



N° 1110
(1^{ère} partie)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 40

DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS d'AUBERT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT SONT STABILISES	11
A.- LES EFFECTIFS.....	11
1.- La variation des effectifs budgétaires.....	11
2.- Les mesures d'effectifs par catégorie	11
3.- La gestion des effectifs civils.....	12
4.- Les recrutements de militaires	13
B.- LES DEPENSES DE REMUNERATIONS	14
1.- Les dépenses de pensions	14
2.- La hausse des crédits de rémunérations.....	15
3.- Des mesures favorables à la condition militaire	16
C.- L'ACTIVITE DES FORCES.....	17
1.- L'armée de Terre.....	17
2.- L'armée de l'Air.....	18
3.- La Marine	18
D.- L'ADAPTATION AUX BESOINS DES CREDITS DU TITRE III.....	19
1.- Les insuffisances de la construction budgétaire initiale en voie de résorption..	19
2.- Le financement des opérations extérieures	20
<i>a) Les modalités de financement des opérations extérieures.....</i>	<i>21</i>
<i>b) Vers une réforme du financement des opérations extérieures ?</i>	<i>21</i>
3.- Les dépenses de fonctionnement courant	22
E.- QUELLES ECONOMIES SUR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT ?..	24
II.- LA REFORME BUDGETAIRE DOIT ACCOMPAGNER LA MODERNISATION DU MINISTERE	27
A.- METTRE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001.....	27
1.- Une mission unique	27
2.- Sept programmes et trente-cinq actions.....	27

3.– Les expérimentations	28
B.– REFORMER LES MODES DE GESTION	29
1.– Développer « l'interarmisation »	29
2.– Regrouper les archives	31
3.– Rechercher une meilleure efficacité du ministère	31
a) Améliorer la conduite des programmes d'armement	32
b) Rendre plus efficace la gestion du personnel	32
C.– REDUIRE LE COUT DES POSTES PERMANENTS A L'ETRANGER	33
D.– L'EXTERNALISATION : CINQ CHANTIERS POUR 2004	34
1.– La formation initiale des pilotes d'hélicoptères	34
a) Le projet du ministère	35
b) Quel sera le champ réel de cette externalisation ?	35
c) Comment en évaluer le coût ?	35
2.– La politique immobilière	36
a) La gestion des parcs de logements	36
b) Un régime juridique dérogatoire	37
c) Accélérer le rythme des cessions immobilières	38
3.– La gestion du parc automobile	40
4.– Le transport aérien de longue portée	40
5.– La logistique des opérations extérieures	40
III.– L'ENVIRONNEMENT DES FORCES	41
A.– LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT	41
1.– Les effectifs	42
2.– Le coût d'intervention de la DGA	42
3.– La direction des centres d'expertise et d'essais	44
4.– Le développement de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement	45
5.– Le compte de commerce « Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État »	46
B.– REDUIRE LES DEPENSES DE COMMUNICATION DU MINISTERE DE LA DEFENSE ..	47
1.– La délégation à l'information et à la communication de la défense	47
2.– L'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense	48
3.– Réduire les dépenses de l'ensemble des organismes chargés de la communication	49
4.– Les revues : un financement complexe	52

C.– LE SERVICE DE SANTE DES ARMEES	54
D.– LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMEES	54
1.– Les crédits budgétaires	55
2.– Le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers »	55
IV.– LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT : RESTAURER LA DISPONIBILITE TECHNIQUE OPERATIONELLE	57
A.– UN REDRESSEMENT NET MAIS CONTRASTE DES CREDITS D'EQUIPEMENT.....	57
1.– L'enveloppe de la programmation respectée.....	58
a) <i>Le périmètre</i>	58
b) <i>La dotation pour 2004</i>	59
2.– Rétablir la disponibilité opérationnelle malgré des coûts en hausse significative	59
a) <i>Une dotation en hausse</i>	59
b) <i>Un taux de disponibilité des matériels qui reste préoccupant</i>	60
c) <i>L'ascension vertigineuse des coûts de maintenance</i>	60
3.– Les dotations d'équipement pour 2004.....	61
4.– Le périmètre des dépenses d'équipement semble souple.....	61
a) <i>Le fonds pour les restructurations de la défense</i>	61
b) <i>Le coût de la transformation de DCN</i>	62
c) <i>L'impact du BCRD sur les crédits de la défense</i>	62
B.– L'EXECUTION DES CREDITS	63
1.– La régulation de l'exercice 2002	63
2.– La consommation des crédits de paiement.....	65
3.– La mobilisation du stock des autorisations de programmes.....	68
C.– COMMENT SONT UTILISES LES CREDITS D'EQUIPEMENT ?	71
1.– Un exemple de redéploiement	71
2.– Quand le maintien en condition opérationnelle devient trop coûteux	72
D.– UTILISER LES METHODES INNOVANTES DE FINANCEMENT.....	73
1.– Les financements innovants	73
2.– L'enjeu de la patrimonialité	74
3.– La future ordonnance sur les partenariats public-privé	74
E.– UN VIGOUREUX EFFORT EN FAVEUR DE LA RECHERCHE.....	75
1.– La recherche et technologie	76
2.– La recherche et développement	79

3.– La coopération en matière de recherche.....	81
---	----

ACCES A LA DEUXIEME PARTIE DU RAPPORT

V.– L'EXECUTION DES GRANDS PROGRAMMES : L'ADAPTATION DES SYSTEMES DE FORCES.....

A.– LA DISSUASION	Erreur ! Signet non défini
1.– Les crédits transférés au commissariat à l'énergie atomique	Erreur ! Signet non défini
2.– La force océanique stratégique.....	Erreur ! Signet non défini
a) <i>Les sous-marins</i>	Erreur ! Signet non défini
b) <i>Les missiles balistiques</i>	Erreur ! Signet non défini
3.– La composante aéroportée.....	Erreur ! Signet non défini
B.– COMMUNICATION ET RENSEIGNEMENT.....	Erreur ! Signet non défini
1.– Le renseignement stratégique.....	Erreur ! Signet non défini
a) <i>Le satellite de renseignement stratégique HELIOS II</i>	Erreur ! Signet non défini
b) <i>Le bâtiment MINREM : le prestataire privé assurerait le maintien en condition opérationnelle</i>	Erreur ! Signet non défini
2.– Les satellites de communication Syracuse	Erreur ! Signet non défini
C.– PROJECTION ET MOBILITE.....	Erreur ! Signet non défini
1.– La projection aérienne de la force de réaction : l'A400M	Erreur ! Signet non défini
2.– La mobilité de théâtre : l'hélicoptère de transport NH90	Erreur ! Signet non défini
3.– Le transport stratégique maritime : les bâtiments de projection et de commandement	Erreur ! Signet non défini
D.– LA FRAPPE DANS LA PROFONDEUR	Erreur ! Signet non défini
1.– Le second porte-avions	Erreur ! Signet non défini
2.– Le Rafale	Erreur ! Signet non défini
3.– Les missiles de croisière.....	Erreur ! Signet non défini
a) <i>Le Scalp EG</i>	Erreur ! Signet non défini
b) <i>L'armement air-sol-modulaire</i>	Erreur ! Signet non défini
E.– LE MILIEU AEROTERRESTRE.....	Erreur ! Signet non défini
1.– La modernisation de la capacité d'action blindée: le char Leclerc.....	Erreur ! Signet non défini
a) <i>Des retards à répétition</i>	Erreur ! Signet non défini
b) <i>L'historique du programme</i>	Erreur ! Signet non défini
c) <i>Un coût énorme</i>	Erreur ! Signet non défini
2.– Le Véhicule blindé de combat d'infanterie.....	Erreur ! Signet non défini
3.– L'hélicoptère de combat Tigre	Erreur ! Signet non défini
E.– LE MILIEU AEROMARITIME	Erreur ! Signet non défini
G.– LE MILIEU AÉROSPATIAL	Erreur ! Signet non défini

1.– L'abandon de la valorisation du système Roland	Erreur ! Signet non défini
2.– La défense sol-air moyenne portée	Erreur ! Signet non défini
VI.– LES INDUSTRIELS D'ÉTAT	Erreur ! Signet non défini
A.– DCN	Erreur ! Signet non défini
1.– Le statut d'entreprise nationale	Erreur ! Signet non défini
a) <i>Le changement de statut</i>	Erreur ! Signet non défini
b) <i>La constitution du capital</i>	Erreur ! Signet non défini
c) <i>Les avantages attendu du nouveau statut</i>	Erreur ! Signet non défini
d) <i>Le principe de neutralité fiscale pour la Marine</i>	Erreur ! Signet non défini
2.– Le compte de commerce « Constructions navales de la marine militaire »	Erreur ! Signet non défini
a) <i>Une gestion critiquée</i>	Erreur ! Signet non défini
b) <i>Une clôture prochaine</i>	Erreur ! Signet non défini
3.– Des défaillances qui perdurent mais des perspectives à exploiter	Erreur ! Signet non défini
a) <i>L'activité</i>	Erreur ! Signet non défini
b) <i>Les effectifs</i>	Erreur ! Signet non défini
c) <i>Des délais excessifs et une qualité défailante</i>	Erreur ! Signet non défini
d) <i>Les perspectives de commandes</i>	Erreur ! Signet non défini
B.– GIAT INDUSTRIES	Erreur ! Signet non défini
1.– Un fardeau financier dont le groupe peine à se départir	Erreur ! Signet non défini
a) <i>Des pertes importantes</i>	Erreur ! Signet non défini
b) <i>Le contrat avec les Émirats arabes unis</i>	Erreur ! Signet non défini
c) <i>De nouveaux besoins de recapitalisation</i>	Erreur ! Signet non défini
d) <i>Les effectifs</i>	Erreur ! Signet non défini
2.– Quel avenir pour le groupe ?	Erreur ! Signet non défini
a) <i>Des perspectives d'activité très limitées</i>	Erreur ! Signet non défini
b) <i>Le plan stratégique pour la période 1999-2002</i>	Erreur ! Signet non défini
c) <i>Le « projet Giat 2006 »</i>	Erreur ! Signet non défini
AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE LA DEFENSE, SUR LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME DU MINISTERE DE LA DEFENSE	Erreur ! Signet non défini
EXAMEN EN COMMISSION	Erreur ! Signet non défini
<i>Article 46 : Mesures nouvelles. Dépenses ordinaires des services militaires</i>	Erreur ! Signet non défini
<i>Article 47 : Mesures nouvelles. Dépenses en capital des services militaires</i>	Erreur ! Signet non défini

INTRODUCTION

Inscrit dans la volonté du Président de la République de redressement de l'effort de défense, le projet de budget pour 2004 met en œuvre la **deuxième annuité de la future loi de programmation 2003-2008**. Il conforte et amplifie la très nette inflexion en faveur de la défense comme l'attestent les données suivantes :

BUDGET DU MINISTERE DE LA DEFENSE POUR 2004

(en milliards d'euros)

	Dotations pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Variation (en %)
Pensions	8,89	9,16	3,04
Titre III hors pensions	17,42	17,50	0,46
Titres V et VI (en crédits de paiement)	13,64	14,90	9,24
Total	39,96	41,56	4,00

La forte progression de **4,0 %** atteint même **4,31 %** sans les pensions.

L'effectif budgétaire total (y compris ceux rémunérés sur comptes de commerce) atteindra 455.177 civils et militaires, en baisse de 205 postes.

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 2004 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.

Par ailleurs, le budget de **fonctionnement**, tout en donnant les moyens aux forces d'assurer leur niveau d'activité, illustre le souci du ministère de **contenir les dépenses de fonctionnement courant**. La réforme du ministère doit être amplifiée.

L'amélioration de la **condition militaire** est au cœur de la réussite de la consolidation de la professionnalisation des armées. La programmation mettra en œuvre un fonds de consolidation, doté de 572,58 millions d'euros pour l'ensemble de la période, dont 45,96 millions d'euros sont ouverts en 2004.

Toutes les catégories d'investissement – à l'exception des crédits destinés aux études et développement – 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 11% en crédits de paiement. De même, les crédits de fabrication augmentent de 19 % en crédits de paiement et de 37,2 % en autorisations de programme.

Enfin, la **recherche** constituant un enjeu majeur de l'indépendance technologique française – lui permettant ainsi d'assurer son rang sur la scène internationale – le projet de loi de finances renforce, comme le prévoit la programmation militaire, le moyens de la préparation de l'avenir. L'effort global en faveur de la recherche atteint 1,24 milliard d'euros, même si la baisse des dotations en faveur des **études amont** est inquiétante.

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 de DCN et Giat Industries. Plus généralement, les délais des travaux de maintenance de nos matériels ou encore les procédures d'achat de semblent parfois inadaptées.

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 2003.

À cette date, 75 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur, qui disposait de 100 % des réponses le jour de la présentation de son rapport.

I.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT SONT STABILISES

Les crédits de fonctionnement proposés pour 2004 traduisent l'achèvement de la professionnalisation ainsi que la volonté de donner aux armées les moyens nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement et redresser leurs indicateurs d'activité.

A.- LES EFFECTIFS

1.- La variation des effectifs budgétaires

L'article 3 de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 fixe à 437.896 postes l'effectif global programmé de la défense pour 2004.

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

Ces chiffres ne correspondent pas à l'effectif inscrit dans le « bleu budgétaire ». En effet, celui-ci incorpore, outre les personnels précédemment mentionnés, les effectifs affectés aux activités retracées dans des comptes de commerce.

VARIATION DES EFFECTIFS TOTAUX DU MINISTERE,
PAR CATEGORIE DE PERSONNEL

	Effectifs 2003	Effectifs 2004	Différence
Fonctionnaires	45.587	45.292	- 295
Contractuels	7.615	7.583	- 32
Ouvriers	45.385	44.860	- 525
Militaires	356.795	357.442	+ 647
Total	455.382	455.177	- 205

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

Pour 2004, la même tendance se poursuit puisque 205 postes sont à nouveau supprimés. Ce chiffre résulte de la création de 647 postes de militaires et de la suppression de 852 postes de civils dont 525 postes d'ouvriers.

2.- Les mesures d'effectifs par catégorie

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 2004

		Air	Terre	Marine	Gendarmerie	DGA (1)	SSA (2)	Autres	Total
Militaires	Officiers	+ 83	+ 28	+ 9	+ 41	- 26	+298	+ 33	+ 466
	Sous-officiers	- 459	- 1.169	+4	+1.136	-	- 74	+ 5	- 557
	Militaire du rang	+ 393	+ 2.093	- 144	-	-	-	-	+ 2.342
	Volontaires	- 7	- 1.586	- 5	- 6	-	-	-	- 1.604
	<i>Sous-total</i>	<i>+ 10</i>	<i>- 634</i>	<i>- 136</i>	<i>+ 1.171</i>	<i>- 26</i>	<i>+ 224</i>	<i>+ 38</i>	<i>+ 647</i>
Civils	Titulaires	- 23	- 135	+ 92	- 15	- 177	+ 46	+ 41	- 171
	Contractuels	+ 10	- 4	- 13	- 1	- 26	-	+ 8	- 26
	Ouvriers d'État	- 19	- 205	+ 150	+ 11	- 16	- 104	- 51	- 234
	<i>Sous-total</i>	<i>- 32</i>	<i>- 344</i>	<i>+ 229</i>	<i>- 5</i>	<i>- 219</i>	<i>- 58</i>	<i>- 2</i>	<i>- 431</i>
Total	- 22	- 978	+ 93	+ 1.166	- 245	+ 166	+ 36	+ 216	

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

(2) Service de santé des armées.

Le projet de loi de finances pour 2004 conduit globalement à la **création nette de 216 emplois**, après la création de 1.352 emplois en 2003 et la suppression nette de 244 emplois en 2002. Les emplois d'ouvriers vont décroître de 234 unités tandis que les emplois de militaires de carrière ou servant sous contrat vont augmenter de 647.

Derrière ce chiffre, il faut souligner l'effort réalisé pour les emplois d'officiers (466 créations nettes d'emplois budgétaires) et de militaires du rang (2.342 créations nettes d'emplois budgétaires).

De plus, la « participation du ministère de la défense au plan de renouveau de Giat industries » justifie l'inscription d'une mesure nouvelle (n° 14) de **56,8 millions d'euros** sur les chapitres de personnels du titre III. Cette mesure se décompose en une dotation reconductible – qui serait donc intégrée aux services votés dans le prochain projet de loi de finances – d'un montant de **11,49 millions d'euros** et une dotation non reconductible de **45,32 millions d'euros**. Cette dotation devrait permettre de financer la transformation de **503 emplois**, dont 392 emplois à statut ouvrier et 111 emplois de fonctionnaires.

En outre, la création nette de **1.166 emplois budgétaires pour la Gendarmerie, avec une création nette de 1.171 emplois de militaires**, 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.

3.– La gestion des effectifs civils

Les années 2002 et 2003 ont été marquées par une réduction très sensible des sous-effectifs en personnel civil affectant les armées et les services communs. Cette progression des effectifs réalisés résulte principalement des efforts accomplis dans les recrutements des fonctionnaires et de la comptabilisation progressive des agents dits « Berkani » dans les effectifs réalisés au cours du second semestre 2002.

Le sous-effectif en ouvriers d'État résulte pour l'essentiel de l'interdiction d'embauche appliquée depuis plusieurs années à cette catégorie d'agents. Toutefois, les 900 embauches octroyées au ministère de la défense en 2002 et, au-delà, les arrivées prévues d'ouvriers provenant d'organismes touchés par des restructurations industrielles – aux premiers rangs desquels Giat industries et DCN – devraient contribuer au maintien du niveau des effectifs constatés en 2003.

En 2004, le ministère ayant prévu de ne renouveler qu'un départ en retraite sur deux, les effectifs civils diminueront de **431 postes**. Si cette baisse est importante au regard des propositions de réduction d'effectifs des autres ministères, **cet effort devrait être amplifié**.

4.– Les recrutements de militaires

Pour l'**armée de terre**, l'année 2002 s'est caractérisée par la poursuite de la résorption progressive du sous-effectif observé chez les officiers puisque le taux de réalisation global atteint 99,3 %. Ce résultat a été obtenu grâce à une forte limitation des départs, mais aussi grâce à la poursuite de recrutements importants d'officiers servant sous contrat.

La catégorie des sous-officiers a connu, en 2002, une **augmentation très nette et imprévue de départs conjoncturels** qui a amplifié un sous-effectif jusque-là masqué par les réductions annuelles de postes budgétaires. En revanche le léger sur-effectif des sergents reflète l'augmentation régulière du recrutement depuis 2000. Le décalage constaté pour les engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) est dû principalement à un accroissement des départs parmi **les personnels recrutés dans l'année**. Par ailleurs, le projet de loi de finances met en œuvre l'engagement de la loi de programmation militaire consistant à transformer 1.572 postes de volontaires en **1.000 postes d'engagés volontaires de l'armée de terre**.

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

Après avoir subi un taux élevé de départs de sous-officiers en 2001, du fait de la reprise économique, l'armée de l'air a vu le sous-effectif de cette catégorie se stabiliser en 2002. Celui-ci devrait pourtant se creuser à nouveau en 2003, en raison d'une recrudescence des départs au cours du premier semestre 2003 que l'état-major explique par les incertitudes sur l'avenir du système de retraite. Les actions de recrutement de militaires techniciens de l'air (MTA), menées au niveau des bases aériennes, a permis d'atteindre le niveau d'effectif prévu pour cette catégorie de personnel. En 2004, le recrutement devra assurer le renouvellement des militaires techniciens de l'air quittant l'institution, soit environ 1.500 militaires par an.

Pour la **marine**, en 2002 et 2003, le déficit d'officiers s'est stabilisé. Le recours à des recrutements d'officiers sous contrat n'a pas encore permis de réduire

significativement cet écart. En revanche, depuis 2003, la situation des effectifs des sous-officiers est plus satisfaisante. Quant aux militaires du rang, leur effectif réel stagne.

Le tableau suivant présente l'évolution des effectifs civils et militaires entre 2003 et 2004 :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES DE LA DÉFENSE

(en emplois budgétaires)

	Budget voté 2003	PLF 2004
<i>Armée de Terre</i>		
Officiers	15.776	15.804
Sous-officiers	51.274	50.105
Militaires du rang engagés	66.470	68.563
Appelés et volontaires	3.954	2.368
<i>Effectif militaire total</i>	<i>137.474</i>	<i>136.840</i>
Personnels civils	30.391	30.052
<i>Armée de l'Air</i>		
Officiers	6.840	6.923
Sous-officiers	37.673	37.214
Militaires du rang engagés	17.185	17.578
Appelés et volontaires	1.898	1.891
<i>Effectif militaire total</i>	<i>63.596</i>	<i>63.606</i>
Personnels civils	5.712	5.670
<i>Marine</i>		
Officiers	4.823	4.832
Sous-officiers	29.293	29.297
Militaires du rang engagés	8.550	8.406
Appelés et volontaires	1.601	1.596
<i>Effectif militaire total</i>	<i>44.267</i>	<i>44.131</i>
Personnels civils	10.290	10.525
<i>Gendarmerie</i>		
Officiers	4.087	4.128
Sous-officiers de gendarmerie	78.013	79.149
Appelés et volontaires	15.203	15.197
<i>Effectif militaire total</i>	<i>97.303</i>	<i>98.474</i>
Personnels civils	1.876	1.871
<i>Services communs</i>		
Officiers	6.395	6.700
Sous-officiers	5.494	5.425
Militaires du rang engagés	1.090	1.090
Appelés et volontaires	486	486
<i>Effectif militaire total</i>	<i>13.465</i>	<i>13.701</i>
Personnels civils	33.199	32.919
Total (hors compte de commerce)	437.573	437.789
Personnel rémunéré sur comptes de commerce	17.809	17.388

Source : ministère de la défense

B.- LES DEPENSES DE REMUNERATIONS

1.- Les dépenses de pensions

Sur les 41,56 milliards d'euros du projet de budget de la défense pour 2004, les pensions représentent 9,16 milliards d'euros (+ 3% par rapport à 2003) et les rémunérations d'activité 13,93 milliards d'euros (- 0,37 % par rapport à 2003).

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)

			1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pensions militaires de retraite	Ayants droits	<i>Nombre</i>	339.911	342.610	347.012	351.161	354.450	355.176	354.134
		<i>Montant</i>	6.021	6.155	6.228	6.332	6.439	6.578	6.680
	Ayants cause	<i>Nombre</i>	155.022	155.254	156.861	158.182	158.306	156.958	156.962
		<i>Montant</i>	1.265	1.287	1.301	1.315	1.327	1.343	1.369
	Total	<i>Nombre</i>	494.933	497.864	503.873	509.343	512.756	512.134	511.276
		<i>Montant</i>	7.286	7.442	7.529	7.647	7.766	7.921	8.049
Pensions de retraite des fonctionnaires	Ayants droits	<i>Nombre</i>	20.170	20.202	20.395	20.180	20.236	21.155	21.291
		<i>Montant</i>	294	300	303	304	306	326	334
	Ayants cause	<i>Nombre</i>	6.313	6.301	6.273	6.094	6.035	6.140	6.097
		<i>Montant</i>	46	47	47	47	47	48	49
	Total	<i>Nombre</i>	26.483	26.503	26.668	26.274	26.271	27.295	27.388
		<i>Montant</i>	340	347	350	351	353	374	383
Pensions de retraite des ouvriers	Ayants droits	<i>Nombre</i>	64.991	66.194	66.352	66.025	64.892	64.705	64.246
		<i>Montant</i>	1.048	1.084	1.110	1.126	1.120	1.152	1.170
	Ayants cause	<i>Nombre</i>	35.443	35.789	35.781	35.896	35.784	35.353	35.277
		<i>Montant</i>	259	261	271	279	282	289	296
	Total	<i>Nombre</i>	100.434	101.983	102.133	101.921	100.676	100.058	99.523
		<i>Montant</i>	1.307	1.345	1.381	1.405	1.402	1.441	1.466

Source : ministère de la défense

La participation du ministère de la défense aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'État justifie l'inscription d'une dotation de 970,3 millions d'euros pour 2004 à l'article 10 du chapitre 32-92. **Cette dotation est en progression de 83,4 millions d'euros (+ 9,4 %) par rapport à 2003.**

Votre Rapporteur rappelle que le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État est financé à la fois par une retenue sur salaire et par une contribution patronale – passée de 10,34 % en 1998 à 24 % en 1999- ainsi que par une subvention accordée par l'État. Cette subvention est répartie entre les budgets des différents ministères et les budgets annexes au prorata du nombre de retraités étant issus de leurs postes budgétaires. C'est le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui en fixe chaque année le montant.

2.- La hausse des crédits de rémunérations

Avec une croissance de 0,5 % des rémunérations et charges sociales, le projet de budget pour 2004 tranche nettement avec la progression moyenne observée dans la programmation qui s'achève.

La progression des dépenses de personnels, compte tenu de la stabilisation globale des effectifs (+ 216 emplois), se réduit significativement. Il convient de souligner que la progression observée l'an dernier reposait aussi sur une présentation budgétaire plus sincère puisque les crédits de rémunérations avaient fait l'objet d'un rebasage.

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

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE REMUNERATIONS ET CHARGES SOCIALES DEPUIS 1997
(en millions d'euros)

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

Source : ministère de la défense

3.- Des mesures favorables à la condition militaire

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

Ce budget préfigure les actions qui seront entreprises grâce au **fonds de consolidation** prévu par l'article 4 la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Il serait doté de 572,58 millions d'euros sur la période. Une **dotation de 45,93 millions d'euros est inscrite en 2004** au fonds de consolidation. Sur ce montant, une dotation de 18,93 millions d'euros permettra de mettre en œuvre les mesures prises en 2003. Le solde de 27 millions d'euros financera des mesures nouvelles.

Le processus de professionnalisation implique un effort important en faveur des **sous-officiers**, afin de permettre à ceux qui sont titulaires de certains diplômes de voir leur compétence traduite sous forme de rémunération supplémentaire. Afin de s'attacher durablement le service des meilleurs éléments, il est prévu l'attribution d'une rémunération reconnaissant et valorisant les responsabilités exercées par les sous-officiers comptant plus de 20 ans de services.

De même, l'octroi d'une **prime modulable et réversible**, destinée aux spécialités critiques pour lesquelles le recrutement est difficile et qui sont soumises à forte concurrence sur le marché de l'emploi, permettra de conserver des compétences précieuses.

Enfin, le plan de valorisation de la condition des médecins militaires, lancé en 2001, se poursuit avec le projet de loi de finances pour 2004, qui prévoit le repyramidage du corps des médecins en chef et l'assouplissement de l'attribution de l'indemnité de garde hospitalière. De plus, la réforme du troisième cycle des études médicales sera mise en œuvre, avec la création du corps des internes. Par ailleurs,

par analogie avec la fonction publique hospitalière, une prime de sujétion pour travail de nuit sera attribuée aux militaires infirmiers et techniciens hospitaliers des armées. Cet ensemble de mesures au profit du service de santé des armées atteint 0,9 million d'euros.

C.- L'ACTIVITE DES FORCES

Le projet de budget pour 2004 consolide l'heureux renversement de tendance amorcé en 2003, consistant, devant les effets délétères des réductions de crédits opérées dans l'application de la précédente programmation, à augmenter les budgets de fonctionnement des armées en vue de **consolider leurs indicateurs d'activité**.

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 était de retrouver à partir de 2003, puis de maintenir, le niveau des 100 jours de sortie des unités sur le terrain, avec ou sans matériel organique. **Cet objectif devrait être atteint en 2004.**

Votre Rapporteur note qu'une **mesure nouvelle de 7 millions d'euros est proposée pour 2004 afin que l'armée de terre** dispose des crédits nécessaires à son activité en 2004.

En 2003, les objectifs devraient être atteints, 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.

Votre Rapporteur note que les objectifs d'activité, exprimés en heures de vol **ont été ramenés de 180 heures à 160 heures par an et par appareil**. Dès lors, les taux de disponibilité des appareils, calculés sur ces bases, ne peuvent pas être comparées aux objectifs annoncés.

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

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. Il est fixé à 180 heures de vol par pilote de combat et 400 heures de vol par pilote de transport.

Pour 2003, la prévision d'activité annuelle était initialement de 288.000 heures de vol, réduite en juillet à 265.000 heures de vol. Cette activité a été élaborée pour permettre le maintien au niveau requis des capacités opérationnelles des équipages tout en préservant le potentiel des aéronefs, en particulier, les avions de transport tactique.

En 2002, l'armée de l'air a effectué 259.154 heures de vol, contre une prévision de 298.017 heures. Elles se répartissent comme suit :

- 92.006 heures pour l'aviation de combat (contre 102.790 prévues) ;
- 90.833 heures pour l'aviation de transport (104.867 prévues) ;
- 68.120 heures pour les écoles (72.350 prévues) ;
- 8.795 heures pour les avions de complément (11.010 prévues).

Cette réduction de 38.863 heures (**- 13 %**) est principalement due à un problème de disponibilité des flottes de transport (Transall) et de combat (Mirage 2000, Mirage F1), cependant en nette amélioration. En outre, cette situation est également due au renforcement de l'alerte eu titre de la posture permanente de sûreté.

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 248.962 heures de navigation en 2002, est stable par rapport à 2001. 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 14.875 jours (- 1,7 % par rapport à 2001). S'agissant de l'aviation navale, le total d'heures de vol effectuées s'élevait pour l'année 2002 à **51.150 heures** (+2,2 %). Ce redressement est du à la participation aux opérations Héraclès, menée en Afghanistan, et Licorne en Côte d'Ivoire.

D.- L'ADAPTATION AUX BESOINS DES CREDITS DU TITRE III

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.

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

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 pourtant 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	2004
Loi de finances initiale	15,81	15,85	16,00	16,09	16,64	17,43	17,30
Crédits en exécution	15,92	15,96	16,42	16,22	18,32	18,03	

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.

A propos de l'exécution du budget 2002, la **Cour des comptes** précise que la situation du budget de la défense, « *à propos duquel la Cour a déjà souligné les entorses faites au principe de sincérité, reste symptomatique de la tentation de sous-évaluer certaines dotations en contradiction avec les prévisions de dépenses assises sur le constat des insuffisances chroniques des exercices précédents.* »

La loi de finances pour 2003 a inscrit 17,43 milliards d'euros (hors pensions) au titre III, alors même que les crédits d'exécution pour 2002 atteignent 17,44 milliards d'euros. Cet effort de vérité est maintenu pour 2004, puisque le présent projet de budget propose d'inscrire 17,30 milliards d'euros (expérience de globalisation incluse).

2.- Le financement des opérations extérieures

Le financement des opérations extérieures (OPEX) reste une difficulté majeure de la construction du budget de la défense. En effet, du fait de leur caractère en principe imprévisible, les opérations extérieures ne sont 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.

Les forces françaises engagées en opérations extérieures mobilisent 13.200 militaires au 1^{er} juin 2003 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 des opérations extérieures pour 2003 s'élève à **647,91 millions d'euros**.

En 2002, les surcoûts dus aux opérations extérieures ont représenté 570 millions d'euros au titre des dépenses ordinaires et 107,98 millions d'euros au titre des dépenses en capital, soit un total de 677,98 millions d'euros. Ces chiffres traduisent une forte hausse, de l'ordre de 152 millions d'euros, par rapport aux surcoûts de 2001 (+ 29 %).

a) Les modalités de financement des opérations extérieures

Traditionnellement, les rémunérations et charges sociales représentent une proportion importante de surcoûts dus aux opérations extérieures : cette part s'élevait ainsi à 57 % du total en 1997, 63 % en 1998, 46 % en 1999 (les opérations au Kosovo ayant entraîné un fort surcoût en titre V), 60 % pour 2001 et 2002.

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

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

Compte tenu des caractéristiques de l'intervention des forces françaises dans les Balkans depuis plusieurs années qui s'inscrit dans la durée (Bosnie), il serait légitime de prévoir, dès la construction budgétaire, un financement prévisionnel afin de limiter les mouvements de crédits auxquels on assiste traditionnellement en fin d'exercice, assortis d'annulations sur les crédits d'équipement.

La loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a, pour la première fois, dérogé à cette pratique, puisque les ouvertures de crédits au titre des opérations extérieures (375 millions d'euros) **n'ont été accompagnées d'aucune annulation sur le titre V**. En outre, la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a ouvert 61 millions d'euros au titre des surcoûts de rémunérations et de charges sociales.

Le taux de couverture des opérations extérieures a atteint **64 % en 2002**. Cependant, ce taux recouvre des réalités diverses : si les dépenses de rémunérations ont été couvertes à 100 %, les autres surcoûts de fonctionnement n'ont été financés qu'à hauteur de 38 %. Quant aux surcoûts du titre V, ils n'ont bénéficié – comme les années précédentes – d'aucun financement, même si l'on peut observer que ces crédits n'ont pas subi d'annulations en contrepartie des ouvertures au titre III.

En 2003, la couverture financière des opérations extérieures devrait intervenir dans le cadre d'un décret d'avance ou d'une loi de finances rectificative. En 2004, à dispositif constant, les surcoûts générés par les opérations extérieures, devraient être du même ordre de grandeur qu'en 2003, même si de nouvelles opérations sont imprévisibles.

b) Vers une réforme du financement des opérations extérieures ?

Une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées a été chargée de formuler des propositions permettant de prendre en compte, dès la construction budgétaire, des lois de finances initiales. Selon le rapport, remis au printemps 2003, le pragmatisme qui a caractérisé la gestion des OPEX depuis les années 1960, présente deux défauts importants : il ne permet pas de dégager une définition claire et précise des OPEX et il génère une hétérogénéité des modes de calcul des surcoûts, chaque état-major ayant ses propres pratiques.

La résolution de ces deux difficultés constituant le préalable indispensable à tout projet de budgétisation des OPEX, deux groupes de travail ont été constitués. Le premier avait pour mandat de définir la notion d'OPEX et d'en délimiter le périmètre et le second avait pour mandat d'harmoniser les méthodes de calcul des coûts additionnels.

Ces deux groupes de travail ont restitué les résultats de leurs travaux en juillet 2003. Ils doivent permettre, à partir des bases clarifiées et stabilisées, d'envisager une budgétisation d'une large part des OPEX selon des modalités qui restent à définir, notamment dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

3.- Les dépenses de fonctionnement courant

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 2001	Budget voté pour 2002	Budget voté pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Variation 2003/2004 (en %)
Armée de l'air	47,86	50,84	53,52	50,94	- 4,82
Armée de terre	121,53	121,11	129,10	117,35	- 9,10
Marine	62,83	55,53	57,60	53,60	- 6,94
Gendarmerie	37,01	37,11	39,01	39,03	0,05
Section commune	13,99	12,46	12,09	12,48	3,23
Total	283,23	277,04	291,32	273,40	- 6,15

Source : ministère de la défense

Les dépenses d'alimentation régressent de 17,92 millions d'euros par rapport aux dotations budgétaires pour 2003.

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 22,10 % (contre 21,60 % en 2003),

et la somme correspondant aux 25 % du prix des transports effectués, acquittés par les militaires ou leur administration, lors de la délivrance des billets. À la suite d'une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées portant sur ce sujet, il a été décidé de renégocier la convention avec la SNCF. La nouvelle convention a été signée le 20 décembre 2001.

Pour **2004**, la dotation à la SNCF, imputée sur le chapitre 37-94, sera consolidée à 150,71 millions d'euros, contre 150,63 millions d'euros en 2003. La convention du 20 décembre 2001 prévoit que le ministère de la défense effectue des versements mensuels à la SNCF, correspondant à un douzième de la dotation inscrite au budget. Le solde, versé en décembre, doit apurer le montant définitif du dernier exercice dont la SNCF a clôturé les comptes. Ce rythme de consommation est strictement respecté depuis le début de la gestion 2003. 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 312 millions d'euros dans le projet de budget pour 2004 contre 343 millions d'euros en loi de finances initiale 2003, ce qui signifie que le ministère anticipe une baisse 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 :

DOTATION EN CARBURANTS DU MINISTERE DE LA DEFENSE

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Air	178,0	163,3	148,7
Terre	78,8	78,5	70,4
Marine	65,0	62,3	57,0
Gendarmerie	42,7	37,2	34,4
Section commune	2,6	2,2	2,2
Total	367,1	343,6	312,7

Source : ministère de la défense

La prévision de consommation effective de carburants en 2003 est la suivante :

CONSOMMATION DES CARBURANTS

(en millions d'euros)

Air	178,0
Terre	84,7
Marine	62,3
Gendarmerie	36,1
Section commune	3,7
Total	364,8

Source : ministère de la défense

d) La clôture du compte de commerce « Subsistances militaires »

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

Pour 2004, après deux années de réduction de trésorerie (de 22,87 millions d'euros en 2002 et de 6,7 millions d'euros en 2003) réalisée sous forme de cessions gratuites aux forces, les recettes et les dépenses ont été fixées respectivement à 41 millions d'euros et 36 millions d'euros, contre, respectivement 54,1 millions d'euros et 60,8 millions d'euros en 2003.

La charge nette est passée de 22,87 millions d'euros en 2002 à 6,7 millions d'euros en 2003, soit une diminution de 71 % est négative de 4,97 millions d'euros.

Cette situation s'explique par la montée en puissance de l'économat des armées : le compte spécial verra ses stocks de vivres diminuer encore plus fortement que ses recettes. Ces dernières baisseront de 13,08 millions d'euros alors que ses dépenses chuteront de 24,74 millions d'euros.

E.- QUELLES ECONOMIES SUR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT ?

Si les crédits de fonctionnement doivent atteindre un niveau suffisant, votre Rapporteur souligne que les dépenses de fonctionnement courant doivent être contenues, afin que le ministère participe à la nécessaire maîtrise de la dépense publique.

L'**armée de terre** a mis en œuvre une politique de recherches d'économies sur les dépenses de fonctionnement courant depuis une dizaine d'années. Il est vrai que ces économies sont le corollaire de la professionnalisation des armées. La loi de programmation 1997-2002 a ainsi prévu la dissolution de régiments et d'organismes de soutien, qui a permis des économies significatives, corrélées avec les diminutions d'effectifs.

Parallèlement à ces mesures de restructuration, l'armée de terre a poursuivi la recherche d'économies. C'est ainsi que chaque unité a été invitée à se concentrer sur un nombre réduit d'emprises. Cette démarche est de nature à réduire les coûts d'entretien ainsi que les frais annexes (limitation des trajets, etc.). Cependant, devant la sous-utilisation de certains sites – relevant d'ailleurs de toutes les armées et services du ministère de la défense – **votre Rapporteur souhaite qu'un effort significatif soit effectué afin de réduire la surface des bâtiments. Les immeubles non utilisés ou insuffisamment utilisés doivent être cédés.**

De plus, les infrastructures ont été mieux isolées et une réflexion sur les modes d'énergie a été conduite. De même, l'achat de véhicules de la gamme commerciale, pour la vie courante des unités, a permis d'effectuer des économies par rapport au coût d'utilisation des véhicules tactiques. Cette économie a été d'autant plus importante que l'armée de terre a opté pour des véhicules diesel. **Votre Rapporteur rappelle d'ailleurs son souhait de voir l'externalisation de ce parc se réaliser au plus vite.**

S'agissant des opérations d'externalisation, il convient de souligner la réduction des charges de sécurité qu'a permis le recours à des sociétés de gardiennage pour assurer la surveillance des locaux.

Ce type d'externalisation est particulièrement vertueux : il permet de confier une tâche à une société spécialisée qui l'accomplit au meilleur coût et, de plus, permet aux militaires engagés – auxquels il faut confier des tâches en rapport avec leurs missions – de se concentrer sur leur « cœur de métier ».

La « mission d'audit financier des formations de l'armée de terre » s'assure de la mise en œuvre concrète de ces efforts dans les unités. Elle effectue, depuis 1999 des audits menés dans les formations.

Le taux d'activité ne devant subir aucune conséquence des mesures d'économie budgétaires, les économies se limitent en 2004 à des mesures de gestion : le ministère de la défense faisant le pari d'une baisse des cours du pétrole, une économie de 7,9 millions d'euros est prévue au titre des produits pétroliers de l'armée de terre dans le projet de loi de finances.

Par ailleurs, une économie concernant les crédits d'alimentation de 9,2 millions d'euros découle de l'analyse de l'exécution sur les gestions antérieures et de l'évolution constatée.

Pour l'**armée de l'air**, les efforts de réduction de la dépense englobent d'une part des mesures permanentes d'adaptation – se traduisant notamment par la fermeture d'unités – et d'autre part de mesures plus ponctuelles dont le caractère prioritaire est examiné en cours de gestion.

Afin d'optimiser la maîtrise de cette dernière catégorie de dépense, l'état-major de l'armée de l'air a mis en œuvre en 2003 une **procédure de fongibilité** des crédits du chapitre de fonctionnement courant s'inspirant, par anticipation, des processus prévus par le loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ainsi, sur une fraction du chapitre 34-03 – Armée de l'air – Fonctionnement, les bénéficiaires ont dû évaluer l'opportunité d'engager les dépenses indépendamment du cloisonnement entre les articles afin de mieux les hiérarchiser. Parmi les principales dépenses non réalisées au profit de dépenses plus prioritaires, on peut citer des prestations de service maintenance informatique ou de transport de colis, dont l'annulation a permis un gain de 2 millions d'euros et des opérations de communication, pour un gain de 0,8 million d'euros. Par ailleurs, la centralisation de

la gestion de stages et la limitation des frais liés aux concours ont généré une économie de 0,1 million d'euros.

Pour **2004**, le ministère ne reconduit pas une mesure de 0,7 million d'euros destinés à l'alimentation, qui s'explique par le gel de 516 postes de volontaires. Une autre économie, sur le même poste budgétaire, d'un million d'euros découle de l'analyse de l'exécution sur les gestions antérieures et de l'évolution constatée. En outre, une économie sur le carburant de 14,6 millions d'euros est planifiée.

Pour la **Marine nationale**, la gestion 2003 se caractérise par une économie de 5,1 millions d'euros sur les produits pétroliers. De même, la mise en place de l'économat des armées génère une économie de 0,118 million d'euros. Certaines mesures de réorganisation ont été poursuivies. La Marine a ainsi procédé au regroupement d'ateliers et de garages à Brest et à Toulon. Elle a réduit son parc de véhicules légers et de poids lourds de 30 %. Par une progression du volume des transferts d'information sur support informatique, elle a réduit ses frais d'impression.

Pour **2004**, les crédits pour les produits pétroliers seront réduits de 5,3 millions d'euros. Par ailleurs, l'économie sur les crédits d'alimentation atteindra 2 millions d'euros. En outre, de nouvelles économies seront recherchées en **regroupant les structures de soutien des systèmes informatiques**, ce qui permettra le regroupement des marchés de maintenance bureautique qui devrait générer des économies d'échelle.

Pour l'ensemble du ministère, votre Rapporteur souhaite qu'un effort supplémentaire soit effectué pour contenir les dépenses de fonctionnement courant, notamment des services administratifs.

Il observe que l'essentiel des économies dégagées pour 2004 se fondent sur la compression des coûts pétroliers. Or, cette diminution se fonde sur le pari que les cours vont baisser. **Il ne s'agit donc pas d'une économie pérenne.**

En revanche, l'effort annoncé sur les crédits d'alimentation atteint, pour les trois armées, 12,9 millions d'euros pour 2004. Cet effort amplifie ceux accomplis en exécution 2003. Au total, l'effort entre la loi de finances initiale pour 2003 et le présent projet de loi de finances atteint 18,3 millions d'euros. **Cette diminution est voisine de celle que votre Rapporteur avait proposé l'an dernier** (10 millions d'euros).

II.- LA REFORME BUDGETAIRE DOIT ACCOMPAGNER LA MODERNISATION DU MINISTERE

Le ministère de la défense a fortement modernisé ses méthodes de gestion ces dernières années. Cependant, des efforts restent à accomplir. Afin de recentrer le ministère sur le cœur de ses missions, l'externalisation de certaines tâches doit permettre d'accroître l'efficacité de ses services. De même, la recherche de méthodes de financement innovant, permettant notamment d'offrir une alternative à l'acquisition patrimoniale, doit être encouragée. Plus généralement, la modernisation des modes de gestion du ministère et l'anticipation de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances sont aussi des axes majeurs de réforme du ministère de la défense.

A.- METTRE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001

1.- Une mission unique

Au total, les crédits du ministère seront regroupés dans une seule mission comportant sept programmes. Les effectifs et les crédits de la gendarmerie seront répartis au sein de plusieurs de ces programmes. On peut cependant se demander pourquoi les fonctions « assurer la défense de la France », « participer à la sécurité des Français » et « perpétuer la mémoire du monde combattant » ne font pas l'objet de trois missions distinctes.

2.- Sept programmes et trente-cinq actions

Le ministre a réparti les missions lui incombant entre sept programmes et trente cinq actions. Le programme « prospective et environnement de défense », serait placé sous l'autorité du ministre et celui consacré à la préparation des forces sous celle du chef d'état-major des armées, qui assure la coordination des programmes. Le programme de préparation des forces serait sous l'autorité de ce même chef d'état-major. Le programme de soutien administratif serait confié au SGA. Le programme de « conduite des programmes d'armement » impliquerait le chef d'état-major et le délégué général pour l'armement, tous deux chargés d'assurer les arbitrages. La responsabilité du programme consacré au lien entre la Nation et son armée incomberait au SGA et le programme « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » serait de la responsabilité du SGA, sous l'autorité du secrétaire d'État.

Cette typologie résulte de travaux conduits à la demande du Ministre, conjointement par le Chef d'état major des armées, le Délégué général pour l'armement et la Secrétaire générale pour l'armement sur leurs missions et les difficultés aujourd'hui rencontrées. Cette analyse, élaborée entre janvier et mai 2003, a mis notamment en exergue la nécessité d'un renforcement d'une part du rôle arbitral du chef d'état-major des armées et, d'autre part, de la mutualisation des

fonctions et métiers supports. La typologie retenue par le Ministre s'inscrit dans cette logique.

Le programme « Assurer le soutien administratif central » regroupe les moyens de direction générale (ministre, cabinet, inspecteurs généraux et contrôle général des armées) ainsi que certaines fonctions centrales ayant vocation, à l'instar d'un holding, à servir l'ensemble de l'institution : politiques financières et juridiques et politiques du personnel. De plus, figurent dans ce programme, deux fonctions devant dorénavant être mutualisées : la politique immobilière (gestion du patrimoine, politique de logement, services constructeurs) et la politique informatique dans son périmètre « administration générale et gestion ».

3.- Les expérimentations

Afin de préfigurer la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le ministère de la défense a décidé de mener en 2004 une expérimentation de budget global au sein d'une formation de chaque armée, de la gendarmerie et de la délégation générale pour l'armement.

Les formations retenues sont les suivantes: le 1/11 régiment de cuirassiers de Carpiagne pour l'armée de terre, le centre d'instruction navale de Saint-Mandrier pour la marine, la base aérienne 116 de Luxeuil pour l'armée de l'air, l'école des sous-officiers de Montluçon pour la gendarmerie et l'établissement technique de Bourges pour la DGA.

Il s'agit, en s'appuyant sur le principe de fongibilité des crédits, de mettre en place une contractualisation avec ces unités en déterminant avec elles les objectifs à atteindre sur l'année dans différents domaines. Une mesure des résultats sera effectuée en cours d'année et en fin d'année. L'enveloppe financière contiendra les rémunérations et charges sociales de l'ensemble des personnels (militaires et civils), les crédits de fonctionnement et d'alimentation, une partie des crédits du titre V consacrée à l'infrastructure, l'entretien programmé des personnels et l'entretien programmé des matériels.

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

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

Préparées durant le deuxième semestre 2003, ces expérimentations débuteront le 1^{er} janvier 2004 et se poursuivront, si nécessaire, sur plusieurs années tout en faisant l'objet de points de situation réguliers.

B.– REFORMER LES MODES DE GESTION

Le ministère de la défense amplifie actuellement la modernisation de ses structures et de ses modes de gestion. En son sein se réunit chaque mois le comité pour la réforme et l'innovation administratives.

Outre le recours à l'externalisation, deux axes de modernisation du ministère seront privilégiés : le renforcement des synergies entre les armées et la réforme de l'administration du ministère.

1.– Développer « l'interarmisation »

Les trois armées sont, bien évidemment, marquées par les spécificités propres à chacune d'elles. Pour autant, la recherche de synergies entre les armées doit être recherchée. Jusqu'ici, elle s'est principalement traduite par la mise en commun des structures destinées au soutien des matériels.

a) La SIMMAD et le SSF : une réussite à pérenniser

Il y a maintenant deux ans et demi était créée la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautique de la défense (SIMMAD). Cette structure s'est vue confier la mission d'assurer le maintien en condition opérationnelle de **l'ensemble des avions du ministère**. Cette économie d'échelle et la recherche de synergies a donné des résultats spectaculaires. La création de la SIMMAD a permis le relèvement de 10 points du taux de disponibilité des appareils de l'armée de l'air, ce qui illustre le succès de cette réforme profonde, dont l'importance ne doit pas être sous-estimée.

Un audit de la SIMMAD vient d'être lancé afin de déterminer quelles méthodes permettraient de faire progresser l'efficacité de cette structure récente. Il importe, en effet, de souligner que **l'amélioration de la disponibilité opérationnelle ne repose pas seulement sur l'accroissement des moyens financiers** : celle-ci doit impérativement s'accompagner de réformes d'organisation et de la recherche permanente de l'efficacité. Cette réforme, placée sous le signe d'une approche interarmées des matériels, s'est donc matérialisée par l'apparition d'autres structures interarmées consacrées à la maintenance de certaines catégories de matériel.

C'est ainsi que la création du **Service de soutien de la flotte (SSF)** a pour objectif de répondre aux carences constatées dans les prestations de la Direction des constructions navales au titre de l'entretien de la flotte, en transférant à la Marine un certain nombre de compétences et de moyens dans ce domaine.

Il s'agit là d'efforts de longue haleine qui mobilisent d'importantes ressources humaines et matérielles, mais qui sont indispensables à la préservation du caractère opérationnel de nos forces, tant le processus de maintenance des équipements s'était enlisé dans d'interminables procédures administratives.

b) Un éconamat des armées unique et la clôture du compte de commerce n° 904-01 « Subsistances militaires »

L'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) transfère à un éconamat des armées unique les activités notamment retracées dans le cadre du compte de commerce n° 904-01 « Subsistances militaires ».

Ce compte sera clos au plus tard le 31 décembre 2004. Ouvert par l'article 24 de la loi du 26 août 1943, il retrace les dépenses et les recettes relatives à la gestion de stocks de vivres et notamment des stocks obligatoires ou de crise, en complément du recours aux marchés locaux d'approvisionnement en denrées. Ce compte est géré par la direction centrale du commissariat de l'**armée de terre**, qui utilise un réseau d'établissements ravitailleurs.

Cette clôture entraînera le nécessaire transfert des droits et obligations des organismes d'approvisionnement du ministère de la défense vers l'éconamat de l'armée. Il était donc nécessaire d'élargir l'objet de l'éconamat de l'armée pour y inclure les missions des services d'approvisionnement de l'État.

Le compte de commerce supporte, en dépenses, le prix d'achat des denrées et autres matières précédemment mentionnées, le remboursement au budget général des dépenses de personnel et les frais généraux du service. Il reçoit, en recettes, le produit des cessions effectuées aux divers corps de troupe ou organismes consommateurs. Ce compte est actuellement géré par la direction centrale du commissariat de l'armée de terre, qui utilise un réseau d'établissements ravitailleurs.

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 %. En réalité, les dotations stabilisées prévues pour 2003 anticipaient la clôture de ce compte de commerce et la transformation de l'éconamat de l'armée en éconamat des armées.

L'éconamat de l'armée est un établissement public créé par la loi n° 59-869 du 22 juillet 1959 portant statut de l'éconamat de l'armée. Cette loi a érigé en établissement public à caractère industriel et commercial de l'État le service des économats de l'armée institué par la loi du 17 juillet 1942 relative du service des économats de l'armée. Avant 2003, l'éconamat de l'armée n'était, en principe, compétent qu'à l'égard de l'armée de terre – même s'il assurait déjà l'approvisionnement de toutes les forces françaises en opérations extérieures.

L'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2002 **confie donc les missions de ravitaillement des trois armées à une structure unique**. Il a donc modifier l'intitulé de la loi du 22 juillet 1959, remplaçant « éconamat de l'armée » par « éconamat des armées ».

2.– Regrouper les archives

Les archives font partie des fonctions que l'ont retrouvées dans les trois armées et dont la gestion commune est possible. Dans le cadre de l'interarmistation de certaines fonctions de la défense, le **regroupement sur un nombre réduit de sites** des archives a été annoncé par le ministre de la défense au Premier ministre le 21 janvier 2003, dans le cadre de la modernisation du ministère.

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

Ce regroupement fonctionnel doit également conduire à des **regroupements géographiques**. Le Ministère envisage de centraliser les documents sur quelques sites dont Vincennes et Châtellerauld. Le groupe rendra ses conclusions et ses propositions avant la fin de l'année 2003. Votre Rapporteur souligne que cette réforme doit être lancée dès la remise aux ministres de ces conclusions. En outre, il conviendrait de centraliser les archives de l'ensemble du ministère sur un seul site – qui pourrait être Vincennes – afin d'aller jusqu'au bout de la logique d'économie d'échelle.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, les archives de l'ensemble du ministère devraient être regroupées sur 3 sites. **Ce regroupement permettrait d'économiser 12 millions d'euros dans le budget pour 2004.** Ce regroupement, particulièrement vertueux puisqu'il permet de mutualiser l'effort du ministère, doit être un **exemple à reproduire**.

3.– Rechercher une meilleure efficacité du ministère

Dans le cadre plus général de réforme de l'État, le ministère de la défense développe de grands chantiers de modernisation de sa gestion administrative. S'agissant du personnel, un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences sera établi afin d'optimiser la gestion des ressources humaines.

Sur la base des travaux conduits en 2002, un plan triennal de développement du contrôle de gestion sera mis en œuvre. Il conduira au développement d'outils de contrôle ainsi qu'à l'adoption de comptabilités analytiques. S'inscrivant pleinement dans la logique de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, des indicateurs de performances seront développés. Par ailleurs, l'application coordonnée de comptabilité, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'État (ACCORD) sera

progressivement étendue à l'ensemble du ministère. Enfin, la comptabilité patrimoniale sera, elle aussi, encouragée.

a) Améliorer la conduite des programmes d'armement

Le ministère est confronté à un double défi : garantir que la performance du ministère est atteinte au meilleur coût et combler les ruptures et les insuffisances capacitaires. Ce double défi suppose que **le ministère mène une indispensable action sur l'efficacité de ses structures**. Un audit conduit par M. Olivier Darrason doit permettre de repenser les rôles respectifs entre la Délégation générale pour l'armement et les états-majors.

Afin d'éviter des errements dans la définition des programmes, observés tant dans les programmes relevant d'une seule armée que dans ceux en concernant plusieurs, il apparaît souhaitable de renforcer le rôle de l'état-major des armées.

b) Rendre plus efficace la gestion du personnel

Le programme de des évolutions destinées à améliorer l'efficacité de la gestion des ressources humaines, proposé par le ministère, s'articule autour de quatre objectifs principaux : le développement de la capacité d'anticipation, la rationalisation et la simplification de la gestion administrative, la professionnalisation de la gestion des ressources humaines au plus près des intéressés et la reconnaissance des mérites et des résultats à partir d'un dispositif d'évaluation rénové.

La maîtrise des effectifs doit s'appuyer, dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001, sur une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et, plus généralement, une organisation de parcours professionnels. Cette démarche doit permettre de maintenir l'attractivité de la défense et d'assurer la fidélisation du personnel de la civil et militaire. Cette démarche repose sur une logique de résultats, de promotion et de valorisation des compétences du personnel. **Il est cependant souhaitable qu'elle s'accompagne d'un effort de coordination et de mutualisation entre les armées et les services du ministère.**

Afin de simplifier la gestion administrative du personnel, il convient de réduire très significativement le nombre de corps de fonctionnaires, notamment dans les emplois techniques. Il est envisagé de réduire, dans une démarche qui devra être interministérielle, de 32 à une douzaine le nombre corps de fonctionnaires au sein du ministère. Dans ce schéma, les quatre filières du ministère – administrative, technique, sociale et hospitalière – seraient organisées en 3 (éventuellement 4) niveaux.

Le ministère doit redéfinir les différents niveaux d'exercice des responsabilités, dans le cadre de la loi organique, afin d'améliorer la lisibilité des organisations et leur efficacité. Un important effort de déconcentration de la gestion des personnels civils doit être effectué, afin de rapprocher cette action administrative des agents du ministère. **Cette démarche doit permettre de réduire la mission de**

l'administration centrale à la conduite globale de la politique de ressources humaines du ministère. La réduction des administrations centrales doit être au cœur de la politique de réforme du ministère

La modernisation des méthodes de management favorisant la motivation du personnel, et la mise en place de dispositifs permettant d'apprécier les objectifs fixés et les résultats attendus.

Au-delà des objectifs affichés par le ministère, il convient de rechercher, partout où cela est possible, et notamment au sein de l'actuel agrégat « administration générale », les économies à réaliser. **Un calendrier précis d'économies de crédits de fonctionnement et des réductions de postes dans tous les secteurs ne relevant pas du « cœur de métier » de la défense doit être défini.**

C.- REDUIRE LE COUT DES POSTES PERMANENTS A L'ETRANGER

Au 31 août 2003, 785 militaires et 102 civils sont affectés à des postes permanents à l'étranger. Ces postes correspondent à des emplois placés dans les ambassades et les autres services du même type. Les affectations par pays reflètent l'importance des relations avec les pays de l'OTAN, ainsi qu'avec nos partenaires de l'Europe de la Défense. Par exemple, 77 militaires et 31 civils sont en poste aux États-Unis. De même, 89 militaires et 15 civils sont en poste en Allemagne, 69 militaires et 9 civils sont en poste au Royaume-Uni et 134 militaires et civils sont affectés en Belgique.

Selon les informations transmises par le ministère de la défense, le coût budgétaire de ce dispositif atteignait en 2002 121,56 millions d'euros. Les rémunérations et charges sociales représentaient un coût de 105,5 millions d'euros, dont 70,9 millions d'euros consacrés aux indemnités de séjour. Les coûts de fonctionnement s'élevaient à 16,06 millions d'euros, dont 1,01 million d'euros affectés aux transports. En outre, une dotation de 1,9 million d'euros a permis de financer la rémunération des recrutés locaux.

DOTATIONS BUDGETAIRES DESTINEES AUX POSTES PERMANENTS A L'ETRANGER (rémunérations et charges sociales)

	<i>(en millions d'euros)</i>	
	LFI 2003	PLF 2004
Rémunérations principales (chapitre 31-71)	104,45	109,44
Indemnités et allocations (chapitre 31-72)	8,5	9,2
Cotisations sociales (articles 30 et 70 du chapitre 33-90)	3,01	3,33
Total	115,87	121,97

Dans le « bleu » budgétaire pour 2004, deux chapitres et deux articles d'un troisième chapitre retracent les dotations destinées à financer les rémunérations et charges sociales des postes permanents à l'étranger. Globalement, ces dotations progressent de 5,3 %.

Parmi celles-ci, la dotation destinée aux indemnités et aux allocations progresse de 9,2 %. Les crédits votés 2003 pour cette dotation sont fixés à

8,499 millions d'euros. Compte tenu des mesures acquises pour 2004, les services votés 2004 atteignent 8,524 millions d'euros. Cependant, le projet de loi de finances propose d'inscrire, sur ce chapitre, une mesure nouvelle de 758.775 euros.

Afin de contribuer à la maîtrise du coût des postes permanents à l'étranger, il convient de limiter la progression de cette ligne au montant prévu au titre des services votés. C'est pourquoi votre Rapporteur déposera un amendement tendant à supprimer cette mesure nouvelle.

D.- L'EXTERNALISATION : CINQ CHANTIERS POUR 2004

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

La directive ministérielle n° 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**. En soi, cette politique participe pleinement de la modernisation du ministère. **L'externalisation présente des avantages indéniables en termes financiers et d'efficacité. Votre Rapporteur est donc particulièrement favorable au développement de telles expériences.** Le ministre de la défense a identifié cinq thèmes qui devraient faire l'objet d'externalisation en 2004 : la formation initiale des pilotes d'hélicoptères, la gestion des logements, la gestion du parc automobile, le transport aérien de longue portée et la logistique des opérations extérieures.

1.- La formation initiale des pilotes d'hélicoptères

Le ministère de la Défense a décidé de lancer un projet d'externalisation de la formation initiale des pilotes d'hélicoptères des trois armées et de la Gendarmerie

nationale. Cette mission est actuellement assurée par l'**armée de terre** au sein de la base-école de Dax (Landes).

a) Le projet du ministère

Actuellement, cette école dispose d'un plan de charge particulièrement dense. Elle sera dans les années à venir confrontée à des évolutions importantes liées à la mise en service de techniques de simulation et à la nécessité de renouveler le parc actuel d'hélicoptères du fait de son vieillissement. En effet, ces appareils (SA 341) devraient être retirés du service en 2006. En outre, l'armée de terre doit répartir ses charges entre les deux centres de formation du Luc (Var) et de Dax.

L'acquisition d'hélicoptères de remplacement représente un coût important. **Or les appareils utilisés sont de conception civile. Ils peuvent donc être opérés sans difficulté technique par des prestataires privés.** Le projet du ministère vise à externaliser une partie des prestations assurées actuellement par l'école.

b) Quel sera le champ réel de cette externalisation ?

Dans un premier temps, en raison de l'urgence liée au retrait progressif des appareils, l'externalisation porterait sur le parc lui-même.

Le ministère de la défense ne procéderait pas à une acquisition d'hélicoptères mais passerait un **contrat de service avec une entreprise**. Ce serait cette dernière qui procéderait à l'acquisition, pour son propre compte, des appareils nécessaires. Elle en serait donc propriétaire. Elle assurerait le plan de formation des stagiaires – défini par contrat – en fournissant aux formateurs militaires les appareils nécessaires dont elle assurerait entièrement la maintenance. La société cocontractante pourrait rentabiliser son investissement en permettant l'usage des hélicoptères – lorsque les armées n'en auront pas besoin – à des fins civiles.

Dans une logique d'efficience, **il serait donc envisageable que la formation des pilotes ne présentant pas de particularité militaire, soit assurée par des formateurs civils.** Il est vrai qu'ultérieurement, en fonction des résultats obtenus, il est prévu que le périmètre de cette externalisation puisse être élargi vers d'autres fonctions telles que le soutien général, la restauration, le transport en commun ainsi qu'éventuellement à la participation à la formation de pilotes étrangers qui sont très demandeurs de stages au sein de cette école renommée.

Votre Rapporteur souhaite que cette externalisation soit menée pleinement. Il convient donc de confier au prestataire une mission globale de gestion de cette école. Évidemment, les bâtiments pourraient demeurer dans le parc de l'État, l'entreprise réglant, dans ce cas, un loyer. De même, les personnels actuellement en poste – et dont la qualité est reconnue – pourraient être insérés dans cette démarche, dès lors que leurs statuts ne s'y opposent pas et que leurs garanties sont préservées.

c) Comment en évaluer le coût ?

L'évaluation d'un contrat de service avec une entreprise portant sur l'achat puis la mise à disposition d'une flotte d'hélicoptère **peut être assez facilement évaluée. Encore faut-il disposer des coûts complets actuels de maintien en condition opérationnelle de ces appareils.**

En, effet, si la comparaison entre le coût d'acquisition et le coût de location d'un appareil est réalisable, la comparaison du coût complet se heurte à la difficile connaissance du coût de la maintenance qui n'englobe pas que le coût des pièces de rechanges, mais les rémunérations et charges sociales du personnel. **Comment intégrer dans ces calculs la comparaison entre le coût des rémunérations en fonction du statut des agents, selon que l'activité est externalisée ou non ?** De même, comment serait évalué le coût des bâtiments – s'ils étaient transférés – ou bien le montant du loyer ?

Sans comptabilité analytique précise, il semble aujourd'hui difficile de disposer d'une évaluation du coût complet de cette école (avec les rémunérations, les différentes charges et les coûts de maintenance). Pourtant une évaluation précise doit être menée afin que le contrat de service soit le plus sincère possible. Le ministère indique que l'école représente un budget de 42 millions d'euros dont 18 millions d'euros au titre de la masse salariale et 24 millions d'euros au titre du fonctionnement.

2.– La politique immobilière

Le domaine immobilier de la défense est constitué d'environ 6.000 emprises représentant 260.000 hectares, soit 0,47 % de la superficie de la France. Ce domaine est en quasi-totalité constitué de surfaces non bâties (camps, terrains d'expérimentation et d'exercice, pistes d'aérodromes, champs de tir, etc.). Bien que ne représentant que 1,2 % du foncier total, les surfaces bâties représentent environ 65.000 bâtiments.

Aujourd'hui, le ministère envisage d'externaliser la gestion de ses parcs de logements domaniaux et notamment celui de la gendarmerie.

a) La gestion des parcs de logements

Le ministère a décidé d'externaliser la gestion de certains éléments de parc domanial.

– l'externalisation de la gestion du parc de logements

Dès 2004, le ministre de la défense externaliserait la gestion des logements domaniaux des gendarmes, soit près de 35.000 appartements ainsi que de certains militaires des armées. Le prestataire serait en charge de l'entretien du parc et de la construction de nouveaux locaux. Il sera choisi par appel d'offres.

– La société nationale immobilière

Parallèlement, la Société nationale immobilière (SNI), société d'économie mixte créée par un décret du 30 juin 1961, pourrait voir la part de son capital détenue par l'État être cédée. En effet, le décret de 1961 a prévu que la participation de l'État serait de 55 millions de francs (8,4 millions d'euros) pour un capital total de 1 million de francs (152,4 millions d'euros), soit une **part de 55 %**. Les 45 % restant sont revenus à la Caisse des dépôts et consignations.

La lettre de mission adressée par le précédent Gouvernement à la SNI mettait l'accent sur deux éléments : la société devait se « repositionner » sur le logement intermédiaire et elle devait « consolider son partenariat » avec l'État.

En conséquence, ses statuts ont été revus par un arrêté du 29 août 2000. La SNI peut désormais exercer ses deux missions pour les besoins de l'État, des collectivités publiques, des établissements publics et des collecteurs du 1 %, pour l'exercice de toute mission d'intérêt général **ou, en complément, pour son propre compte**. Des terrains d'assiette sont transférés de l'État à la SNI (baux emphytéotiques). Enfin, son capital passe de un million de francs à environ **un milliard de francs (152 millions d'euros)**, la part de l'État passant de **55 % à 75 %**.

Deux questions restent en suspens. Premièrement, un certain nombre de logements appartenant à l'État n'étant pas des logements liés directement aux besoins du service, il est envisagé de les transférer à la SNI (en réalité, il s'agit de les transférer à une filiale de la SNI spécialement créée à cette fin). Deuxièmement, la cession des parts de l'État lui permettrait de percevoir une somme d'environ 114 millions d'euros.

b) Un régime juridique dérogatoire

L'article 73 modifié de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière prévoyait, jusqu'en 2003, dans son paragraphe III que : *« pour une période de seize années à compter du 1er janvier 1987, il peut être dérogé aux dispositions des articles L. 53 et L. 54 du code du domaine de l'État, en ce qu'elles concernent l'obligation d'affectation ou d'utilisation préférentielle au profit des autres services de l'État, des immeubles remis par le ministère de la défense à l'administration des domaines. »*

L'article L. 53 du code du domaine de l'État prévoit que les immeubles domaniaux reconnus définitivement inutiles aux services civils ou militaires de l'État doivent être remis au service des domaines. De même, l'article L. 54 de ce même code prévoit que les immeubles du domaine privé de l'État, non susceptibles d'être affectés ou utilisés, sont aliénés par le service des domaines qui en recouvre le prix. Le régime de droit commun prévoit donc que le service des domaines est responsable de la cession des immeubles de l'État. L'article 73 de la loi du 23 décembre 1986 précitée a prévu que le ministère de la défense échapperait jusqu'au 31 décembre 2002 à ce régime de droit commun.

Afin de mener à bien l'ensemble de ces cessions – 600 cessions restent à effectuer – **l'article 61 de finances rectificative pour 2002** (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a **prorogé jusqu'au 31 décembre 2008 le cadre juridique dérogatoire permettant à la mission pour la réalisation des actifs immobiliers d'exercer ses missions.**

c) Accélérer le rythme des cessions immobilières

Ne recourant pas au service des domaines, le ministère de la défense s'est doté d'une structure spécifique chargée des cessions. Créée en 1987, la **mission pour la réalisation des actifs immobiliers** (MRAI) est placée sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration du ministère. La mission a pour fonction principale de négocier la vente des biens immobiliers devenus inutiles aux armées, en conciliant les intérêts du ministère de la défense avec ceux des collectivités locales.

Entre 1989 et 2001, la mission a procédé à 1.518 ventes, représentant 7.619 hectares, pour un montant de 552 millions d'euros. En 2002, 46 millions d'euros de cessions devraient être réalisés. Il restera 8.000 hectares à aliéner, mais des incertitudes subsistent sur la possibilité de céder ces sites. Il s'agit notamment de la base de sous-marins de Lorient, de la base aérienne 114 d'Aix-les-Milles, du quartier Niel à Bordeaux, de la base aérienne 122 à Chartres, de la caserne de Bonne à Grenoble, de l'ex-poudrerie de Toulouse-Braqueville, ainsi que de l'ensemble des quartiers militaires de Fontainebleau. En effet, ces sites doivent être désamiantés et dépollués, ce qui représente un coût non négligeable.

En 2002, les cessions amiables et des ventes par adjudications publiques ont porté pour un total de **51,3 millions d'euros**. Parmi les réalisations notables intervenues en 2002, on peut citer la cession du centre hospitalier Lyautey à Strasbourg, pour un montant de 3,8 millions d'euros, une annexe de l'armée de terre à Lyon pour un montant de 3,81 millions d'euros, une zone technique de l'aviation légère de l'armée de terre à Nancy, pour un montant de 6,4 millions d'euros ou encore la caserne Saint-Jean d'Angély à Nice, pour un montant de 6 millions d'euros.

La liste des cessions amiables et des ventes par adjudications publiques prévues pour 2003, transmise à votre Rapporteur par la Secrétaire générale pour l'administration, montre qu'elles ont atteint **25,4 millions d'euros au 17 octobre 2003**. La prévision des ventes pour l'année **est fixée à 46 millions d'euros**. D'ores et déjà, ont été vendus en 2003 : la caserne Saint-Martin à Montélimar, pour un montant de 2,5 millions d'euros, la caserne Davout à Strasbourg, pour un montant de 2,25 millions d'euros.

Votre Rapporteur constate l'efficacité de la MRAI pour céder les biens qui lui sont désignés. Pourtant, **il convient aujourd'hui d'accélérer le rythme des cessions**. En effet, **de nombreuses unités sous-utilisent leurs locaux**. Une optimisation de l'utilisation des surfaces doit permettre de céder des emprises immobilières en plus grand nombre.

3.- La gestion du parc automobile

Le ministère dispose d'environ 22.000 véhicules légers, dits de la « gamme commerciale ». En outre, il possède 2.500 autocars. Ce parc étant en tout point comparable aux véhicules civils – contrairement aux véhicules tactiques – le ministère propose d'en externaliser la gestion. Celle-ci serait confiée à un opérateur privé, dès 2004.

Ces véhicules relèvent de chaque armée et de chaque service. Par ailleurs, le collège automobile de la défense (CAD), au sein du service des moyens généraux du secrétariat général pour l'administration, gère le parc des véhicules légers affectés aux services parisiens.

Pour réaliser cette externalisation, **de bon sens**, il conviendra de régler la situation des bâtiments affectés à la maintenance de ces véhicules (cession ou location). Plus délicate est la question du personnel statutaire aujourd'hui affecté à ces tâches qui pourrait être mis à disposition.

4.- Le transport aérien de longue portée

Le ministère envisage de recourir à une formule d'externalisation pour le remplacement de deux DC-8 dont le coût d'entretien devient prohibitif. Différentes solutions sont envisagées, notamment la location de longue durée ou l'acquisition avec une option de rétrocession.

5.- La logistique des opérations extérieures

L'externalisation des fonctions de soutien se développe dans les unités. Cette évolution est particulièrement marquante en ce qui concerne la restauration collective.

Le ministère de la défense propose d'externaliser les fonctions de soutien en **opérations extérieures**. Cette démarche relève, elle aussi, du bon sens : pourquoi utiliser un avion militaire tactique pour transporter de l'alimentation si les conditions permettent à une entreprise civile de la faire à moindre coût ?

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

La définition précise du projet, déjà très avancée, est actuellement consolidée par le recours à une prestation de conseil.

III.- L'ENVIRONNEMENT DES FORCES

Autour des trois armées et de la gendarmerie, qui sont le cœur du ministère de la défense, la délégation générale pour l'armement dispose de moyens de fonctionnement et d'investissement lui permettant de réaliser les programmes d'armement depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre. De même, l'agrégat « Soutien interarmées » regroupe les moyens du service de santé des armées, du service des essences des armées, de la délégation à l'information et à la communication de la défense et de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense.

A.- LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT

La Délégation générale pour l'armement (DGA) est le plus important des services communs du ministère de la Défense. Son effectif budgétaire total (hors comptes de commerce) sera encore de **14.976 personnes en 2004**. Comme l'ensemble du ministère, elle est engagée dans un processus de rationalisation de sa gestion qui passe par la réduction de son coût d'intervention.

ÉVOLUTION DES CREDITS DE LA DELEGATION GENERALE POUR L'ARMEMENT

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Variation (en %)
Personnel	115,34	149,06	29,2
Fonctionnement	273,52	284,15	3,9
Total des dépenses ordinaires	388,86	433,21	11,4
Crédits de paiement du titre V	1.603,72	1.507,98	- 6,0
Crédits de paiement du titre VI	281,99	305,79	8,4
Total pour les dépenses en capital	1.885,71	1.813,78	- 3,8
Total	2.274,57	2.246,99	- 1,2

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

- article 10 : « dépenses de fonctionnement de la direction des centres d'expertise et d'essais » (63,6 millions d'euros en 2004 contre 72,6 millions d'euros en 2003) ;

- article 20 : « dépenses de fonctionnement des autres directions de la DGA en zone budgétaire (64,4 millions d'euros en 2004 contre 63,5 millions d'euros en 2003).

En outre, un article retrace les crédits découlant de la mesure de transformation d'emplois en sous-traitance. Il s'agit de l'article 94 : « dépenses de sous-traitance » dont le montant pour 2004 est de 1,5 million d'euros, montant stable depuis 2002.

Globalement, les crédits du budget de fonctionnement propre de la DGA régressent de 5,8 % pour se fixer à 129,5 millions d'euros. La hausse des dépenses ordinaires de 11,4 % s'explique par la progression nette de 804 postes des personnels rémunérés sur l'agrégat (pour un effectif porté de 2.933 à 3.737). Cette augmentation est due à la réintégration dans la zone budgétaire d'ouvriers antérieurement rémunérés sur compte de commerce. Rappelons qu'à ce budget de fonctionnement s'ajoute une dotation d'alimentation de 0,44 million d'euros (crédits inscrits au chapitre 34-10) destinée à couvrir les frais de nourriture des volontaires de haut niveau.

1.- Les effectifs

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

EFFECTIFS BUDGETAIRES DE LA DELEGATION GENERALE POUR L'ARMEMENT

	Effectifs prévisionnels au 31 décembre 2003			Effectifs budgétaires 2004		
	Zone budgétaire	SMA	Total DGA	Zone budgétaire	SMA	Total DGA
Militaires	2.144	87	2.231	2.211	87	2.298
Fonctionnaires	5.073	607	5.680	5.236	657	5.893
Contractuels	2.985	256	3.241	2.811	254	3.065
Ouvriers	4.746	2.394	7.140	4.718	2.408	7.126
Total	14.948	3.344	18.292	14.976	3.406	18.382

Source : ministère de la défense

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

2.- Le coût d'intervention de la DGA

Le coût d'intervention est la mesure de l'ensemble des coûts de structure (rémunération du personnel, fonctionnement et investissements courants des services) générés par l'activité propre de la DGA. Son évaluation est limitée à la seule partie « étatique » de la DGA c'est-à-dire la totalité de ses directions, y compris la direction des centres d'expertise et d'essais (DCE) à l'exclusion de ses établissements industriels (Service de la maintenance aéronautique), qui sont gérés

en comptes de commerce, ainsi que des établissements publics placés sous sa tutelle (Office national d'études et de recherche aérospatiale, Institut de Saint-Louis, écoles d'ingénieurs). Les données figurant dans les documents budgétaires permettent de calculer partiellement un coût budgétaire de la DGA en additionnant les crédits ouverts sur les articles gérés par celle-ci dans les chapitres de fonctionnement courant et d'investissement technique. Toutefois, depuis 2000, le transfert à la Direction de la formation et du personnel de la gestion des personnels civils de la DGA ne permet plus de disposer d'une vision budgétaire synthétique des rémunérations et charges sociales de la DGA.

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

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

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

Le coût d'intervention de la DGA devrait s'établir en 2003 à environ 908 millions d'euros, soit une valeur en baisse de 1,6 % par rapport à 2002 et de 30 % en euros courants par rapport à 1996. Les mesures prises pour réduire le coût d'intervention concernent ses trois postes principaux de dépenses : rémunérations et charges sociales, fonctionnement courant des services, investissements techniques.

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

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

Enfin, le flux des investissements techniques, qui a diminué de 14 % depuis 1996, fait l'objet d'un contrôle centralisé qui permet une analyse critique systématique de l'opportunité et du coût de toutes les opérations significatives, notamment celles d'un montant supérieur à 1,5 million d'euros.

L'objectif de réduction du coût d'intervention de 30 % en six ans, au terme de la loi de programmation militaire 1997-2002 correspondait à un coût d'intervention à la fin de l'année 2002 de 900 millions d'euros. L'objectif devrait être atteint en 2003.

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

La direction des centres d'expertise et d'essais (DCE) est la plus grosse direction de la DGA budgétaire. En 1996, elle regroupait environ 12.000 personnes sur 23 centres répartis sur plus de 50 implantations et 52.000 hectares. Pour 2003, son effectif autorisé est de **8.429 personnes**.

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

À titre d'exemple, la réduction de charge des centres spécialisés dans les systèmes aéronautiques est en moyenne de 30 % entre 1996 et 2002. La charge relative aux missiles sera également diminuée de 20 %. Pour les systèmes navals et terrestres, l'activité se situe en 2002 à un niveau égal à 85 % de celui de 1996.

Un plan pluriannuel de réduction du coût d'intervention de la DCE a été mis en place au terme duquel ce coût devait baisser de 32 % entre 1996 et 2002.

COUT D'INTERVENTION DE LA DCE
(en millions d'euros)

	Réalisé 2002	Prévision 2003
RCS	307,2	314,3
Investissements	125,9	136,0
Fonctionnement	78,2	79,0
Total	511,3	529,3

En matière de coût de fonctionnement, la DCE a engagé une démarche de rationalisation de son système d'information, s'appuyant sur des logiciels unifiés au sein de la direction, qui devrait engendrer des économies. Par ailleurs, la baisse volontaire et pilotée de l'assistance technique sera poursuivie mais l'enjeu va en s'amenuisant.

Une source d'économie privilégiée dans les années à venir sera la rationalisation et l'externalisation des activités de soutien. La rationalisation se fera en regroupant des activités communes à plusieurs centres, par grandes régions géographiques.

Les effectifs totaux autorisés pour la DCE s'élèvent à 8.429 personnes pour l'année 2003, contre 11.980 en 1997. Entre le 31 janvier 1997, date de la création de la DCE, et la fin 2002, les effectifs de la DCE auront diminué de près de 30 %.

Le tableau suivant illustre la décroissance des effectifs sur la période 2001-2003 :

EFFECTIFS DE LA DCE

	2001	2002	2003
Niveau 1	2.013	1.982	1.960
Niveau 2 (hors ouvriers)	2.117	2.075	2.075
Niveau 3 (hors ouvriers)	808	868	855
Ouvriers	3.372	3.315	3.250
Total	8.310	8.240	8.140
Gendarmes et pompiers	203	213	239
militaires du rang	21	41	50
Total général	8.534	8.494	8.429

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

La DCE se prépare à la pression concurrentielle, **accentuée par la montée en puissance de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement**, en améliorant son système de définition des coûts et sa compétitivité et en renforçant ses services commerciaux.

4.- Le développement de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement

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

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

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

L'organisation est composée d'une agence internationale dite administration d'exécution (Occar-EA) et d'un conseil de surveillance assisté de comités où siègent des représentants des États membres. L'Occar-EA est chargée de

superviser les différentes divisions de programmes. Elle définit, en liaison avec les États membres, la politique à conduire et assure la synthèse et la coordination des actions vis-à-vis des divisions de programmes. Elle est constituée d'un office central situé à Bonn et de divisions de programmes actuellement localisées à Bonn ou en région parisienne. L'Occar-EA comprend environ 180 personnes dont 45 dans son échelon central à Bonn.

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

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

L'organisation a intégré dès sa création, les programmes franco-allemands Tigre, Hot, Roland, Milan et, en 1999, le programme franco-germano-britannique Cobra, le programme franco-italien FSAF et le programme germano-britannique MRAV/GTK (véhicule blindé) ; ce dernier programme a été rejoint par les Pays-Bas en 2000. Le programme d'avion de transport A.400 M (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Belgique, Turquie, Portugal) est intégré depuis le 27 mai 2003. Les programmes de missiles anti-char Hot et Milan ont été retirés de l'OCCAR le 30 juin 2003 en raison de leur achèvement. L'intégration progressive du programme franco-italo-britannique PAAMS est en cours, avec une première étape portant sur la commande de munitions par l'OCCAR et dont le lancement est prévu fin 2003. La phase de réalisation du programme de frégates multi-missions franco-italien pourrait être confiée à l'OCCAR si la coopération était confirmée.

A l'avenir, l'OCCAR sera amenée à se développer selon deux axes. D'une part, en amont de ses activités actuelles, plus particulièrement dans le secteur des démonstrateurs technologiques. Ainsi, l'objectif d'intégrer un démonstrateur en 2003 a-t-il été retenu. D'autre part, en aval, l'OCCAR interviendrait dans le soutien en service, qui est la prolongation naturelle de son activité de soutien logistique intégré au stade de la réalisation.

5.- Le compte de commerce « Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État »

Pour 2004, les recettes du compte de commerce n° 904-03 « Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État » reflètent les facturations qui seront traitées au titre des commandes en cours et antérieures à 2004 et les avances et

acomptes qui seront demandés au titre du carnet de commandes 2004 qui comprend, essentiellement, les prestations de maintenance au profit des forces armées. Elles atteindraient 315,5 millions d'euros, contre 294,9 millions d'euros en 2003.

Cette augmentation résulte de l'évolution des contrats qui intègrent progressivement les pièces de rechange, afin de permettre aux forces d'avoir des évaluations à coût global (pièces et main d'œuvre). Ainsi, dans le cadre de ces contrats, ces approvisionnements sont confiés au service de maintenance aéronautique au lieu d'être acquis directement par la SIMMAD, principal service gestionnaire des crédits budgétaires associés.

B.- REDUIRE LES DEPENSES DE COMMUNICATION DU MINISTERE DE LA DEFENSE

1.- La délégation à l'information et à la communication de la défense

La délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOd) est l'organe central de pilotage de la communication interne et externe du ministère de la Défense.

Compte tenu du poids de la communication en général et des médias en particulier, son rôle revêt une importance majeure. Sa mission n'est pas toujours facile à accomplir dans la mesure où, tout en contribuant à l'information des citoyens, elle ne doit pas porter atteinte aux intérêts nationaux, au caractère opérationnel des forces ou à la sécurité des personnels engagés. En outre, dans un contexte de crise comme celui que l'on connaît depuis une décennie de manière quasiment ininterrompue (Golfe, Balkans, Afrique, Afghanistan), cette mission s'avère particulièrement cruciale et difficile.

Les moyens de la DICOd sont importants :

BUDGET DE LA DICOd (hors rémunérations et charges sociales)

(en millions d'euros)

	2003 Loi de finances initiale	2004 Projet de loi de finances
Fonctionnement		
– DICOd	9,51	8,17
– ECPA	1,95	1,95
Investissement (équipement et infrastructures en crédits de paiement)		
– DICOd	1,07	0,46
– ECPA	1,41	1,02
Total	13,31	11,60

Les personnels de la DICOd étant rémunérés par les armées dont ils relèvent, ce budget ne prend pas en compte les rémunérations et charges sociales.

La DICOd a été particulièrement touchée par la professionnalisation des armées puisqu'elle bénéficiait, avec les appelés – particulièrement nombreux à souhaiter être affectés à l'École militaire dans un service à forte valeur ajoutée

professionnelle – d’une ressource nombreuse, compétente et peu onéreuse. La sortie de ce système ne s’est opérée qu’après un processus assez lent.

L’évolution des effectifs de la DICoD est retracée dans le tableau suivant :

EFFECTIFS DE LA DICoD

	2001 réalisé	2002 réalisé	2003 projet de loi de finances	2003 perspectives de réalisation	2004 projet de loi de finances	2003 perspectives de réalisation
Officiers	51	57	57	63	56	56
Sous-officiers	61	51	52	47	47	48
Militaires du rang	12	16	19	16	17	17
Appelés et scientifiques du contingent	50	–	–	–	–	–
Volontaires	3	14	20	10	9	9
Civils	63	82	92	81	90	86
Total	240	220	240	217	220	216

Source : ministère de la défense

Les crédits de fonctionnement de la DICoD sont inscrits à l’article 70 du chapitre 34-01. Sa dotation serait de 8,17 millions d’euros, soit une réduction brute de 14,07 % par rapport à 2003 (9,51 millions d’euros). En réalité, la réduction nette sera de 7,4 % après ventilation de la réduction entre les états-majors et les services communs. L’incidence financière de ces réductions représente ainsi pour la DICoD une diminution de sa dotation de fonctionnement de **1,33 millions d’euros**.

La DICoD qui a connu des difficultés pour recruter des contractuels civils, sur un marché très concurrentiel, semble réussir à relever le nombre des emplois civils effectivement pourvus. Il est prévu que 86 des 90 emplois civils soient pourvus en 2004, contre 81 en 2003, 82 en 2002 et 63 en 2001. Le recrutement de militaires dépendra fortement de la valorisation par les états-majors de la filière d’expertise communication. La multiplication des besoins identifiés en opérations extérieures par les responsables militaires laisse présager que cette valorisation sera satisfaisante.

2.– L’établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense

L’établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPA) a été érigé en établissement public administratif par décret n° 2001-347 du 18 avril 2001.

Cette réforme a pour but de recentrer l’administration centrale sur son rôle de définition des politiques publiques et de confirmer la claire distinction entre la maîtrise d’ouvrage de la politique d’information et de communication du ministère de la Défense attribuée à la DICoD, conformément aux dispositions du décret du 27 juillet 1998, et la maîtrise d’œuvre de la réalisation des instruments de communication nécessaires à l’exécution de cette politique par l’ECPA.

L'ECPA devra aussi se transformer en une véritable agence exécutive capable de réaliser des produits (films, cédéroms, etc...), notamment en valorisant ses archives dont la numérisation mobilise un gros effort d'investissement. À terme, l'ECPA pourrait se transformer en établissement public industriel et commercial.

La dotation de fonctionnement de l'ECPA (inscrite à l'article 15 du chapitre 36-01) est stable à 1,95 millions d'euros. Cette diminution s'inscrit dans la logique de dégressivité des subventions accordées par le budget de la défense, conformément à l'étude d'impact commandée à l'occasion de la transformation de ce service en établissement public administratif et de la préparation du décret correspondant.

S'agissant de ses dépenses en capital, l'ECPA dispose d'une subvention d'équipement, inscrite au titre VI, destinée au financement des équipements techniques et des travaux d'infrastructure de l'établissement.

Elle s'élèvera en 2004 à 1,02 millions d'euros et, conformément à l'étude d'impact précitée, présentera une évolution dégressive jusqu'en 2005. Cette évolution est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT ACCORDEES A L'EPCA

2002 (loi de finances initiale)	2003 (loi de finances initiale)	2004 (projet de loi de finances)	2005 (prévisions)
1,96	1,41	1,02	0,97

Source : ministère de la défense

3.- Réduire les dépenses de l'ensemble des organismes chargés de la communication

La DICOd et l'ECPA ne sont pas les seules structures du ministère de la défense participant à sa communication. C'est, en effet, aussi le rôle du service de communication de la DGA des services d'information et de relations publiques des armées (SIRPA) de chacune des armées dont les moyens (effectifs, supports comme les revues) sont très importants.

Les missions des SIRPA des armées, placés sous l'autorité du Chef d'état-major des armées, des chefs d'état-major, du Délégué général pour l'armement et du Directeur général de la gendarmerie nationale sont, selon le décret n° 98-641 du 27 juillet 1998, chargés de développer la communication interne à la structure dont ils relèvent, et de promouvoir l'image et les activités spécifiques de celle-ci. L'article 2 de ce décret les qualifie « *d'organismes d'information et de communication* ».

Le décret précité a, pour la première fois, donné une assise juridique et une définition précise de la mission spécifique des organismes d'information et de communication : celle-ci se justifie au regard des besoins de communication (recrutement) résultant de la professionnalisation. En ce sens, les SIRPA complètent l'action de la DICOd.

Les missions de cette dernière ont un caractère essentiellement institutionnel consistant à contribuer à une meilleure connaissance de la politique de défense et au renforcement des liens armée-Nation. Elles sont largement orientées vers la communication externe, le rôle de la délégation dans la communication interne se limitant à coordonner et animer la communication conduite par les différents organismes d'information et de communication du ministère. En outre, la délégation est en charge pour le ministre des relations avec les médias nationaux et internationaux.

L'ensemble des dépenses de communication (rémunérations et charges sociales, fonctionnement, investissement) **du ministère de la défense (hors recrutement) est estimé**, en contrôle de gestion, à **76,4 millions d'euros** en 2003, dont 11,6 millions d'euros correspondent à des crédits inscrits sur des articles budgétaires de la DICOd et de subvention pour l'ECPA.

Un dispositif de réduction de la dépense de communication du ministère de la défense en 2004 a été arrêté avec les états-majors, les directions et les services. Ce plan porte à la fois sur les **effectifs** et sur les **budgets de fonctionnement**. Au total, les crédits de communication baisseront de **4,5 % (en coût complet)** par rapport à 2003. Cette économie globale de **3,6 millions d'euros** se décompose en mesures d'effectifs, en économies de fonctionnement et en économies sur le budget d'édition des revues.

Au total, **la fonction communication représenterait un montant de 72,8 millions d'euros en 2004** (coût complet). Les mesures d'effectifs représentent une **économie de 2,226 millions d'euros** en rémunérations et charges sociales. Elles correspondent à une réduction de 81 postes, répartis entre la DICOd (– 20 postes), l'ECPA (– 53 postes), l'armée de terre (– 4 postes) et la marine (– 4 postes).

Le tableau suivant détaille ces réductions d'effectifs :

MESURES D'EFFECTIFS PREVUES EN 2004

(en emplois et en milliers d'euros)

	DICOd	ECPA	Armée de Terre	Marine
Militaires	– 14	– 40	–	–
Civils	– 6	– 13	– 4	– 4
Économie	351,79	1655,11	100	119,62

Source : ministère de la défense

Certains des postes supprimés n'étaient certes pas pourvus, mais l'économie budgétaire est bien réelle.

Les **économies réalisées sur le fonctionnement** des organismes de communication des états-majors et services communs représentent 0,751 million d'euros. Votre Rapporteur souligne que, dans un souci de lisibilité de l'économie dégagée, celle-ci est **budgétairement imputée sur la dotation de fonctionnement de la DICOd** mais, en gestion, la charge en sera **partiellement redéployée sur les autres services** de communication par le biais d'ajustement du montant de leurs

contributions aux actions de communication conduites par la DICOd. La quote-part de cette dernière à l'économie s'élève en réalité à 0,122 million d'euros.

Les **économies réalisées sur le budget d'édition des revues** du ministère de la défense, concentrées dans un marché unique, dont la gestion et les règlements sont assurés par la DICOd, devraient atteindre **0,622 million d'euros, soit 10 % du budget total des revues pour 2003**.

La répartition de ces économies par entité sera la suivante :

ECONOMIES SUR LES REVUES PREVUES EN 2004

(en milliers d'euros)

	DICOd	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	DGA	SGA	Service de santé
Édition (2003)	644,04	729,72	834,99	220,00	363,22	154,20	293,67	94,09
Diffusion (2003)	770,60	887,51	163,99	190,65	643,62	157,07	-	69,18
Total 2003	1.414,64	1.617,23	998,98	410,65	1.006,84	311,27	293,67	163,27
Économie 2004	141,46	161,72	99,89	41,06	100,68	31,12	29,36	16,32

Source : ministère de la défense

Au total, l'effet cumulé de ces différentes réductions de dépenses se répartit comme suit :

ECONOMIES DE COMMUNICATION PREVUES EN 2004

(en milliers d'euros)

	DICOd	ECPA	EMA	DGA	SGA	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	Total
Rémunérations	351,79	1.655,11				100,00	119,62			2.226,52
Fonctionnement	122,00		14,40	127,00	36,00	179,00	2,44	118,00	153,00	751,84
Revue	141,46		16,32	31,12	29,36	161,72	99,89	41,06	100,68	621,61
Total	615,25	1.655,11	30,72	158,12	65,36	440,72	221,95	159,06	253,68	3.599,97

Le tableau suivant récapitule l'évolution des effectifs en charge de la communication :

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES EFFECTIFS EN CHARGE DE COMMUNICATION

Années	DICOd	SGA	DGA	EMA	Terre	Marine	Air	GN	SSA	ECPA	Total
2000	248	40	52	9	266	72	72	83	7	372	1.221
<i>2000 réalisés</i>	255	40	52	9	266	72	72	83	7	372	1.228
2001	240	51	48	10	244	76	74	88	6	313	1.150
<i>2001 réalisés</i>	220	51	48	10	244	76	74	88	6	313	1.130
2002	240	39	52	10	244	74	76	95	6	348	1.184
<i>2002 réalisés</i>	220	39	46	12	244	74	76	87	7	323	1.128
2003	240	40	52	12	244	76	77	100	7	392	1.240
<i>2003 réalisés</i>	220	40	45	12	244	76	76	100	7	332	1.152

2004	220	40	52	12	240	72	77	100	7	339	1.159
------	-----	----	----	----	-----	----	----	-----	---	-----	-------

Source : ministère de la défense

4.- Les revues : un financement complexe

a) Des revues éditées par la DICoD

12 revues relèvent de la DICoD. Les ressources de cette dernière (près de 12 millions d'euros en 2003) se décomposent en différents types de crédits :

- des crédits alloués en loi de finances (9,5 millions d'euros),
- des crédits issus des armées pour le remboursement ou la mise en place de provisions, destinés à l'équilibre budgétaire du budget d'édition des revues de la Défense (1,4 million d'euros),
- et des crédits de report 2002 ouverts partiellement en gestion 2003 (0,8 million d'euros).

Pourtant, l'ensemble de ces ressources ne permet pas à la DICoD de réaliser l'intégralité de ses missions, dont la plus importante, le marché d'édition et d'expédition des revues du ministère (toutes armées et services confondus) représente plus de **50 % des dépenses**.

Ce marché fait l'objet d'engagements et de paiements que la DICoD pré-finance. Cependant, **les remboursements des armées et services ne parvenant que très tardivement à la DICoD**, cette dernière devient de fait le « banquier » de ces organismes. Ce phénomène s'est accentué en gestion 2003 par l'augmentation importante des tarifs postaux (+ 1,2 million d'euros) qui vient hypothéquer d'autant les ressources de la DICoD et remettre en cause un certain nombre de missions propres. De plus, le dégel des crédits de reports, mis en réserve à hauteur de 0,868 million d'euros au premier semestre 2003, n'a pas été réalisé intégralement.

Avec une réduction de 10 % du budget global d'édition et une réduction du budget de fonctionnement de plus de 0,6 millions d'euros, la DICoD voit sa capacité financière réduite en 2004 de près de 15 %. Ainsi, le budget 2004 (après contraction reports de charges et de crédits) sera-t-il limité à 7,7 millions d'euros contre 8,3 millions d'euros en 2003, pour des dépenses supérieures.

BUDGET DE LA DICOD

(en millions d'euros)

	2003	2004
Loi de finances	9,513	8,174
Reports de crédits	0,800	1,529
Reports de charges	- 2,000	- 2,000
Total	8,313	7,703

Dans ce contexte, **le rythme des versements des armées et des services pour les revues doit être amélioré**. Il faut dire que les états-majors financent aussi d'autres revues (à l'armée de terre, chaque arme dispose de sa revue propre). **L'éparpillement de ces actions – et donc de ces moyens – ne contribue pas à la clarté de la communication de défense**. Il importe que chaque état-major contribue à **recentrer sa communication** sur les revues gérées par la DICOd.

b) Le coût des revues

Les dépenses liées à l'édition et à l'expédition des revues atteignaient 5 millions d'euros en 2002. En 2003, ce chiffre sera porté à 6,2 millions d'euros du fait du renchérissement de l'affranchissement postal.

La DICOd est la personne responsable des marchés (PRM) de ces revues. Elle devra réduire le coût global de ces éditions de 10 % sur la gestion 2004 à l'occasion de la passation d'un nouveau marché pour **juin 2004**. À cette fin, un audit interne a été mené sous l'égide de la DICOd en relation avec les rédactions des armées et services afin d'identifier les sources d'économies possibles.

L'ensemble des pistes de réflexion et des conclusions élaborées en réunion ont fait l'objet de comptes-rendus par revue et d'une synthèse globale permettant de mettre en évidence les caractéristiques retenues pour la rédaction du nouveau marché. Le calendrier de ce nouveau marché a été défini à cette occasion et prévoit une rédaction définitive des différents cahiers des charges avant la fin 2003. Par ailleurs, des réflexions ont été menées sur la recherche d'économies liées à l'**expédition** des revues. Il est notamment prévu de dématérialiser certaines revues (mise en ligne sur un site internet). Hors rémunérations et charges sociales, les dépenses liées aux revues étaient couvertes à 18 % en 2002. La ventilation des recettes est la suivante :

RECETTES DES REVUES EN 2002

(en millions d'euros)

Ventes et abonnements	0,61
Publicité	0,44
Total	1,05

Pourtant, pour avoir une idée du coût des revues, il faut raisonner en termes de coûts complets. Sur 6,9 millions d'exemplaires de ces 12 revues tirées en 2002, 323.425 ont fait l'objet d'une diffusion payante. L'hebdomadaire *Cols bleus* connaît le plus fort taux de vente payante : 18,3 %. *Armées d'aujourd'hui*, revue tirée à 1 million d'exemplaire fait l'objet d'une diffusion payante de 36.260 exemplaires. *Air Actualités* vend 64.980 de ses 400.000 exemplaires mensuels. De même, *Terre info magazine* vend 38.280 de ses 1,2 million d'exemplaires.

En ce qui concerne le coût global net par revue, il varie de 0,16 euro par numéro pour la trimestrielle revue BUS à 19,47 euros pour la revue scientifique et technique de la défense (trimestrielle). Les principales revues (*Armées d'aujourd'hui*, *Terre info magazine*, *Air Actualités*, *Cols bleus*) ont un coût global net par revue compris entre 1,34 et 1,61 euro.

C.- LE SERVICE DE SANTE DES ARMEES

Les missions du service de santé des armées, en temps de paix, sont d'assurer la médecine de soins, l'hygiène et la prévention, l'expertise (détermination de taux d'invalidité, par exemple) et enfin le soutien vétérinaire. En temps de crise, elle assure le soutien médical des forces en opérations extérieures et participe aux actions civilo-militaires dans le cadre d'opérations humanitaires. Depuis le 1^{er} janvier 2002, le service de santé des armées est intégré dans le régime de la dotation globale de financement (DGF). Celle ci est versée par la caisse nationale militaire de sécurité sociale désignée comme « caisse pivot ».

L'évolution du budget du service de santé des armées est retracée dans le tableau suivant :

EXECUTION DES BUDGETS 2001 ET 2002 ET PREVISIONS POUR 2003

(en millions d'euros)

	2002 (dépenses définitives)	2003 (prévisions de dépenses)	2004 (projet de loi de finances)
Rémunérations et charges sociales	337	361	370
Alimentation	5	7	6
Fonctionnement	391	250	251
Équipement	28	22	29
Infrastructure	39	29	64
Total	801	668	

Sauf pour l'alimentation, les dépenses sont en partie financées par des ressources externes

Source : ministère de la défense

Ses effectifs budgétaires et réels sont retracés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES ET REELS PAR CATEGORIES DE PERSONNEL

	2003		2004	
	Effectif budgétaire	Effectif réel prévisions	Effectif budgétaire	Effectif réel prévisions
Officiers	3.415	3.085	3.713	3.188
Sous-officiers et élèves	4.431	4.183	4.357	4.184
Militaires du rang	240	237	240	235
Volontaires	260	234	260	232
Civils	5.834	5.834	5.834	n.c.
Total	14.180	13.573	14.404	-

Source : ministère de la défense

D.- LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMEES

Le Service des Essences des Armées (SEA) est un service interarmées relevant pour emploi du chef d'état-major des armées. Ses attributions, fixées par le décret n° 91-686 du 14 juillet 1997 sont d'assurer en tous lieux et en tous temps l'approvisionnement, le stockage et la distribution des produits pétroliers (à l'exception des combustibles de soute et produits associés destinés aux bâtiments de

la Marine nationale) nécessaires aux armées, à la Gendarmerie nationale et à tout autre service ou organisme du Ministère de la Défense.

1.- Les crédits budgétaires

L'évolution du budget du service des essences des armées est retracée dans le tableau suivant :

EVOLUTION DU BUDGET DU SERVICE DES ESSENCES

(en millions d'euros)

	2003 (loi de finances initiale)	2004 (projet de loi de finances)
Rémunérations et charges sociales	42,11	39,17
Alimentation	0,85	0,85
Fonctionnement	19,54	19,54
Équipement	14,29	14,09
Infrastructure	14,29	14,29
Total	91,08	87,94

Source : ministère de la défense

Ses effectifs budgétaires et réels sont retracés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES ET REELS PAR CATEGORIES DE PERSONNEL

	2003		2004
	Effectif budgétaire	Effectif réel (1)	Effectif budgétaire
Officiers	223	200	223
Sous-officiers et élèves	339	290	339
Militaires du rang	849	810	849
Volontaires	0	0	0
Civils	976	967	976
Total	2.387	2.267	2.387

(1) effectifs moyens réalisés au 1^{er} juillet 2003

Source : ministère de la défense

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

Les recettes attendues en 2004 pour compte de commerce n° 904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » devraient atteindre 453 millions d'euros, contre 483 millions d'euros en 2003 (- 6,3 %).

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

IV.- LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT : RESTAURER LA DISPONIBILITE TECHNIQUE OPERATIONELLE

Pour la deuxième année consécutive, le budget d'équipement de 2004 traduit, tant en moyens d'engagement qu'en moyens de paiement, la mise en œuvre de la deuxième annuité de la programmation. Le ministère présente ainsi un projet de budget d'équipement à 14,90 milliards d'euros en crédits de paiement, en progression de 9,2 %. De même, les autorisations de programme atteignent 16,77 milliards d'euros, en hausse de 9,6 %.

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

(en milliards d'euros)

	Loi de finances pour 2003		Projet de loi de finances pour 2004		Variation 2004/2003 (en %)	
	LFI 2003	PLF 2004	LFI 2003	PLF 2004	AP	CP
Crédits de paiement	13,64	14,90	13,64	14,90	9,2	9,2
Autorisations de programme	15,30	16,77	15,30	16,77	9,6	9,6

A.- UN REDRESSEMENT NET MAIS CONTRASTE DES CREDITS D'ÉQUIPEMENT

Ayant connu des évolutions très préoccupantes sur les dernières années de la programmation 1997-2002, les crédits d'équipement sont une priorité consacrée par la programmation 2003-2008. En 2003, les crédits de paiements et les autorisations de programme ont déjà progressé, respectivement, de 11,2 % et 17,6 %. Cet effort est amplifié par le présent projet de budget, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT PAR CATÉGORIES DE COÛTS

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement		Évolution 2004-2003 (en %)	
	LFI 2003	PLF 2004	LFI 2003	PLF 2004	AP	CP
Développements	2.572,6	2.053,2	2.612,2	2.385,7	- 20,19	- 8,67
Études	712,3	687,0	654,7	597,6	- 3,55	- 8,72
Entretien programmé du matériel	3.173,1	3.175,0	2.609,4	2.899,5	0,06	11,12
Entretien programmé du personnel	259,84	252,2	228,3	264,6	- 2,95	15,90
Fabrications	5.268,5	7.230,0	4.840,4	5.759,9	37,23	19,00
Infrastructures	2.077,4	2.035,1	1.844,4	1.902,0	- 2,04	3,12
Munitions	960,0	879,9	577,9	609,0	- 8,34	5,37
Restructurations	85,5	256,5	85,9	279,5	200,0	225,14
BCRD	190,6	200,0	190,6	200,0	4,95	4,95
Total	15.299,9	16.768,9	13.643,9	14.897,9	9,60	9,19

Source : ministère de la défense

1.- L'enveloppe de la programmation respectée

a) *Le périmètre*

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

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

Suite à l'adoption d'un amendement de votre Rapporteur, l'article 2 de la loi de programmation militaire prévoit : « *Compte non tenu des crédits d'équipement de la gendarmerie nationale prévus par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure qui entrent dans le champ de la présente loi, les crédits de paiement du ministère de la défense afférents aux dépenses en capital, inscrits en loi de finances initiale aux titres V et VI, s'élèveront, en moyenne annuelle sur la durée de la loi de programmation, à 14,64 milliards d'euros 2003.* »

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

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

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

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

b) La dotation pour 2004

Le projet de loi de finances propose de transférer l'ensemble des crédits d'entretien programmé du matériel au titre V. Le transfert provenant du titre III atteint 53,9 millions d'euros. La dotation proposée pour 2004 atteint 14,90 milliards d'euros. A ce montant, il convient d'appliquer la mesure sans incidence financière de DCN (+ 100 millions d'euros) et de soustraire le transfert précédemment mentionné (- 53,9 millions d'euros). Au total, la dotation d'équipement atteint 14,95 milliards d'euros. L'annuité de la LOPSI étant de d'environ 93 millions d'euros, l'annuité de la programmation militaire ressort à 14,85 milliards d'euros, soit le montant prévu, compte tenu de l'inflation. **La dotation proposée respecte donc scrupuleusement la programmation.**

2.- Rétablir la disponibilité opérationnelle malgré des coûts en hausse significative

a) Une dotation en hausse

La dotation consacrée à l'entretien programmé des matériels (EPM) progresse de 11,12 % en crédits de paiement et de 0,1 % 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 13 % pour se fixer à 472,75 millions d'euros. De même, ceux de l'armée de la marine progressent de 19 %.

ÉVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENTS CONSACRES
A L'ENTRETIEN PROGRAMME DES MATERIELS DES TROIS ARMEES

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Variation (en %)
Armée de l'air (hors nucléaire)	818,25	854,42	4,42
Armée de terre	418,40	472,75	12,99
Marine (hors nucléaire)	629,01	749,27	19,12

Source : ministère de la défense

La consolidation des moyens d'engagement qui accompagne cette dotation en crédits de paiement devrait permettre de financer efficacement les processus de réforme qui est lancé dans le ministère sous le signe d'une approche interarmées des matériels, et qui se matérialise par l'apparition de structures interarmées consacrées à la maintenance de certaines catégories de matériel.

La création de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD) a permis le relèvement de 10 points du taux de disponibilité des appareils de l'armée de l'air, ce qui illustre le succès de cette réforme profonde, dont l'importance ne doit pas être sous-estimée.

Enfin, votre Rapporteur souligne l'effort de clarté proposé pour 2004 puisque l'ensemble des crédits seront inscrits au titre V et ne seront donc plus répartis entre le titre V et le chapitre 34-20 du titre III.

b) Un taux de disponibilité des matériels qui reste préoccupant

Cet effort doit être poursuivi, comme en témoigne les taux de disponibilité les plus récents, qui demeurent globalement inquiétants :

EVOLUTION DES TAUX DE DISPONIBILITE DES MATERIELS

		<i>(en %)</i>		
		Objectif	Taux de disponibilité en juin 2002	Taux de disponibilité en juin 2003
Terre	Matériels terrestres	80	77	78
	Matériels aériens	75	59	59
Marine	Flotte (hors nucléaire)	90	60	63
	Flotte avec nucléaire (hors SNLE)	85	60	63
	Matériels aériens	75	52	54
Air	Matériels aériens	75	59	63

Source : ministère de la défense

Ces dotations devront permettre de **rétablir une disponibilité technique opérationnelle des matériels** cohérente avec les engagements du ministère puisque de nombreux parcs sont en situation de faiblesse sur ce point qui touche les principaux équipements de l'armée de terre et certaines flottes de l'armée de l'air comme le Transall ou les avions affectés à l'instruction.

c) L'ascension vertigineuse des coûts de maintenance

Par ailleurs, il convient de souligner que les coûts de maintenance ont connu, en 2003, une ascension vertigineuse. Les différents états-majors ont vu leurs coûts progresser d'environ 25 %.

Par exemple, l'entretien des appareils de l'armée de l'air, notamment assuré par Air France Industries et Dassault a crû de 25 à 30 %. La même situation est observable dans la marine. Cette situation est notamment due au changement de statut de DCN : les relations contractuelles supposent une capacité de négociation améliorée de la part du ministère. Cette évolution est notamment très marquée dans le domaine nucléaire : la grande révision (IPER) d'un sous-marin nucléaire d'attaque est ainsi passée d'environ 60 millions d'euros à environ 85 millions d'euros.

Globalement, l'augmentation de ces coûts repose sur trois phénomènes : les retards de maintenance observés pendant la période 1997-2002, le vieillissement du

parc de matériels (l'armée française est la dernière possesseur d'avions DC-8...) et l'augmentation des prix pratiquée par les prestataires privés.

3.- Les dotations d'équipement pour 2004

La dotation consacrée aux **munitions** progresse de 5,4 % en crédits de paiement, qui est la traduction pour 2004 de l'effort effectué en 2003 sur les autorisations de programme – qui avaient fait l'objet d'un relèvement particulièrement remarquable de 62,3 %.

En outre, votre Rapporteur se félicite de l'effort accompli pour 2004 en matière de fabrications et d'infrastructures. En effet, ce sont ces deux éléments qui traduisent le renouvellement des équipements et la modernisation de nos armées. Ces postes ont, en effet, connu une évolution de leurs crédits préoccupante dans la fin de la programmation 1997-2002. L'augmentation de 19 % en crédits de paiements et de 37,2 % en autorisations de programme des dotations destinées aux **fabrications** illustre la montée en puissance de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Corrélativement, les crédits destinés au développement régressent de 8,67 %. Par ailleurs, l'effort en faveur des infrastructures se poursuit puisque ces crédits progressent de 3,12 %.

Au total, ces efforts sont en pleine cohérence avec la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

4.- Le périmètre des dépenses d'équipement semble souple

Un volume non négligeable de crédits inscrits aux titres V et VI ne correspond pas à des dépenses d'équipement militaire. D'origines diverses, ces crédits pèsent sur le budget des armées dont l'enveloppe globale a, jusqu'en 2003, été réduite alors même que certaines de ces dépenses ont tendance à augmenter.

Il convient de corriger le montant des crédits inscrits ou dépensés des opérations de « bourrage d'enveloppe » qui se sont toujours multipliées dans les différentes programmations. En effet certaines dépenses auront été **financées sur l'enveloppe** du ministère de la défense alors même qu'elles n'étaient pas prévues – voire exclue – par la loi de programmation militaire.

a) Le fonds pour les restructurations de la défense

Le fonds pour les restructurations de la défense (FRED), créé en 1992, a pour but de compenser les effets des mesures de restructuration (fermetures de sites militaires, dissolution d'unités) pour les collectivités territoriales ou les bassins d'emplois les plus pénalisés.

Ces crédits, dont la légitimité n'est pas discutable, ne financent donc que très marginalement de l'équipement de défense. Ils seront néanmoins considérés comme tels encore en 2004 à hauteur de **15,16 millions d'euros en crédits de paiement** (– 15,8 % par rapport à 2003) et 16,45 millions d'euros en autorisations de

programme(- 8,6 % par rapport à 2003). Il faut toutefois reconnaître que l'ancienne loi de programmation 1997-2002 avait expressément inclus le FRED dans l'enveloppe consacrée à la défense (article 2-1-1 du rapport annexé).

b) Le coût de la transformation de DCN

Au-delà du fonds d'adaptation industrielle, l'article 38 du chapitre 55-11, intitulé « Adaptation des structures industrielles de la Direction des constructions navales », finance spécifiquement des investissements bénéficiant à la DCN (installations techniques des ports) ainsi qu'une participation à son plan d'entreprise, ce qui souligne, l'ambiguïté des relations entre le budget de la Défense et le compte de commerce.

Ces crédits sont en forte progression, pour se fixer à **147,1 millions d'euros en crédits de paiement (+ 100,6 %)** et **146 millions d'euros en autorisations de programme (+102,1 %)**. En outre, le coût de la transformation de DCN devrait encore être important pendant les cinq prochaines années.

Globalement, **l'ensemble des crédits destinés aux restructurations atteindra 279,5 millions d'euros en 2004 (+ 225 %)**, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CREDITS DESTINES AUX RESTRUCTURATIONS

(en millions d'euros)

Autorisations de programme			Crédits de paiement		
LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
118,7	85,5	256,5	119,1	85,9	279,5

c) L'impact du BCRD sur les crédits de la défense

La dotation dite du budget civil de recherche et développement (BCRD), qui fait l'objet d'un transfert en exécution à destination du CNES est une opération de bourrage d'enveloppe caractérisée qui avait été expressément exclue par la loi de programmation militaire 1997-2002 (article 2.2.1 du rapport annexé).

Pourtant, si l'activité du CNES peut générer des synergies avec celle de la défense (gains de productivité entre Spot 4 et Helios I et entre Spot 5 et Helios II), ces crédits servent exclusivement à financer les équipes du CNES, sans contrepartie directe et apparente pour la défense. Sur la période de programmation 1997-2002, 823 millions d'euros auraient ainsi été soustraits de l'enveloppe de programmation.

La loi de programmation pour les années 2003 à 2008, dans le paragraphe 1.1 du rapport annexé, prévoit que « *la part du budget civil de recherche qui relève de la Défense et les charges afférentes à la restructuration de la Direction des Constructions Navales, à l'exclusion de la recapitalisation, seront évoquées dans le cadre des discussions budgétaires annuelles.* » **Ce rapport ne touche donc pas la question de l'intégration du BCRD à l'enveloppe de la programmation.**

Globalement, les crédits du BCRD progressent de 4,95 % tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. Le projet de loi de finances crée un nouveau chapitre 66-51 – Fonds pour la recherche duale. Il serait doté de **200 millions d'euros**.

Cette dotation est répartie de la manière suivante :

REPARTITION DES CREDITS DU FONDS POUR LA RECHERCHE DUALE

(en millions d'euros)

Centre national d'études spatiales	130
Soutien aux projets de recherche	30
Commissariat à l'énergie atomique	35
Actions en faveur de l'innovation	5
Total	200

Enfin, les transferts récurrents de crédits d'entretien programmé du matériel (EPM) du titre III vers le titre V, justifiés par le fait qu'ils financent la maintenance de gros équipements et s'apparentent donc à de l'investissement, ont, jusqu'en 2003, gonflé artificiellement le titre V qui aurait dû croître du même montant chaque année. **Pour 2004, l'ensemble de ces crédits figurera au titre V.**

B.- L'EXECUTION DES CREDITS

1.- La régulation de l'exercice 2002

Le tableau de bord des crédits d'équipement disponibles montre que la régulation en 2002 a été la plus modérée, comme en 2000 a été beaucoup plus modérée qu'en 1999 :

CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DISPONIBLES

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
Loi de finances initiale (LFI)	13,52	12,35	13,11	12,64	12,72	12,27	13,64
Reports	0,81	1,04	0,84	1,02	0,95	1,01	0,80
Fonds de concours	0,17	0,24	0,27	0,24	0,31	0,10	
Transferts	1,11	1,16	1,25	1,30	1,21	1,18	
Annulations	0,76	1,11	1,45	0,98	0,92	0,32	
Annulations en % LFI	5,60	9,10	11,00	7,70	7,20	2,60	
Crédits disponibles	12,62	11,34	11,53	11,63	11,72	11,98	
CP disponibles en % LFI	93	92	88	92	92	98	

(1) Situation au 31 juillet 2003.

Le ministère a ainsi pu disposer de 97,7 % des crédits inscrits en loi de finances initiale, soit un taux très supérieur à celui observé en 2001, 2000 et 1999, année particulièrement difficile.

Ce taux doit toutefois être complété par la prise en compte des transferts opérés à destination de la direction des applications militaires du Commissariat à

l'énergie atomique (CEA) qui font partie intégrante du budget de la Défense parce qu'ils financent la majeure partie de la dissuasion. Ces crédits sont relativement stables et se situent à environ un milliard d'euros d'un exercice à l'autre (**1,16 milliard d'euros en 2002**, 1,037 milliard d'euros en 2001, 1,086 milliard d'euros en 2000 et 1,034 milliard d'euros en 2001). Si l'on réintègre ces dotations dans le taux de disponibilité des crédits par rapport aux dotations de la loi de finances initiale, on obtient un chiffre supérieur à 100 % puisque la somme des reports et des fonds de concours est supérieure à celle des annulations.

Il n'en va pas de même pour l'autre grande catégorie de transferts, celle qui est destinée au financement de la recherche civile et que l'on appelle improprement recherche duale. En effet, il ne semble pas que le ministère de la défense reçoive une contrepartie en échange de ces crédits qui constituent un financement du CNES. Il s'agit d'une opération de bourrage d'enveloppe comme le rappelle la **Cour des Comptes** dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 :

« En revanche, le montant du transfert au profit de la recherche duale du ministère de l'éducation nationale de la recherche et de la technologie, qui était explicitement exclu de la loi de programmation, n'a cessé de croître depuis 1998. Sa progression explique l'augmentation des montants transférés depuis 1997. »

L'évolution des crédits de recherche « duale » depuis 1998 est retracée dans le tableau suivant :

CRÉDITS DE RECHERCHE « DUALE »
EN LOI DE FINANCES INITIALE – 1998-2004
(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
76,22	137,20	228,67	190,56	190,56	190,56	200,00

Les annulations opérées en 2002 sont les plus basses enregistrées sur la période récente : 321 millions d'euros. Pour mémoire, 926 millions d'euros (contre 980 millions d'euros en 2000) ont été annulés en crédits de paiement en 2001.

Le montant encore élevé des reports constatés en fin de gestion 2002 traduit une consommation encore inférieure aux prévisions, quoiqu'en progression sur les années antérieures.

Les impayés comprennent l'ensemble des demandes de paiements arrivées dans les services chargés du mandatement au 31 décembre, c'est-à-dire celles que constatent des factures non encore mandatées quel que soit le délai de mandatement prévu par le code des marchés publics. Leur montant au titre de la gestion 2002 atteignait donc **950 millions d'euros**. Ce montant était en progression de 16,7 % par rapport à 2001 (le montant des impayés au titre de la gestion 2001 était de 814 millions d'euros). Ce montant doit être comparé aux reports de crédits qui se sont élevés à 795 millions d'euros. Le **montant des reports de charges nets s'est donc fixé à 155 millions d'euros**, soit moins d'une semaine de paiements.

S'agissant de la gestion 2003, les premières estimations laissent penser que pour l'ensemble des titres V et VI, le niveau des reports de charges de la gestion **pourrait être supérieur à celui de la gestion 2002.**

2.- La consommation des crédits de paiement

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

CONSOMMATION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crédits disponibles	13,13	12,70	12,62	11,34	11,53	11,63	11,84	11,98
Dépenses	11,39	11,89	11,59	10,50	10,52	10,69	10,82	11,33
Taux de consommation	86,8 %	93,7 %	91,8 %	92,6 %	91,3 %	91,9 %	91,4 %	94,6 %

Source : rapports des contrôleurs financiers

Les mouvements liés à des modifications réglementaires ont été très comparables à ceux observés les années précédentes. La seule opération d'envergure a été, comme chaque année, le transfert vers le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) d'un montant de 1,1 milliard d'euros.

En y incluant les transferts au CEA, la dépense totale consacrée aux équipements militaires s'est élevée à **12,49 milliards d'euros** contre 11,86 milliards d'euros en 2001.

a) Un taux de consommation amélioré

En 2002, les paiements directs du ministère, c'est-à-dire sans les transferts, s'élèvent à 11,33 milliards d'euros et sont très nettement supérieurs à ceux de 2001 (10,83 milliards d'euros). **Le taux de consommation du ministère de la défense reste supérieur à 90 % en 2002 alors que celui des ministères civils n'a pas dépassé 74,6 %.** Les dépenses du ministère ont donc, en valeur absolue, progressé de 4,7 % entre 2001 et 2002.

La gestion 2003 est marquée par un rythme plus soutenu du niveau des paiements que les années précédentes. Ainsi à mi-juillet, le montant des dépenses constatées s'élevait-il à 6,44 milliards d'euros, alors qu'il n'était que de 5,72 milliards d'euros en 2002, de 4,86 milliards d'euros en 2001 et de 3,18 milliards d'euros en 2000 à la même date. **Le niveau de dépense à mi-juillet a doublé entre 2000 et 2003.**

En outre, le niveau de consommation devrait confirmer la tendance à la hausse progressive des dépenses, constatée depuis 1998 et résultant de l'augmentation des niveaux d'engagements annuels enregistrés depuis cette même année (12,30 milliards d'euros en 1998, 13,11 milliards d'euros en 1999, 16,33 milliards d'euros en 2000 et 14,59 milliards d'euros en 2001).

L'écart par rapport aux prévisions s'explique de plusieurs façons : décalages liés à l'exécution des programmes (difficultés de négociations contractuelles, aléas liés à la mise en œuvre des programmes en coopération ou retards techniques) et aux réformes administratives et informatiques menées par le ministère. En outre, certains dossiers appelant un arbitrage interministériel peuvent connaître des retards dans l'engagement des autorisations de programme correspondantes.

b) Les reports de charge

Le report de charge du ministère de la défense pour la gestion 2001 atteint 0,95 milliard d'euros. **Il a plus que doublé par rapport à la gestion 2000** (0,4 milliard d'euros). La remontée de engagements de la période allant de 1997 à 2000 explique celle des paiements (un important volume d'engagement avait été gelé en 1996). Le tableau ci-dessous retrace le montant des reports de crédits au titre de la gestion 2002 :

REPARTITION DES IMPAYES 2002 PAR GOUVERNEURS DE CREDITS

(en millions d'euros)

Gouverneurs de crédits	Montant
Délégation générale pour l'armement	77
Direction générale de la gendarmerie nationale	85
Direction générale de la sécurité extérieure	17
Direction de la protection et de la sécurité de la défense	1
État-major des armées	27
État-major de l'armée de l'air	324
État-major de l'armée de terre	365
État-major de la marine	54
Total	950

Source : ministère de la défense

Ce montant était en progression de 16,7 % par rapport à 2001 (le montant des impayés au titre de la gestion 2001 était de 814 millions d'euros). Depuis 1998, les retards de paiement, c'est-à-dire les factures n'ayant pas été mandatées dans le délai prévu par le code des marchés publics (35 à 75 jours selon le marché) remontent lentement sans atteindre le chiffre de 1995 (1,22 milliards d'euros).

Les impayés comprennent, eux, l'ensemble des demandes de paiement arrivées dans les services chargés du mandatement au 31 décembre, c'est-à-dire celles que constatent des factures non encore mandatées quel que soit le délai de mandatement prévu par le code des marchés publics. Les retards de paiement comprennent uniquement, au sein de cet ensemble, les factures n'ayant pas été mandatées dans le délai prévu, engendrant des intérêts moratoires. **En fin de gestion 2002, les reports de charge ont été réduits à une semaine de paiement.**

Le tableau suivant retrace les l'évolution des impayés et retards de paiements de 1995 à 2002 :

ÉVOLUTION DES IMPAYES ET RETARDS DE PAIEMENTS DE 1995 A 2002

(en milliards d'euros)

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

Source : ministère de la défense

c) Les intérêts moratoires

Le niveau des **intérêts moratoires** générés est stable en 2002 pour atteindre 21,7 millions d'euros (contre 21,2 millions d'euros en 2001 et 47 millions d'euros en 2000).

Une part importante (environ 62 %) des intérêts moratoires versés en 2000 était liée à la reprise tardive de la gestion consécutive à la mise en place du nouvel outil comptable (Nabucco) dans les services de programmes de la DGA. Les intérêts moratoires payés en 2001 étaient en forte baisse par rapport à la gestion précédente (- 26 millions d'euros) grâce à la reprise nominale des mandatements de la DGA début 2001.

Les intérêts moratoires payés en 2002 sont d'un niveau comparable à ceux payés en 2001, c'est-à-dire en baisse très notable par rapport aux gestions précédentes. Le montant total est légèrement plus important en 2002 (+ 0,5 million d'euros). Cette situation est due au fort volume de factures restant à payer à la fin de l'exercice 2001, qui a généré des intérêts moratoires importants début 2002 à l'ouverture de la gestion.

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

ÉVOLUTION DES INTÉRÊTS MORATOIRES PAYÉS PAR LA DGA

(en milliards d'euros)

	Montant versé	Dont part année n-1	Dont part année n
1996	109,31	39,18	70,13
1997	46,95	28,05	18,9
1998	42,38	9,76	32,62
1999	30,49	7,01	23,48
2000	46,95	4,88	42,08
2001	21,20	n.c.	n.c.
2002	21,7	n.c.	n.c.
2003 (1)	9,6	n.c.	n.c.

(1) situation à la fin du mois de juin

Source : ministère de la défense

3.- La mobilisation du stock des autorisations de programmes

Avec un montant de 12,92 milliards d'euros en 2001, les engagements ont connu un repli de 418 millions d'euros par rapport au niveau atteint en 2000 (16,3 milliards d'euros). Ce montant avait atteint, il est vrai un montant historique, les engagements ont atteint un niveau historique en 2000 alors même que les 6,7 milliards d'euros d'autorisation de programme nécessaires à la commande globale de l'A.400 M avaient été imputés sur la gestion 2001. **L'effort du ministère en matière d'engagement et de résorption du stock d'autorisations de programme est donc considérable.**

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

ENGAGEMENTS DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en milliards d'euros)

	LFI	AP disponibles	AP engagées	AP engagées / LFI (en %)	AP engagées / AP disponibles (en %)
1996	13,56	n.d.	9,33	69	n.d.
1997	13,52	26,33	12,23	90	46
1998	12,35	24,85	12,21	99	49
1999	13,11	24,46	13,07	100	53
2000	13,33	25,86 (1)	16,36	123	63
2001	12,92	24,75 (2)	14,59 (3)	113	59
2002	13,01	15,98	16,70	128	59

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

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

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

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

Le stock d'autorisations de programmes disponibles à l'engagement, d'un montant de plus de 15 milliards d'euros à la fin de 1996 a été réduit à 6,25 milliards d'euros à la fin 2000, hors provision de 3 milliards d'euros pour la commande globale de cinquante avions A400M prévue en 2001.

ÉVOLUTION DU STOCK D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AP disponibles à l'engagement	15,3	15,2	11,8	11,2	9,7	n.c.	16,70
dont AP non affectées	5,2	6	5,9	4,1	1,1	n.c.	0,9
dont AP affectées (1)	10,1	9,2	6,4	7,1	5,1	14,47	15,8

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

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

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

Les circuits financiers du ministère s'appuient sur **15 gouverneurs de crédits, 52 services gestionnaires de crédits et 350 ordonnateurs secondaires** auxquels doivent être déléguées les autorisations de programme. Ces crédits sont suivis sur près de 25.000 opérations de comptabilité spéciale des investissements. Ces circuits financiers nécessitent de disposer en permanence d'un montant d'autorisations de programme disponible chez les ordonnateurs secondaires afin de ne pas contraindre le processus financier, ce qui explique que 70 % des autorisations de programme non engagées sont concentrées sur des opérations ne relevant pas des programmes d'armement.

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

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

SITUATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME DE 1996 A 2002

(en millions d'euros)

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

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

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

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

Source : ministère de la défense

Le tableau suivant retrace l'évolution des ouvertures d'autorisations de programme en lois de finances initiales, de 1994 à 2002 :

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

(en millions d'euros)

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

Source : ministère de la défense

Entre 1997 et 2002, la diminution globale des dotations en autorisations de programme inscrites en loi de finances initiale et le niveau important d'annulations de crédits en autorisation de programme ont mécaniquement induit une réduction de l'encours d'autorisations de programme du ministère. Sur la période 1997-2002 (non inclus les 3.324 millions d'euros pour l'A400M en 2002), **cet encours a diminué de 8 milliards d'euros.**

Les annulations de crédits sont retracées dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES ANNULATIONS NETTES D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en millions d'euros)

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

Source : ministère de la défense

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

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

- les commandes pluriannuelles, dont la couverture a justifié, entre 1999 et 2002, l'utilisation de près de 15,2 milliards d'euros d'autorisations de programme et **devraient nécessiter 3,9 milliards d'euros de ressources en 2003** ;
- l'application du contrôle financier déconcentré, qui induit des engagements comptables plus importants ;
- l'obligation faite de couvrir en autorisations de programmes par les hausses économiques et les débits sur les programmes ;

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

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

S'agissant de l'exécution des crédits sur la période comprise entre 1996 et 2002, l'**optimisation de la consommation** des autorisations de programme a permis d'accroître les engagements. Ceux-ci sont passés de 9,3 milliards d'euros en 1996 à 17,0 milliards d'euros en 2002.

Cette évolution est illustrée par le tableau suivant :

EVOLUTION DES ENGAGEMENTS DE 1996 A 2002
(hors parts étrangères et programmes civils)

(en milliards d'euros)

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

Source : ministère de la défense

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

Globalement, le rétablissement du lien entre les autorisations de programme et les crédits de paiement, accompagné de profondes réformes de gestion ont permis au ministère de la défense, au cours de la programmation 1997–2002, de **piloter beaucoup plus rationnellement son budget d'équipement.**

C.– COMMENT SONT UTILISES LES CREDITS D'EQUIPEMENT ?

De nombreux programmes connaissent chaque année des retards dans leur exécution. **Que deviennent les crédits de paiements qui ne sont, de ce fait pas consommés ?**

Alors que le déroulement du volet équipement de la loi de programmation militaire fait l'objet de développement dans la partie sur les systèmes de force, il convient de s'interroger, à partir de quelques exemples, sur les **redéploiements des dotations, suite aux décalages calendaires de certains programmes.**

1.– Un exemple de redéploiement

Lors de l'examen de la loi de programmation 2003-2008, Giat Industries et la DGA ont annoncé un retard d'un an sur le programme VBCI. L'armée de terre ne pouvant adapter les dotations destinées au VBCI, une ligne « consolidation de la capacité de combat débarqué » a été ouverte en vue de **d'assumer les surcoûts du**

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

S'agissant du VBCI, les ressources rendues disponibles sont utilisées pour absorber une partie du surcoût de 18 % du programme, soit **563 millions d'euros en crédits de paiement**, pour la période 2003-2008, répartis pour la vie du programme, les études complémentaires pour la tourelle un homme, les études complémentaires pour la tourelle deux hommes et des études de versions complémentaires.

La fiabilisation et la viabilisation de l'AMX 10 P représentent un coût de 10 millions d'euros en 2003, puis un montant de 165 millions d'euros pour la période 2004-2008. De plus, une dotation de 87 millions d'euros devra financer l'augmentation de coûts d'entretien programmé du matériel. En outre, des autorisations de programme d'un montant de 37 millions d'euros seront affectées à l'avancement d'autres programmes afin de libérer, symétriquement, des crédits pour le VBCI après 2008.

En dernier lieu, une dotation de 10 à 15 millions d'euros devrait être, par redéploiement de crédits, affectée à des **études pour une tourelle à deux hommes, alors que cette possibilité avait été écartée au début du programme**. Cela conduirait, de fait, à créer une troisième variante du programme. En outre, l'alourdissement du véhicule, qui semble inévitable, risque de remettre en cause la plateforme fournie par Renault Trucks. Il s'agit là du type même de dysfonctionnement dans le déroulement d'un programme : modification en cours de programme, difficultés entre la DGA et l'état-major et difficulté d'arrêter définitivement la spécification d'un besoin.

2.- Quand le maintien en condition opérationnelle devient trop coûteux

Dans certains cas, le maintien en condition opérationnel de matériels vieillissants devient si coûteux qu'il est alors plus optimal, pour les crédits publics, d'acheter des équipements neufs. Un tel raisonnement peut, par exemple, être tenu pour les avions DC-8.

Le système de défense antiaérienne à courte portée Roland monté sur châssis AMX 30 ou sur cabine aérotransportable à roues (Carol) fut un **grand programme de la coopération franco-allemande** dans les années soixante-dix. Mis en service en 1978, le système Roland a fait l'objet d'un programme de valorisation moins de dix ans plus tard, puisque le lancement du développement de cette valorisation date de novembre 1987. Le système d'armes Roland valorisé est un moyen de défense antiaérienne à courte portée d'unités de l'avant, de points ou de zones sensibles.

Une première commande a porté, en 1999, sur 8 postes de tir de présérie qui seront livrés entre mi-2002 et mi-2003. Une commande portant cette fois sur les premiers matériels de série devait être passée en 2003 pour 15 postes de tir. Mais,

devant le renchérissement des coûts, il **a été décidé clôturer le programme de revalorisation**. En conséquence, les autorisations de programme et les crédits de paiements correspondants sont, en grande partie affectés au développement du Mistral.

D.– UTILISER LES METHODES INNOVANTES DE FINANCEMENT

Le recours à des modes innovants de financement peut permettre à l'État de relever le défi technologique et financier que représentent les nouveaux programmes d'armement. L'initiative de financement privé britannique constitue l'un des exemples les plus aboutis. L'externalisation et le recours au financement privé peuvent présenter un intérêt dans les cas où le tiers responsable de la fourniture du service pourra exploiter des synergies dont l'État n'aurait pas pu bénéficier dans un schéma d'acquisition classique.

1.– Les financements innovants

Le ministère de la défense cherche à développer les financements innovants. Au-delà de l'externalisation, les Britanniques recherchent aujourd'hui 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.

La « *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. Le Royaume-Uni devrait prochainement signer un contrat lui permettant 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. Alors qu'une vingtaine de ravitailleurs seraient nécessaires à l'armée de l'air française, l'hypothèse selon laquelle les six avions manquant pourraient être loués selon la méthode britannique doit être sérieusement étudiée.

2.– L'enjeu de la patrimonialité

Les opérations de financement innovant sont de deux types : celles qui impliquent un financement innovant et un contrat de maintien en condition opérationnelle et celles qui, au-delà, confient la **propriété de l'infrastructure concernée au prestataire privé**.

En matière de **satellites de communication militaires**, le Royaume-Uni a acheté une prestation auprès d'une entreprise. Le risque technique est supporté par le co-contractant qui possède le satellite. Cet exemple illustre bien l'**aspect vertueux du partenariat public-privé** :

- l'opérateur privé rentabilise son infrastructure par une utilisation civile ;
- l'armée dispose d'une capacité de communication adaptée sans pour autant supporter l'ensemble des coûts fixes ;
- l'entreprise est incitée à fournir un équipement de qualité puisqu'elle en assurera la maintenance. Ses ingénieurs et techniciens pourront capitaliser leur savoir-faire à cette occasion.

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

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

S'agissant des frégates multi-missions, un financement innovant est souhaitable. Pour autant, si 17 frégates sont commandées, ce format devient irrévocable. Dès lors, en cas de contractions budgétaires ultérieures, ce sont les autres programmes qui risqueraient d'en subir les conséquences.

Globalement, **votre Rapporteur est très favorable aux financements innovants, qu'il souhaite voir accélérer. Ce type de financement est la condition de la pleine mise en œuvre de la loi de programmation.**

3.– La future ordonnance sur les partenariats public-privé

Très prochainement, le Gouvernement devrait publier une ordonnance relative aux contrats de partenariats public-privé, se distinguant des marchés publics et des délégations de service public.

Les marchés publics sont des contrats qui font entrer les administrations et les entreprises dans des relations de client à fournisseur. Le prix versé par

l'administration est la contrepartie immédiate de la prestation fournie par l'entreprise, et les relations entre les co-contractants sont régies de façon quasi immuable par le contrat pendant toute la durée, en général limitée, de ce dernier. L'entreprise ne court aucun risque autre que celui que connaît normalement tout fournisseur.

Les délégations de service public permettent de confier à un tiers, sous le contrôle de l'administration, la gestion et l'exploitation d'un service public. Il s'agit d'un service assuré par l'entreprise, en général avec ses propres moyens, et qui produit une activité économique dont la rémunération est directement assurée par l'exploitation. Les conventions de délégation de service public sont, à l'instar des marchés publics, des contrats dont les termes évoluent peu, même si leur durée est longue. A la différence des marchés publics, **l'entreprise se voit transférer le risque** lié à la consommation du service par les usagers, même si l'intensité de ce risque varie en réalité selon la nature du service fourni.

Des expériences menées à l'étranger illustrent la gamme des autres formes de contrat envisageables. Après avoir largement adopté notre modèle des concessions, nos voisins se sont en effet engagés dans des formes contractuelles nouvelles qu'il est convenu de désigner sous l'appellation de partenariats public-privé. Ces contrats ont pour objet de faire appel à l'initiative et au financement privés

Ces contrats de longue durée (le plus souvent supérieurs à 5 ans) doivent être conçus pour évoluer afin de s'assurer que le partage des risques reste optimal pour l'ensemble des contractants. Si par exemple l'opérateur obtient au bout de quelques années des modalités de refinancement intéressantes, il est normal que l'administration recueille les fruits d'une partie des économies ainsi réalisées. Si les exigences de qualité du service évoluent, l'équilibre du contrat doit être remanié. Si ces exigences ne sont pas remplies, le contrat doit être revu en tenant compte des intérêts de l'administration comme de ceux des investisseurs financiers. Des clauses de rendez-vous permettant d'apprécier à intervalles réguliers l'évolution des équilibres complexes prévus par le contrat sont donc indispensables et doivent conduire, le cas échéant, à des renégociations. Il s'agit de la **principale différence avec le régime des marchés publics en droit français ainsi qu'avec celui des délégations de service public.**

E.— UN VIGOUREUX EFFORT EN FAVEUR DE LA RECHERCHE

Durant la programmation 1997-2002, les dotations d'études (du budget d'équipement du ministère de la défense) ont été fortement réduites. Les autorisations de programme sont passées de 940 millions d'euros en 1997 à 648 millions d'euros en 2002, alors que les crédits de paiement ont connu une évolution similaire, passant de 950 millions d'euros en 1997 à 678 millions d'euros en 2002.

La recherche constituant un enjeu majeur de la de l'indépendance technologique française – lui permettant ainsi d'assurer son rang sur la scène

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

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

- les études amont sont concentrées sous gouvernorat de la Délégation générale pour l'armement (DGA) ;
- les études de faisabilité sont incluses dans les développements des programmes ;
- les études technico-opérationnelles sont placées sous gouvernorat de la DGA mais aussi des différents États-majors ;
- et une quatrième catégorie d'études de défense a été conçue à cette occasion : les études à caractère politico-militaire, économique et social qui relèvent de la **DGA mais aussi de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS)**.

1.– La recherche et technologie

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

Cet agrégat comprend :

- le budget des études amont ;
- le budget des études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel, et des études à caractère politico-militaire, économique et social ;
- les subventions versées aux organismes de recherche sous tutelle du ministère de la défense (ONERA, Institut Saint-Louis) ;

- le financement des travaux de recherche fondamentale et relatifs aux nouveaux moyens d'expérimentation et de simulation du Commissariat à l'énergie atomique ;
- la participation du ministère de la défense au budget civil de recherche et développement ;
- et le financement des centres de recherche des écoles sous la tutelle de la DGA.

a) Les études amont dans la programmation 2003-2008

Dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008, la conduite des études amont a été centrée sur l'obtention de **capacités technologiques**, contrairement à la méthode antérieure, qui conduisait à une répartition de l'effort par domaines techniques, calquée sur l'organisation interne de la Délégation générale pour l'armement définie récemment – après l'adoption de la loi de programmation militaire – explique que votre Rapporteur ne dispose pas du rapport d'évaluation pour 2002, qui ne sera disponible qu'à la fin de l'année.

b) Les études amont : un recul budgétaire inquiétant

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

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ÉTUDES AMONT

(en millions d'euros)

	LFI 2002		LFI 2003		PLF 2004	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Espace	44,4	33,4	39,9	37,4	31,56	35,6
Nucléaire	39,8	39,2	36,0	34,4	34,9	41,2
Classique	322,9	356,9	405,5	353,8	340,1	277,9
Total titre V	407,1	429,5	481,4	425,6	406,6	354,7
Études ONERA	35,2	35,2	36,4	36,4	40,5	40,5
Investissements ONERA	12,7	18,0	14,0	14,0	25,3	25,3
Études Institut Saint-Louis	17,8	17,8	15,2	15,2	17,7	17,7
Total titre VI	65,7	71	65,6	65,6	83,5	83,5
ONERA	–	46,5	–	50,4	–	50,4
Total titre III	–	46,5	–	50,4	–	50,4
Total études amont	475,7	547,0	541,6	545,9	490,1	438,2

Source : ministère de la défense

À périmètre constant, **les crédits de paiement chutent de 19 % entre 2003 et 2004. De même, les autorisations de programme chutent de 10,4 %**. Ce niveau est particulièrement inquiétant tant le maintien de l'indépendance technologique de la France – et, au-delà, de l'Europe – constitue un enjeu majeur pour l'avenir. Votre Rapporteur souligne cependant qu'en incluant les crédits du budget civil de recherche et développement (BCRD), les dotations au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et ceux des autres études, le budget total de la recherche et technologie pour 2004 atteint **1.237,2 millions d'euros** en repli de seulement 0,1 %. Il convient aussi de souligner que ce chiffre est obtenu grâce à la **forte progression des crédits affectés au BCRD (+ 4,9 %) et des dotations au CEA (+ 10,2%)**.

c) La gestion des études amont

Depuis 1998, la gestion de la totalité des études amont a été placée sous la responsabilité de la délégation générale pour l'armement, devenue seul « gouverneur » de ces crédits. L'état récapitulatif par branches de ces études pour 2002 est retracé dans le tableau suivant :

REPARTITION PAR BRANCHES DES ETUDES AMONT

Branches	2002
Techniques et technologies communes	16%
Équipements communs	21%
Systèmes C3R et spatiaux	15%
Systèmes terrestres	7%
Systèmes navals	10%
Systèmes aéronautiques	14%
Systèmes de missiles	13%
Soutien des études amont	4%

Source : ministère de la défense

Durant la programmation 1997-2002, les crédits d'études amont ont constitué l'une des variables d'ajustement des dépenses d'équipement, notamment à l'occasion de la revue de programmes de l'hiver 1998.

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

d) Les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel

Depuis la réorganisation des études de défense en 1998, les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel (EOTO) sont identifiées et financées essentiellement par le chapitre 52-81 du budget de la défense. En outre, la subvention à la fondation pour la recherche stratégique (FRS) est inscrite au chapitre 67-10.

L'évolution de ces crédits est retracée dans le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DES CREDITS CONSACRES AUX ETUDES
A CARACTERE OPERATIONNEL OU TECHNICO-OPERATIONNEL**

(en millions d'euros)

	Chapitre (article)	LFI 2002		LFI 2003		PLF 2004	
		AP	CP	AP	CP	AP	CP
Armée de l'air	52-81 (11)	3,1	3,1	2,9	1,2	3,2	3,8
Armée de terre	52-81 (21)	3,2	4,5	4,0	3,8	1,7	3,9
Marine	52-81 (31)	2,3	1,1	2,4	2,4	0,5	2,3
DGA	52-81 (52)	0	4,6	4,9	4,5	3,5	5,3
EMA (espace)	52-81 (61)	0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
EMA (nucléaire)	52-81 (62)	2,1	3,1	2,5	2,5	2,6	2,5
EMA (hors espace et nucléaire)	52-81 (64)	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
DGA (subvention à la FRS)	67-10 (32)	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Total		11,7	18,5	18,7	16,3	13,4	19,7

Source : ministère de la défense

Les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel sont classées par systèmes de force. On distingue deux grandes catégories : les études de prospective technico-opérationnelle (PTO), destinées à fournir un éclairage à long terme et ayant un caractère conceptuel marqué et les études technico-opérationnelles (ETO) qui fournissent des éléments d'aide à la décision pour les programmes en préparation.

Ces études se déroulent en amont ou durant la préparation des programmes. Elles sont destinées à formaliser et à analyser le besoin militaire. Au stade de préparation, elles débutent par la rédaction d'un objectif d'état-major et aboutissent à la constitution d'un dossier de faisabilité, prélude au lancement d'un programme d'armement ou d'une opération non érigée en programme. Au titre de 2002, 90 études ont été lancées. En 2003, ce nombre est de 83.

2.- La recherche et développement

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

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

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

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

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

EFFORT COMPARE EN MATIERE DE RECHERCHE

(en millions d'euros)

		1999	2000	2001	2002	2003
France	Recherche et technologie	1,16	1,22	1,17	1,19	1,24
	Recherche et développement	3,21	3,27	3,34	3,3	3,70
États-Unis	Recherche et technologie	7,00	9,2	9,75	9,90	10,8
	Recherche et développement	33,5 0	43,0 0	45,5 0	52,7 0	56,8

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

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

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

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

EFFORT COMPARE EN MATIERE DE RECHERCHE

(en millions d'euros)

		1999	2000	2001	2002	2003
France	Recherche et technologie	0,59	0,58	0,59	0,56	0,55
	Recherche et développement	2,15	2,03	2,11	1,85	1,99
Royaume-Uni	Recherche et technologie	0,70	0,71	0,74	0,75	0,72
	Recherche et développement	3,51	3,81	3,91	3,35	2,95
Allemagne	Recherche et technologie	0,41	0,38	0,39	0,36	0,36
	Recherche et développement	1,19	1,22	1,15	0,85	1,08

L'effort français est inférieur de près de 24 % à celui qu'effectuent les Britanniques en matière de Recherche et technologie. En matière de recherche et développement, **cet écart atteint même un tiers**. Il convient de rappeler que les budgets de défense du Royaume-Uni et de l'Allemagne sont exprimés hors taxes contrairement à celui de la France. **L'écart réel entre la France et le Royaume-Uni est donc encore plus important que ce que ces chiffres laissent apparaître.**

3.- La coopération en matière de recherche

La France a signé **12 accords bilatéraux de coopération en matière de recherche et technologie** : avec l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, Israël, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, Singapour, la Suède et la Turquie.

La coopération européenne est concentrée – outre les relations bilatérales éventuellement élargies – sur le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) qui constitue encore le **seul cadre opératoire réellement multilatéral**. Ce groupe se compose de 19 États européens, par ailleurs membres de l'OTAN.

La coopération bilatérale avec le **Royaume-Uni** et l'**Allemagne** représente l'essentiel des activités de coopération de la France. L'ensemble de la recherche et technologie nécessaire à la réalisation des futurs systèmes d'armes entre dans le champ – au moins potentiel – de coopération. Seuls les domaines du nucléaire et quelques domaines très sensibles comme la cryptographie échappent aux possibilités de coopération.

En ce qui concerne la coopération multilatérale, on dénombre plus d'une centaine de programmes de recherche et technologie menée en coopération, gérés par l'Organisation armement de l'Europe occidentale du GAEO, dont environ **70 font l'objet d'une participation française**.

N° 1110 annexe 40 : Rapport de M. François d'Aubert sur le projet de loi de finances pour 2004 - Défense