

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 10

DÉFENSE

PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES ;
SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE ;
ÉQUIPEMENT DES FORCES

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS CORNUT-GENTILLE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER.– UN MINISTERE EN MUTATION	11
I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	11
A.– LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DE LA MAQUETTE	11
1.– Une maquette encore imparfaite, mais qui ne doit pas être modifiée dans l’immédiat.....	12
2.– Le projet annuel de performance, un document en devenir	14
3.– Les budgets opérationnels de programme	15
B.– LA STRATEGIE DE PERFORMANCE DE LA MISSION « DEFENSE » : LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D’INFORMATION ONT ETE SUIVIES	18
II.– LA REFORME DU MINISTERE	20
A.– LES ACTIONS ENGAGEES ONT-ELLE ABOUTI ?	20
1.– La poursuite du renforcement des synergies entre les armées	20
2.– La rationalisation des réseaux interarmées de systèmes d’information.....	21
3.– Le développement de la démarche qualité	22
4.– La réorganisation de la fonction achats.....	23
5.– La déconcentration de la gestion du personnel civil	23
6.– Les perspectives pour 2006	24
B.– OU EN EST LA POLITIQUE D’EXTERNALISATION ?	24
1.– La formation initiale des pilotes d’hélicoptères.....	25
2.– La gestion du parc automobile	26
3.– Le transport aérien de longue portée	27
4.– La rénovation et l’exploitation de l’école interarmées des sports.....	27
III.– LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DEFENSE	28
A.– LA PERFORMANCE DES FONCTIONS CENTRALES.....	29

B.– LA PERFORMANCE DES FONCTIONS TRANSVERSES	30
1.– La fonction immobilière.....	30
2.– Les systèmes d'information, d'administration et de gestion	31
3.– L'action sociale	32
CHAPITRE II.– LA PREPARATION ET L'EMPLOI DES FORCES : UN BUDGET SOUS CONTRAINTE	33
I.– LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT SONT-ILS ADAPTES AUX BESOINS ?.....	33
A.– L'EXECUTION BUDGETAIRE POUR 2004.....	33
B.– L'ADAPTATION DES DOTATIONS INITIALES	37
1.– Les lois de finances initiales sont-elles sincères ?	37
2.– Le niveau insuffisant des crédits de frais de contentieux	40
C.– UN FINANCEMENT DES OPERATIONS EXTERIEURES TOUJOURS PERFECTIBLE.....	41
1.– Les lacunes du financement des opérations extérieures	41
2.– Une budgétisation encore imparfaite	42
3.– Le coût pour 2005 des opérations extérieures sera-t-il autofinancé ?.....	43
D.– LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT	45
1.– L'alimentation	45
2.– La compensation versée à la SNCF	45
3.– Les produits pétroliers	47
4.– Quelles économies réaliser sans mettre en cause l'activité des forces ?.....	49
II.– L'INDISPENSABLE MAIS COUTEUSE ACTIVITE DES FORCES	50
A.– UNE ACTIVITE DES FORCES QUI DEMEURE EN DESSOUS DES OBJECTIFS.....	50
1.– L'armée de l'Air.....	51
2.– L'armée de Terre	53
3.– La Marine	56
4.– La mesure de la performance de la capacité d'intervention extérieure	57
B.– LE COUT DE LA DISPONIBILITE TECHNIQUE OPERATIONNELLE.....	58
C.– LE COMPTE DE COMMERCE « EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AERONAUTIQUES DE L'ÉTAT »	60
III.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	62
A.– LE NOUVEL ENJEU DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	62
1.– La définition d'outils et de gestion des ressources humaines.....	62
2.– Le rôle des responsables de programme	63
3.– La mesure de la performance de la gestion des ressources humaines.....	64

B.– DES EFFECTIFS BUDGETAIRES AU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	65
1.– Le sous-effectif du ministère de la Défense	66
2.– La répartition du plafond d'autorisations d'emplois par programme	67
C.– LE RECRUTEMENT DES MILITAIRES	68
1.– L'armée de terre	68
2.– La Marine	69
3.– L'armée de l'air	70
4.– Le recrutement des militaires du rang	70
D.– LA GESTION DES EFFECTIFS CIVILS	72
1.– Les fonctionnaires et les contractuels	73
2.– Les ouvriers d'État	73
3.– Les recrutements de civils	74
4.– Les effectifs de civils sont-ils conformes à la programmation ?	75
IV.– LA LOGISTIQUE INTERARMEES	76
A.– LE SERVICE DE SANTE DES ARMEES	76
1.– Les crédits demandés pour 2006	76
2.– La performance du service	77
B.– L'APPROVISIONNEMENT EN CARBURANT	77
1.– Le service des essences des armées	77
2.– Le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » ..	78
C.– LES SOUTIENS COMPLEMENTAIRES	80
CHAPITRE III.– LES DEPENSES D'EQUIPEMENT : LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION SOUMIS A L'APUREMENT DES REPORTS	81
I.– DES DEPENSES GLOBALEMENT CONFORMES A LA PROGRAMMATION	81
A.– DES DOTATIONS INITIALES CONFORMES A LA PROGRAMMATION	81
1.– Des dotations contrastées	81
2.– L'enveloppe de la programmation respectée	84
B.– LA GESTION DES CREDITS	87
1.– La régulation budgétaire	87
2.– Les modifications réglementaires	90
3.– La consommation des crédits de paiement	91
4.– La gestion des crédits en 2005	95
5.– Vers un nouveau mode de gestion des engagements	99

II.– LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT	103
A.– LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT	104
1.– La poursuite de la modernisation de la DGA	105
2.– Les effectifs	107
3.– Le coût d'intervention de la DGA	108
4.– L'expertise technique et les essais	110
C.– L'EUROPE DE L'ARMEMENT	111
1.– Le développement de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement	111
2.– La montée en puissance de l'Agence européenne de défense	113
3.– Le processus ECAP	115
 CHAPITRE IV.– L'ADAPTATION DES SYSTEMES DE FORCES	 117
I.– LA DISSUASION	118
A.– LA DISSUASION DEMEURE ADAPTEE AUX NOUVELLES MENACES	118
1.– L'abandon de la composante terrestre	118
2.– L'adaptation aux nouvelles menaces	119
B.– LES MOYENS DE LA DISSUASION	120
1.– Les crédits transférés au commissariat à l'énergie atomique	121
2.– La force océanique stratégique	123
3.– La composante aéroportée	126
 II.– LE COMMANDEMENT ET LA MAITRISE DE L'INFORMATION	 127
A.– LE RENSEIGNEMENT STRATEGIQUE	128
1.– Le satellite de renseignement stratégique Hélios II	128
2.– Le bâtiment MINREM	129
B.– LES SATELLITES DE COMMUNICATION SYRACUSE	130
C.– LE SYSTEME OPERATIONNEL CONSTITUE A PARTIR DES RESEAUX DES ARMEES POUR LES TELECOMMUNICATIONS	131
 III.– L'ENGAGEMENT ET LE COMBAT	 132
A.– LE SECOND PORTE-AVIONS	132
1.– Un bâtiment de propulsion classique	132
2.– Une possibilité de coopération	133
3.– Le financement de ce programme	134
B.– LES FREGATES MULTI-MISSIONS	134

C.– LES SOUS-MARINS BARRACUDA	136
D.– LE RAFALE.....	136
E.– LES MISSILES.....	139
1.– Le Scalp emploi général	139
2.– L’armement air-sol-modulaire.....	140
F.– LES MOYENS TERRESTRES DE COMBAT	141
1.– La modernisation de la capacité d’action blindée : le char Leclerc	141
2.– Le véhicule blindé de combat d’infanterie.....	144
3.– L’hélicoptère de combat Tigre	145
IV.– LA PROJECTION, LA MOBILITE ET LE SOUTIEN	146
A.– LA PROJECTION AERIENNE DE LA FORCE DE REACTION : L’A400M	146
B.– LA MOBILITE DE THEATRE : L’HELICOPTERE DE TRANSPORT NH90.....	148
C.– LE TRANSPORT STRATEGIQUE MARITIME : LES BATIMENTS DE PROJECTION ET DE COMMANDEMENT	150
V.– LA PROTECTION ET LA SAUVEGARDE.....	151
EXAMEN EN COMMISSION	153
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION.....	159

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre. À cette date, 97,2 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Il disposait de l’ensemble des réponses lors de la présentation de son rapport.

Le présent rapport est consacré aux programmes : « *Préparation et emploi des forces* », « *Soutien de la politique de la défense* » et « *Équipement des forces* » de la mission « *Défense* ». L’autre programme de la mission : « *Environnement et prospective de la politique de défense* » est analysé dans le rapport spécial (Doc.AN, Rapport n° 2568, annexe n° 09) de M. Bernard Carayon.

INTRODUCTION

Tout au long de l'année 2005, plus de 11.000 militaires français auront été engagés sur des théâtres d'opérations extérieures, militaires ou humanitaires. Du soutien logistique et sanitaire apporté, dès les premiers jours de janvier, aux populations victimes du Tsunami à l'intervention des forces spéciales dans les montages de l'Afghanistan, la compétence et le professionnalisme des armées françaises sont unanimement reconnus. Voté annuellement, le budget de la mission « Défense », dans son périmètre issu de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est la traduction financière de cet engagement opérationnel aux multiples facettes. De la solde des militaires à la modernisation de leurs équipements à haute valeur ajoutée technologique, le projet de budget prend en compte à la fois le quotidien des armées mais aussi leur avenir en confortant les équipements que nos armées utiliseront pendant des décennies. Il définit la capacité de la France à remplir les missions qui lui échoient en tant que grande puissance mondiale, membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU et moteur de la construction européenne.

Répondant à la volonté affirmée du Président de la République de restaurer les capacités de nos armées, et pour la quatrième année consécutive, le projet de budget de la Défense pour 2006 respecte scrupuleusement la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (LPM), mettant un terme aux renoncements constatés pour les précédentes programmations.

Traduction de cet effort substantiel dans un contexte budgétaire difficile, les dépenses mettant en œuvre la LPM atteignent 15,46 milliards d'euros en crédits de paiement. Pour autant, le budget de la Défense n'est pas « sanctuarisé » : il participe également à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques. Le programme « Préparation et emploi des forces », doté de 20,9 milliards d'euros, semble particulièrement contraint. Les budgets de fonctionnement courant des trois armées font l'objet d'une réduction significative. Le renchérissement du prix du pétrole, malgré une dotation supplémentaire de 27 millions d'euros, risque de peser lourdement sur l'activité des forces.

Le redressement de notre outil de défense s'accompagne de réformes internes majeures : la réforme budgétaire s'articule avec la stratégie ministérielle de réforme. La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) se traduit par une nouvelle architecture du budget de la Défense, fruit d'une réflexion de fond sur ses missions et son organisation. L'essentiel des crédits de la Défense (85 % d'entre eux) figure dans la mission « Défense », composée de quatre programmes : « Environnement et prospective de la politique de défense », « Préparation et emploi des forces », « Soutien de la politique de la défense » et « Équipement des forces ».

Votre Rapporteur, à la lecture du projet annuel de performance – qui remplace le traditionnel « bleu » –, constate que la présentation des crédits est inégalement précise selon les programmes. S’agissant du programme « Équipement des forces », il estime que le niveau d’information des parlementaires est supérieur à ce qu’il était l’an dernier. Les programmes d’armement suivis l’an dernier à l’article sont suivis cette année au niveau du sous-article. En outre, une fiche relative à chacun de ces programmes est présentée dans la rubrique « justification de crédits ». En revanche, la présentation des crédits du programme « Préparation et emploi des forces » est nettement moins satisfaisante. Les outils de mesure de la performance ont été améliorés selon les recommandations de la mission d’information sur la mise en œuvre de la LOLF de la Commission des finances.

La réforme du ministère se traduit également par l’abrogation du décret n° 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d’état-major par le décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 ayant le même objet. Ce décret renforce très sensiblement le rôle du chef de l’état-major des armées (CEMA). Enfin, la SMR permet de rationaliser le fonctionnement du ministère et d’en accroître l’efficacité, notamment en matière d’infrastructures ou de systèmes d’information.

La réforme budgétaire, à laquelle votre Rapporteur a consacré un rapport d’information et de longs développements l’an dernier, doit être vivante. À quelques semaines de son application effective, l’architecture des crédits de la mission continue de soulever des interrogations, des craintes voire des critiques. Votre Rapporteur estime nécessaire de faire preuve de précaution quant à une éventuelle remise en cause de cette maquette à l’occasion de l’examen du présent projet de loi de finances, sous peine de graves dysfonctionnements du ministère. Non figée dans le temps, cette architecture doit être évaluée et pourra évoluer lors des exercices à venir. Cette évaluation et ces évolutions doivent faire, dès le début de l’exercice 2006, l’objet d’échanges constants entre le ministère et le Parlement.

*

* *

CHAPITRE PREMIER.— UN MINISTERE EN MUTATION

Année de mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'exercice 2006 sera également synonyme de réforme au sens large au ministère de la défense, caractérisée par la redéfinition des compétences de chefs d'état-major et la poursuite des efforts de rationalisation grâce à la stratégie ministérielle de réforme.

La réforme se traduit également en 2005 par l'abrogation du décret n° 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major par le décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 ayant le même objet. Ce décret renforce très sensiblement le rôle du chef de l'état-major des armées (CEMA).

Son article premier précise que le CEMA est responsable « *de la préparation et de l'emploi des forces, de la cohérence capacitaire des opérations d'armement et des relations internationales militaires* ». En outre, son article 2, le CEMA « *a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air* ».

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

La maquette issue de la réforme budgétaire a suscité de longs et vifs débats. Votre Rapporteur avait formulé des recommandations l'an dernier ainsi que dans un rapport d'information ⁽¹⁾. En outre une mission d'information de votre Commission a analysé la maquette proposée ⁽²⁾ ainsi que le dispositif de performance ⁽³⁾.

A.— LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DE LA MAQUETTE

À quelques semaines de son application effective, cette maquette continue de soulever des interrogations, des craintes voire des critiques. Toutefois, avant de rappeler les points d'achoppement soulevés par cette nouvelle architecture budgétaire, votre Rapporteur estime nécessaire de faire preuve de précaution quant à une éventuelle remise en cause de cette maquette à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances, sous peine de graves dysfonctionnements du ministère. Non figée dans le temps, cette architecture doit être évaluée et pourra évoluer lors des exercices à venir.

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

(2) *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Documents d'information de l'Assemblée nationale n° 1554, 28 avril 2004.*

(3) *Rapport d'information sur les dispositifs de performance, MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Documents d'information de l'Assemblée nationale n° 2161, 16 mars 2005.*

Cette évaluation et ces évolutions doivent faire, dès le début de l'exercice 2006, l'objet d'échanges constants entre le ministère et le Parlement.

1.– Une maquette encore imparfaite, mais qui ne doit pas être modifiée dans l'immédiat

S'agissant du programme « Environnement et prospective de la politique de défense », dont M. Bernard Carayon est le rapporteur spécial, votre Rapporteur se contentera de rappeler ses inquiétudes exprimées l'an dernier⁽¹⁾ sur la pertinence même de ce programme : *« si le regroupement des crédits de diplomatie de défense (...) est incontestablement une bonne idée, le regroupement des crédits du renseignement avec des crédits relevant naturellement de la DGA ne laisse pas de surprendre »*. Il convenait tout de même *« qu'il existe une certaine cohérence intellectuelle entre l'analyse stratégique et la prospective des systèmes de forces, qui participent toutes les deux de la préparation de l'avenir »*. Il ajoutait que *« le maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense et le soutien des exportations d'armement relèvent d'une logique complémentaire, même s'il semble bien difficile d'identifier finement les crédits destinés au soutien technologique... »*.

Votre rapporteur estimait donc qu'une évolution future de ce programme excluant l'action « Recherche et exploitation des renseignements intéressant la sécurité de la France » apporterait assurément plus de cohérence. Ce programme sera placé sous la responsabilité du délégué aux affaires stratégiques.

a) Le programme « Préparation et emploi des forces »

Le programme « Préparation et emploi des forces » (20,9 milliards d'euros en 2006) agrège les activités militaires proprement dites, la politique de recrutement et de formation des personnels, ainsi que le soutien des armées.

La mission d'information avait estimé que, par sa taille et son hétérogénéité, ce programme risquait de priver l'autorisation parlementaire de sa portée, et de nuire à la capacité, pour le Parlement, de suivre les activités militaires.

La mission d'information avait également proposé que les activités de recrutement et de formation fassent l'objet d'un programme spécifique. En revanche, une séparation entre les opérations militaires et le soutien risquant de priver les armées d'une fongibilité utile à l'amélioration de la gestion des dépenses militaires, il a été proposé de maintenir ces deux activités dans un même programme, intitulé « Activités et soutien des forces ». Néanmoins, afin de renforcer la logique de mutualisation « interarmées » mise en avant par le ministère, la mission suggérait d'intervertir le niveau des actions et celui des sous-actions.

(1) Rapport spécial de M. François Cornut-Gentille, n°1863, annexe 39, page 16.

Au lieu d'être organisé, comme le prévoit le Gouvernement, par armée, le programme serait structuré en cinq actions « fonctionnelles », chacune des armées n'apparaissant qu'au niveau des sous-actions. Cette réorganisation était, aux yeux de la mission d'information, un moyen d'asseoir la prééminence du CEMA sur les chefs d'état-major et de lui donner ainsi la capacité de gouverner le programme.

Votre Rapporteur constate que la taille du programme est effectivement de nature à nuire à l'initiative parlementaire, puisque les Députés ne pourront pas déposer d'amendements tendant à répartir les crédits de manière différente au sein de ce programme.

Par ailleurs, votre Rapporteur tient à rappeler que le souci légitime de défense des attributions parlementaires ne doit cependant pas amener la représentation nationale à revenir à un découpage de ce programme en trois programmes distincts dévolus à chacune des trois armées. Une telle démarche constituerait un retour en arrière car l'innovation essentielle de la maquette proposée repose précisément sur l'interarmisation de ce programme. Toute tentative de redéfinition du périmètre de ce programme risquerait de consolider les structures existantes au détriment de la réforme du ministère, souhaitée par tous. Il faut rappeler que, si le ministère de la Défense a été créé il y a 40 ans, la section budgétaire unique « Défense » n'a été créée qu'en 1993...

b) Le programme « Équipement des forces »

Le programme « Équipement des forces » (10,6 milliards d'euros en 2006) regroupe les quarante programmes d'armement jusqu'ici suivis au niveau de l'article. Il donne ainsi au ministère la fongibilité la plus large possible, qu'il justifie par la volonté de permettre une « gestion active » des autorisations d'engagement. Ce choix risque cependant de remettre en cause la capacité du dispositif à maîtriser les coûts des programmes d'armement et à en suivre les résultats.

Le programme est doté de deux responsables : le chef d'État-major des armées et le Délégué général pour l'armement. Les relations entre ces deux autorités seront régies par une contractualisation précise et complète, sous la forme d'une **charte**.

L'an dernier votre Rapporteur avait indiqué que l'action support du programme « Équipement des forces » devait être supprimée. En effet, il s'agit du coût de fonctionnement de la DGA : ces crédits doivent être ventilés entre les actions, à l'exception, bien entendu, des crédits résiduels de pilotage général de la DGA.

Rappelons que la mission d'information avait préconisé de distinguer ces crédits en deux programmes, l'un dédié à l'armement nucléaire, l'autre à l'armement conventionnel. Elle proposait de décomposer le programme « Armement nucléaire » en quatre actions correspondant aux quatre composantes de la dissuasion prévues par la loi de programmation militaire⁽¹⁾. S'agissant de l'armement conventionnel, il était proposé d'améliorer la lisibilité des crédits en identifiant, au niveau des sous-actions, chaque programme d'armement. **Le ministère a parfaitement répondu à cette deuxième demande.**

2.– Le projet annuel de performance, un document en devenir

La loi organique est une réforme audacieuse car elle bouscule les habitudes parlementaires et gouvernementales. De la bonne information du Parlement dépendra son soutien budgétaire. Il appartient à chaque responsable de programme de considérer ses nouvelles attributions comme une opportunité unique de modernisation de l'État mais aussi comme un devoir d'information du Parlement et de résultats. Votre Rapporteur souhaite rappeler le principe selon lequel le Parlement doit être informé *en détail* du contenu des programmes et des actions.

Votre Rapporteur, à la lecture du projet annuel de performance – qui remplace le traditionnel « bleu » –, constate que la présentation des crédits est inégalement précise selon les programmes.

S'agissant du programme « Équipement des forces », il estime que **le niveau d'information des parlementaires est supérieur** à ce qu'il était l'an dernier. Les programmes d'armement suivis l'an dernier à l'article sont suivis cette année au niveau du sous-article. En outre, une fiche relative à chacun de ces programmes est présentée dans la rubrique « justification de crédits ». Il s'agit là d'une avancée indéniable pour l'information des parlementaires même si la présentation de ces fiches – au travers notamment d'**une pagination plus adaptée** – peut être améliorée.

En revanche, la présentation des crédits du programme « Préparation et emploi des forces » est **nettement moins satisfaisante**. Cette remarque ne concerne évidemment que la rubrique « justification de crédits » et non la partie relative à la performance proprement dite et commentée par ailleurs.

La disparition des différents chapitres de rémunérations et charges sociales au profit d'une seule ligne relative aux dépenses de personnel ne permet plus de distinguer, de manière *synthétique*, les crédits de traitements et soldes par armée et services et selon le statut des personnels. Ces crédits faisaient l'objet en 2005, de 73 articles, au sein de 12 chapitres. Il en est de même pour la ventilation des charges sociales, qui faisait l'objet de 17 articles en 2005.

(1) *Balistique (marine), aérobic (armée de l'air), transmissions et simulation (interarmées).*

De même, les crédits de fonctionnement ne font plus l'objet d'une présentation globale aussi détaillée. À titre d'exemple, un chapitre était consacré aux dépenses d'alimentation en 2005. Pour 2006, votre Rapporteur est contraint de se fier aux éléments indicatifs fournis dans la rubrique de justification des crédits.

Bien évidemment, les dépenses de fonctionnement font l'objet, dans le projet annuel de performance d'une présentation parfois détaillée : c'est notamment le cas des crédits dits « d'activité » tels que le carburant opérationnel, ceux liés aux « installations » tels que les crédits de chauffage, ceux liés à la « structure », tels que les crédits d'entretien des bâtiments et ceux liés aux personnes, tels que les crédits de formation.

Il serait donc souhaitable que ces crédits fassent également l'objet d'une présentation détaillée pour l'ensemble du programme (en précisant leur déclinaison par action, qui est seule présentée dans le projet annuel de performance pour 2006). Une telle présentation rendrait sans doute plus claire la lecture d'un projet annuel de performance quelque peu aride cette année.

3.– Les budgets opérationnels de programme

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

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

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

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

a) Le programme « Préparation et emploi des forces »

S'agissant du programme « Préparation et emploi des forces », votre Rapporteur avait indiqué l'an dernier qu'il préférerait que, compte tenu de la taille des enveloppes concernées, chaque état-major d'armée soit responsable de plusieurs BOP et non d'un BOP unique. Cette option n'a pas été retenue à ce jour. Par ailleurs, on notera que les responsables de BOP ne sont pas les chefs d'état-major mais les majors généraux, ce qui permet de distinguer la gestion budgétaire de la responsabilité organique.

Ce programme est constitué de 9 budgets opérationnels de programme :

REPARTITION DES BOP DU PROGRAMME « PREPARATION ET EMPLOI DES FORCES »

Intitulé	Responsable
Emploi	sous-chef opérations de l'EMA
armée de terre	major général de l'armée de terre
marine	major général de la marine
armée de l'air	major général de l'armée de l'air
DRM	directeur du renseignement militaire
SSA	directeur central du service de santé des armées
SEA	directeur central du service des essences des Armées
DIRISI	directeur interarmées des systèmes d'information
OPEX et OPINT	sous-chef de l'EMA

Les relations entre les responsables de programme et les responsables de BOP seront définies au travers de deux types de document en cours d'élaboration :

- une charte de fonctionnement qui définira les responsabilités des acteurs, les structures de pilotage et les modalités de fonctionnement du programme,
- et une charte de gestion qui précisera l'organisation du dialogue de gestion et les modalités pratiques.

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

b) Le programme « Soutien de la politique de défense »

Ce programme est constitué de cinq BOP centraux :

- le BOP « Administration centrale » dont le responsable est le chef du service des moyens généraux du secrétariat général pour l'administration ;

– le BOP « Accompagnement de la politique ressources humaines », placé sous la responsabilité de la direction du personnel civil et de la fonction militaire (DFP) ;

– le BOP « Infrastructure logement familial », qui relève de la direction de la mémoire du patrimoine et des archives (DMPA) ;

– le BOP « Service d'infrastructure de la défense », qui relève du directeur du service d'infrastructure de la défense ;

– et le BOP « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » (SIAG) dont la responsabilité est confiée au chargé de mission SIAG.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, le responsable du programme – le secrétaire général pour l'administration – sera amené à jouer un rôle direct dans le premier de ces BOP. Le responsable de ce BOP assurera la gestion des informations et préparera les décisions qui seront prises par le responsable du programme.

De même, le responsable du BOP « Accompagnement de la politique ressources humaines » devra appliquer les textes en vigueur et disposera donc, de ce fait, d'une autonomie réduite.

S'agissant des crédits d'infrastructure, un comité de pilotage sera chargé des orientations et le directeur de la DMPA pilotera les crédits.

c) Le programme « Équipement des forces »

Le programme « Équipement des forces » est placé sous la responsabilité conjointe du chef d'état-major des armées et du délégué général pour l'armement. Il est constitué de 14 budgets opérationnels de programme centraux :

REPARTITION DES BOP DU PROGRAMME « ÉQUIPEMENT DES FORCES »

Intitulé	Responsable
Coelacanthé	directeur du Services des Programmes Navals
Horus	directeur du Service des Programmes Nucléaires et Missiles
Nucléaire (simulation, démantèlement, matières)	directeur du Service des Programmes Nucléaires et Missiles
Rafale	directeur du Service des Programmes Aéronautiques
Composante aéromobilité	directeur du Service des Programmes Aéronautiques
Programmes de missiles et drones NRBC	directeur du Service des Programmes Nucléaires et Missiles
Espace et systèmes d'information	directeur du Service des Programmes d'observation et de télécommunication et d'information
Programmes terrestres	directeur du Service des Programmes d'Armement Terrestres
Programmes navals	directeur du Service des Programmes Navals
Programmes aéronautiques	directeur du Service des Programmes Aéronautiques
Conduite des programmes (expertise, essai, soutien)	directeur de la Direction des Plans, du Budget et de la Gestion
BOP spécifique Terre	sous-chef de l'EMAT
BOP spécifique Air	sous-chef de l'EMAA
BOP spécifique Marine	sous-chef de l'EMM

Le DGA est le gestionnaire des crédits d'investissements du programme, hormis ceux des trois BOP spécifiques d'armée. Cette activité de gestionnaire s'exerce au sein de 11 BOP.

Pour ces derniers, le responsable de BOP, désigné par le DGA, se voit associé à un officier de cohérence des programmes (OCP) désigné par l'EMA. Un même OCP peut être attaché à un ou plusieurs BOP. Chaque armée et la DGA désignent également un responsable pour leur BOP spécifique.

Les responsables de BOP sont responsables de la gestion des crédits qui leur sont alloués, dans le respect des priorités de l'EMA relayées par les OCP.

Chaque OCP est responsable, dans le périmètre de son BOP, de la bonne prise en compte des besoins opérationnels, de la cohérence d'ensemble des opérations d'armement, et de la hiérarchisation qui en découle. Pour atteindre les objectifs de performance qui leur sont assignés, les RBOP et les OCP exercent, chacun pour ce qui le concerne, une autorité fonctionnelle sur les directeurs de programme et les officiers de programme qui dépendent d'eux.

B.- LA STRATEGIE DE PERFORMANCE DE LA MISSION « DEFENSE » : LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION ONT ETE SUIVIES

Votre Rapporteur précisera dans les commentaires qu'il formule sur les crédits des différents programmes ses appréciations sur les objectifs, les indicateurs et des chiffres retenus. Cet examen précis se complète d'une appréciation d'ensemble sur la stratégie de performance de la mission.

S'agissant du programme « Environnement et prospective de la politique de défense », dont M. Bernard Carayon est le rapporteur spécial, votre Rapporteur se contentera de souligner que ce programme, qui devait contenir 11 objectifs et 12 indicateurs ne compte désormais que 6 objectifs et 7 indicateurs. Cette réduction du nombre d'objectif est la traduction des recommandations de la mission d'information.

Le nombre d'indicateurs du programme « Préparation et emploi des forces » qui comporte 8 objectifs a vu son nombre d'indicateurs être réduit de 22 à 18 indicateurs (non classifiés).

Le programme « Soutien de la politique de Défense » qui comprenait 11 objectifs et 17 indicateurs ne compte désormais que 5 objectifs et 6 indicateurs. Votre Rapporteur note cependant qu'un total de 13 indicateurs est prévu en 2007.

Suivant les recommandations de la mission d'information, le secrétariat général pour l'administration a poursuivi ses travaux afin d'améliorer la transparence et la lisibilité de la maquette.

Celle retenue pour le projet de loi de finances pour 2006 permet de réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs à un niveau pertinent pour le pilotage de l'action publique et de les centrer sur la performance et sur la qualité du service public.

Le programme « Équipement des forces » est associé à 2 objectifs et 9 indicateurs qui n'ont pas été modifiés, la mission d'information les ayant estimés globalement bons.

Votre Rapporteur souhaite tout de même rappeler que la mission d'information avait également souhaité que les objectifs et indicateurs puissent faire état de comparaisons avec nos principaux partenaires (Royaume-Uni, Allemagne, etc.). Un indicateur montrant le retard ou l'avance de la France sur les principales technologies clés est ainsi envisagé pour le programme « Environnement et prospective de la politique de défense ». **Le développement de tels indicateurs pour les programmes « Préparation et emploi des forces » et « Équipement des forces » est vivement souhaitable.**

Par ailleurs, les objectifs du programme « Équipement des forces » sont focalisés sur la mise à la disposition des armées des équipements « *en maîtrisant les coûts et les délais* ».

Ces objectifs ne rendant cependant pas compte d'une partie de ce qui devait être la stratégie de performance du programme, énoncée dans l'avant-PAP de l'an dernier, à savoir : mettre à la disposition des armées des équipements « *leur permettant de remplir les missions qui leur sont ordonnées* ».

Concrètement, si les deux objectifs retenus sont parfaitement pertinents, ils ne rendent compte, principalement, que de l'action de l'un des deux responsables du programme : le Délégué général pour l'armement. En effet, les choix opérationnels, découlant notamment du « conseil des systèmes de forces », sont réalisés par le Chef d'état-major des armées, sans qu'un objectif permette de rendre compte de cette responsabilité.

Le ministère ayant fait le choix d'une double responsabilité pour ce programme, il convient que la responsabilité du CEMA apparaisse clairement au travers des objectifs de performance.

Enfin, la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels est en cours de définition. Elle figurera dans le volet performance des documents prévisionnels de gestion des BOP présentés en décembre au contrôle financier après visa de la programmation budgétaire initiale par le contrôleur financier.

II.- LA REFORME DU MINISTERE

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

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) est articulée avec la mise en œuvre de la LOLF. Les actions de la SMR, en 2005, portent sur sept des neuf programmes du ministère. Par ailleurs, 80 % des actions de la SMR portent sur les programmes « Soutien de la politique de défense » et « Préparation et emploi des forces ».

A.- LES ACTIONS ENGAGEES ONT-ELLE ABOUTI ?

Les trois armées sont, bien évidemment, marquées par les spécificités propres à chacune d'elles. Pour autant, la recherche de synergies entre les armées doit être recherchée. Jusqu'ici, elle s'est principalement traduite par la mise en commun des structures destinées au soutien des matériels : la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautique de la défense (SIMMAD), créée en 2000 et le service de soutien de la flotte (SSF), créé le 28 juin 2000.

1.- La poursuite du renforcement des synergies entre les armées

a) Un économat unique pour les armées

L'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) transfère à un économat des armées unique les activités notamment retracées dans le cadre du compte de commerce n° 904-01 « Subsistances militaires ». Le décret portant organisation de l'économat des armées a été publié au journal officiel du 11 mars 2004.

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

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

Des départements transverses sont chargés des archives ministérielles et interministérielles, des archives orales et électroniques, de l'accueil du public et de la valorisation des archives, ainsi que des archives du personnel. Les deux bureaux de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives installés à Caen (bureau des archives du monde combattant et bureau des mentions) ont été regroupés en un seul bureau des archives des victimes des conflits contemporains, intégré au département des archives ministérielles.

c) La création d'un service d'infrastructure unique

Le service unique d'infrastructure de la défense est issu de la fusion des services d'infrastructure des trois armées effectuée en 2005. Le regroupement des crédits d'infrastructure, sous le pilotage du secrétaire général pour l'administration et la création d'un service d'infrastructure unique – gestionnaire de l'ensemble de ces crédits – doivent donner une plus grande cohérence à la politique d'infrastructure et permettre une optimisation de la gestion des crédits.

d) La mise en place d'une formation commune des élèves commissaires

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

2.– La rationalisation des réseaux interarmées de systèmes d'information

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

a) La montée en puissance de la direction des réseaux interarmées et des systèmes d'information

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

Au 1^{er} janvier 2005, la direction a intégré le service des transmissions interarmées, soit un apport de 920 personnes supplémentaires, et prendra à sa charge la gestion et l'administration de systèmes nouveaux : le système de messagerie électronique sécurisée MUSE, la lutte informatique et la distribution automatique des clefs de chiffrement.

En 2006, il est prévu de fusionner la direction avec la chaîne « transmissions, électronique, informatique » des armées. La direction centrale devrait alors s'installer au fort de Bicêtre.

Parrallèlement, le service des systèmes d'information et de communication (SERSIM) de la Marine compte, au 30 juin 2005, un effectif de 1.246 personnes. En 2006, suite à la montée en puissance de la DIRISI, la mise en œuvre des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information d'intérêt commun sera assurée par celle-ci. Les effectifs et le budget correspondant lui seront transférés.

À partir de 2008, l'état-major de la marine a proposé à l'état-major des armées que le périmètre de la DIRISI soit étendu aux systèmes propres (dits tactiques) des armées, afin de bénéficier d'une synergie totale de tous les systèmes d'information. Dans cette perspective, le ministère envisage d'intégrer globalement le SERSIM avec ses missions et ses moyens dans la DIRISI.

b) La création de la direction générale des systèmes d'information et de communication

Cette logique devrait être prolongée par la création d'une nouvelle direction au sein du ministère : la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC).

D'un format réduit (une cinquantaine de personnes au maximum), cette direction générale devra – notamment – **assurer la gouvernance effective des systèmes d'information du ministère et rationaliser l'infrastructure et l'environnement technique.**

3.– Le développement de la démarche qualité

Ce développement comporte un volet d'application de la démarche « analyse de processus » au sein des services administratifs dans le but de réduire les délais et les procédures inutiles.

Une initiative nouvelle relative à la qualité est inscrite dans la stratégie de réforme du ministère. Elle concerne la certification ISO de la DGA qui vise à optimiser les processus d'ensemble de cette entité.

Actuellement, les entités de la DGA sont certifiées individuellement ISO 9001 sur les processus dont elles assurent la maîtrise. Il a été décidé d'entamer une démarche de certification ISO 9001 de toute la délégation. Cette démarche passe par une refonte complète des processus. Ce projet s'intègre dans une démarche de progrès centrée sur le service rendu au ministère et aux prestataires extérieurs. Il a également pour objectif d'optimiser le fonctionnement interne de la délégation et d'améliorer son efficacité globale. La certification globale unique de la DGA, prévue début 2007, entraînera *de facto*, à terme, le retrait des certifications locales.

4.– La réorganisation de la fonction achats

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

Une cellule ministérielle d'expertise et de soutien aux personnes responsables de marché (PRM). Cette cellule aura pour mission de porter assistance, à tout moment de la procédure, aux PRM qui le souhaiteraient et de maintenir à jour le corpus normatif interne au ministère. Par ailleurs, cette structure pourra être en mesure de mener une réflexion économique globale sur les achats du ministère afin d'aider les états-majors et directions à construire une stratégie globale d'acquisition.

Par ailleurs, le ministère développe une politique d'achat en ligne (« e-achat »). Deux portails Internet couvrent la totalité des achats du ministère :

– le portail « ixarm.com », qui englobe les achats relatifs à l'acquisition et au soutien en utilisation des matériels de défense (périmètre dit "armes, munitions et matériels de guerre") ;

– et le portail intitulé « achats.defense.gouv.fr », qui englobe la totalité des autres achats du ministère de la défense (infrastructures et travaux, systèmes d'information et réseaux, fournitures courantes, entretien, vivres, équipements de santé, carburants).

Pour faciliter l'accès des entreprises aux marchés du ministère de la défense, la rubrique intitulée « Travailler avec la défense » rassemble des informations relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics. Des liens avec d'autres sites institutionnels permettent d'accéder à la documentation de référence.

5.– La déconcentration de la gestion du personnel civil

Après une première phase d'analyse, la réalisation des modifications réglementaires a débuté en 2005 et les réorganisations devraient être effectives au 1^{er} janvier 2006. Outre la simplification du processus de gestion, l'objectif visé est d'obtenir des gains de productivité dans la chaîne ressources humaines au sein de l'administration centrale.

Sur le plan financier, les crédits de rémunérations et de charges sociales du personnel civil des services déconcentrés ont été répartis entre les huit programmes du ministère.

Sur le plan juridique, le mouvement de déconcentration des actes de gestion du niveau central vers les niveaux régional et local, concernant les fonctionnaires des catégories B et C et les agents non titulaires de catégorie C s'est accéléré.

Ces actions s'accompagnent de la création d'un centre d'expertise et de compétences et d'une démarche de formation et d'une dynamique commune de travail.

Le centre d'expertise et de compétences aura pour mission l'accompagnement des gestionnaires locaux dans l'appropriation de leurs nouvelles compétences et la réalisation concrète des actes déconcentrés. Ce centre sera constitué d'experts de la sous-direction de la gestion du personnel civil, répartis par grands domaines de compétence (avancement du personnel, discipline, mobilité, technique de comptage des effectifs, restructurations, formation...). Ces personnes répondront à l'ensemble des questions posées par les équipes gestionnaires de niveau régional ou les chancelleries d'établissements et dispenseront des actions ciblées sur site à la demande des autorités locales.

Le développement d'une démarche de formation et d'une dynamique commune de travail vise aussi à faire échec aux méthodes des gestionnaires locaux qui privilégient un **travail en relation directe avec leur administration centrale au détriment de relations transversales avec les autres gestionnaires locaux**. Cette situation, qui favorise à l'excès la verticalité des procédures, nuit à l'efficacité gestionnaire et au traitement rapide des situations individuelles.

6.– Les perspectives pour 2006

Le tableau suivant retrace les gains escomptés du fait de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme en 2006 :

**LES ECONOMIES LIEES A LA MISE EN ŒUVRE
DE LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME EN 2006**

(en millions d'euros)

Programme	Actions	Gains escomptés
Soutien de la politique de la défense	Externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale	7,90
Soutien de la politique de la défense	Mise en œuvre de la carte d'achat en administration centrale	0,55
Préparation et emploi des forces	Montée en puissance de la DIRISI	5,00
Préparation et emploi des forces	Réorganisation des réseaux d'approvisionnement en vivres	8,30
Liens entre la nation et son armée	Optimisation de la performance de la fonction communication	0,80

Source : ministère de la défense

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

L'externalisation consiste à confier certaines tâches à des sociétés extérieures aux armées. Elle se distingue de la sous-traitance en ce qu'elle transfère au co-contractant la responsabilité de l'exécution des tâches concernées. Une telle démarche semble de nature à réduire certains coûts, notamment parce

que les prestataires privés sont spécialisés dans leur domaine et donc plus efficace. L'externalisation doit permettre aux armées de se concentrer sur leurs tâches essentielles.

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

À ce titre, la directive du 3 août 2000 prévoit que trois types de tâches sont à externaliser en priorité. Ce sont les tâches assurées par les appelés, qui sont insuffisamment attractives pour être confiées à des personnels civils ou militaires du ministère de la Défense, les fonctions de soutien général et les opérations de forte technicité sous réserve des dispositions permettant de garantir la réversibilité du mode de gestion.

Le ministre de la Défense avait identifié des thèmes devant faire l'objet d'externalisation : la formation initiale des pilotes d'hélicoptères, la gestion du parc automobile ou encore le transport aérien de longue portée. Deux actions se réaliseront dans le cadre d'un contrat de partenariat avec l'État.

1.- La formation initiale des pilotes d'hélicoptères

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

Suite aux conclusions d'une étude de faisabilité, l'équipe chargée du projet souhaite avoir recours à un contrat de partenariat de l'État, en vertu de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, pour l'achat d'heures de vol ou la location d'aéronefs. L'organisme expert du ministère de la défense, qui doit être saisi de tout projet de contrat de partenariat, au titre de l'évaluation préalable obligatoire, s'est prononcé le 12 octobre 2005 en faveur du lancement de la procédure de mise en concurrence dès la fin de l'année 2005. Le dialogue compétitif avec les différents candidats aura lieu durant l'année 2006.

La loi organique du 12 juillet 2005 a modifié l'article 8 de la loi organique du 1^{er} août 2001, qui prévoit que « *l'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat (...) couvre dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique* ».

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit l'autorisation d'engagement nécessaire pour ce contrat, qui doit être signé fin 2006. L'engagement juridique sur 20 ans s'élève à 60 millions d'euros.

Le tableau suivant présente une décomposition du coût global de l'opération :

DECOMPOSITION DU COUT GLOBAL DU CONTRAT

(en millions d'euros)

Investissement	52
Financement	34
Exploitation	151
Dotations aux amortissements	5
Marge pour aléas	17
Marge commerciale	42
Total hors taxes	301
Total toutes taxes comprises	360

2.- La gestion du parc automobile

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

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

Le scénario retenu permettra de redéployer 911 agents en équivalent temps plein (727 militaires et 184 civils) sur les 1.180 dédiés actuellement à la fonction « véhicules ». Le solde correspond aux agents qu'il convient de maintenir sur cette fonction afin, principalement, d'assurer l'interface avec le prestataire. Le souci de limiter l'ampleur des restructurations portant sur les civils conduira à privilégier le maintien de ces derniers sur cette fonction.

Même s'il faut retenir ce chiffre avec prudence dans l'attente des résultats de la mise en concurrence, les économies résultant du montage sont estimées à environ 23 millions d'euros annuels (hors coûts de restructuration) par rapport à la situation actuelle, dont le coût de référence est évalué à environ 90 millions d'euros. Ce dernier coût tient compte des coûts d'acquisition, de gestion et de maintenance du parc. Ces gains portent tant sur la gestion que sur la maintenance des véhicules et proviennent essentiellement des économies de personnel.

En outre, dès l'entrée dans le dispositif, le parc devrait connaître une diminution de 6 %, les véhicules n'effectuant qu'un faible kilométrage annuel n'étant pas remplacés.

Le dossier est aujourd'hui entré dans une phase opérationnelle. La procédure utilisée pour passer le marché de réalisation est la procédure de « dialogue compétitif » prévue par le code des marchés publics. Trois phases d'auditions successives, conduites durant le premier semestre de l'année 2005 (janvier, mars, avril), ont permis d'aborder les points structurants du projet. Les services du ministère procèdent actuellement à la finalisation du cahier des charges et de ses annexes, qui seront transmis aux huit candidats restant en lice. Sur la base de ces documents, les candidats seront invités à remettre leurs offres définitives.

3.– Le transport aérien de longue portée

Le ministère envisage de recourir à une formule d'externalisation pour le remplacement de deux avions DC-8 dont le coût d'entretien devient prohibitif. L'armée de l'air va avoir recours à une location de deux avions à très long rayon d'action (TLRA). Il a été envisagé la location de deux avions de transport de passagers de la gamme commerciale sur une période maximale de 9 ans, le contrat englobant la location et la maintenance des appareils avec une exigence de disponibilité ainsi que la formation des pilotes.

L'externalisation de cette capacité permet au ministère de la défense de combler partiellement le déficit constaté en matière de transport aérien stratégique en attendant la montée en puissance de l'A400M et l'arrivée des avions multi rôle de ravitaillement et de transport (MRTT). Cette approche permet au ministère de la défense de disposer d'avions performants adaptés à ses besoins sans procéder à une acquisition patrimoniale.

Au terme d'un appel d'offre, la délégation générale pour l'armement a signé le 22 juillet 2005 un contrat de location, avec option d'achat, de deux Airbus A340-200. **Le premier sera livré en juillet 2006 et le second en janvier 2007 au plus tard.**

4.– La rénovation et l'exploitation de l'école interarmées des sports

Le projet de contrat de partenariat a pour objectif une remise à niveau des bâtiments et équipements existants et le développement des infrastructures indispensables à la pérennisation des missions de l'école interarmées des sports (EIS) de Fontainebleau qui forme les moniteurs d'éducation physique et sportive de la défense. Cet établissement accueille également des sportifs civils. Le projet vise à mutualiser les bâtiments et équipements par le ministère avec d'autres utilisateurs.

L'opérateur en charge de l'exploitation du site sera amené à optimiser l'utilisation des infrastructures en dégagant des revenus de tiers – notamment les fédérations sportives – permettant de diminuer la charge financière relevant du ministère.

Le contrat de partenariat est envisagé pour une durée de 30 ans. Cette période comprend la réalisation des travaux et un temps suffisant d'exploitation du site permettant au co-contractant de rentabiliser l'investissement initial. Le tableau suivant distingue les coûts d'investissement, de financement et d'exploitation prévisionnels :

DECOMPOSITION DU COUT GLOBAL DU CONTRAT

(en millions d'euros)

Investissement	62,0
Financement	45,0
Exploitation	96,0
Marge pour aléas	5,6
Marge commerciale	10,4
Recettes complémentaires potentielles	- 28,5
Total	190,5

L'évaluation préalable prévue par l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 est en cours de finalisation. L'organisme expert du ministère doit être en effet très prochainement saisi. La consultation et le dialogue compétitif devraient être engagés à compter de 2006. Il est prévu que le contrat soit signé en 2007. Si tel était le cas, il serait donc intégré au projet de loi de finances pour 2007.

III.- LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DEFENSE

Le programme « Soutien de la politique de défense » constitue le programme support du ministère de la défense. À ce titre, il regroupe les grandes fonctions transverses exercées par le cabinet du ministre, le contrôle général des armées (CGA) et la plus grande partie des directions du secrétariat général pour l'administration (SGA). Le SGA est chargé des affaires financières, de la définition et de la mise en œuvre de la politique du personnel civil et militaire, de la gestion du personnel civil, de l'action sociale, des affaires juridiques, de la politique immobilière, domaniale et du logement, de la politique des archives et des bibliothèques, et des actions culturelles et éducatives.

Le programme comprend également, en application de la stratégie ministérielle de réforme, le service d'infrastructure du ministère, les crédits d'infrastructure ainsi que les crédits relatifs à l'informatique d'administration et de gestion.

Les crédits de la gendarmerie nationale figurent dans la mission interministérielle « Sécurité ». Pourtant, ce programme support contient des crédits propres à la gendarmerie, notamment en ce qui concerne les systèmes d'information et la politique immobilière.

Le tableau suivant récapitule les crédits de ce programme :

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DEFENSE »

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Direction et pilotage	156,9	155,9
Fonction de contrôle	32,6	32,6
Gestion centrale	547,4	537,1
<i>dont : Soutien du programme</i>	<i>543,5</i>	<i>533,2</i>
<i>Soutien des autres programmes</i>	<i>3,9</i>	<i>3,9</i>
Politique immobilière	2.049,1	1.912,2
<i>dont : Logement familial</i>	<i>109,8</i>	<i>102,8</i>
<i>Infrastructure</i>	<i>1.939,3</i>	<i>1.809,4</i>
Systèmes d'information, d'administration et de gestion	92,9	106,2
Action sociale	165,4	164,0
Total	3.044,3	2.908,0

A.– LA PERFORMANCE DES FONCTIONS CENTRALES

L'action n° 1 « Direction et pilotage » comprend les crédits du ministre, des cabinets civil et militaire ainsi que ceux de la sous-direction des bureaux du cabinet et des organismes rattachés au ministre ou à son cabinet. Cette action comprend également les crédits du ministre délégué aux anciens combattants ainsi que son cabinet.

Dans les projets du Gouvernement, cette action était associée à un objectif « Stabiliser le coût de la fonction de direction » pourvu d'un seul indicateur d'efficacité de gestion mesurant la dépense de fonctionnement du cabinet civil et militaire et de la sous-direction des bureaux du cabinet, qui ne prend pas en compte les rémunérations et, naturellement, les dépenses d'investissement. La mission d'information de votre Commission des finances avait jugé que l'indicateur ne permettait pas de refléter l'objectif.

L'action n° 2 « Fonction de contrôle » concerne le contrôle général des armées (CGA). Outre les enquêtes qu'il effectue, il exerce en particulier un « contrôle d'accompagnement » permanent des armées, directions et services ainsi que des missions assimilables à des activités d'administration active. Cette action n'est pas associée à un objectif de performance.

L'action n° 3 « Gestion centrale » regroupe cinq directions du Secrétariat général pour l'administration (SGA) :

- la direction des affaires financières ;

- la direction de la fonction militaire et du personnel civil ;
- la direction des affaires juridiques ;
- la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ;
- et le service des moyens généraux, qui exerce une fonction de soutien de l'administration centrale.

À l'objectif « Optimiser le coût de la gestion centrale » devaient être associés deux indicateurs. Le premier, relatif aux dépenses des services assurant les fonctions support que sont les cinq directions précitées, a été maintenu. La mission d'information de votre Commission des finances avait estimé que cet indicateur pourrait être décliné pour évaluer le coût d'une fonction support particulière comme la fonction financière. Concrètement, il rapporte le montant des dépenses des fonctions support ministérielles à l'ensemble des dépenses du ministère. Ce ratio, qui est de 1,4 % doit rester stable en 2006.

Le second indicateur initialement proposé mesurait les effectifs réalisés dans les directions précitées. La mission d'information de votre Commission des finances craignait que cet indicateur soit un indicateur de moyens. Il a donc été supprimé.

De même, l'objectif « Respecter les échéances juridiques ou légales » devait être pourvu de deux indicateurs.

Le premier de ceux-ci mesure la proportion de textes réglementaires, dont la préparation incombe aux services responsables du ministère, pris ou modifiés dans le délai de six mois. La période annuelle de référence correspond au début de la session parlementaire ordinaire. En outre, les décrets nominatifs sont exclus du champ de cet indicateur, qui devrait permettre d'évaluer la qualité du service. Il a été maintenu. En revanche, le second indicateur a été jugé insatisfaisant par la mission d'information. En effet, il se fondait sur le montant des intérêts moratoires versés, rapporté au montant des dépenses payées. Cet indicateur ne permettait pas d'identifier précisément ce qui relève de la gestion du responsable de programme de ce qui résulte des contraintes budgétaires.

B.– LA PERFORMANCE DES FONCTIONS TRANSVERSES

1.– La fonction immobilière

L'existence même de cette action résulte directement de la stratégie ministérielle de réforme. Elle regroupe, d'une part, les moyens du service d'infrastructure de la défense, provenant de la fusion des services des trois armées effectuée en 2005 et, d'autre part, les crédits d'infrastructure provenant des forces armées et des services.

Le regroupement des crédits d'infrastructure, sous le pilotage du secrétaire général pour l'administration et la création d'un service d'infrastructure unique – gestionnaire de l'ensemble de ces crédits – doivent donner une plus grande cohérence à la politique d'infrastructure et permettre une optimisation de la gestion des crédits.

Par ailleurs, votre Rapporteur se félicite que les quatre objectifs envisagés initialement, qui avaient été jugés peu satisfaisants par la mission d'information, aient été supprimés.

Ils ont été remplacés par un objectif unique intitulé : « mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais ». Le respect de cet objectif est mesuré au moyen de quatre indicateurs.

La mise à disposition d'un ouvrage à échéance prévue et le respect du niveau de financement qui lui était réservé sont des constantes de la qualité de service et donc des vecteurs de performance qui seront suivis par les deux premiers indicateurs. Dans une perspective d'efficacité de gestion, le troisième indicateur mesurera le coût de fonctionnement des structures qui interviennent dans la mise en œuvre de la politique immobilière. L'infrastructure doit permettre de répondre aux missions permanentes des armées et de la gendarmerie. Le quatrième indicateur s'attachera à mettre en évidence la conformité des opérations d'infrastructures réalisées au regard des exigences techniques préalablement spécifiées. Par ailleurs, deux indicateurs relatifs au « coût des mètres carrés construits ou rénovés » et au « coût du mètre carré loué » permettront d'effectuer des analyses et des comparaisons. Un indicateur, intitulé « taux de vacance moyen des logements par armée et pour la gendarmerie » permettra d'évaluer l'adéquation du parc aux besoins et l'efficacité de la chaîne logement.

Ces indicateurs, qui devront être produits par le service unique d'infrastructure en cours de constitution, ne seront pas disponibles avant 2007. Aucun d'entre eux n'est donc renseigné dans le projet annuel de performance.

2.– Les systèmes d'information, d'administration et de gestion

L'action « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » regroupe, pour la première fois, les crédits d'investissements de l'informatique de gestion attribués à l'ensemble des organismes du ministère. Ces crédits sont désormais pilotés par le secrétaire général pour l'administration. En effet, la stratégie ministérielle de réforme, a incité à renforcer le pilotage des systèmes d'information d'administration et de gestion du ministère et à le confier au secrétaire général pour l'administration.

L'action est assortie d'un objectif – « Rationaliser la mise en œuvre des projets informatiques » – auquel sont associés deux indicateurs.

Le premier concerne la part du budget annuel des projets de système d'information et de gestion allouée à des projets concernant au moins trois grands organismes subordonnés au ministre (états-majors, SGA, DGA, Direction générale de la gendarmerie nationale). Il devrait permettre de mesurer de manière pertinente la mutualisation des fonctions informatiques des différents services du ministère.

Le second indicateur mesure l'efficacité de la gestion, puisqu'il concerne le pourcentage de dépassement du coût initial des projets.

Aucun de ces indicateurs n'est renseigné dans le projet annuel de performance.

3.- L'action sociale

La politique sociale du ministère vise à accompagner les contraintes spécifiques auxquelles sont soumis les agents du ministère de la défense et à compenser leur impact sur leur environnement social et familial. Ces contraintes et sujétions sont la mobilité, la disponibilité, la précarité des carrières et l'implantation de nombreuses formations dans des garnisons isolées et peu favorisées. La mise en œuvre de cette politique sociale est assurée par la direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP), qui dispose d'un partenaire privilégié, l'institution de gestion sociale des armées (IGéSA), avec lequel est passé un contrat pluriannuel d'objectifs.

L'action « action sociale » était initialement associée à trois objectifs pourvus chacun d'un indicateur. Si ces objectifs et indicateurs ont été jugés satisfaisants par la mission d'information, car ils permettaient d'appréhender l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu, leur nombre a toutefois été réduit. La mission avait en effet souligné que le nombre d'objectifs était trop élevé.

Cette action est associée à un objectif unique « assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais et au meilleur coût » qui sera suivi par deux indicateurs.

L'indicateur relatif à la proportion des aides accordées dans un délai inférieur à 14 jours subsiste. Ce taux est de 44 % en 2005. La cible à atteindre en 2008 est de 50 %.

Il est complété par un indicateur d'efficacité destiné à mettre en évidence le coût d'intervention de l'action sociale par rapport au budget total de l'action sociale. De 54,78 % en 2003, ce taux devrait être réduit à 51,36 % en 2005 pour atteindre, dès 2006, la cible fixée à 50 %.

CHAPITRE II.— LA PREPARATION ET L'EMPLOI DES FORCES : UN BUDGET SOUS CONTRAINTE

I.— LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT SONT-ILS ADAPTES AUX BESOINS ?

L'exécution de la programmation 1997-2002 a été gravement affectée par l'insuffisance de crédits ouverts au titre III en loi de finances initiale. Depuis 2002, une normalisation de la construction du titre III semble se confirmer même si elle ne prend toujours pas en compte les opérations extérieures, qui tendent pourtant à se banaliser.

A.— L'EXECUTION BUDGETAIRE POUR 2004

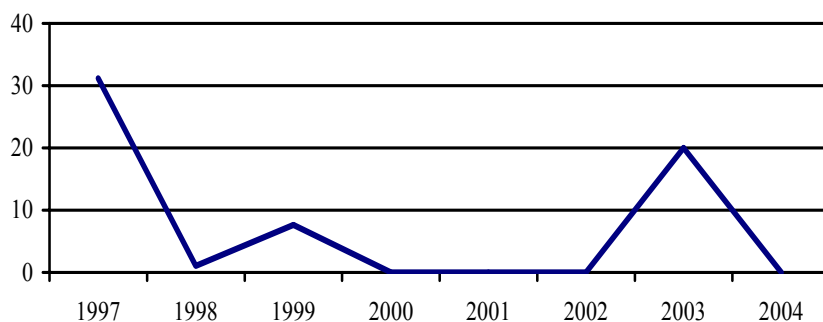
Le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004 s'élevait à 26,67 milliards d'euros, soit une progression de 1,3 % par rapport à 2003. Les mesures législatives et réglementaires – annulations, reports, virements, transferts, etc. – prises en cours d'exécution ont réduit le montant des crédits disponibles de 7,87 milliards d'euros. Compte tenu des ajustements demandés par le présent projet de loi, les dépenses ordinaires militaires s'établissent à 18,95 milliards d'euros en 2004, contre 18,36 milliards d'euros l'année précédente.

La loi de finances rectificative pour 2004 (ainsi que les décrets d'avance ratifiés par cette dernière et les décrets d'annulation) a augmenté les crédits initiaux de 902 millions d'euros.

Le décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 a ouvert 692,2 millions d'euros de crédits afin de financer des opérations extérieures, la même somme étant annulée sur les dépenses militaires en capital par le décret n° 2004-1147 du 28 octobre 2004. La loi de finances rectificative pour 2004 a ensuite ouvert 210 millions d'euros de crédits sur les dépenses militaires ordinaires.

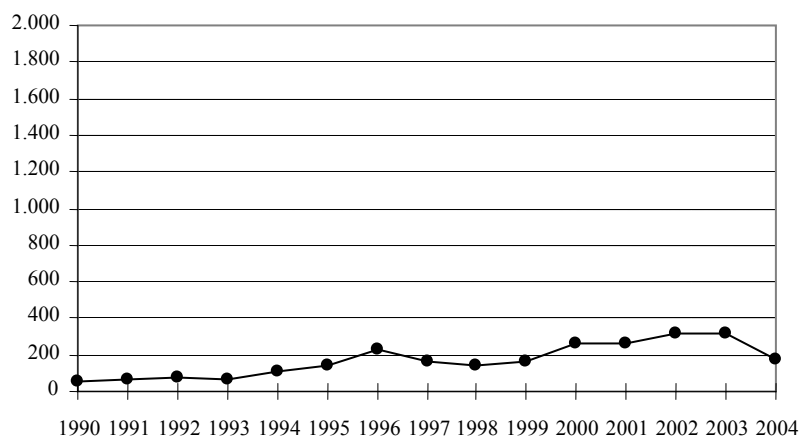
Le graphique suivant retrace l'évolution du montant des crédits annulés en cours de gestion sur les dépenses militaires ordinaires depuis 1997 :

ANNULATIONS DE CRÉDITS
Dépenses militaires de fonctionnement
(en millions d'euros)



Les interventions réglementaires affectant le montant ou la répartition des crédits ont, quant à elles, diminué les crédits affectés aux dépenses militaires ordinaires de 8,69 milliards d'euros (soit une baisse de 62 % des crédits initiaux et de 31 % des crédits votés). Ce mouvement massif est en fait lié à un transfert de crédits traditionnel du budget de la Défense vers celui des Charges communes afin de financer le paiement des pensions militaires qui relève du budget des Charges communes. La même opération est effectuée par tous les ministères civils. Les reports de crédits de la gestion 2003 s'élevaient à 170 millions d'euros et ceux à la gestion suivante s'élèvent à 171 millions d'euros, soit un chiffre quasi stable (alors que les reports de la gestion 2002 à la gestion 2003 se montaient à 314 millions d'euros). Le tableau suivant présente l'évolution des crédits ouverts par reports depuis 1990 sur les dépenses militaires ordinaires.

Millions d'euros **CRÉDITS OUVERTS PAR REPORT**
DÉPENSES ORDINAIRES MILITAIRES



L'effet des transferts, répartitions et virements de crédits est négatif à hauteur de 9,15 milliards d'euros et s'explique par le transfert des crédits affectés aux pensions militaires. Enfin, les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont représenté 459 millions d'euros (contre 410 millions d'euros en 2003).

Le tableau suivant récapitule les mouvements intervenus sur les crédits des dépenses ordinaires militaires :

EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES ORDINAIRES MILITAIRES EN 2004

(en millions d'euros)

Crédits votés en loi de finances initiale	26.667
Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulation.....	+ 902
Reports de la gestion précédente	170
Transferts et répartitions	- 9.149
Fonds de concours	459
Total des crédits ouverts (A) ^(a)	18.877
Report à la gestion suivante (B).....	- 171
% B/A	0,9

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

Source : Rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, sur le règlement du budget 2004

Le projet de loi de règlement du budget ⁽¹⁾ a sollicité des ouvertures de crédits complémentaires atteignent 160,946 millions d'euros pour les crédits du titre III. Ces dépassements sont **près de douze fois supérieurs à ceux enregistrés pour l'exercice 2003** (avec 13,865 millions d'euros). En 2002, ces dépassements avaient atteint 15,797 millions d'euros.

Les dépassements, importants enregistrés pour l'exercice 2004, concernent le chapitre 33-90 « Cotisations sociales – Part de l'État » à hauteur de 139,945 millions d'euros et le chapitre 37-91 Frais de contentieux – Règlements des dommages et accidents du travail, à hauteur de 21 millions d'euros.

Rappelons qu'en 2003, un chapitre seulement était concerné par une demande de crédits complémentaires : le chapitre 37-91 Frais de contentieux – Règlements des dommages et accidents du travail. En 2002, deux chapitres du titre III avaient nécessité des demandes d'ouvertures de crédits complémentaires : le chapitre 33-90, à hauteur de 13,944 millions d'euros et le chapitre 37-91 à hauteur de 1,852 million d'euros.

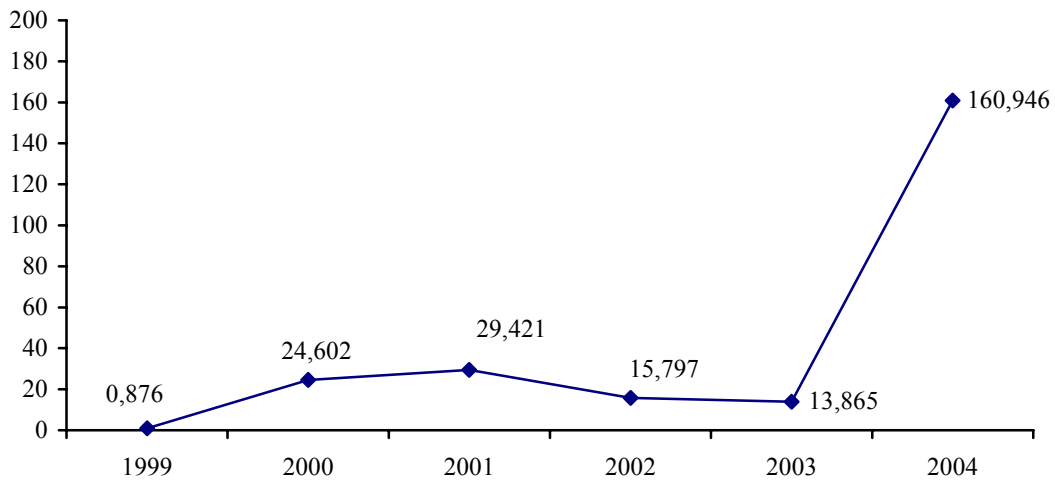
(1) *Projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004, n° 2428, déposé le 29 juin 2005, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 4 octobre 2005, texte adopté n° 483.*

Votre Rapporteur rappelle que, l'an dernier, il s'était déjà inquiété dans son rapport spécial de l'insuffisance des dotations destinées aux frais de contentieux.

Le graphique suivant présente les dépassements en matière de dépenses ordinaires militaires :

DÉPASSEMENTS EN MATIÈRE DE DÉPENSES ORDINAIRES MILITAIRES

(en millions d'euros)

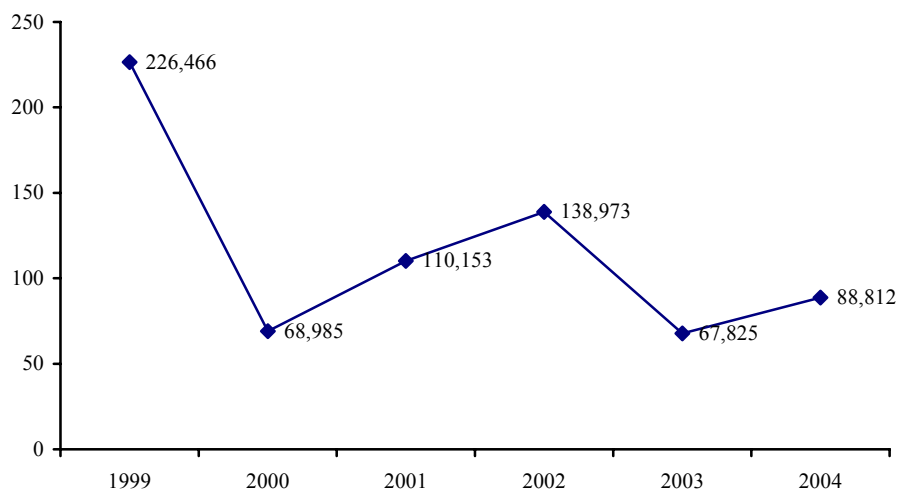


Les **annulations de crédits non consommés** du titre III s'élèvent pour l'exercice 2004 à 88,812 millions d'euros, contre 67,825 millions d'euros pour l'exercice 2003, et 138,973 millions d'euros pour l'exercice 2002.

Le graphique suivant présente les annulations de crédits non consommés en matière de dépenses ordinaires militaires, illustrant une amélioration globale du taux de consommation :

**ANNULATIONS DE CRÉDITS NON CONSOMMÉS
EN MATIÈRE DE DÉPENSES ORDINAIRES MILITAIRES**

(en millions d'euros)



Le tableau suivant présente le taux de consommation des dépenses ordinaires en 2005 :

**CONSOMMATION DES CREDITS DES DEPENSES ORDINAIRES
TITRE III HORS PENSIONS**

(en milliers d'euros)

LFI	Crédits disponibles	Variation	Consommation au 30 juin 2005	Consommation au 31 août 2005
17.725.152	18.079.433	+ 2,0 %	56,0 %	70,8 %

Source : direction générale de la comptabilité publique

B.– L'ADAPTATION DES DOTATIONS INITIALES

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

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

(en milliards d'euros courants)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Loi de finances initiale	15,81	15,85	16,00	16,09	16,64	17,43	17,50	17,72
Crédits en exécution	15,92	15,96	16,56	16,22	18,00	18,41	18,04	18,08

Sources : ministère de la Défense, projet de loi de règlement pour 2004 et direction générale de la comptabilité publique

1.– Les lois de finances initiales sont-elles sincères ?

Ces chiffres du titre III exécuté sur plusieurs années montrent clairement que l'on peut s'interroger sur la sincérité des documents budgétaires qui ont été présentés au Parlement lors de la discussion des budgets initiaux de 1997 à 2001. En effet, les crédits inscrits étaient systématiquement très éloignés des crédits réellement consommés lors des exercices précédents. En réalité, les crédits de ce titre ont été largement financés par des crédits complémentaires ou par des reports de charges facilités par les procédures de fonds d'avances en vigueur au ministère de la Défense. À propos de l'exécution du budget 2002, la Cour des comptes précise que la situation du budget de la Défense, « *reste symptomatique de la tentation de sous-évaluer certaines dotations en contradiction avec les prévisions de dépenses assises sur le constat des insuffisances chroniques des exercices précédents* ».

La loi de finances pour 2004 a inscrit 17,50 milliards d'euros (hors pensions) au titre III. En 2004, les dotations de la 4^{ème} partie du titre III ont été complétées par des ouvertures de crédits en gestion augmentant cette dotation de 35 %. **L'exécution du budget s'est donc inscrite dans une logique de dépassement de l'enveloppe votée en loi de finances initiale, déjà constatée les années précédentes.**

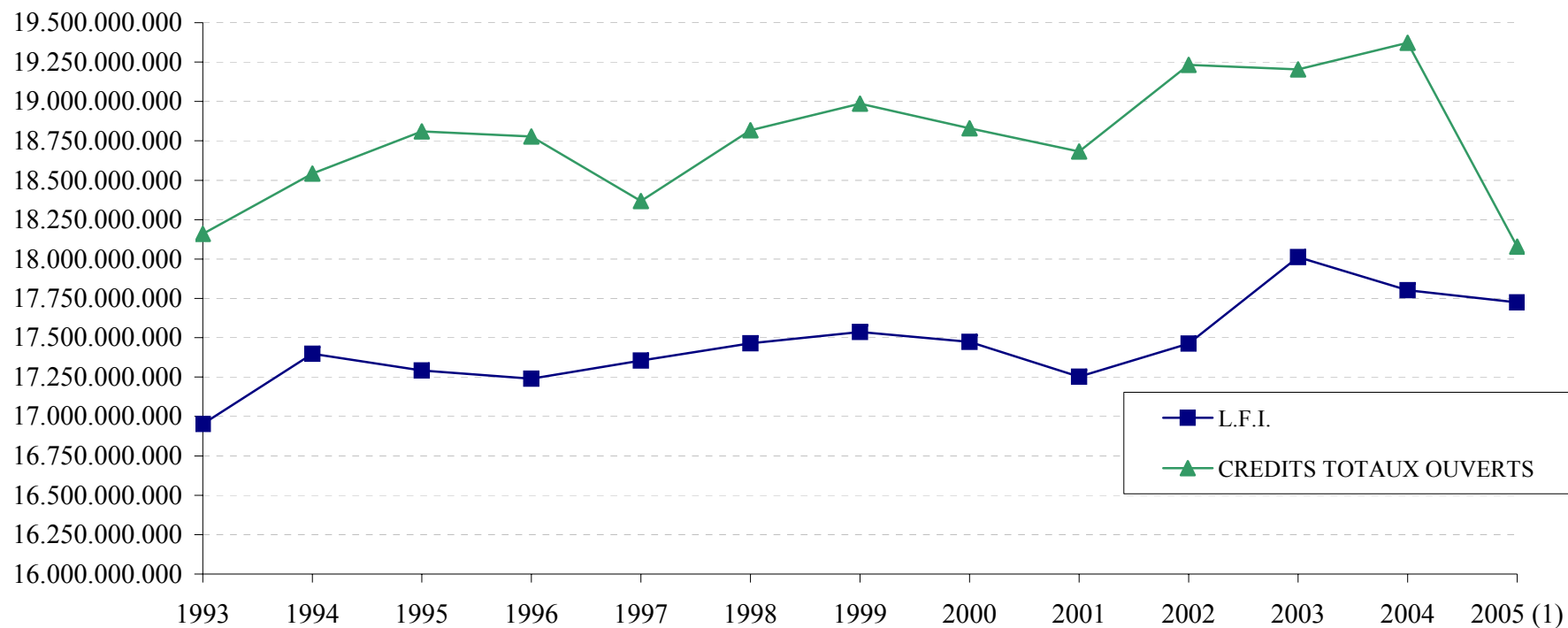
La loi de finances pour 2005 a inscrit 3.156,2 millions d'euros à la 4^{ème} partie du titre III (fonctionnement). Au 31 août 2005, votre Rapporteur a pu constater, d'après les données de la direction générale de la comptabilité publique, que 66,4 millions d'euros ont été rattachés par voie de fonds de concours, 99,6 millions d'euros ont été reportés, que 2,3 millions d'euros sont été transférés et que 95,7 millions d'euros ont fait l'objet d'un virement vers d'autres parties du titre III. **Au total, la dotation de fonctionnement disponible pour 2005 atteint donc 3.228,6 millions d'euros.**

Le graphique présenté en page suivante retrace l'évolution, depuis 1993, des crédits ouverts en loi de finances initiale, modifiés par les lois de finances rectificatives, avec, pour la période 1997-2002, le référentiel de la programmation :

EVOLUTION DEPUIS 1993 EN EUROS CONSTANTS 2005 :

- de la loi de finances initiale (LFI)
- des crédits totaux ouverts (dotation finale)

(en euros constants 2005)



(1) Situation au 30 juin 2005

2.– Le niveau insuffisant des crédits de frais de contentieux

Les crédits du chapitre 37-91 « frais de contentieux – règlement des dommages et accidents du travail » sont depuis 2000 de 45,9 millions d’euros en loi de finances initiale. La loi de finances pour 2005 n’a pas dérogé pas à cette habitude. Pourtant, ce chapitre a connu une surconsommation en 2003 de 13,9 millions d’euros (soit 125 % de la dotation initiale) et **en 2004 de 30,84 millions d’euros.**

Ce dépassement, qui n’est pas irrégulier puisqu’il s’agit d’un chapitre évaluatif (jusqu’au 31 décembre 2005 car cette notion disparaît avec la LOLF), s’explique, en 2003, pour 2,8 millions d’euros par le contentieux des dommages et pour 11 millions d’euros par les rentes d’accidents du travail. Sur ce dernier point, la transformation de la direction des constructions navales (DCN) en société a conduit à faire prendre en charge par le budget de la Défense des dépenses jusqu’à présent remboursées par le compte de commerce « constructions navales de la Marine militaire ».

La même situation peut être observée en 2004 puisque le seul article des crédits de contentieux relatif au personnel ouvrier mobilise 57,84 millions d’euros, **soit 126 % des crédits initiaux de l’ensemble du chapitre !** En ce qui concerne l’exécution 2005, 67,84 millions d’euros ont déjà été consommés au 31 août 2005, **soit 148 % de la dotation initiale.** Au sein de cette enveloppe, 54 millions d’euros sont consacrés au personnel ouvrier.

Les crédits de contentieux demandés pour 2006 atteignent 85,49 millions d’euros, soit une progression de 87 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Votre Rapporteur pourrait se satisfaire de cette avancée, pourtant il nourrit toujours de vives inquiétudes.

En effet, le rythme de consommation des crédits de 2005 laisse penser que **près de 100 millions d’euros pourraient être nécessaires** d’ici à la fin de l’année. En outre, le ministère de la défense ne propose d’inscrire que 3 millions d’euros supplémentaires au titre de l’adoption à la consommation passée des crédits. L’essentiel de la progression des crédits demandés pour 2006 – soit 37 millions d’euros – est destiné à couvrir des dépenses anticipées liées à des affaires en cours de jugement qui concernent l’exposition d’agents de la défense aux poussières d’amiante.

Votre Rapporteur renouvelle ses inquiétudes exprimées l’an dernier, amplifiées par la progression notable des contentieux.

En effet, le nombre des contentieux est en forte augmentation. Au total, au 31 décembre 2003, 11.032 contentieux ont été dénombrés, contre 8.408 au 31 décembre 2002 (+ 31 %). L’augmentation est entièrement imputable aux contentieux administratifs (8.517 affaires en cours au 31 décembre 2003, contre 5.757 affaires au 31 décembre 2002).

Deux principaux thèmes de recours contentieux expliquent cette inflation : le contentieux de l'égalité en matière de bonifications d'ancienneté des fonctionnaires ayant assuré charge d'enfants (suite à l'arrêt du Conseil d'État du 29 juillet 2002 « Griesmar ») et le contentieux de la dé cristallisation » des pensions d'anciens militaires ressortissants des États antérieurement soumis à la souveraineté française (suite à l'arrêt du Conseil d'État du 30 novembre 2001 « Diop »).

C.– UN FINANCEMENT DES OPERATIONS EXTERIEURES TOUJOURS PERFECTIBLE

Le financement des opérations extérieures (OPEX) reste une difficulté majeure de la construction du budget de la Défense. En effet, du fait de leur caractère en principe imprévisible, les opérations extérieures ne sont qu'imparfaitement prises en compte en construction budgétaire. S'agissant de la construction budgétaire du titre III, la Cour des comptes observe que la loi de finances reste « *affectée de sous-évaluations critiquables et répétées* ». Cette considération de la Cour porte sur le chapitre 31-31, intitulé « personnels militaires des armées et de la gendarmerie – rémunérations principales » du budget de la Défense a été doté en loi de finances initiale « *sans prendre en compte la dépense prévisible au titre des opérations extérieures* » .

La construction du budget de l'État devrait systématiquement prendre en compte la dépense prévisible au moment où le projet de loi de finances est soumis du vote du Parlement, conformément au principe posé par la loi organique du 1^{er} août 2001, dans son article 32, qui dispose : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* »

Les forces françaises engagées en opérations extérieures mobilisent 11.275 militaires au 1^{er} juin 2005 sur les différents théâtres, contre 13.324 militaires au 1^{er} juin 2004.

1.– Les lacunes du financement des opérations extérieures

Traditionnellement, les rémunérations et charges sociales représentent une proportion importante de surcoûts dus aux opérations extérieures : cette part s'élevait ainsi à 57 % du total en 1997, 63 % en 1998, 46 % en 1999 (les opérations au Kosovo ayant entraîné un fort surcoût en titre V) et 60 % depuis 2001. En exécution, les surcoûts rémunérations et charges sociales sont les seuls à être systématiquement et intégralement pris en charge par 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 1^{er} octobre 1997 qui a produit ses pleins effets à partir de 1999.

De plus, au cours de la précédente législature, de **1997 à 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. Ces annulations n'étaient pas compensées par des ouvertures de crédits en lois de finances rectificatives.

La loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a, pour la première fois, dérogé à cette pratique, puisqu'en **2002** les ouvertures de crédits au titre des opérations extérieures (375 millions d'euros) n'ont été accompagnées d'aucune annulation sur le titre V. En outre, la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a ouvert 61 millions d'euros au titre des surcoûts de rémunérations et de charges sociales. Le taux de couverture des opérations extérieures a atteint 64 % en 2002. Cependant, ce taux recouvre des réalités diverses : si les dépenses de rémunérations ont été couvertes à 97 %, les autres surcoûts de fonctionnement n'ont été financés qu'à hauteur de 39 %. Quant aux surcoûts du titre V, ils n'ont bénéficié – comme les années précédentes – d'aucun financement, même si l'on peut observer que ces crédits n'ont pas subi d'annulations en contrepartie des ouvertures au titre III.

En **2003**, les surcoûts de rémunérations ont été financés par décret d'avance. Par ailleurs, une partie des surcoûts de fonctionnement a été couverte par un décret d'avance de 35 millions d'euros et par une dotation supplémentaire de 20 millions d'euros ouverte en loi de finances rectificative. Le bilan du surcoût des opérations extérieures pour 2003 s'élève à 643,2 millions d'euros, dont 68,9 millions d'euros pour le titre V. Les abondements obtenus n'ont couvert que partiellement la charge supportée au titre de ces opérations. S'agissant du titre III, les moyens mis en place en cours d'exercice ont permis de compenser intégralement les salaires et les charges sociales. Cependant, selon le ministère de la Défense, ils n'ont couvert qu'à hauteur de 28 % la charge supportée au titre du fonctionnement et de l'alimentation. Il faut également noter qu'un redéploiement de crédits par décret de virement de 18 millions d'euros a permis d'améliorer la couverture des surcoûts de fonctionnement. En outre, les surcoûts du titre V n'ont fait l'objet d'aucune couverture.

2.– Une budgétisation encore imparfaite

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

La résolution de ces deux difficultés constituant le préalable indispensable à tout projet de budgétisation des OPEX, deux groupes de travail ont été constitués. Le premier avait pour mandat de définir la notion d'OPEX et d'en délimiter le périmètre et le second avait pour mandat d'harmoniser les méthodes de calcul des coûts additionnels. Ces deux groupes de travail ont restitué les résultats de leurs travaux en juillet 2003. Ils doivent permettre, à partir des bases clarifiées et stabilisées, d'envisager une budgétisation d'une large part des OPEX selon des modalités qui restent encore à définir.

En **2004**, les surcoûts de rémunérations, d'un montant de 360 millions d'euros ont été financés intégralement par décret d'avance. Par ailleurs, la charge supportée au titre du fonctionnement et de l'alimentation a été également couverte totalement par le décret d'avance, soit 179,35 millions d'euros. Les surcoûts du titre V n'ont pas donné lieu à la moindre compensation alors même qu'ils ont atteint près de 68 millions d'euros, dont 44 millions d'euros au titre de l'entretien programmé des matériels. Le bilan du surcoût des opérations extérieures pour 2004 s'élève à 633,29 millions d'euros, dont 68,09 millions d'euros pour le titre V.

Rappelons que la loi de finances initiale pour 2004 contenait, pour la première fois une provision destinée à couvrir les dépenses des opérations extérieures, d'un montant de 24 millions d'euros. Cette provision est portée à 100 millions d'euros dans la loi de finances pour **2005**.

Cette dotation est portée à 250 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour **2006**, dont 200 millions d'euros au titre de dépenses de personnel et 50 millions d'euros au titre des dépenses de fonctionnement. **Votre Rapporteur se félicite de ce progrès indéniable dans l'amélioration de la sincérité de la loi de finances.** Cependant, cette budgétisation incomplète nécessite encore des ouvertures de crédits complémentaires gagés sur des annulations de dépenses d'équipement dont les crédits sont rétablis en loi de finances rectificative (dans les derniers jours de décembre). **Ceux-ci ne peuvent donc pas être consommés au cours de l'exercice concernés : ils génèrent mécaniquement des reports** qui déstabilisent les prévisions d'exécution budgétaire.

3.– Le coût pour 2005 des opérations extérieures sera-t-il autofinancé ?

Votre Rapporteur juge toutefois insuffisante la provision de 250 millions d'euros inscrite pour 2006 au regard des surcoûts observés en 2004 (633 millions d'euros, dont 565 au titre III) et prévisibles pour **2005** (566,9 millions d'euros, dont 521,7 au titre III).

Le **décret d'avance n° 2005-1206 du 26 septembre 2005 a ouvert 611 millions d'euros** au titre III du budget de la Défense, destinés à couvrir les surcoûts dus aux opérations extérieures. Les rémunérations principales des militaires ont ainsi été majorées de 310 millions d'euros (aux chapitres 31-31 et 31-94).

De plus, les crédits de fonctionnement de l'armée de l'air augmentent de 47 millions d'euros (chapitre 34-03), ceux de l'armée de terre progressent de 78 millions d'euros (chapitre 34-04), ceux de la Marine croissent de 31 millions d'euros (chapitre 34-05) et ceux de la Gendarmerie sont en hausse de 53 millions d'euros (chapitres 34-06 et 34-07). En outre, les crédits destinés à l'alimentation progressent de 56 millions d'euros (chapitre 34-10). Enfin, les subventions de fonctionnement des organismes internationaux augmentent de 36 millions d'euros, illustrant ainsi la part croissante des opérations extérieures réalisées dans un cadre multinational.

Corrélativement, **le décret d'annulation n° 2005-1207 du 26 septembre 2005 annule un montant identique de crédits sur le budget d'équipement de la Défense**. Ces annulations, au titre V, se répartissent de la manière suivante :

- une annulation de 79,54 millions d'euros sur le chapitre 51-61 Espace – Systèmes d'information et de communication ;
- une annulation de 168,38 millions d'euros sur le chapitre 51-71 Forces nucléaires ;
- une annulation de 0,4 million d'euros sur le chapitre 52-81 Études ;
- une annulation de 155,62 millions d'euros sur le chapitre 53-71 Équipements communs, interarmées et gendarmerie ;
- une annulation de 66,59 millions d'euros sur le chapitre 54-41 Infrastructure ;
- et une annulation de 76,49 millions d'euros sur le chapitre 55-11 Soutien des forces.

En outre, deux annulations affectent le titre VI. Elles portent sur le chapitre 66-50 Participation à des travaux civils et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire, pour un montant de 0,84 million d'euros et sur le chapitre 67-10 Subventions aux organismes sous tutelle, pour une somme de 4 millions d'euros.

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

L'intégralité des ouvertures de crédits au titre III est donc gagée sur des annulations de dépenses des titres V et VI. Le ministère serait donc contraint, s'il n'obtenait pas des ouvertures de crédits supplémentaires dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2005, d'autofinancer les opérations extérieures.

Rappelons que l'an dernier le décret d'annulation n° 2004-1147 du 28 octobre 2004 avait annulé 692,2 millions d'euros de crédits sur le budget d'équipement de la Défense pour gager des ouvertures de crédits, de même montant, sur le titre III de ce même budget (décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004).

En conclusion, votre Rapporteur souhaite à nouveau souligner que le débat budgétaire récurrent autour du financement des opérations extérieures ne doit pas faire oublier les enjeux militaires et diplomatiques de ces interventions.

D.– LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT

Les différents rapporteurs spéciaux de la Commission des finances s'attachent à vérifier que les dépenses de fonctionnement courant soient maîtrisées. Il faut cependant que les économies proposées soient « structurelles », c'est-à-dire qu'elles doivent correspondre à une réduction définitive de la dépense.

1.– L'alimentation

Jusqu'en 2005, les crédits d'alimentation des armées et de la gendarmerie figuraient au chapitre 34-10. Ils y étaient facilement identifiables. Désormais, ces crédits figurent dans le projet annuel de performance au sein des crédits de « soutien de la personne » qui regroupent, pour chaque armée, les crédits alimentation, d'« entretien du personnel » et de communication. **Votre Rapporteur présente donc ici les chiffres qui lui ont été transmis dans une réponse** à son questionnaire budgétaire.

Les dépenses d'alimentation évoluent de la manière suivante :

DEPENSES D'ALIMENTATION DES TROIS ARMEES

(en millions d'euros)

	Budget voté pour 2003	Budget voté pour 2004	Budget voté pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006	Variation 2005/2006 (en %)
Armée de l'air	53,52	50,94	52,32	51,75	- 1,1%
Armée de terre	129,10	117,35	117,05	115,40	- 1,4%
Marine	57,60	53,60	60,22	59,72	- 0,8%
Total	240,22	221,89	229,59	226,87	- 1,2%

Source : ministère de la Défense

Les dépenses d'alimentation des trois armées progressent de 2,7 millions d'euros (- 1,2 %) après avoir progressé de 8,87 millions d'euros en 2005 et régressé de 18,31 millions d'euros (- 6,6 %) en 2004. On observe donc que le niveau prévisible des dépenses d'alimentation pour 2005 est revenu à son niveau (en euros constants) de 2002.

2.– La compensation versée à la SNCF

Les militaires bénéficient d'une réduction tarifaire de 75 % sur le prix plein tarif des billets de train, lorsqu'ils empruntent le réseau SNCF, y compris les lignes de la zone du syndicat des transports parisiens, pour leurs déplacements professionnels comme privés. En contrepartie de cet avantage tarifaire accordé aux militaires, le ministère de la Défense verse à la SNCF une indemnité compensatrice dont le montant correspond à la différence entre la valeur des titres

de transport délivrés, réduite d'un abattement commercial de 22,10 % (contre 21,60 % jusqu'en 2003), et la somme correspondant aux 25 % du prix des transports effectués, acquittés par les militaires ou leur administration, lors de la délivrance des billets. À la suite d'une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées portant sur ce sujet, il a été décidé de renégocier la convention avec la SNCF. La nouvelle convention a été signée le 20 décembre 2001.

Pour **2004**, la dotation à la SNCF, imputée sur le chapitre 37-94, a été consolidée à 150,71 millions d'euros, contre 150,63 millions d'euros en 2003. La consommation de cette dotation est tout à fait régulière et satisfaisante. La convention du 20 décembre 2001 prévoit, en effet, que le ministère de la Défense effectue des versements mensuels à la SNCF, correspondant à un douzième de la dotation inscrite au budget. Le solde, versé en décembre, doit apurer le montant définitif du dernier exercice dont la SNCF a clôturé les comptes. Il faut néanmoins rappeler que la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a ouvert un crédit de 66 millions d'euros afin d'apurer la dette du ministère à l'égard de l'entreprise de transport. Cette dette s'était constituée lors de l'application de l'ancienne convention.

Pour **2005**, cette dotation a été imputée sur les différents chapitres des armées et services. Pour les trois armées et les services communs – à l'exception donc de la Gendarmerie – elle a atteint 109 millions d'euros. Pour **2006**, cette dotation serait portée à 114 millions d'euros pour les trois armées et les services communs.

Cette augmentation de plus de 4,6 % s'est révélée nécessaire en raison d'une majoration tarifaire globale de 2 à 3 % par la SNCF ainsi que de modifications importantes de la gamme tarifaire intervenues en 2005. Pour la mission « Défense », la mesure nouvelle atteint 5 millions d'euros, dont 3 millions d'euros pour l'armée de terre, un million d'euros pour la marine et un million d'euros pour l'armée de l'air. Le tableau suivant présente l'évolution et la répartition de la dotation versée à la SNCF :

REPARTITION DE LA DOTATION VERSEE A LA SNCF

(en millions d'euros)

	2005	2006
Armée de terre	57,91	60,99
Armée de l'air	26,99	27,99
Marine	18,64	19,65
Services communs	5,48	5,48
Total	109,02	114,11

Source : ministère de la Défense

3.– Les produits pétroliers

La dotation affectée aux carburants s'élevait à 331,6 millions d'euros dans la loi de finances pour 2005. Elle devrait atteindre 358,7 millions d'euros en 2006. Le ministère prend donc en compte le relèvement du coût du pétrole, mais dans une mesure moindre (+ 8,2 %) que la flambée actuelle des cours. Rappelons qu'en 2004, une dotation de seulement 312 millions d'euros avait été inscrite, contre 343 millions d'euros en loi de finances initiale 2003, le ministère anticipant une baisse du cours du pétrole pour 2004...

Au 31 août 2005, l'armée de l'air a consommé 160 millions d'euros sur les 163,3 millions d'euros qui lui ont été accordés pour 2005 (à l'article 91 du chapitre 34-03), selon les données de la direction générale de la comptabilité publique. Les possibilités d'économies sur les autres crédits de fonctionnement semblent limitées puisque 76,9 % des crédits de fonctionnement de l'armée de l'air (ensemble du chapitre) sont consommés à cette même date...

Devant le renchérissement du coût du pétrole, la Marine a dû réduire ses réserves de carburant de 35.000 tonnes.

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 2003	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006
Air	163,3	148,7	160,7	186,2
Terre	78,5	70,4	72,4	61,6
Marine	62,3	57,0	58,7	70,4
Gendarmerie	37,2	34,4	37,9	40,5
Section commune	2,2	2,2	1,8	–
Total	343,6	312,7	331,6	358,7

Source : ministère de la Défense

Les hypothèses retenues pour le projet de budget pour 2006 sont déterminées par le ministère de l'économie et des finances : le dollar vaut 0,77 euro et le baril vaut 36 dollars. Pourtant, dans une réponse au questionnaire budgétaire, le ministère reconnaissait que : « *les hypothèses économiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour 2006 reposent sur un cours de pétrole à 60 dollars par baril de brent compte tenu d'un taux de change à 1,23 dollar pour 1 euro* ».

En réalité, le prix d'un baril de pétrole est très significativement au-dessus de 63 dollars ; il a même atteint 67,72 dollars le baril de *brent* à Londres le 1^{er} septembre dernier. **Il est donc à craindre que, comme en 2004 et en 2005, les armées doivent adapter leur activité au coût du carburant.**

Les consommations de carburant en 2003, 2004 et 2005 sont les suivantes :

CONSOMMATION DES CARBURANTS

(en millions d'euros)

	Prévision 2003	Consommation effective 2003	Prévision 2004	Prévision 2005
Air	178,0	206,3	230,4	266,6
Terre	84,7	91,1	101,6	86,0
Marine	62,3	69,2	71,9	97,33
Gendarmerie	36,1	40,3	45,4	46,24
Section commune	3,7	3,9	4,5	4,6
Total	364,8	410,8	453,8	500,77

Source : ministère de la Défense

Le tableau suivant propose de mettre en regard les dotations pour le carburant demandées pour 2006 avec les besoins prévus en 2005 :

COMPARAISON DES DOTATIONS ET DES BESOINS EN CARBURANTS

(en millions d'euros)

	LFI 2005	Besoins 2005	PLF 2006	Écart dotations 2006 / Besoins constatés en 2005
Air	160,7	266,6	186,2	- 80,4
Terre	72,4	86,0	61,6	- 24,4
Marine	58,7	97,33	70,4	- 26,93
Gendarmerie	37,9	46,24	40,5	- 5,74
Section commune	1,8	4,6	-	-
Total	331,6	500,77	358,7	- 142,07

Source : ministère de la Défense

Évidemment, cette comparaison présente des limites puisque les données (coût du pétrole, taux de change) ne sont pas les mêmes entre 2005 et 2006. Pour autant, toutes choses étant égales par ailleurs, la dotation pour 2006 serait nettement inférieure aux besoins réels des armées et services du ministère.

Votre Rapporteur constate que si les besoins en carburants étaient les mêmes en 2006 que ce qu'ils étaient en 2005, il manquerait environ 142 millions d'euros pour acheter le carburant. **Pour que les dotations en carburants demandées pour 2006 suffisent à un niveau d'activité comparable à celui de 2005, il faudrait que le prix du baril de pétrole chute de 28 % l'an prochain.**

Le ministère a mis en place, pour les mois de novembre et de décembre 2005, un système de **couverture du risque de variation des prix du pétrole**. Il a confié à l'agence France trésor le soin de réaliser avec le secteur bancaire la mise en œuvre de ce dispositif. Pour un coût compris entre 1 et 2 millions d'euros – soit 4 % à 6 % des dépenses de pétrole sur la même période – le ministère a obtenu un prix plafonné pour 87 % de ses approvisionnements. Ce dispositif n'est valable qu'en métropole.

4.– Quelles économies réaliser sans mettre en cause l'activité des forces ?

Pour 2006, le ministère de la défense a d'ores et déjà demandé un effort de réduction supplémentaire des dépenses de fonctionnement – hors carburants – des trois armées. Pour l'armée de l'air, les crédits se réduisent de 3,5 %, soit une baisse de 9 millions d'euros équivalente au fonctionnement de trois bases aériennes. Pour l'armée de terre, cette même réduction atteint 8 millions d'euros (– 3,5 %), correspondant à 8 jours d'activité. Pour la Marine, la baisse est évaluée à 8 millions d'euros, soit une baisse d'environ 2,5 %.

En 2005, afin de continuer à réduire les dépenses de fonctionnement, **l'armée de l'air** a mené plusieurs études. Une étude portait sur les économies d'énergies par la réalisation de photographies infrarouges des réseaux des bases aériennes de la région aérienne nord ; Une autre se focalisait sur l'utilisation des logiciels libres de droit. Une troisième étude se consacrait aux possibilités de téléphoner par Internet. Le réseau des moyens de transmission des bases aériennes est d'ores et déjà systématiquement mis à contribution pour réduire les dépenses de télécommunications entre sites militaires. Pour l'année 2006, une étude est en cours afin d'espacer les relèves outre-mer, pour en diminuer le coût.

L'armée de terre poursuit ses efforts d'optimisation de la ressource dans les centres de responsabilité, afin d'absorber les nouvelles charges : concentration des unités dans un minimum d'emprises, amélioration des infrastructures (isolation, type d'énergie...), abandon des véhicules à essence pour des véhicules à gazole ou usage de véhicules de la gamme commerciale pour la vie courante, parfois grâce à des solutions innovantes comme la location de longue durée. La mission d'audit financier de l'inspection de l'armée de terre continue à s'assurer de la mise en œuvre concrète de ces mesures.

Afin de limiter les tensions sur le fonctionnement courant, **la marine** a mis en œuvre d'importantes économies en 2004. Elle a notamment réduit de 3,2 millions d'euros (– 9,5%) ses crédits massifiés. Pour 2005, la Marine recherche un meilleur emploi des moyens destinés au transport de matériel. Par ailleurs, les efforts menés actuellement pour mieux connaître les contraintes et les coûts logistiques des bâtiments en escale devraient permettre d'optimiser les dépenses en l'espèce. La Marine a également axé ses efforts sur une stricte limitation des dépenses de déplacement, afin d'éviter que les besoins dans ce domaine ne viennent ajouter des tensions supplémentaires sur le fonctionnement courant en imposant des redéploiements de crédits. Les droits d'engagement des unités ont été ainsi réduits de 2,5 millions d'euros, soit une baisse de 20 % par rapport à 2004.

En 2006, la Marine participe à hauteur de 8 millions d'euros à la réduction des dépenses de fonctionnement de l'État se concrétisant par une réduction de 2 % de ses crédits de fonctionnement.

Votre Rapporteur souligne que dans les réponses au questionnaire, la Marine est la seule des trois armées à chiffrer les économies réalisées.

Une réduction drastique des crédits de fonctionnement courant est susceptible de se traduire par une détérioration des conditions de travail pouvant entraîner une baisse du moral des militaires. En outre, ces conditions ne seraient pas favorables au recrutement et à la fidélisation des nouveaux engagés.

II.- L'INDISPENSABLE MAIS COUTEUSE ACTIVITE DES FORCES

A.- UNE ACTIVITE DES FORCES QUI DEMEURE EN DESSOUS DES OBJECTIFS

Le projet de budget pour 2006 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.

Votre Rapporteur a collationné les montants des crédits dévolus à l'activité des forces de chacune des trois armées (pages 78 et 79 du projet annuel de performance).

Le tableau suivant présente les crédits destinés à l'activité des forces en 2006 :

CREDITS DE PAIEMENT DESTINES A L'ACTIVITE DES FORCES

Armée de terre	
Brigades interarmes	288,44
Brigades d'appui spécialisées	68,50
Brigades logistiques	51,75
Autres forces terrestres	64,12
Niveau brigades	12,15
Total	484,96
Marine	
Force d'action navale	104,73
Forces sous-marines	8,16
Aviation navale	38,05
Force des fusiliers marins et commandos	3,11
Total	154,04
Armée de l'air	
Forces aériennes de combat	101,53
Forces aériennes stratégiques	138,62
Forces aériennes de projection	69,96
Forces de protection	12,81
Forces de détection	23,41
Total	346,33
Total	985,33

L'objectif n°6 intitulé « Atteindre les objectifs de préparation et d'activité opérationnelles » est associé à un indicateur mesurant la part des crédits de fonctionnement contribuant à la préparation opérationnelle (hors opérations intérieures et extérieures).

Le tableau suivant présente ces résultats :

**PART DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT
CONTRIBUANT A LA PREPARATION OPERATIONNELLE**

2003	<i>Réalisation</i>	41,2 %
2004	<i>Réalisation</i>	37,7 %
2005	<i>Prévision</i>	37,8 %
2006	<i>Prévision</i>	39,8 %
2008	<i>Cible</i>	40 %

Source : ministère de la Défense

Il convient actuellement de bien délimiter le périmètre des forces concernées afin que l'évolution de cet indicateur dans le temps permette de mesurer les efforts financiers consacrés à l'activité. Concrètement, les dépenses de fonctionnement se décomposent en trois entités : activité, structure et dépenses liées à l'homme. Le présent indicateur rapporte donc les crédits liés à l'activité à l'ensemble des crédits de fonctionnement.

Votre Rapporteur tient à souligner que cet indicateur est particulièrement pertinent.

1.- L'armée de l'Air

L'objectif de l'armée de l'air est de maintenir le niveau opérationnel nécessaire à la réalisation des missions aériennes tant dans un cadre national que dans un cadre international et interallié. Pour cela l'activité aérienne est adaptée au métier considéré (chasse ou transport) afin de garantir à la fois la maîtrise technique nécessaire et la sécurité des vols indispensable.

Un nombre d'heures de vol minimum est fixé par pilote et par an par la loi de programmation militaire. Il est indépendant du type d'appareil utilisé. Il est fixé à 180 heures de vol par pilote de combat, 200 heures de vol par an pour un pilote d'hélicoptère et 400 heures de vol par pilote de transport.

Pour 2004, la prévision d'activité annuelle était initialement de 271.104 heures de vol, en diminution de 6 % par rapport à l'objectif initial de l'année précédente (288.203 puis 265.000 heures de vol). En réalité, l'armée de l'air n'a effectué que 242.993 heures de vol, **soit 10,4 % de moins** que les prévisions.

Cette activité a été élaborée pour permettre le maintien au niveau requis des capacités opérationnelles des équipages tout en préservant le potentiel des aéronefs, en particulier, les avions de transport tactique. Ces heures de vol se répartissent comme suit :

- 89.640 heures pour l'aviation de combat (contre 94.130 prévues et 94.562 heures effectuées en 2003) ;
- 79.937 heures pour l'aviation de transport (contre 84.469 prévues et 89.884 heures effectuées en 2003) ;

- 65.794 heures pour les écoles (contre 58.950 prévues et 62.795 heures effectuées en 2003) ;
- et 7.623 heures pour les avions de complément (contre 8.702 prévues et 3.280 heures effectuées en 2003).

Cette réduction de 28.111 heures est principalement due à un problème de disponibilité des flottes de transport et de combat tendant cependant à se redresser. Cette situation est également due au renforcement de l'alerte au titre de la posture permanente de sûreté, ainsi qu'à la priorité donnée au soutien de la disponibilité sur les théâtres d'opérations où les forces aériennes sont engagées.

En 2005, l'armée de l'air a prévu une activité de l'ordre de 235.000 heures soit **une prévision en retrait de 13,3 % par rapport à celle de 2003 et de 3,3 % par rapport à l'activité observée en 2004**. Qualifiée de « réaliste » par le ministère de la défense, ce niveau d'activité doit permettre d'effectuer les missions opérationnelles et de maintenir les équipages au niveau requis.

Pour 2006, l'objectif de l'armée de l'air est de « maintenir le niveau opérationnel nécessaire à la réalisation des missions opérationnelles tant dans un cadre national que dans un cadre international et interallié ». **Votre Rapporteur souligne que l'activité annuelle par pilote devrait rester en deçà des objectifs fixés par la loi de programmation militaire**. La norme de 180 heures de vol annuelle par pilote de chasse a été définie par l'OTAN à l'époque de la guerre froide. Cette valeur garde toute sa pertinence, même s'il faut reconnaître, qu'en pratique, cette valeur moyenne est devenue un plafond à atteindre. L'armée de l'air française est l'une des rares à continuer à viser ce chiffre, ce qui la place aux premiers rangs mondiaux.

En effet, l'objectif n°6 intitulé « Atteindre les objectifs de préparation et d'activité opérationnelles » est associé à un indicateur mesurant le niveau de réalisation des objectifs de préparation et d'activité opérationnelle fixés à chaque année, dont trois aspects concernent l'armée de l'air. Ces données sont retracées dans le tableau suivant :

REALISATION DES OBJECTIFS D'ACTIVITE FIXES A L'ARMEE DE L'AIR

Heures de vol annuelles	2003	2004	2004	2005	2006	2008
	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible
Par pilote de chasse	178	180	168	180	180	180
Par pilote de transport	330	400	282	244	400	400
Par pilote d'hélicoptère	200	200	182	184	200	200

Le tableau suivant montre que l'activité de l'armée de l'air est sensiblement proche de celle de la *Royal Air Force* du Royaume-Uni, même si les comparaisons sont rendues difficiles par le fait que les Britanniques n'incluent pas dans le chiffre présenté les heures de formation :

ACTIVITE MOYENNE REALISEE PAR LES ARMEES DE L'AIR EN 2004

(en heures de vol)

	France	États-Unis	Allemagne	Royaume-Uni	Russie
activité totale	242.993	2.218.000	93.350	192.520	n.c.
activité par pilote de combat	169	210	125	200	30

Source : ministère de la Défense

L'objectif n°4 intitulé « Assurer la protection sur le territoire et dans les approches aéro-maritimes » est associé à un indicateur mesurant le niveau de réalisation par l'armée de l'air de son contrat opérationnel en matière de posture permanente de sûreté aérienne. La protection sur le territoire et dans les approches aéro-maritimes concerne la participation des armées aux deux fonctions stratégiques majeures que sont la prévention et la protection.

Le présent indicateur évalue la réactivité de l'armée de l'air dans le cadre de la posture permanente de sûreté en mesurant le respect des délais d'intervention des avions. Les délais d'intervention servant de référence sont liés au stade de vigilance. L'armée de l'air adapte son dispositif – c'est-à-dire le nombre de patrouilles en alerte – en fonction des demandes du Gouvernement. Les délais de décollage fixés aux avions de défense aérienne sont, de jour, de 7 minutes pour le premier décollage et de 15 minutes pour le second, et, de nuit, de 15 minutes pour le premier décollage et de 7 minutes pour le second, après le premier décollage.

D'après les statistiques fournies, il apparaît que seulement 2,74 % des décollages étaient hors délai en 2004, l'objectif étant de rester en deçà d'un taux de 5 %. **Votre Rapporteur juge cet indicateur parfaitement pertinent.**

2.– L'armée de Terre

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

Des normes d'activité sont définies en termes quantitatifs (nombre de jours d'exercice). L'objectif était de retrouver à partir de 2003, puis de maintenir, le niveau des 100 jours de sortie des unités sur le terrain, avec ou sans matériel organique. **Cet objectif, qui devait être atteint en 2004, ne le sera pas** puisque la prévision du ministère prévoit 90 jours d'exercice – contre 95 jours en 2003 –, **dont seulement 40 avec matériels.**

Le tableau suivant présente la réalisation des objectifs d'activité :

REALISATION DES OBJECTIFS D'ACTIVITE DE L'ARMEE DE TERRE

	Nombre de journées (avec matériels)	Nombre de journées (sans matériels)	Total
2002	36	50	86
2003	45	50	95
2004 (prévision)	40	50	90
2004 (réalisation)	42	48	90
2005 (prévision)	48	48	96
2006 (prévision)	48	48	96
2008	50 (objectif)	50 (objectif)	100

Source : ministère de la défense

En outre, la disponibilité technique opérationnelle de certains matériels majeurs de l'armée de terre reste encore insuffisante et ne permet pas leur pleine utilisation pour des exercices et pour l'entraînement (maintien de la priorité à l'emploi dans le cadre des projections). Compte tenu de la disponibilité des matériels aériens, l'armée de terre ne prévoit d'atteindre les 180 heures de vol par pilote et par an (objectif prévu par la loi de programmation militaire 2003-2008) qu'à partir de 2006. Cette situation est illustrée par le tableau suivant :

NOMBRE D'HEURES DE VOL PAR PILOTE D'HELICOPTERE

Année	Nombre d'heures de vol par pilote
2002	145
2003	160
2004 (prévision)	154
2004 (réalisation)	147
2005 (prévision)	160
2006	160
2007 à 2008	180 (objectif)

Source : ministère de la Défense

Enfin, il faut relativiser la portée des statistiques relatives à l'activité qui ne prennent pas en compte les opérations extérieures. Le tableau suivant compare l'activité de l'armée de terre avec celle de nos principaux partenaires européens :

ACTIVITE DES FORCES TERRESTRES EN EUROPE EN 2004

	France	Allemagne	Royaume-Uni
Jours de sorties terrain <i>avec</i> matériels organiques	42	36	70 (estimation)
Jours de sorties terrain <i>sans</i> matériels organiques	48	20	40 à 60 (estimation)
Heures de vol annuelles par hélicoptère léger	239	154	290
Heures de vol annuelles par hélicoptère antichar	250	290	250
Heures de vol annuelles par pilote	147	175	200

Source : ministère de la défense

Le nombre d'heures de vol des pilotes d'hélicoptère de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) s'est approché, en 2004, du seuil de 140 heures en deçà duquel le niveau d'activité est insuffisant pour assurer la sécurité des vols. La situation semble s'améliorer depuis. Les vols de nuit et les vols tactiques sont privilégiés.

L'objectif n°4 intitulé « Assurer la protection sur le territoire et dans les approches aéro-maritimes » est associé à un indicateur mesurant le niveau de réalisation par l'armée de terre de son contrat opérationnel en matière de protection.

La protection sur le territoire et dans les approches aéromaritimes concerne la participation des armées aux deux fonctions stratégiques majeures que sont la prévention et la protection. Elle intègre la participation, permanente ou occasionnelle, des armées à des missions de sécurité intérieure et de service public. L'armée de terre contribue à la défense des intérêts de la France en déployant des capacités d'alerte et de réaction permettant de protéger les citoyens et de prévenir le développement des crises à la fois en métropole, outre-mer et à l'étranger. Le présent indicateur se concentre sur la capacité de l'armée de terre à satisfaire les demandes relatives à la protection du territoire.

Les chiffres présentés dans le projet annuel de performances montrent que le taux de satisfaction de l'armée de terre en termes de protection du territoire était de 100 % en 2005. Il devrait en être de même pour 2005 et 2006. En outre, à terme échu, le ministère précisera le nombre d'hommes qui ont été mobilisés pour les opérations en cause. Ce chiffre était de 19.960 en 2004.

Votre Rapporteur est sceptique quant à l'utilité de cet indicateur qui devrait toujours afficher 100 %. De même, les données présentées *ex post* ont, en soi, un grand intérêt mais ne renseignent pas sur l'efficacité ou l'efficience de l'armée de terre. Cependant, **votre Rapporteur est parfaitement conscient des difficultés rencontrées par l'armée de terre pour réaliser un indicateur sur cet objectif**. D'ailleurs, dans les derniers documents sur lesquelles votre Commission des finances s'est prononcée, aucun indicateur ne figurait pour cette armée.

Dans un souci pédagogique, votre Rapporteur souhaite illustrer le coût de l'entraînement par un exemple concret. L'entraînement entraîne deux types de coûts. L'un est direct : il atteint 1,95 million d'euros par jour d'activité pour 100.000 hommes (dont 0,85 million d'euros de carburants, 0,5 million d'euros pour les indemnités de déplacement, 0,15 million d'euros de frais de transport et 0,45 million d'euros de dépenses d'instruction). Le deuxième type de coût est global, mais plus difficile à isoler : il comprend les dépenses de formation, les crédits d'infrastructure et les dépenses de soutien.

3.– La Marine

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

L'expérience accumulée et la comparaison avec les marines de nos principaux partenaires montrent que les 90 jours de mer par an, pratiqués dans les années passées, sont insuffisants pour maintenir un niveau convenable en opérations. L'objectif pertinent est de 100 jours de mer par an, qui devait être atteint en 2003. Or, cette année-là, les bâtiments n'ont connu que 85 jours en mer seulement et 101 jours pour les bâtiments de haute mer, contre une prévision révisée de 88 jours en mer – et 105 jours pour les bâtiments de haute mer.

Pour 2004, le nombre de jours de jours en mer par bâtiment a atteint 88 jours et il devrait atteindre 91 jours en 2005, contre une prévision initiale de 95 jours.

Le tableau suivant présente les indicateurs de résultats de la Marine :

INDICATEURS DE RESULTATS DE LA MARINE

	2004		2005		2006	2008
	Objectif	Résultat	Objectif initial	Objectif révisé	Objectif	Objectif
Nombre de jours en mer par bâtiment	90	88	95	91	91	100
<i>dont bâtiments de haute mer</i>	<i>106</i>	<i>104</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>110</i>
Nombre annuel d'heures de vol :						
<i>pilote de chasse</i>	180	160	180	180	180	180
<i>pilote d'hélicoptère</i>	220	230	220	220	220	220

Source : projet annuel de performance

Les normes d'activité et d'entraînement de la marine sont voisines des standards communément pratiqués par les autres grandes marines occidentales.

Les bâtiments français ont ainsi effectué en moyenne 1.450 heures de mer en 2005 contre 1.480 heures pour les bâtiments de la marine allemande. Ce taux d'activité est sensiblement supérieur à celui constaté pour la marine russe, dont les dernières frégates effectuent en moyenne 70 jours de mer (contre plus de 100 en France), le reste de la marine ayant souvent une activité inférieure à 50 jours de mer par an. Le constat est identique pour l'aviation navale, le taux d'activité des pilotes français étant légèrement supérieur à celui de leurs homologues allemands (230 heures de vol pour les pilotes d'hélicoptères français contre 190 heures pour les Allemands), et nettement supérieur à celui des pilotes russes.

En revanche, contrairement à la demande de votre Rapporteur, la marine n'a pas réalisé de comparaisons avec les marines du Royaume-Uni et des États-Unis.

L'objectif n°4 intitulé « Assurer la protection sur le territoire et dans les approches aéro-maritimes » est associé à un indicateur mesurant le niveau de réalisation par la marine de son contrat opérationnel en matière de protection et d'action de l'État en mer.

La protection sur le territoire et dans les approches aéromaritimes concerne la participation des armées aux deux fonctions stratégiques majeures que sont la prévention et la protection. Elle intègre la participation, permanente ou occasionnelle, des armées à des missions de sécurité intérieure et de service public. Le présent indicateur se concentre sur la capacité de la marine à réaliser son contrat opérationnel en matière d'alertes des moyens aéromaritimes et à couvrir les zones économiques exclusives françaises en moyens navals.

Les chiffres présentés dans le projet annuel de performances montrent que le taux de satisfaction de la marine en termes en matière d'alertes des moyens aéromaritimes devrait être de 100 % pour 2005 et 2006. De plus, elle doit couvrir 15 % des zones économiques exclusives françaises en moyens navals, niveau qu'elle atteint d'ores et déjà.

4.– La mesure de la performance de la capacité d'intervention extérieure

L'objectif n°3 du programme « Préparation et emploi des forces », intitulé « Disposer d'une capacité d'intervention extérieure », est associé à quatre indicateurs qui concernent l'armée de terre, la marine, l'armée de l'air et le service de santé.

Le premier indicateur mesure le niveau de réalisation par l'armée de terre de son contrat opérationnel en matière d'intervention extérieure, qui se décline en trois points. Premièrement, elle doit fournir 5000 hommes en renfort des forces de présence et de souveraineté, ce qu'elle fait à 100 %. Deuxièmement, elle doit, dans le cadre du dispositif « Guépard », disposer d'une capacité de réaction immédiate de 2000 hommes (en alerte à 72 h), complétée à hauteur des effectifs d'une brigade (entre 24 heures et 15 jours), soit un effectif de 5.000 hommes. L'armée de terre remplit ses prescriptions à 100 %. Troisièmement, elle doit assurer une capacité de réaction à 30 jours, à hauteur de 4 brigades et des renforts allant jusqu'à la capacité de commandement de deux divisions et d'un corps d'armée, soit 30.000 hommes. En 2004, l'armée de terre n'atteignait que 72 % de cet objectif, 77 % en 2005. Les prévisions pour 2006 sont fixées à 85 %, la cible étant de 100 % en 2008.

Le deuxième indicateur mesure le niveau de réalisation par la marine de son contrat opérationnel en matière d'intervention extérieure, qui se décline en quatre aspects : le groupe aéronaval, qui ne remplit son contrat qu'à 70 % en 2005 mais 100 % en 2006, le groupe amphibie qui ne remplissait son contrat qu'à 92 % en 2004 le remplit à 100 % en 2005 et 2006, le groupe d'action maritime remplit son contrat à 100 % et les autres capacités d'intervention extérieure qui ne le remplissent qu'à 99 % en 2005 devraient le remplir à 100 % dès 2006.

Le troisième indicateur mesure le niveau de réalisation par l'armée de l'air de son contrat opérationnel en matière d'intervention extérieure. Les aviations de chasse et de soutien le remplissent à 100 % tandis que la flotte de transport n'en atteint que 40 %, chiffre révélateur des lacunes capacitaires de cette activité. La cible fixée pour 2008 est de 60 %. Ce redressement tient compte de la montée en puissance du programme TLRA et du programme des avions multi-rôle tanker transport (MRTT).

B.– LE COUT DE LA DISPONIBILITE TECHNIQUE OPERATIONNELLE

Les dotations d'entretien programmé des matériels doivent permettre de maintenir la disponibilité technique opérationnelle des matériels à un niveau satisfaisant permettant aux armées de remplir leur contrat opérationnel.

Le tableau suivant présente l'évolution des autorisations de programme ou d'engagement pour l'entretien programmé du matériel :

AUTORISATIONS DE PROGRAMME OU D'ENGAGEMENT POUR L'ENTRETIEN PROGRAMME DU MATERIEL

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006	Variation 2005 / 2006
Armée de terre	668	662	672	1,45 %
Marine	1.004	1.344	1.100	- 18,15 %
Armée de l'air	1.095	945	880	- 6,88 %

Source : ministère de la défense

Les crédits destinés à l'entretien programmé du matériel devraient progresser fortement en 2006. Plusieurs raisons expliquent cette situation :

– les armées sont parfois confrontées à des prestataires en situation de monopole et doivent donc payer le prix demandé par ceux-ci ;

– et les armées sont confrontées à un double phénomène marqué, d'une part, par la mise en service de matériels neufs dont la haute technicité requiert une maintenance coûteuse et, d'autre part, le maintien en service de matériels âgés, dont la vétusté entraîne, elle aussi, de lourdes dépenses de maintenance.

Le coût moyen d'une heure de vol d'un Rafale atteint 13.800 euros quand celle d'un Super-Étendard (âgés de 25 ans en moyenne) n'est que de 6.000 euros. De même, le coût d'une heure de vol d'un hélicoptère Tigre devrait atteindre 7.500 euros contre seulement 700 euros pour la Gazelle (âgés de 23 ans en moyenne).

Par ailleurs, cet accroissement du besoin de ressources pour la maintenance coïncide avec le paiement de nombreux équipements coûteux qui pèsent lourdement sur le budget de la défense.

Les crédits destinés à l'entretien programmé du matériel sont présentés dans le tableau suivant :

CREDITS DE PAIEMENT POUR L'ENTRETIEN PROGRAMME DU MATERIEL

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006	Variation 2005 / 2006
Armée de terre	473	472	563	19,28 %
Marine	1.013	911	948	4,06 %
Armée de l'air	1.005	945	1028	8,76 %

Source : ministère de la défense

De manière générale, le coût du maintien en condition opérationnelle augmente très fortement dans les armées.

Le tableau suivant présente l'évolution du taux de disponibilité des principaux équipements de l'armée de terre :

DISPONIBILITE DES PRINCIPAUX MATERIELS DE L'ARMEE DE TERRE

(en %)

Matériels	2002	2003	2004	2005
Leclerc	48	52	54	51
AMX 30 B2	65	69	68	71
AMX 30 D	61	72	61	61
AMX 10 RC	62	51	52	46
Sagaie	71	72	61	59
Véhicules de l'avant blindés	72	73	68	69
AMX 10 P	56	51	58	65
Véhicules blindés légers	82	71	68	76
Gazelle	54	59	67	66
Puma	59	50	54	52
Cougar	62	60	58	58

Source : ministère de la défense

La disponibilité des chars Leclerc est en légère diminution car la priorité de Giat Industries se concentre sur la livraison de chars de dernière version et non sur la livraison de rechanges.

La disponibilité des AMX 10 RC demeure très basse. Des efforts sont faits pour la stabiliser. Une amélioration ne sera envisageable qu'après valorisation des matériels. Le parc des ERC 90 « Sagaie » est très sollicité en opérations extérieures, ce qui explique sa disponibilité en baisse. Le traitement des obsolescences des AMX 10 P permet d'en faire progresser la disponibilité.

La disponibilité des hélicoptères est stable et globalement satisfaisante. Il faut tout de même noter que le parc des hélicoptères Puma, très sollicité, est vieillissant. Son entretien est donc de plus en plus lourd.

Le tableau suivant présente l'évolution du taux de disponibilité des principaux équipements de la marine :

DISPONIBILITE DES PRINCIPAUX MATERIELS DE LA MARINE

(en %)

Matériels	2002	2003	2004	2005
Porte-avions	76	57	74	100
Transports de chalands de débarquement	79	78	83	91
Frégates anti sous-marines	64	67	78	76
Sous-marins nucléaires d'attaque	73	60	66	64
Bâtiments de transport léger	70	77	78	62
Rafale marine	49	43	61	66
Hawkeye	40	65	55	53
avions de patrouille Atlantique 2	63	56	50	52
Avions de surveillance N262	36	45	55	50

(1) en juin 2005

Source : ministère de la défense

Le tableau suivant présente l'évolution du taux de disponibilité des principaux équipements de l'armée de l'air :

DISPONIBILITE DES AVIONS DE COMBAT DE L'ARMEE DE L'AIR

(en %)

Matériels	2002	2003	2004	2005 (1)
Mirage 2000 B/C	66	70	66	61
Mirage 2000 -5F	58	65	61	52
Mirage 2000 D	49	55	57	50
Mirage 2000 N	59	70	69	70
Mirage F1 B	38	60	72	50
Mirage F1 CR	68	63	69	54
Mirage F1 CT	66	62	70	67
Jaguar A	77	79	81	72
Jaguar E	62	72	79	80
Mirage IVP	55	63	66	72

(1) au premier semestre 2005

Source : ministère de la défense

C.- LE COMPTE DE COMMERCE « EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AERONAUTIQUES DE L'ÉTAT »

La hausse des dépenses par rapport à la loi de finances initiale se justifie notamment par des **achats de pièces de rechanges**. En effet, alors que ces achats devraient être effectués par les armées, celles-ci contraignent le service de la maintenance aéronautique à assumer ces dépenses.

S'agissant des recettes, les droits constatés sont supérieurs aux recettes de trésorerie en raison de l'émission tardive par le service de la maintenance aéronautique de titres de perception issus du traitement de la facturation en décembre.

La gestion des crédits de ce compte de commerce pour 2004 est présentée dans le tableau suivant :

RESULTAT DU COMPTE 904-03 « EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AERONAUTIQUE DE L'ÉTAT » EN 2004

(en millions d'euros)

	Loi de finances	En droits constatés	En comptabilité de gestion	Écart avec la loi de finances
Recettes	315,5	371,1	334,7	19,2
Dépenses	315,5	327,1	327,1	11,6

Source : ministère de la défense

La gestion des crédits au premier semestre 2005 est présentée dans le tableau suivant :

RESULTAT DU COMPTE 904-03 « EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AERONAUTIQUE DE L'ÉTAT » AU PREMIER SEMESTRE 2005

(en millions d'euros)

	Loi de finances	En droits constatés	En comptabilité de gestion	Écart avec la loi de finances
Recettes	156,2	215,5	206,4	50,2
Dépenses	156,2	129,8	129,8	- 26,4

Source : ministère de la défense

L'écart constaté dans les dépenses entre la comptabilité de gestion et la loi de finances initiale provient du retard pris dans le remboursement par le service de la maintenance aéronautique des rémunérations et charges sociales. Les paiements réalisés à la fin du premier semestre grâce aux crédits encaissés en mai et juin ne seront comptabilisés qu'au second semestre.

Pour 2006, les prévisions de recettes sont en augmentation de 2,88 %, comme le montre le tableau suivant :

PREVISIONS DE RECETTES ET DE DEPENSES DU COMPTE 904-03 « EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AERONAUTIQUE DE L'ÉTAT » POUR 2006

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006
Recettes	312,5	321,5
Dépenses	312,5	321,5

Source : projet de loi de finances

Cette augmentation des dépenses s'explique par un échelonnement des dépenses liées à des commandes antérieures à 2004. En outre, ces chiffres tiennent compte des hypothèses de commandes que la SIMMAD, notamment, est susceptible de notifier au service de la maintenance aéronautique en 2006.

III.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Enjeu stratégique majeur pour le ministère de la défense, la politique de gestion des ressources humaines, destinée à pourvoir aux besoins capacitaires des armées et formations rattachées en personnel motivé, qualifié et performant, dans un contexte budgétaire contraint, est aujourd'hui confrontée à des évolutions majeures.

A.– LE NOUVEL ENJEU DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Premièrement, la loi organique relative aux lois de finances oblige à réformer la politique des ressources humaines, notamment du fait de la création des plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés spécialisés par ministère et du fait que les crédits de dépenses de personnel sont limitatifs par programme. Les principaux objectifs de cette politique, conduite par le secrétaire général pour l'administration, sont la maîtrise des effectifs et de la masse salariale par le développement des capacités de restitution et d'anticipation, l'harmonisation des règles de gestion entre les différents programmes comme entre les différentes catégories de personnel, l'optimisation qualitative de la ressource soutenue par l'attractivité des carrières, la fidélisation du personnel et une bonne tenue du dialogue social.

Deuxièmement, si la récente modification des attributions au sein du ministère de la défense – par le décret n° 2005-506 du 19 mai 2005 fixant les attributions du ministre de la défense – confirme les attributions en matière sociale et de ressources humaines du secrétaire général pour l'administration (SGA), la modification des attributions des chefs d'états-majors – par le décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major – introduit cependant une participation du chef d'état-major des armées (CEMA) à la détermination de la politique générale des ressources humaines.

Par ailleurs, ce dernier décret, en cohérence avec l'organisation du programme « Préparation et emploi des forces », introduit une subordination des chefs d'état-major à l'égard du CEMA, ce qui implique une réflexion globale sur le rôle et les attributions de chacun des acteurs de la fonction ressources humaines.

1.– La définition d'outils et de gestion des ressources humaines

La mise en œuvre de la loi organique implique le développement d'outils de dénombrement, de suivi et de pilotage des effectifs au niveau des programmes ainsi que de la masse salariale associée, pour définir avec précision le coût des décisions prises en matière de politique générale des ressources humaines.

À cet effet, le ministère de la défense a entrepris d'améliorer et de développer des outils de décompte des emplois, de suivi des dépenses de rémunérations et charges sociales, ainsi qu'une méthode de valorisation des effectifs.

À terme, ces outils autoriseront des projections et des simulations et apporteront une meilleure capacité d'anticipation, de réactivité et d'adaptation.

Par ailleurs, la gestion individuelle et collective du personnel civil et militaire doit s'inscrire dans le respect du principe de l'équité de traitement au sein d'un même corps statutaire et quel que soit le programme d'appartenance. Celle-ci devra reposer, dans le cadre des statuts en vigueur, sur des principes généraux partagés et qui s'imposeront à tous les acteurs. Par exemple, les décisions de gestion – avancement, mobilité, formation, lien au service – pourront être prises par les directions du personnel indifféremment du programme d'emploi mais après concertation avec le responsable de programme concerné.

De même, une politique de formation plus ambitieuse, la reconnaissance de la performance et la valorisation des hauts potentiels, qui constituent des objectifs majeurs pour le ministère de la défense, doivent permettre d'assurer l'implication des agents dans le déroulement de leur parcours professionnel et une appropriation des objectifs de performance résultant de la mise en œuvre de la LOLF.

Enfin, le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences doit permettre d'assurer l'adéquation qualitative des ressources fournies par les différents gestionnaires de personnel avec les besoins exprimés par les responsables de programme, pour le bon accomplissement de leurs missions. À ce titre, la réalisation d'un référentiel ministériel des emplois, décidée par le ministre le 23 janvier 2005, constitue une étape majeure de ce processus.

2.– Le rôle des responsables de programme

La loi organique introduit dans la fonction ressources humaines de nouveaux acteurs : les responsables de programme. Ceux-ci devraient voir leurs attributions progressivement étendues dans le domaine des ressources humaines, tant en matière de pilotage de la masse salariale que de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, en cohérence avec la démarche conduite pour l'ensemble du ministère.

En effet, la satisfaction des besoins en personnel suppose leur identification quantitative et qualitative et leur planification pluriannuelle. À l'avenir, les responsables de programme exprimeront leurs besoins en personnel en fonction de leurs objectifs à atteindre et des moyens qui leur sont confiés. Néanmoins, l'ampleur de ces attributions n'est pas encore définie.

Les responsables organiques et leurs directions de personnel resteront cependant des acteurs incontournables de la fonction ressources humaines. En effet, ils participent à la planification et à la programmation des moyens et du format de leur armée, de leur direction ou de leur service.

Les attributions traditionnelles des chefs d'état-major de chaque armée en matière de ressources humaines ont été confirmées par le décret du 21 mai 2005 précité. Ce sont eux qui proposent au ministre les mesures relatives au recrutement, à l'affectation et à l'avancement.

3.— La mesure de la performance de la gestion des ressources humaines

L'objectif n°5 du programme « Préparation et emploi des forces », intitulé « Pourvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé au moindre coût », est associé à trois indicateurs.

Votre Rapporteur considère qu'il s'agit là d'un objectif essentiel dans la politique de défense. Au-delà du respect de l'enveloppe budgétaire, la réussite de la programmation 2003-2008 repose sur la qualité du recrutement et la fidélisation des militaires.

Par ailleurs, près de 70 % des effectifs totaux du ministère figurent au sein du programme « Préparation et emploi des forces ». C'est dans ce programme que sont inscrits les crédits des composantes recrutement, formation, gestion et reconversion de la fonction ressources humaines du personnel militaire.

Outre les trois indicateurs proposés, un indicateur mesurant le taux de personnes projetables sur un théâtre d'opérations est étudié. Il pourrait figurer dans le projet de loi de finances pour 2007.

S'agissant de l'effort de reconversion, un indicateur présenté à la page 72 du projet annuel de performance se décompose en 12 sous indicateurs, dont quatre ne sont pas encore renseignés. Le coût annuel des aides à la reconversion pour les militaires en ayant bénéficié est, en 2005, de 7.450 euros pour l'armée de terre et de 5.209 euros pour la marine. Le premier de ces chiffres devrait se fixer à 6.530 euros en 2006 (c'est la valeur de la cible pour 2008) et le second devrait atteindre 6.392 euros pour atteindre la cible de 6.878 euros en 2008. L'armée de l'air n'a pas fourni les données cette année.

En ce qui concerne les officiers, sous officiers et militaires du rang des trois armées, neuf sous-indicateurs mesurent la proportion de ceux-ci ayant bénéficié d'une aide à la reconversion parmi ceux qui y ont droit. L'armée de l'air n'a pas fourni de données cette année. Ce taux varie, en 2005, de 18 % (militaires du rang de la marine) à 47 % (sous-officiers et militaires du rang de l'armée de terre).

Un deuxième indicateur mesure le coût annuel du recrutement par militaire ayant été recruté. En 2005, ce coût s'échelonne de 3.404 euros par recruté pour le service de santé à 7.857 euros par recruté pour le service des essences. Il est vrai que le volume de recrutement de ces deux services est sans doute trop faible pour pouvoir en tirer des conclusions (respectivement 661 et 35 personnes recrutées).

Le coût moyen du recrutement des trois armées est, en 2005, sensiblement le même : 4.637 euros (armée de terre), 4.985 euros (marine) et 4.158 euros (armée de l'air). Leur montant pour 2006 serait, respectivement, de 5.131 euros (pour une cible de 5.000 euros), de 5.200 euros (pour une cible de 5.100 euros) et de 5.000 euros (valeur équivalente à la cible fixée pour 2008). Ces indicateurs répondent à l'une des préoccupations exprimées par la mission d'évaluation et de contrôle de votre Commission en 2004, lors de ses travaux sur l'impact de la journée d'appel et de préparation à la défense sur le recrutement.

Un troisième indicateur mesure le taux de fidélisation du personnel militaire pour chaque armée et pour les services de santé et des essences. Il permet donc d'évaluer les effets du fonds de consolidation de la professionnalisation et du plan d'amélioration de la condition militaire. Ce taux varie est de 93,6 % pour l'armée de terre, de 94,7 % pour la marine, de 95,3 % pour l'armée de l'air, de 95,9 % pour le service de santé et de 97,9 % pour le service des essences. À l'exception de l'armée de terre et de la marine, aucune prévision et aucune cible n'est encore renseignée.

B.- DES EFFECTIFS BUDGETAIRES AU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

L'article 3 de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 fixe à **443.242 postes l'effectif global programmé de la défense pour 2006.**

Le projet de loi de finances pour 2006 établit le plafond d'emplois du ministère de la défense à **440.329 équivalents temps plein** (État annexé C du projet de loi de finances). Sous la réserve des difficultés à les comparer à des emplois budgétaires, **ce chiffre est inférieur de 2.913 au niveau requis par la loi de programmation.**

Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'il ne s'agit que de plafonds d'emplois, le taux de réalisation des emplois sera encore plus inférieur au chiffre de la programmation.

Rappelons que, pour 2005, l'effectif budgétaire était de 436.910 postes, en régression de 879 postes par rapport à 2004. En outre, cet effectif était inférieur de 3.809 postes par rapport à la programmation.

1.- Le sous-effectif du ministère de la Défense

Le tableau suivant présente les effectifs réalisés des effectifs civils et militaires en 2005 pour l'ensemble du ministère :

EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES DE LA DEFENSE

	Effectif budgétaire 2005	Effectifs moyens réalisés ⁽¹⁾	Sur ou sous- effectifs moyens
Armée de terre			
- Officiers	15.762	15.610	-152
- Sous-officiers	49.339	48.964	-375
- Militaires du rang engagés	68.422	67.158	-1.264
- Volontaires	2.345	1.655	-690
- Effectifs militaires total	135.868	133.387	-2.481
- Personnels civils	29.653	28.078	-1.575
Total armée de terre	165.521	161.465	-4.056
Armée de l'air			
- Officiers	6.903	6.867	-36
- Sous-officiers	36.477	35.002	-1.475
- Militaires du rang engagés	17.852	16.148	-1.705
- Volontaires	1.880	1.069	-811
- Effectifs militaires total	63.112	59.085	-4.027
- Personnels civils	5.498	5.353	-145
Total armée de l'air	68.610	64.438	-4.172
Marine			
- Officiers	4.836	4.841	5
- Sous-officiers	28.462	28.194	-268
- Militaires du rang engagés	8.382	8.444	62
- Volontaires	1.515	1.357	-158
- Effectifs militaires total	43.195	42.837	-358
- Personnels civils	10.265	9.528	-737
Total Marine	53.460	52.365	-1.095
Gendarmerie			
- Officiers	5.124	4.110	-1.014
- Sous-officiers	78.707	78.459	-248
- Militaires du rang engagés	0	0	0
- Volontaires	15.080	14.783	-297
- Effectifs militaires total	98.911	97.352	-1.559
- Personnels civils	1.810	1.860	50
Total gendarmerie	100.721	99.212	-1.509
Services communs			
- Officiers	6.787	6.108	-679
- Sous-officiers	7.121	6.970	-151
- Militaires du rang engagés	1.104	1.091	-13
- Volontaires	534	396	-138
- Effectifs militaires total	15.546	14.565	-981
- Personnels civils	33.052	31.754	-1.298
Total services communs	48.598	46.319	-2.279
Total ministère de la défense	436.910	423.800	-13.110

⁽¹⁾ au 30 juin 2005

2.– La répartition du plafond d'autorisations d'emplois par programme

Pour les programmes « Préparation et emploi des forces » et « Équipement des forces », le périmètre du plafond ministériel d'emplois autorisé inclura désormais le personnel du service de maintenance aéronautique, les élèves des écoles de Saintes, Grenoble et de Maistrance de Brest, les personnels recrutés locaux, certains agents non-titulaires de droit public, les experts civils et les vacataires.

Par ailleurs, certaines situations particulières ainsi que les effectifs ne participant pas directement à la performance du ministère ont été exclus.

Le premier cas correspond aux réservistes dont le nombre est variable selon les besoins du moment. Le second cas recouvre d'une part les personnels militaires en position de non-activité, et d'autre part les personnels mis à disposition de la société DCN, les personnels « hors budget » et les personnels de droit privé qui participent aux performances de DCN ou d'autres entités (comme les cercles militaires ou les mess). Enfin, les officiers généraux en 2^{ème} section, dont la solde sera versée sur les crédits du compte d'affectation spéciale des pensions, ne seront pas non plus inclus dans le périmètre des ETP du ministère, sauf en cas de rappel à l'activité.

Le tableau suivant présente la répartition des ETP dans les programmes de la mission « Défense » :

PLAFONDS D'EMPLOIS DES PROGRAMMES DE LA MISSION « DEFENSE »

(en équivalents temps plein)

	Programme « Environnement et prospective (...) »	Programme « Préparation et emploi des forces »	Programme « Soutien de la politique de défense »	Programme « Équipement des forces »	Total
Militaires					
Officiers	2.748	31.482	1.032	2.396	37.658
Sous-officiers	1.869	111.020	1.247	1.542	115.678
Militaires du rang	123	96.125	129	124	96.501
Volontaires	73	5.185	158	203	5.619
Total militaires	4.813	243.811	2.566	4.265	255.455
Civils					
Catégorie A	1.293	2.743	1.223	3.005	8.264
Catégorie B	999	6.566	2.161	2.822	12.548
Catégorie C	2.114	18.896	2.817	2.025	25.852
Ouvriers d'État	162	25.481	1.699	4.743	32.085
Total civils	4.568	53.686	7.900	12.595	78.749
Total	9.381	297.497	10.466	16.860	334.204

C.– LE RECRUTEMENT DES MILITAIRES

Dans une armée professionnelle, le recrutement des militaires est un enjeu crucial non seulement sur un plan strictement opérationnel mais aussi en termes de maîtrise de la masse salariale.

Les tableaux suivants ne permettent pas de déduire de manière certaine le flux réel des militaires – en soustrayant les départs aux recrutements – car le périmètre des « recrutements » n'est pas pleinement représentatif de toutes les « entrées » puisqu'ils ne prennent pas en compte l'ensemble des retours pour des motifs divers, tels que les congés de longue durée, les détachements ou les réintégrations d'emplois non budgétaires. Il n'est donc pas possible d'en déduire un solde net des entrées et des sorties.

Par ailleurs, les flux prévisionnels en équivalents temps plein, qui sont la référence de mesure du personnel sous l'empire de la loi organique figurent dans le projet annuel de performance.

1.– L'armée de terre

Le recrutement de l'armée de terre est marqué par le **renforcement constant du recrutement des officiers**. Alors que le flux d'officiers était négatif de 98 postes en 2002, il s'est avéré positif en 2003 (+ 280). En outre, cette tendance s'est poursuivie en 2004 (+ 221) et devrait perdurer en 2005 et 2006, puisque selon les prévisions réalisées en juillet 2005, le solde des recrutements et des départs d'officiers devrait rester positif pour se fixer, respectivement à 53 et 51. 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.

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs de l'armée de terre (les chiffres présentés pour 2005 et 2006 sont des prévisions) :

FLUX D'EFFECTIFS DE L'ARMÉE DE TERRE

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Officiers	Recrutements	1.149	1.036	1.148	962	818	798
	Départs	1.099	1.134	868	741	765	747
Sous-officiers	Recrutements	2.950	3.146	3.790	3.947	2.668	2.717
	Départs	4.228	4.190	3.844	3.435	3.768	3.076
Militaires du rang engagés	Recrutements	13.341	10.735	13.541	9.469	10.338	10.173
	Départs	8.298	8.896	9.967	9.572	10.010	10.730
Volontaires	Recrutements	3.108	4.871	2.541	2.965	2.932	1.986
	Départs	2.689	2.490	3.777	3.712	2.877	2.135
Total	Recrutements	20.548	19.788	21.020	17.343	16.756	15.674
	Départs	16.314	16.710	18.456	17.460	17.420	16.688

Source : ministère de la Défense

La catégorie des sous-officiers a connu, en 2002, une augmentation très nette et imprévue de départs conjoncturels qui a amplifié un sous-effectif jusque-là masqué par les réductions annuelles de postes budgétaires. Cette tendance s'est considérablement ralentie en 2003 puisque l'écart entre les recrutements et les départs n'était que 54 postes contre 1.044 l'année précédente. Pour autant, les chiffres pour 2004 montrent un solde positif des flux de recrutement de 512.

Cependant, les prévisions réalisées en juillet 2005 laissent penser que cet écart pourrait redevenir négatif en 2005 et 2006 respectivement de 1.100 et de 359.

2.- La Marine

Pour la Marine, en 2002 et 2003, le déficit d'officiers s'est stabilisé. Le recours à des recrutements d'officiers sous contrat n'a pas encore permis de réduire significativement cet écart. Comme pour l'armée de terre, l'accent est mis sur le recrutement de cette catégorie de militaires. Le flux net a été positif en 2002 (+ 46), en 2003 (+ 198) et en 2004 (+ 96). Alors que les prévisions pour 2005 montraient que le flux d'officiers devait redevenir négatif (- 120), les estimations réalisées au 31 juillet 2005 que ce flux devrait être de nouveau positif (+ 51). Les prévisions pour 2006 font état d'un flux qui devrait lui aussi être positif (+ 33).

La situation des effectifs des sous-officiers est plus contrastée. Après un flux négatif de 163 en 2004 et de 594 en 2005, il devrait redevenir nettement positif en 2006 pour se fixer à 786.

Quant aux militaires du rang, leur effectif réel augmente depuis 2003 grâce à la mise en place d'un « engagement initial de moyenne durée » plus attractif. Après un flux positif de 312 en 2004 et de 84 en 2005, il devrait demeurer positif en 2006 pour se fixer à 70.

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs de la Marine (les chiffres présentés pour 2005 et 2006 sont des prévisions) :

FLUX D'EFFECTIFS DE LA MARINE

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Officiers	Recrutements	282	375	479	346	314	317
	Départs	314	329	281	250	263	284
Sous-officiers	Recrutements	2.412	2.281	2.601	1.963	2.176	2.770
	Départs	3.147	2.623	2.630	2.126	2.770	1.984
Militaires du rang engagés	Recrutements	3.183	3.206	3.752	3.272	2.598	2.265
	Départs	3.347	3.083	3.454	2.960	2.514	2.195
Volontaires	Recrutements	993	1.023	1.080	696	1.088	1.068
	Départs	552	725	874	1.011	1.103	1.085
Total	Recrutements	6.870	6.885	7.912	6.277	6.176	6.420
	Départs	7.360	6.760	7.239	6.347	6.650	5.548

Source : ministère de la Défense

3.– L'armée de l'air

Pour l'armée de l'air, en 2003, la dégradation du marché de l'emploi a occasionné, pour une seconde année consécutive, un ralentissement des départs d'officiers. Pour 2004, le solde est positif (+ 16) et devrait être négatif en 2005 (– 78) et en 2006 (– 8) selon les estimations réalisées au 31 juillet 2005.

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 a recommencé à se creuser à partir de 2003, en raison d'une recrudescence des départs au cours du premier semestre 2003. Cette tendance s'est poursuivie en 2003 (– 264) mais devrait se ralentir en 2005 (– 79) et en 2006 (– 162).

Les actions de recrutement de militaires techniciens de l'air, menées au niveau des bases aériennes, ont permis d'atteindre le niveau d'effectif prévu pour cette catégorie de personnel. En 2004, le recrutement a permis d'assurer le renouvellement des militaires techniciens de l'air quittant l'institution, soit environ 1.500 militaires par an. Le solde positif était alors de 1.687. Il devrait atteindre 2.378 en 2005 et 1.639 en 2006, selon les prévisions.

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs de l'armée de l'air (les chiffres présentés pour 2005 et 2006 sont des prévisions) :

FLUX D'EFFECTIFS DE L'ARMÉE DE L'AIR

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Officiers	Recrutements	403	469	381	410	335	325
	Départs	469	429	382	394	413	333
Sous-officiers	Recrutements	1.409	1.508	1.434	1.922	1.919	1.490
	Départs	2.651	2.360	1.895	2.186	1.998	1.652
Militaires du rang engagés	Recrutements	4.371	4.316	3.880	2.905	4.021	3.450
	Départs	1.262	1.405	1.370	1.218	1.643	1.811
Volontaires	Recrutements	567	837	695	439	593	528
	Départs	169	191	376	566	474	524
Total	Recrutements	6.750	7.130	6.390	5.676	6.868	5.793
	Départs	4.551	4.385	4.023	4.364	4.528	4.320

Source : ministère de la Défense

4.– Le recrutement des militaires du rang

Globalement, le ministère de la Défense juge le niveau de recrutement des militaires du rang « satisfaisant » en 2004 et en 2005.

Cependant, il existe quelques spécialités recherchées sur le marché de l'emploi pour lesquelles les armées ont du mal à recruter. Il s'agit des secteurs de la restauration, de la maintenance, de l'électronique, de l'infrastructure, de la mécanique ou du contrôle aérien.

Pour pallier ces difficultés, des actions promotionnelles ciblées sont réalisées – présence renforcée dans les salons étudiants et les lycées professionnels – en complément des campagnes publicitaires annuelles. Parallèlement, des mesures prévues par la loi de programmation militaire 2003-2008 et financées par le fonds de consolidation de la professionnalisation, permettent de moduler les primes d'engagement en fonction de la rareté des spécialités.

Concernant l'armée de terre, le niveau moyen de recrutement des militaires du rang en 2004 se situe légèrement en dessous des objectifs qualitatifs fixés. Ce déficit qualitatif a été compensé par des actions de formation soutenues pour mettre à niveau le personnel recruté.

S'agissant de la marine, le recrutement se révèle globalement satisfaisant. Cependant, certains métiers ont vu leur taux de sélection baisser de manière sensible car il s'agit de spécialités très recherchées dans le secteur privé (mécanique et électronique notamment). Pour favoriser le recrutement, une action d'information des étudiants est menée dans les IUT ainsi que dans tous types d'établissement d'enseignement technique et scientifique. Après avoir touché les filières courtes en 2004, la baisse des objectifs de recrutement atteint les filières longues (– 34% par rapport à l'année précédente). Pour les engagés initiaux de courte durée, les difficultés se concentrent sur les spécialités « protection-défense » et « maintenance aéronautique » qui donnent accès à des emplois dangereux et exigent de porter une attention particulière au profil psychologique du candidat. Le taux de dénonciation précoce des engagements initiaux de courte durée reste plus élevé que dans les autres filières, qui s'explique par le fait que ces recrutés forment une population moins stable et moins affirmée dans ses projets professionnels.

Pour l'armée de l'air, le recrutement répond aux besoins. Cependant, des difficultés ponctuelles subsistent pour le recrutement de certaines spécialités (fusilier-marin, maître de chien, infrastructure ou restauration).

Le tableau suivant présente le nombre de recrutements de militaires du rang réalisés en 2004 et prévus pour 2005 et 2006 :

RECRUTEMENTS REALISES 2003 ET PREVUS POUR 2004 ET 2005

	Prévisions 2004	Réalisation 2004	Prévisions 2005 (septembre 04)	Prévisions 2005 (septembre 05)	Prévisions 2005
Armée de terre	10.915	9.833	10.000	10.700	10.700
Marine	2.763	2.537	2.763	2.159	2.359
Armée de l'air	1.435	1.172	1.685	3.382	1.583
Total	15.113	13.542	14.448	16.241	14.642

Source : ministère de la Défense

Globalement le taux de sélection observé en 2005 est :

- pour l’armée de terre, de 2,1 candidats pour un poste ;
- pour la marine, de 3,1 candidats pour un poste ;
- et, pour l’armée de l’air, de 1,3 candidat pour un poste.

Par ailleurs, le taux de sélection observé en 2005 pour le service des essences des armées est de 4,3 candidats pour un poste. Ce service se dit d’ailleurs satisfait du recrutement tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

D.– LA GESTION DES EFFECTIFS CIVILS

Les effectifs réalisés sont restés globalement stables entre 2003 et 2004. Grâce aux efforts réalisés en matière d'organisation des concours de titulaires d'une part, et aux embauches d'ouvriers de l'État autorisés (174 en 2003, 300 en 2004, 250 en 2005) d'autre part, le volume des recrutements a permis de diminuer de 2 % l'écart entre les emplois budgétaires et les emplois réalisés entre 2003 et 2004 et de compenser l'augmentation des départs en retraite.

Cependant, les tensions observées sur les crédits de rémunération ont amené le ministère à restreindre ses recrutements. Globalement, **on peut constater un recul de 1,5 % des effectifs moyens réalisés à fin 2005**. L'exercice 2006 devrait marquer une stabilisation des effectifs.

Globalement, **l'effectif moyen réalisé devrait baisser de 0,4 % entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre 2006**, du fait notamment, du départ en retraite de nombreux ouvriers d'État (– 3,4 %).

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

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE PERSONNEL CIVIL

Catégorie des personnels	2005	2006	Variation
Titulaires			
- Catégorie A	4.801	4.960	3,3 %
- Catégorie B	11.647	11.948	2,6 %
- Catégorie C	24.022	24.531	2,1%
Total	40.470	41.439	2,4 %
Contractuels			
- Catégorie A	2.802	2.686	– 4,1%
- Catégorie B	861	761	– 11,6%
- Catégorie C	2.410	2.359	– 2,1%
Total	6.073	5.806	– 4,4%
Ouvriers	29.083	28.101	– 3,4%
Total général	75.626	75.346	– 0,4%

Source : ministère de la Défense

1.– Les fonctionnaires et les contractuels

Les effectifs de fonctionnaires de catégorie A (niveau 1) devraient progresser de 159, ceux de catégorie B (niveau 2) devraient augmenter de 301 postes et ceux de catégorie C (niveau 3) de 509 emplois.

Au total, les effectifs de fonctionnaires prévisionnels devraient augmenter de 969 postes (+2,4 %).

Parallèlement, les effectifs de contractuels devraient décroître significativement de 267 postes, soit une baisse de 4,4 %. Cette baisse toucherait principalement les personnels de niveau 2 (– 11,6 %), ainsi que de niveau 1 (– 4,1 %) et, dans une moindre mesure, de niveau 3 (– 2,1 %).

Ces effectifs prévisionnels tiennent compte du plan de recrutement de l'année 2005 (1.296 fonctionnaires recrutés) mais l'arrivée effective de ces nouveaux titulaires est répartie entre 2005 et 2006.

Les écarts observés entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre 2006 s'expliquent par un nombre prévisionnel plus élevé de sorties (notamment en raison des départs en retraite) que d'entrées tout au long de l'année 2006, ainsi que par les mesures d'économie décidées par le projet de loi de finances.

À titre d'exemple, le nombre de sorties prévisionnelles est supérieur aux entrées de 60 postes pour les ingénieurs d'études et de fabrication, 125 postes pour les techniciens supérieurs d'études et de fabrication, 165 postes pour les secrétaires administratifs, et 600 postes pour les adjoints administratifs.

2.– Les ouvriers d'État

Leur nombre devrait se réduire de 982 emplois. La première phase du plan de sauvegarde de l'emploi « Giat 2006 » a été mise en œuvre en 2004. La seconde phase, commencée le 1^{er} juillet 2005, se déroulera jusqu'au 30 juin 2006. Les dispositifs de reclassement prévus par le plan s'échelonnent jusqu'au 30 septembre 2007 pour les fonctionnaires, et jusqu'au 31 décembre 2007 pour les ouvriers sous décret.

Ce plan prévoit, en effet, le reclassement de 1.121 ouvriers sous décret dont certains seront susceptibles de bénéficier d'une indemnité volontaire de départ. Le Gouvernement s'est engagé à offrir à chacun des possibilités de reclassement dans l'une des trois fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière.

Au ministère de la défense, 579 emplois vacants au ministère de la défense sont réservés aux ouvriers d'État de Giat Industries dans les départements d'implantation des sites de l'entreprise ainsi que les départements limitrophes. Ce chiffre représente l'ensemble des ouvriers dont la réintégration est, d'ores et déjà, décidée. D'autres réintégrations pourront être effectuées.

Dans le reste de la fonction publique, 29 emplois vacants sont réservés aux ouvriers d'État de Giat Industries. En vertu de la loi n° 2003-478 du 5 juin 2003, les ouvriers de Giat Industries peuvent être recrutés en qualité d'agent non titulaire de droit public par une collectivité publique ou un établissement public à caractère administratif. Les mises à disposition compensées doivent donc disparaître. Cependant, celles dont l'échéance est arrivée à terme, ont été reconduites. La circulaire du Premier ministre du 24 mai 2005 prévoit, au titre de la seconde phase du plan, le reclassement de 170 ouvriers sous décret au sein de la fonction publique de l'État. À cet effet, les départements ministériels ont élaboré un plan d'action comportant, d'une part, une liste des offres de postes qui privilégient la proximité géographique et, d'autre part, des outils d'information permettant aux ouvriers de connaître les postes offerts et les critères de sélection. Enfin, 26 postes devraient être pourvus dans le secteur privé.

Le tableau ci-dessous présente le bilan, arrêté au 1^{er} août 2005, des réintégrations effectuées et des solutions de reclassement pour les années 2003 à 2007 au ministère de la défense :

REINTEGRATIONS EFFECTUEES DE 2003 A 2005 ET DECIDEES POUR 2005 A 2007

	2003 et 2004	2005 (effectuées)	2005 à 2007	Total
Fonctionnaires	61	31	45	137
Ouvriers	192	159	228	579
Total	253	190	273	716

Source : ministère de la Défense

Le bilan comprend sur la période 2005/2007 la création, au sein de l'armée de terre, de l'établissement spécialisé du commissariat de Roanne et de l'établissement du matériel de Tulle, soit 106 ouvriers et 27 fonctionnaires pour ces deux sites. Ces reclassements se sont effectués, pour 35 % au sein de l'armée de terre, 34 % à la DGA, 6,5 % à l'armée de l'air, 6 % au sein de l'administration générale, 4,7 % dans la gendarmerie, 4,1 % au service de santé, et 1,7 % à la marine et au service des essences.

3.- Les recrutements de civils

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs du personnel civil (les chiffres présentés pour 2005 et 2006 sont des prévisions) :

FLUX D'EFFECTIFS CIVILS

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Titulaires	Recrutements	3.789	3.452	3.584	1.367	421	1.296
	Départs	2.757	3.676	4.096	4.799	2.717	2.347
Contractuels	Recrutements	563	433	1.533	966	752	160
	Départs	728	731	784	826	375	699
Ouvriers	Recrutements	150	149	826	174	300	
	Départs	4.056	3.536	3.593	3.980	1.815	3.084
Total	Recrutements	4.502	4.034	5.943	2.507	1.473	1.456
	Départs	7.541	7.943	8.473	9.605	4.907	6.130

Source : ministère de la Défense

Pour 2006, les prévisions de flux inscrites dans le PAP sur le programme « Préparation et emploi de forces » sont de 2.496 entrées et 3.100 sorties.

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

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

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

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS ENTRE 2003 ET 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Loi de programmation	80.995	80.995	81.140	81.283	81.429	81.573
Effectif budgétaire	81.468	81.037	80.278			
Plafond d'autorisation d'emplois			84.816	84.482		
Effectif moyen réalisé	77.211	77.358	76.202	80.204		
Équivalent temps plein prévisionnel			80.516			

Le plafond d'emplois ministériel du personnel civil pour 2006 est fixé, hors compte de commerce, à 84.482.

Le tableau suivant présente sa déclinaison par programme :

DECLINAISON PAR PROGRAMME DU PLAFOND D'AUTORISATIONS D'EMPLOIS

Mission	Programme	Équivalents temps plein
Défense	Environnement et prospective de la politique de la défense	4.568
	Préparation et emploi des forces	53.686
	Soutien de la politique de la défense	12.595
	Équipement des forces	7.900
Sécurité	Gendarmerie nationale	1.925
Recherche et enseignement supérieur	Recherche duale (civile et militaire)	0
Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation	Liens avec la nation et son armée	2.418
	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	1.390
	Total	84.482

IV.– LA LOGISTIQUE INTERARMEES

L'action « Logistique interarmées » du programme « Préparation et emploi des forces » se décompose en trois sous-actions relatives à la fonction santé (sous-action 80), à la fonction pétrolière (sous-action 81) et aux soutiens complémentaires (sous-action 83).

A.– LE SERVICE DE SANTE DES ARMEES

La direction centrale du service de santé des armées n'a de responsabilité budgétaire que sur l'action 5 sous-action 80 (fonction santé) du programme « Préparation et emploi des forces ».

1.– Les crédits demandés pour 2006

Le budget de la fonction santé en 2005 et 2006 est présenté dans le tableau suivant :

BUDGET DE LA FONCTION « SANTE » EN 2005 ET 2006

(en millions d'euros)

	2005	2006	2006
	Paiements	Engagements	Paiements
Titre 2			
Dépenses de personnel	440,5	458,6	458,6
Titre 3			
Fonctionnement	34,1	47,8	31,4
Alimentation	6,0	6,0	6,0
<i>Total titre 3</i>	<i>40,0</i>	<i>53,8</i>	<i>37,3</i>
Titre 5 hors LPM			
Matériels amortissables	–	2,39	2,39
Titre 5 LPM			
Matériels et équipement	21,6	34,6	42,8
Infrastructure	45,1	–	–
<i>Total titre 5</i>	<i>66,7</i>	<i>36,9</i>	<i>45,1</i>
Total	547,2	549,3	541,0

Des crédits de soutien, issus du programme « Soutien de la politique de défense », d'un montant de 46,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 94,2 millions d'euros en crédits de paiement concourent également à l'activité du service de santé.

Les dotations en crédits de personnel consolident le changement de périmètre initié en 2005 au travers de l'expérimentation de globalisation des crédits. Le service de santé bénéficie d'une mesure d'augmentation d'effectifs accordée dans le cadre de l'augmentation du recrutement de praticiens au niveau baccalauréat. Par ailleurs, le processus d'intégration des personnels paramédicaux des forces dans les corps de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) se poursuit.

Outre un changement de périmètre, la diminution des crédits de fonctionnement résulte d'une mesure d'économie liée à des gains de productivité de 0,79 million d'euros.

Les crédits d'équipement correspondent principalement à des dépenses de rénovation des parcs d'équipements opérationnels (dotation médicale des formations sanitaires de campagnes) et de service courant (essentiellement pour les hôpitaux d'instruction des armées), ainsi qu'à des achats de matériels informatiques.

2.– La performance du service

L'objectif n°3, intitulé « Disposer d'une capacité d'intervention extérieure », est associé à quatre indicateurs qui concernent l'armée de terre, la marine, l'armée de l'air et le service de santé.

Le troisième de ces indicateurs mesure le niveau de réalisation, par le service de santé des armées des capacités de soutien nécessaires aux contrats opérationnels. Il se décline en deux sous-indicateurs. Le premier rapporte le nombre d'équipes médico-techniques opérationnelles au nombre d'équipes fixé pour la réalisation du contrat opérationnel. Ce taux était de 69 % en 2004. Il devrait être de 77 % en 2005 pour atteindre 85 % en 2006, la cible étant de 100 % en 2008.

Le second sous-indicateur rapporte le nombre de formations sanitaires de campagne opérationnelles par rapport au nombre requis par le contrat opérationnel. Ce taux était de seulement 33 % en 2004. Il devrait être de 67 % en 2005 pour atteindre 100 % dès 2006.

B.– L'APPROVISIONNEMENT EN CARBURANT

1.– Le service des essences des armées

En 2005, les rémunérations devraient atteindre 72,3 millions d'euros (pour une dotation initiale de 70,3 millions d'euros), les dépenses de fonctionnement devraient atteindre 29,6 millions d'euros (pour une dotation initiale de 21,2 millions d'euros) et les crédits d'alimentation devraient se fixer à 0,9 million d'euros (pour une dotation initiale de 0,85 million d'euros). Les fabrications consommeront 15,3 millions d'euros en crédits de paiement (pour une dotation initiale de 10,3 millions d'euros) et les infrastructures mobiliseront 16,5 millions d'euros en crédits de paiement (pour une dotation initiale de 14,2 millions d'euros).

En 2006, les crédits du service des essences seront répartis sur deux programmes. L'essentiel des crédits figurera sur le programme « Préparation et emploi des forces » tandis que les crédits d'infrastructure figureront logiquement au programme « Soutien de la politique de défense ».

Le tableau suivant présente les crédits demandés pour 2006 :

CREDITS DU SERVICE DES ESSENCES DES ARMEES POUR 2006

(en millions d'euros)

Programme	Titre	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Préparation et emploi des forces	2	118,71	118,71
	3	21,49	20,62
	5	14,18	16,23
<i>Total</i>		<i>154,38</i>	<i>155,56</i>
Soutien de la politique de défense	5	14,92	14,71
Total		169,30	170,27

Les crédits du titre 2 de la sous-action 81 « fonction pétrolière » – au sein du programme « Préparation et emploi des forces » comprend une dotation de 0,975 million d'euros correspondant à la prise en charge de la masse salariale de militaires de l'armée de terre (1 officier et 24 sous-officiers).

En revanche, ces crédits ne comprennent pas la masse salariale des militaires du service des essences rattachés à d'autres sous-actions, ni la masse salariale des personnels civils d'administration centrale, gérés par le service des moyens généraux du secrétariat général pour l'administration.

Ces changements de périmètre rendent difficile une comparaison entre les dotations de 2005 et de 2006.

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

La gestion des crédits de ce compte de commerce pour 2004 est présentée dans le tableau suivant :

RESULTAT DU COMPTE 904-20 « APPROVISIONNEMENT DES ARMEES EN PRODUITS PETROLIERS » EN 2004

(en millions d'euros)

	Loi de finances	En droits constatés	En comptabilité de gestion	Écart avec la loi de finances
Recettes	453,0	514,8	455,2	2,2
Dépenses	453,0	418,0	418,0	- 35,0

Source : ministère de la défense

Le décalage entre les droits constatés et les recettes de trésorerie résulte de l'insuffisance de crédits disponibles chez les principaux clients du service des essences. Cette situation a été aggravée par la hausse du prix des carburants.

Ces recettes n'ont pu être versées au compte de commerce que grâce à l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative. Cependant, la comptabilisation en gestion de ces ressources supplémentaires n'a pu être réalisée que sur l'année 2005.

En ce qui concerne les dépenses, les mesures de gestion des stocks prises pour tenir compte de l'évolution des tarifs pétroliers ont conduit à un écart notable entre les droits constatés et les prévisions inscrites en loi de finances initiale.

La gestion des crédits au premier semestre 2005 est présentée dans le tableau suivant :

RESULTAT DU COMPTE 904-20 « APPROVISIONNEMENT DES ARMEES EN PRODUITS PETROLIERS » AU PREMIER SEMESTRE 2005

(en millions d'euros)

	Loi de finances	En droits constatés	En comptabilité de gestion	Écart avec la loi de finances
Recettes	229,2	438,2	304,8	75,5
Dépenses	229,2	270,6	270,6	41,4

Source : ministère de la défense

S'agissant des recettes, l'écart entre la trésorerie au 30 juin et la moitié des dotations de la loi de finances n'est pas significatif car onze douzièmes des ressources du compte sont demandées en janvier et partiellement versées par les armées et les services de la défense.

La hausse des dépenses résulte de l'augmentation très nette au premier semestre des prix du carburant et d'une remontée des stocks.

Pour 2006, les prévisions de recettes sont en augmentation de 2,88 %, comme le montre le tableau suivant :

PREVISIONS DE RECETTES ET DE DEPENSES DU COMPTE 904-20 « APPROVISIONNEMENT DES ARMEES EN PRODUITS PETROLIERS » POUR 2006

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006
Recettes	458,5	550,0
Dépenses	458,5	550,0

Source : projet de loi de finances

Le montant des dépenses et des recettes du compte de commerce « approvisionnement des armées en produits pétroliers » s'établit en équilibre à 550 millions d'euros en 2006 contre 458,5 millions d'euros en 2005, soit une augmentation de 91,5 millions d'euros (+ 20 %). Celle-ci se répartit entre 80 millions d'euros pour les armées et services de la défense et 11,5 millions d'euros pour les clients étrangers.

Selon les analystes, la hausse prévisionnelle du prix des produits pétroliers initiée en 2005 devrait se poursuivre en 2006. L'évolution du taux de change entre l'euro et le dollar pourrait permettre de limiter en partie l'effet de cette hausse.

C'est pourquoi le projet de loi de finances accorde une augmentation de 50 millions d'euros des dotations pour les carburants aux armées et aux services clients du service des essences des armées. En outre, **le découvert autorisé du compte de commerce est porté de 45 millions d'euros à de 75 millions d'euros.**

C.– LES SOUTIENS COMPLEMENTAIRES

La sous-action « soutiens complémentaires » regroupe l'ensemble des unités interarmées concourant au soutien des forces comme la base de transit et la poste aux armées. Figurent aussi des établissements à caractère technique (production de données géographiques et satellitaires, codification OTAN du matériel) et sportif (école interarmées des sports, commissariat aux sports militaires).

Les dépenses de cette sous-action ne correspondent qu'à des crédits de fonctionnement. Elles devraient atteindre 8,3 millions d'euros.

CHAPITRE III.– LES DEPENSES D'EQUIPEMENT : LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION SOUMIS A L'APUREMENT DES REPORTS

I.– DES DEPENSES GLOBALEMENT CONFORMES A LA PROGRAMMATION

Pour la quatrième année consécutive, le budget d'équipement de 2006 traduit la mise en œuvre de la programmation. Le ministère présente ainsi un projet de budget d'équipement à 16,65 milliards d'euros en crédits de paiement, **en progression de 3,0 %**. De même, les autorisations de programme atteignent 16,10 milliards d'euros, comme le montre le tableau suivant :

BUDGET D'EQUIPEMENT DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

(en milliards d'euros)

	Loi de finances pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006	Variation 2006/2005
Crédits de paiement	15,20	15,65	+ 3,0 %
Autorisations de programme ou d'engagement	15,31	16,10	+ 5,1 %

Source : ministère de la Défense

A.– DES DOTATIONS INITIALES CONFORMES A LA PROGRAMMATION

Les crédits d'équipement sont une priorité consacrée par la programmation 2003-2008. En 2005, les crédits de paiements ont progressé de 2 % après une hausse de 9,2 % en 2004 et de 11,2 % en 2003. Cet effort est consolidé par le présent projet de loi de finances, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'EQUIPEMENT PAR CATÉGORIES DE COÛTS

(en millions d'euros)

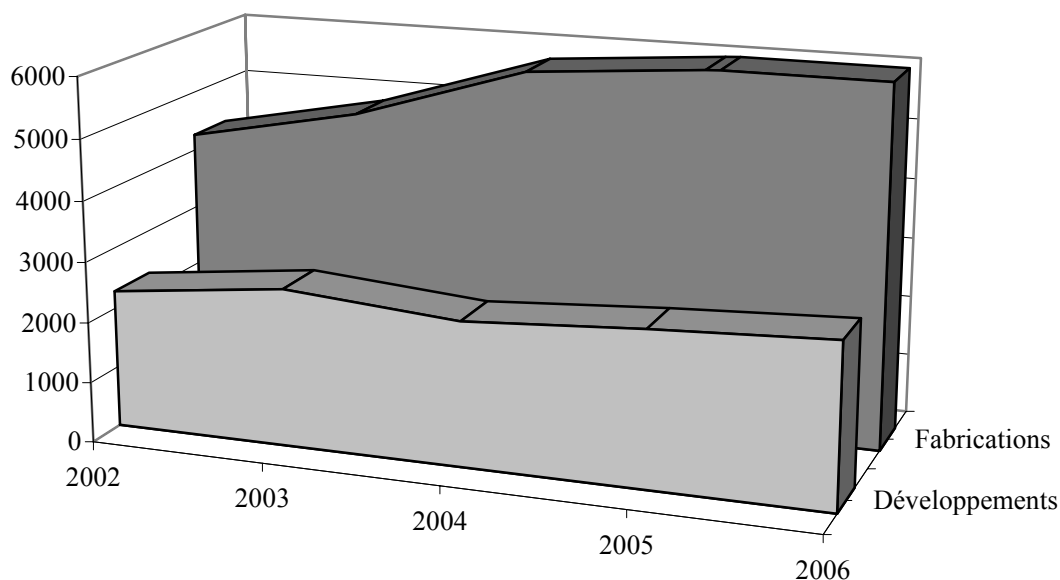
	AP 2005	AE 2006	CP 2005	CP 2006	AP / AE	CP
BCRD	200	200	200	200	0,0 %	0,0 %
Développements	2 933	2 658	2 407	2 712	- 17,9%	2,0%
Divers	52	43	0	0	n.s.	n.s.
Études	503	684	951	823	89,1 %	20,3 %
Entretien programmé du matériel	3 420	2 765	3 167	3 044	- 7,4%	10,1%
Entretien programmé du personnel	252	279	239	235	- 5,2%	- 15,8%
Fabrications	5 634	6 112	6 419	6 126	13,9 %	0,2 %
Infrastructures	1 631	1 633	1 892	1 734	16,0 %	6,2 %
Munitions	460	591	718	674	56,1 %	14,0 %
Restructurations	228	233	106	107	- 53,5%	- 54,1%
Total	15 313	15 198	16 099	15 655	5,1 %	3,0 %

1.– Des dotations contrastées

Les crédits de paiements proposés pour 2006 sont globalement en hausse de 3,0 %. Cependant, la ventilation de ces dotations laisse apparaître des écarts notables. Les dotations dévolues aux développements progressent de

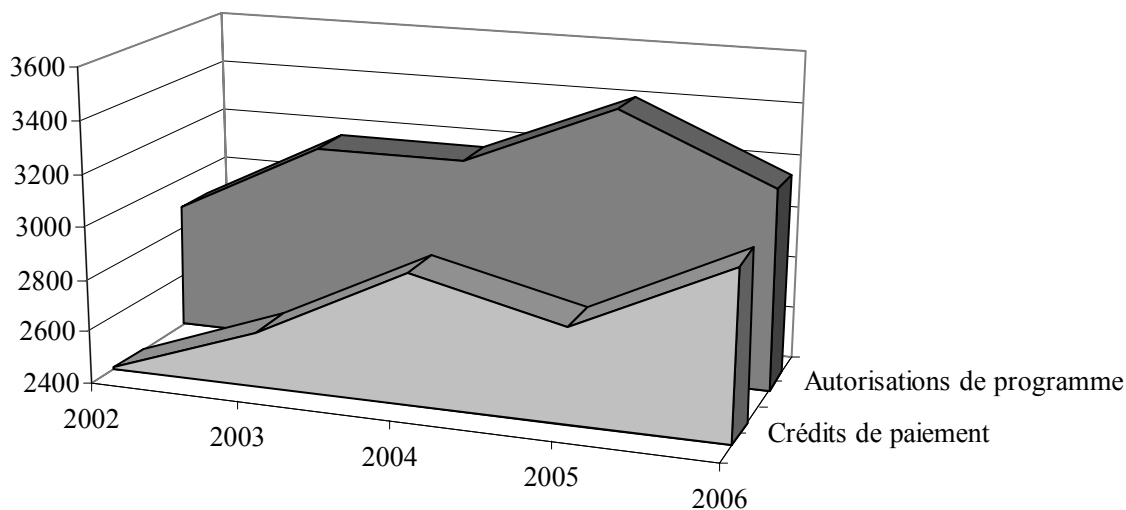
manière notable, compte tenu de l'avancement de certains grands programmes. Elles progressent de 0,2 % en crédits de paiements et de 13,9 % en autorisations de programme. Le graphique suivant présente l'évolution des crédits de paiements de développements et de fabrications depuis 2002 :

EVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENTS DE DEVELOPPEMENTS ET DE FABRICATIONS



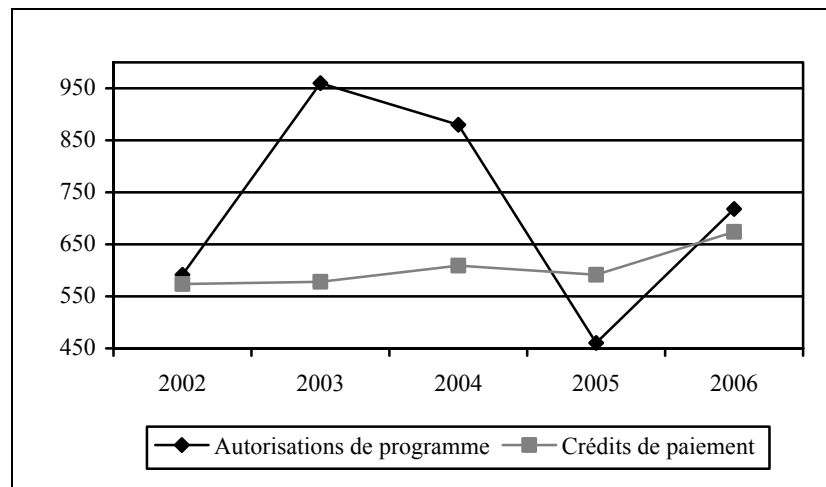
La croissance de ces dotations est particulièrement **contraignante pour le budget d'équipement de la défense, car elles en représentent 56,5 %**. En conséquence, d'autres dotations voient leur dotation stagner, voire régresser. C'est notamment le cas des crédits d'entretien programmé du personnel, dont les crédits de paiements baissent de 15,8 %. L'évolution des crédits d'entretien programmé du matériel, depuis 2002, est présentée dans le graphique suivant :

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



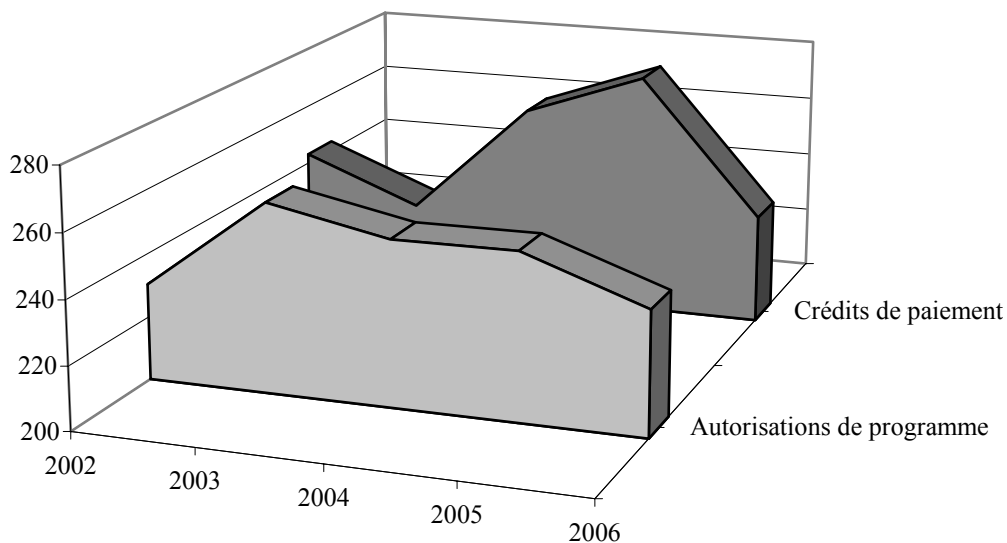
Les dotations pour l'achat de munitions, qui étaient en 2005 en sont en légère diminution en crédits de paiements (-2,9 %), mais en forte baisse en autorisations de programme (-47,7 %) devraient **progresser en 2006 de 56,1 % en autorisations d'engagement et de 14,0 % en crédits de paiement**. Votre Rapporteur souligne que ces dotations en autorisations d'engagement sont particulièrement nécessaires car elles conditionnent les crédits de paiements des années à venir. Le caractère chaotique de la courbe des autorisations de programme suscite des interrogations sur la programmation de ces dépenses. L'évolution des crédits d'achat de munitions, depuis 2002, est présentée dans le graphique suivant :

EVOLUTION DES CREDITS D'ACHAT DE MUNITIONS



Les dotations pour l'entretien programmé du personnel, qui recouvre notamment la formation continue, sont en baisse en 2006 tant en autorisations d'engagement (-5,2 %) qu'en crédits de paiement (-15,8 %). L'évolution des crédits pour l'entretien programmé du personnel, depuis 2002, est présentée dans le graphique suivant :

EVOLUTION DES CREDITS D'ENTRETIEN PROGRAMME DU PERSONNEL



2.- L'enveloppe de la programmation respectée

Comme les précédents rapports spéciaux l'ont montré, la seule lecture des crédits inscrits dans le fascicule budgétaire ne permet pas, en soi, de vérifier le respect de la programmation militaire.

a) Les crédits demandés pour 2006

Votre Rapporteur a collationné les chiffres présentés aux pages 33, 87, 164 et 233 du projet annuel de performance de la mission « Défense » au titre du financement de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire. Il a pu constater que **ces chiffres ne permettaient pas de visualiser précisément ce financement** puisque la documentation budgétaire agrège les crédits relatifs à la loi d'orientation pour la sécurité intérieure et ceux de la loi de programmation militaire.

Il apparaît que 15,66 milliards d'euros seront consacrés en 2006 à la mise en œuvre de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure et de la loi de programmation militaire.

Votre rapporteur regrette qu'un agrégat montrant la mise en œuvre de la seule LPM ne figure pas dans le projet annuel de performance. C'est à partir des chiffres fournis par le ministère de la défense que votre Rapporteur présente, dans le tableau suivant, les **crédits mettant en œuvre la seule LPM** :

MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Programme	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Environnement et prospective de la politique de la défense [Défense]		724,17	122,97	0,33	847,47
Préparation et emploi des forces [Défense]		2.914,98	508,95	51,80	3.475,73
Soutien de la politique de la défense [Défense]	96,42	3,19	1.098,57	24,07	1.222,25
Équipement des forces [Défense]		593,87	8.869,49		9.463,36
Gendarmerie nationale [Sécurité]		60,11	160,35		220,46
Recherche duale (civile et militaire) [Recherche et enseignement supérieur]		200,00			200,00
Liens avec la nation et son armée [Anciens combattants...]		17,56	5,29	1,95	24,79
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant [Anciens combattants...]		3,62			3,62
Total	96,42	4.517,50	10.765,61	78,16	15.457,69

Source : ministère de la défense

Il apparaît donc que **15,46 milliards d'euros** seront consacrés en 2006 à la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

b) Ces crédits correspondent-ils à la dotation théorique prévue par la loi de programmation ?

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

**ECHEANCIER DES CREDITS DE PAIEMENTS DES DEPENSES EN CAPITAL PREVU
PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE**
(en millions d'euros)

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

La valeur retenue pour l'annuité 2006 était de 14,84 milliards d'euros (en valeur 2003). Au sein de cette enveloppe, les crédits du BCRD sont fixés à 200 millions d'euros courants (pas de réévaluation). L'actualisation de cette dotation brute, hors BCRD, donne une valeur, en euros de 2006, de 15,309 milliards d'euros. Votre Rapporteur relève que cette actualisation s'effectue sur la base d'une évolution – sous-évaluée – de 1,5 % par an alors que l'inflation était supérieure : le taux de 1,8 % est ainsi le taux généralement retenu pour 2006.

Les différentes mesures sans incidence financière (MSIF) ramènent ce chiffre à 15.442 millions d'euros. Outre, les 100 millions d'euros pour 2003, ces MSIF atteignent 44 millions d'euros en 2004 et 123 millions d'euros en 2005. Ces chiffres sont la conséquence de changements de périmètre.

En réintégrant la dotation du BCRD, la dotation théorique prévue par la LPM pour 2006 est donc de 15.242 millions d'euros.

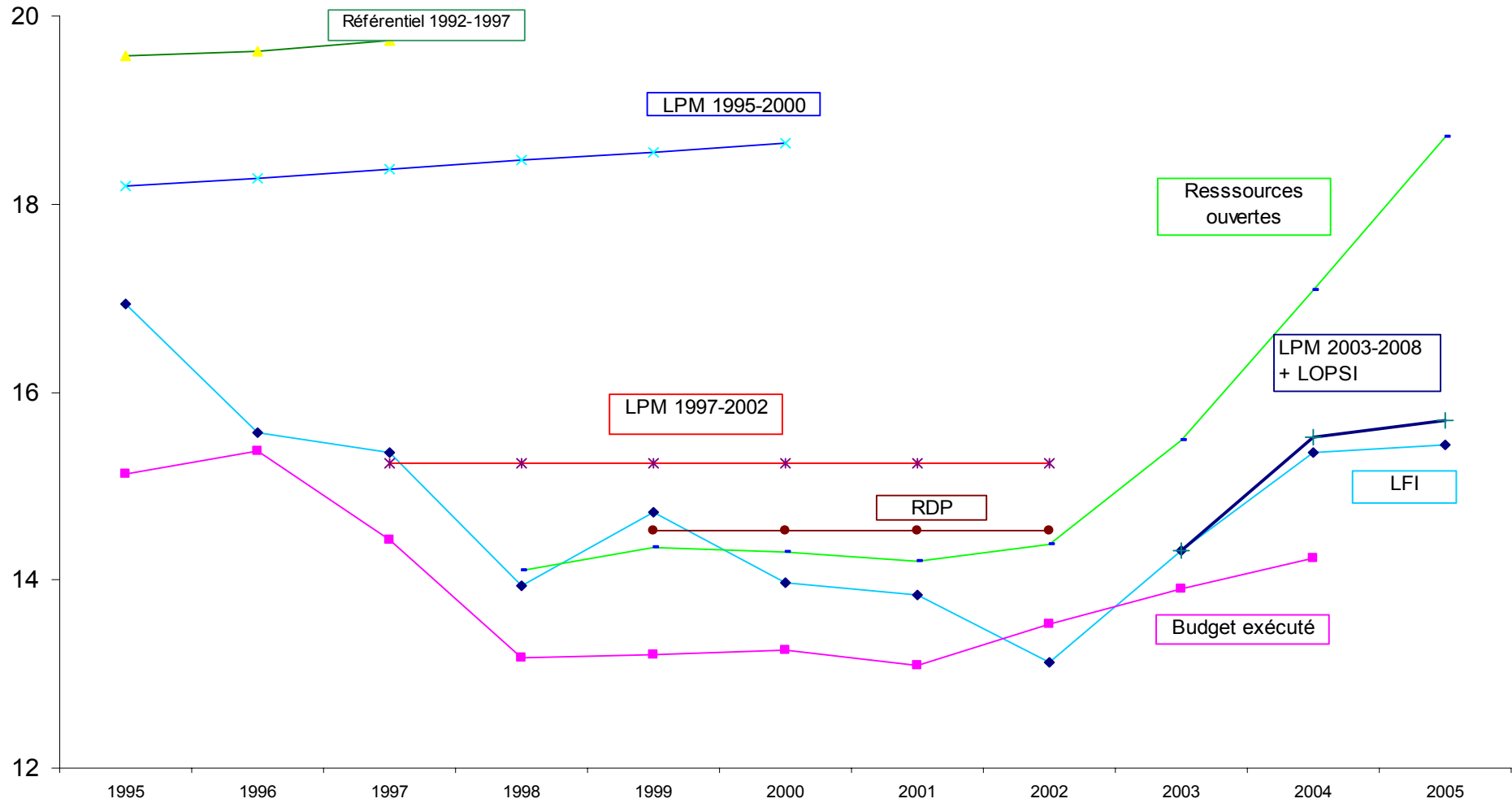
Pourtant, la dotation inscrite est supérieure puisqu'elle atteint 15.457,9 millions d'euros. Cet écart s'explique par l'inscription de deux dotations supplémentaires :

– l'une, de 143 millions d'euros, au titre de la neutralisation de l'incidence fiscale du changement de statut de DCN ;

– et l'autre, de 72,9 millions d'euros, au titre du programme des frégates multi-missions.

La dotation proposée respecte donc la programmation.

COMPARAISON DES LOIS DE PROGRAMMATION, DES LOIS DE FINANCES INITIALES ET DES BUDGETS EXÉCUTÉS (en milliards d'euros constants 2006)



B.— LA GESTION DES CREDITS

Si le respect de la loi de programmation militaire doit s'apprécier au regard des dotations initiales inscrites dans les lois de finances initiales, il importe également d'en observer l'exécution.

1.— La régulation budgétaire

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004 au titre des dépenses militaires en capital s'élevait à 14,9 milliards d'euros, soit 9,2 % de plus qu'en 2003. Les mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution ont ramené ces crédits à 12,38 milliards d'euros. Entre 2003 et 2004, le **montant des dépenses militaires en capital a progressé de 4,7 %**, après une progression de 4,3 % en 2003. Ces chiffres témoignent de la priorité accordée au budget de la Défense.

La loi de finances rectificative pour 2004 ainsi que les décrets d'avance et d'annulations associés ont diminué les crédits de 35 millions d'euros.

Deux mouvements importants sont intervenus en cours d'année :

– en premier lieu, une annulation de 692,2 millions d'euros a porté sur les titres V et VI du budget de la défense afin de financer les opérations extérieures (les dépenses militaires ordinaires bénéficiant simultanément d'une ouverture de crédits de 539 millions d'euros) ;

– en second lieu, la loi de finances rectificative pour 2004 a rouvert 660,5 millions d'euros pour les dépenses militaires en capital.

a) Les annulations de crédits

Le décret n°2004-543 du 14 juin 2004 a annulé 4 millions d'euros en crédits de paiement et 10 millions d'euros en autorisations de programme sur le chapitre 53-71 – Équipements communs, interarmées et de la gendarmerie.

Le décret n° 2004-1147 du 28 octobre 2004 a annulé, sur le budget d'équipement de la Défense, un montant de crédits identique aux ouvertures de crédits prévues par le décret n° 2004-1146 du même jour qui portaient sur des dépenses ordinaires. Ces annulations, au titre V, se répartissaient de la manière suivante :

- une annulation de 69,9 millions d'euros sur le chapitre 51-61 – Espace – Systèmes d'information et de communication. Cette annulation était que compensée par une demande d'ouverture de 182,85 millions d'euros ;
- une annulation de 124,5 millions d'euros sur le chapitre 53-71 – Équipements communs, interarmées et gendarmerie ;

- une annulation de 341,4 millions d'euros sur le chapitre 53-81 – Équipement des armées ;
- une annulation de 71,5 millions d'euros sur le chapitre 54-41 – Infrastructures. Cette annulation était partiellement compensée par une demande d'ouverture de 12,51 millions d'euros ;
- et une annulation de 80,7 millions d'euros sur le chapitre 55-11 – Soutien des forces.

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

La loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 ne comportait pas d'annulation de crédits de paiement, mais impliquait une annulation de 471 millions d'euros en autorisations de programme. À ce titre, 250 millions d'euros ont été annulés sur le chapitre 34-20 – Entretien programmé des matériels. En effet, le budget de la défense présentait, jusqu'en 2004, la particularité de disposer de deux chapitres consacrés à l'entretien programmé des matériels, l'un au titre V (chapitre 55-21) et l'autre au titre III (chapitre 34-20). Ce dernier avait également pour spécificité d'être doté d'autorisations de programme au titre des dépenses ordinaires. L'ensemble de ces crédits ayant été regroupés au sein du chapitre 55-21, il était donc logique de procéder à l'annulation des autorisations de programme résiduelles. En outre, 221 millions d'euros d'autorisations de programme ont été supprimés sur le chapitre 51-61 – Espace – Systèmes d'information et de communication.

Au total, les crédits d'équipement ont subi 696,2 millions d'euros d'annulations de crédits de paiement en cours de gestion. Celles-ci sont partiellement compensées par un total de 660,51 millions d'euros d'ouverture de crédits.

Le montant relativement réduit de ces annulations tranche avec la situation observée de 1997 à 2002 où les annulations ont atteint 11 % des crédits d'équipement en 1999. L'évolution du volume des annulations de crédits brutes – sans compter les crédits ouverts en lois de finances rectificatives – est retracée dans le tableau suivant :

ANNULATIONS DE CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

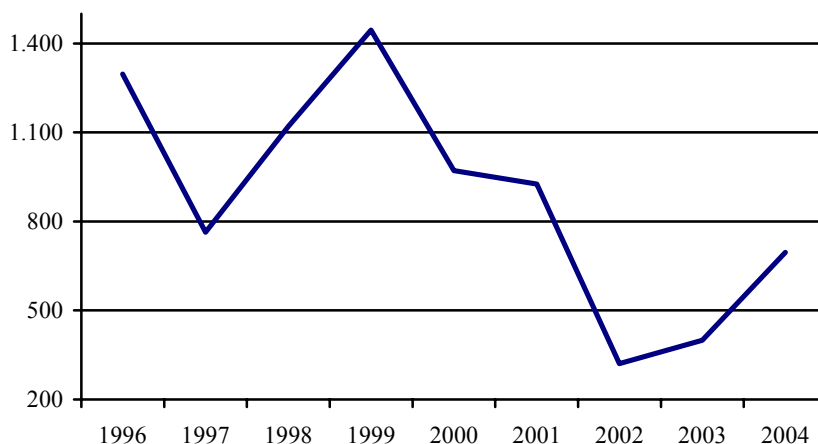
(en millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dotations initiales titres V et VI (crédits de paiement)	13.523	12.349	13.111	12.646	12.710	12.274	13.644	14.898
Annulations								
– en volume	764	1.120	1.455	971	896	321	420	692
– en % des dotations initiales	5,6	9,1	11,0	7,7	7,0	2,6	3,1	4,6

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

**ANNULATIONS DE CRÉDITS
DEPENSES MILITAIRES D'INVESTISSEMENT**

(en millions d'euros)



Compte tenu des ouvertures de crédits, la diminution des dépenses en capital s'est, en réalité, limitée à 0,24 % des dotations initiales.

b) Les ouvertures de crédits

La loi de finances rectificative pour 2004 a ouvert 660,5 millions d'euros en dépenses crédits de paiement des dépenses en capital :

Au titre V, une ouverture de 182,85 millions d'euros a été effectuée sur le chapitre 51-71 – Forces nucléaires afin de prendre en charge, notamment le financement du missile M51. À cette demande était associée une demande d'ouverture d'autorisations de programme de 143 millions d'euros ;

– une ouverture de 95 millions d'euros en crédits de paiement et de 90 millions d'euros en autorisations de programme a été effectuée sur le chapitre 52-81 – Études, afin d'ajuster les dotations aux besoins ;

– une ouverture de 12,51 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement a été réalisée sur le chapitre 54-41 – Infrastructure afin de financer des opérations de réaffectations immobilières entre les différents services du ministère ;

– une ouverture de 369,45 millions d'euros en crédits de paiement, et de 93 millions d'euros en autorisations de programme a été effectuée sur le chapitre 55-21 – Entretien programmé des matériels. Cette dotation a permis de consolider l'effort de rétablissement de la disponibilité technique opérationnelle des matériels et de tenir compte du renchérissement du maintien en condition opérationnelle des matériels.

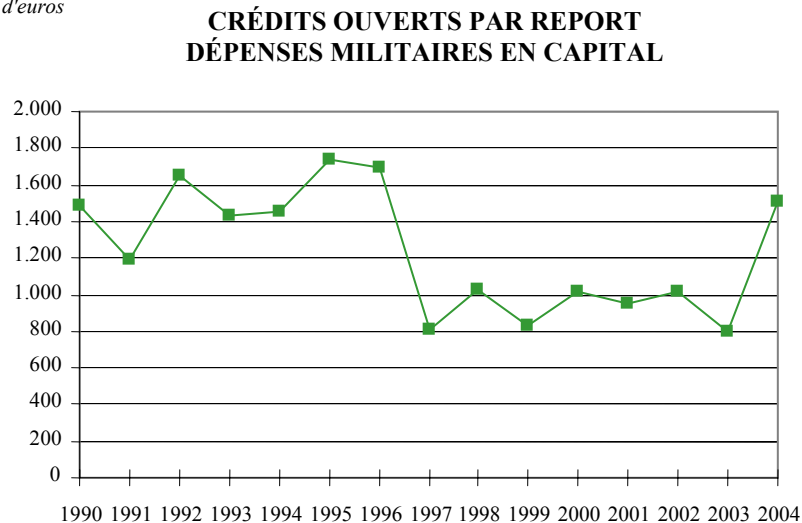
Au titre VI, 0,7 million d'euros en crédits de paiement et 8 millions d'euros en autorisations de programme ont été ouverts sur le chapitre 67-10 – Subventions aux organismes sous tutelle, afin d'ajuster les crédits aux besoins constatés.

c) Des reports massifs

Les crédits ouverts en loi de finances rectificative n'étant pas disponibles en cours d'exercice, ils ont reportés à la gestion 2005. Si, en 2004, les reports de la gestion précédente s'élevaient à 1,51 milliard d'euros, ceux de **2005 ont atteint 2,77 milliards d'euros, soit une hausse de 83 %**.

Le graphique suivant présente l'évolution des reports depuis 1990 et témoigne de l'évolution marquante intervenue entre 2003 et 2004.

Millions d'euros



Une partie de cette hausse s'explique par l'ouverture, en loi de finances rectificative, de crédits qui n'ont matériellement pas pu être consommés (660,5 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative).

2.– Les modifications réglementaires

Outre les reports de crédits de la gestion 2003, qui s'élevaient à 1.513 millions d'euros et les reports à la gestion 2005, qui atteignent 2.775 millions d'euros, les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont représenté 199 millions d'euros en 2004 (soit 14 % de moins qu'en 2003).

Enfin, les transferts, répartitions et virements de crédits ont diminué les crédits affectés aux dépenses militaires en capital de 1,42 milliard d'euros, un transfert de 1,3 milliard d'euros étant intervenu comme chaque année entre le budget de la Défense et celui de l'Économie, des finances et de l'industrie au titre du financement du CEA.

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

EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL EN 2004

(en milliers d'euros)

Crédits votés en loi de finances initiale	14.898
Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations.....	- 35
Reports de la gestion précédente	1.512
Transferts et répartitions	- 1.420
Fonds de concours	199
Total des crédits ouverts (A) ^(a)	15.154
Report à la gestion suivante (B).....	- 2.775
% B/A	18,3

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

3.– La consommation des crédits de paiement

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

Le tableau suivant présente les taux de consommation des crédits :

CONSOMMATION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits disponibles	12,70	12,62	11,34	11,53	11,63	11,84	12,13	13,33	15,15
Dépenses	11,89	11,59	10,50	10,52	10,69	10,82	11,33	11,82	12,38
Taux de consommation	93,7 %	91,8 %	92,6 %	91,3 %	91,9 %	91,4 %	93,4 %	88,7 %	81,7 %

Source : rapports des contrôleurs financiers

a) Les reports de charge

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

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

REPARTITION DES IMPAYES PAR GOUVERNEURS DE CREDITS

(en millions d'euros)

Gouverneurs de crédits	2003	2004	2005	2005 / 2004	2005 / 2003
Délégation générale pour l'armement	77	172	215	+ 25,0%	+ 179,2%
Direction générale de la gendarmerie nationale	85	49	101	+ 106,1%	+ 18,8%
Direction générale de la sécurité extérieure	17	27	58	+ 114,8%	+ 241,2%
État-major des armées	27	99	355	+ 258,6%	+ 1.214,8%
État-major de l'armée de l'air	324	678	755	+ 11,4%	+ 133,0%
État-major de l'armée de terre	365	480	732	+ 52,5%	+ 100,5%
État-major de la marine	54	588	781	+ 32,8%	+1.346,3%
Autres	1	26	49		
Total	950	2.119	3.046	+ 43,7%	+ 220,6%

Source : ministère de la Défense

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

Le montant des impayés au titre de la gestion 2004 s'élève à 3,05 milliards d'euros, en augmentation de près 44 % par rapport à 2003. Par rapport aux impayés de 2002 reportés sur la gestion de 2003, les chiffres constatés cette année montrent **une progression des impayés de 220 % en deux ans.**

Ce montant s'explique en grande partie par le **blocage des paiements des mandats et des dossiers de liquidation** par les comptables publics assignataires à compter du mois de décembre sur instruction du ministère de l'économie et des finances et de l'industrie.

Comparé aux reports de crédits qui s'élèvent à 2,77 milliards d'euros, le montant des reports de charges – net – s'élève à 271 millions d'euros, soit environ une semaine de paiements, alors que le report de charges net pour 2003 atteignait 607 millions d'euros.

Votre Rapporteur ne peut qu'être inquiet de voir les impayés progresser si rapidement. Il relève que cette situation n'est pas due à un défaut de gestion du ministère de la défense et qu'il n'aboutit pas à une progression des reports de charges nets. **Cette situation n'est, pour l'essentiel, que la conséquence du blocage des paiements mise en place en décembre, avant la fin de l'exercice budgétaire.**

Le tableau suivant retrace l'évolution des impayés et retards de paiements de 1995 à 2004 :

ÉVOLUTION DES IMPAYÉS ET RETARDS DE PAIEMENTS DE 1995 A 2004

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Impayés	1,829	1,676	0,490	0,294	0,563	0,408	0,814	0,950	2,119	3,046
Retards de paiement	1,219	0,881	0,176	0,114	0,156	0,184	0,540	n.c.	n.c.	n.c.

Source : ministère de la Défense

Ces impayés ont des conséquences économiques et industrielles sur les fournisseurs et leurs sous-traitants. De plus, ces paiements tardifs conduisent l'État à payer des intérêts moratoires qui alourdissent *in fine* sa charge budgétaire.

b) Les intérêts moratoires

Le niveau des **intérêts moratoires générés est en augmentation en 2004 pour atteindre 16,6 millions d'euros** (contre 14,1 millions d'euros en 2003), soit une hausse de plus de 17 %.

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. Les intérêts moratoires payés en 2003 sont encore moindres : 14,1 millions d'euros, soit le plus faible montant payé depuis 1996.

L'**insuffisante disponibilité des crédits** constatée en fin de gestion 2003 a entraîné un fort volume des factures restant à payer, qui a généré des intérêts moratoires importants à l'ouverture de la gestion 2004 : le montant acquitté en 2004 a atteint 16,6 millions d'euros.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le niveau des intérêts moratoires payés entre le début de l'année et la fin du mois de juin 2005 s'élève à 13,3 millions d'euros. Ce chiffre est légèrement supérieur à celui que votre Rapporteur présentait l'an dernier dans son rapport spécial – le montant des impayés était alors de 12,9 millions d'euros à la fin du mois de juin 2004.

La Cour des comptes estime, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 que les **intérêts moratoires acquittés en 2005 pourraient atteindre 45 millions d'euros**.

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

ÉVOLUTION DES INTÉRÊTS MORATOIRES PAYÉS PAR LA DGA

(en milliards d'euros)

	Montant versé	Dont part année n-1	Dont part année n
1996	109,31	39,18	70,13
1997	46,95	28,05	18,90
1998	42,38	9,76	32,62
1999	30,49	7,01	23,48
2000	46,95	4,88	42,08
2001	21,20	n.c.	n.c.
2002	21,70	n.c.	n.c.
2003	14,10	n.c.	n.c.
2004	16,60	n.c.	n.c.
2005 (1)	13,30	n.c.	n.c.

(1) situation à la fin du mois de juin

Source : ministère de la Défense

c) Les paiements inéluctables

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

Ce travail se décompose en deux analyses. La première concerne les 36 programmes identifiés par un ou plusieurs articles de chapitres budgétaires en 2005 (les « grands programmes »). La seconde concerne les autres dépenses en capital.

Le tableau suivant retrace l'évolution des paiements inéluctables :

ECHEANCIER DES PAIEMENTS INELUCTABLES

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	Paiements ultérieurs
Programmes suivis à l'article	5.352	4.114	3.408	12.227
Autres dépenses en capital	8.920	4.332	1.944	2.583
Total	14.272	8.446	5.352	14.810

Le tableau suivant présente l'évolution des paiements inéluctables des dépenses autres que celles des grands programmes, par nature :

**ECHEANCIER DES PAIEMENTS INELUCTABLES
(HORS PROGRAMMES SUIVIS A L'ARTICLE EN 2005)**

(en millions d'euros)

Catégorie de coût	Paiements 2005	Paiements 2006	Paiements 2007	Paiements ultérieurs
Divers	39,42	12,55	4,02	90,77
Études de préparation de la défense	576,22	355,35	198,40	82,86
Développement	825,18	509,29	258,11	400,88
Fabrication	2.559,96	1.284,50	638,36	1.013,31
Munition	321,20	186,56	101,79	217,46
Entretien programmé du matériel	2.874,02	1.395,04	623,50	646,44
Entretien programmé du personnel	242,64	64,04	5,17	13,73
Infrastructure	1.452,05	514,84	106,79	112,68
Restructurations	29,56	10,09	8,00	5,31
Total	8.920,24	4.332,27	1.944,14	2.583,44

Source : ministère de la Défense

4.- La gestion des crédits en 2005

a) La consommation des crédits de paiement

Au 30 juin 2005 le niveau des crédits d'équipement (titre V) des dépenses militaires en capital s'établissait à 8,45 milliards d'euros, contre 7,23 milliards d'euros au 30 juin 2004, soit une progression de 16,9 %.

Il faut préciser que les dotations initiales sont, en 2005, de 14,83 milliards d'euros (en progression de 2,0 %). De plus, les crédits ouverts atteignent 17,69 milliards d'euros (en progression de 9,7 %).

La progression de la consommation des crédits de paiements observée à en 2005 est donc liée à la progression du volume des crédits disponibles. D'après les données mises à la disposition du Parlement par la direction générale de la comptabilité publique, **votre Rapporteur a pu constater que le taux de consommation des crédits du titre V, par rapport aux crédits disponibles, était tout à fait normal.** Ce taux est de 47,8 % au 30 juin 2005, alors que le taux de consommation théorique devrait être de 50 %.

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

CONSOMMATION DES CREDITS DE PAIEMENTS DU TITRE V

(en milliers d'euros)

Loi de finances initiale	Crédits disponibles	Variation par rapport à la LFI	Consommation au 30 juin 2005	Consommation au 31 août 2005
14.828.658	17.690.168	+ 19,3 %	47,8 %	61,4 %

Source : direction générale de la comptabilité publique

b) Une importante annulation de crédits

Le décret d'avance n° 2005-1206 du 26 septembre 2005 a ouvert 611 millions d'euros au titre III du budget de la Défense, destinés à couvrir les surcoûts dus aux opérations extérieures. Corrélativement, **le décret d'annulation n° 2005-1207 du 26 septembre 2005 annule un montant identique de crédits sur le budget d'équipement de la Défense**. Ces annulations, au titre V, se répartissent de la manière suivante :

- une annulation de 79,54 millions d'euros sur le chapitre 51-61 Espace – Systèmes d'information et de communication ;
- une annulation de 168,38 millions d'euros sur le chapitre 51-71 Forces nucléaires ;
- une annulation de 0,4 million d'euros sur le chapitre 52-81 Études ;
- une annulation de 155,62 millions d'euros sur le chapitre 53-71 Équipements communs, interarmées et gendarmerie ;
- une annulation de 66,59 millions d'euros sur le chapitre 54-41 Infrastructure ;
- et une annulation de 76,49 millions d'euros sur le chapitre 55-11 Soutien des forces.

En outre, deux annulations affectent le titre VI. Elles portent sur le chapitre 66-50 Participation à des travaux civils et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire, pour un montant de 0,84 million d'euros et sur le chapitre 67-10 Subventions aux organismes sous tutelle, pour une somme de 4 millions d'euros. Les conséquences concrètes de ces annulations ne sont pas encore connues.

L'intégralité des ouvertures de crédits au titre III est donc gagée sur des annulations de dépenses des titres V et VI. Le ministère serait donc contraint, s'il n'obtenait pas des ouvertures de crédits supplémentaires dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2005, d'autofinancer les opérations extérieures. Rappelons que l'an dernier le décret d'annulation n° 2004-1147 du 28 octobre 2004 avait annulé 692,2 millions d'euros de crédits sur le budget d'équipement de la Défense pour gager des ouvertures de crédits, de même montant, sur le titre III de ce même budget (décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004).

c) Des reports prévisibles sur la gestion 2006

Le ministère observe, qu'au terme de la gestion 2004, « *le montant des crédits reportables constatés sur le titre V de la défense s'élève à 2,8 milliards d'euros dont 0,8 milliard d'euros proviennent de la précédente loi de programmation militaire et 2 milliards d'euros correspondent à la part non exécutée des deux premières annuités (2003 et 2004) de l'actuelle loi de programmation.* » Il souhaite résorber ces reports sur les années 2005, 2006 et 2007.

L'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit que les crédits de paiement disponibles en fin d'année peuvent être reportés par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé **dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux** inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce même article ajoute : « *ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances* ».

L'article 57 du projet de loi de finances prévoit la possibilité intégrale de reporter des crédits de l'essentiel du budget d'équipement de la défense. Cet article propose en effet que les reports de crédits de 9 chapitres du budget de la défense ne soient pas plafonnés à 3 % des crédits initialement votés. Les chapitres concernés sont les suivants : 51-61 Espace - Systèmes d'information et de communication, 51-71 Forces nucléaires, 52-81 Études, 53-71 Équipements communs interarmées, et de la gendarmerie, 53-81 Équipements des armées, 54-41 Infrastructure, 55-11 Soutien des forces, 55-21 Entretien programmé des matériels et 66-50 Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire.

Les seules dépenses en capital qui ne sont pas concernées par ce dispositif sont, au titre V, les crédits d'expérimentation par l'établissement technique de Bourges (42,9 millions d'euros) et, au titre VI les crédits du fonds pour la recherche duale (200 millions d'euros) les subventions aux organismes sous tutelle (132 millions d'euros). **Ce sont donc 97,5 % des dépenses en capital du budget de la défense qui s'affranchiraient de la limite de report de 3 % des crédits.**

Pour la gestion 2004, les reports de crédits des dépenses en capital atteignaient 1.512,7 millions d'euros dont 1.510,7 millions d'euros concernaient les 9 chapitres en cause. Pour la gestion 2005, les reports de crédits des dépenses en capital atteignaient 2.775,1 millions d'euros dont 2.773,8 millions d'euros concernaient les 9 chapitres en cause. Le montant des reports sur la gestion 2006 reste inconnu, mais devrait être inférieur à celui observé en 2005.

Le niveau de consommation des crédits des neuf chapitres concernés est précisé dans le tableau suivant :

CREDITS OUVERTS ET CONSOMMATION DES CREDITS AU 31 AOUT 2005

(en millions d'euros)

Chapitres	Crédits initiaux	Crédits ouverts	variation	Consommation des crédits initiaux	Consommation des crédits ouverts
51-61	1.212,2	1.393	+ 15%	72%	62%
51-71	3.083,6	3.369,5	+ 9%	54%	49%
52-81	460,7	570,8	+ 24%	91%	73%
53-71	2.244,9	2.514,7	+ 12%	80%	72%
53-81	3.278,7	3.612,4	+ 10%	67%	61%
54-41	1.181,2	1.581,8	+ 34%	79%	59%
55-11	1.318,7	1.535,5	+ 16%	64%	55%
55-21	2.003,8	2.787,9	+ 39%	97%	69%
66-50	38,5	77	+ 100%	75%	37%
Total	14.822,3	17.442,6	+ 18%	72%	61%

Source : direction générale de la comptabilité publique

Le tableau suivant présente ce que seraient les montants maxima des reports en application de l'article 15 de la LOLF :

MONTANTS MAXIMA DES REPORTS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 15 DE LA LOLF

(en millions d'euros)

Chapitres	Crédits initiaux	Report maximal
51-61	1.212,2	36,4
51-71	3.083,6	92,5
52-81	460,7	13,8
53-71	2.244,9	67,3
53-81	3.278,7	98,4
54-41	1.181,2	35,4
55-11	1.318,7	39,6
55-21	2.003,8	60,1
66-50	38,5	1,2
Total des crédits concernés	14.822,3	444,7

L'effet de l'article 57 est donc de permettre le report d'un montant des crédits compris entre 1,5 milliard puis de 3 milliards d'euros, là où l'application de la règle de l'article 15 de la loi organique permettrait des reports à hauteur de 444,7 millions d'euros.

En 2004 et 2005, le Gouvernement a édicté un principe de respect de la « norme de dépenses ». Concrètement, l'exécution de l'ensemble du budget de l'État ne doit pas dépasser le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale. Cet effort global implique une participation du budget de la défense.

Pourtant, même si le budget de la défense était exécuté à l'euro près à hauteur du montant des dotations initiales, le ministère n'aurait cependant pas consommé l'ensemble des crédits initiaux. En effet, ceux-ci ne tiennent pas compte des fonds de concours. Or le seul service de santé des armées génère des recettes à hauteur de 400 millions d'euros. La consommation de ces crédits étant décomptée dans le budget exécuté, le plafonnement de la dépense au niveau des dotations initiales implique une non-consommation d'un montant de crédits équivalent aux fonds de concours.

En outre, l'exécution 2004 ayant conduit à une dépense inférieure aux dotations initiales, les crédits disponibles en 2005 ont été majorés par des crédits dont la consommation effective implique une dépense effective supérieure aux dotations initiales.

Mécaniquement, la limitation des dépenses du ministère au niveau des dotations initiales et des reports de plus en plus volumineux entraînent d'autres reports sur les années suivantes.

Dans une réponse à son questionnaire budgétaire, le ministère de la défense indiquait à votre Rapporteur : « *Afin que l'application des règles de la LOLF en matière de report de crédits ne se traduise pas par une remise en cause du contenu physique de la LPM, il sera nécessaire de prévoir des dispositions de loi de finances pour relever le plafond des crédits reportables sur gestion ultérieure non seulement pour 2006 mais aussi pour les exercices suivants.* »

Une nouvelle demande de relèvement de plafond est donc à attendre dans le projet de loi de finances pour 2007.

5.– Vers un nouveau mode de gestion des engagements

Avec la disparition des autorisations de programme et la fin du caractère illimité des engagements, le ministère devra inventer une nouvelle gestion de ses engagements, passant d'une logique de stock à une logique de flux.

a) Les ouvertures et les annulations

Loi de finances rectificative pour 2004 a procédé à des ouvertures et des annulations d'autorisations de programmes.

Au titre V, une ouverture de 143 millions d'euros a été effectuée sur le chapitre 51-71 – Forces nucléaires afin de prendre en charge, notamment le financement du missile M51 ;

– une ouverture de 90 millions d'euros en autorisations de programme a été effectuée sur le chapitre 52-81 – Études, afin d'ajuster les dotations aux besoins ;

– une ouverture de 217 millions d'euros a été réalisée sur le chapitre 53-81 – Équipement des armées ;

– une ouverture de 12,51 millions d'euros en autorisations de programme a été réalisée sur le chapitre 54-41 – Infrastructure afin de financer des opérations de réaffectations immobilières entre les différents services du ministère ;

– une ouverture de 93 millions d'euros en autorisations de programme a été effectuée sur le chapitre 55-21 – Entretien programmé des matériels.

Au titre VI, 8 millions d'euros en autorisations de programme ont été ouverts sur le chapitre 67-10 – Subventions aux organismes sous tutelle, afin d'ajuster les crédits aux besoins constatés et 12 millions d'euros ont été ouverts sur le chapitre 66-50 – Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire, afin d'abonder les moyens d'engagement du Fonds pour les restructurations de la défense.

b) La mobilisation des autorisations de programme

Avec un montant de 15,12 milliards d'euros en 2004, les engagements ont connu un rebond de 1,7 milliard d'euros par rapport au niveau atteint en 2003, tout en restant inférieurs à celui de 2002 (17 milliards d'euros). Ce montant avait atteint, il est vrai, un montant historique, du fait de l'imputation sur la gestion 2003 d'une somme de 3,1 milliards d'euros correspondant à une commande globale et de 398 millions d'euros au titre du financement du volet fiscal de la réforme de DCN. L'effort du ministère en matière d'engagement et de résorption du stock d'autorisations de programme demeure donc toujours aussi soutenu.

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

ENGAGEMENTS DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en milliards d'euros)

	LFI	AP disponibles	AP engagées	AP engagées / LFI (en %)	AP engagées / AP disponibles (en %)
1996	13,56	n.d.	9,33	69	n.d.
1997	13,52	26,33	12,23	90	46
1998	12,35	24,85	12,21	99	49
1999	13,11	24,46	13,07	100	53
2000	13,33	25,86 (1)	16,36	123	63
2001	12,92	24,75 (2)	14,59 (3)	113	59
2002	13,01	26,9	17,1	131	63
2003	15,3	24,2	13,4	88	56
2004	16,77	26,05	15,22	90	58

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

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

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

Source : rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, pour l'année 2002 et pour l'année 2003 et le ministère de la défense pour l'année 2004

Le stock d'autorisations de programmes disponibles à l'engagement, d'un montant de plus de 15 milliards d'euros à la fin de 1996 a été réduit à un montant qui oscille entre 9,7 et 11,3 milliards d'euros depuis 2000, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU STOCK D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AP disponibles à l'engagement	15,2	11,8	11,2	9,7	10,45	9,72	10,76	11,35
dont AP non affectées	6	5,9	4,1	4,1	5,08	5,55	5,45	4,76
dont AP affectées (1)	9,2	6,4	7,1	5,6	5,37	4,17	5,31	6,59

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

À la fin de la gestion 2004, le ministère de la Défense disposait de 11,35 milliards d'euros d'autorisations de programme disponibles à l'engagement – dont 4,76 milliards d'euros d'autorisations de programme non encore affectées. Déduction faite des autorisations de programme réservées pour la commande globale des frégates multi-missions (2.711 millions d'euros), le montant des AP disponibles à l'engagement s'élève à 8,66 milliards d'euros (hors parts étrangères et programmes civils). Sur la période 1997-2003, l'encours a diminué de moitié.

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

SITUATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME DE 1997A 2004

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Autorisations de programme disponibles à l'affectation	5.996	5.898	4.126	4.112	5.077 (2)	5.551 (3)	5.450	4.760
Autorisations de programme disponibles à l'engagement (1)	15.217	11.840	11.247	9.719	10.453 (2)	9.721 (3)	10.759 (4)	11.350

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

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

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

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

Source : ministère de la Défense

Le tableau suivant retrace l'évolution des ouvertures d'autorisations de programme en lois de finances initiales, de 1995 à 2004 :

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

(en millions d'euros)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
14.473	13.560	13.523	12.348	13.110	13.333	12.916	13.009	15.300	16.769

Source : ministère de la Défense

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 qui **devraient nécessiter 5,86 milliards d'euros de ressources en 2005** ;

- 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.

S'agissant de l'exécution des crédits sur la période comprise entre 1998 et 2004, l'optimisation de la consommation des autorisations de programme a permis d'accroître les engagements, qui sont passés de 12,2 milliards d'euros en 1998 à 15,2 milliards d'euros en 2004.

Cette évolution est illustrée par le tableau suivant :

EVOLUTION DES ENGAGEMENTS DE 1996 A 2004
(hors parts étrangères et programmes civils)

(en milliards d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
12,2	13,1	16,3	14,6	17,0	13,4	15,2

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.

En 2005, les dotations initiales en autorisations de programmes atteignent 15,31 milliards d'euros. Les ressources disponibles, compte tenu des reports, de la loi de finances rectificative pour 2004, des annulations et des fonds de concours devraient atteindre 25,87 milliards d'euros (prévisions). Sans la part étrangère et des programmes civils (PE/PC), ce montant serait de 25,37 milliards d'euros.

Les prévisions d'engagements sont de 17,01 milliards d'euros avec PE/PC et 16,92 milliards d'euros sans cette part.

c) Les nouveaux modes de gestion des engagements

Que vont devenir les autorisations de programmes non consommées alors qu'elles doivent disparaître du fait de la pleine entrée en vigueur de la LOLF ?

L'article 62 de la LOLF a pour objectif d'assurer la transition entre le système de gestion régi par l'ordonnance de 1959 et celui prévu par la LOLF. Il n'autorise à reporter que les crédits de dépenses ordinaires et les crédits de paiement. Cette disposition ne prévoit, ni n'autorise le report des AP disponibles sur les dépenses en capital.

Les autorisations de programme deviennent sans portée et n'ont plus cours en 2006. Il n'y a pas de survivance des AP qui demeureraient sans limitation de durée alors que l'ordonnance est abrogée et qu'elles ne tiennent leurs propriétés que de l'ordonnance. Le stock des AP libres d'emploi tombe donc de lui-même à la fin de l'exercice 2005 : il n'y a pas lieu de les annuler. La logique de stock liée à des AP sans limitation de durée – sauf annulation – est remplacée par une logique de flux avec des AE annuelles.

Pourtant, il faut également assurer la continuité des opérations d'investissement exécutées par l'État déjà engagées et dont les crédits ont fait l'objet d'une affectation.

Les AP affectées à une opération d'investissement mais non encore engagées juridiquement permettent la couverture de la tranche fonctionnelle des investissements. Dans le cadre du « Palier 2006 », il a donc été décidé de laisser en place dans les systèmes d'information les affectations, qu'elles portent sur les AP engagées ou non, à la fin de l'exercice 2005. Au cours de l'exercice 2006 à partir du moment où le montant des AP affectées non engagées de la fin de la gestion 2005 sera connu, il conviendra de régulariser cette situation en couvrant par des AE spécifiques les opérations d'investissement qui ont été basculées.

Au ministère de la défense, les prévisions pour la fin de la gestion 2005 font état d'environ **5,5 milliards d'euros d'AP affectées non engagées**. Au sein de cette enveloppe se trouverait une somme de 800 millions d'euros au titre du programme M51. En principe, les AP affectées non engagées devraient être systématiquement « reportées » sur la gestion de 2006 (au moyen d'ouvertures d'AE).

Par ailleurs, le montant des AP non affectées – qui ont donc vocation à disparaître au 31 décembre 2005 – devrait atteindre 3 milliards d'euros. Au sein de cette somme, un montant de 1,1 milliard d'euros concerne le programme Barracuda. Cette dernière dotation doit pouvoir faire l'objet d'une ouverture d'AE correspondante en 2005, pour le bon déroulement du programme.

Par ailleurs, la gestion du ministère de la défense de ses dépenses en capital reposait sur la « mobilisation du stock d'autorisations de programme ». Avec la disparition des AP et la fin du caractère illimité des engagements, le ministère devra inventer une nouvelle gestion de ses engagements, **passant d'une logique de stock à une logique de flux**.

Il faudra donc s'assurer de la fiabilité des prévisions d'engagement pour l'année à venir dès la construction budgétaire – concrètement, dès le mois de juin de l'année précédente.

II.- LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT

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

La mise en place du conseil des systèmes de forces (CSF), au début de l'année 2004 doit permettre d'améliorer la conduite des programmes d'armement et l'efficacité de la dépense publique en renforçant le pouvoir d'arbitrage du Chef de l'état-major des armées (CEMA).

Sous sa présidence, le conseil des systèmes de forces réunit périodiquement le DGA, le SGA, le contrôle général des armées, les chefs d'états-majors des forces et le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) pour analyser collégialement les différentes options possibles d'arbitrage en matière d'acquisition d'équipements des forces armées.

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

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

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

La structure entourant le CSF comprend :

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

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

A.– LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT

L'effectif budgétaire total de la Délégation générale pour l'armement (DGA), hors comptes de commerce, est de 16.873 équivalents temps plein en 2006. 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. Elle a également réalisé une profonde réforme en 2005.

Le tableau suivant présente les crédits de la DGA au titre de la préparation et la conduite des programmes d'armement :

**ÉVOLUTION DES CREDITS DE LA DELEGATION GENERALE POUR L'ARMEMENT
AU TITRE DE LA PREPARATION ET LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT**

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006
Dépenses de personnel	805,55	886,46
Dépenses de fonctionnement	281,83	136,25
Dépenses d'investissement	972,2	1.069,33
Dépenses d'intervention	320,60	—
Total	2.062,80	2.092,03

Compte tenu des incertitudes quant à la ventilation des crédits de 2005 selon la nouvelle nomenclature issue de la mise en œuvre de la loi organique, les comparaisons entre 2005 et 2006 par catégorie de dépenses sont vaines.

En revanche, globalement, la DGA devrait disposer de crédits en hausse de 1,4 % en 2006 pour la préparation et la conduite des programmes d'armement.

1.– La poursuite de la modernisation de la DGA

La poursuite de la modernisation de la DGA s'est concrétisée par la publication, le 1^{er} février 2005, des nouveaux textes d'organisation de la délégation.

a) La « feuille de route »

La « feuille de route » définie par le ministre repose sur les points suivants :

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

– se doter des moyens d'assurer une maîtrise d'ouvrage forte, en renforçant les compétences techniques de la DGA dans les domaines clés pour le ministère, en dynamisant la gestion des ressources humaines dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle des moyens avec le secrétariat général pour l'administration (SGA) et en envisageant toutes les dispositions réglementaires ou statutaires permettant d'en améliorer l'efficacité ;

– et réaffirmer le rôle central de la DGA dans le développement de la base industrielle et technologique de défense nationale et européenne afin d'assurer au pays, sur le long terme, le libre accès aux capacités technologiques et industrielles nécessaires à l'équipement des armées, en mettant en œuvre une politique

volontariste de préparation de l'avenir, d'accompagnement de l'industrie et d'intelligence économique.

La nouvelle organisation s'inscrit dans le strict cadre de cette feuille de route et répond à quatre principes :

– elle est calquée sur les missions de la Délégation, identifiant deux grands ensembles d'activités (pôles) ;

– elle offre aux interlocuteurs de la DGA, notamment les états-majors ou les industriels, des points d'entrée bien identifiés ;

– elle renforce les capacités de la DGA dans les domaines critiques, chacun étant placé sous une autorité unique chargée de les développer et de les faire fructifier, qu'il s'agisse en particulier de l'expertise technique, des ressources humaines, des activités financières ou des systèmes d'information ;

– et elle permet d'investir dans les domaines clés pour la Défense, en rassemblant les responsabilités de préparation de l'avenir aux plans technologique, industriel et de coopération.

b) La réorganisation en deux pôles

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

Le pôle « opérations » est constitué de la direction des systèmes d'armes, de la direction des essais – issue du sous-ensemble « essais » de la direction des centres d'expertise et d'essais dont elle reprend également certaines des activités centrales – du service de la maintenance aéronautique et de la nouvelle direction de l'expertise technique. Ce pôle représente 72 % des personnels et 28 % du budget de fonctionnement de la DGA (hors rémunérations et charges sociales) et rassemble plus des deux tiers des effectifs de la DGA dans les directions suivantes :

– la direction de l'expertise technique, entièrement nouvelle, qui a pour missions de préparer, de coordonner et de veiller à la mise en œuvre des compétences techniques requises pour assurer une maîtrise d'ouvrage forte, pouvant par ailleurs être mises à profit pour d'autres services de l'État ;

– la direction des systèmes d'armes est l'interlocuteur naturel des états-majors pour les programmes et opérations d'armement, dont elle assure la conduite ;

– la direction des essais assure les évaluations des systèmes d’armes tout au long de la conduite des programmes, de manière indépendante des industriels maîtres d’œuvre ;

– le service de la maintenance aéronautique (SMA), en charge des activités de maintenance et de modernisation des matériels aéronautiques qui lui sont confiés.

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

Ce pôle représente 4 % du personnel et 56 % du budget de fonctionnement de la DGA (hors rémunérations et charges sociales). Il gère en effet les subventions de fonctionnement versées à l’ONERA et aux écoles sous tutelle, qui représentent 146 millions d’euros, soit plus de 50 % du budget total de fonctionnement de la DGA (hors rémunérations et charges sociales).

Ces deux pôles sont complétés par des directions fonctionnelles, qui représentent 24 % des personnels et 16 % du budget de fonctionnement de la DGA (hors rémunérations et charges sociales) et constituent les interlocuteurs naturels du secrétariat général pour l’administration par l’intermédiaire de ses différentes directions que sont :

– la direction des ressources humaines, dont l’organisation est modifiée selon une approche axée sur les grands processus, dont la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;

– la direction des plans, du budget et de la gestion, qui est l’interlocuteur naturel de la direction des affaires financières ;

– et la direction du progrès et de la qualité, en charge de l’amélioration continue de l’efficacité de la DGA, ainsi que de la qualité dans ses composantes à la fois interne et externe.

2.– Les effectifs

Les effectifs budgétaires accordés à la délégation générale pour l’armement ne sont pas ventilés par direction.

Le tableau suivant permet de visualiser les effectifs budgétaires de la délégation :

EFFECTIFS DE LA DELEGATION GENERALE POUR L'ARMEMENT

	2005	2006
	Zone budgétaire	Plafond d'emplois (ETP)
Militaires	2.220	n.c.
Fonctionnaires	5.176	n.c.
Contractuels	2.835	n.c.
Ouvriers	4.641	n.c.
Total	14.872	16.873

Source : ministère de la Défense

Votre Rapporteur ne dispose pas de la répartition de ce plafond d'emplois par catégorie. Le ministère lui a indiqué que « *compte tenu de la récente réorganisation de la DGA et des changements de périmètre induits par la mise en œuvre de la LOLF, il n'est actuellement pas possible de fournir la répartition du budget par direction* ». 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.

Le tableau suivant présente la réalisation des emplois budgétaires de la DGA :

EFFECTIFS REALISES DE LA DELEGATION GENERALE POUR L'ARMEMENT

	Effectifs budgétaires 2005			Effectifs réalisés au 30 juin 2005		
	Zone budgétaire	SMA	Total DGA	Zone budgétaire	SMA	Total DGA
Militaires	2.220	87	2.307	2.237	97	2.334
Fonctionnaires	5.176	655	5.831	5.189	612	5.801
Contractuels	2.835	254	3.089	2.798	258	3.056
Ouvriers	4.641	2.408	7.049	4.669	2.305	6.974
Total	14.872	3.404	18.276	14.893	3.272	18.165

Source : ministère de la Défense

3.– Le coût d'intervention de la DGA

Le coût d'intervention est la mesure de l'ensemble des coûts de structure (rémunération du personnel, fonctionnement et investissements courants des services) générés par l'activité propre de la DGA. Son évaluation est limitée à la seule partie « étatique » de la DGA c'est-à-dire la totalité de ses directions, y compris la direction des centres d'expertise et d'essais 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 2005 à 899 millions d'euros, contre 911 millions d'euros en 2004 (- 1,3 %), représentant une baisse de plus d'un tiers, en euros constants, par rapport à 1996. Les mesures prises pour réduire le coût d'intervention concernent ses trois postes principaux de dépenses : rémunérations et charges sociales, fonctionnement courant des services, investissements techniques.

Les dépenses de rémunérations et charges sociales, qui représentent environ 65 % du coût total doivent être limitées à 580 millions d'euros.

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, l'homogénéisation du parc et des applications informatiques, l'optimisation des achats par la globalisation et la mise en concurrence systématique. Au total, les frais de fonctionnement et les investissements propres qui représentent environ 35 % du coût total de la DGA doivent être limités à 319 millions d'euros.

4.– L'expertise technique et les essais

La direction des centres d'expertise et d'essais, créée en janvier 1997, a disparu en tant que telle dans le cadre de la réforme de la DGA, officialisée par le décret paru le 31 janvier 2005. Les centres d'expertise et d'essais ont été répartis entre une direction de l'expertise technique (DET) et une direction des essais (DE).

La mission de la direction de l'expertise technique consiste à :

- élaborer et mettre en œuvre la politique de la délégation générale pour l'armement en matière de maintien et d'adaptation de la capacité technique nécessaire à l'exécution de ses missions,

- effectuer, ou faire effectuer, les études, les expertises et évaluations techniques et assurer la cohérence technique des travaux conduits par la délégation générale pour l'armement,

- élaborer, en concertation avec les états-majors, la politique du ministère en matière de soutien logistique intégré et en définir les méthodes de mise en œuvre,

- participer à l'élaboration de la réglementation technique concernant les matériels aéronautiques, de sécurité et de défense.

La mission de la direction des essais consiste à satisfaire les besoins en essais de la Défense, maintenir à un haut niveau d'excellence la capacité de test et d'évaluation de la DGA et construire, avec les partenaires européens, la base de test et d'évaluation de défense européenne.

Désormais seul le chiffre d'affaires essais global DGA fait l'objet d'un objectif valorisé sous forme de chiffre d'affaires. Ce chiffre d'affaire prévisionnel – qui concerne l'activité de production d'essais – s'élève en 2005 à 460 millions d'euros. Il devrait en être de même en 2006.

L'effectif autorisé de la DET en 2005 est de 3.840 postes. Il atteint même 4.864 en ajoutant les personnels techniques mis à disposition des services de programmes et des structures intégrées de soutien.

L'effectif autorisé de la DE en 2005 est de 4.408 postes. Il atteint même 4.450 en ajoutant les personnels techniques mis à disposition des services de programmes et des structures intégrées de soutien.

C.– L'EUROPE DE L'ARMEMENT

1.– Le développement de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement

L'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) créé en 1996, regroupe la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique, depuis le 27 mai 2003 et l'Espagne depuis le 6 janvier 2005.

a) Le fonctionnement de l'OCCAR

L'élargissement de cette organisation à de nouveaux États a été envisagé dès sa mise en place. Une des conditions d'adhésion est la participation du pays demandeur à un programme géré par l'OCCAR. 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.

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

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

TABLEAU DES PROGRAMMES GERES PAR L'OCCAR

Programmes	Pays participants	Maîtrise d'œuvre industrielle	Montant du programme <i>(en milliards d'euros 2004)</i>
A400M	France, Allemagne, Espagne, Belgique (et Luxembourg), Royaume-Uni, Turquie	Airbus Military SAS	25,15
Radars de contrebatterie COBRA MCO inclus (32 millions d'euros)	France, Allemagne, Royaume-Uni	Consortium Euroart advanced radar technology GmbH (regroupe Thales Air Defence, EADS Deutschland, Thales Defence Ltd, Lockheed Martin)	1,54
Famille de système sol-air futurs (FSAF)	France, Italie	G.I.E. Eurosam (MBDA-France, MBDA-Italie, Thales)	5,97
Hélicoptère Tigre (HAP-HAC) (en cours d'intégration)	France, Allemagne, Espagne (<i>coopération en cours de finalisation</i>)	Eurocopter MTR GmbH pour le moteur (MTU, Turboméca, Rolls-Royce)	16,15

Source : ministère de la Défense

En matière de coopération européenne, plusieurs avancées récentes sont à signaler. L'Espagne a annoncé son intention d'acquiescer des hélicoptères NH90. La Belgique pourrait également prendre ce type de décision avant la fin de l'année. À l'occasion du Salon du Bourget 2005, l'Italie a rejoint le programme HELIOS II au même titre que la Belgique et l'Espagne. Une initiative dans le domaine des drones de combat a été engagée par la France relative à un projet européen de démonstrateur de drone de combat (UCAV-NEURON). L'Italie et la Suisse ont déjà signé un arrangement administratif de coopération bilatéral avec la France. La signature de la Suède, de l'Espagne et de la Grèce est attendue prochainement. La Belgique pourrait également rejoindre le projet. Le contrat avec l'industrie pourrait être signé avant la fin de l'année.

b) Le rôle de la DGA

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

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

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

2.- La montée en puissance de l'Agence européenne de défense

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

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

Les ministres de la défense siégeront également au sein du Comité directeur de l'Agence, qui prendra la plupart des décisions importantes, le cas échéant selon les lignes directrices données par le Conseil. Par ailleurs, dans le même souci d'efficacité, différentes formations non ministérielles du Comité directeur sont prévues afin que les représentants des États membres au Comité directeur disposent à la fois de l'expertise et de l'autorité nationale sur les sujets traités (formations directeurs nationaux d'armement, directeurs nationaux de recherches, responsables planification de capacités de défense...).

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

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

Le budget général de l'Agence pour 2004 a été fixé à 1,926 million d'euros. Il est financé par tous les États participant à l'Agence – c'est-à-dire tous les États membres de l'Union européenne sauf le Danemark – selon leur contribution au budget général de la Communauté. Le budget pour 2005 atteint 19,91 millions d'euros (dont 3,211 millions d'euros financés par la France). **Le budget prévisionnel 2006 est estimé à 23 millions d'euros.** Cette augmentation vise à accroître la part opérationnelle du budget de l'Agence et à la doter des moyens nécessaires à son fonctionnement, notamment en termes de frais de personnels.

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

3.– Le processus ECAP

Le processus ECAP a été lancé en 2001 afin de combler les lacunes capacitaires de l'Union européenne. Il comprend 14 groupes de projet actuellement actifs, sous le pilotage de la HTF (Headline Task Force, groupe de travail du Comité militaire).

L'Agence, qui a notamment pour mission de « *coordonner la mise en œuvre d'ECAP* », travaille à la mise en œuvre d'un processus plus global de développement des capacités européennes. Par ailleurs, son Comité directeur (qui comporte notamment les formations ministérielles et des responsables nationaux de planification de défense) devrait permettre une relation plus efficace entre les impulsions qu'elle donnera dans le domaine de comblement des capacités et l'effet produit sur les planifications nationales, améliorant l'efficacité du dispositif.

L'État-major de l'Union européenne a mené avec l'Agence une évaluation des groupes de projet ECAP et a présenté ses observations dans un document qui a été approuvé par le Conseil « affaires générales » réuni en présence des ministres de la défense le 23 mai dernier. Ce document propose notamment que les groupes ECAP, focalisés sur les concepts, la doctrine, l'entraînement et les procédures opérationnelles, soient maintenus dans l'organisation actuelle. Par ailleurs, les groupes faisant appel à des aspects armement, de recherche ou industriels sont intégrés dans les six « équipes de développement intégrées » par lesquelles l'Agence envisage de structurer son approche capacitaire.

CHAPITRE IV.— L'ADAPTATION DES SYSTEMES DE FORCES

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

La loi de programmation militaire repose sur huit systèmes de force : Dissuasion, Commandement, conduite, communication et renseignement (C3R), Projection et mobilité, Frappe dans la profondeur, Maîtrise du milieu aéroterrestre, Maîtrise du milieu aéromaritime, Maîtrise du milieu aérospatial et Préparation et maintien de la capacité opérationnel.

Les huit systèmes de forces définis par la loi de programmation militaire étaient de deux types différents : cinq étaient associés à des grandes fonctions opérationnelles, en général interarmées et trois étaient dits « de milieu », c'est-à-dire couvrant des fonctions plus étroitement liées à une armée.

Les responsabilités du chef d'état-major des armées (CEMA) dans le domaine de la cohérence capacitaire et la recherche d'une meilleure réactivité, ont conduit à modifier cette organisation pour regrouper au sein de l'EMA et de la DGA, l'ensemble des systèmes de forces (collègue des OCO et ASF). Par ailleurs, la cohérence organique de chaque armée est assurée par un officier de cohérence d'armée (OCA).

L'évolution de la situation stratégique et des technologies, ainsi que le retour d'expérience, ont fait reconsidérer le périmètre de certains systèmes de forces. Il s'agissait notamment de mieux prendre en compte l'importance accrue de la fonction protection et de la logistique, le développement des technologies de l'information et la montée en puissance des opérations en réseaux.

Le rapprochement de nos structures avec celles de nos principaux partenaires dans le cadre de la montée en puissance de l'Europe de la défense est également intervenu dans l'évolution des systèmes de forces.

Les cinq nouveaux systèmes de forces sont les suivants : Dissuasion, Commandement et maîtrise de l'information, Engagement et combat, Projection, mobilité et soutien et Protection et sauvegarde.

L'analyse des crédits demandés par systèmes de forces permet de mieux visualiser leur pertinence, voire leur urgence au regard des missions assignées à nos armées.

I.- LA DISSUASION

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

A.- LA DISSUASION DEMEURE ADAPTEE AUX NOUVELLES MENACES

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

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

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

1.- L'abandon de la composante terrestre

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

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

2.- L'adaptation aux nouvelles menaces

Au cours du discours précité, le Président de la République a précisé : *« La dissuasion doit également nous permettre de faire face aux menaces que pourraient faire peser sur nos intérêts vitaux des puissances régionales dotées d'armes de destruction massive. J'évoquais tout à l'heure le développement par certains États de capacités balistiques qui pourraient leur donner les moyens, un jour, de menacer le territoire européen avec des armes nucléaires, biologiques ou chimiques. S'ils étaient animés d'intentions hostiles à notre égard, les dirigeants de ces États doivent savoir qu'ils s'exposeraient à des dommages absolument inacceptables pour eux... Et dans ce cas, le choix ne serait pas entre l'anéantissement complet d'un pays ou l'inaction. Les dommages auxquels s'exposerait un éventuel agresseur s'exerceraient en priorité sur ses centres de pouvoir, politique, économique et militaire. »*

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

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

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

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

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

B.- LES MOYENS DE LA DISSUASION

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

Les crédits de paiement proposés pour 2006 s'élèvent à 3.322 millions d'euros, en hausse de 5,5 % par rapport à 2005, tandis que les autorisations de programme atteignent à 3.613 millions d'euros. **Le budget 2006 met donc en application les orientations de la loi de programmation**, rompant en cela avec une chute de 37 % des crédits de paiement observée de 1991 à 2001.

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

EFFORT EN FAVEUR DE LA DISSUASION

(en millions d'euros)

Programme	AP 2005	CP 2005	AE 2006	CP 2006
Environnement et prospective	17,6	38,6	49,2	43,6
Préparation et emploi des forces	342,7	300,3	317,4	370,3
Soutien de la politique de défense	41,7	44,3	79,3	56,3
Équipement des forces	2.783,6	2.764,4	3.167,0	2.851,7
Total	3.185,5	3.147,5	3.612,9	3.322,0

Source : projet de loi de finances

Cette consolidation résulte de la conjonction des besoins de financement de grands programmes de la dissuasion et notamment du missile air-sol à moyenne portée amélioré, des sous-marins lanceurs d'engin de nouvelle génération ou de la simulation. La proportion des crédits consacrés à la dissuasion nucléaire par rapport à la totalité des crédits du titre V, soit 20 % dans le projet de loi de finances pour 2004, est proche des dispositions de la loi de programmation pour la période 1997-2002, qui prévoyait que ces crédits ne devaient pas dépasser 20 % des crédits de paiement des dépenses en capital.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CRÉDITS TRANSFÉRÉS AU CEA

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	1.328,3	1.368,1	1.418,0	1.483,6	1.597
Crédits de paiement	1.166,2	1.277,4	1.303,1	1.315,4	1.329

Source : projet de loi de finances

Les dotations transférées au CEA progresseront, par rapport à 2005, de 7,6 % en autorisations d'engagement et de 1 % en crédits de paiement. Elles permettront notamment le lancement des actions suivantes : projet de simulation, réalisation du réacteur d'essai dédié à la propulsion nucléaire navale, ordinateur de calculs pour la garantie des armes via la simulation et démantèlement des anciennes usines de Pierrelatte et Marcoule.

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

La simulation consiste à reproduire, à l'aide d'expériences ou par le calcul, les phénomènes observés au cours du fonctionnement d'une charge nucléaire. L'objectif est de disposer d'un ensemble de logiciels décrivant les différentes phases du fonctionnement d'une arme nucléaire et reposant sur une représentation des lois physiques mises en jeu. La validation globale en sera obtenue par recalage sur les résultats des essais nucléaires passés, tandis que la validation des modèles physiques décrivant les phénomènes essentiels du fonctionnement des armes nucléaires reposera sur des moyens de laboratoire appropriés. Les deux principaux moyens spécifiques sont la machine radiographique Airix, pour la visualisation détaillée du comportement hydrodynamique de l'amorce, et le laser Mégajoule, pour l'étude de nombreux processus physiques élémentaires dont celle des phénomènes thermonucléaires.

S'agissant de la simulation numérique, l'enjeu est de construire des schémas numériques suffisamment précis pour accepter les modèles physiques perfectionnés mais dont la complexité reste toutefois cohérente avec la puissance des ordinateurs. La réalisation de l'installation Airix dotée d'un axe de mesure est achevée. Un second axe, permettant d'obtenir, au cours d'une même expérience, plusieurs clichés radiographiques à différents instants et suivant différents angles d'observation serait disponible en 2011. Quant à la réalisation du laser mégajoule, il s'agit d'un projet particulièrement complexe. La mise à disposition du laser mégajoule à pleine puissance est désormais prévue en 2009 mais la première expérience d'ignition et combustion thermonucléaire d'une cible cryogénique n'aura pas lieu avant 2011.

2.- La force océanique stratégique

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

a) Les sous-marins

Les crédits finançant les SNLE de la FOST sont répartis entre construction et maintien en condition opérationnelle. À partir des données disponibles dans le projet annuel de performance, votre Rapporteur présente dans ce tableau les crédits de paiements consacrés au programme SNLE NG, en tenant compte des crédits inscrits pour 2006 :

CREDITS DE PAIEMENTS CONSACRES AU PROGRAMME SNLE NG JUSQU'EN 2006
(en millions d'euros)

	Avant 2005	2005 (prévision)	2006 (prévision)	Total
SNLE NG	7.151,92	488,61	421,43	8.061,96
Adaptation au M51	95,26	96,42	55,98	247,66
Autres	26,29	61,20	60,46	147,95
Total	7.273,47	646,23	537,87	8.457,57

Par ailleurs, à partir des mêmes données, votre Rapporteur présente les engagements consacrés au programme SNLE NG, en tenant compte des crédits inscrits pour 2006 :

**AUTORISATIONS DE PROGRAMME OU D'ENGAGEMENT CONSACREES
AU PROGRAMME SNLE NG JUSQU'EN 2006**
(en millions d'euros)

	Avant 2005	2005 (prévision)	2006 (prévision)	Total
SNLE NG	8.140,6	330,0	361,6	8.832,2
Adaptation au M51	258,3	62,0	104,5	424,8
Autres	138,6	43,0	60,1	241,8
Total	8.537,5	435,0	526,2	9.498,8

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

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

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

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

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

CALENDRIER RÉVISÉ DU PROGRAMME SNLE-NG

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

Le troisième SNLE-NG, le *Vigilant*, a été lancé en novembre 2004.

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

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

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

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

b) Les missiles balistiques

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

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

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

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

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

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

Si la convergence de l'admission au service actif du quatrième SNLE-NG et de sa dotation en M51 n'a pas été remise en cause, la date en a été reportée lors de la préparation de la loi de programmation militaire, de 2008 à 2010. Le premier essai en vol est prévu pour l'été 2006.

Le tableau suivant rappelle crédits demandés, inscrits en 2005 sur le chapitre 51-71, article 64, et à la sous-action « dissuasion M51 » (ensemble des crédits) en 2006 au titre du programme M51 :

CRÉDITS DU PROGRAMME M51

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	812,1	804,8	792,6
Crédits de paiement	501,5	571,9	608,0

Source : projet de loi de finances

3.- La composante aéroportée

La composante aéroportée de la dissuasion relève d'une part des Super-Étendard du groupe aéronaval et, d'autre part, des Mirage 2000N dépendant des forces aériennes stratégiques (FAS). Leur armement commun est le missile air-sol moyenne portée (ASMP). En 2008, le binôme Rafale – ASMP amélioré devrait succéder au couple Mirage 2000N – ASMP. Le Mirage 2000N est capable d'effectuer une pénétration à très basse altitude et à très grande vitesse en suivi de terrain automatique.

Pour effectuer ses missions, le Mirage 2000N dispose :

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

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

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

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE MIRAGE 2000N K3

(en millions d'euros)

	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	15,8	15,7
Crédits de paiement	32,6	22,8

Source : projet de loi de finances

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

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

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

Le tableau suivant rappelle crédits demandés, inscrits en 2005 sur le chapitre 51-71, article 67, et à la sous-action 3dissuasion ASMPA » en 2006 au titre du programme ASMP-A :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LES MISSILES ASMP-A

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	19,80	64,7	217,5
Crédits de paiement	117,90	128,2	119,0

Source : projet de loi de finances

II.- LE COMMANDEMENT ET LA MAITRISE DE L'INFORMATION

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

Dans le projet de loi de finances, ce système de forces est malheureusement présenté sous son sigle anglophone : C4ISR. Ce sigle signifie : *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*, soit, en français, commandement, conduite, communication, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance.

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

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

A.– LE RENSEIGNEMENT STRATEGIQUE

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

RENSEIGNEMENT STRATEGIQUE

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

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

1.– Le satellite de renseignement stratégique Hélios II

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

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

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

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

Au titre du budget **2006**, des autorisations de programmes sont demandées à hauteur de 66,4 millions d'euros (contre 80,4 millions d'euros en 2005) et des crédits de paiements sont demandés pour un montant de 33 millions d'euros (contre 85,12 millions d'euros en 2005). Ces crédits, inscrits à l'article 69 du chapitre 51-61 en 2005, figureront à la sous-action 14 en 2006.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME HÉLIOS II

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	59,52	80,4	66,4
Crédits de paiement	46,55	85,1	33,0

Source : projet de loi de finances

Le lancement de Hélios II A s'est déroulé le 18 décembre 2004 et celui d'Hélios II B est prévu en 2008. Le décalage du programme Hélios II, dû à des évolutions techniques – l'introduction de la très haute résolution – demeure compatible avec la continuité de service, compte tenu du bon état de fonctionnement des satellites Hélios I.

Pour accéder à l'imagerie « tout temps », la France a initié des projets de coopération avec l'Italie (l'accord Cosmo-Skymed a été signé en juin 2005) et l'Allemagne (projet SarLupe) qui reposent sur le principe de l'échange de capacités, c'est-à-dire par un partage du temps d'utilisation des satellites optiques développés par la France et des satellites radar développés par l'Italie et l'Allemagne.

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

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

2.– Le bâtiment MINREM

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

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

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

Le coût total du programme serait de 123,5 millions d'euros (coûts des facteurs de janvier 2004°).

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

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME MINREM

(en millions d'euros)

	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	1,3	0,6
Crédits de paiement	37,6	5,9

B.– LES SATELLITES DE COMMUNICATION SYRACUSE

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

Son successeur, **Syracuse III**, doit assurer sa continuité, étendre le parc de stations, accroître la capacité de résistance à la guerre électronique d'un nombre important de liaisons et étendre la zone de couverture. Ce programme implique la fourniture de trois satellites. Une première phase, sous maîtrise d'œuvre nationale, doit permettre à la France de mettre en orbite un premier satellite de nouvelle génération. **La mise en service du premier satellite est prévue pour la fin de l'année, après son lancement le 13 octobre 2005.**

La multiplication des engagements de la France sur des théâtres extérieurs d'opérations nécessite de pouvoir transmettre à très longue distance des débits élevés de communications pour la conduite de ces opérations. Jusqu'ici, les communications militaires étaient assurées par la constellation de quatre satellites Telecom II, dans le cadre du programme Syracuse II. Pour la première fois, le ministère de la défense va disposer d'un réseau dédié totalement sécurisé, résistant au brouillage et protégé contre la guerre électronique, qui va renforcer l'autonomie stratégique de la France. Syracuse IIIA va apporter à la fois plus de capacité, de souplesse, de service et de disponibilité par rapport à la génération précédente. Selon l'intensité des opérations, Syracuse-III permettra l'utilisation d'un Intranet militaire et fournira des communications sécurisées par téléphone et par fax, ainsi qu'une plus grande interconnexion de réseaux et une interopérabilité accrue entre armées. Cette nouvelle constellation va en outre élargir la couverture satellitaire de 50 degrés vers l'Est : elle s'étendra des Antilles à l'Afghanistan, avec une zone aveugle sur une partie de l'Asie et le Pacifique.

Ce programme permet à la France d'être au premier rang des nations ayant atteint ce niveau d'autonomie stratégique. En mai 2004, l'OTAN a opté pour l'offre conjointe des ministères de la défense français, britannique et italien – au détriment d'une proposition américaine – pour remplacer la constellation actuelle de satellites de télécommunications de l'OTAN. Ce programme, « NATO Satcom V » s'appuie sur les satellites militaires nationaux de ces trois pays : Syracuse, Skynet et Sicral.

Le coût du programme Syracuse III est estimé à 2,4 milliards d'euros. Les crédits demandés pour le programme Syracuse III sont retracés dans le tableau suivant :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME SYRACUSE III
(en millions d'euros)

	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	241,70	214,82
Crédits de paiement	250,04	240,05

Source : projet de loi de finances

**C.- LE SYSTEME OPERATIONNEL CONSTITUE A PARTIR DES RESEAUX
DES ARMEES POUR LES TELECOMMUNICATIONS**

Le système opérationnel constitué à partir des réseaux des armées pour les télécommunications (SOCRATE) est un réseau maillé commuté dédié au transit interarmées. Ce système assurera le transport de services de communications de toute nature (voix, télex, données informatiques) par faisceaux hertziens, fibres optiques et commutations multiservices.

Ce programme a pour vocation de raccorder divers réseaux métropolitains de desserte des armées, notamment à destination des forces nucléaires françaises et des alliés. Il est constitué de 419 liaisons hertziennes, 10.500 km de fibres optiques, 60 enceintes et 150 noeuds de commutation. L'étude de définition du programme a été réalisée en 2003. La première boucle optique parisienne doit être livrée en juillet 2006 et la première capacité opérationnelle est attendue en 2008. Le coût du programme atteint 1,1 milliard d'euros aux coûts des facteurs de janvier 2005.

Les crédits demandés pour le programme SOCRATE sont retracés dans le tableau suivant :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME SOCRATE
(en millions d'euros)

	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	49,08	19,92
Crédits de paiement	26,13	44,57

Source : projet de loi de finances

III.— L'ENGAGEMENT ET LE COMBAT

Le système de forces « engagement et combat » vise à assurer la liberté d'action de nos forces dans l'espace aérien et l'interdiction de son utilisation par l'adversaire et la liberté d'accès à l'espace. En outre, ce système de forces englobe les moyens terrestres de combat.

A.— LE SECOND PORTE-AVIONS

Le rapport annexé à la loi de programmation propose de construire un second porte-avions, afin d'assurer la permanence à la mer du groupe aéronaval. Or le *Charles de Gaulle* connaîtra des périodes d'entretien ou d'indisponibilité. Il devra donc être relevé par un second bâtiment afin d'assurer la permanence à la mer de notre groupe aéronaval. La concomitance avec le programme britannique d'acquisition de deux porte-avions de 50.000 tonnes permet d'envisager une coopération, s'il est possible de concevoir avec les Britanniques un navire permettant le catapultage des avions.

Le ministre de la défense a approuvé le 26 janvier 2005 le dossier de faisabilité du deuxième porte-avions et lancé le stade de conception du programme. Cette étape a marqué la fin des études préparatoires qui ont permis de préciser les principales caractéristiques techniques et opérationnelles du porte-avions et, en particulier, le choix de la propulsion classique. La fiche de caractéristiques militaires exploratoire du 26 novembre 2004 constitue actuellement le document de référence d'expression du besoin. Ce besoin conduit à prévoir un bâtiment d'un déplacement supérieur à celui du *Charles de Gaulle*, voisin du projet britannique.

1.— Un bâtiment de propulsion classique

Une première étape dans la définition du besoin a été franchie le 13 février 2004, concrétisée par le communiqué de la Présidence de la République suivant : « *Sur proposition du Premier Ministre, le Président de la République a retenu l'option d'une propulsion classique pour le deuxième porte-avions dont la France doit se doter. Ce choix apporte une réponse parfaitement adaptée aux besoins opérationnels des décennies à venir et ouvre les meilleures perspectives de coopération avec le Royaume Uni* ».

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

Cette décision s'inscrit dans la recherche d'une cohérence globale de la flotte, afin que le nouveau porte-avions soit de la même génération que les bâtiments et les aéronefs qui constitueront le groupe aéronaval entre 2015 et 2055. L'accueil et la mise en œuvre des 32 Rafale, 3 E-2C et des 5 hélicoptères NH90 prévus imposent de retenir une plate-forme de la classe 60.000 tonnes. Ce déplacement est voisin de celui retenu pour les porte-avions britanniques. Il reste compatible avec les infrastructures portuaires de Brest et de Toulon.

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

Un contrat d'études d'avant-projet a été notifié par la DGA le 23 décembre 2004 à un groupement d'entreprises, dénommé MOPA2, constitué de DCN (65%) et de Thales Naval France (35%). Cette entité préfigure la future joint venture destinée à assurer la maîtrise d'œuvre d'ensemble du projet. Ce contrat a pour objectifs :

- l'établissement d'un avant-projet national répondant à la fiche de caractéristiques militaires exploratoire du 26 novembre 2004 ;
- l'analyse des conséquences d'une coopération industrielle avec le Royaume-Uni ;
- et la levée d'un risque spécifique sur le système de production de vapeur pour les catapultes.

Les résultats de ces travaux seront connus vers la fin de l'année 2005 et prendront la forme d'un projet « Juliette » qui constituera la référence nationale et pourra, par ailleurs, servir de base pour les études de coopération menées en parallèle.

2.– Une possibilité de coopération

Un processus de rapprochement avec le programme de porte-avions conduit par les Britanniques a été initié.

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

Depuis janvier 2005, une équipe industrielle intégrée franco-britannique a travaillé à Bristol dans le but d'identifier les adaptations à apporter à la conception du futur porte-avions britannique pour respecter les principaux besoins français. Le rapport industriel conjoint remis à la fin du mois de juin 2005, montre qu'une coopération est envisageable sur la base d'un design de porte-avions largement commun.

La DGA et l'agence d'acquisition britannique ont demandé aux industriels des deux pays de poursuivre leurs travaux en précisant les réductions de coûts escomptées, les modèles d'organisations industrielles bilatérales et les montages contractuels envisageables.

Votre Rapporteur souligne qu'une coopération serait **un signal fort en faveur du développement de l'Europe de la défense.**

3.– Le financement de ce programme

Le programme destiné à la construction du second porte-avions sera doté de 600 millions d'euros en crédits de paiement sur la période de la programmation. Au sein de cette enveloppe, 550 millions d'euros relèveront de la Marine, tandis que 50 millions d'euros d'études amont relèveront du Délégué général pour l'armement. C'est donc sur la prochaine loi de programmation que portera l'effort financier principal.

La loi de finances pour 2005 a prévu l'ouverture de 117 millions d'euros en autorisations de programme et de 50 millions d'euros en crédits de paiement, qui seront consacrés aux études de définition et aux levées de risques spécifiques, comme le générateur de vapeur pour les catapultes.

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit l'ouverture de 925,72 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 52,63 millions d'euros en crédits de paiement, qui seront consacrés à une première tranche du contrat global.

B.– LES FREGATES MULTI-MISSIONS

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

Les frégates AVT seront plus particulièrement dédiées à l'appui et au soutien des opérations de projection avec des capacités de frappe dans la profondeur, de recueil de renseignement, de projection de forces spéciales, d'appui et d'escorte de forces amphibies ou logistiques.

Les frégates ASM seront destinées aux opérations de lutte contre les sous-marins dans le cadre de la sûreté de la mise en œuvre de la force océanique stratégique et pour la protection anti-sous-marine des opérations de projection: protection du groupe aéronaval et du groupe amphibie, protection des forces au contact et des voies de communication maritimes. Ces frégates seront, en outre, aptes aux missions de surveillance, de protection et de lutte anti-navire. L'ensemble du programme devrait atteindre 7 milliards d'euros, **le coût par bâtiment devant être limité à 280 millions d'euros hors taxes.**

Un projet de coopération avec l'Italie, dont le besoin est de 10 frégates est prêt à aboutir. La maîtrise d'œuvre serait confiée à Armaris et Orizzonte (regroupant Fincantieri et Finmeccanica). Huit frégates multi-missions devraient être commandées dans le cadre de la programmation. Quatre d'entre elles devaient l'être en 2005 (et les quatre suivantes en 2007) pour une entrée en service des premiers bâtiments en 2009. Ce programme devait faire l'objet d'une signature de contrat définitif avec les Italiens le 4 octobre dernier. Celle-ci n'a pas eu lieu « pour des raisons techniques ». Il semble que les Italiens éprouvent quelques difficultés à assurer le financement de la part italienne du contrat. La première tranche de ce contrat portant sur 11 milliards d'euros pourrait être signée fin novembre à l'occasion du vote du budget italien. Lors de la discussion du projet de loi de programmation, il avait été envisagé que cet achat soit assuré par des « financements innovants » qui auraient allégé l'enveloppe de la programmation. Finalement, le Gouvernement a opté pour un financement budgétaire classique.

De 2002 à 2004, 125,959 millions d'euros de crédits de paiement ont été demandés, en lois de finances initiales pour les frégates (à l'article 76 du chapitre 53-81 du budget de la défense). Des financements innovants ayant été envisagés pour ce programme, aucun crédit de paiement n'était demandé en 2005. Au total, 15,44 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés avant 2005. La prévision de consommation pour 2005 est de 57,46 millions d'euros. Ces crédits ne seront effectivement consommés en 2005 que si le contrat est signé avant la fin de l'année. À la fin du mois d'octobre 2005, seuls 0,35 million d'euros ont été consommés.

À partir des données disponibles dans le projet annuel de performance, votre Rapporteur présente dans ce tableau les crédits de paiements consacrés au programme des frégates multi-missions, en tenant compte des crédits inscrits pour 2006 :

**CREDITS CONSACRES AU PROGRAMME
DES FREGATES MULTI-MISSION (FREMM) JUSQU'EN 2006**

	Avant 2005	2005 (prévision)	2006 (prévision)	Total
Autorisations de programme ou d'engagement	21,75	4.580,00	23,33	4.625,08
Crédits de paiement	15,44	57,46	199,32	272,22

En ce qui concerne les moyens d'engagement, la loi de finances pour 2005 a ouvert 1,7 milliard d'euros en autorisations de programme, portant la provision globale à 4,4 milliards d'euros pour permettre de notifier la commande des huit premières frégates.

Pour **2006**, 23,33 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement pour couvrir les hausses économiques du programme. De plus, 199,32 millions d'euros sont prévus en crédits de paiement. Au sein de cette enveloppe, 72,9 millions d'euros ont été inscrits pour tenir compte de la signature prochaine du contrat.

C.— LES SOUS-MARINS BARRACUDA

Le programme du sous-marin d'attaque futur, Barracuda, a été lancé par le ministre de la Défense le 14 octobre 1998. Ce programme est destiné à assurer le remplacement des six sous-marins nucléaires d'attaque type Rubis à partir de 2014. Ces sous-marins devront participer à la maîtrise des espaces maritimes pour assurer la sûreté de la force océanique stratégique (FOST) et la liberté d'action d'un groupe aéronaval. En outre, ils participeront à la projection de puissance dans la profondeur. Ce sous-marin à propulsion nucléaire de moyen tonnage embarquera un équipage de 60 hommes. Il sera équipé de la future torpille lourde, de missiles anti-navires et de missiles de croisière. Ses moyens de communication seront adaptés à sa mission de soutien d'une force aéronavale.

Le premier sous-marin devrait être admis au service actif en 2013. Le coût de ce programme est estimé à 6,5 milliards d'euros (au coût des facteurs de janvier 2004).

Pour **2006**, 1.885 millions d'euros en autorisations d'engagement et 159,1 millions d'euros en crédits de paiements sont demandés à la sous-action 53.

D.— LE RAFALE

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

En juin 1999, une commande globale de 48 appareils a été effectuée, dont une tranche ferme de 28 appareils et une tranche optionnelle de 20 appareils à affermir en 2001. Cette commande globale a permis, au terme d'une négociation difficile tant au sein de l'État qu'avec les industriels, d'aboutir à un accord qui satisfait les deux parties puisque l'État a obtenu des réductions de prix en globalisant sa commande et les industriels ont acquis une meilleure visibilité de leur plan de charge. Avant cette commande, les chaînes de fabrication avaient été interrompues pendant plus de 18 mois.

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

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

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

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

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

En 2005, la Marine dispose de dix Rafale. La première flottille de Rafale est complète depuis 2002. Ces avions sont au standard F1, c'est-à-dire qu'ils n'ont que la capacité air-air et qu'ils remplacent les Crusader déjà retirés du service pour obsolescence. La Marine ne bénéficiera de la pleine polyvalence du Rafale qu'avec la livraison des avions au standard F3, c'est-à-dire en 2008. D'ici cette date, les Super-Étendard modernisés resteront seuls aptes à délivrer le missile nucléaire ASMP au sein de la Marine.

L'armée de l'air, quant à elle, bénéficiera directement du standard F2 puis du standard F3 en 2008, qui constitue une réelle rupture qualitative dans tous les domaines par rapport aux Mirage 2000 les plus récents. À terme, au-delà du standard F3, est prévue l'intégration du METEOR, missile européen d'interception à longue portée. La première livraison effective a eu lieu le 21 décembre 2004 et le premier escadron devrait être opérationnel en septembre 2006.

Le développement des trois premiers standards opérationnels est actuellement estimé à 10,6 milliards d'euros dont 8,96 à la charge de l'État (au coût des facteurs de janvier 2005), contre une prévision initiale, en 1989, de 7,2 milliards d'euros, dont 5,5 à la charge de l'État.

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

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

Au coût des facteurs de janvier 2005, le coût unitaire du Rafale Marine (monoplace pour l'aéronavale) ressort à 56,6 millions d'euros, celui du Rafale Air étant de 49,6 millions d'euros, pour la version monoplace, et de 51,8 millions d'euros, pour la version biplace.

À partir des données disponibles dans le projet annuel de performance, votre Rapporteur présente dans ce tableau les crédits de paiements consacrés au programme Rafale, en tenant compte des crédits inscrits pour 2006 :

CREDITS DE PAIEMENTS CONSACRES AU PROGRAMME RAFALE JUSQU'EN 2006

	Avant 2005	2005 (prévision)	2006 (prévision)	Total
Marine	8.591,4	1.261,4	539,4	10.392,2
<i>dont :</i> Rafale ACT	8577,5	1241,4	534,7	10.353,6
Rafale post F3	13,9	20	4,7	38,6
Armée de l'Air	3399,2	487,9	1098,5	4.985,6
<i>dont :</i> Rafale ACT	3395,5	483	1079,7	4.958,2
Rafale post F3	3,7	4,9	18,8	27,4
Total	11.990,6	1.749,3	1.637,9	15.377,8

Par ailleurs, le tableau suivant présente les crédits inscrits au titre du programme Rafale :

CRÉDITS DU PROGRAMME RAFALE

(en millions d'euros)

	2004		2005		2006	
	AP	CP	AP	CP	AE	CP
Marine						
Crédits du chapitre 53-71, article 31	248	351	225	447		
Crédits de l'action 46					133,2	539,4
dont : Rafale ACT					131,9	534,7
Rafale post F3					1,3	4,7
Armée de l'Air						
Crédits du chapitre 53-71, article 15	663	898	527	1.158		
Crédits de l'action 69					585,6	1.098,5
dont : Rafale ACT					576,4	1.079,7
Rafale post F3					9,2	18,8

Source : projet de loi de finances

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

CALENDRIER DES COMMANDES ET LIVRAISONS DU RAFALE

		Avant 2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Après 2006	Total
Air	Commandes	24	12	0	0	46	0	0	152	234
	Livraisons	2	0	0	1	3	11	12	205	
Marine	Commandes	17	8	0	0	13	0	0	18	60
	Livraisons	4	5	1	0	0	0	2	48	

Source : ministère de la Défense

E.- LES MISSILES

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

1.- Le Scalp emploi général

Dans un contexte de crise de moins grande intensité, le missile de croisière, de par sa grande précision, permet d'adresser un avertissement ou de mener une action de coercition ciblée. La fiche de caractéristiques militaires du Scalp-emploi général date de 1996. Le Storm Shadow, version britannique du missile, a été utilisé en mars 2003 sur le théâtre irakien.

Son coût s'élève à 303,5 millions d'euros en développement et à 485,1 millions d'euros en production (au coût des facteurs de janvier 2005). Son coût unitaire est de 0,9 million d'euros (2005). La loi de programmation prévoit la livraison de 500 de ces missiles.

Pour **2006**, 66,1 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement :

FINANCEMENT DU SCALP-EG

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Marine	6,74	13,20
Armée de l'air	13,60	52,92
Total	20,34	66,12

Source : projet de loi de finances

2.- L'armement air-sol-modulaire

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

La notification du contrat de réalisation est intervenue en 2000. La cible est de 3.000 exemplaires dont 2.000 pour l'armée de l'air et 1.000 pour la Marine. Les premières livraisons de la version interviendront en juillet 2006. Le calendrier des commandes et des livraisons s'établit de la manière suivante :

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

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

Source: ministère de la Défense

Son coût total s'élève à 428,6 millions d'euros (au coût des facteurs de janvier 2004). Pour **2006** 40,6 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement :

FINANCEMENT DE L'ARMEMENT AIR-SOL-MODULAIRE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Marine	5,93	12,52
Armée de l'air	15,63	21,50
Total	21,56	34,02

Source: projet de loi de finances

F.– LES MOYENS TERRESTRES DE COMBAT

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

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

a) Des retards qui s'amplifient

Au 31 décembre 2005, la France devrait compter 346 chars Leclerc, si le calendrier était respecté, ce qui ne sera vraisemblablement pas le cas. Votre Rapporteur rappelle que la cible attendue pour le 31 décembre 2004 était de 325 chars. Or, seuls 12 chars ayant pu être livrés (sur une prévision initiale de 45 chars), le parc à cette date était de 312 chars. La cible pour 2005 est de 34 livraisons. Ces retards s'expliquent par un rythme de production de Giat Industries inférieur aux prévisions et par le rejet des chars par la DGA, chargée de les réceptionner, à cause de défauts de qualité.

L'accumulation de ces retards avait amené l'an dernier le ministère de la Défense, pour la première fois depuis l'adoption de la loi de programmation militaire, à repousser la date d'achèvement de la livraison des chars : cette date était passée de 2005 à 2006. Cette date ne pouvait être respectée que si Giat Industries parvenait à livrer 25 chars en 2004, 45 chars en 2005 et 36 chars en 2006. En réalité, 34 chars devraient être livrés en 2005, le même nombre en 2006 et les 26 chars restant le seraient ultérieurement. L'achèvement des livraisons a donc encore été repoussé.

Le tableau suivant rappelle le calendrier des livraisons tel qu'il était prévu en octobre 2002, en octobre 2003 et en octobre 2004 et tel qu'il est actuellement prévu :

LIVRAISONS DE CHARS LECLERC

	Avant 1999	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Après 2006	Total
Livraisons (prévisions octobre 2002)	166	20	32	26	45	45	45	27	–	–	406
Livraisons (prévision octobre 2003)	166	20	32	26	33	50	50	29	–	–	406
Livraisons (prévision octobre 2004)	166	20	32	26	33	23	25	45	36	–	406
Livraisons (prévision octobre 2005)	166	20	32	26	33	23	12	34	34	26	406
Cumul	166	186	218	244	277	300	312	346	380	406	406

Source: ministère de la Défense

b) Le déroulement du programme

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

Les 17 premiers chars, dont le dernier a été livré en 1993, se sont révélés inaptes à une quelconque activité militaire. Les suivants, livrés à partir de 1994 et jusqu'en 1996, nécessitent des interventions industrielles complémentaires (opérations de « retrofit »). Le besoin est donc de disposer à terme de 350 chars opérationnels ce qui a imposé le retrofit des 38 chars de la tranche 4 au niveau de la tranche 5 pour un coût de 27 millions d'euros. Les 34 chars de la tranche 3 ne seront pas rétrofités. Au-delà de ces défauts initiaux de conception, la disponibilité technique opérationnelle des chars n'est pas encore pleinement satisfaisante. Cette situation résulte d'une série de causes dont certaines sont extérieures au programme Leclerc, et notamment l'utilisation intensive du matériel en opérations extérieures et le retard dans les commandes et les livraisons de pièces détachées. Il faut toutefois signaler que dans un contexte d'emploi opérationnel, le Leclerc sait s'adapter, comme en témoigne l'excellente disponibilité des chars projetés au Kosovo.

c) Le financement du programme

Le coût total du programme est de 6,01 milliards d'euros (au coût des facteurs de 2004). S'agissant du financement, la dotation pour 2004 atteignait 246 millions d'euros en crédits de paiement et 21,67 millions d'euros en autorisations de programme. En 2005, des crédits de paiements se fixant à 182,16 millions d'euros ont été inscrits. Pour **2006**, 29,28 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement et 192,45 millions d'euros en crédits de paiement.

Le prix unitaire du char ressort à 8,57 millions d'euros, en dépassement de plus de 20 % par rapport aux devis initiaux, en raison des surcoûts du maître d'œuvre industriel et de la réduction de cible. À lui seul, le programme infrastructure du char Leclerc coûtera plus de 150 millions d'euros entre 1990 et 2005. Ce programme englobe les écoles et centres d'instruction, qui doivent assurer la formation de leurs stagiaires, l'établissement de marque, pour la maintenance et l'approvisionnement et, bien sûr, les quatre régiments (Mourmelon, Olivet, Carpiagne, Verdun) équipés du char Leclerc qui doivent mettre en œuvre leurs matériels, assurer la formation et l'entraînement de leurs équipages, et exécuter les opérations de maintenance de leur niveau (NTI 1/2).

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

COÛT DES INFRASTRUCTURES LECLERC

(en millions d'euros)

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

d) Le dépanneur de char Leclerc

Le dépanneur pour les chars Leclerc servira pour des blindés dont le tonnage dépasse 40 tonnes. Il doit conférer aux unités Leclerc leur capacité de dépannage propre, tout en pouvant intervenir en opération au profit des autres engins blindés dont la masse impliquerait l'emploi de ses puissants moyens de levage, de halage et de traction. Il peut intervenir dans les opérations de maîtrise de la violence, par ses capacités mixtes de protection des personnels, de dégagement de véhicules en posture difficile et d'intervention sur les obstacles éventuels (dégagement d'épaves, de barricades...) en accompagnement direct des unités de mêlée. Il pèse 59 tonnes, est doté d'un groupe moto-propulseur de 1.500 chevaux et d'une capacité de levage jusqu'à 30 tonnes, apte à « détoureller » le Leclerc. Une première commande de 15 exemplaires a été passée en 1998 pour un montant de 107 millions d'euros, soit 7 millions d'euros par appareil. Malheureusement, alors que Giat a fourni aux Émirats Arabes Unis un produit qui donne toute satisfaction, le dépanneur livré à l'armée de terre ne fonctionnait pas. On a constaté une fatigue anormale de pièces importantes et la grue fournie par le sous-traitant *Rheinmetall* a rompu en raison d'une qualité défectueuse de l'acier.

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

CALENDRIER DES COMMANDES ET LIVRAISONS DE DEPANNEURS

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Commandes	15			5						20
Livraisons		1	1			2	4	7	5	20

Source : projet annuel de performance

Son coût s'élève à 171,2 millions d'euros (au coût des facteurs de janvier 2002), pour un coût unitaire de 5,57 millions d'euros. Pour 2006, 27,03 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement et 9,06 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Parallèlement, en matière de blindés légers à roues, l'AMX 10 RC est rénové, tant au niveau du châssis que de la tourelle, afin de conserver cet engin jusqu'en 2015-2020. L'AMX 10 RC constitue en effet un élément important du dispositif projetable de l'armée de Terre, car il offre un excellent compromis entre mobilité (17 tonnes avec un moteur de 280 chevaux), protection et puissance de feu (canon de 105 mm). En **2006**, 32 rénovations d'AMX 10 RC sont prévues. 40,94 millions d'euros, en crédits de paiement, sont demandés à cette fin.

2.- Le véhicule blindé de combat d'infanterie

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

Ce type de véhicule bénéficie de la nouvelle technologie mise au point par Giat Industries pour des véhicules d'infanterie sur roue. L'ensemble mécanique est produit par Renault Trucks, ce qui permet de réduire le coût unitaire. L'arrivée des prototypes est prévue pour juillet 2004, et une première livraison était prévue pour 2006. Cependant, compte tenu de retards pris dans la définition des spécifications, il est probable qu'elle intervienne qu'en **juillet 2008**. Le coût unitaire d'un VCI est estimé à 2,83 millions d'euros, et celui d'un VPC à 2,14 millions d'euros.

L'armée de terre ne pouvant adapter les dotations destinées au VBCI, une ligne « consolidation de la capacité de combat débarqué » a été ouverte en vue de d'assumer les surcoûts du programme du fait du décalage calendaire et de maintenir la capacité de combat débarqué. En pratique, il s'agit d'éviter une rupture capacitaire entre l'AMX 10 P et le VBCI.

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

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

CALENDRIER DES COMMANDES ET LIVRAISONS DE VBCI

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

Source : ministère de la Défense

Les crédits ouverts sont présentés dans le tableau suivant :

ÉCHEANCIER FINANCIER DU PROGRAMME VBCI

(en millions d'euros)

	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	17,77	83,86
Crédits de paiement	66,32	60,30

Source : projet de loi de finances

3.- L'hélicoptère de combat Tigre

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

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

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

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

Les livraisons des HAP de série, qui devaient débuter en 2004, ont commencé en mars 2005 à cause de difficultés industrielles. Les livraisons des HAC de série commenceront à partir de 2009. Le tableau suivant présente l'échéancier prévisionnel des hélicoptères Tigre :

ÉCHÉANCIER PRÉVISIONNEL DE LIVRAISON DES HÉLICOPTÈRES TIGRE

2005	2006	2007	2008	Après 2008
7	7	7	7	92

Source : ministère de la Défense

La commande passée en 1999 est une commande globale d'un montant de 1,94 milliard d'euros. Cette somme correspond à l'industrialisation, au coût de la série de 80 appareils et d'équipements nationaux non fournis par l'OCCAR ainsi que des volants, rechanges et divers. L'armée de terre a eu le plus grand mal à mobiliser les autorisations de programme correspondantes à cette commande ferme en 1999. Elle a dû solliciter toutes ces lignes budgétaires et notamment celle du Leclerc ainsi que certaines lignes de la DGA, de l'armée de l'air et de la marine à titre de « prêt » remboursable en construction budgétaire 2000. L'économie attendue de ce type de procédure est de l'ordre de 8 %. Le coût total du programme est estimé à 7,5 milliards d'euros (conditions de 2004) dont 1,6 milliard d'euros pour le développement et 5,9 milliards d'euros pour la production. Le prix unitaire est de 18 millions d'euros pour la version HAP et de 19,85 millions d'euros pour la version HAC (conditions de 2004). Pour **2006**, 107,69 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 192,16 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés.

IV.- LA PROJECTION, LA MOBILITE ET LE SOUTIEN

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

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

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

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

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

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

Les commandes sont réparties de la manière suivante :

INTENTIONS DE COMMANDES

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

Source : ministère de la Défense

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

Du point de vue budgétaire, le devis du programme A400M s'élevait à 6,7 milliards d'euros courants pour la France, y compris une provision pour les hausses économiques. En mai 2003, il a été réévalué à 6,55 milliards d'euros pour la France. Aux coûts des facteurs de janvier 2004, ce montant atteint 6,77 milliards d'euros. L'approbation du document de lancement de la réalisation a permis de libérer 3,049 milliards d'euros d'autorisations de programme, ouvertes par la loi de finances rectificative de fin d'année 2000. Le solde des autorisations de programme, s'élevant à 3,613 milliards d'euros, nécessaires à la notification du contrat a été ouvert dans la loi de finances rectificative de fin d'année 2001. **Au total 6.662 millions d'euros ont été ouverts en autorisations de programme. Ce montant couvre les hausses économiques jusqu'à la fin de la programmation.**

Pour **2006**, il est proposé d'inscrire 326,05 millions d'euros en crédits de paiements.

Le tableau suivant retrace les ouvertures de crédits de paiement pour le programme A400M :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME A400M

(en millions d'euros)

	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	0	0
Crédits de paiement	226,46	326,05

Source : projet de loi de finances

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

CALENDRIER DES LIVRAISONS A LA FRANCE

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

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

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

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

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

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

Le coût du développement est de 847 millions d'euros (au coût des facteurs de janvier 2003). Celui de la fabrication s'élève à 5,19 milliards d'euros (au coût des facteurs de janvier 2003) pour un prix unitaire (au coût des facteurs de janvier 2004) de la version terre à 19,5 millions d'euros, de la version marine soutien à 25,6 millions d'euros et de la version marine combat à 31,7 millions d'euros. On rappellera que les coûts ont suscité les critiques de la Cour des comptes dans son rapport public de 1999 sur les modalités de financement du développement du programme. La Cour des comptes constate qu'au total, « *la part du développement à la charge du budget français est excessive et elle n'est justifiée par aucun avantage exceptionnel accordé aux industriels français.* » Le 30 juin 2000, la France a signé le contrat d'industrialisation de la version terrestre et de la version navale (0,38 milliard d'euros) ainsi qu'une commande des 27 appareils de la Marine (0,84 milliard d'euros).

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

Le premier hélicoptère (version terre) devrait être livré à l'Allemagne en 2005. Le premier hélicoptère livré à la marine ne le sera qu'en 2007 (contre une livraison prévue en 2005 et 2 en 2006), du fait de difficultés de mise au point.

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

CALENDRIER DES LIVRAISONS A LA FRANCE

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Armée de terre							8	10	10	10	10	10	10		50
Marine (soutien)			3	4								2	2	2	13
Marine (combat)					2	2	2	2	2	2	2				14

Les crédits inscrits au titre du NH90 sont présentés dans le tableau suivant :

FINANCEMENT DE L'HELICOPTERE NH90

(en millions d'euros)

	LFI 2005		PLF 2006	
	AP	CP	AE	CP
Armée de terre	0	39,1	14,1	20,5
Marine nationale	55,0	115,3	24,4	88,8

Source : projet de loi de finances

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

Il est impératif d'améliorer la capacité de projeter, par moyens amphibies, un groupement interarmes de type blindé léger. Aussi, dans le domaine maritime, la relève de deux transports de chalands de débarquement (TCD) par deux bâtiments de projection et de commandement (BPC), en 2005 et 2006, offrira les capacités d'action amphibies permettant l'engagement d'un groupement interarmes blindé léger de 1.400 hommes à partir de la mer. On rappellera que les BPC ont fait l'objet d'une commande groupée fin 2000 tandis que les quatre TCD actuellement en service ⁽¹⁾ remplissent les missions essentielles de participation au transport et à la mise à terre des premiers échelons lors d'une intervention terrestre, d'accueil et de soutien du PC interarmées et de l'antenne chirurgicale et de soutien médical aux opérations amphibie ou humanitaire. Il n'est pas utile d'insister sur l'utilité de tels équipements qui sont en permanence sollicités (Kosovo, Côte d'Ivoire) soit pour acheminer les troupes sur le théâtre d'une crise internationale, soit pour participer à des opérations humanitaires. La fonction porte-hélicoptères est particulièrement développée puisque le pont comptera 6 spots pour hélicoptères NH 90 et Tigre et que le hangar pourra abriter de 10 à 16 hélicoptères.

Le coût de référence de ce programme dont la phase préliminaire a reposé sur des équipes intégrées faisant intervenir la DCN mais aussi des architectes civils des Chantiers de l'Atlantique dont l'apport a été décisif, est de 677 millions d'euros, soit un coût unitaire (récurrent) de 308 millions d'euros.

Les crédits ouverts sont présentés dans le tableau suivant:

**CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME
BATIMENTS DE PROJECTION ET DE COMMANDEMENT**

(en millions d'euros)

	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	5,5	0
Crédits de paiement	38,8	36,2

Source : projet de loi de finances

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

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

V.- LA PROTECTION ET LA SAUVEGARDE

Ce système de forces assure les missions permanentes de sauvegarde aérienne et maritime ainsi que la part prise par les armées aux missions de sécurité au sens large, dévolues sur le territoire national au ministère de l'Intérieur. Il satisfait également le besoin en protection des forces engagées sur un théâtre extérieur, étendu éventuellement aux troupes alliées, aux ONG, aux sociétés privées œuvrant en support des forces amies, ainsi qu'à la population locale.

Votre Rapporteur ne commentera qu'un seul programme d'armement de ce système de forces : les frégates Horizon.

La mission prioritaire des futures frégates Horizon est d'assurer l'escorte antiaérienne d'un groupe aéronaval constitué autour d'un porte-avions type « Charles De Gaulle », ou l'escorte d'un groupe de bâtiments peu ou pas armés comme, par exemple, une force amphibie ou anti-mines. Dans ce dernier cas, la frégate peut embarquer l'officier commandant le groupe et son état-major. La frégate met également en œuvre des capacités anti-navires et des moyens d'autodéfense contre les sous-marins.

La cible initiale pour la Marine était de 4 frégates antiaériennes. Elle a été ramenée à 2, compte tenu du fait que la mission anti-aérienne sera également assurée par les frégates multi-missions.

Ce programme est développé en coopération bilatérale entre la France et l'Italie. La maîtrise d'œuvre est assurée par la société Horizon SAS. Elle associe Thalès et DCN pour la France, Finmeccanica et Fincantieri, via le consortium Orrizonte, pour l'Italie. Après le retrait britannique en 1999, ce programme a été lancé en septembre 2000. L'assemblage des blocs a débuté en décembre 2003. Le premier bâtiment serait reçu en décembre 2006.

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

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME HORIZON

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
Autorisations de programme ou d'engagement	23	24	0	65
Crédits de paiement	351	257	173	91

Source : projet de loi de finances

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 2 novembre, la commission des Finances a procédé à l'examen des crédits des programmes « **Préparation et emploi des forces** », « **Équipement des forces** » et « **Soutien de la politique de défense** », de la mission « **Défense** ».

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le programme « Préparation et emploi des forces », doté de 20,9 milliards d'euros, était placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA). Il finance les activités militaires, le recrutement, la formation et le soutien des forces. Le programme « Équipement des forces », doté de 10,6 milliards d'euros, est placé sous la responsabilité du CEMA et du Délégué général pour l'armement (DGA), et gère notamment les 40 grands programmes d'armement. Enfin, le programme « Soutien de la politique de défense », doté de 2,9 milliards d'euros, recouvre les grandes fonctions transversales : contrôle, personnels, immobilier, archives.

Les outils de mesure de la performance ont été améliorés par rapport aux projets initiaux, le ministère ayant largement suivi les recommandations de la mission d'information de la Commission des finances. Le niveau d'information, fourni dans la documentation budgétaire, a progressé pour le programme « Équipement des forces », mais en revanche pour le programme « Préparation et emploi des forces », il est nettement moins satisfaisant, s'agissant des rémunérations et charges sociales et du fonctionnement. On peut regretter aussi, pour ces deux programmes, l'absence d'indicateurs permettant des comparaisons avec les autres grands pays industrialisés, souhaités par la mission d'information sur l'application de la LOLF, mais complexes à définir. Il est à noter que le récent décret donnant autorité au CEMA sur les autres chefs d'états-majors est de nature à modifier profondément le mode de fonctionnement des armées.

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) se poursuit, avec la mise en place d'un éconamat unique, d'un service d'infrastructure unique, d'un commissariat unique, le groupement des archives, la montée en puissance de la direction des réseaux interarmées et des systèmes d'information, la réorganisation de la fonction achat et l'externalisation de la gestion du parc automobile. Les gains escomptés en 2006 sont d'environ 23 millions d'euros.

Le programme « Préparation et emploi des forces » est soumis à une forte contrainte budgétaire. On constate, pour l'ensemble du ministère, une adaptation des crédits de personnel aux sous-effectifs constatés l'année précédente : en 2005, l'effectif budgétaire, de 436 910 postes, était en régression de 879 postes par rapport à 2004, et inférieur de 3 809 postes à la programmation ; en 2006, il sera inférieur de 2 913 postes aux 443 242 postes prévus par la programmation, même si la présentation en ETP rend la comparaison difficile. S'agissant du recrutement des militaires du rang, le taux de sélection est satisfaisant : 1 pour 2,1 dans l'armée de terre, 1,3 dans l'armée de l'air, 3,1 dans la marine.

Les moyens de fonctionnement courant demandés pour 2006 par le ministère, hors carburant, sont en baisse de 3,5 % pour l'armée de l'air, soit 9 millions d'euros, soit encore l'équivalent du fonctionnement de trois bases aériennes ; de 3,5 % pour l'armée de terre, soit 8 millions d'euros, soit encore l'équivalent de huit jours d'activités ; et d'environ 2 à 2,5 % pour la marine.

Quant au renchérissement du cours du pétrole, il n'est toujours pas correctement pris en compte dans le budget. Au 31 août 2005, l'armée de l'air avait consommé 160 millions d'euros sur les 163 millions accordés pour l'année, et la marine a dû réduire ses réserves de 35 000 tonnes. Alors que le besoin constaté en 2005 aura été de 500 millions d'euros, seuls 358 millions d'euros sont inscrits au budget 2006 ; pour que cette dotation, calculée de façon fort optimiste, suffise, il faudrait, à niveau d'activité équivalent, que le prix du baril chute de 28 %.

Les besoins pour l'entretien programmé du matériel sont en très forte croissance. Cela s'explique notamment par le fait que certains prestataires sont en situation de monopole, et par le coût élevé de la maintenance des matériels neufs de haute technicité. Le coût moyen d'une heure de vol d'un Rafale est de 13 800 euros, celui d'un Super Étendard de 6 000 euros ; celui d'un hélicoptère Tigre de 7 500 euros, celui d'une Gazelle de 700 euros seulement.

On constate en outre une baisse constante de l'activité, qui atteint en 2005, dans l'armée de l'air, 3,3 % par rapport à 2004 et 13,3 % par rapport à 2003, tandis que l'armée de terre peine à atteindre l'objectif de cent jours de sorties des unités sur le terrain. Les domaines phares, comme par exemple l'aviation de chasse, conservent toutefois leur niveau d'excellence, et les opérations extérieures montrent que les forces françaises font plus que soutenir la comparaison au niveau international.

Le coût des opérations extérieures a atteint 600 millions d'euros en 2005, et sa budgétisation progresse. Seuls 24 millions d'euros avaient été inscrits en 2004 et 100 millions d'euros en 2005 alors que 250 millions d'euros le sont en 2006. Les OPEX sont cependant source de contraintes supplémentaires, puisque le ministère les préfinance et que l'ouverture de crédits complémentaires entraîne des reports qui déstabilisent l'exécution budgétaire.

S'agissant du programme « Équipement des forces », le respect de la loi de programmation est conditionné par l'apurement des reports de crédits. La dotation pour 2006 est conforme à la dotation théorique de 15,242 milliards d'euros, prévue par la loi de programmation, et correspond à d'importants besoins : Rafale, A400M, FREMM, Barracuda, Tigre, NH90, porte-avions – projets dont beaucoup sont en développement ou en production, et dont certains, le Rafale par exemple, sont destinés à équiper l'armée française jusqu'en 2050.

Le montant des reports de crédits, qui atteignait 1,5 milliard d'euros de 2003 sur 2004, s'est élevé à 2,77 milliards d'euros de 2004 sur 2005, soit une

hausse de 83 %. Ce phénomène n'est pas dû à l'incapacité de consommer les crédits : le taux de consommation des crédits du titre V était de 47,81 % au 30 juin 2005 : le rythme de consommation est donc normal. Les reports de charges sont passés de 2,12 milliards d'euros en 2003 à 3,05 milliards d'euros en 2004, et la hausse des impayés - de 220 % en deux ans - a entraîné le paiement d'intérêts moratoires de 14,1 millions d'euros en 2003, 16,6 millions d'euros en 2004, et pourrait atteindre, selon la Cour des comptes, 45 millions d'euros en 2005. L'explication principale réside en vérité dans l'imposition par le ministère des finances d'une « norme de dépense » qui aboutit à bloquer globalement la dépense en cours d'exécution.

Or l'article 15 de la LOLF limite – ce qui, en soi, est une règle de bonne gestion - les reports de crédits à 3%, soit environ 445 millions d'euros en 2006, sauf disposition contraire de la loi de finances. Il est donc indispensable que soit résolue la lancinante question des reports, et des discussions sont d'ailleurs en cours entre les ministères des finances et de la défense, car la situation actuelle n'est satisfaisante pour personne. La réalisation même de la loi de programmation militaire est conditionnée par l'existence d'un plan de résorption des reports de crédits.

Il y avait certainement des gisements d'économies supplémentaires à trouver dans les prochaines années. Le rôle nouveau dévolu au CEMA permettra sans doute de renforcer la mutualisation des moyens des armées. Au total, les moyens consentis à la défense, qu'il s'agisse de son fonctionnement général, de son équipement, - à cause des reports - ou des opérations extérieures, ne sont pas excessifs, eu égard à l'ambition de la France de maintenir ses armées au niveau international d'excellence qui est le leur.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, après avoir salué la clarté et la franchise de l'exposé de votre Rapporteur spécial, s'est demandé si, compte tenu de l'inexorable progression des reports, la poursuite de l'exécution de la loi de programmation militaire était compatible avec la norme du « zéro volume », *a fortiori* avec celle du « zéro valeur ». Il convient de s'interroger sur les perspectives d'apurement des reports. L'ouverture de crédits pour la défense en loi de finances rectificative conduit à demander un effort de réduction de crédits aux autres ministères. Il n'est pas certain que l'on puisse traiter un problème de cette ampleur par un dispositif technique tel que l'article 57 de la présente loi de finances, constituant, qui plus est, une dérogation de taille à l'article 15 de la LOLF.

M. Michel Bouvard a félicité votre Rapporteur spécial pour son discours de vérité et formulé trois observations.

Il serait bon, en premier lieu, que le Parlement sache quelle part du coût des opérations extérieures est réellement prise en charge par le budget de l'État, et quelle part lui est remboursée par des organisations internationales, telles que l'ONU, l'OTAN, voire l'Union européenne. Considérant que les possibilités

inédites de fongibilité des crédits des programmes de la mission « Défense » nuit tant à la lisibilité du budget qu'à l'exercice par le Parlement de son droit d'amendement, il déposera un amendement tendant à scinder le programme « Préparation et emploi des forces ».

En second lieu, l'article 57 du projet de loi de finances pose un réel problème, par le volume des reports en jeu. Il est temps de s'interroger sur la capacité de l'État à mener à bien la loi de programmation militaire dans un contexte budgétaire différent de celui dans lequel elle a été votée, car ce qui vaut pour le ministère de la défense peut valoir demain pour d'autres ministères, successivement « sanctuarisés » au fil des lois de programmation.

S'agissant, enfin, des programmes d'armement, peut-être faut-il remettre en cause l'idée selon laquelle la France doit produire elle-même tous les matériels dont elle a besoin. Il y a, certes, des enjeux de politique industrielle et de transferts de technologie, mais ce n'est pas vrai dans tous les cas, et l'on doit se demander si le ministère de la défense est bien dans son rôle lorsqu'il subventionne les activités les moins rentables de GIAT Industries, à seule fin de maintenir le niveau d'activités..

Votre Rapporteur spécial a fait aux différents intervenants les réponses suivantes :

- les questions militaires ne peuvent trouver réponse à l'aide d'arguments purement budgétaires ou financiers, car il s'agit aussi, et surtout, de savoir si la France veut continuer à avoir l'une des toutes meilleures armées au monde. On peut, certes, s'interroger sur le coût de certains programmes, mais, à l'inverse, les coupes dans les programmes d'aujourd'hui peuvent engendrer des surcoûts demain ou après-demain. Il faut donc sortir du jeu de rôles traditionnel du débat budgétaire afin de dégager des évolutions rationnelles à long terme.

- la France perdrait en crédibilité si elle se privait de certains équipements de pointe. Beaucoup de ses partenaires européens, notamment parmi les nouveaux États membres, sont tentés de penser que le monde est devenu moins dangereux et que les Américains, de toute façon, voleront à leur secours en cas de crise, mais rien n'est moins sûr, et seuls, en Europe, la France et le Royaume-Uni continuent de porter leur part du fardeau et de garder leur capacité militaire complète et autonome ;

- la gestion des reports de crédits s'est faite jusqu'à présent sans débat. Désormais, toutes les parties devront trouver ensemble une façon de parvenir à résorber ces reports ;

- s'agissant des programmes d'armement, on constate de vrais progrès. La DGA s'est réorganisée en s'inspirant de méthodes plus proches de celles de l'industrie. Le renforcement du CEMA est également très important, car il permettra d'avoir une approche interarmées, et non plus armée par armée. Mais le ministère de la défense est lourd à manœuvrer, et ne saurait évoluer au même rythme qu'une PME ;

- pour apprécier le coût des opérations extérieures à sa juste valeur, il convient de mesurer les conséquences qu'auraient, y compris pour la vie quotidienne des Français, une déstabilisation, au-delà de la Côte-d'Ivoire, de l'ensemble du continent africain.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que les gains de productivité potentiels étaient néanmoins énormes, tant pour le fonctionnement que pour l'équipement : les conditions, par exemple, dans lesquelles sont réalisés certains appels d'offres ont pour effet d'amener les coûts bien au-dessus des prix internationaux... Sur le plan des principes, en outre, la Commission des finances ne serait pas dans son rôle si, demandant 80 millions d'euros d'économies à l'Éducation nationale, elle exemptait les armées de tout effort.

La Commission a examiné deux amendements de M. Michel Bouvard relatifs à la nomenclature en programmes. **M. Michel Bouvard** a rappelé qu'il s'agit, pour l'essentiel, de reprendre les propositions qu'avait formulées la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF, lors de son travail sur la maquette budgétaire. Ces propositions avaient été approuvées par la commission des Finances, dans son ensemble. On aboutit en effet à une massification du volume des crédits des programmes « Équipement des forces » et « Préparation et emploi des forces ». Ceci conduit à une fongibilité excessive des crédits, à une moindre information du Parlement et à une limitation du droit d'amendement. C'est pourquoi il est proposé par le premier amendement, de scinder le programme « Préparation et emploi des forces » afin de créer un programme « Recrutement et formation des forces » doté de 2,3 milliards d'euros. Le second amendement propose de créer un programme « Dissuasion nucléaire » qui regrouperait l'ensemble des moyens consacrés à cette politique, moyens aujourd'hui dispersés entre les quatre programmes de la mission.

Votre Rapporteur spécial a indiqué qu'il était partagé sur ces amendements. En effet, la nomenclature actuelle n'est pas totalement satisfaisante pour le Parlement, en particulier car elle ne permet pas une vision claire des moyens consacrés à la dissuasion nucléaire. Néanmoins, à l'heure où la LOLF, et la nouvelle nomenclature qu'elle entraîne, commencent juste à s'appliquer il est probablement prématuré de remettre en cause la maquette. Il serait plus sage d'attendre un ou deux ans pour en évaluer la pertinence. En outre, l'organisation optimale de la maquette se fera probablement par système de forces, ce qui n'est pas nécessairement le cas avec les amendements proposés.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est déclaré en accord avec l'argumentation de votre Rapporteur spécial. Certes, on ne peut que partager le souci de bonne organisation des programmes et d'une nomenclature conforme avec la LOLF. Il est néanmoins inutile de multiplier les sources de conflits avec le ministère de la Défense, alors que celui-ci a accepté un transfert important de crédits relatifs à la gendarmerie vers la mission « Sécurité ».

Le Président Pierre Méhaignerie s'est déclaré favorable au retrait de ces amendements.

M. Michel Bouvard a retiré ses amendements en précisant qu'il les redéposerait en séance, afin de montrer l'attachement de la Commission à ce problème et la nécessité de poursuivre une discussion voulue par l'ensemble des groupes politiques.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement (n° II-140) du Gouvernement, réduisant les crédits de la mission « Défense » de 602,3 millions d'euros afin de regrouper au sein de la mission « Sécurité » les crédits d'informatique et d'immobilier de la gendarmerie. Un amendement présenté par MM. Michel Bouvard et Marc Le Fur ayant pour objet de créer un programme spécifique au sein de la mission « Défense » pour accueillir ces crédits, devenu sans objet, a donc été retiré.

La Commission a ensuite examiné un amendement (n° II-142) du Président Pierre Méhaignerie, visant à réduire de 30 millions d'euros les crédits du programme « Soutien de la politique de la Défense ». **Votre Rapporteur spécial** s'est déclaré défavorable à cet amendement. Une solution faisant l'objet d'un consensus avec le ministère et la commission de la Défense de l'Assemblée eut été préférable. Il serait souhaitable qu'un tel amendement soit préparé pendant le délai qui sépare cette réunion de la séance publique.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a reconnu que le consensus est effectivement toujours souhaitable, mais qu'il était, aujourd'hui, difficile à atteindre. Le ministère de la Défense devant participer comme tout autre, à l'effort général de limitation des dépenses de fonctionnement, cet amendement est tout à fait légitime.

Le Président Pierre Méhaignerie a ajouté qu'il n'était pas possible que le ministère de la Défense soit exonéré de tout effort de maîtrise des dépenses, ce dont **M. Denis Merville** a également convenu.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Suivant l'avis de votre Rapporteur spécial et de M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial des crédits du programme « Environnement et prospective de la politique de Défense », la Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission « Défense », ainsi modifiés et vous demande de les *adopter*.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

Amendement n° II- 140
présenté par
le Gouvernement

Article 52

État B

Mission « Défense »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Environnement et prospective de la politique de défense <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Préparation et emploi des forces <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Soutien de la politique de la défense <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		602.300.000
Équipement des forces <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX		602.300.000
SOLDE	- 602.300.000	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Afin de regrouper au sein de la mission sécurité les crédits qui concourent à l'action de la gendarmerie nationale, le Gouvernement propose de transférer 602 millions d'euros de la mission « Défense », programme « Soutien de la politique de la défense », vers la mission « Sécurité », programme « Gendarmerie nationale ».

Ce transfert s'opère par deux amendements, l'un de minoration des crédits de la mission « Défense », l'autre de majoration des crédits de la mission « Sécurité ».

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

Amendement n° II- 142
présenté par
M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial
au nom de la Commission des finances
et MM. Pierre Méhaignerie, Gilles Carrez et Michel Bouvard

Article 52

État B

Mission « Défense »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Environnement et prospective de la politique de défense <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Préparation et emploi des forces <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Soutien de la politique de la défense <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		30.000.000
Équipement des forces <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX		30.000.000
SOLDE	- 30.000.000	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le ministère de la Défense doit participer à l'effort général de limitation des dépenses de fonctionnement, ce qu'il peut faire à partir du programme de soutien, s'agissant de dépenses d'infrastructures qui s'imputeront sur l'action 04 du programme 212.

N° 2568-10 – Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 10 : Défense, préparation et emploi des forces, soutien de la politique de la défense ; équipement des forces (M. François Cornut-Gentile)