



N° 256 1^{ère} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 40

DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS d'AUBERT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
AVANT-PROPOS : OU EN EST L'EUROPE DE LA DEFENSE ?	11
A.- DES AVANCEES POLITIQUES.....	11
B.- L'EUROPE DE L'ARMEMENT : UNE COOPERATION EFFICACE MAIS LIMITEE.....	13
I.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT D'UNE ARMEE PROFESSIONNALISEE.	15
A. – LE FORMAT.....	15
1.– Les civils.....	17
a) <i>La programmation pour 1997-2002</i>	17
b) <i>Le décalage entre effectifs budgétaires et effectifs réels</i>	18
c) <i>L'aménagement et la réduction du temps de travail</i>	19
2.– Les militaires.....	20
a) <i>L'armée de terre</i>	20
b) <i>L'armée de l'air</i>	21
c) <i>La marine</i>	21
d) <i>La gendarmerie</i>	22
B.– LES DEPENSES DE REMUNERATIONS.....	25
1.– Les dépenses de pensions.....	25
2.– La hausse des crédits de rémunérations.....	26
3.– Les insuffisances de la construction budgétaire initiale en voie de résorption.....	28
4.– Des mesures favorables à la condition militaire.....	35
C.– DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ADAPTES AUX BESOINS.....	37
1.– Les modifications de nomenclature budgétaire.....	37
2.– Les dépenses de fonctionnement courant.....	37
a) <i>L'alimentation</i>	38
b) <i>La compensation à la SNCF</i>	38
c) <i>Les produits pétroliers</i>	39
d) <i>Le compte de commerce« Subsistances militaires »</i>	40

D.– LE FONCTIONNEMENT ET L'ACTIVITE DES FORCES	42
1.– L'armée de Terre.....	42
2.– L'armée de l'Air.....	46
3.– La Marine.....	48
4.– La Gendarmerie	50
E.– L'EXTERNALISATION : UN MODE DE GESTION A DEVELOPPER.....	53
1.– Les expériences menées en France	53
2.– Les exemples étrangers.....	53
a) <i>Les États-Unis</i>	53
b) <i>Le Royaume-Uni</i>	54

II.– LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT : UN PILOTAGE AMELIORE

A.– UN NET REDRESSEMENT DES CREDITS D'EQUIPEMENT
B.– L'EXECUTION DES CREDITS	
1.– LA REGULATION DE L'EXERCICE 2001	
2.– LA CONSOMMATION DES CREDITS DE PAIEMENT	
a) <i>Un taux de consommation amélioré</i>	
b) <i>Les reports de charge</i>	
c) <i>Les intérêts moratoires</i>	
3.– La mobilisation du stock des autorisations de programmes	
4.– L'exécution de la loi de programmation militaire	
C.– LES DEPENSES NE CORRESPONDANT PAS AUX EQUIPEMENTS MILITAIRES	
1.– Les restructurations	
a) <i>Le fonds pour les restructurations de la défense</i>	
b) <i>Le fonds d'adaptation industrielle</i>	
2.– Les compensations accordées à la Polynésie	
D.– LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES D'ARMEMENT	
1.– Les réductions de coûts obtenues par la DGA	
2.– Les commandes globales	
3.– Des méthodes innovantes de financement doivent être envisagées	
a) <i>Les perspectives de maîtrise des coûts des programmes</i>	
b) <i>Les perspectives relatives au suivi des programmes</i>	
c) <i>Les caractéristiques des politiques d'achat d'armement des pays étrangers</i>	
E.– LA REPRISE DE L'EFFORT EN FAVEUR DE LA RECHERCHE	

- 1.– La recherche et technologie
- 2.– La recherche et développement

III.– L'ENVIRONNEMENT DES FORCES

A.– LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT

- 1.– Les effectifs
- 2.– Le coût d'intervention de la DGA
- 3.– La direction des centres d'expertise et d'essais
- 4.– Le développement de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement
- 5.– Le compte de commerce « Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État »

B.– LES OUTILS DE COMMUNICATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

- 1.– La délégation à l'information et à la communication de la défense
- 2.– L'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense
- 3.– Les autres organismes chargés de la communication

C.– LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

D.– LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES

- 1.– Les crédits budgétaires
- 2.– Le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers »

IV.– L'EXECUTION DES GRANDS PROGRAMMES

A.– LA DISSUASION

- 1.– Les crédits transférés au commissariat à l'énergie atomique
- 2.– La force océanique stratégique
 - a) *Les sous-marins*
 - b) *Les missiles balistiques*
- 3.– La composante aéroportée

B.– COMMUNICATION ET RENSEIGNEMENT

- 1.– Le satellite de renseignement stratégique HELIOS
- 2.– Les satellites de communication Syracuse

C.– PROJECTION ET MOBILITÉ

- 1.– La force aérienne de projection
 - a) *La flotte*
 - b) *L'A400M*
- 2.– Les bâtiments de projection et de commandement
- 3.– L'hélicoptère de transport NH90

D.– LA FRAPPE DANS LA PROFONDEUR

1.– La flotte de combat et le Rafale

a) La flotte actuelle

b) Le programme Rafale

2.– Les missiles de croisière

E.– LE MILIEU AEROTERRESTRE

1.– La modernisation de la capacité d'action blindée: le char Leclerc

2.– L'hélicoptère de combat Tigre

E.– LE MILIEU AEROMARITIME

1.– Le groupe aéronaval

2.– La frégate Horizon

G.– LE MILIEU AÉROSPATIAL

1.– La valorisation du système Roland

2.– La défense sol-air moyenne portée

V.– LES INDUSTRIES D'ÉTAT

A.– LA DIRECTION DES CONSTRUCTIONS NAVALES

1.– Le statut d'entreprise nationale

a) Le service à compétence nationale

b) Le changement de statut

c) Des conséquences financières pour la Marine

d) Une situation qui reste atypique dans le monde occidental

2.– Des difficultés qui demeurent

a) L'activité

b) Les effectifs

c) Des délais excessifs et une qualité défailante

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

B.– LE GROUPE GIAT INDUSTRIES

1.– De mauvais résultats depuis l'origine

2.– Des recapitalisations à répétition

3.– Des perspectives d'activité défavorables

4.– La réduction des coûts

EXAMEN EN COMMISSION

Article 38 : Mesures nouvelles – Dépenses ordinaires des services militaires

Article 39 : Mesures nouvelles – Dépenses en capital des services militaires

*Article additionnel après l'article 63 : Suppression du jaune intitulé
« Récapitulation des crédits civils qui concourent à la défense de la Nation »*

INTRODUCTION

Inscrit dans la volonté du Président de la République de redressement de l'effort de défense, le projet de budget pour 2003 met en œuvre, de manière prévisionnelle, la **première annuité de la future loi de programmation 2003-2008**. Il marque donc une très nette inflexion par rapport à la loi de finances pour 2002 comme l'attestent les données suivantes :

BUDGET DU MINISTERE DE LA DEFENSE POUR 2003

(en milliards d'euros)

	Dotations pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Variation en (%)
Pensions	8,75	8,89	1,60
Titre III hors pensions	16,63	17,42	4,75
Titres V et VI (en crédits de paiement)	12,27 (1)	13,64	11,17
Total	37,65	39,96	6,14

(1) auxquels il faut ajouter 100 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative

La forte progression de **6,14 %** atteint même **7,51 %**, hors pensions. L'effectif budgétaire total atteindra 455.382 civils et militaires (y compris ceux rémunérés sur comptes de commerce).

Ce budget traduit, d'une part, les enseignements tirés de l'évolution de la situation internationale depuis les attentats du 11 septembre 2001 en renforçant tant les moyens destinés à la protection du territoire que ceux déployables sur des théâtres extérieurs. D'autre part, le renforcement des ressources du ministère illustre la volonté française de conforter sa place au sein de l'Europe de la défense.

Le budget de fonctionnement pour 2003 se caractérise par **la volonté de redresser les indicateurs d'activité des forces**, mis à mal par les importantes réductions de crédits de la programmation 1997-2002, qui sont allées parfois au-delà de la simple traduction mécanique de la baisse globale des effectifs.

En outre, le budget de **fonctionnement courant** de l'armée de Terre augmentera de 5,3 %, avec une création nette de 891 postes de militaires. Celui de la Marine croîtra de 8,6 % et celui de l'armée de l'Air de 1,3 %, après une progression de 8 % en 2002.

L'amélioration de la **condition militaire** est au cœur de la réussite de la consolidation de la professionnalisation des armées. La future loi de programmation mettra en œuvre un fonds de consolidation, doté de 572,58 millions d'euros pour l'ensemble de la période, dont 11 millions d'euros sont ouverts dès 2003.

Contrairement à la situation observée en 2002, toutes les catégories d'investissement – à l'exception des crédits destinés aux restructurations – se voient dotées de **moyens d'engagement ou de paiement en hausse très significative**. C'est ainsi que la dotation consacrée à l'entretien programmé des matériels progresse de 8,6 % en crédits de paiement et de 10,1 % en autorisations de programme. Ces crédits seront particulièrement affectés aux armées qui en ont le plus cruellement besoin. L'armée de terre voit ainsi ses crédits de paiement progresser 12 % pour se

fixer à 148,4 millions d'euros. De même, ceux de l'armée de l'air progressent de 23 %.

Enfin, la **recherche** constituant un enjeu majeur de la de l'indépendance technologique française – lui permettant ainsi d'assurer son rang sur la scène internationale – le projet de loi relatif à la programmation militaire réaffirme l'importance de la recherche dans la préparation de l'avenir. Le projet de loi de finances traduit cette volonté en fixant le montant des autorisations de programme à 712 millions d'euros. Cette progression, de 10 % par rapport à 2002, est la plus forte enregistrée depuis 1997.

Malgré les efforts accomplis pour renforcer la cohésion de nos armées, celles-ci souffrent encore de quelques handicaps au nombre desquelles on peut citer le coût de restructuration des arsenaux, les délais des travaux de maintenance de nos matériels ou encore les procédures d'achat de matériel parfois inadaptées.

Alors même que les États-Unis renforcent leur budget de défense d'un montant largement supérieur à l'ensemble de celui du ministère français, la nécessité d'une **Europe de la défense** se fait très nettement sentir. Pourtant, ses derniers avatars, et notamment l'achat par le Royaume-Uni d'avions américains, illustrent, s'il en était besoin, ses difficultés.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 75,4 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur, dont plus du tiers dans les 48 heures précédant la limite organique.

AVANT-PROPOS : OU EN EST L'EUROPE DE LA DEFENSE ?

Alors même que les États-Unis renforcent leur budget de défense d'un montant largement supérieur à l'ensemble de celui du ministère français, la nécessité d'une **Europe de la défense** se fait très nettement sentir. Après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) le 30 août 1954, il aura fallu attendre le Traité de Maastricht pour voir à nouveau avancée l'idée d'une défense européenne commune.

Si des avancées politiques notables ont pu être observées durant les cinq dernières années, la coopération européenne en matière d'armement, malgré la montée en puissance de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR), semble marquer le pas.

A.- DES AVANCEES POLITIQUES

Avec le sommet franco-britannique de Saint-Malo, en décembre 1998, l'Europe de la défense a politiquement progressé. Si ce sommet ne reposait que sur des relations bilatérales entre deux États, il a incontestablement redonné du souffle au processus développé dans le cadre de l'Union européenne depuis le Traité de Maastricht (signé le 7 février 1992) puis par celui d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997).

Le premier de ces deux traités a institué une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) incluant « *l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.* »

Le traité d'Amsterdam :

- prévoit l'intégration de l'Union de l'Europe occidentale (UEO, issue du Traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948 entre la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) dans l'Union. Les missions définies à **Petersberg**, le 19 juin 1992, sont intégrées dans le Traité (missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, missions de maintien de la paix, missions de force de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix) ;
- crée la fonction de Haut représentant pour la PESC, occupée par le Secrétaire général du Conseil (actuellement, M. Javier Solana) ;
- et ouvre la possibilité d'une « *abstention constructive* » en matière de PESC. L'abstention de certains États n'empêche pas l'adoption des décisions du Conseil, qui doivent être prises à l'unanimité.

Le Conseil européen de **Cologne** des 4 et 5 juin 1999 a marqué le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune en instaurant une politique européenne commune. Il prévoit en outre l'instauration d'une capacité européenne militaire de gestion des crises et de prévention des conflits, la création de structures politico-militaires permanentes avec :

- le comité politique et de sécurité (COPS) exerçant, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise ;
- le comité militaire chargé de faire des propositions au comité politique et de sécurité ;
- et l'état-major de l'Union Européenne.

Le Conseil européen d'Helsinki des 11 et 12 décembre 1999 décide :

- de créer des structures politiques et militaires permettant à l'Union européenne d'assurer la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSD) ;
- de développer, d'ici à la fin de l'année 2003, une capacité autonome de défense qui n'implique pas toutefois la création d'une armée européenne (capacité de déployer de façon autonome dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50.000 à 60.000 personnes, capables d'effectuer, si le Conseil européen le décide, l'ensemble des missions de Petersberg définies dans le traité d'Amsterdam. *« Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, et de la logistique. »*

La conférence d'engagement de capacités, tenue à Bruxelles les 20 et 21 novembre 2000 lance le projet de **force européenne de réaction rapide**.

Les 7 et 9 décembre 2000, le **Conseil européen de Nice** voit l'adoption du rapport de la présidence française sur le politique européenne de sécurité et de défense. Le COPS pourra être autorisé par le Conseil à prendre lui-même les décisions appropriées, dans le cadre du deuxième pilier, pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique d'une opération de gestion de crise. De même, sont adoptés les textes instaurant les structures politiques et militaires de l'Union ainsi que la définition de capacités militaires nécessaires pour que l'Union européenne assume ses missions.

Pour autant, la tenue du prochain sommet de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique nord) qui se tiendra à **Prague les 21 et 22 novembre 2002**, illustre bien la difficulté pour les Européens de s'affranchir du poids des États-Unis. Ainsi la mise sur pied d'une force à déploiement rapide, dans le cadre de l'OTAN, doit-elle être coordonnée avec les réflexions menées dans le cadre de l'Union.

La « déclaration sur les capacités » du Conseil de l'Atlantique nord, du 6 juin 2002 prévoit, en effet, que (Point 1 de la déclaration) « *l'OTAN doit pouvoir aligner, pour ses missions, des forces capables de se déployer rapidement partout où elles sont nécessaires, de mener des opérations soutenues, à longue distance et dans la durée, et d'atteindre leurs objectifs.* »

L'un des enjeux de la conférence intergouvernementale, qui se tiendra en 2004, à l'issue des travaux de la Convention présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing, sera de définir les compétences respectives des États et de l'Union dans l'Europe de la défense. Il est à noter que certaines expériences, comme l'OCCAR, donnent de très bons résultats.

B.- L'EUROPE DE L'ARMEMENT : UNE COOPERATION EFFICACE MAIS LIMITEE

La conduite de programmes en coopération internationale n'est pas nouvelle puisqu'elle remonte au moins aux années 1960 où la France et l'Allemagne ou la France et la Grande-Bretagne coopéraient déjà, notamment sur des programmes de missiles.

La nouveauté réside d'abord dans la part prise par ces programmes et, ensuite, par l'institutionnalisation de la coopération européenne dans ce domaine avec la montée en puissance de l'**Organisation conjointe de coopération en matière d'armement** (OCCAR), créée le 12 novembre 1996. L'organisme a aujourd'hui la personnalité juridique, ce qui lui permettra, pour assurer la conduite de programmes de défense européens en coopération, de passer des contrats directement aux industriels des États membres.

La liste des programmes pilotés par l'OCCAR est présentée dans le III du présent rapport.

Pour autant, des inquiétudes fortes subsistent. En effet, le programme d'avion de transport du futur, A.400 M, intégré à l'OCCAR, est actuellement suspendu à une décision du Parlement allemand.

De plus, ce même Parlement vient d'adopter un programme d'achat de chars, sans aucune coopération avec les partenaires européens.

L'annonce de l'achat de l'avion de combat *Joint Strike Fighter* (JSF) par le Royaume-Uni n'est pas non plus une excellente nouvelle pour la coopération européenne. En outre, cet appareil a mobilisé une grande quantité de ressources, en matière de recherche, chez nos partenaires européens.

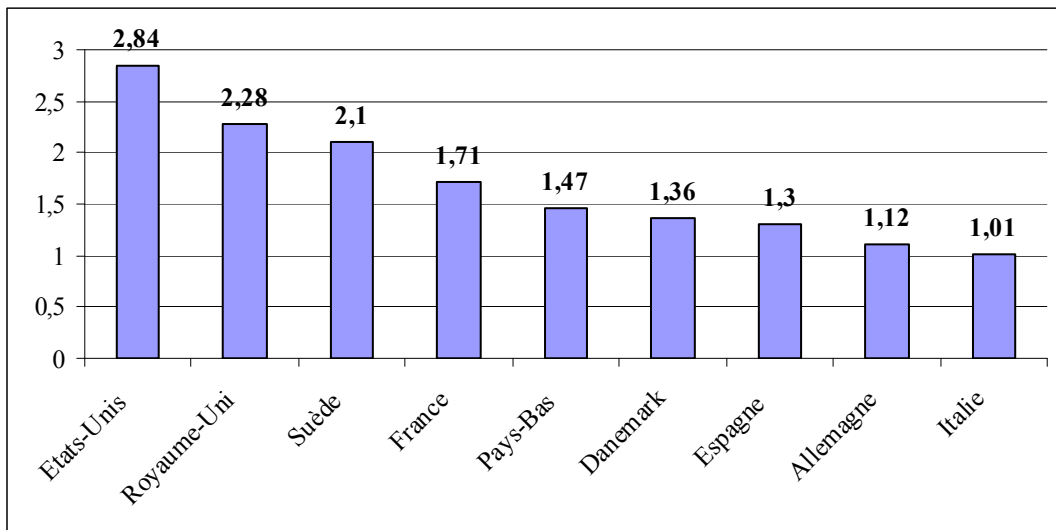
Toujours en matière de recherche, les doublons entre laboratoires européens sont extrêmement nombreux (thème développé dans le A du chapitre III du présent rapport).

De manière générale, la recherche de meilleures synergies permettrait à l'Europe d'optimiser ses efforts en matière de défense, afin d'éviter que le fossé avec les États-Unis ne se creuse.

Le graphique suivant illustre les écarts constatés dans les efforts de défense des grands pays :

DEPENSES DE DEFENSE EN 2001 (HORS PENSIONS)

(en % du produit intérieur brut)



L'Europe de l'armement doit reposer sur la volonté politique, la coopération doit correspondre à une utilité économique tout en étant pertinente sur le plan militaire. Aujourd'hui, sur de nombreux dossiers, **l'Europe de la défense semble marquer le pas.**

*
* *

I.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT D'UNE ARMEE PROFESSIONNALISEE

Les crédits de fonctionnement proposés pour 2003 traduisent l'achèvement de la professionnalisation – qui doit aujourd'hui être consolidée – ainsi que la volonté de donner aux armées les moyens nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement et redresser leurs indicateurs d'activité.

A. – LE FORMAT

Le projet de loi de finances pour 2003 conduit globalement à la **création nette de 1.352 emplois** (contre une suppression nette de 244 emplois en 2002). Les emplois d'ouvriers vont croître de 354 unités tandis que les emplois de militaires de carrière ou servant sous contrat vont augmenter de 879. Derrière ce chiffre, il faut souligner l'effort réalisé pour les emplois de sous-officiers (1.231 créations nettes d'emplois budgétaires) et de militaires du rang (1.111 créations nettes d'emplois budgétaires).

Cette première approche est insuffisante pour percevoir des **redéploiements d'effectifs** d'une vaste ampleur. L'armée de terre se voit ainsi dotée de 2.497 emplois supplémentaires de sous-officiers et de militaires du rang, tandis que la délégation générale pour l'armement voit ses effectifs de sous-officiers décroître de 1.500 unités. Cette dernière opération reflète le transfert de la gestion des élèves de l'école polytechnique de la délégation générale pour l'armement à l'armée de terre.

En outre, la création nette de **1.045 emplois budgétaires pour la Gendarmerie** traduit la volonté du gouvernement de mettre en œuvre la loi n° 2002-1094 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002.

Rappelons, enfin, qu'en 2000, la suppression nette de postes pour l'ensemble du ministère atteignait 10.231 emplois. En réalité, ce solde tenait compte de la suppression des 22.840 derniers emplois d'appelés. Il faut aussi souligner que, de 1997 à 2001, soit les cinq premières années de la professionnalisation, 25.000 suppressions annuelles de postes ont été observées.

Le tableau suivant présente l'ensemble des mesures d'effectifs prévues dans le cadre du projet de loi de finances :

MESURES D'EFFECTIFS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

		Air	Terre	Marine	Gendarmerie	DGA (1)	SSA (2)	Autres	Total
Militaires	Officiers	+ 2	- 16	+ 6	+ 68	+ 108		+ 15	+ 183
	Sous-officiers	- 43	+1.497	- 97	+1.120	- 1.500	+ 240	+ 14	+ 1.231
	Militaire du rang	+ 17	+1.000	+ 94	-				+ 1.111
	Volontaires	- 44	- 1.590	- 12	-				- 1.646
	<i>Sous-total pour les militaires</i>	- 68	+ 891	- 9	+ 1.188	- 1.392	+ 240	+ 29	+ 879
Civils	Titulaires	- 36	- 265	+ 103	- 18	+ 204	+ 195	+43	+ 226
	Contractuels	- 42	- 144	- 14	- 57	+ 29	- 4	+125	- 107
	Ouvriers d'État	- 213	- 743	+ 44	- 68	+ 387	- 298	+ 1.245	+ 354
	<i>Sous-total pour les civils</i>	- 291	-1.152	+ 133	- 143	+ 620	- 107	+ 1.413	+473
Total		- 359	-261	+ 124	+ 1.045	- 772	+ 133	+ 1.442	+ 1.352

(1) Délégation générale pour l'armement - Zone budgétaire.

(2) Service de santé des armées.

S'agissant des emplois d'ouvriers d'État, votre Rapporteur tient à apporter les précisions suivantes:

- Le changement de statut de la direction des constructions navales (DCN) implique la disparition du compte de commerce. Aussi, les ouvriers d'État de la direction des centres d'essais étant rémunérés sur ce compte, seront intégrés en 2003 aux effectifs budgétaires de la Délégation générale pour l'armement, qui explique la variation de 387 unités de ses effectifs d'ouvriers. Ces personnes étant jusqu'ici rémunérés sur le Titre V, via les commandes passées, **cette opération contribue à la clarté de la présentation budgétaire**. De la même manière, un transfert net de 44 ouvriers d'État a été effectué à destination de la Marine, dans le cadre de la répartition de ses compétences avec DCN.
- Le transfert des ouvriers d'État intégrés dans les armées et services du ministère vers le Secrétariat général pour l'administration (direction de la fonction militaire et du personnel civil), classé dans la rubrique « autres » du tableau, explique les chiffres négatifs de l'armée de l'air, de l'armée de terre, de la gendarmerie, et du service de santé des armées et le faible chiffre positif de la marine.

Au total, le solde positif de 354 ouvriers d'État n'est que **la conséquence de la budgétisation des emplois d'ouvriers de DCN. Ce chiffre ne correspond en aucun cas à des créations effectives d'emplois.**

Sur la période 1997 - 2002, la loi de programmation prévoyait une diminution globale des effectifs (appelés compris) de 23,2 %. Celle-ci résultait de deux évolutions : d'une part, la suppression des appelés (201.498) et la déflation des postes d'officiers et de sous-officiers, d'autre part, la professionnalisation des forces armées par la création de 47.975 de postes militaires du rang, de 27.171 volontaires et de 9.276 civils.

Compte tenu du projet de loi de finances 2003, cet objectif est aujourd'hui quasiment atteint. En effet, les effectifs budgétaires du ministère de la défense (hors comptes de commerce) s'établissent, pour 2003, à **437.573** contre 440.206 prévus en loi de programmation militaire 1997-2002.

L'article 3 du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 prévoit que les effectifs civils et militaires inscrits au budget de la défense doivent atteindre 437.069 unités. Le projet de budget pour 2003 propose donc un **volume d'emplois budgétaire supérieur de 504 unités à ce que prévoit la programmation** soit un écart de + 0,1 %.

De 2003 2008, les effectifs civils et militaires – à l'exclusion de ceux affectés aux activités retracées dans des comptes de commerce – évolueront de la façon suivante :

ÉVOLUTION PREVUE DES EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Effectifs prévus	437 069	437 896	440 719	443 242	445 748	446 653

Source : projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008

Ces chiffres comprennent les effectifs de la gendarmerie nationale créés au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Rappelons que l'écart entre les effectifs budgétaires 2002 inscrits en loi de finances et l'annuité de programmation 2002 est de 0,9 % soit un déficit de 3.985 postes. Ces ajustements inévitables sur une période de six ans demeurent réduits et ne remettent pas en cause le constat général de réalisation conforme des effectifs budgétaires (99,1%).

1.– Les civils

a) La programmation pour 1997-2002

Au terme de la programmation 1997-2002, les civils sont passés de 73.747 personnes (13 % du total) en 1996 à 81.000 en 2002 (19 % du total), soit une progression de 10 %.

Les armées qui ont le plus misé sur la croissance des effectifs de civils sont la Marine, avec une évolution de 6.500 postes en 1996 (9,3 % du total) à 10.160 en 2002 (18,5 % du total) et dans une moindre mesure, l'armée de l'Air qui passera de 4.900 postes en 1996 (5,2 % du total) à 6.000 en 2002 (8,6 % du total).

Pour l'armée de Terre, la stagnation des effectifs de civils (31.500) se traduit, compte tenu de la suppression du service national et la forte décroissance des effectifs militaires, par un accroissement de leur proportion.

b) Le décalage entre effectifs budgétaires et effectifs réels

Les vacances d'emplois ont constitué un sujet de préoccupation récurrent depuis 1998. La situation sans être encore pleinement satisfaisante, s'est cependant améliorée en 2000 et en 2001. L'année 2001 a été marquée par une augmentation sensible des effectifs réalisés en personnel civil dans les armées et services communs, et d'une hausse significative (+ 1.018 unités) des droits budgétaires entre 2001 et 2002. En conséquence, le sous-effectif constaté par rapport aux emplois autorisés est demeuré stable. Cette stabilisation a été acquise par une amélioration du rendement des recrutements par concours des fonctionnaires, notamment en anticipant le lancement des concours les plus longs à réaliser et en faisant appel aux concours sur titres, plus souples que les concours de type classique, pour les fonctionnaires techniques (ingénieurs d'études et de fabrications, techniques supérieurs d'études et de fabrication). Le sous-effectif constaté en ouvriers d'État résulte pour l'essentiel de l'interdiction d'embauche appliquée depuis plusieurs années à cette catégorie d'agents, mais la situation devrait s'améliorer en fin d'année grâce à une reprise exceptionnelle des embauches en 2002, dans le cadre de la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail au sein du ministère de la Défense.

L'essentiel de l'amélioration provient des fonctionnaires et contractuels. Le ministère s'efforce d'anticiper la date des concours et de simplifier leurs procédures. Au-delà de l'accélération des entrées dans les cadres, il convient aussi d'améliorer le rendement des concours d'ingénieurs et de techniciens par exemple en ciblant la publicité sur ces catégories ou en procédant à des concours sur titres.

EVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS

CATÉGORIES DE PERSONNEL	1 ^{er} JANVIER 2001			1 ^{er} JUILLET 2001		1 ^{er} JANVIER 2002			1 ^{er} JUIN 2002	
	Budget	Réalisé	Écart	Réalisé	Écart	Budget	Réalisé	Écart	Réalisé	Écart
Armée de Terre										
Civils non ouvriers	16.296	13.788	- 2.508	13.259	- 3.037	17.18 2	14.60 4	- 2.578	15.132	- 2.050
Civils ouvriers	14.795	13.277	- 1 518	12.975	- 1.820	14.36 1	12.88 9	- 1.472	12.834	- 1.527
Sous-total	31.091	27.065	- 4 026	26.234	- 4.857	31.54 3	27.49 3	- 4.050	27.966	- 3.577
Armée de l'air										
Civils non ouvriers	2.601	2.045	- 556	2.013	- 588	3.322	2.282	- 1.040	2.350	- 972
Civils ouvriers	3.065	2.900	- 165	2.872	- 193	2.681	2.832	+ 151	2.810	+ 129
Sous-total	5.666	4.945	- 721	4.885	- 781	6.003	5.114	- 889	5.160	- 843
Marine nationale										
Civils non ouvriers	4.020	3.017	- 1.003	2.967	- 1.053	4.531	3.616	- 915	3.880	- 651
Civils ouvriers	5.884	4.950	- 934	4.887	- 997	5.626	4.826	- 800	4.781	- 845
Sous-total	9.904	7.967	- 1.937	7.854	- 2.050	10.15 7	8.442	- 1.715	8.661	- 1.496
Gendarmerie nationale										
Civils non ouvriers	1.148	1.025	- 123	859	- 289	1.378	979	- 399	1.031	- 347
Civils ouvriers	773	702	- 71	698	- 75	641	692	+ 51	719	+ 78
Sous-total	1.921	1.727	- 194	1.557	- 364	2.019	1.671	- 348	1.750	- 269
Services communs										
Civils non ouvriers	26.945	26.640	- 305	25.654	- 1.291	27.179	24.933	- 2.246	25.423	- 756
Civils ouvriers	23.334	25.342	+ 2.008	24.588	+ 1.254	22.70 5	24.02 2	+ 1.317	23.659	+ 954

Sous-total	50.279	51.892	+ 1.703	50.242	+ 37	49.88 4	48.95 5	- 929	49.082	- 802
Total	98.861	93.596	- 5.175	90.772	- 8.015	99.60 6	91.67 5	- 7.931	92.619	- 6.987

(les effectifs de l'administration centrale, de DCN et de la DGA sont inclus dans les services communs)

Source: ministère de la défense

Comme le montre le tableau précédent, le sous-effectif total entre effectifs civils budgétaires et réalisés s'est considérablement accru entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} juin 2001, passant de 5.175 unités à 8.015, avant de revenir à un niveau de **6.987 unités au 1^{er} juin 2002.**

c) L'aménagement et la réduction du temps de travail

Le précédent gouvernement a décidé d'étendre le bénéfice de l'aménagement et de la réduction du temps de travail aux agents civils de la fonction publique de l'État. Le ministère de la Défense a été le premier ministère à signer, dès le 11 juillet 2001, un accord cadre avec les six organisations syndicales représentatives.

Le bon déroulement des négociations sur l'aménagement et de la réduction du temps de travail s'explique notamment par les expériences menées antérieurement au sein du ministère dans une soixantaine d'établissements de la DGA et des armées ainsi que par le précédent de la Direction des constructions navales (DCN) où les « 35 heures » sont effectives depuis le 6 mars 2000.

Les points-clés de cet accord cadre sont les suivants :

- la durée hebdomadaire moyenne du travail passe de 39 à 35 heures sans diminution, ni gel des rémunérations ;
- le décompte du temps de travail se fait dorénavant sur l'année, la durée annuelle étant fixée à 1.600 heures de travail effectif, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées ;
- le temps de travail est organisé selon des cycles prédéterminés, qui peuvent être modifiés selon les nécessités du service. Le cycle de référence au ministère de la Défense est de 38 heures, soit, pour une semaine de 5 jours, une durée quotidienne de temps de travail effectif de 7 heures 36 minutes ;
- les personnels ont la possibilité de prendre 18 jours d'aménagement et de la réduction du temps de travail sur l'année, dont 9 à leur disposition, qui s'ajoutent aux 25 jours de congés actuels ;
- un compte épargne temps est par ailleurs institué. Il peut être alimenté, dans la limite de 10 jours, par des jours de congés ou de réduction du temps de travail qui n'ont pu être pris dans les délais, compte tenu des contraintes de service. Il peut l'être également pour faciliter la réalisation d'un projet personnel ou familial. Il est valable pendant deux ans. Les cadres bénéficient, d'un dispositif plus souple, avec 18 jours à reporter dans la limite de 5 ans.

La négociation des modalités locales d'application de l'accord-cadre s'est déroulée sur 531 sites. Elle a été finalisée dans sa quasi-totalité à la fin du mois de décembre 2001 avec la mise en œuvre de « règlements intérieurs » propres à chaque établissement ou service.

Le volet indemnitaire d'accompagnement de l'accord-cadre représente, pour 2002, 6,56 millions d'euros. Les heures supplémentaires sont forfaitisées, à concurrence de 16 heures, par la création – au plan interministériel – d'une indemnité nouvelle « d'administration générale et de technicité » (pour un coût de 5,3 millions d'euros en 2002). Le régime des astreintes a été étendu aux fonctionnaires et aux contractuels (pour un coût de 1,2 million d'euros en 2002).

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit, en outre, une mesure complémentaire de **revalorisation de l'indemnité d'administration et de technicité pour un montant de 4,9 millions d'euros**.

S'agissant de l'emploi, les engagements prix au titre de l'accord-cadre ARTT et tenus dès le budget 2002 sont les suivants :

- par analogie avec ce qui est envisagé pour la fonction publique hospitalière, 171 emplois de civils ont été créés au Service de santé des Armées. Cette mesure est complétée par la création de 200 postes de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA), indépendamment de la RTT, au titre du rattrapage des taux d'infirmiers par lit en vigueur dans le secteur civil ;
- 1.100 fonctionnaires civils ont été recrutés sur des postes précédemment gelés ;
- 900 embauches d'ouvriers d'État ont été autorisées.

2.- Les militaires

Le recrutement des militaires du rang est une des principales difficultés des armées professionnalisées (États-Unis, Royaume-Uni). Des mesures sont mises en œuvre pour valoriser les postes proposés. Cet **effort devrait s'accroître dans de la future loi relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008**.

La revalorisation du statut financier des engagés qui leur permet de disposer d'une rémunération nette de 1000 euros par mois sans les primes d'activité (contre 625 euros en 1997), donc très supérieure au SMIC compte tenu des avantages en nature (alimentation, hébergement, réduction SNCF), n'est vraisemblablement pas étrangère à ces bons résultats.

a) L'armée de terre

Les effectifs d'officiers réalisés au cours de l'année 2001 restent en deçà de l'effectif budgétaire annuel autorisé. Néanmoins, 2001 s'est caractérisée par la résorption progressive du sous-effectif, par la limitation des départs incités

(seulement 394 en 2001 contre 502 en 2000) et l'augmentation significative des recrutements d'officiers sous contrat (525 en 2001 contre 428 en 2000).

La situation des effectifs de sous-officiers s'équilibre, avec cependant une tendance au sous-effectif dans certains grades enregistrée en 2001, qui s'est confirmée au premier semestre 2002. Pour les sergents, elle résulte, d'une part, des sous-recrutements des années 1995 à 1997 et, d'autre part, de difficultés conjoncturelles de recrutement. Pour les adjudants, elle est le fait de départs qui restent soutenus, notamment dans les métiers de reconversion aisée.

La montée en puissance des militaires du rang sous contrat se déroule conformément aux prévisions. L'équilibre est obtenu pour les engagés volontaires de l'armée de terre, avec un léger sous-effectif de 161 postes en 2001. L'année 2002 est marquée par un changement de logique en matière de réalisation des effectifs de militaires du rang. En effet, après une période de six années de montée en puissance, il convient, à compter de 2002, de porter l'effort sur la fidélisation des militaires du rang sous contrat.

Pour la quatrième année consécutive, **le recrutement en volontaires de l'armée de terre apparaît décevant**, les effectifs moyens réalisés étant inférieurs de 49% aux effectifs budgétaires en 2001 et de 50% pour le premier semestre 2002.

b) L'armée de l'air

En 2001, l'armée de l'air a vu le nombre de ses départs d'officiers augmenter sensiblement, ce qui l'a conduit à accroître légèrement son volume de recrutement. Cependant, la baisse de ses droits budgétaires en 2002, ainsi que le ralentissement très net des départs des officiers du personnel navigant, entraîneront un léger sureffectif fin 2002 et début 2003. Celui-ci sera néanmoins amené à se résorber rapidement.

Le sous-effectif en personnel sous-officier, dû à l'augmentation des départs liés à la reprise économique en 2001, devrait persister en 2002. Dans ce contexte, le nombre de recrutements a été augmenté, ce qui devrait permettre de combler rapidement ce déficit et ainsi de répondre aux besoins des unités de l'armée de l'air.

Les actions de recrutement de militaires techniciens de l'air, conduites au niveau des bases aériennes, devraient dans les années futures s'appuyer sur un renforcement de la communication auprès des jeunes, afin d'assurer un flux de recrutement satisfaisant. L'objectif de recrutement des volontaires semble quant à lui ambitieux, la population cible étant en effet davantage intéressée par d'autres formes d'engagement dans les armées, ou par les carrières offertes dans le secteur civil.

c) La marine

Pour les officiers, le déficit résulte d'une augmentation sensible des départs volontaires dans les années 1999 et 2000 et de la transformation, demandée par la marine, d'emplois d'officiers subalternes en emplois d'officiers supérieurs pour

répondre aux besoins interarmées et interalliés (pour environ une centaine de postes budgétaires).

Pour le personnel non officier, la situation des effectifs au 1^{er} juillet 2002 révèle un déficit important de quartiers-maîtres et matelots. Ce sous-effectif, relativement stable par rapport à celui de l'année 2001, provient du pic des départs de la marine observé au cours de l'année 2000 (3.600 départs, soit près de 10 % des effectifs non officiers).

d) La gendarmerie

Pour les officiers de gendarmerie et les officiers du corps technique et administratif, le sous-effectif global constaté est conjoncturel, car il est lié à l'augmentation des postes budgétaires supplémentaires accordée à la gendarmerie en début d'année qui n'ont pas été immédiatement pourvus. Ce sous-effectif se résorbera progressivement durant l'exercice 2002, au fur et à mesure des recrutements prévus (intégration en septembre d'une nouvelle promotion à l'école d'officiers de la gendarmerie nationale notamment).

Pour les sous-officiers de gendarmerie, un léger sureffectif est observé au 1^{er} juillet 2002. Il est lié à la déflation progressive des effectifs, l'écart devant s'amenuiser progressivement tout au long de l'année au rythme des départs, pour atteindre en fin d'année l'objectif fixé. Pour les sous-officiers du corps de soutien technique et administratif, les écarts observés au 1^{er} juillet 2001 et 2002 proviennent de l'intégration des militaires des armées dans ce corps, qui n'intervient qu'à partir des mois de juillet et août. Par ailleurs, les engagements initiaux contractés en septembre 2002 devraient permettre de réaliser en totalité les effectifs autorisés.

Pour les volontaires, la montée en puissance, de 1998 à 2001, de cette nouvelle catégorie de personnels, s'est déroulée conformément aux objectifs. L'objectif de recrutement 2002, fixé à 10.000 gendarmes adjoints, n'a cependant pas été atteint. En effet, malgré les mesures prises pour favoriser le recrutement, le volume de candidats stagne depuis le début de l'année (7.407 au 1^{er} semestre 2002 contre 7.450 sur la même période en 2001). Le volume de recrutement 2002 devrait donc plafonner à 6.500 (+ 839 par rapport à 2001) et l'effectif réalisé au 31 décembre 2002 s'élever à environ 13.650 gendarmes adjoints.

Plus généralement, votre Rapporteur spécial souligne que la création d'un **fonds de consolidation de la professionnalisation** est proposée à l'article 4 du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Ce fonds, qui serait doté de **572,58 millions d'euros** pour la période 2003-2008, devrait contribuer à la fidélisation, le recrutement et la reconversion des militaires.

Le tableau suivant présente l'évolution des effectifs civils et militaires entre 2002 et 2003 :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES DE LA DÉFENSE

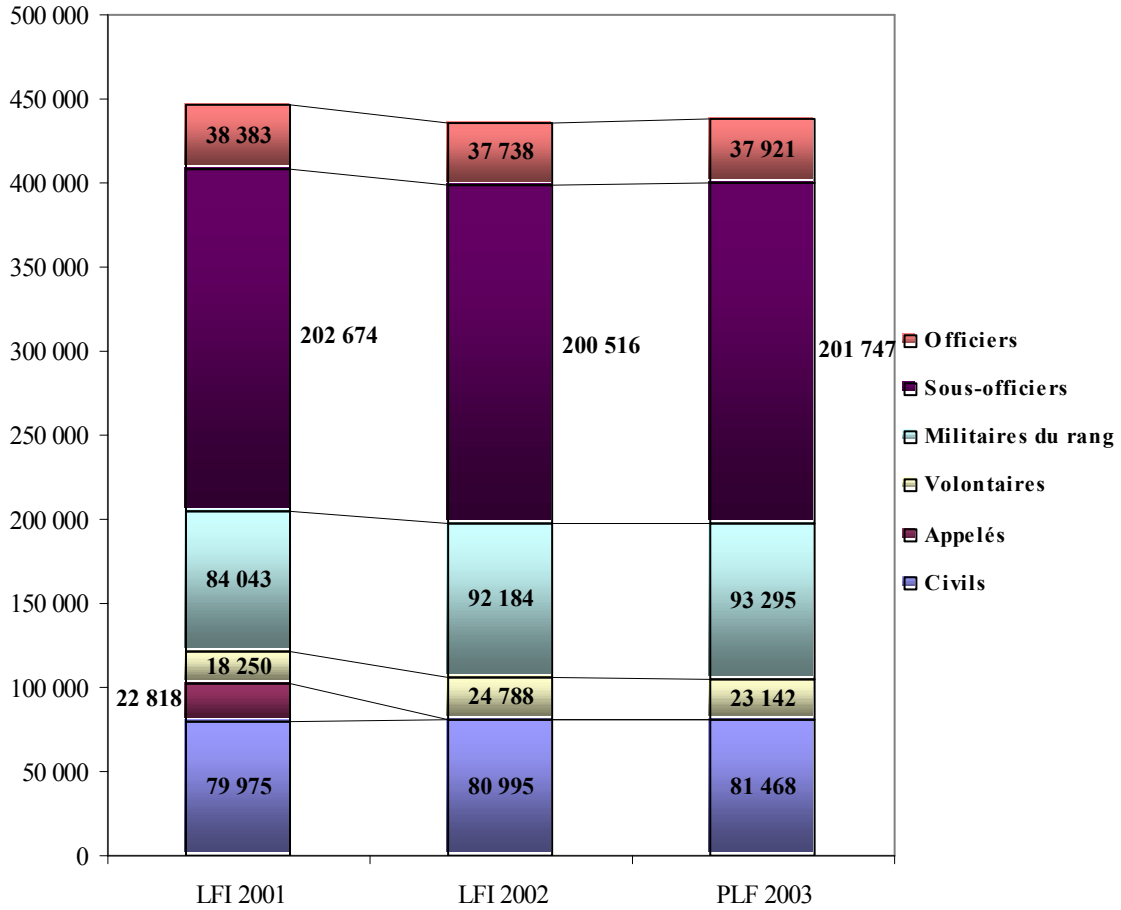
(en emplois budgétaires)

	Budget voté 2002	PLF 2003
<i>Armée de Terre</i>	168.126	167.865
Officiers	15.792	15.776
Sous-officiers	49.777	51.274
Militaires du rang engagés	65.470	66.470
Appelés et volontaires	5.544	3.954
Effectif militaire total	136.583	137.474
Personnels civils	31.543	30.391
<i>Armée de l'Air</i>	69.667	69.308
Officiers	6.838	6.840
Sous-officiers	37.716	37.673
Militaires du rang engagés	17.168	17.185
Appelés et volontaires	1.942	1.898
Effectif militaire total	63.664	63.596
Personnels civils	6.003	5.712
<i>Marine</i>	54.433	54.557
Officiers	4.817	4.823
Sous-officiers	29.390	29.293
Militaires du rang engagés	8.456	8.550
Appelés et volontaires	1.613	1.601
Effectif militaire total	44.276	44.267
Personnels civils	10.157	10.290
<i>Gendarmerie</i>	98.134	99.179
Officiers	4.019	4.087
Sous-officiers de gendarmerie	76.893	78.013
Appelés et volontaires	15.203	15.203
Effectif militaire total	96.115	97.303
Personnels civils	2.019	1.876
<i>Services communs</i>	45.861	46.664
Officiers	6.272	6.395
Sous-officiers	6.740	5.494
Militaires du rang engagés	1.090	1.090
Appelés et volontaires	486	486
Effectif militaire total	14.588	13.465
Personnels civils	31.273	33.199
Total (hors compte de commerce)	436.221	437.573
Personnel rémunéré sur comptes de commerce	19.405	17.809

Source : ministère de la défense

Le graphique suivant permet de visualiser les évolutions des effectifs du ministère entre 2001 et 2003 :

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE
PAR CATÉGORIE DE PERSONNELS
(hors comptes de commerce)**



Source : ministère de la défense

B.- LES DEPENSES DE REMUNERATIONS

1.- Les dépenses de pensions

Sur les 40 milliards d'euros du budget 2003, les pensions représentent 8,89 milliards d'euros et les rémunérations d'activité 13,98 milliards d'euros. Le tableau suivant présente l'évolution des crédits consacrés au versement des pensions de retraite :

EVOLUTION DES PENSIONS ET DU NOMBRE DE PENSIONNES

(montants exprimés en millions d'euros)

			1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pensions militaires de retraite	Ayants droits	<i>Nombre</i>	336.571	339.911	342.610	347.012	351.161	354.450	353.677
		<i>Montant</i>	5.907	6.021	6.155	6.228	6.332	6.439	6.472
	Ayants cause	<i>Nombre</i>	154.757	155.022	155.254	156.861	158.182	158.306	158.325
		<i>Montant</i>	1.251	1.265	1.287	1.301	1.315	1.327	1.338
	Total	<i>Nombre</i>	491.328	494.933	497.864	503.873	509.343	512.756	512.002
		<i>Montant</i>	7.158	7.286	7.442	7.529	7.647	7.766	7.810
Pensions des fonctionnaires	Ayants droits	<i>Nombre</i>	20.138	20.170	20.202	20.395	20.180	20.236	20.297
		<i>Montant</i>	290	294	300	303	304	306	309
	Ayants cause	<i>Nombre</i>	6.441	6.313	6.301	6.273	6.094	6.035	5.976
		<i>Montant</i>	47	46	47	47	47	47	47
	Total	<i>Nombre</i>	26.579	26.483	26.503	26.668	26.274	26.271	26.273
		<i>Montant</i>	337	340	347	350	351	353	356
Pensions des ouvriers	Ayants droits	<i>Nombre</i>	64.419	64.991	66.194	66.352	66.025	64.892	64.454
		<i>Montant</i>	1.030	1.048	1.084	1.110	1.126	1.120	1.125
	Ayants cause	<i>Nombre</i>	35.573	35.443	35.789	35.781	35.896	35.784	35.697
		<i>Montant</i>	258	259	261	271	279	282	286
	Total	<i>Nombre</i>	99.992	100.434	101.983	102.133	101.921	100.676	100.151
		<i>Montant</i>	1.288	1.307	1.345	1.381	1.405	1.402	1.411

Source : ministère de la défense

La loi de programmation militaire 1997-2002 avait prévu d'allouer au titre III de la Défense une annuité constante de 15,09 milliards d'euros (99 milliards de francs, exprimés en francs 1995) qui devait être actualisée chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances.

Cette enveloppe devait permettre d'absorber le coût de la professionnalisation et de maintenir les moyens de fonctionnement des armées, ceux-ci devant néanmoins diminuer de 20% en euros constants sur la période, du fait de la diminution du format.

En euros courants, le montant du titre III est passé de 15,58 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 1996 à 17,42 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, soit une augmentation de 1,84 milliard d'euros et de 11,8 %.

Alors qu'il représentait 52 % de l'ensemble du budget de la défense hors pensions en loi de finances initiale pour 1997, le titre III représente désormais 56 % de ce budget non corrigé du BCRD, autorisation de prélèvement sur reports comprise. Votre rapporteur souligne que la prédominance du titre III est une conséquence normale de la professionnalisation des armées. En outre, cette

prédominance a plutôt tendance à s'accroître en exécution budgétaire, en raison des annulations de crédits d'équipement qui ont été observées ces dernières années.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU TITRE III EN LOIS DE FINANCES INITIALES

(en millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Rémunération et Charges Sociales (RCS)	11.848,4	12.267,8	12.625,8	12.813,2	12.906,6	13.200	13.980,7
Hors RCS	3.735	3.545	3.223	3.193	3.179	3.257	3.445,5
Total titre III (hors pensions)	15.583,4	15.812,8	15.848,8	16.006,2	16.085,6	16.457,0	17.426,2
LPM	15.552,6	15.706,7	15.845,7	16.128,6	16.328,4	16.596,5	—
Part des RCS dans le titre III	76 %	78 %	80 %	80 %	80 %	80 %	80 %
Part du hors RCS dans le titre III	24 %	22 %	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %

Source : ministère de la défense

2.- La hausse des crédits de rémunérations

Avec une croissance de 5,9 % des rémunérations et charges sociales, le projet de budget pour 2003 tranche nettement avec la progression moyenne observée dans la programmation qui s'achève.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE REMUNERATIONS ET CHARGES SOCIALES DEPUIS 1997

(en millions d'euros)

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

Source : ministère de la défense

Rappelons que, sur la période de programmation 1997-2002, les crédits de RCS inscrits dans les lois de finances initiales successives, ont augmenté de 1,8 milliards d'euros soit une progression de 15,2 %, deux fois supérieure à celle du titre III dans son ensemble (+ 7,2 %). Cette année, les crédits du titre III progressent de 7,32 %, tandis que les RCS augmentent de 5,9 %.

A première vue, ces chiffres pourraient surprendre dans la mesure où la professionnalisation se traduit d'abord par une réduction nette des effectifs très importante. Ce serait oublier de prendre en compte les modifications de la structure des emplois : les économies générées par la suppression des appelés et des postes de sous-officiers sont plus que compensées par les surcoûts résultant des créations de postes de militaires du rang professionnels, de volontaires ou de civils.

À titre d'exemple, la solde spéciale d'un caporal appelé était près de cinq fois moindre que la solde mensuelle versée à un caporal volontaire et près de huit fois moindre que celle d'un caporal engagé.

Votre Rapporteur souligne que contrairement aux années précédentes, où l'essentiel de l'augmentation du volume des rémunérations et charges sociales étaient liées aux mesures de revalorisation salariale applicables à l'ensemble de la fonction publique, la progression des crédits s'explique aussi depuis 2002 par la mise en œuvre du volet consacré aux rémunérations du **plan d'amélioration de la condition militaire**, décidé le 28 février 2002 par le ministre Alain Richard.

Cependant, ce plan, élaboré par le précédent gouvernement **n'était pas financé**. L'actuel gouvernement a dû proposer au Parlement l'**inscription de 189 millions d'euros** dans la loi de finances rectificatives pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) pour financer les engagements précédemment pris.

On mentionnera aussi l'importante revalorisation de la rémunération des militaires du rang qui a été entreprise le 1^{er} juin 1997. Cette mesure a été complétée à partir de 1998 par la mise en œuvre de l'accord salarial pour la fonction publique conclu le 10 février 1998. Une nouvelle revalorisation du point d'indice ainsi que des mesures en faveur des bas salaires sont intervenues à compter du 1^{er} mai et du 1^{er} juillet 2001 (Plan Sapin). Hors primes liées à l'activité, la rémunération d'un militaire du rang professionnel au premier indice de solde sera passée de 625 euros par mois au début de la période de programmation à 1.025 euros aujourd'hui, soit une progression de 60 %. Il s'y ajoute différents avantages en nature (hébergement, alimentation, transport ferroviaire).

La loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996, relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation, a institué un **pécule** au profit des officiers et sous-officiers désirant quitter le service, dès lors qu'ils disposent de l'ancienneté requise pour bénéficier d'une retraite à jouissance immédiate (25 ans pour les officiers et 15 ans pour les sous-officiers) et qu'ils se trouvent à plus de trois ans de la limite d'âge de leur grade. Le montant du pécule, non imposable, est égal à quarante-cinq mois de solde budgétaire pour le militaire se trouvant à plus de dix ans de la limite d'âge de son grade. Il est ensuite dégressif en fonction de la durée des services restant à accomplir avant la limite d'âge et a été réduit de 10 % en 1999 et 2000 et de 20 % en 2001 et 2002.

Le financement de ces pécules est assuré par le fonds d'accompagnement de la professionnalisation. Ce **dispositif s'achevant au 31 décembre 2002**, seule une enveloppe de 11 millions d'euros est ouverte dans le projet de loi de finances pour 2003, afin de d'assurer le versement des pécules correspondant aux demandes formulées à la fin de l'année 2002.

COUT BUDGETAIRE DES PECULES

	2001	2002

Officiers	5,61	3,63
Sous-officiers	80,67	35,69
Total	86,28	39,32

Source : ministère de la défense

Sur la période 1997-2002, la Défense a consacré 552 millions d'euros aux pécules du régime de la loi de 1996. S'y ajoutent 64 millions d'euros au titre des pécules versés aux militaires bénéficiant des dispositions des articles 5 et 6 de la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975.

Il faut aussi rappeler que ainsi que la délégation générale pour l'armement, pour financer son régime de pécule a bénéficié d'une enveloppe de 1,9 million d'euros en 2001 et 2002. Au total, elle aura bénéficié de 10 millions d'euros.

Sur la période 1997-2002, l'ensemble des mesures de pécules représente un montant total de 625 millions d'euros.

3.- Les insuffisances de la construction budgétaire initiale en voie de résorption

Les crédits du titre III en général et des rémunérations et charges sociales en particulier ne doivent pas être évalués sur la base des lois de finances initiales mais plutôt sur l'exécution budgétaire qui se caractérise par un abondement systématique des crédits de fonctionnement. Ce phénomène récurrent reflète incontestablement les insuffisances de la construction budgétaire initiale qui a affecté l'exécution de la programmation 1997-2002. Depuis 2002, une normalisation de la construction du titre III semble se confirmer même si elle ne prend toujours pas en compte les opérations extérieures qui tendent à se banaliser

En effet, depuis plusieurs années, le ministère de la Défense peine à maîtriser l'exécution de son titre III, ce qui se manifeste par des dotations initiales en progression constante et par des ouvertures importantes de crédits en cours d'exercice, sous forme de décrets d'avance ou de lois de finances rectificatives.

CRÉDITS INITIAUX ET OUVERTURES EN COURS D'EXERCICE TITRE III (HORS PENSIONS)

(en milliards d'euros courants)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Loi de finances initiale	15,81	15,85	16	16,09	16,64	17,43
Crédits en exécution	15,92	15,96	16,42	16,22	17,44	

Source : ministère de la défense

Ces chiffres du titre III exécuté sur plusieurs années montrent clairement que l'on peut s'interroger sur la sincérité des documents budgétaires qui ont été présentés au Parlement lors de la discussion des budgets initiaux de 1997 à 2001. En effet, les crédits inscrits étaient systématiquement très éloignés des crédits réellement consommés lors des exercices précédents. En réalité, les crédits de ce titre ont été largement financés par des crédits complémentaires ou par des reports de

charges facilités par les procédures de fonds d'avances en vigueur au ministère de la défense.

La loi de finances initiale pour 2002, qui a inscrit 16,64 milliards d'euros au titre III, soit un montant beaucoup plus réaliste qu'antérieurement, a montré que le ministère de la défense s'était résolument engagé dans une démarche de construction budgétaire plus transparente.

Votre Rapporteur se félicite que le projet de loi de finances pour 2003 propose l'inscription de crédits pour le titre III atteignant 17,43 milliards d'euros (hors pensions), alors même que les crédits d'exécution pour 2002 atteignent 17,44 milliards d'euros. Cette indispensable vérité de la construction budgétaire doit permettre une meilleure gestion des crédits.

Si le projet de loi de projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, dont le projet de budget pour 2003 la première annuité, semble donc être fondé sur une approche plus réaliste des crédits de rémunérations au regard du rythme de leur consommation, il ne semble pas en être de même pour les surcoûts liés aux opérations extérieures.

Le financement des opérations extérieures (OPEX) du ministère de la Défense reste une difficulté majeure de la construction du budget de la défense. En effet, du fait de leur caractère en principe imprévisible, les opérations extérieures ne sont pas prises en compte en construction budgétaire. Le volume de ressources supplémentaires qui leur sont destinées n'est donc pas évalué a priori, du fait même qu'elles sont soumises à l'émergence de crises parfois brutales et aux aléas de la diplomatie internationale.

De même, il est souvent complexe d'évaluer, à l'occasion d'une demande d'ouverture de crédits, ce qui correspond à un véritable surcoût directement engendré par la projection de force sur un théâtre extérieur et de ce qui relève, somme toute, de l'activité normale des armées.

L'évaluation des surcoûts générés par les opérations extérieures peut ainsi être représentée :

SURCÔÛS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

(en millions d'euros)

Théâtre d'opérations	2001							2002 (*)						
	TITRE III					TITRE V	Total général	TITRE III					TITRE V	Total général
	RCS	Alimentation	Fonctionnement	Entretien Programmé des matériels	Sous-total			RCS	Alimentation	Fonctionnement	Entretien programmé des matériels	Sous-total		
Bosnie et Croatie	88,6	7,1	22,6	0,8	119,1	12,1	131,2	81,57	6,92	18,12	0,52	107,13	6,39	113,52
Macédoine Kosovo	168,5	13,9	32,6	0,3	215,3	28,4	243,7	174,81	13,9	32,90	0,47	222,08	18,07	240,15
Afghanistan (uniquement 2002)								91,24	5,14	37,35	2,18	135,91	67,01	202,92
Tchad et Centrafrique	29,1	4,5	20,9	1,4	55,9	4,8	60,7	28,30	4,76	20,55	2,16	55,77	5,58	61,35
Liban	7,53	0,02	0,13	0,02	7,7	0,2	7,9	7,39	0,01	0,05	0,02	7,47	0,15	7,62
Autres	32	1,8	7,8	1	42,6	39,3	81,9	30,01	1,30	5,85	0,65	37,81	6,91	44,72
Total général	325,73	27,32	84,03	3,52	440,6	84,8	525,4	413,32	32,03	114,82	6,0	566,17	104,11	670,28

(*) Prévvision annuelle arrêtée au 30 juin 2002.

Source : ministère de la défense

Les forces françaises engagées en opérations extérieures mobilisent 14.705 militaires au 30 juin 2002 sur les différents théâtres, dont 2.564 en Bosnie, 5.797 au titre des opérations au Kosovo et en Macédoine et 4.885 sur l'ensemble des autres théâtres d'opérations extérieures, dont l'Afghanistan.

La prévision des surcoûts opérations extérieures pour 2002 s'élève à **670,33 millions d'euros**, en forte progression (+ 27,6 %) par rapport à 2001 (525,4 millions d'euros). Cette augmentation correspond à l'engagement des forces françaises en Afghanistan.

En 2001, les surcoûts dus aux opérations extérieures ont représenté 440,6 millions d'euros au titre des dépenses ordinaires et 84,8 millions d'euros au titre des dépenses en capital. Ces chiffres traduisent une légère hausse de l'ordre de 29 millions d'euros par rapport aux surcoûts de 2000.

Les prévisions des surcoûts dus aux opérations extérieures pour l'année 2002 arrêtées en juin 2002 s'élèvent à 566,22 millions d'euros au titre des dépenses ordinaires et 104,11 millions d'euros au titre des dépenses en capital. Ces chiffres intègrent 9,21 millions d'euros au titre du financement des contingents étrangers (pour 3,11 millions d'euros), des contributions à l'OTAN pour les opérations au Kosovo (pour 3,81 millions d'euros) et à la force de stabilisation en Bosnie (pour 2,29 millions d'euros).

Traditionnellement, les rémunérations et charges sociales représentent une proportion importante de surcoûts dus aux opérations extérieures : cette part s'élevait ainsi à 57 % du total en 1997, 63 % en 1998, 46 % en 1999 (les opérations au Kosovo ayant entraîné un fort surcoût en titre V) et de 60 % pour 2001.

En exécution, les surcoûts rémunérations et charges sociales sont les seuls à être systématiquement et intégralement pris en compte dans les lois de finances rectificatives alors que les autres catégories de surcoût le sont au mieux partiellement. Il est, en effet, incontestable que les opérations extérieures entraînent un surcoût de rémunérations et charges sociales, même s'il a été réduit par la révision du régime de solde à l'étranger, opérée par le décret n° 97-902 du 1er octobre 1997 qui a donné ses pleins effets à partir de 1999.

Depuis 1968, les militaires à l'étranger bénéficiaient du régime de rémunération des agents de l'État en service à l'étranger qui s'appliquait non seulement aux militaires affectés sur des postes permanents à l'étranger, mais aussi à ceux en service dans les forces prépositionnées – qu'ils soient affectés ou en renfort temporaire – et à ceux envoyés en opérations extérieures.

L'inadaptation de ce régime de rémunération, conçu pour des agents affectés pour plusieurs années à l'étranger, avec leur famille, à la situation des militaires envoyés en opération ou en renfort temporaire pour des durées courtes (4 à 6 mois) sans leur famille, a conduit à l'élaboration d'un régime spécifique qui a fait l'objet du décret du 1^{er} octobre 1997 précité.

Dorénavant, le régime de rémunération des agents à l'étranger concerne donc exclusivement les militaires affectés à l'étranger (postes permanents à l'étranger et forces prépositionnées).

Les militaires envoyés en opération ou en renfort temporaire à l'étranger perçoivent désormais, pendant leur séjour à l'étranger, l'intégralité de leur rémunération servie en métropole (solde et accessoires de solde) à laquelle s'ajoute une " indemnité de sujétion pour service à l'étranger " (ISSE), représentant, quel que soit le pays, 1,5 fois la solde de base pour les militaires d'active. Un supplément à l'ISSE est également alloué pour chaque enfant à charge.

Quant au financement des surcoûts ainsi générés, il avait été établi lors de la préparation de la loi de programmation militaire 1997-2002 que l'ensemble des dépenses liées aux opérations extérieures courantes seraient désormais financées sur le budget courant et que seules les dépenses imprévues liées aux opérations extérieures de grande ampleur seraient couvertes par des crédits supplémentaires.

En application de ce principe, pour couvrir le coût des rémunérations des forces présentes sur le territoire africain, une dotation inscrite pour la première fois en loi de finances pour 1998 à hauteur de 39,64 millions d'euros et ramenée à 24,4 millions d'euros dans les lois de finances 1999, 2000, 2001 et 2002 pour tenir compte des forces restant présentes en Afrique (hors dispositifs prépositionnés), après le désengagement quasi total des forces françaises de la République Centrafricaine. Ce montant est reconduit pour 2003.

Enfin, en dehors des crédits budgétés au titre des forces présentes en Afrique, la distinction entre opérations extérieures « normales » et « exceptionnelles » n'a jamais été appliquée en pratique. L'intérêt de cette classification, arrêtée en 1996, résidait dans le mode de financement des opérations extérieures :

- financement par le budget du ministère de la Défense des opérations extérieures qualifiées de « normales » ;
- financement extérieur au ministère de la Défense pour les opérations extérieures qualifiées d' « exceptionnelles », cette qualification étant décidée, au cas par cas, par le Gouvernement avec l'accord du Président de la République.

Or, jusqu'en 2001, les ouvertures de crédits au titre des opérations extérieures par décret d'avance ou en loi de finances rectificative, ont toujours été gagées par des annulations à due concurrence de crédits du titre V du budget du ministère de la Défense, alors même que le Conseil de Défense de mars 1997 avait qualifié l'ex-Yougoslavie d'opération exceptionnelle.

Compte tenu des caractéristiques de l'intervention des forces françaises dans les Balkans depuis plusieurs années qui s'inscrit dans la durée (Bosnie), il serait légitime de prévoir, dès la construction budgétaire, un financement prévisionnel afin

de limiter les mouvements de crédits auxquels on assiste traditionnellement en fin d'exercice.

La loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a, pour la première fois, dérogé à cette pratique, puisque les ouvertures de crédits au titre des opérations extérieures n'ont été accompagnées d'aucune annulation sur le titre V.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, le surcoût des opérations extérieures pour 2002 n'a pas été totalement absorbé par les **380 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative**. Dans le cadre d'un second projet de loi de finances rectificative, un crédit complémentaire de 104 millions d'euros pourrait être inscrit, dont 73 millions d'euros au titre de l'entretien programmé du matériel.

Enfin, une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées est chargée de formuler, au printemps 2003, des propositions permettant de prendre en compte, dès la construction budgétaire, des lois de finances initiales. **Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de cette démarche qui s'inscrit pleinement dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.**

4.- Des mesures favorables à la condition militaire

La croissance des crédits de rémunérations et charges sociales, prévue dans le projet de loi de finances pour 2003, est de 5,9 % soit 781 millions d'euros. Cette évolution recouvre des mesures très diverses mais elle traduit globalement une volonté de conforter l'assise de l'armée professionnelle, notamment en fidélisant les plus jeunes des officiers et sous-officiers qualifiés.

Ce budget préfigure les actions qui seront entreprises grâce au fonds de consolidation prévu par l'article 4 du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Ce fonds serait doté de 572,58 millions d'euros sur la période 2003-2008.

Par ailleurs, les mesures de revalorisations salariales du « plan Sapin » (point fonction publique et bas salaires) mobilisent 16,31 millions d'euros.

Les mesures catégorielles inscrites dans le projet de loi de finances pour 2003 atteignent 163,7 millions d'euros et se composent :

- de l'extension en année pleine des mesures spécifiques à la gendarmerie décidées en novembre 2001, mises en œuvre en 2002, pour un coût de **5,8 millions d'euros** ;
- de l'extension en année pleine des mesures relatives aux bas salaires, pour un coût de **3,7 millions d'euros** ;
- de la transposition des mesures « Kouchner » (**2,1 millions d'euros**) au service de santé des armées ;
- des mesures du plan d'amélioration de la condition des militaires (PACM) entrant en vigueur dès 2002 pour un coût de **85,1 millions d'euros**. Non prévues en loi de finances initiale pour 2002, **le financement de ces mesures a été assuré, en gestion 2002, par la loi de finances rectificative du 6 août 2002.**

- des mesures du **plan d'amélioration de la condition des militaires entrant en vigueur en 2003 pour un montant 55,95 millions d'euros** ;
- des provisions de 11 millions d'euros pour le fonds de consolidation de la professionnalisation.

S'agissant enfin des mesures catégorielles spécifiques aux personnels du ministère de la Défense, le projet de loi de finances pour 2003 s'élève à **55,95 millions d'euros** au profit des militaires (dont 29,07 millions d'euros concernent la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales de police à 24 % pour les sous-officiers de la gendarmerie nationale) et **13 millions d'euros** au profit des civils, alors que la loi de finances initiale pour 2002 n'avait prévu que 51 millions d'euros pour l'ensemble des mesures catégorielles et celle pour 2001 13 millions d'euros.

**PRINCIPALES MESURES CATÉGORIELLES ⁽¹⁾
EN FAVEUR DES MILITAIRES**

	<i>(en millions d'euros)</i>
Revalorisation du taux de l'indemnité de sujétion d'absence du port-base	2,71
Augmentation du contingent de prime de qualification des officiers brevetés de l'armée de terre	2,02
Revalorisation de prime spéciale et prime de qualification des médecins, pharmaciens-chimistes, chirurgiens-dentistes et vétérinaires-biologistes du service de santé des armées	0,96
Revalorisation de l'indemnité pour charges militaires	7,07
Revalorisation des taux de l'indemnité pour service en campagne	4,52
Augmentation du contingent de hors échelle A pour les colonels	0,52
Augmentation du contingent de prime de qualification des sous-officiers diplômés	5,40
Revalorisation du taux de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle	2,10
Mesures en faveur de la reconversion	1,58
Total	26,88

(1) auxquelles il faut ajouter 29,07 millions d'euros au titre la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales de police à 24% pour les sous-officiers de la gendarmerie nationale.

Source : ministère de la défense

Les mesures catégorielles inscrites au projet de budget pour 2003 bénéficient à l'ensemble des forces armées et non plus seulement, comme c'était le cas en 2001, à la Gendarmerie, au Service de santé et à la Délégation générale pour l'armement.

Le processus de professionnalisation implique un effort important en faveur des **sous-officiers**, afin de permettre à ceux qui sont titulaires de certains diplômes de voir leur compétence traduite sous forme de rémunération supplémentaire. L'augmentation du contingent de primes de qualification des sous-officiers diplômés représente un coût de 5,4 millions d'euros, soit 20 % du montant de l'ensemble des mesures catégorielles affectées aux militaires (hors mesures spécifiques à la gendarmerie).

C'est la même logique qui explique l'inscription d'une mesure de 2,02 millions d'euros au titre de l'augmentation du nombre de primes de qualification des officiers brevetés de l'armée de terre.

Enfin, le plan de **valorisation de la condition des médecins militaires**, lancé en 2001, se poursuit avec le projet de loi de finances pour 2003 qui prévoit la revalorisation de la prime spéciale et de la prime de qualification des médecins, pharmaciens chimistes, chirurgiens-dentistes et vétérinaires biologistes du service de santé des armées.

C.- DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ADAPTES AUX BESOINS

En 2003, les crédits du titre III hors rémunérations et charges sociales passeront de 3.243,4 millions d'euros à 3.445,51 millions d'euros, ce qui représente une augmentation brute de 6,2 %.

Le budget de fonctionnement pour 2003 se caractérise par **la volonté de redresser les indicateurs d'activité des forces**, mis à mal par les importantes réductions de crédits de la programmation 1997-2002, qui sont allées parfois au-delà de la simple traduction mécanique de la baisse globale des effectifs.

1.- Les modifications de nomenclature budgétaire

Comme chaque année, les transferts et modifications de périmètre interne au budget de la défense seront nombreux en 2003.

Il convient de souligner le processus de transfert de l'entretien des munitions du SPN vers le service de soutien de la flotte. De même, le changement de statut de DCN implique le transfert des emplois liés à l'activité de pyrotechnie de DCN, à l'activité de rechanges, aux immobilisations et à l'activité portuaire.

Parmi les divers redéploiements de crédits internes au titre III figurent notamment :

- le transfert des élèves de l'école polytechnique et de leur alimentation de la délégation générale pour l'armement à l'armée de terre ;
- le transfert d'emplois vers les musées ;
- la réorganisation de la maintenance de l'aviation légère de l'armée de terre ;
- et le transfert des crédits du maintien de l'ordre sur le chapitre de fonctionnement de la gendarmerie

2.- Les dépenses de fonctionnement courant

La professionnalisation se caractérise par des réductions nettes d'effectifs et par une rationalisation de l'implantation des unités et de la gestion des soutiens. Elle a donc un impact évident sur les crédits de fonctionnement. La réduction du format des armées et la réduction du parc des équipements se traduisent par une économie

de 76 millions d'euros, à laquelle la revue des programmes conduite en 1998 a ajouté une réduction des besoins, à hauteur de 10,7 millions d'euros.

a) L'alimentation

Les dépenses d'alimentation évoluent de la manière suivante :

DEPENSES D'ALIMENTATION DU MINISTERE DE LA DEFENSE

(en millions d'euros)

	Dépenses réelles 2000	Dépenses réelles 2001	Budget voté pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Variation 2002/2003 (en %)
Armée de l'air	56,14	47,86	50,84	53,52	5,3
Armée de terre	171,88	121,53	121,11	129,10	6,6
Marine	66,49	62,83	55,53	57,60	3,7
Gendarmerie	38,30	37,01	37,11	39,01	5,1
Section commune	14,61	13,99	12,46	12,09	- 2,9
Total	347,42	283,23	277,04	291,32	5,1

Source : ministère de la défense

On constate que si les dépenses d'alimentation ont baissé de 20 % entre 2000 et 2002, soit 70,38 millions d'euros d'économie. En revanche, **ces crédits devraient augmenter de 5,1 %, soit 14,28 millions d'euros.**

Le poste alimentation est étroitement lié à la réduction des effectifs des catégories de personnel qui bénéficient de la gratuité des repas, c'est-à-dire les appelés, et, dans une moindre mesure, les personnels de certaines armées (armée de l'Air pour le déjeuner) ou en mission (équipages de la Flotte, gendarmes en opération de maintien de l'ordre, ensemble des personnels en opération extérieure).

L'exception de la Gendarmerie traduit le caractère spécifique de l'évolution de ses effectifs : seule une faible part de ses effectifs totaux est nourrie gratuitement et cette catégorie de personnel (volontaires notamment) est en augmentation sur la période.

b) La compensation à la SNCF

Les militaires bénéficient d'une réduction tarifaire de 75 % sur le prix plein tarif des billets de train, lorsqu'ils empruntent le réseau SNCF, y compris les lignes de la zone du syndicat des transports parisiens, pour leurs déplacements professionnels comme privés.

En contrepartie de cet avantage tarifaire accordé aux militaires, le ministère de la défense verse à la SNCF une indemnité compensatrice dont le montant correspond à la différence entre la valeur des titres de transport délivrés, réduite d'un abattement commercial de 21,6 %, et la somme correspondant aux 25 % du prix des transports effectués, acquittés par les militaires ou leur administration, lors de la délivrance des billets. À la suite d'une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées portant sur ce sujet, il a été décidé de renégocier la convention avec la SNCF. Le projet de nouvelle convention est désormais finalisé et porte sur les éléments suivants :

- le périmètre de la convention n'a pas été modifié ;
- le processus de facturation de la compensation par la SNCF est rendu plus transparent ; une clause d'audit des données facturées a été introduite dans la convention pour permettre au ministère de la défense de valider ces données.
- le trafic militaire a été segmenté afin de mieux suivre le comportement des usagers. Une première différenciation est faite entre les TGV et les autres trains. Une seconde différenciation est faite entre la première et la seconde classe, le trafic étant ventilé entre période de pointe et période normale pour le TGV seconde classe ;
- le mode de calcul de la compensation a été revu. La compensation versée à la SNCF n'est plus calculée par rapport au prix plein tarif d'un déplacement, sur lequel s'applique une remise commerciale, mais par différence entre le prix acquitté au guichet, par le militaire ou les unités (soit 25 % du plein tarif), et le prix moyen facturé à une population de référence comprise entre 12 et 59 ans. Ce changement de méthode doit permettre à l'État de bénéficier des réductions commerciales offertes aux autres voyageurs.

Enfin, une remise commerciale a été négociée avec la SNCF pour tenir compte du poids du trafic militaire dans son chiffre d'affaires. Elle correspond à un taux de remise globale sur plein tarif de 22,10 %, soit une amélioration de 0,5 % sur le taux de remise actuel, alors que le trafic militaire décroît.

Pour 2003, la dotation à la SNCF restera stable à 150,63 millions d'euros. Il faut néanmoins rappeler que la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a ouvert un crédit de 66 millions d'euros afin d'apurer la dette du ministère à l'égard de l'entreprise de transport. Cette dette s'était constituée lors de l'application de l'ancienne convention

c) Les produits pétroliers

La dotation affectée aux carburants s'élève à 468 millions d'euros dans le projet de budget pour 2002 contre 453 millions d'euros en loi de finances initiale 2001, ce qui signifie que l'on table sur une relative stabilité du cours du pétrole pour l'année à venir. Les dotations en carburants et combustibles opérationnels octroyées à chacune des trois armées, à la gendarmerie et à la section commune sont retracées dans le tableau suivant :

DOTATIONS EN CARBURANTS

(en euros)

Armées et services	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Air	163 153 835	178 002 369	163 332 370
Terre	73 700 868	78 813 300	78 476 989
Marine	63 926 904	64 994 032	62 364 032
Gendarmerie	42 695 939	37 787 989	37 214 578
Section commune	2 661 959	2 592 197	2 168 355
TOTAL	346 139 505	362 189 887	343 556 324

source: ministère de la défense

La prévision de consommation effective de carburants en 2002 est la suivante :

CONSOMMATION DES CARBURANTS

(en millions d'euros)

Armées et services	2002
Air	3,0
Terre	81,7
Marine	65,0
Gendarmerie	38,0
Section commune	3,0

Source: ministère de la défense

Prévoir 18 mois à l'avance un cours aussi fluctuant et soumis aux évolutions géopolitiques que celui du pétrole est une gageure mais l'on constate que ce poste donne prise à un traditionnel jeu de rôle au sein de l'État, alors même que les conséquences opérationnelles de ces arbitrages peuvent être critiques.

Le ministère de la Défense a tendance à anticiper des cours de pétrole élevés afin de se constituer une épargne de précaution comme en 1998 (ce qui est consommé ne se redéploie pas), alors que le ministère des Finances minore les évolutions constatées en sachant que les insuffisances en matière de carburants seront couverts en loi de finances rectificative par ponction sur le titre V. Les hypothèses de construction budgétaire retenues pour 2003 sont un taux de change de 0,95 euro pour un dollar et un cours moyen de 21 dollars le baril. Au cours de la gestion 2002, les cours moyens du dollar et du baril se sont révélés légèrement supérieurs aux hypothèses de la construction budgétaire.

Cet écart a conduit à une insuffisance de crédits estimée à 6 millions d'euros pour la marine. L'impact de la variation effective devrait être réduit pour les carburants et combustibles opérationnels de l'armée de terre. Enfin, dans l'armée de l'air, compte tenu du taux de disponibilité constaté des avions, l'excédent prévisionnel de l'article concerné a été redéployé au sein du chapitre de fonctionnement pour faire face aux dépenses conjoncturelles en carburant occasionnées par les opérations extérieures. Pour 2001, la dotation initiale est de 453 millions d'euros alors que la consommation de 2000 s'est élevée à 490 millions d'euros.

d) Le compte de commerce « Subsistances militaires »

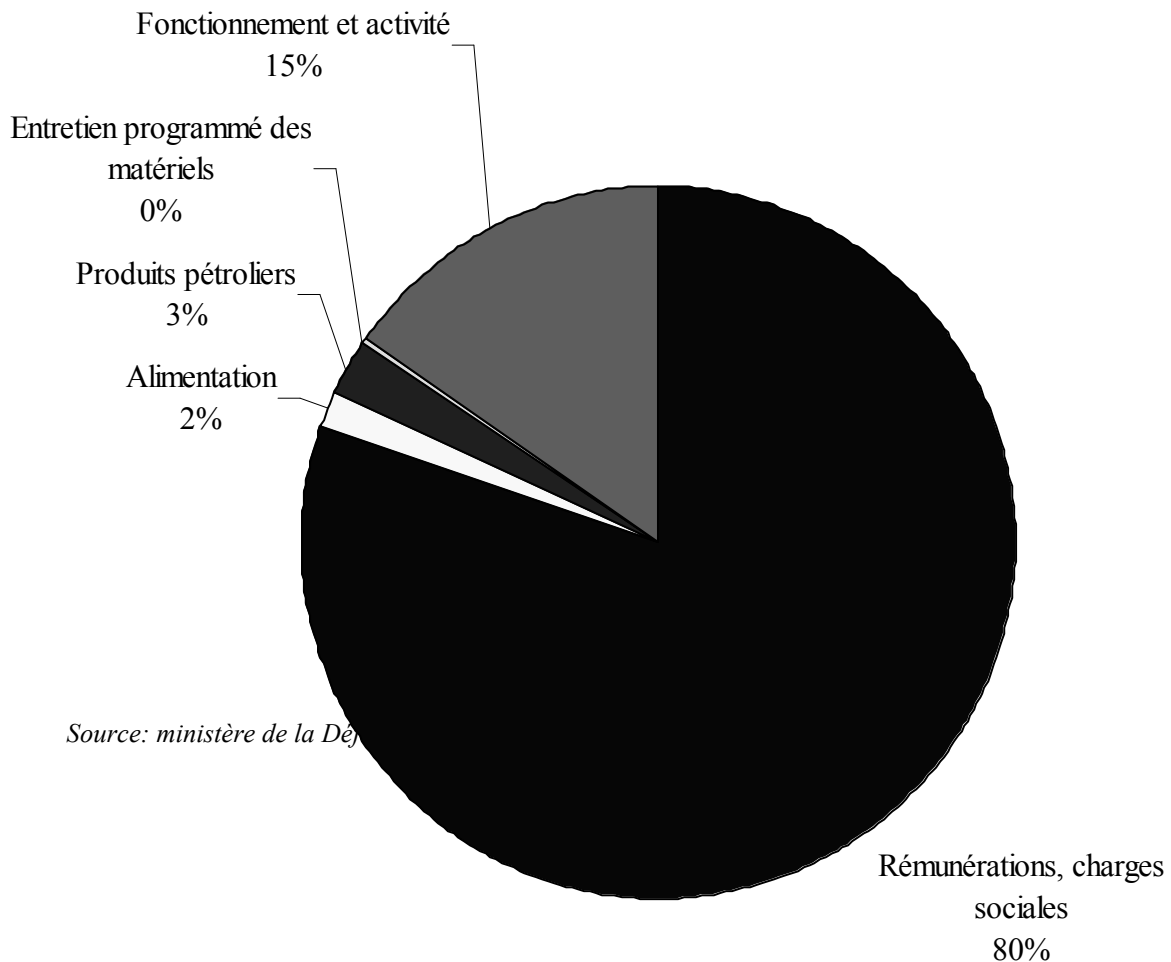
Pour 2002, les recettes du compte n° 904-01 « Subsistances militaires » avaient été fixées à 38,11 millions d'euros en loi de finances initiale, avec un découvert autorisé de 7,62 millions d'euros. L'autorisation de prélèvement sur le compte de trésorerie atteint 22,87 millions d'euros. Le montant prévisionnel des dépenses est fixé à 61 millions d'euros, pour un montant total de ressources de 68,6 millions d'euros.

Pour 2003, après deux années de réduction de trésorerie (de 22,87 millions d'euros par an) réalisée sous forme de cessions gratuites aux forces, les recettes et les dépenses ont été fixées respectivement à 54,1 millions d'euros et 60,8 millions d'euros. Le poids de la charge nette passe de 22,87 millions d'euros à 6,7 millions d'euros soit une diminution de 71 %. Le regroupement, actuellement à l'étude, de l'ensemble des structures d'approvisionnement des armées au sein d'un établissement public se traduira par un élargissement des compétences de l'actuel économat de l'armée. Cet établissement public devrait voir le jour au 1^{er} janvier 2003 avec des phases successives de montée en puissance. Par conséquent, les dotations prévues en 2003 devront assurer le fonctionnement du compte spécial de subsistance militaire, alors même que ses dépenses devraient se stabiliser.

*
* *

Le graphique suivant permet de visualiser la répartition, par catégories de coûts, des crédits du titre III :

REPARTITION DES CREDITS DU TITRE III PAR CATEGORIES DE COUT



D.— LE FONCTIONNEMENT ET L'ACTIVITE DES FORCES

Le projet de budget pour 2003 consacre un heureux renversement de tendance consistant, devant les effets délétères des réductions de crédits opérées dans l'application de la précédente programmation, à augmenter les budgets de fonctionnement des armées en vue de **consolider leurs indicateurs d'activité**.

C'est ainsi qu'en 2003 le budget de fonctionnement courant de l'armée de Terre augmentera de 5,3 %, avec une création de 891 postes de militaires. Celui de la Marine croîtra de 8,6 % et celui de l'armée de l'Air de 1,3 %, après une progression de 8 % en 2002. Les crédits de fonctionnement courant de la Gendarmerie poursuivront leur développement, lié à la priorité accordée par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure n° 2002-1094 du 29 août 2002, avec une hausse de 13,65 % qui fait suite à celle de 11,6 % observée en 2002.

Dans la perspective du vote du budget par missions et programmes, définis à l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et de la création d'indicateurs associés, le fascicule budgétaire du ministère de la défense présente désormais des objectifs quantitatifs et qualitatifs, représentatifs de l'entraînement et du niveau d'équipement des armées, ainsi que des indicateurs de résultats.

Ils correspondent aux indicateurs retenus dans le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Certains d'entre eux permettent d'évaluer le niveau de préparation des forces, l'objectif général étant de se rapprocher des normes d'activité en vigueur chez nos principaux partenaires.

1.— L'armée de Terre

L'activité correspond principalement aux exercices et manœuvres effectuées sur le terrain, avec ou sans matériel organique, et vise à assurer la préparation au combat des unités des forces terrestres.

Des normes d'activité sont définies en termes quantitatifs (nombre de jours d'exercice). L'objectif est de retrouver à partir de 2003, puis de maintenir, le niveau des 100 jours de sortie des unités sur le terrain, avec ou sans matériel organique, pour les 100.000 hommes projetables du modèle d'armée.

NORMES QUANTITATIVES D'ACTIVITÉ

	2001	2002	2003	2008
	<i>Résultat</i>	<i>Objectif</i>	<i>Objectif</i>	<i>Objectif</i>
Nombre annuel de jours de sortie des unités sur le terrain avec ou sans matériels organiques	75	89	100	100
Nombre annuel d'heures de vol par pilote d'hélicoptère	145	150	160	180

Source : *Projet de loi de finances*

En 2002, l'objectif devrait être atteint, sous réserve que les hypothèses de construction budgétaire concernant le prix des carburants ne soient pas remises en cause par la conjoncture internationale.

Les normes d'entraînement des pilotes de l'aviation légère de l'armée de terre dépendront aussi de la disponibilité technique opérationnelle (DTO) des hélicoptères qui, pour certains parcs, est encore préoccupante.

La disponibilité des hélicoptères de transport Puma et Cougar continue d'être préoccupante. Pour le Puma, elle s'était redressée de 50 % à 65 % au cours du premier semestre 2001 avant de revenir à environ 60 % en avril 2002. S'agissant du Cougar, à la même date, le taux de disponibilité technique opérationnelle n'atteint que 60 %.

Le taux de disponibilité technique opérationnelle des hélicoptères de combat de type « Gazelle » après avoir brutalement chuté au milieu de l'année 2001, est revenu à un taux plus satisfaisant de 70 %. En effet, suite à deux accidents, l'ensemble du parc a dû être immobilisé à la fin de l'année 2002 pour révision. Du fait du caractère vieillissant du parc d'hélicoptère, la pièce à remplacer n'était plus usinée. Une commande spécifique a donc dû être engagée auprès d'un prestataire britannique. Compte tenu des délais de validation de la qualité des pièces, le taux de disponibilité technique opérationnelle a donc chuté à 40 % en début d'année 2002.

Si l'amélioration des crédits de fonctionnement conduit à un développement significatif du taux d'activité de l'armée de Terre, il faut relever que ceci conduira aussi, par voie de conséquence, à une augmentation des indemnités pour service en campagne.

Cette indemnité, d'un taux compris entre 33 % et 71 % de la solde de base, est accordée dès lors que les militaires quittent leur garnison pour des manœuvres d'une durée supérieure à 36 heures. Elle se révèle particulièrement difficile à prévoir et à maîtriser au niveau national puisqu'elle dépend directement de l'activité des différentes unités. On pourrait envisager de l'intégrer dans le budget de fonctionnement de ces unités de manière à mieux l'adapter à la réalité des activités militaires qui, par essence, reposent sur des manœuvres et des exercices sur le terrain.

On peut aussi s'interroger sur les coûts de gestion d'un tel dispositif qui n'existe pas au Royaume-Uni et qui existe en Allemagne pour des montants très

faibles et forfaitaires (50 centimes d'euros pour un exercice d'une durée de plus de dix heures, 5 euros par jour au-delà de 12 heures...).

Par ailleurs, il faut relativiser la portée des statistiques relatives à l'activité qui ne prennent pas en compte les opérations extérieures.

Le tableau suivant illustre le fait que la France se situe, malgré les difficultés précédemment énoncées dans la moyenne observée chez ses grands partenaires. Seul le nombre de jours de sorties sur le terrain avec matériel est nettement inférieur à celui observé aux États-Unis et au Royaume-Uni :

**ÉLÉMENTS DE COMPARAISON DE L'ACTIVITE D'ENTRAINEMENT DES FORCES
(Données 2001)**

Types d'activité (par unité et par an)	France	Etats-Unis	Royaume-Uni	Allemagne	Italie
Jours de sorties terrain avec matériels organiques	35	180	74	de 20 à 36 (estimation)	35 (estimation)
Jours de sorties terrain sans matériels organiques	40	40 (estimation)	50	20 (estimation)	20 à 40 (estimation)
Heures de vol annuelles par hélicoptère léger (par machine)	265	210 à 216	280	160 (estimation)	80
Heures de vol annuelles par hélicoptère antichar (par machine)	247	180	180 (estimation)	150 (estimation)	40 (estimation)
Heures de vol annuelles/hélicoptère de manœuvre (par machine)	227	312	270	188 (estimation)	117 (estimation)

Source : ministère de la défense

À ces normes quantitatives, le projet de budget pour 2003 adjoint des normes qualitatives, exprimées ainsi :

NORMES QUALITATIVES D'ACTIVITÉ

	2001	2002	2003 - 2008
	Résultat	Objectif	Objectif
Évaluation opérationnelle des postes de commandement (PC)	50 %	100 %	Une par PC de chaque niveau chaque année soit 100 %
Évaluation tactique des unités au combat et à l'aguerrissement	50 %	100 %	Une par unité et par an soit 100 %
Exercices de blindés (projection à l'étranger)	75 %	100 %	Une brigade tous les deux ans (soit 100 %) en 4 sessions
Évaluation des unités d'infanterie et de chars au tir réel	55 %	100 %	Une par unité et par an (soit 100 %)
Nombre annuel d'exercices interarmées et internationaux, de niveau :			
– corps d'armée	1	1	1
– division	1	1	2
– brigade	4	4	9

Source : projet de loi de finances

L'objectif est donc d'obtenir un degré adéquat de préparation opérationnel des forces mesuré par :

- l'évaluation annuelle des états-majors de la chaîne des forces et des systèmes de commandement des régiments ;
- l'évaluation annuelle des unités élémentaires dans le domaine de la manœuvre tactique et du tir opérationnel ;
- l'entraînement annuel à la projection des unités blindées mécanisées et motorisées ;
- et les exercices interarmées et interalliés.

2.- L'armée de l'Air

L'objectif de l'armée de l'air est de maintenir le niveau opérationnel nécessaire à la réalisation des missions aériennes tant dans un cadre national que dans un cadre international et interallié.

Pour cela l'activité aérienne est adaptée au métier considéré (chasse ou transport) afin de garantir à la fois la maîtrise technique nécessaire et la sécurité des vols indispensable.

Un nombre d'heures de vol minimum est fixé par pilote et par an. Il est indépendant du type d'appareil utilisé.

NORMES QUANTITATIVES D'ACTIVITÉ

	2000	2001	2002	2003-2008
	<i>Résultat</i>	<i>Résultat</i>	<i>Objectif</i>	<i>Objectif</i>
Heures de vol par pilote de combat	180	180	180	180
Heures de vol par pilote de transport	400	400	400	400

Source : ministère de la défense

Pour 2001, la prévision d'activité totale était de 298.017 heures de vol. Cette activité avait été élaborée pour permettre le maintien au niveau requis des capacités opérationnelles des équipages ainsi que la satisfaction des besoins en capacité de transport.

L'activité réalisée (au 31 août 2002) est de 140.339 heures. Ce résultat traduit un retard de 12 % par rapport à l'activité prévue. Si l'aviation de combat n'accuse qu'un faible retard, la mauvaise disponibilité des flottes Alphajet, Epsilon, Tucano, Transall due soit au vieillissement des flottes, soit au manque de pièces, explique ce mauvais chiffre.

La faible disponibilité de la flotte de transport est un problème particulièrement préoccupant qui avait déjà obéré l'exécution de l'année 2000 puisque 97.460 heures de vol avaient été réalisées par l'aviation de transport pour un objectif de 105.062, soit une minoration de 7 %.

En 2001, l'armée de l'air a effectué 270.956 heures de vol, au lieu des 303.200 heures prévues. Elles se répartissent comme suit :

- 101.413 heures pour l'aviation de combat (contre 108.050 prévues) ;
- 95.080 heures pour l'aviation de transport (104.925 prévues) ;
- 65.080 heures pour les écoles (77.145 prévues) ;
- 9.383 heures pour les avions de complément (13.080 prévues).

Cette réduction de 32.244 heures (**- 10,6 %**) est principalement due à un problème de disponibilité des flottes de transport (Transall) et de combat (Mirage 2000, Mirage F1) ainsi qu'à des difficultés pour l'entraînement (disponibilité des centres de détection et de contrôle).

Il faut cependant remarquer que le calcul des taux d'activité aérienne par pilote (chasse et transport) ne tient pas compte des opérations extérieures. Celles-ci conduisent à une réalisation plus délicate des heures de vol car, sur les théâtres d'opérations, l'activité opérationnelle est moins maîtrisable et de nombreux moyens peuvent être maintenus en alerte au sol.

Le tableau suivant illustre le fait que la France se situe, malgré les difficultés précédemment énoncées dans la moyenne observée chez ses grands partenaires :

ACTIVITE MOYENNE REALISEE EN 2001

(en heures de vol)

	France	États-unis	Allemagne	Royaume-Uni	Russie
Activité totale	270.956	2.066.000	130.000	335.000	n.c.
Activité par pilote de combat	180	180	145	195	20 à 25

Source : ministère de la défense

Le nombre très inférieur d'heures de vol observé en Allemagne s'explique par le fait que, pour la formation de ses pilotes, ce pays fait appel à des écoles de pilotage civiles, ainsi qu'à l'armée de l'air des États-unis. De plus, l'activité de son aviation de transport est faible par rapport à celle de l'armée de l'air française car il ne dispose pas de forces prépositionnées.

À ces normes quantitatives, le projet de loi de finances pour 2003 a adjoint des normes qualitatives :

NORMES QUALITATIVES D'ACTIVITE

	2001 Résultat	2002 Objectif	2003 Objectif
– Exercice international type « Red flag »	– 33 % des pilotes opérationnels ont participé à un exercice type Red flag	– Participation annuelle de 33 % des pilotes opérationnels à un exercice type Red flag	– objectif compris entre 33 et 50 %
– Exercice international type « Gafic »	– Huit équipages d'avion de transport tactique ont participé à un exercice type Gafic	– Participation annuelle de dix équipages d'avion de transport tactique à un exercice type Gafic	– Participation annuelle de dix équipages d'avion de transport tactique à un exercice type Gafic
Campagne de combat	Les escadrons ont effectué une campagne de combat de 15 jours en France	Une par escadron et par an en France (de 15 jours)	Une par escadron et par an en France (de 15 jours)
Campagne de tir	Les escadrons ont effectué une campagne de tir de 15 jours en France	Une par escadron et par an en France (15 jours)	Une par escadron et par an en France (15 jours)
Tir de missile	Moins de un par carrière	Moins de un par carrière	Un tir par pilote de combat opérationnel
Tir de bombe guidée laser	Moins de un par an par pilote	Moins de un par an par pilote	Un tir de missile laser par pilote de combat opérationnel (et pour 30 % des pilotes confirmés)

Source : ministère de la défense

3.– La Marine

L'activité de la Marine se caractérise par le nombre de jour de mer pour ses bâtiments et d'heures de vol pour ses aéronefs.

L'expérience accumulée et la comparaison avec les marines de nos principaux partenaires montrent que les 90 jours de mer par an pratiqués dans les années passées sont insuffisants pour maintenir un niveau convenable en opérations. L'objectif pertinent est de 100 jours de mer par an, qui devrait être atteint en 2003 et maintenu ensuite.

Pour ce qui concerne les aéronefs, l'utilisation des mêmes indicateurs que l'armée de l'Air conduit la Marine à prescrire une activité annuelle de 180 heures de vol pour ses pilotes de chasse.

Le volume général d'activité des bâtiments, avec 248.883 heures de navigation en 2001 a baissé de 15 % depuis 1999. Une **tendance à la baisse de l'activité** semble donc se dessiner.

NORMES QUANTITATIVES D'ACTIVITE

	2001 Résultat	2002 Objectif	2003-2008 Objectif
Nombre de jours en mer par bâtiment (bâtiments de haute mer)	85 (99)	97 (108)	100 (110)
Nombre annuel d'heures de vol :			
– pilote de chasse	175	180	180
– pilote d'hélicoptère	204	220	220
– équipage de patrouille maritime	340	350	350

Source : projet de loi de finances

Évaluée en jours de mer, sur la base d'un minimum de 6 heures de navigation par jour de mer, cette activité représente un total de 15.130 jours (– 6,6 % depuis 1999), avec la répartition moyenne suivante :

- bâtiments de combat 99 jours de mer
- bâtiments de soutien 68 jours de mer
- bâtiments auxiliaires 67 jours de mer
- bâtiments de gendarmerie maritime 82 jours de mer

Pour mémoire, le taux d'activité moyen de la *Royal Navy* serait de 150 jours de mer pour les bâtiments de surface.

S'agissant de l'aviation navale, le total d'heures de vol effectuées s'élevait pour l'année 2001 à **50.065 heures**, contre 47.250 heures en 2000, mais 58.400 heures en 1999.

Ce redressement est du aux facteurs suivants :

- pic d'activité en fin d'année 2001, lié à l'opération HERACLES menée en Afghanistan, alors que cette période est habituellement plus calme (conditions météorologiques et congés de fin d'année) ;
- augmentation du nombre de Super Étendard Modernisés affectés en flottille;
- amélioration de la disponibilité des Lynx ;
- montée en puissance des Rafale Marine et des Falcon 50.

Comme pour les pilotes de combat de l'armée de l'Air, la norme d'activité des pilotes de Super Étendard est de 180 heures par an. Elle est de 220 heures en moyenne pour l'ensemble des pilotes de l'aéronautique navale.

À ces normes quantitatives, le projet de loi de finances pour 2003 adjoint des normes qualitatives :

NORMES QUALITATIVES D'ACTIVITE

	2001 Résultat	2002 Objectif	2003-2008 Objectif
Fréquence des stages de remise en condition opérationnelle (RECO)	n.c.	1 tous les 3 ans	1 tous les 2 ans (50 bâtiments de combat en stage par an)
Maintien de la capacité opérationnelle dans des domaines spécifiques (nombre d'exercices par an)	6 « amphibies » 7 « guerre de mines » 11 « action de l'État en mer » 1 « lutte contre la pollution » 1 « évacuation de ressortissants » 2 sorties du groupe aéronaval de 6 semaines	4 « amphibies » 3 « guerre de mines » 2 « action de l'État en mer » 1 « lutte contre la pollution » 1 « évacuation de ressortissants » 1 sortie du groupe aéronaval de 4 mois	4 « amphibies » 3 « guerre de mines » 2 « action de l'État en mer » 1 « lutte contre la pollution » 1 « évacuation de ressortissants » 2 sorties du groupe aéronaval de 6 semaines
Campagne de tir (missile et/ou torpille)	1 par unité de combat et par an (flottille, bâtiment, sous-marin)	1 par unité de combat et par an (flottille, bâtiment, sous-marin)	1 par unité de combat et par an (flottille, bâtiment, sous-marin)

Source : projet de loi de finances

4.- La Gendarmerie

L'activité de la Gendarmerie se décline autour de trois missions :

- missions de police, judiciaire et administrative, ayant pour but de maintenir le bon ordre, de protéger les biens et les personnes, et de faire respecter la loi ;
- missions militaires de défense du territoire en temps de crise ou de guerre, de participation au contrôle gouvernemental de l'armement nucléaire et de participation à la mobilisation ;
- missions diverses au profit des autres ministères et des grandes administrations de l'État pour l'application de la réglementation, l'exécution d'enquêtes, la recherche et la diffusion de renseignements.

L'activité est suivie par type de mission, en termes « d'heures-gendarmes. »

Élaborés dans le cadre du plan pluriannuel « Gendarmerie 2002 », les objectifs d'activité de la Gendarmerie prennent en considération les instructions gouvernementales fixées notamment dans le cadre de la réforme de l'État, de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité et par les conseils de sécurité intérieure successifs.

Le plan pluriannuel prenant fin le 31 décembre 2002, un nouveau plan d'action est en cours d'élaboration pour couvrir les cinq à six années à venir. Il s'appuiera sur la future loi de programmation militaire et sur la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

NORMES QUANTITATIVES D'ACTIVITE

(en nombre de jours par an et par escadron)

	2001 Résultat	2002 Objectif	2003 Objectif
Entraînement organique pour la Gendarmerie	10	10	10
Entraînement organique pour la gendarmerie mobile (1)	17	n.c.	n.c.

(1) le niveau d'entraînement de la Gendarmerie mobile est très dépendant du niveau de l'activité (réquisitions).

La gendarmerie articule le nouveau plan d'action autour des grandes orientations tracées par cette loi :

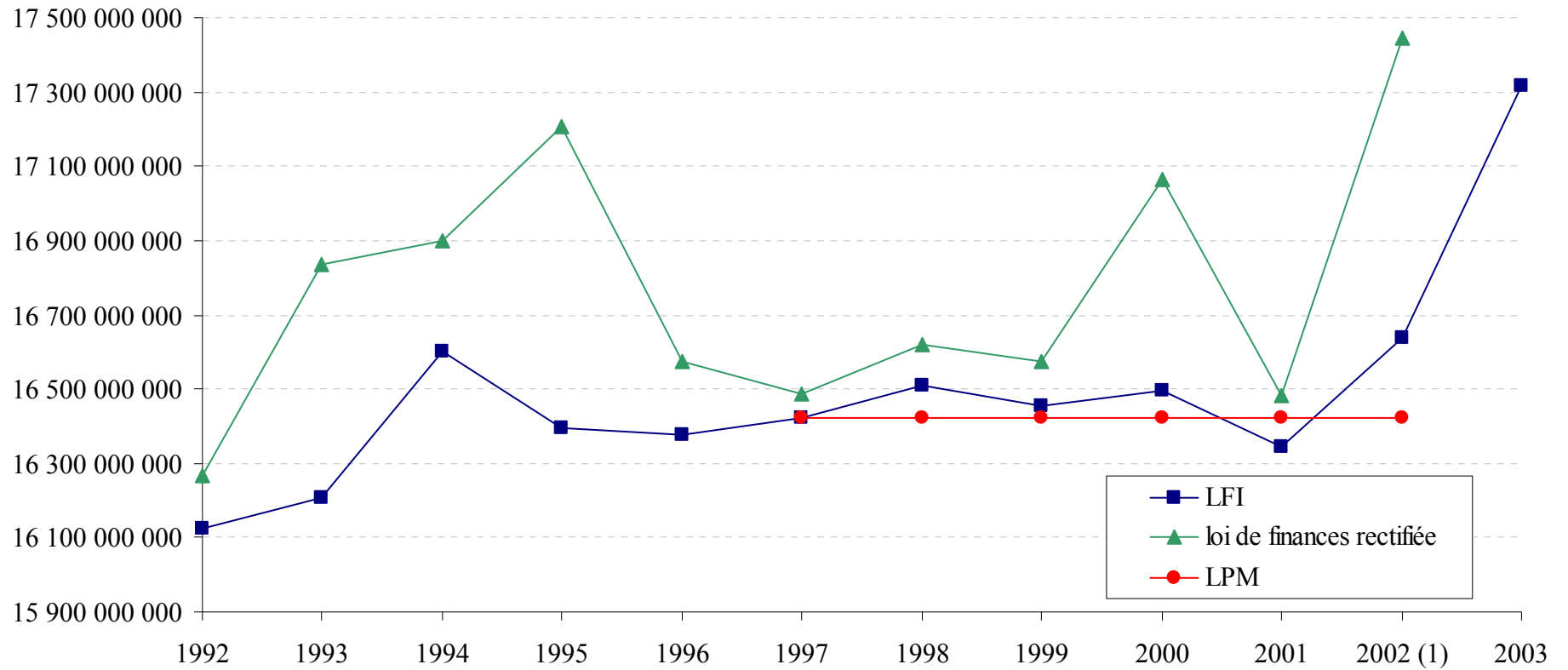
- La nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure incitera la gendarmerie à agir en relation encore plus étroite avec les différents acteurs de la sécurité aux niveaux national et local. Dans ce but, elle va développer les échanges avec le monde civil. La **coopération et la coordination opérationnelle avec la police nationale seront renforcées**, notamment au sein des offices centraux, des groupements d'intervention régionaux ou encore dans le domaine du renseignement, de l'accès aux fichiers et de l'optimisation des moyens de la police technique et scientifique.
- L'efficacité dans la lutte contre la délinquance et l'insécurité sera améliorée par la recherche du meilleur équilibre entre l'action de proximité et l'activité judiciaire, dont la finalité première est l'arrestation des auteurs d'infractions. Pour accroître l'efficacité de la lutte contre la délinquance, la gendarmerie mobile et la réserve sélectionnée seront mieux utilisées. En conséquence, elle sera – au moins partiellement – **déchargées de certaines tâches qui ne sont pas directement liées à la lutte contre l'insécurité**.
- L'adaptation constante de l'organisation territoriale et du service de la gendarmerie aux nouveaux enjeux de la sécurité doit conduire l'institution à explorer de nouveaux modes de fonctionnement. Ainsi, elle devra **réorganiser ses unités situées en zone périurbaine** en cohérence avec le dispositif de la police nationale. En zone rurale, elle développera localement le concept de **communauté de brigades** qui dégagera, grâce à une mutualisation efficace des moyens, une capacité opérationnelle suffisante pour répondre à l'évolution de la délinquance tout en préservant le lien de proximité avec la population.
- La mise en place d'une **démarche qualité** vise à établir une meilleure adéquation du service rendu par les unités aux attentes et aux besoins de la population. Un soin particulier devra être apporté à l'accueil tant physique que téléphonique, à la prise en compte des victimes, au suivi personnalisé du dossier des plaignants et à la qualité des interventions.

Par ailleurs, la gendarmerie est engagée depuis 1995 dans une démarche de contrôle de gestion. La mise en place en 2003 du nouvel outil d'information budgétaire et comptable de la gendarmerie, permettra de mettre en perspective la ressource budgétaire avec les objectifs de gestion.

EVOLUTION DEPUIS 1992 EN EUROS CONSTANTS 2002 DES CREDITS DU TITRE III (hors pensions)

- de la loi de finance initiale (LFI)
- de la loi de finance rectifiée (après annulations et LFR)
- de la programmation militaire (LPM)

(en euros constants)



(1) Situation au 31 août 2002

E.- L'EXTERNALISATION : UN MODE DE GESTION A DEVELOPPER

L'externalisation consiste à confier certaines tâches à des sociétés extérieures aux armées. Une telle démarche semble de nature à réduire certains coûts, notamment parce que les prestataires privés sont spécialisés dans leur domaine et donc plus efficace. L'externalisation doit permettre aux armées de se concentrer sur leurs tâches essentielles.

1.- Les expériences menées en France

La directive ministérielle n° 30.892 du 3 août 2000 fixe le cadre général de la démarche d'externalisation au sein du ministère de la Défense.

Si l'externalisation a commencé avant la professionnalisation des armées, celle-ci en a fortement accéléré le processus. En effet, certaines tâches telles que le nettoyage et l'entretien courant des immeubles étaient généralement confiées aux appelés. Ces tâches ne correspondent pas aux aspirations des militaires engagés professionnels.

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

- les tâches assurées par les appelés, qui sont insuffisamment attractives pour être confiées à des personnels civils ou militaires du ministère de la Défense ;
- les fonctions de soutien général ;
- et les opérations de forte technicité sous réserve des dispositions permettant de garantir la réversibilité du mode de gestion.

Cette démarche doit permettre aux armées de se **recentrer sur le cœur de leurs missions**.

2.- Les exemples étrangers

Les États-Unis et le Royaume-Uni, disposant d'armées professionnelles depuis plus longtemps que notre pays, ont développé de nombreuses expériences d'externalisation.

a) Les États-Unis

Dès 1966, la directive A 76 de l'Office de gestion et du budget, placé auprès du Président des États-Unis, a organisé une méthodologie de comparaison des coûts entre le secteur public et le secteur privé, afin de confier à des sociétés privées les fonctions qui y seraient réalisées de manière moins coûteuse.

Adopté en 1998, le *Fair Act (Federal activities inventory act)* a pour but de recenser la liste des postes pouvant être externalisés. Désormais, les administrations

doivent présenter chaque année, avant le 30 juin, une liste d'activités susceptibles d'être externalisées. Cependant, depuis les attentats du 11 septembre 2001, le processus d'externalisation semble s'être ralenti du fait, notamment, des difficultés à contrôler les sociétés privées.

b) Le Royaume-Uni

Plus que l'externalisation, les Britanniques recherchent désormais le plus souvent le financement intégral par le secteur privé d'équipements publics. C'est ainsi qu'ils travaillent actuellement sur un projet relatif au ravitaillement en vol.

Le « *private finance initiative* », c'est-à-dire « initiative de financement privé » est un procédé reposant sur le financement par le secteur privé d'équipements publics, ce qui permet un **lissage des dépenses publiques**. En effet, l'entreprise qui finance l'équipement public loue ensuite son utilisation à l'État.

L'externalisation est même devenue la règle car « l'initiative de financement privé » doit être examinée **en priorité** avant l'hypothèse d'un financement public. Certaines activités relèvent d'ores et déjà de ce type de contrats. Il s'agit notamment :

- du système de télécommunications fixe des armées ;
- de l'administration des ressources humaines ;
- ou encore de la gestion du parc des véhicules.

Actuellement, le Royaume-Uni réfléchit à la possibilité d'externaliser le **ravitaillement en vol**. Si l'armée de l'air britannique étudie cette question, c'est évidemment pour des raisons de coût. En effet, une entreprise privée est en mesure d'utiliser les appareils lorsque l'armée ne les utilise pas, augmentant ainsi leur rentabilité. Deux avions permettraient de réaliser de telles missions, tout à tour civiles et militaires : le Boeing 767 T/T et l'Airbus A.330-200 MRTT.

La France compte 14 ravitailleurs en vol. Est-il pour autant envisageable de confier à une entreprise privée les trois ravitailleurs réservés à la dissuasion nucléaire ?

Cependant, alors qu'une vingtaine de ravitailleurs seraient nécessaires à l'armée de l'air française, l'hypothèse selon laquelle les six avions manquants pourraient être loués selon la méthode britannique doit être sérieusement étudiée.

*

L'externalisation présente des avantages indéniables en termes financiers et d'efficacité. **Votre Rapporteur spécial est donc particulièrement favorable au développement de telles expériences.**

Néanmoins, dans la mesure où les forces françaises sont projetables, il convient de se demander dans quelle mesure des salariés de sociétés privées – même

s'ils sont réservistes— accepteront de risquer leur vie dans le cadre d'opérations extérieures.

N° 0256-40 .- Rapport de M. François d'Aubert sur le projet de loi de finances pour 2003 - (défense)