

N° 3363

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

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
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER.– UN MINISTÈRE QUI POURSUIT UNE PROFONDE RÉFORME</b> .....	13
<b>I.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	14
A.– LA DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DE LA MAQUETTE .....	14
1.– Le projet annuel de performances, un document amélioré .....	14
2.– La mise en œuvre des budgets opérationnels de programme .....	15
B.– LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DE LA MISSION <i>DÉFENSE</i> .....	18
C.– DE NOUVELLES MARGES DE MANŒUVRE ENCORE PEU UTILISÉES .....	18
<b>II.– LA POURSUITE DE LA RÉFORME DU MINISTÈRE</b> .....	19
A.– LES ACTIONS ENGAGÉES ONT-ELLE ABOUTI ? .....	19
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 .....	22
B.– L'EXTERNALISATION ET LES CONTRATS DE PARTENARIAT D'ÉTAT .....	23
1.– La formation initiale des pilotes d'hélicoptères .....	24
2.– La gestion du parc automobile .....	25
3.– Le transport aérien de longue portée .....	26
4.– La rénovation et l'exploitation de l'école interarmées des sports .....	26
<b>III.– LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE</b> .....	27
A.– UNE ADAPTATION DES CRÉDITS POUR 2007 .....	28
B.– LA PERFORMANCE DES FONCTIONS CENTRALES .....	28
C.– LA PERFORMANCE DES FONCTIONS TRANSVERSES .....	29
1.– La fonction immobilière .....	29
2.– Les systèmes d'information, d'administration et de gestion .....	30
3.– L'action sociale .....	31

<b>CHAPITRE II.– LA PRÉPARATION ET L'EMPLOI DES FORCES : UN BUDGET MAINTENU SOUS CONTRAINTE</b> .....	33
<b>I.– LES CRÉDITS SONT-ILS ADAPTÉS AUX BESOINS ?</b> .....	33
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE POUR 2005 .....	33
1.– Une dépense stable .....	33
2.– Les adaptations nécessaires .....	35
3.– Les lois de finances initiales sont-elles sincères ? .....	36
B.– UN FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES TOUJOURS PERFECTIBLE .....	37
1.– Une budgétisation nettement améliorée du financement des opérations extérieures ..	38
2.– Une dotation initiale d'un montant croissant .....	39
3.– Un effort significatif pour 2007 .....	40
4.– Le coût pour 2006 des opérations extérieures sera-t-il autofinancé ? .....	40
C.– LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT .....	41
1.– L'alimentation .....	41
2.– La compensation versée à la SNCF .....	42
3.– Les produits pétroliers .....	43
4.– Quelles économies réaliser sans mettre en cause l'activité des forces ? .....	45
<b>II.– L'INDISPENSABLE MAIS COÛTEUSE ACTIVITÉ DES FORCES</b> .....	47
A.– UNE ACTIVITÉ DES FORCES QUI DEMEURE EN DESSOUS DES OBJECTIFS .....	47
1.– L'armée de l'air .....	48
2.– L'armée de terre .....	51
3.– La marine .....	53
4.– La mesure de la performance de la capacité d'intervention extérieure .....	54
B.– LE COÛT DE LA DISPONIBILITÉ TECHNIQUE OPÉRATIONNELLE .....	55
1.– Un effort notable en faveur de l'entretien programmé des matériels .....	55
2.– L'amélioration de la disponibilité des matériels .....	56
C.– LE COMPTE DE COMMERCE <i>EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AÉRONAUTIQUES DE L'ÉTAT</i> .....	58
<b>III.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	59
A.– LE NOUVEL ENJEU DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	59
1.– La définition d'outils et de gestion des ressources humaines .....	59
2.– Le rôle des responsables de programme .....	60
3.– La mesure de la performance de la gestion des ressources humaines .....	60

B.– UN ABAISSEMENT DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS .....	62
1.– Une réduction du niveau des emplois autorisés.....	62
2.– Le sous-effectif récurrent de la mission <i>Défense</i> .....	63
3.– La répartition du plafond d'autorisations d'emplois par armée .....	65
C.– LE RECRUTEMENT DES MILITAIRES.....	67
1.– L'armée de terre .....	67
2.– La marine .....	68
3.– L'armée de l'air .....	69
4.– Le recrutement des militaires du rang .....	69
D.– LA GESTION DES EFFECTIFS CIVILS .....	71
1.– Le plafond des emplois autorisés .....	71
2.– Les ouvriers d'État .....	72
3.– Les recrutements de civils .....	73
4.– Les effectifs de civils sont-ils conformes à la programmation ? .....	73
<b>IV.– LA LOGISTIQUE INTERARMÉES .....</b>	<b>75</b>
A.– LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES.....	75
1.– Les crédits demandés pour 2007 .....	75
2.– La performance du service .....	76
B.– L'APPROVISIONNEMENT EN CARBURANT.....	77
1.– Le service des essences des armées .....	77
2.– Le compte de commerce <i>Approvisionnement des armées en produits pétroliers</i> .....	78
C.– LES SOUTIENS COMPLÉMENTAIRES.....	79
<b>CHAPITRE III.– L'ÉQUIPEMENT DES FORCES : LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION SOUMIS À LA POURSUITE DE L'APUREMENT DES REPORTS .....</b>	<b>81</b>
<b>I.– DES DÉPENSES GLOBALEMENT CONFORMES À LA PROGRAMMATION .....</b>	<b>81</b>
A.– DES DOTATIONS INITIALES CONFORMES À LA PROGRAMMATION.....	82
1.– Des dotations contrastées .....	82
2.– L'enveloppe de la programmation respectée .....	84
B.– LA GESTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME .....	87
1.– La régulation budgétaire .....	87
2.– Les modifications réglementaires .....	88

C.– DES REPORTS EN NET REFLUX.....	89
1.– La « norme de dépense » .....	89
2.– La consommation des crédits de paiement .....	90
3.– Les reports de charges et de crédits.....	91
D.– LES MODES DE GESTION DES ENGAGEMENTS.....	93
<b>II.– LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT .....</b>	<b>96</b>
A.– LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE.....	97
B.– LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT .....	99
1.– La poursuite de la modernisation de la DGA .....	99
2.– Les effectifs de la DGA et du programme <i>Équipement des forces</i> .....	101
3.– Le coût d'intervention de la DGA.....	103
C.– L'EUROPE DE L'ARMEMENT .....	105
1.– Le développement de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement .....	105
2.– Les coopérations européennes .....	107
3.– La montée en puissance de l'Agence européenne de défense .....	108
4.– Le processus ECAP .....	110
<b>CHAPITRE IV.– L'ADAPTATION DES SYSTÈMES DE FORCES .....</b>	<b>111</b>
<b>I.– LA DISSUASION .....</b>	<b>112</b>
A.– LA DISSUASION DEMEURE ADAPTÉE AUX NOUVELLES MENACES.....	112
B.– LES MOYENS DE LA DISSUASION.....	114
1.– Les crédits transférés au Commissariat à l'énergie atomique .....	115
2.– La force océanique stratégique .....	117
3.– La composante aéroportée .....	120
<b>II.– LE COMMANDEMENT ET LA MAÎTRISE DE L'INFORMATION .....</b>	<b>121</b>
A.– LE RENSEIGNEMENT STRATÉGIQUE.....	122
B.– LE SYSTÈME OPÉRATIONNEL CONSTITUÉ À PARTIR DES RÉSEAUX DES ARMÉES POUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS .....	123
C.– LES SATELLITES DE COMMUNICATION SYRACUSE .....	124

<b>III.– L'ENGAGEMENT ET LE COMBAT</b> .....	125
A.– LE DEUXIÈME PORTE-AVIONS .....	125
1.– Un bâtiment de propulsion classique .....	126
2.– Une coopération franco-britannique en bonne voie .....	127
3.– Le financement de ce programme .....	127
B.– LES FRÉGATES MULTI-MISSIONS .....	128
C.– LES SOUS-MARINS BARRACUDA .....	129
D.– LE RAFALE .....	130
E.– LES MISSILES .....	133
1.– Le Scalp emploi général .....	133
2.– L'armement air-sol-modulaire .....	133
F.– LES MOYENS TERRESTRES DE COMBAT .....	134
1.– La modernisation de la capacité d'action blindée : le char Leclerc .....	135
2.– Le véhicule blindé de combat d'infanterie .....	136
3.– L'hélicoptère de combat Tigre .....	138
<b>IV.– LA PROJECTION, LA MOBILITÉ ET LE SOUTIEN</b> .....	139
A.– LA PROJECTION AÉRIENNE DE LA FORCE DE RÉACTION : L'A400M .....	139
B.– LA MOBILITÉ DE THÉÂTRE : L'HÉLICOPTÈRE DE TRANSPORT NH90 .....	141
<b>V.– LA PROTECTION ET LA SAUVEGARDE</b> .....	142
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	145
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	149
<b>ANNEXE</b> .....	151

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 90 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Les 9 réponses restantes, dont 8 classifiées « Confidentiel-Défense », sont parvenues à votre Rapporteur spécial dans les 36 heures suivant l'expiration du délai. Il disposait donc de l'ensemble des réponses le jour de la présentation de son rapport spécial en Commission.

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 (Rapport n° 3363, annexe n° 9) de M. Bernard Carayon.



## INTRODUCTION

À l'automne 2006, environ 14.500 militaires français sont engagés en opérations extérieures. Plusieurs opérations majeures sont en cours, au Liban avec la force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) renforcée, en Côte d'Ivoire ou en Afghanistan. Le projet annuel de performances de la mission *Défense* est la traduction financière de cet engagement opérationnel aux multiples facettes. Il doit permettre à nos armées d'assumer pleinement leurs missions, avec des militaires et des civils motivés et correctement entraînés et utilisant des équipements à la pointe de la technologie, dont le renouvellement est primordial.

Le budget de cette mission conditionne 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 cinquième année consécutive, le projet annuel de performances de la mission *Défense* respecte scrupuleusement la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (LPM), mettant un terme aux renoncements constatés pour les précédentes programmations.

Globalement, les différents services du ministère de la défense disposeront d'un montant de crédits d'équipement de 15,96 milliards en crédits de paiement – dont 15,17 milliards d'euros figurent à la mission *Défense* – soit une progression de 1,9 %, légèrement supérieure à l'évolution attendue des prix.

Le budget de la défense connaîtrait donc en 2007 une évolution plus favorable d'un point que la norme d'ensemble du budget de l'État. Pour autant, il n'est pas « sanctuarisé » : il participe également à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques. Le programme *Préparation et emploi des forces*, doté de 21 milliards d'euros (+ 1 %), semble particulièrement contraint. Les budgets de fonctionnement courant des trois armées font l'objet d'une réduction significative. En outre, le renchérissement du prix du pétrole, malgré une dotation supplémentaire de 46,17 millions d'euros pour les trois armées, risque de peser lourdement sur l'activité des forces.

Avec l'entrée en service d'équipements nouveaux extrêmement sophistiqués dont le coût de la maintenance progresse de manière spectaculaire, tandis que le vieillissent des parcs de matériel dont l'entretien se renchérit également, un effort tout particulier en faveur de l'entretien programmé du matériel sera effectué en 2007. Une dotation de 3,3 milliards d'euros lui sera consacrée, en progression de 16 %.

Par ailleurs, les dépenses de fabrication, c'est-à-dire le paiement des nouveaux équipements des armées progressent globalement de 3,2 % pour atteindre 6,2 milliards d'euros.

Simultanément, des économies majeures sont réalisées et le fonctionnement courant des unités des trois armées apparaît très contraint.

Le redressement de notre outil de défense s'accompagne de réformes internes majeures : la réforme budgétaire s'articule avec de profondes réformes dans la gestion administrative. Les différentes mesures de modernisation du ministère permettent d'espérer près de 600 millions d'euros d'économies pérennes réalisées sur la période 2002-2007.

\*

\* \*

## PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE

Programmes et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	PLF 2007	Évolution	LFI 2006	PLF 2007	Évolution
<b>Environnement et prospective de la politique de défense</b>						
Analyse stratégique	6	4	- 33,3 %	5	4	- 20,0 %
Prospective des systèmes de forces	46	37	- 19,6 %	39	40	2,6 %
Renseignement	542	522	- 3,7 %	539	539	0,0 %
Maintien des capacités technologiques et industrielles	1.066	1.022	- 4,1 %	929	967	4,1 %
Soutien aux exportations	14	18	28,6 %	14	18	28,6 %
Diplomatie de défense	118	97	- 17,8 %	116	97	- 16,4 %
<b>Total</b>	<b>1.793</b>	<b>1.699</b>	<b>- 5,2 %</b>	<b>1.641</b>	<b>1.664</b>	<b>1,4 %</b>
<b>Préparation et emploi des forces</b>						
Planification des moyens et conduite des opérations	866	936	8,1 %	856	931	8,8 %
Préparation des forces terrestres	9.939	9.083	- 8,6 %	9.292	9.029	- 2,8 %
Préparation des forces navales	4.624	4.330	- 6,4 %	4.449	4.477	0,6 %
Préparation des forces aériennes	4.775	5.021	5,2 %	4.908	5.119	4,3 %
Logistique interarmées	1.152	1.142	- 0,9 %	1.145	1.123	- 1,9 %
Surcoûts liés aux opérations extérieures	175	360	105,7 %	175	360	105,7 %
Surcoûts liés aux opérations intérieures	0	-		0		
<b>Total</b>	<b>21.531</b>	<b>20.872</b>	<b>- 3,1 %</b>	<b>20.826</b>	<b>21.040</b>	<b>1,0 %</b>
<b>Soutien de la politique de la défense</b>						
Direction et pilotage	157	52	- 66,9 %	156	52	- 66,7 %
Fonction de contrôle	33	26	- 21,2 %	33	26	- 21,2 %
Gestion centrale	547	1.514	176,8 %	537	1.487	176,9 %
Politique immobilière	1.388	1.266	- 8,8 %	1.318	1.336	1,4 %
Systèmes d'information, d'administration et de gestion	93	116	24,7 %	100	125	25,0 %
Action sociale	165	143	- 13,3 %	164	142	- 13,4 %
<b>Total</b>	<b>2.383</b>	<b>3.117</b>	<b>30,8 %</b>	<b>2.308</b>	<b>3.168</b>	<b>37,3 %</b>
<b>Équipement des forces</b>						
Équipement de la composante interarmées	2.258	2.155	- 4,6 %	1.895	1.846	- 2,6 %
Équipement des forces terrestres	1.858	2.249	21,0 %	1.770	1.869	5,6 %
Équipement des forces navales	2.993	2.543	- 15,0 %	2.414	2.195	- 9,1 %
Équipement des forces aériennes	1.336	1.319	- 1,3 %	2.439	2.558	4,9 %
Préparation et conduite des opérations d'armement	2.080	1.916	- 7,9 %	2.090	1.944	- 7,0 %
<b>Total</b>	<b>10.525</b>	<b>10181</b>	<b>- 3,3 %</b>	<b>10.608</b>	<b>10.412</b>	<b>- 1,8 %</b>
<b>Total pour la mission</b>	<b>36.232</b>	<b>35.870</b>	<b>- 1,0 %</b>	<b>35.382</b>	<b>36.285</b>	<b>2,6 %</b>



## CHAPITRE PREMIER.— UN MINISTÈRE QUI POURSUIT UNE PROFONDE RÉFORME

Première année de mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, l'exercice 2006 est riche d'enseignements. Au travers des entretiens qu'il a conduits, **votre Rapporteur spécial a pu constater que la réforme budgétaire avait pu s'appliquer sans que des difficultés majeures n'apparaissent**. Le ministère dans son ensemble s'est mobilisé en amont pour que le changement de cadre budgétaire ne nuise pas à la gestion des crédits en 2006. Pour autant, les nouvelles marges de manœuvre offertes par la loi organique aux gestionnaires de programmes – et notamment la fongibilité asymétrique – **n'ont pas pu être pleinement utilisées. Ceci s'explique essentiellement par le fait qu'un exercice budgétaire est nécessaire pour s'assurer que la masse salariale a été correctement dimensionnée**. Votre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager les responsables du ministère à utiliser pleinement les outils de gestion à leur disposition dès 2007.

La réforme 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). 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* ».

Cette réforme, concomitante avec l'entrée en vigueur de la LOLF, a renforcé le CEMA à la fois dans sa fonction de « chef d'orchestre » des armées françaises et dans sa fonction de responsable administratif de celles-ci, au titre de sa responsabilité du programme *Préparation et emploi des forces*. Votre Rapporteur spécial se demande si, à terme, cette seconde tâche ne risque pas de nuire, par la charge de travail qu'elle représente, à ses décisions relatives aux grandes orientations de la politique de défense.

La gestion des trois budgets opérationnels de programme (BOP) correspondant aux trois armées n'est pas assurée par le chef d'état-major de chaque armée. En effet, le responsable de BOP est le major général de chacune des armées. Les responsabilités sont alors clairement réparties : le major général est responsable de la gestion administrative, sous la responsabilité du chef d'état-major qui assume le rôle de garant de la cohérence de son armée.

Votre Rapporteur spécial se demande donc si un scénario du même type ne pourrait pas être envisagé pour le programme *Préparation et emploi des forces*, dont la responsabilité pourrait être confiée, sous le contrôle du CEMA, au major général de l'état-major des armées.

## 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 spécial avait formulé des recommandations dans ses précédents rapports spéciaux ainsi que dans un rapport d'information <sup>(1)</sup>. En outre une mission d'information de votre Commission a analysé la maquette proposée <sup>(2)</sup> ainsi que le dispositif de performance <sup>(3)</sup>.

### A.— LA DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DE LA MAQUETTE

Comme il l'avait dit avec force l'an dernier, votre Rapporteur spécial estime nécessaire de faire preuve de précaution quant à une éventuelle remise en cause de cette maquette, envers laquelle des critiques demeurent. En effet, des modifications apportées à celle-ci dans le cadre du présent projet de loi de finances pourraient provoquer de graves dysfonctionnements au ministère de la défense.

#### 1.— Le projet annuel de performances, un document amélioré

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

À la lecture du projet annuel de performances du précédent exercice budgétaire, votre Rapporteur spécial avait constaté l'inégale précision de la présentation des crédits selon les programmes.

S'agissant du programme *Équipement des forces*, le niveau d'information – déjà supérieur à ce qu'il était dans les anciens « bleus » – s'est amélioré par rapport au projet annuel de performances pour 2006. Les fiches relatives à chacun des grands programmes d'armement, présentées dans la rubrique « justification de crédits », sont plus complètes et plus claires.

La présentation des crédits du programme *Préparation et emploi des forces*, jugée peu satisfaisante l'an dernier – dans sa partie relative à la

---

(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 oeuvre 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.*

justification des crédits – s’est très nettement améliorée. Ainsi, conformément au vœu formulé par votre Rapporteur spécial l’an dernier, les crédits de fonctionnement font-ils l’objet d’une présentation plus détaillée.

## 2.– La mise en œuvre des budgets opérationnels de programme

Les budgets opérationnels de programme (BOP) sont 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<sup>er</sup> juillet 2003 puis par une note d’orientation éditée en décembre 2003. Chaque BOP correspond à la déclinaison partielle d’un programme.

Les BOP, non fongibles entre eux, sont répartis entre les « unités opérationnelles ». Les crédits des programmes ne sont pas toujours ventilés en BOP, le responsable de programme pouvant constituer à son niveau une réserve pour aléas ou régulation.

### a) *Le programme Préparation et emploi des forces*

S’agissant du programme *Préparation et emploi des forces*, votre Rapporteur spécial avait indiqué 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 toujours 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 à juste titre de distinguer la gestion budgétaire de la responsabilité organique. Ce programme est constitué de 9 budgets opérationnels de programme :

#### RÉPARTITION DES BOP DU PROGRAMME « PRÉPARATION 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 sont définies au travers de deux types de documents : une charte de fonctionnement définissant les responsabilités des acteurs, les structures de pilotage et les modalités de fonctionnement du programme et des chartes de gestion par BOP, **dont certaines ne sont pas encore validées**, précisant

l'organisation du dialogue de gestion et les modalités pratiques de fonctionnement des BOP.

Même si la définition et la gestion des BOP relèvent du pouvoir réglementaire, votre Rapporteur spécial souligne la nécessité d'en informer régulièrement et avec précision le Parlement. Plus un programme est volumineux, plus la gestion des BOP revêt un caractère crucial. Si le Parlement s'estimait entravé dans son pouvoir de contrôle par une rétention administrative d'informations, il serait alors légitime de remettre en question l'existence même des programmes les plus importants. Les responsables de programme doivent en conséquence veiller au respect de l'esprit de la réforme budgétaire et ne pas s'abriter derrière une lecture trop stricte de la LOLF.

*b) Le programme Soutien de la politique de la défense*

Régi par **une charte de gestion dont votre Rapporteur spécial a eu connaissance et a pu en apprécier la qualité**, 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 spécial, le responsable du programme – le secrétaire général pour l'administration – est amené à jouer un rôle direct dans le premier de ces BOP, compte tenu de son caractère sensible. Le responsable de ce BOP assure la gestion des informations et prépare les décisions prises par le responsable du programme.

De même, le responsable du BOP *Accompagnement de la politique ressources humaines* applique les textes en vigueur et dispose, de ce fait, d'une autonomie réduite. S'agissant des crédits d'infrastructure, un comité de pilotage est chargé des orientations et le directeur de la DMPA pilote 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 :

**RÉPARTITION DES BOP DU PROGRAMME *ÉQUIPEMENT DES FORCES***

<b>Intitulé</b>	<b>Responsable</b>
Coelacanthe	directeur du Service 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

En 2006, la 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. 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.

Les dix premiers BOP d'investissement, qui regroupent les programmes et opérations d'armement selon une logique de cohérence de programmes et de management, s'articulent actuellement autour des cinq services de programmes de la DGA. À compter de 2007, il est prévu que ces dix BOP soient dirigés par dix directeurs d'unités de management rattachés directement au directeur des systèmes d'armes.

## B.– LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DE LA MISSION DÉFENSE

Votre Rapporteur spécial 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.

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 (avant projet annuel de performances pour 2005) à 19 indicateurs dans le projet annuel de performances pour 2006.

Le programme *Soutien de la politique de défense* qui comprenait 11 objectifs et 17 indicateurs dans l'avant-projet annuel de performances pour 2005 ne comptait que 5 objectifs et 6 indicateurs dans le projet annuel de performances pour 2006. Votre Rapporteur spécial rappelle qu'un total de 13 indicateurs était prévu pour 2007. En réalité, le nombre d'objectifs a été réduit à 4 et le nombre d'indicateurs associés à 9. Suivant les recommandations de la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances, le secrétariat général pour l'administration a donc poursuivi ses travaux afin d'améliorer la transparence et la lisibilité de la maquette. Celle retenue pour le projet de loi de finances pour 2007 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. Votre Rapporteur spécial rappelle que la mission d'information les avait estimés globalement bons.

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* ». 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.

## C.– DE NOUVELLES MARGES DE MANŒUVRE ENCORE PEU UTILISÉES

La présentation des crédits au sein de programmes dont les ressources – hors crédits de rémunération – sont fongibles a permis de simplifier la gestion financière des crédits de la mission *Défense*, en donnant aux responsables de programmes la possibilité d'adapter au mieux les ressources disponibles sans recourir aux procédures des arrêtés de répartition ou de sous-répartition. En

conséquence, les relations avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont évolué, puisque le travail avec ce dernier n'est plus nécessaire dans la gestion « quotidienne » des crédits.

Par ailleurs, l'une des grandes avancées de la loi organique n'a pas pu être mise en œuvre dès 2006 : il s'agit de la fongibilité asymétrique, qui permet d'employer à d'autres fins des économies réalisées sur la masse salariale.

Le recours à la fongibilité asymétrique a en effet été proscrit pour l'exercice 2006 par précaution. Les responsables du ministère avaient de bonnes raisons de prendre une telle décision : la masse salariale de chacun des programmes – et, a fortiori, des BOP – n'a pu qu'être imparfaitement précisée, compte tenu de l'ampleur de la réforme. **L'interdiction de la fongibilité asymétrique en 2006 avait donc pour but d'éviter qu'un responsable de BOP, dont la masse salariale aurait pu être surévaluée, de transformer des crédits de rémunération virtuels en dépenses de fonctionnement, elles, bien réelles.**

À ce stade de la gestion 2006, le ministère a une vision plus claire des sous dotations et des sur dotations éventuelles corrigées pour beaucoup par le projet de loi de finances pour 2007. Des opérations ponctuelles de fongibilité asymétrique pourront être tentées d'ici au 31 décembre 2006.

## II.– LA POURSUITE DE LA RÉFORME DU MINISTÈRE

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 sont 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. De nouvelles actions ont été lancées à ce titre en 2006.

### A.– LES ACTIONS ENGAGÉES ONT-ELLE ABOUTI ?

Les trois armées sont marquées par des spécificités. Pour autant, la recherche de synergies entre elles doit être recherchée. Pour autant, des synergies doivent être recherchées. Jusqu'à présent, elles se sont principalement traduites 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 », le regroupement des archives a été annoncé le 21 janvier 2003. Ce regroupement a conduit à la création d'un service à compétence nationale en 2005. Le service unique des archives de la défense comprend désormais 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 8 janvier 2007 à l'école du commissariat de la marine désormais installée à Lanvéoc-Poulmic. La session suivante est prévue à l'école militaire supérieure d'administration et de management (armée de terre) de Montpellier. Cette formation initiale comprendra les modules suivants : environnement de la défense, statuts, responsabilité juridique, marchés publics, droit des conflits armés, comptabilité générale, LOLF et finances publiques, contrôle de gestion, sports, anglais et enseignements divers. À chaque module correspondent des fiches

pédagogiques en cours de finalisation dans les trois écoles. Cette formation initiale commune fera l'objet d'un contrôle des connaissances uniforme, la définition des coefficients devant être harmonisée entre les trois écoles.

## 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 1er 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.

Au 1er janvier 2006, la direction centrale des télécommunications et de l'informatique de l'armée de terre (DCTEI) a intégré la DIRISI. Le 31 mars 2006, une partie des moyens du SGA lui a été transférée. Ce dispositif doit être complété par le transfert d'organismes de l'armée de l'air (en 2007) et de la marine (en 2008).

La DIRISI emploie 1.700 personnes environ en 2006, directement employées par elle ou qui lui sont détachées. En 2008, elle disposera d'une autorité fonctionnelle sur près de 10.000 agents issus des trois armées, directions et services du ministère de la défense. En effet, 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 est prolongée par la création – le 2 mai 2006 – d'une nouvelle direction au sein du ministère : la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC). Opérationnelle depuis l'été, la

DGSIC répond à la volonté d’instaurer une gouvernance unique des systèmes d’information et de communication. Elle est placée sous l’autorité d’un directeur général relevant directement du ministre de la défense. Elle a pour missions :

- de définir la politique générale du ministère de la défense pour les systèmes d’information et de communication ;

- d’assurer, au sein du ministère, le choix des normes, des standards et des méthodes ;

- de définir les orientations générales en matière de sécurité des systèmes et d’en contrôler l’application au sein du ministère de la défense ;

- de préserver le patrimoine du ministère de la défense en matière de fréquences radioélectriques ;

- et d’élaborer des éléments de synthèse et de pilotage au profit du ministre de la défense en matière de SIC, incluant les fréquences radioélectriques.

### 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. Votre Rapporteur spécial souligne que **le ministère de la défense est le seul à avoir réalisé un recensement complet de ses agents gérant les achats**. Il a ainsi joué un rôle précurseur dans la réforme engagée pour l’ensemble du budget de l’État à la suite des audits de modernisation conduits de juin à septembre 2006. Les solutions identifiées sont de quatre ordres : mutualiser les dépenses ; ajuster les spécifications ; utiliser les leviers juridiques (contrôle des engagements contractuels) ; améliorer les processus achats (dématérialiser les commandes,

recourir aux enchères inversées). La mutualisation interministérielle doit être envisagée au cas par cas selon les segments au niveau central ou au niveau local.

Une cellule ministérielle d'expertise et de soutien aux personnes responsables de marché (PRM) 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.

## B.– L'EXTERNALISATION ET LES CONTRATS DE PARTENARIAT D'ÉTAT

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, notamment pour certaines tâches généralement confiées aux appelés telles que le nettoyage et l'entretien courant des immeubles. Ces tâches ne correspondent pas aux aspirations des militaires engagés professionnels. L'externalisation doit permettre aux armées de se recentrer sur le cœur de leurs missions. À ce titre, la directive du 3 août 2000 prévoit trois types

de tâches à externaliser en priorité : les tâches assurées antérieurement par les appelés, 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.

Par ailleurs, le ministre de la défense a 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.

#### 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 recourir à un contrat de partenariat de l'État pour l'achat d'heures de vol ou la location d'aéronefs, en vertu de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. 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 a débuté le 1<sup>er</sup> juin 2006, pour une signature du contrat prévue avant la fin de l'année 2007.

La loi organique du 12 juillet 2005 a modifié l'article 8 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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* ». L'engagement juridique sur 20 ans s'élève à 60 millions d'euros. La loi de finances pour 2006 a prévu l'autorisation d'engagement nécessaire pour ce contrat, qui devait être signé fin 2006. Compte tenu du retard, ces crédits vont être mobilisés pour financer l'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale, et être ouverts de nouveau en 2007.

Le tableau suivant présente la décomposition du coût global du contrat :

**DÉCOMPOSITION DU COÛT GLOBAL DU CONTRAT**  
(en millions d'euros)

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

## 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, d'évaluer le coût actuel de la fonction à 93,1 millions d'euros et de définir le scénario d'externalisation optimal. Ce scénario repose sur une location avec option d'achat de véhicules à une structure *ad hoc* financée par la voie bancaire ou obligataire et sur une externalisation maximale de la gestion et de la maintenance des véhicules auprès d'un gestionnaire de flotte.

Le scénario retenu doit permettre 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.

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 chiffre tient compte des coûts d'acquisition, de gestion et de maintenance du parc. Les 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. À la suite de l'appel public à la concurrence lancé le 4 mai 2006, les offres reçues ont confirmé l'intérêt économique de l'externalisation et les hypothèses d'économies initiales.

Un dispositif d'accompagnement a été élaboré en liaison avec les autorités d'emploi et les organisations syndicales pour faciliter le redéploiement des agents. Une coopération très en amont a été réalisée avec les états-majors afin de réduire le nombre d'agents à reclasser hors de leur établissement d'emploi et plusieurs réunions de concertation ont été organisées avec les organisations syndicales représentatives du ministère.

Le marché de réalisation devrait être notifié prochainement et sa mise en œuvre débiterait en fin d'année 2006 et au début de 2007.

### 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 lui permet 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 a été livré en juillet 2006 et le second devrait l'être en décembre.**

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

Le rapport d'évaluation préalable a été présenté le 28 octobre 2005, et un avis favorable a été rendu le 7 juin 2006. Il prévoit la souscription d'une assistance à maîtrise d'ouvrage par la direction centrale du commissariat de l'armée de terre, responsable du contrat. Celui-ci est en cours de finalisation et une notification est espérée en mars 2007. Un dialogue compétitif sera alors engagé avec pour objectif de notifier le contrat de partenariat courant 2009, 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 :

**DÉCOMPOSITION DU COÛT 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
<b>Total</b>	<b>190,5</b>

**III.- LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE**

Le programme *Soutien de la politique de la défense* constitue le programme support du ministère. 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 les crédits du service d'infrastructure du ministère, créé en application de la stratégie ministérielle de réforme, ainsi que les crédits relatifs à l'informatique d'administration et de gestion.

Le tableau suivant récapitule les crédits de ce programme :

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT  
DU PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE**

(en millions d'euros)

Action	Crédits de paiement 2006	Crédits de paiement 2007
Direction et pilotage	155,9	51,8
Fonction de contrôle	32,6	25,9
Gestion centrale	537,1	1.487,3
<i>dont : Soutien du programme</i>	533,2	1.483,5
<i>Soutien des autres programmes</i>	3,9	3,8
Politique immobilière	1.318,4	1.335,7
<i>dont : Logement familial</i>	102,8	81,6
<i>Infrastructure</i>	1.215,5	1.254,2
Systèmes d'information, d'administration et de gestion	99,7	125,5
Action sociale	164,0	141,8
<b>Total</b>	<b>2.307,9</b>	<b>3.168,1</b>

## A.— UNE ADAPTATION DES CRÉDITS POUR 2007

Les variations – impressionnantes – des crédits de paiement entre 2006 et 2007 s'expliquent très largement par des changements de périmètre, conséquences des imperfections de la maquette présentée en 2006.

L'augmentation globale en crédits de paiement de 860 millions d'euros et de 734 millions d'euros en autorisations d'engagement sur le programme tient essentiellement à l'augmentation des crédits du titre 2 (dépenses de personnel) de 833 millions d'euros.

Cette progression est due :

– à l'inscription des crédits des cotisations de pensions des ouvriers d'État dispersés l'an dernier dans les programmes et à l'adaptation des crédits aux nouveaux taux des pensions civiles et militaires, soit 709 millions d'euros au total ;

– à l'inscription de 25 millions d'euros au titre de diverses revalorisations et de l'augmentation des crédits d'indemnisations pour les victimes de l'amiante ;

– à l'inscription de 2 millions d'euros de mesures catégorielles ;

– et au transfert de 93 millions d'euros, correspondant aux crédits de cessation anticipée des travailleurs ayant été en contact avec de l'amiante, aux crédits de la prime d'installation et aux crédits d'indemnisation des accidents du travail – auparavant inscrits au titre 3.

L'augmentation des crédits de fonctionnement du titre 3 de 75,5 millions d'euros en crédits de paiement s'explique notamment par la progression des crédits des loyers budgétaires (67 millions d'euros).

S'agissant de l'investissement, la progression des crédits de paiement du titre 5 de 24 millions d'euros s'explique principalement par une hausse de 20 millions d'euros des crédits pour le financement des systèmes d'information, d'administration et de gestion.

Enfin, les crédits d'intervention du titre 6 diminuent de 72,5 millions d'euros en crédits de paiement du fait du transfert vers le titre 3 de la subvention pour l'institution de gestion sociale des armées et de la suppression de la subvention aux mutuelles, à hauteur de 8,5 millions d'euros.

## B.— LA PERFORMANCE DES FONCTIONS CENTRALES

L'action *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 et de 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, sans pour autant prendre 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 *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 *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.

L'objectif *Optimiser le coût de la gestion centrale*, critiqué par votre commission des Finances, a été supprimé.

L'objectif *Respecter les échéances juridiques ou légales* est, cette année, pourvu d'un indicateur. Celui-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. Ce taux était de 38 % en 2005 et devrait être de 100 % en 2006.

## C.– 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 spécial se félicite que les quatre objectifs envisagés initialement, qui avaient été jugés peu satisfaisants par la mission d'information précitée, 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. Dans une perspective d'efficacité de gestion, un indicateur mesure 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. Cet indicateur rapporte la masse salariale et le coût de fonctionnement de ces services à l'ensemble des dépenses immobilières. Ce taux devrait atteindre 23 % en 2007, soit le maximum souhaité.

Un indicateur, intitulé *Taux de vacance moyen des logements familiaux* permet d'évaluer l'adéquation du parc aux besoins et l'efficacité de la chaîne logement. Ce taux était de 9,36 % en 2005 et devrait être de 9 % en 2006, seuil en dessous duquel il doit rester.

Un indicateur mesure le taux d'évolution de la durée prévisionnelle des opérations d'infrastructure, pour lequel aucune cible n'a pu être déterminée. Il en est de même de l'indicateur évaluant le taux d'évolution du coût initial des opérations d'infrastructure.

## 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, à l'exception de la gendarmerie nationale. Ces crédits sont désormais pilotés par le secrétaire général pour l'administration. En effet, la stratégie ministérielle de réforme renforce le pilotage des systèmes d'information d'administration et de gestion du ministère, le confiant 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. Ce taux était de 31 % en 2005, devrait être de 35 % en 2006 et atteindre 40 % en 2007, pour une cible fixée à 50 % en 2008.

Le second indicateur mesure l'efficacité de la gestion, puisqu'il concerne le pourcentage de dépassement du coût initial des projets. Le taux d'évolution en 2005 était de 7,5 %, devrait être de 5 % en 2006 et être réduit à 3 % en 2007. La cible fixée pour 2008 est particulièrement ambitieuse puisqu'elle est de 0 %. Il est évident que cette cible ne pourra pas être atteinte, l'objectif étant de s'en rapprocher le plus possible. L'expérience montrera si le choix de la cible est judicieux.

### 3.– L'action sociale

La politique sociale du ministère compense l'impact social et familial des contraintes spécifiques auxquelles sont soumis les agents du ministère de la défense. 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 donc associée à un objectif unique : *Assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais et au meilleur coût* qui est suivie par deux indicateurs.

L'indicateur relatif à la proportion des aides accordées dans un délai inférieur à 14 jours fait apparaître un taux de 39 % en 2005. La prévision de réalisation pour 2006 est de 44 % et la prévision pour 2007 de 46 %. 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 a été réduit à 51,36 % en 2005 pour atteindre, dès 2006, la cible fixée à 50 %. Il est vrai que ce taux pourrait être de 52 % en 2007.



## CHAPITRE II.– LA PRÉPARATION ET L'EMPLOI DES FORCES : UN BUDGET MAINTENU SOUS CONTRAINTE

Le budget du programme *Préparation et emploi des forces* devrait atteindre 20,8 milliards d'euros en crédits de paiement en 2007 (+1 %). Malgré cette légère hausse, le maintien à un niveau élevé des cours du pétrole et le coût du maintien en condition opérationnelle rendent la gestion de ces crédits délicate.

### I.– LES CRÉDITS SONT-ILS ADAPTÉS AUX BESOINS ?

Depuis 2003, la construction budgétaire s'est considérablement améliorée. Les dépenses prévisibles sont calibrées de manière correcte. Cependant, l'augmentation du coût des carburants et la limitation des dépenses de fonctionnement courant rendent parfois l'exécution budgétaire délicate. En outre, la question récurrente du financement des surcoûts des opérations extérieures est en voie de résorption, suite à un effort conduit tout au long de la législature.

#### A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE POUR 2005

Le budget de 2005 a été exécuté sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Votre Rapporteur spécial présente donc cette année l'exécution des crédits qui constituaient le titre III de la section ministérielle *Défense*.

##### 1.– Une dépense stable

Les dépenses ordinaires des services militaires atteignent 18,9 milliards d'euros en 2005, soit une quasi-stabilité par rapport à 2004 (– 0,4%). Elles se répartissent en 13,9 milliards d'euros de dépenses de personnel (– 515,1 millions d'euros) et 4,9 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement courant (+ 437,1 millions d'euros).

#### DÉPENSES MILITAIRES DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2003	2004	2005	03/02	04/03	05/04
1. Rémunérations d'activité	12.903,0	12.923,0	12.627,0	+ 2,5	+ 0,2	– 2,3
2. Pensions et allocations (a)	8.714,9	9.028,1	9.194,2	+ 2,5	+ 3,6	+ 1,8
3. Charges sociales	1.376,3	1.505,8	1.286,6	+ 2,6	+ 9,4	– 14,6
<b>Dépenses de personnel</b>						
• Budget de la défense (1 + 3)	<b>14.279,3</b>	<b>14.428,8</b>	<b>13.913,6</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>+ 1,0</b>	<b>– 3,6</b>
• Dépenses pour personnels militaires et ouvriers de la défense (1 + 2 + 3)	<b>22.994,2</b>	<b>23.456,8</b>	<b>23.107,9</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>– 1,5</b>

(a) Somme des crédits initiaux du chapitre 32-92 du budget de la défense et des dépenses constatées sur l'article 10 du chapitre 32-97 du budget des Charges communes.

En 2005, le budget de la défense ne supportait pas, en exécution, les charges de pensions des personnels militaires ni sa contribution à la subvention

d'équilibre du Fonds spécial de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) – qui étaient exécutées sur le budget des Charges communes, budget civil. Après un retraitement des données budgétaires permettant d'apprécier plus correctement le montant des charges de personnels militaires, il apparaît que les charges de pensions progressent de 166,1 millions d'euros, soit + 1,8 %.

À l'inverse, les dépenses de rémunérations sont en diminution de 2,3 % pour s'établir à 12,6 milliards d'euros, tout comme les charges sociales qui baissent sensiblement de 14,6 %, soit 219,2 millions d'euros de moins qu'en 2004. Cette évolution s'explique cependant par l'existence d'enveloppes globalisées parmi les *Dépenses diverses*, en particulier la nouvelle dotation globalisée de services de soutien, qui a donné lieu à 555,4 millions d'euros de dépenses de personnel en 2005.

Les dépenses de fonctionnement courant s'établissent à 4,9 milliards d'euros et progressent de 387,1 millions d'euros, soit une hausse de 9,7 % en 2005, faisant suite à celle de 10,9 % intervenue entre 2003 et 2004. Les « *dépenses diverses* » de la partie 37 font plus que tripler, en raison de la création déjà évoquée de la dotation globalisée de services de soutien, génératrice d'une dépense de 976,8 millions d'euros. Au total, 1,2 milliard d'euros a été dépensé au titre des trois dotations globalisées, ce montant se répartissant en 703,5 millions d'euros de dépenses de personnel (hors pensions) et 460,3 millions d'euros de moyens de fonctionnement. Par ailleurs, les frais de contentieux – qui avaient suscité une ouverture de 35,5 millions d'euros de crédits en collectif de fin d'année – augmentent à nouveau en 2005 pour atteindre 104,3 millions d'euros, après 76,8 millions d'euros en 2004 et 59,8 millions d'euros en 2003.

Les dépenses de *Matériel et fonctionnement des armes et services* atteignent 3,4 milliards d'euros. La différence essentielle avec 2004 (- 13%) résulte, là encore, des dotations globalisées, s'agissant par exemple du service des essences et du service de santé des armées ou de l'entretien programmé des matériels. Les moyens de fonctionnement de l'armée de l'air s'établissent à 564,6 millions d'euros, ceux de l'armée de terre à 921,3 millions d'euros, ceux de la marine à 403,9 millions d'euros et ceux de la gendarmerie à 738,9 millions d'euros. Quant aux subventions de fonctionnement à divers organismes, elles progressent de 60,2 millions d'euros entre 2004 et 2005.

**DÉPENSES MILITAIRES DE FONCTIONNEMENT COURANT (titre III, parties 4, 6 et 7)**  
(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2003	2004	2005	03/02	04/03	05/04
4. Matériel et fonctionnement des armes et services	3.670,2	3.900,7	3.393,1	+ 4,7	+ 6,3	- 13,0
6. Subventions de fonctionnement	187,6	231,2	291,4	+ 2,8	+ 23,2	+ 26,0
7. Dépenses diverses	219,4	388,5	1.273,0	- 16,7	+ 77,1	+ 227,7
<b>Dépenses de fonctionnement courant</b>	<b>4.077,2</b>	<b>4.520,4</b>	<b>4.907,5</b>	<b>+ 3,2</b>	<b>+ 10,9</b>	<b>+ 9,7</b>

## 2.– Les adaptations nécessaires

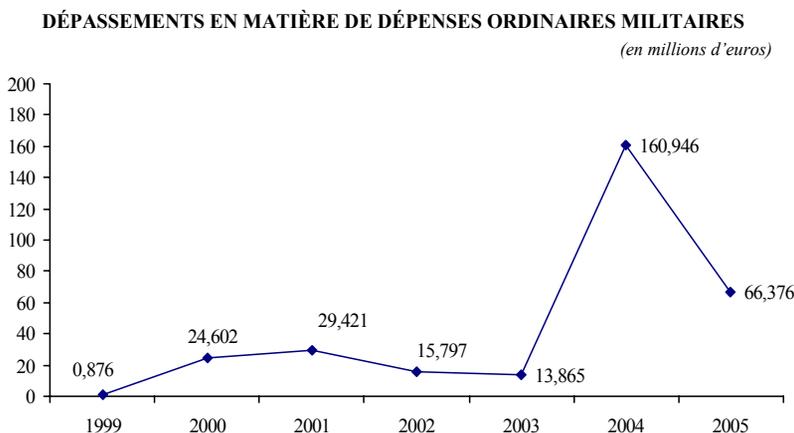
La loi de règlement du budget de 2005 a annulé 38,5 millions d'euros de crédits non consommés et a procédé à l'ouverture de 66,4 millions d'euros pour couvrir des dépenses constatées.

La loi de règlement du budget de 2004 avait procédé à des ouvertures de crédits complémentaires atteignant 160,946 millions d'euros pour les crédits du titre III. Ces dépassements étaient 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 ouvertures demandées pour 2005 étaient donc nettement plus raisonnables, même si certaines dépenses n'ont pas été correctement anticipées.

Les dépassements, importants, enregistrés pour l'exercice 2005, concernent le chapitre 33-90 *Cotisations sociales – Part de l'État* à hauteur de 13,2 millions d'euros, le chapitre 33-91 *Prestations sociales versées par l'État*, pour 30,2 millions d'euros et le chapitre 37-91 *Frais de contentieux – Règlements des dommages et accidents du travail*, à hauteur de 22,9 millions d'euros.

Ces abondements en loi de règlement sont devenus habituels. Au titre des frais de contentieux, 21 millions d'euros avaient été nécessaires en loi de règlement du budget de 2004 et 1,9 million d'euros en 2003. Les cotisations sociales à la charge de l'État étaient sous-évaluées de 139,9 millions d'euros en 2004. Ces dépassements traduisent des imperfections de l'évaluation budgétaire. Les améliorations constatées doivent être encouragées. **Votre Rapporteur spécial rappelle que, l'an dernier, il s'était déjà inquiété dans son rapport spécial de l'insuffisance des dotations destinées aux frais de contentieux, qui nuisent à la sincérité de la prévision en loi de finances.**

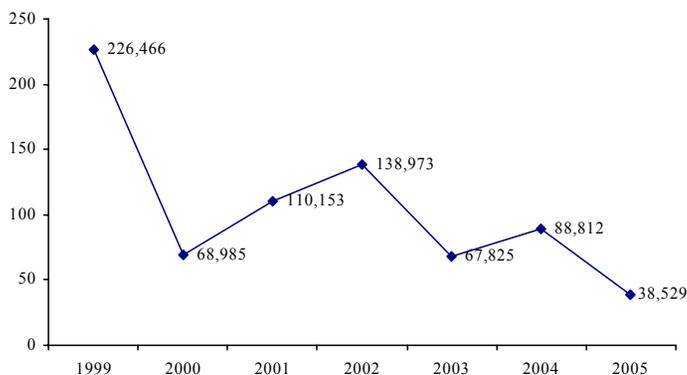
Le graphique suivant présente les dépassements en matière de dépenses ordinaires militaires :



Les annulations de crédits non consommés du titre III s'élèvent pour l'exercice 2005 à seulement 38,5 millions d'euros, contre 88,8 millions d'euros en 2004 et 67,8 millions d'euros en 2003.

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)



### 3.- Les lois de finances initiales sont-elles sincères ?

Jusqu'en 2005, le ministère de la défense a peiné à maîtriser l'exécution de son titre III, ce qui se manifestait 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. Compte tenu des nouvelles règles introduites par la loi organique relative aux lois de finances, le gestionnaire du programme *Préparation et emploi des forces* dispose de la possibilité offerte par la fongibilité des crédits.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits disponibles de 1998 à 2005 :

#### 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 et direction générale de la comptabilité publique

Ces chiffres des dépenses ordinaires exécutées sur plusieurs années montrent clairement que l'on peut s'interroger sur la sincérité des documents

budgétaires présentés au Parlement lors de la discussion des budgets initiaux de 1997 à 2001. 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 « *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 2005 a inscrit 17,72 milliards d'euros (hors pensions) au titre III. Pourtant, les dotations ont été complétées par des ouvertures de crédits en gestion augmentant cette dotation de 2 %. **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<sup>ème</sup> partie du titre III (fonctionnement). À cette somme ont été ajoutés 66,4 millions d'euros, rattachés par voie de fonds de concours, 99,6 millions d'euros reportés, 2,3 millions d'euros transférés et 95,7 millions d'euros faisant l'objet d'un virement de crédits. Au total, la dotation de fonctionnement disponible pour 2005 atteignait donc 3.228,6 millions d'euros.

#### B.- UN FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES TOUJOURS PERFECTIBLE

Les forces françaises engagées en opérations extérieures mobilisaient 11.001 militaires sur les différents théâtres au 1<sup>er</sup> juin 2006, contre 11.275 militaires au 1<sup>er</sup> juin 2005 (11.588 en moyenne sur l'année) et 13.324 militaires au 1<sup>er</sup> juin 2004. **Compte tenu de l'opération en cours au Liban, ce sont environ 14.500 militaires qui sont engagés en opérations extérieures en septembre 2006.**

Le financement des opérations extérieures (OPEX) reste une difficulté majeure de la construction du budget de la défense. 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 portait sur le chapitre 31-31, intitulé *Personnels militaires des armées et de la gendarmerie – rémunérations principales* et doté en loi de finances initiale « *sans prendre en compte la dépense prévisible au titre des opérations extérieures* ».

**Le budget de l'État doit systématiquement prendre en compte la dépense prévisible** au moment où le projet de loi de finances est adopté par le Parlement, conformément au principe posé par la loi organique du 1<sup>er</sup> 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. »*

1.— Une budgétisation nettement améliorée 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 à 57 % du total en 1997, 63 % en 1998, 46 % en 1999 (les opérations au Kosovo ayant entraîné un fort surcoût en dépenses d'équipement) 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 si elle a été réduite par la révision du régime de solde à l'étranger, opérée par le décret n° 97-902 du 1<sup>er</sup> 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 d'équipement 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 les crédits d'équipement. 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 des dépenses de fonctionnement.

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 les dépenses d'équipement. Les abondements obtenus n'ont couvert que partiellement la charge supportée au titre de ces opérations. S'agissant des dépenses de fonctionnement, les crédits ouverts 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 au titre des dépenses d'équipement n'ont fait l'objet d'aucune couverture.

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, les surcoûts des OPEX. 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. Deux groupes de travail ont été constitués. Le premier pour définir la notion d'OPEX et en délimiter le périmètre et le second pour harmoniser les méthodes de calcul des coûts additionnels. Ces deux groupes de travail ont rendu les résultats de leurs travaux en juillet 2003. Ils doivent permettre, à partir des bases clarifiées et stabilisées, d'envisager une budgétisation de plus en plus large des OPEX.

## 2.— Une dotation initiale d'un montant croissant

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 a été portée à 100 millions d'euros dans la loi de finances pour **2005** et à 175 millions d'euros dans la loi de finances initiales pour **2006**. Votre Rapporteur spécial rappelle que l'intention initiale du Gouvernement était de porter cette dotation à 250 millions d'euros dès 2006, mais, compte tenu de la participation du ministère de la défense au « plan banlieues », cette dotation a été ramenée à 175 millions d'euros.

En **2004**, les surcoûts de rémunérations, d'un montant de 360 millions d'euros ont été financés intégralement par décret d'avance. La charge supportée au titre du fonctionnement et de l'alimentation a été également couverte totalement par 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 OPEX pour 2004 s'élève à 633,29 millions d'euros, dont 68,09 millions d'euros pour les dépenses d'équipement.

En **2005**, malgré une dotation de 100 millions d'euros, un décret d'avance a été nécessaire pour couvrir la charge supportée au titre des OPEX, en dépenses ordinaires. Ce décret a été gagé par des annulations de crédits de dépenses en capital provenant de la précédente programmation. S'agissant des rémunérations et du fonctionnement, les crédits ouverts par le décret d'avance, soit 240 millions

d'euros, ont permis de compenser la charge sur les rémunérations, évaluée à 335 millions d'euros – 100 millions d'euros étaient inscrits initialement dans le budget. Les crédits ouverts par le décret d'avance ont également permis de couvrir les surcoûts d'alimentation et de fonctionnement courant à hauteur de 181 millions d'euros. S'agissant des dépenses en capital, le surcoût des opérations extérieures, estimé à 33,27 millions d'euros, dont 21,56 millions d'euros au titre de l'entretien programmé des matériels, n'a pas été compensé.

### 3.– Un effort significatif pour 2007

La dotation destinée à couvrir les surcoûts des opérations extérieures est portée à 360 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour **2007** – contre 175 millions d'euros en **2006** – au titre de la mission *Défense* et 15 millions d'euros au titre de la mission *Sécurité* pour la gendarmerie nationale, **soit un total de 375 millions d'euros**.

**Votre Rapporteur spécial se félicite de ce progrès indéniable dans l'amélioration de la sincérité de la loi de finances.** Cependant, cette budgétisation incomplète nécessitera 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 concerné : ils génèrent mécaniquement des reports** qui déstabilisent les prévisions d'exécution budgétaire.

### 4.– Le coût pour 2006 des opérations extérieures sera-t-il autofinancé ?

Votre Rapporteur spécial juge toutefois insuffisante la provision de 375 millions d'euros inscrite pour 2007 au regard des surcoûts observés en 2004 (633 millions d'euros, dont 565 au titre III), en **2005** (553,38 millions d'euros, dont 335,50 millions d'euros au titre III), et prévisionnel pour **2006** (634,26 millions d'euros, dont 357,26 millions d'euros au titre 2 et 597,72 millions d'euros, globalement, aux titres 2 et 3).

Un décret<sup>(1)</sup> d'avance et d'annulation de crédits, sur lequel votre commission des Finances a émis un avis favorable lors de sa séance du 17 octobre 2006, **devrait ouvrir 452,53 millions d'euros** de crédits de paiement pour financer les surcoûts des opérations extérieures. Au sein de cette enveloppe, 428,78 millions d'euros sont affectés à la mission *Défense* et 18,73 millions d'euros sont destinés à la mission *Sécurité* (programme *Gendarmerie nationale*). Les 428,78 millions d'euros affectés à la mission *Défense* s'imputent sur le programme *Préparation et emploi des forces* de la manière suivante : 187,50 millions d'euros sont consacrés au titre 2, c'est-à-dire aux rémunérations, et 240,98 millions d'euros sont consacrés aux dépenses d'alimentation et de fonctionnement.

---

(1) A la date de rédaction du présent rapport, ce décret n'a pas encore été publié.

Les 18,73 millions d'euros affectés à la mission *Sécurité* s'imputent sur le programme *Gendarmerie nationale* de la manière suivante : 19,46 millions d'euros sont consacrés au titre 2, c'est-à-dire aux rémunérations et 4,29 millions d'euros sont consacrés aux dépenses d'alimentation et de fonctionnement.

Corrélativement, **ce même décret annule un montant identique – soit 452,53 millions d'euros de crédits de paiement sur le budget de la mission *Défense***. Ces annulations se répartissent de la manière suivante : une annulation de 375,62 millions d'euros porte sur le programme *Équipement des forces*, une annulation de 45,64 millions d'euros touche le programme *Soutien de la politique de la défense* et une annulation de 31,27 millions d'euros affecte le programme *Environnement et prospective de la politique de défense*.

**L'intégralité des ouvertures de crédits est donc gagée sur des annulations de dépenses.** 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 2006, d'autofinancer les opérations extérieures. Rappelons que l'an dernier le décret d'annulation n° 2005-1207 du 26 septembre 2005 avait annulé 611 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° 2005-1206 du 26 septembre 2005).

En conclusion, votre Rapporteur spécial 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**, comme l'illustrent les opérations Baliste et FINUL renforcée au Liban. Une budgétisation précise et anticipée des OPEX demeure théorique. Rien ne permet de prévoir les crises politiques ou humanitaires de 2007. Vouloir encadrer budgétairement les interventions extérieures revient à interdire à la France de remplir ses obligations internationales, lorsque les circonstances l'exigent.

## C.– LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT

Les différents rapporteurs spéciaux de la commission des Finances s'attachent à vérifier que les dépenses de fonctionnement courant soient maîtrisées. Les économies proposées doivent être « structurelles », c'est-à-dire 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 performances 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 spécial 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 :

**DÉPENSES D'ALIMENTATION DES TROIS ARMÉES**

(en millions d'euros)

	<b>Budget voté pour 2004</b>	<b>Budget voté pour 2005</b>	<b>Budget voté pour 2006</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2007</b>	<b>Variation 2007/2006 (en %)</b>
Armée de l'air	50,94	52,32	51,75	51,75	–
Armée de terre	117,35	117,05	115,40	114,75	– 0,6 %
Marine	53,60	60,22	59,72	57,94	– 3,0 %
<b>Total</b>	<b>221,89</b>	<b>229,59</b>	<b>226,87</b>	<b>224,44</b>	<b>– 1,1 %</b>

Source : ministère de la défense

Les dépenses d'alimentation des trois armées baissent de 2,43 millions d'euros (– 1,1 %) après avoir régressé de 2,7 millions d'euros (– 1,1 %) en 2006. On observe donc que le niveau prévisible des dépenses d'alimentation pour 2007 est nettement en dessous de son niveau de 2002 (en euros constants).

**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 correspondant 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 a été portée à 114 millions d’euros pour les trois armées, la DGA 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 atteignait 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.

Pour **2007**, cette dotation a été portée à 124,56 millions d’euros pour les trois armées et les services communs. Cette augmentation de plus de 9,2 % –dans le périmètre de la mission *Défense*– s’est révélée nécessaire en raison d’une majoration tarifaire globale par la SNCF de l’ouverture de la ligne TGV entre Paris et Strasbourg en 2007, renchérissant le coût de ces trajets. Pour la mission *Défense*, la mesure nouvelle atteint **10,4 millions d’euros**, dont 5,4 millions d’euros pour l’armée de terre, 1,8 million d’euros pour la marine et 2,5 millions d’euros pour l’armée de l’air. Le tableau suivant présente l’évolution et la répartition de la dotation versée à la SNCF :

**RÉPARTITION DE LA DOTATION VERSÉE À LA SNCF**

(en millions d’euros)

	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Armée de terre	60,99	66,40
Armée de l’air	27,99	30,46
Marine	19,65	21,44
DGA	0,9	1,0
Services communs	4,55	5,26
<b>Total</b>	<b>114,08</b>	<b>124,56</b>

Source : ministère de la défense

**3.– Les produits pétroliers**

La dotation affectée aux carburants pour les trois armées s’élevait à 318,6 millions d’euros dans la loi de finances pour 2006. Elle devrait atteindre 364,77 millions d’euros en 2007. Le ministère prend donc en compte le relèvement du coût du pétrole, mais dans une mesure moindre (+ 14,5 %) que la flambée actuelle des cours.

Les dotations en carburants et combustibles opérationnels octroyées à chacune des trois armées sont retracées dans le tableau suivant :

**DOTATION EN CARBURANTS DE LA MISSION DÉFENSE**

(en millions d’euros)

	<b>LFI 2004</b>	<b>LFI 2005</b>	<b>LFI 2006</b>	<b>PLF 2007</b>	<b>2007/2006</b>
Air	148,7	160,7	186,3	226,18	+ 21,43%
Terre	70,4	72,4	61,9	47,38	– 23,52%
Marine	57,0	58,7	70,4	91,21	+ 29,60%
<b>Total</b>	<b>276,1</b>	<b>291,8</b>	<b>318,6</b>	<b>364,77</b>	<b>+ 14,50%</b>

Source : ministère de la défense

Dans une réponse au questionnaire budgétaire de l'an dernier, le ministère précisait 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* ». Les hypothèses retenues pour le budget de 2006, déterminées par le ministère de l'économie et des finances étaient donc les suivantes : le dollar devait valoir 0,77 euro et le baril 36 dollars. En réalité, le prix d'un baril de pétrole a été très significativement au-dessus de 65 dollars en 2006 ; il a même dépassé 77 dollars le baril à New York en juillet 2006.

Les hypothèses retenues pour la construction du projet de loi de finances pour 2007 sont fondées sur les prévisions établies par le comité des risques liés aux variations des cours des produits pétroliers interne au ministère de la défense, dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme de couverture pour le 1<sup>er</sup> trimestre 2006. Le taux de change retenu est d'un euro pour 1,2 dollar et d'un baril de *brent* fixé à 65 dollars. À titre de comparaison, les hypothèses économiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie – dans les perspectives économiques 2006-2007 – reposent sur un baril de *brent* à 63 dollars avec un taux de change de 1,21 dollar pour un euro. Les hypothèses retenues par le ministère de la défense sont donc plus prudentes que celles du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. **En tout état de cause, et malgré l'effort budgétaire réalisé en 2007, il est à craindre que, comme en 2006, en 2005 et en 2004, les armées doivent ajuster leur activité au coût du carburant.**

Les dépenses effectives de carburant en 2005 et en 2006 sont les suivantes :

#### CONSOMMATION DES CARBURANTS

(en millions d'euros)

	Dotation 2005	Dépenses 2005	Écart	Dotation 2006	Dépenses 2006	Écart
Air	160,7	252,07	-91,37	186,26	270,3	- 84,04
Terre	72,4	79,96	-7,56	61,95	63,6	- 1,65
Marine	58,7	95,68	-36,98	70,38	117,6	- 47,22
<b>Total</b>	<b>291,8</b>	<b>427,71</b>	<b>-135,91</b>	<b>318,59</b>	<b>451,5</b>	<b>- 132,91</b>

Source : ministère de la défense

Le tableau suivant propose de mettre en regard les dotations pour le carburant demandées pour 2007 avec les besoins prévus en 2006 :

#### COMPARAISON DES DOTATIONS ET DES BESOINS EN CARBURANTS

(en millions d'euros)

	LFI 2006	Besoins 2006	PLF 2007	Écart dotations 2007 / besoins constatés en 2006
Air	186,26	270,30	226,18	- 44,12
Terre	61,95	63,60	47,38	- 16,22
Marine	70,38	117,60	91,21	- 26,39
<b>Total</b>	<b>318,59</b>	<b>451,5</b>	<b>364,77</b>	<b>- 86,73</b>

Source : ministère de la défense

Cette comparaison présente des limites puisque les données (coût du pétrole, taux de change) ne seront pas les mêmes entre 2006 et 2007. Pour autant, toutes choses égales par ailleurs, la dotation pour 2007 demeurerait nettement inférieure aux besoins réels des armées.

Votre Rapporteur spécial constate que si les besoins en carburants étaient les mêmes en 2007 qu'en 2006, **il manquerait environ 86,7 millions d'euros pour faire face aux besoins de carburant**. Il est vrai que l'an dernier dans son rapport spécial sur les crédits demandés pour 2006, votre Rapporteur spécial avait estimé ce déficit à 136,33 millions d'euros pour les trois armées. **L'effort d'adaptation des crédits est donc notable.**

Le ministère a mis en place, depuis 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 pour les deux derniers mois de 2005 – soit environ 5 % 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 ?

**En 2006, le ministère de la défense avait demandé un effort de réduction supplémentaire des dépenses de fonctionnement – hors carburants – aux trois armées.** Pour l'armée de l'air, les crédits de fonctionnement courant ont été réduits 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 atteignait 8 millions d'euros (– 3,5 %), correspondant à huit jours d'activité. Pour la marine, la baisse était de 8 millions d'euros, soit une baisse d'environ 2,5 %.

En 2006, l'armée de l'air a mis en œuvre plusieurs mesures limitant le niveau de ses dépenses courantes. Le paiement des frais de déplacement est désormais à la charge de l'autorité à l'origine du déplacement, quelle que soit l'unité d'appartenance du militaire ou du civil qui se déplace. Le principal avantage attendu de la réforme est une meilleure maîtrise des dépenses de déplacement puisque les responsables en charge des missions, exercices, stages ou réunions devront les financer. Par ailleurs, le regroupement de l'achat des outils informatiques sur les bases aériennes vise à donner plus de responsabilité aux responsables locaux et de pouvoir, dans un contexte contraint, effectuer un arbitrage entre les dépenses prioritaires. Enfin, lors de la réunion du comité directeur du programme *Préparation et emploi des forces*, le 30 juin 2006, le chef d'état-major des armées a demandé aux chefs d'état-major des trois armées de prendre des mesures d'économie à cause de la hausse des prix des produits pétroliers. Dans ce cadre, l'armée de l'air a notamment décidé d'annuler l'exercice « *Anatolian Eagle* ».

À périmètre constant <sup>(1)</sup> les crédits de fonctionnement de l'armée de terre baissent entre 2006 et 2007. En effet, l'armée de terre va réaliser des économies de productivité pour 5,1 millions d'euros sur ses crédits de fonctionnement. En outre, des transferts internes au programme *Préparation et emploi des forces* pour la création ou la transformation d'organismes interarmées induisent une diminution nette de ressource. Au bilan, en tenant compte des moyens nouveaux reçus au titre des carburants opérationnels – soit 4,4 millions d'euros supplémentaires – et de l'activité des réserves – 1,7 million d'euros –, **les ressources de l'armée de terre diminuent de 7 millions d'euros.**

Afin de limiter les tensions sur le fonctionnement courant, la marine a mis en œuvre d'importantes économies depuis 2004. Elle a notamment réduit de 3,2 millions d'euros (– 9,5%) ses crédits massifiés. En 2005, la marine a reconduit les mesures prises en 2004, notamment par l'utilisation des stocks de combustible et la limitation des achats au minimum des marchés, du fait de la progression des prix du carburant. Elle a également axé ses efforts sur une stricte limitation des dépenses de déplacement, afin d'éviter des tensions supplémentaires sur le niveau de crédits nécessaires pour le fonctionnement courant. Les crédits de déplacement des unités ont été ainsi réduits de 2,5 millions d'euros (– 20 %) par rapport à 2004.

En 2006, outre l'absence de revalorisation de ses dotations de fonctionnement et de la reconduction des mesures d'économie de 2005, la marine a dégagé 7,5 millions d'euros d'économies de productivité. Ces mesures d'économie ont porté pour 3,2 millions d'euros sur le fonctionnement des forces – frais de déplacements, relations publiques, encadrement strict des dépenses de carburants routiers, des dépenses de fret, moindre renouvellement de différents stocks de consommables –, pour 2,3 millions d'euros sur le fonctionnement des services, pour 1,7 million d'euros sur l'entretien des navires au travers de petites dépenses courantes d'entretien de la flotte, pour 0,2 million d'euros sur les télécommunications et pour 0,1 million d'euros sur les dépenses d'énergie.

Pour 2007, hormis la revalorisation des crédits destinés à l'achat de carburant, les dotations destinées au fonctionnement courant de la marine ne sont pas revalorisées. Des mesures d'économies d'un montant total de 1,9 million d'euros, qui s'ajouteront aux mesures d'économie de 2006, sont par ailleurs prévues.

Votre Rapporteur spécial souligne que dans les réponses au questionnaire, la marine et l'armée de terre ont évalué les économies réalisées et escomptées. Cet effort d'économie est méritoire et doit être salué. Pour autant, **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.

---

(1) Hors la variation de l'indemnité compensatrice versée à la SNCF et les transferts financiers accompagnés des transferts de charges correspondantes.

## II.- L'INDISPENSABLE MAIS COÛTEUSE ACTIVITÉ DES FORCES

### A.- UNE ACTIVITÉ DES FORCES QUI DEMEURE EN DESSOUS DES OBJECTIFS

Le présent projet de loi de finances 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 spécial 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 performances pour 2006 et pages 82 et 83 du projet annuel de performances pour 2007). Le tableau suivant ne prend en compte que les crédits du titre 3 (fonctionnement) de l'activité. Il présente un biais puisqu'il ne prend pas en compte les liées à l'activité des unités de la fonction logistique et des unités de la fonction commandement et le coût des ressources humaines qui contribuent directement à la préparation opérationnelle des forces. Un recensement fiable et exhaustif des crédits de fonctionnement exclusivement dédiés aux forces demanderait une comptabilité analytique qui n'est pas encore opérationnelle à ce jour. C'est donc sous ces réserves que votre Rapporteur spécial présente le tableau suivant, qui recense les crédits de fonctionnement destinés à l'activité des forces en 2006 en 2007 :

#### CRÉDITS DE PAIEMENT DESTINÉS À L'ACTIVITÉ DES FORCES

Armée	LFI 2006	PLF 2007	Évolution
<b>Armée de terre</b>			
Brigades interarmes	288,44	238,38	- 17,4%
Brigades d'appui spécialisées	68,50	64,85	- 5,3%
Brigades logistiques	51,75	44,02	- 14,9%
Autres forces terrestres	64,12	65,10	1,5 %
Niveau brigades	12,15	11,87	- 2,3%
<b>Total</b>	<b>484,96</b>	<b>424,22</b>	<b>- 12,5%</b>
<b>Marine</b>			
Force d'action navale	104,73	94,97	- 9,3%
Forces sous-marines	8,16	5,74	- 29,7%
Aviation navale	38,05	37,02	- 2,7%
Force des fusiliers marins et commandos	3,11	1,78	- 42,8%
<b>Total</b>	<b>154,04</b>	<b>139,51</b>	<b>- 9,4%</b>
<b>Armée de l'air</b>			
Forces aériennes de combat	101,53	116,68	14,9 %
Forces aériennes stratégiques	138,62	142,47	2,8 %
Forces aériennes de projection	69,96	66,39	- 5,1%
Forces de protection	12,81	13,20	3,0 %
Forces de détection	23,41	20,50	- 12,4%
<b>Total</b>	<b>346,33</b>	<b>359,24</b>	<b>3,7 %</b>
<b>Total</b>	<b>985,33</b>	<b>922,97</b>	<b>- 6,3%</b>

Source : projet annuel de performances pour 2006, pages 78 et 79 et projet annuel de performances pour 2007, pages 82 et 83.

L'objectif n°6 *Atteindre les objectifs de préparation et d'activité opérationnelles* est associé à un indicateur mesurant la part des crédits de fonctionnement contribuant aux activités opérationnelles (hors opérations intérieures et extérieures). L'an dernier, ce taux était présenté de manière globale, selon le tableau suivant, issu du rapport de votre Rapporteur spécial de l'an dernier :

**PART DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT  
CONTRIBUANT À LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE**

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

Cependant, il convient 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. L'indicateur présenté l'an dernier rapportait donc les crédits liés à l'activité à l'ensemble des crédits de fonctionnement.

Cet indicateur a été affiné cette année puisqu'il distingue deux types de crédits de fonctionnement : activités opérationnelles proprement dites et maintien en condition opérationnelle. Le tableau suivant présente ces données :

**PART DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT  
CONTRIBUANT À LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE**

(en %)

	<b>2007 prévision</b>	<b>2008 cible</b>
Activités opérationnelles	33,13	36
Maintien en condition opérationnelle	53,02	50

Source : ministère de la défense

Cet indicateur, s'il est plus précis que celui proposé l'an dernier, ne présente plus la part globale des crédits de fonctionnement contribuant à la préparation opérationnelle. **Votre Rapporteur spécial tient à souligner que cette rupture statistique nuit à l'information du Parlement, qui ne peut mesurer les évolutions constatées d'une année sur l'autre.**

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.

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 pilote d'hélicoptère et 400 heures de vol par pilote de transport.

Pour 2005, la prévision d'activité annuelle était initialement de 235.000 heures de vol, **en diminution de 13,3 % par rapport à l'objectif initial de l'année précédente** (271.104 heures de vol prévues en 2004 et 242.993 heures de vol effectivement réalisées). En réalité, l'armée de l'air n'a effectué que 223.000 heures de vol, **soit 5,1 % 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 :

- 71.300 heures pour l'aviation de combat (contre 75.800 heures prévues ; pour mémoire 94.562 heures ont été effectuées en 2003) ;
- 54.000 heures pour l'aviation de transport (contre 57.500 heures prévues ; pour mémoire 89.884 heures ont été effectuées en 2003) ;
- 63.700 heures pour les écoles (contre 64.900 heures prévues ; pour mémoire 62.795 heures ont été effectuées en 2003) ;
- 15.700 heures pour les hélicoptères (contre 16.700 heures prévues) ;
- et 18.300 heures pour les avions de soutien opérationnel (contre 20.100 heures prévues).

Cette réduction de 12.000 heures est principalement due à un problème de disponibilité des flottes de transport et de combat amoindrie par la priorité accordée au redressement financier de la SIMMAD et au retard dans les livraisons d'aéronefs neufs. 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.

Il est vrai que la réduction observée en 2004 était de 24.000 heures. La réduction du nombre d'heures de vol est donc nettement limitée. Dans ce contexte, l'activité aérienne moyenne réalisée s'élève à 171 heures pour les pilotes de chasse, à 187 heures pour les pilotes d'hélicoptères et à 281 heures pour les pilotes de transport tactique et stratégique.

Pour 2006, l'armée de l'air a prévu une activité du même niveau (235.000 heures). Le déroulement des activités au premier semestre indique que les objectifs fixés seront sans doute mieux tenus que l'an dernier, sous réserve de levée de l'hypothèque liée au prix des carburants opérationnels. La déflation entamée de certaines flottes, les travaux conduits dans le cadre de la mission de modernisation de la maintenance aéronautique ainsi que le regroupement des centres de maintenance, sont de nature à assurer aux équipages de l'armée de l'air une activité annuelle se rapprochant des objectifs d'entraînement fixés par la programmation militaire. **Votre Rapporteur spécial estime cependant qu'une**

**majoration des crédits consacrés au carburant opérationnel – ou une réduction des stocks destinés aux opérations extérieures – sera indispensable compte tenu de l'évolution du prix du carburant.**

En effet, l'objectif n°6 *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 :

**RÉALISATION DES OBJECTIFS D'ACTIVITÉ FIXÉS À L'ARMÉE DE L'AIR**

Heures de vol annuelles	2004	2005	2005	2006	2007	2008
	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible
Par pilote de chasse	168	180	171	180	180	180
Par pilote de transport	282	244	281	400	320	400
Par pilote d'hélicoptère	182	184	187	200	200	200

Source : ministère de la défense

Le tableau ci-après 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 :

**ACTIVITÉ MOYENNE RÉALISÉE PAR LES ARMÉES DE L'AIR EN 2005**

(en heures de vol)

	France	États-Unis	Allemagne	Royaume-Uni	Russie
activité totale	223.000	2.143.000	87.750	195.000	n.c.
activité par pilote de combat	171	210	123	180	25

Source : ministère de la défense

L'objectif n°4 *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. 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 22 minutes pour le second.

D'après les statistiques fournies, seulement 2,2 % des décollages étaient hors délai en 2005 (contre 2,74 % en 2004), l'objectif étant de rester en deçà d'un taux de 5 %. **Votre Rapporteur spécial 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 n'a pas été atteint en 2004 et en 2005, ne le sera pas en 2006 ni en 2007** puisque la prévision du ministère prévoit 96 jours d'exercice, **dont seulement 46 avec matériels.**

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

**RÉALISATION DES OBJECTIFS D'ACTIVITÉ DE L'ARMÉE DE TERRE**

	Nombre de journées (avec matériels)	Nombre de journées (sans matériels)	Total
<b>2002</b>	36	50	<b>86</b>
<b>2003</b>	45	50	<b>95</b>
<b>2004</b>	40	50	<b>90</b>
<b>2005 (prévision)</b>	46	50	<b>96</b>
<b>2005 (réalisation)</b>	40	56	<b>96</b>
<b>2006 (prévision)</b>	46	50	<b>96</b>
<b>2007 (prévision)</b>	46	50	<b>96</b>
<b>2008</b>	50 (objectif)	50 (objectif)	<b>100</b>

Source : ministère de la défense

En outre, l'insuffisante 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. Compte tenu de la disponibilité des matériels aériens, l'armée de terre ne prévoit d'atteindre l'objectif de 180 heures de vol par pilote et par an qu'à compter de 2008. Cette situation est illustrée par le tableau suivant :

**NOMBRE D'HEURES DE VOL PAR PILOTE D'HÉLICOPTÈRE**

Année	Nombre d'heures de vol par pilote
<b>2002</b>	145
<b>2003</b>	160
<b>2004 (prévision)</b>	154
<b>2004 (réalisation)</b>	147
<b>2005 (prévision)</b>	160
<b>2005 (réalisation)</b>	160
<b>2006</b>	160
<b>2007</b>	160
<b>2007 à 2008</b>	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 :

**ACTIVITÉ DES FORCES TERRESTRES EN EUROPE EN 2005**

	France	Allemagne	Royaume-Uni
Jours de sorties terrain <i>avec</i> matériels organiques	40	36	70 (estimation)
Jours de sorties terrain <i>sans</i> matériels organiques	56	20	40 à 60 (estimation)
Heures de vol annuelles par hélicoptère léger	335	151	200
Heures de vol annuelles par hélicoptère antichar	252	180	290
Heures de vol annuelles par pilote	160	115	260 (estimation)

*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 s'est nettement améliorée depuis (160 heures en 2005 et 2006 et autant prévues pour 2007). Les vols de nuit et les vols tactiques sont privilégiés.

L'objectif n°4 *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.

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 2006 et 2007. En outre, à terme échu, le ministère précisera le nombre d'hommes mobilisés pour les opérations en cause. Ce chiffre était de 19.960 en 2004 et de 13.940 en 2005. Ce nombre devrait être sensiblement le même en 2006 et en 2007

**Votre Rapporteur spécial 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 spécial est parfaitement conscient des difficultés rencontrées par l'armée de terre pour réaliser un indicateur relatif à cet objectif.**

Dans un souci pédagogique, il 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 en outre les dépenses de formation, les crédits d’infrastructure et les dépenses de soutien, qui ne sont pas toujours quantifiables précisément.

### 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.

En 2005, le nombre de jours de mer a atteint 92 jours – contre une prévision révisée de 91 jours –, ce qui place la marine nationale parmi les marines les plus performantes sur la planète, après le Royaume-Uni et les États-Unis.

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

#### INDICATEURS DE RÉSULTATS DE LA MARINE

	2005			2006	2007	2008
	Objectif initial	Objectif révisé	Réalisation	Objectif	Objectif	Cible
Nombre de jours en mer par bâtiment	95	91	92	91	97	100
<i>dont bâtiments de haute mer</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>108</i>	<i>107</i>	<i>109</i>	<i>110</i>
Nombre annuel d’heures de vol :						
<i>pilote de chasse</i>	180	180	183	180	180	180
<i>pilote d’hélicoptère</i>	220	220	204	220	220	220

Source : projet annuel de performances

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.

La marine des États-Unis fait naviguer ses bâtiments (surface et sous-marins) environ 140 jours par an, fait voler ses pilotes de chasse 250 heures et ses avions de patrouille maritime 450 heures par an. Que ce soit pour les bâtiments ou pour les aéronefs, les limites sont fixées par l'endurance humaine plus que par toute autre considération, technique ou budgétaire. L'important réservoir de forces permet de maintenir ces rythmes soutenus.

S'agissant de la marine du Royaume-Uni, chaque bâtiment connaissait en 2004 un taux d'absence du port base d'environ 60 % – soit 219 jours d'absence et environ 170 jours de mer par an. En 2005 ce taux a été réduit à 50 %, soit environ 180 jours d'absence et 150 jours de mer. La plupart des aéronefs fait désormais partie de la *Royal Air Force* (composantes chasse et patrouille maritime). Les pilotes d'hélicoptères de la *Royal Navy* volent entre 190 et 200 heures par an.

L'objectif n°4 *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. Il 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 2006 et 2007. De plus, elle doit couvrir 15 % des zones économiques exclusives françaises en moyens navals, niveau qu'elle atteint d'ores et déjà (18 % en 2005).

#### 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 5.000 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 2.000 hommes (en alerte à 72 heures), 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 et 85 % évalués pour 2006. Les prévisions pour 2007 sont fixées à 90 %, 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 65 % en 2005 mais 100 % en 2006, le groupe amphibie qui ne remplissait son contrat qu'à 92 % en 2004, à 98 % en 2005, mais le remplit à 100 % en 2006 et 2007, le groupe d'action maritime remplit son contrat à 98 % en 2005 (100 % en 2006 et 2007) et les autres capacités d'intervention extérieure qui ne le remplissent qu'à 97 % en 2005 devraient le remplir à 100 % dès 2006. **Votre Rapporteur spécial souligne que le groupe aéronaval ne remplira son contrat opérationnel qu'à hauteur de 40 % en 2007 et de 10 % en 2008, à cause de l'indisponibilité pour entretien du porte-avions *Charles de Gaulle*.**

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 25 % en 2005 – pour une prévision de 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. Le taux de 100 % ne pourra pas être atteint avant 2012, avec la mise en service de l'A400M.

## B.– LE COÛT DE LA DISPONIBILITÉ TECHNIQUE OPÉRATIONNELLE

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.

### 1.– Un effort notable en faveur de l'entretien programmé des matériels

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 PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	Variation 2006/2007
Armée de terre	668	662	673	577	- 14,3
Marine	1.004	1.344	1.121	1.163	+ 3,7
Armée de l'air	1.095	945	880	1.050	+ 19,3

Source : ministère de la défense

Les crédits destinés à l'entretien programmé du matériel devraient progresser fortement en 2007. 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 elles doivent faire face 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, par le

maintien en service de matériels âgés, dont la vétusté entraîne 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 (âgée 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 :

**CRÉDITS DE PAIEMENT POUR L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	Variation 2006/2007
Armée de terre	473	472	563	597	+ 6,0 %
Marine	1.013	911	968	1.157	+ 19,5 %
Armée de l'air	1.005	945	1.028	1.194	+16,1 %

Source : ministère de la défense

De manière générale, le coût du maintien en condition opérationnelle augmente très fortement dans les armées. La progression notable pour la marine s'explique par la conjonction de trois indisponibilités périodiques pour entretien et réparation (IPER) pour trois bâtiments à propulsion nucléaire simultanément : le porte-avions *Charles de Gaulle*, le sous-marin lanceur d'engin *Le Téméraire* et le sous marin d'attaque *Saphir*.

2.- L'amélioration de la disponibilité des matériels

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

**DISPONIBILITÉ DES PRINCIPAUX MATÉRIELS DE L'ARMÉE DE TERRE**

(en %)

Matériels	2002	2003	2004	2005	2006
Leclerc	48	52	54	45	47
AMX 30 B2	65	69	68	72	71
AMX 30 D	61	72	61	60	51
AMX 10 RC	62	51	52	49	42
Sagaie	71	72	61	56	66
Véhicules de l'avant blindés	72	73	68	69	63
AMX 10 P	56	51	58	67	64
Véhicules blindés légers	82	71	68	76	66
Gazelle	54	59	67	66	65
Puma	59	50	54	53	55
Cougar	62	60	58	54	61

Source : ministère de la défense

La disponibilité des chars Leclerc continue de subir un niveau inférieur à 50 % car la priorité de Giat Industries se concentre sur la livraison de chars de dernière version et non sur la livraison de pièces de rechanges. La situation devrait s'améliorer d'ici à la fin de l'année 2006. La disponibilité de l'AMX 30 D chute à cause de problèmes techniques sur les treuils.

La disponibilité des AMX 10 RC – très basse – devrait encore se dégrader en 2006 même si des efforts sont faits pour la stabiliser. Une amélioration ne sera envisageable qu'après valorisation des matériels, car les pièces de rechanges sont principalement destinées à cette opération. Le parc des ERC 90 « Sagaie » est très sollicité en opérations extérieures. La remontée de leur niveau de disponibilité est liée à un meilleur approvisionnement en pièces de rechange. Le traitement des obsolescences des AMX 10 P permet de stabiliser sa disponibilité, qui devrait avoisiner 66 % en 2007.

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 :

**DISPONIBILITÉ DES PRINCIPAUX MATÉRIELS DE LA MARINE**

(en %)

Matériels	2002	2003	2004	2005	2006 (1)
Porte-avions	76	54	74	64	93
Transports de chalands de débarquement	55	78	78	85	90
Frégates anti sous-marines	58	60	74	70	68
Sous-marins nucléaires d'attaque	54	45	49	60	53
Rafale marine	45	43	57	58	63
Hawkeye	63	39	52	50	54
Avions de patrouille Atlantique 2	53	55	49	51	54
Avions de surveillance N262	41	45	55	46	41

(1) en juin 2006

Source : ministère de la défense

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

**DISPONIBILITÉ DES AVIONS DE COMBAT DE L'ARMÉE DE L'AIR**

(en %)

Matériels	2002	2003	2004	2005	2006 (1)
Mirage 2000 B/C	66	70	66	60	51
Mirage 2000 -5F	58	65	61	53	56
Mirage 2000 D	49	55	57	54	51
Mirage 2000 N	59	70	70	70	66
Mirage F1 B	38	60	72	62	71
Mirage F1 CR	68	63	69	56	56
Mirage F1 CT	66	62	70	66	63

(1) au premier semestre 2006

Source : ministère de la défense

**C.– LE COMPTE DE COMMERCE EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AÉRONAUTIQUES DE L'ÉTAT**

En 2005, 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. Par ailleurs, une dépense de 5,4 millions d'euros s'explique par la hausse de la cotisation de retraite du personnel. La hausse des recettes s'explique par l'augmentation des commandes et donc, corrélativement, des avances et acomptes reçus. La gestion des crédits de ce compte de commerce pour 2005 est présentée dans le tableau suivant :

**RÉSULTAT DU COMPTE 904-03 EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AÉRONAUTIQUE DE L'ÉTAT EN 2005**

(en millions d'euros)

	<b>Loi de finances</b>	<b>En droits constatés</b>	<b>En comptabilité de gestion</b>	<b>Écart avec la loi de finances</b>
Recettes	312,5	338,1	340,2	+ 27,7
Dépenses	312,5	322,9	322,9	+ 10,4

Source : ministère de la défense

La gestion des crédits au premier semestre 2006 est présentée dans le tableau suivant :

**RÉSULTAT DU COMPTE 904-03 EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AÉRONAUTIQUE DE L'ÉTAT AU PREMIER SEMESTRE 2006**

(en millions d'euros)

	<b>Loi de finances</b>	<b>En droits constatés</b>	<b>En comptabilité de gestion</b>	<b>Écart avec la loi de finances</b>
Recettes	160,7	276,2	146,1	- 14,7
Dépenses	160,7	156,5	156,5	- 4,3

Source : ministère de la défense

L'écart constaté dans les dépenses et dans les recettes n'est pas significatif et ne remet pas en cause les prévisions annuelles. Pour 2007, les prévisions de recettes et de dépenses sont en augmentation de 8,7 %, comme le montre le tableau suivant :

**PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES DU COMPTE 904-03 EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES ATELIERS AÉRONAUTIQUE DE L'ÉTAT POUR 2007**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2006</b>	<b>PLF 2007</b>
Recettes	321,5	349,5
Dépenses	321,5	349,5

Cette augmentation des dépenses s'explique par un échelonnement des dépenses liées à des commandes antérieures à 2006. 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 2007.

### 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

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 le dialogue social.

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 LOLF 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 ses 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.

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. L'équité doit naturellement reposer, dans le cadre des statuts en vigueur, sur des principes généraux partagés et s'imposant à tous les acteurs. Par exemple, les décisions de gestion – avancement, mobilité, formation, lien au service – pourront être prises par les directions du personnel quel que soit le programme d'emploi mais après concertation avec le responsable de ce programme.

De même, une politique de formation plus ambitieuse, la reconnaissance de la performance et la valorisation des hauts potentiels, qui constituent des objectifs majeurs du ministère, doivent faciliter 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 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.

## 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, tant en matière de pilotage de la masse salariale que de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. La satisfaction des besoins en personnel suppose leur identification et leur planification. 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. Pour autant, les responsables organiques et leurs directions de personnel resteront des acteurs 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. Il leur revient de proposer 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 *Pouvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé au moindre coût*, est associé à trois indicateurs. **Votre Rapporteur spécial 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.

Près de 70 % des effectifs totaux du ministère figurent au sein du programme *Préparation et emploi des forces*. C'est donc logiquement 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 2008.

Un premier indicateur mesure le coût annuel du recrutement par militaire recruté. En 2005, ce coût s'échelonne de 3.404 euros pour le service de santé à 7.857 euros 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 des Finances en 2004, lors de ses travaux sur l'impact de la journée d'appel et de préparation à la défense sur le recrutement.

Un deuxième indicateur mesure le taux de fidélisation du personnel militaire pour chaque armée et pour les services de santé et des essences des armées. 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 devrait varier, en 2007, de 93,85 % pour l'armée de terre (avec une cible de 94 % en 2008), de 95 % pour la marine (avec une cible identique en 2008), de 95,2 % pour l'armée de l'air (avec une cible identique en 2008), de 95 % pour le service de santé et de 96 % pour le service des essences.

Le troisième indicateur est relatif au coût annuel des aides à la reconversion. Ce coût est, en 2006, de 6.711 euros pour l'armée de terre, de 18.294 euros pour l'armée de l'air et de 5.398 euros pour la marine. Le premier de ces chiffres devrait se fixer à 6.530 euros en 2006 et en 2007 (c'est la valeur de la cible pour 2008) et le deuxième devrait se fixer à 18294 euros (c'est également la valeur de la cible pour 2008). Le troisième de ces chiffres, qui concerne la marine, devrait se fixer à 6.392 euros en 2006, 6.061 euros en 2007, pour une cible fixée à 6.878 euros en 2008.

L'an dernier, le projet annuel de performances proposait de distinguer par catégories de militaires – officiers, sous officiers et militaires du rang de chacune des trois armées – l'obtention des aides à la reconversion. Pour mémoire, ce taux

variait, en 2005, de 18 % (militaires du rang de la marine) à 47 % (sous-officiers et militaires du rang de l'armée de terre). **Cette information a désormais disparu du projet annuel de performances.**

## B.– UN ABAISSEMENT DU 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 **445.748 postes l'effectif global programmé du ministère de la défense pour 2007.**

Le présent projet de loi de finances établit le plafond d'emplois du ministère de la défense à **436.994 équivalents temps plein** (article 38 du projet de loi de finances). Sous la réserve des difficultés à les comparer à des emplois budgétaires prévus par la loi de programmation – adoptée alors que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 était encore en vigueur – **ce chiffre est inférieur de 8.754 au niveau requis par la loi de programmation.**

Ce décalage est d'autant plus notable 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 2006, le plafond des emplois était de **440.329 équivalents temps plein**, et correspondait à un niveau inférieur de 2.913 postes à celui prévu par la programmation.

Dans le périmètre de la mission *Défense*, le plafond d'emplois autorisé est de 329.907, se décomposant de la manière suivante :

### PLAFOND D'EMPLOIS AUTORISÉS DE LA MISSION DÉFENSE

(en équivalent temps plein)

Programme	Plafond d'emplois autorisés
Environnement et prospective de la politique de défense	9.116
Préparation et emploi des forces	294.508
Équipement des forces	10.247
Soutien de la politique de défense	16.036
<b>Total pour la mission <i>Défense</i></b>	<b>329.907</b>

#### 1.– Une réduction du niveau des emplois autorisés

Le ministère de la défense propose, dans le projet de loi de finances, de réduire les effectifs affectés aux quatre programmes de la mission *Défense*.

En outre, 8 équivalents temps plein, affectés en 2006 au programme *Équipement des forces*, et 27 équivalents temps plein, affectés en 2006 au programme *Soutien de la politique de la défense* seront transférés.

Le tableau suivant présente les réductions d'effectifs en 2007 pour la mission *Défense* :

**RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS EN 2007 POUR LA MISSION DÉFENSE**

(en équivalents temps plein)

	<b>Programme Environnement et prospective (...)</b>	<b>Programme Préparation et emploi des forces</b>	<b>Programme Équipement des forces</b>	<b>Programme Soutien de la politique de la défense</b>	<b>Total</b>
Réduction d'effectifs	0	- 87	- 47	- 1	- 135
- dont civils	0	- 109	- 47	- 1	- 157
- dont militaires	0	+ 22	0		+ 22
Économies	- 1,5	- 873	- 32,5	- 72	- 979
Suppressions d'emplois vacants	- 370,5	- 1.503	- 616,5	- 186	- 2.676
<b>Réduction totale des effectifs</b>	<b>- 372</b>	<b>- 2.463</b>	<b>- 696</b>	<b>- 259</b>	<b>- 3.790</b>

Source : ministère de la défense

Votre Rapporteur spécial constate l'effort de réduction des effectifs au sein de la mission *Défense* en 2007. Il rappelle que, selon les informations transmises par le ministère, les réductions d'effectifs ne font pas obstacle à la mise en œuvre de la loi de programmation militaire puisqu'il s'agit de « *mesures d'effectifs hors programmation* ».

Votre Rapporteur spécial constate également que 70 % des réductions d'effectifs annoncées seront sans impact concret puisqu'elles concerneront des postes qui ne sont pas pourvus.

**2.- Le sous-effectif récurrent de la mission *Défense***

Comme il le constate dans chacun de ses rapports spéciaux, votre Rapporteur spécial souligne l'écart entre les emplois effectivement pourvus et ceux figurant au budget. L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances a conduit à substituer un plafond d'emplois, exprimé en équivalents temps plein, à la notion d'effectif budgétaire.

A partir des données fournies pour l'année 2006, votre Rapporteur spécial a pu constater l'écart entre le niveau des équivalents temps plein travaillé (ETPT) moyens prévus pour 2006 et le plafond d'emploi.

Ces résultats sont présentés dans le tableau suivant (les prévisions ont été réalisées au 31 mai 2006) :

**ÉCART ENTRE LES ENTRE LE NIVEAU DES ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ  
MOYENS PRÉVUS ET LE PLAFOND D'EMPLOIS POUR 2006**

<b>Programme</b>	<b>Catégorie</b>	<b>Plafond d'emplois</b>	<b>ETPT moyens réalisés</b>	<b>Écart</b>
Environnement et prospective de la politique de défense	Officiers	2.748	2.708	- 40
	Sous-officiers	1.869	1.667	- 202
	Militaires du rang	123	118	- 5
	Volontaires	73	70	- 3
	<b>Total militaires</b>	<b>4.813</b>	<b>4.562</b>	<b>- 251</b>
	<b>Total civils</b>	<b>4.568</b>	<b>4.243</b>	<b>- 325</b>
	<b>Total général</b>	<b>9.381</b>	<b>8.805</b>	<b>- 576</b>
Préparation et emploi des forces	Officiers	31.481	31.078	- 403
	Sous-officiers	111.020	111.172	152
	Militaires du rang	96.125	92.380	- 3.744
	Volontaires	5.185	4.265	- 919
	<b>Total militaires</b>	<b>243.811</b>	<b>238.896</b>	<b>- 4.915</b>
	<b>Total civils</b>	<b>53.686</b>	<b>47.784</b>	<b>- 5.902</b>
	<b>Total général</b>	<b>297.497</b>	<b>286.680</b>	<b>- 10.817</b>
Équipement des forces	Officiers	2.396	2.222	- 174
	Sous-officiers	1.542	1.504	- 38
	Militaires du rang	124	131	7
	Volontaires	203	86	- 117
	<b>Total militaires</b>	<b>4.265</b>	<b>3.943</b>	<b>- 322</b>
	<b>Total civils</b>	<b>12.595</b>	<b>11.879</b>	<b>- 716</b>
	<b>Total général</b>	<b>16.860</b>	<b>15.822</b>	<b>- 1.038</b>
Soutien de la politique de la défense	Officiers	1.032	1.071	39
	Sous-officiers	1.247	1.171	- 76
	Militaires du rang	129	142	13
	Volontaires	158	91	- 67
	<b>Total militaires</b>	<b>2.566</b>	<b>2.474</b>	<b>- 92</b>
	<b>Total civils</b>	<b>7.900</b>	<b>7.493</b>	<b>- 407</b>
	<b>Total général</b>	<b>10.466</b>	<b>9.967</b>	<b>- 499</b>
Total pour la mission <i>Défense</i>	Officiers	37.657	37.079	- 578
	Sous-officiers	115.678	115.514	- 164
	Militaires du rang	96.501	92.771	- 3.730
	Volontaires	5.619	4.512	- 1.107
	<b>Total militaires</b>	<b>255.455</b>	<b>249.876</b>	<b>- 5.579</b>
	<b>Total civils</b>	<b>78.749</b>	<b>71.399</b>	<b>- 7.350</b>
	<b>Total général</b>	<b>334.204</b>	<b>321.275</b>	<b>- 12.929</b>

Source : ministère de la défense

### 3.– La répartition du plafond d'autorisations d'emplois par armée

Rappelons que 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<sup>ème</sup> 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 DÉFENSE EN 2006 ET 2007

(en équivalents temps plein)

	Programme <i>Environnement et prospective (...)</i>		Programme <i>Préparation et emploi des forces</i>		Programme <i>Équipement des forces</i>		Programme <i>Soutien de la politique de la défense</i>		Total	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
<b>Militaires</b>										
Officiers	2.748	2.724	31.481	31.872	1.032	1.125	2.396	<b>2.231</b>	<b>37.657</b>	<b>37.952</b>
Sous-officiers	1.869	1.794	111.020	111.186	1.247	1.233	1.542	<b>1.451</b>	<b>115.678</b>	<b>115.664</b>
Militaires du rang	123	140	96.125	94.063	129	141	124	<b>138</b>	<b>96.501</b>	<b>94.482</b>
Volontaires	73	71	5.185	4.514	158	49	203	<b>90</b>	<b>5.619</b>	<b>4.724</b>
<b>Total militaires</b>	<b>4.813</b>	<b>4.729</b>	<b>243.811</b>	<b>241.635</b>	<b>2.566</b>	<b>2.548</b>	<b>4.265</b>	<b>3.910</b>	<b>255.455</b>	<b>252.822</b>
<b>Civils</b>										
Catégorie A	1.293	1.299	2.743	3.114	1.223	1.302	3.005	3.172	8.264	<b>8.887</b>
Catégorie B	999	958	6.566	6.607	2.161	2.195	2.822	2.615	12.548	<b>12.375</b>
Catégorie C	2.114	1.972	18.896	18.750	2.817	2.602	2.025	1.922	25.852	<b>25.246</b>
Ouvriers d'État	162	158	25.481	24.402	1.699	1.600	4.743	4.417	32.085	<b>30.577</b>
<b>Total civils</b>	<b>4.568</b>	<b>4.387</b>	<b>53.686</b>	<b>52.873</b>	<b>7.900</b>	<b>7.699</b>	<b>12.595</b>	<b>12.126</b>	<b>78.749</b>	<b>77.085</b>
<b>Total</b>	<b>9.381</b>	<b>9.116</b>	<b>297.497</b>	<b>294.508</b>	<b>10.466</b>	<b>10.247</b>	<b>16.860</b>	<b>16.036</b>	<b>334.204</b>	<b>329.907</b>

Source : projets annuels de performances 2006 et 2007

Le tableau suivant présente le plafond d'emplois applicable à l'armée de terre (action *Préparation des forces terrestres* du programme *Préparation et emploi des forces*) et les équivalents temps plein annuels prévisionnels pour 2006 :

**PLAFOND D'EMPLOIS ET EFFECTIF RÉALISÉ DES FORCES TERRESTRES EN 2006**

	Plafond d'emploi	ETPT moyens réalisés annuels (prévisions)	Écart
Officiers	13.514	13.610	+ 96
Sous-officiers	42.483	43.233	+ 750
Militaires du rang	68.951	65.439	- 3.512
Volontaires	1.888	1.732	- 156
<b>Total militaires</b>	<b>126.836</b>	<b>124.014</b>	<b>- 2.822</b>
<b>Total civils</b>	<b>26.865</b>	<b>25.494</b>	<b>- 1.371</b>
<b>Total général</b>	<b>153.701</b>	<b>149.508</b>	<b>- 4.193</b>

Source : ministère de la défense

Le tableau suivant présente le plafond d'emplois applicable à la marine (action *Préparation des forces navales* du programme *Préparation et emploi des forces*) et les prévisions d'équivalents temps plein annuels pour 2006 :

**PLAFOND D'EMPLOIS ET EFFECTIF RÉALISÉ DES FORCES NAVALES EN 2006**

	Plafond d'emploi	ETPT moyens réalisés annuels (prévisions)	Écart
Officiers	4.767	4.689	- 78
Sous-officiers	26.576	26.952	+ 376
Militaires du rang	8.744	7.996	- 748
Volontaires	1.567	1.331	- 236
<b>Total militaires</b>	<b>41.654</b>	<b>40.968</b>	<b>- 686</b>
<b>Total civils</b>	<b>8.958</b>	<b>8.510</b>	<b>- 448</b>
<b>Total général</b>	<b>50.612</b>	<b>49.478</b>	<b>- 1.134</b>

Source : ministère de la défense

Le tableau suivant présente le plafond d'emplois applicable à l'armée de l'air (action *Préparation des forces aériennes* du programme *Préparation et emploi des forces*) et les prévisions d'équivalents temps plein annuels pour 2006 :

**PLAFOND D'EMPLOIS ET EFFECTIF RÉALISÉ DES FORCES AÉRIENNES EN 2006  
(y compris le service de la maintenance aéronautique)**

	Plafond d'emploi	ETPT moyens réalisés annuels (prévisions)	Écart
Officiers	6.570	6.380	- 190
Sous-officiers	32.580	31.897	- 683
Militaires du rang	16.379	16.895	+ 516
Volontaires	1.378	931	- 447
<b>Total militaires</b>	<b>56.907</b>	<b>56.103</b>	<b>- 804</b>
<b>Total civils</b>	<b>8.581</b>	<b>4.747</b>	<b>- 3.834</b>
<b>Total général</b>	<b>65.488</b>	<b>60.850</b>	<b>- 4.638</b>

Source : ministère de la défense

## C.– LE RECRUTEMENT DES MILITAIRES

Dans une armée professionnelle, le recrutement des militaires est un enjeu crucial en termes opérationnels et 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 » ne prenant 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 performances.

### 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 est devenu positif en 2003 (+ 280). Cette tendance s’est poursuivie en 2004 (+ 221), en 2005 (+ 58), en 2006 (+ 319) et en 2007 (+ 251). 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 2006 et 2007 sont des prévisions) :

FLUX D’EFFECTIFS DE L’ARMÉE DE TERRE

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Officiers</b>	Recrutements	1.036	1.148	962	818	949	902
	Départs	1.134	868	741	760	630	651
<b>Sous-officiers</b>	Recrutements	3.146	3.790	3.947	3.040	3.871	3.678
	Départs	4.190	3.844	3.435	3.488	4.114	4.249
<b>Militaires du rang</b>	Recrutements	10.735	13.541	9.469	11.880	10.145	9.639
	Départs	8.896	9.967	9.572	8.845	9.509	9.821
<b>Volontaires</b>	Recrutements	4.871	2.541	2.965	2.392	2.733	2.597
	Départs	2.490	3.777	3.712	2.877	2.686	2.774
<b>Total</b>	<b>Recrutements</b>	<b>19.788</b>	<b>21.020</b>	<b>17.343</b>	<b>18.130</b>	<b>17.698</b>	<b>16.816</b>
	<b>Départs</b>	<b>16.710</b>	<b>18.456</b>	<b>17.460</b>	<b>15.970</b>	<b>16.939</b>	<b>17.495</b>

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 données de 2005 et les prévisions réalisées en juillet 2006 pour l'année en cours montrent que cet écart redevient négatif en 2005 et en 2006 respectivement de 448 et de 243. Cet écart entre recrutements et départs de sous-officiers devrait s'accroître en 2007, avec un écart négatif de 571.

En réalité, cette situation illustre l'effort de l'armée de terre de renforcer son encadrement, comme le montre, corrélativement, le solde positif dans le recrutement des officiers.

## 2.- La marine

Pour la marine, le déficit d'officiers s'est stabilisé depuis 2003. 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 2004 (+ 96), en 2005 (+ 48) et en 2006 (+ 10). Les prévisions pour 2007 font état d'un flux qui devrait être légèrement négatif (- 16).

La situation des effectifs des sous-officiers est plus contrastée. Après un flux négatif de 163 en 2004 et même de 701 en 2005, il devrait redevenir nettement positif en 2006 pour se fixer à 103 (contre une prévision de 783 l'an dernier à la même date). Ce flux devrait être stabilisé en 2007 (- 37).

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, ce flux s'est stabilisé : - 18 en 2005, - 113 en 2006. Il devrait redevenir nettement négatif en 2007 (- 252).

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs de la marine (les chiffres présentés pour 2006 et 2007 sont des prévisions) :

**FLUX D'EFFECTIFS DE LA MARINE**

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Officiers</b>	Recrutements	375	479	346	300	316	300
	Départs	329	281	250	252	306	316
<b>Sous-officiers</b>	Recrutements	2.281	2.601	1.963	1.470	1.722	1.636
	Départs	2.623	2.630	2.126	2.171	1.619	1.672
<b>Militaires du rang</b>	Recrutements	3.206	3.752	3.272	1.821	1.771	1.683
	Départs	3.083	3.454	2.960	1.839	1.874	1.935
<b>Volontaires</b>	Recrutements	1.023	1.080	696	863	912	867
	Départs	725	874	1.011	912	971	1.003
<b>Total</b>	<b>Recrutements</b>	<b>6.885</b>	<b>7.912</b>	<b>6.277</b>	<b>4.454</b>	<b>4.721</b>	<b>4.486</b>
	<b>Départs</b>	<b>6.760</b>	<b>7.239</b>	<b>6.347</b>	<b>5.174</b>	<b>4.770</b>	<b>4.926</b>

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. Le solde est positif en 2004 (+ 16) et en 2005 (+ 22), alors même que les projections l'an dernier à la même époque faisaient état d'un probable solde négatif de - 78. Les prévisions pour 2006, réalisées au 30 juin, font état d'un solde négatif pour 2006 (- 14) et pour 2007 (- 43).

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 s'est ralentie en 2005 (- 77). Il semble que ce solde ait tendance à se creuser de nouveau à partir de 2006 (- 104) et en 2007 (- 246).

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 a atteint 2.169 en 2005 et 1.767 en 2006, selon les prévisions. Pour 2007, ce solde devrait se fixer à 1.538.

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs de l'armée de l'air (les chiffres présentés pour 2006 et 2007 sont des prévisions) :

**FLUX D'EFFECTIFS DE L'ARMÉE DE L'AIR**

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Officiers</b>	Recrutements	469	381	410	339	344	327
	Départs	429	382	394	317	358	370
<b>Sous-officiers</b>	Recrutements	1.508	1.434	1.922	2.080	1.677	1.593
	Départs	2.360	1.895	2.186	2.157	1.781	1.839
<b>Militaires du rang</b>	Recrutements	4.316	3.880	2.905	3.903	3.468	3.295
	Départs	1.405	1.370	1.218	1.734	1.701	1.757
<b>Volontaires</b>	Recrutements	837	695	439	593	489	465
	Départs	191	376	566	474	465	480
<b>Total</b>	<b>Recrutements</b>	<b>7.130</b>	<b>6.390</b>	<b>5.676</b>	<b>6.915</b>	<b>5.978</b>	<b>5.680</b>
	<b>Départs</b>	<b>4.385</b>	<b>4.023</b>	<b>4.364</b>	<b>4.682</b>	<b>4.305</b>	<b>4.446</b>

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 2005 et en 2006.

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.

Le tableau suivant présente le nombre de recrutements de militaires du rang réalisés en 2004 et en 2005 et prévus pour 2006 et 2007 :

**RECRUTEMENTS RÉALISÉS EN 2004 ET 2005 ET PRÉVUS POUR 2006 ET 2007**

	Réalisation 2004	Prévisions 2005 (octobre 05)	Réalisation 2005	Prévisions 2006 (octobre 06)	Prévisions 2006	Prévisions 2007
Armée de terre	9.833	10.700	10.392	10.700	10.363	n.c.
Marine	2.537	2.159	1.764	2.359	1.791	3.271
Armée de l'air	1.172	3.382	2.543	1.583	2.585	n.c.
<b>Total</b>	<b>13.542</b>	<b>16.241</b>	<b>14.699</b>	<b>14.642</b>	<b>14.739</b>	<b>n.s.</b>

Source : ministère de la défense

Concernant l'armée de terre, le niveau moyen de recrutement des militaires du rang en 2005 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 ils représentent des spécialités très recherchées dans le secteur privé (mécanique et électronique notamment). Globalement les seules difficultés rencontrées ont concerné les spécialistes d'atelier naval, de détecteur navigateur aérien et de plongeur démineur, pour lesquelles les objectifs de recrutement n'ont pas été atteints. 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).

Globalement le taux de sélection observé en 2005 est :

- pour l’armée de terre, de 1,7 candidat pour un poste ;
- pour la marine, de 3,8 candidats pour un poste ;
- et, pour l’armée de l’air, de 1,8 candidat pour un poste.

Le taux global de sélection observé en 2005, pour les trois armées, s’établit à 1,9 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 déclare d’ailleurs satisfait du recrutement tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

#### D.– LA GESTION DES EFFECTIFS CIVILS

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.

##### 1.– Le plafond des emplois autorisés

Globalement, l’écart entre le plafond d’emplois autorisés en 2006 et les équivalents temps plein moyens annuels prévisionnels pour 2006 est de 3.366 agents, compte tenu du niveau de ma masse salariale.

Le tableau suivant illustre les écarts entre les emplois pourvus et le plafond d’emplois autorisé selon les catégories de personnel civil :

**ÉCART ENTRE LE NIVEAU DES ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ MOYENS PRÉVUS ET LE PLAFOND D’EMPLOIS POUR 2006**

	<b>Plafond d’emplois 2006</b>	<b>ETPT moyens annuels prévisionnels 2006</b>	<b>Écart</b>
Catégorie A	8.264	7.664	– 600
Catégorie B	12.548	12.638	+ 90
Catégorie C	25.852	25.562	– 290
Ouvriers de l’État	32.085	29.519	– 2.566
<b>Total Civils</b>	<b>78.749</b>	<b>75.383</b>	<b>– 3.366</b>

Le tableau suivant présente les évolutions dans le plafond d'autorisation d'emplois entre 2006 et 2007, pour le personnel civil :

**ÉCART ENTRE LES PLAFONDS D'EMPLOIS POUR 2006 ET POUR 2007**

	<b>Plafond d'emplois 2006</b>	<b>Plafond d'emplois 2007</b>	<b>Écart</b>
Catégorie A	8.264	8.886	+ 622
Catégorie B	12.548	12.280	- 269
Catégorie C	25.852	25.341	- 511
Ouvriers de l'État	32.085	30.577	- 1.508
<b>Total Civils</b>	<b>78.749</b>	<b>77.084</b>	<b>- 1.666</b>

**2.- Les ouvriers d'État**

**Leur nombre devrait se réduire de 1.508 équivalents temps plein.** 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<sup>er</sup> juillet 2005, s'est déroulée jusqu'au 30 juin 2006. Les dispositifs de reclassement prévus par le plan s'échelonneront 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 1.061 ouvriers sous décret (et non plus 1.121 ouvriers comme indiqué par le ministère l'an dernier) 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 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.

S'agissant des ouvriers sous conventions collectives, le ministre de la défense a, en mars 2005, autorisé le recrutement exceptionnel, sous le statut d'ouvrier de l'État, de 50 ouvriers sous convention collective de Giat Industries. En mai 2006, 50 recrutements supplémentaires ont été ouverts par décision ministérielle. Au 1<sup>er</sup> septembre 2006, 91 autorisations de recrutement ont été délivrées sur les 100 accordées.

Le tableau suivant présente le bilan des réintégrations effectuées jusqu'au 31 août 2006 ainsi que les estimations de retour pour la fin 2006 et l'année 2007 :

**RÉINTÉGRATIONS EFFECTUÉES DE 2003 À 2006 ET DÉCIDÉES POUR 2006 À 2007**

	2003 et 2005	2006 (effectuées)	2006 (en cours)	2007 (prévision maximale)	Total
Fonctionnaires	126	29	3	7	<b>168</b>
Ouvriers	447	147	37	118	<b>842</b>
<b>Total</b>	<b>573</b>	<b>176</b>	<b>40</b>	<b>125</b>	<b>1.010</b>

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 2006 sont des prévisions) :

**FLUX D'EFFECTIFS CIVILS**

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Titulaires</b>	Recrutements	3.452	3.584	1.367	421	1.290	1.303
	Départs	3.676	4.096	4.799	2.717	2.347	2.792
<b>Contractuels</b>	Recrutements	433	1.533	966	752	160	543
	Départs	731	784	826	375	699	925
<b>Ouvriers</b>	Recrutements	149	826	174	300	230	475
	Départs	3.536	3.593	3.980	1.815	3.084	2.640
<b>Total</b>	<b>Recrutements</b>	<b>4.034</b>	<b>5.943</b>	<b>2.507</b>	<b>1.473</b>	<b>1.680</b>	<b>2.321</b>
	<b>Départs</b>	<b>7.943</b>	<b>8.473</b>	<b>9.605</b>	<b>4.907</b>	<b>6.130</b>	<b>6.357</b>

Source : ministère de la défense

**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.

Le plafond d'emplois ministériel du personnel civil pour 2007 est fixé, dans le périmètre de la mission *Défense*, à 77.085, contre 78.749 en 2006

Le tableau suivant présente le plafond d'emplois 2006 et les équivalents temps plein moyens annuels des civils, pour la mission *Défense* dans le périmètre de mise en œuvre de la loi de programmation militaire :

**PLAFOND D'EMPLOIS 2006 ET ETPT MOYENS ANNUELS POUR LA MISSION DÉFENSE**

<b>LPM 2006</b> (hors gendarmerie)	<b>Plafond d'emploi 2006</b> (périmètre LPM)	<b>ETPT moyen annuel</b> <b>prévisionnel</b> (périmètre LPM)
79.026	73.768	71.402

Le tableau suivant présente sa déclinaison par programme, pour la mission *défense* :

**DÉCLINAISON PAR PROGRAMME DU PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS DES CIVILS**

<b>Programme</b>	<b>Équivalents temps plein 2006</b>	<b>Équivalents temps plein 2007</b>
Environnement et prospective de la politique de défense	4.568	4.387
Préparation et emploi des forces	53.686	52.873
Soutien de la politique de la défense	12.595	12.126
Équipement des forces	7.900	7.699
<b>Total</b>	<b>78.749</b>	<b>77.085</b>

#### IV.– LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

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 SANTÉ DES ARMÉES

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 2007

Le budget de la fonction santé en 2006 et 2007 est présenté dans le tableau suivant :

##### BUDGET DE LA FONCTION SANTÉ EN 2006 ET 2007

(en millions d'euros)

	2006	2006	2007	2007
	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
<b>Titre 2</b>				
Dépenses de personnel	472,7	472,7	348,7	348,7
<b>Titre 3</b>				
Fonctionnement	47,8	31,4	n.c.	n.c.
Alimentation	6,0	6,0	n.c.	n.c.
<i>Total titre 3</i>	53,8	37,3	188,3	167,4
<b>Titre 5 hors LPM</b>				
Matériels amortissables	2,2	2,2	2,2	2,2
<b>Titre 5 LPM</b>				
Matériels et équipement	34,6	42,8	28,4	33,8
Infrastructure	–	–	–	–
<i>Total titre 5</i>	36,9	45,1	30,6	36,0
<b>Total</b>	<b>563,3</b>	<b>555,0</b>	<b>567,5</b>	<b>552,1</b>

Afin de bénéficier, en début de gestion, d'un volume de crédits budgétaires suffisants sur le titre 3 relatif au fonctionnement, le présent projet de loi de finances prévoit le transfert de 130 millions d'euros de crédits budgétaires du titre 2 (personnel) vers le titre 3. En contrepartie, des fonds de concours pour un montant identique seront rétablis sur le titre 2 en cours de gestion. Cette mesure technique qui n'affecte pas l'équilibre global de chaque titre – en prenant en compte les fonds de concours – modifie toutefois les dotations des titres dans le tableau précédent qui ne comprend, évidemment, que les crédits budgétaires.

Au titre 2, hormis les mesures générales de revalorisation des salaires pour un montant de 4,1 millions d'euros, le service de santé bénéficie des mesures d'amélioration de la condition militaire, soit 2,8 millions d'euros – dont 1,2 million d'euros au titre de l'intégration des agents paramédicaux des forces dans les corps de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées – et des mesures catégorielles en faveur du personnel civil, soit 0,5 million d'euros. Par ailleurs, le service de santé bénéficiera de 47 emplois supplémentaires, représentant 23,5 équivalents temps plein travaillé, soit 0,4 million d'euros. Une dotation de 1,6 million d'euros lui est également accordée au titre de la montée en puissance de la réserve opérationnelle.

Au titre 3, les crédits sont stables, compte tenu des opérations en cours d'années à réaliser avec les fonds de concours.

Au titre 5, les crédits d'investissement permettront principalement de relever les dotations opérationnelles des formations sanitaires de campagne et de renouveler des matériels techniques de service courant – essentiellement pour les hôpitaux d'instruction des armées – ainsi que les équipements informatiques spécifiques au soutien sanitaire.

Enfin, votre Rapporteur spécial souligne que les crédits liés à la « protection biologique et immunisation », antérieurement inscrits dans le programme *Équipement des forces*, seront transférés vers le programme *Préparation et emploi des forces*. Plus précisément, ces crédits figureront dans le périmètre du budget opérationnel de programme géré par le service de santé.

## 2.– La performance du service

L'objectif n°3 *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 quatrième 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 et de 80 % en 2005. Il devrait être de 85 % en 2006 pour atteindre 92 % en 2007, 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, mais a atteint 79 % en 2005. Il devrait être de 100 % dès 2007 (soit le niveau requis pour 2008).

## B.– L'APPROVISIONNEMENT EN CARBURANT

### 1.– Le service des essences des armées

Comme en 2006, les crédits pour 2007 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 de paiements du service des essences des armées pour 2006 et 2007 :

**CRÉDITS DU SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES POUR 2006 ET 2007**  
(en millions d'euros)

Programme	Titre	LFI 2006	Prévisions de consommation 2006	PLF 2007
<i>Préparation et emploi des forces</i>	2	75,68	75,81	78,27
	3	20,62	31,12	20,17
	5	14,81	20,11	14,90
<i>Total</i>		<i>111,11</i>	<i>127,04</i>	<i>113,34</i>
<i>Soutien de la politique de défense</i>	5	14,54	14,63	12,75
<b>Total</b>		<b>125,65</b>	<b>141,67</b>	<b>126,09</b>

Les crédits du titre 2 de la sous-action 81 *Fonction pétrolière* – au sein du programme *Préparation et emploi des forces* – 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.

Le service des essences assurera en 2007 une nouvelle mission jusqu'ici réalisée par l'armée de terre. Il s'agit du soutien pétrolier des formations de l'aviation légère de l'armée de terre, ce qui représente pour 2007 un transfert de 5 sous-officiers et de 43 militaires du rang de l'armée de terre vers le service des essences. En outre, le responsable du programme *Préparation et emploi des forces* a tenu compte du déficit humain chronique du service et octroie 23 militaires du rang supplémentaires. Ce sont ces deux éléments qui expliquent le relèvement du plafond d'emplois de 5 sous-officiers et de 66 militaires du rang. Ces effectifs sont considérés comme réalisés dès 2007. Les personnels civils devraient demeurer stables sous réserve du remplacement des personnels ouvriers prévus pour partir en retraite (30 ouvriers environ).

S'agissant des dépenses de fonctionnement, l'augmentation en autorisation d'engagement est justifiée par un besoin complémentaire permettant d'engager des contrats pluriannuels. En effet, le volume d'autorisations d'engagement en 2006 étant insuffisant et un transfert, en gestion, de 1,8 million d'euros a dû être réalisé.

Par ailleurs, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de 2007 subit une baisse de 0,87 million d'euros du fait de l'externalisation des charges d'entretien des véhicules de la gamme commerciale.

Les dotations accordées au titre des crédits d'investissement entrant dans le périmètre de la loi de programmation militaire sont en diminution par rapport à 2006 (– 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et – 1,1 million d'euros en crédits de paiement), ce qui impose une réduction du plan d'équipement de 7 camions – soit 10 % de la capacité de transport de l'avant – et un étalement des livraisons de matériels.

## 2.– Le compte de commerce *Approvisionnement des armées en produits pétroliers*

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 des armées. 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 par un décret de virement du 25 novembre 2005. Toutefois, la comptabilisation de ces recettes supplémentaires n'a pu être faite qu'en gestion 2006 dans la comptabilité du compte de commerce. 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 de ce compte de commerce pour 2005 figure dans le tableau suivant :

### RÉSULTAT DU COMPTE 904-20 APPROVISIONNEMENT DES ARMÉES EN PRODUITS PÉTROLIERS EN 2005

(en millions d'euros)

	Loi de finances	En droits constatés	En comptabilité de gestion	Écart avec la loi de finances
Recettes	458,5	588,3	531,3	72,8
Dépenses	458,5	555,4	555,4	96,8

Source : ministère de la défense

La gestion des crédits au premier semestre 2006 est présentée dans le tableau suivant :

### RÉSULTAT DU COMPTE 904-20 APPROVISIONNEMENT DES ARMÉES EN PRODUITS PÉTROLIERS AU PREMIER SEMESTRE 2006

(en millions d'euros)

	Loi de finances	En droits constatés	En comptabilité de gestion	Écart avec la loi de finances
Recettes	275,0	371,4	321,1	46,1
Dépenses	275,0	267,4	267,4	– 7,6

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.

Pour 2007, les prévisions de recettes sont en augmentation de 100 millions d'euros – soit une hausse de 18,2 %, comme le montre le tableau suivant :

**PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES DU COMPTE 904-20  
APPROVISIONNEMENT DES ARMÉES EN PRODUITS PÉTROLIERS POUR 2007**  
(en millions d'euros)

	<b>Loi de finances pour 2006</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2007</b>
Recettes	550,0	650,0
Dépenses	550,0	650,0

Source : projet de loi de finances

Selon les analystes, la hausse prévisionnelle du prix des produits pétroliers initiée en 2005 devrait se poursuivre en 2007. L'évolution du taux de change entre l'euro et le dollar pourrait permettre de limiter en partie l'effet de cette hausse.

En outre, **le découvert autorisé du compte de commerce, porté de 45 millions d'euros à 75 millions d'euros par la loi de finances pour 2006, est maintenu à ce niveau.**

### C.– LES SOUTIENS COMPLÉMENTAIRES

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 s'établissent à 157,7 millions d'euros en crédits de paiement pour 2007, contre 173,8 millions d'euros en 2006. La variation s'explique par l'amélioration du « calibrage » de la masse salariale.

Les dépenses de fonctionnement passent de 33,7 millions d'euros à 29,7 millions d'euros en 2007 et les dépenses d'investissement se fixent à 4,9 millions d'euros. Compte tenu de l'évolution du périmètre de la sous-action, les comparaisons entre 2006 et 2007 ne sont pas pertinentes. Rappelons d'ailleurs que dans le projet annuel de performances pour 2006, l'an dernier, cette sous-action n'était pas pourvue en crédits de personnel : seuls 8,3 millions d'euros de dépenses de fonctionnement y étaient inscrits.



### CHAPITRE III. – L'ÉQUIPEMENT DES FORCES : LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION SOUMIS À LA POURSUITE DE L'APUREMENT DES REPORTS

Avec l'entrée en vigueur de la nomenclature issue de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, les anciennes dépenses en capital du budget de la défense sont désormais réparties sur quatre missions : *Défense, Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, Sécurité et Recherche et enseignement supérieur*. La majeure partie de ces crédits, qui mettent en œuvre la loi de programmation militaire, figure toutefois au sein du programme *Équipement des forces*.

Pour l'appréciation de l'effort d'équipement en faveur des armées et des services du ministère de la défense, il convient d'examiner l'ensemble des crédits mettant en œuvre la loi de programmation militaire ainsi que, plus précisément, les crédits du programme *Équipement des forces*.

#### I. – DES DÉPENSES GLOBALEMENT CONFORMES À LA PROGRAMMATION

Pour la cinquième année consécutive, le niveau des différents crédits d'équipement mis à la disposition des armées et services du ministère de la défense en 2007 traduit la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

Les différents services du ministère de la défense disposeront d'un montant de crédits d'équipement de 15,96 milliards en crédits de paiement, **en progression de 1,9 %**.

De même, les autorisations de programme atteignent 15,650 milliards d'euros, comme le montre le tableau suivant :

#### BUDGET D'ÉQUIPEMENT DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

(en milliards d'euros)

	Loi de finances pour 2006	Projet de loi de finances pour 2007	Variation 2007/2006
Crédits de paiement	15,658	15,957	+ 1,9 %
Autorisations d'engagement	16,043	15,650	- 2,4 %

Source : ministère de la défense

## A.- DES DOTATIONS INITIALES CONFORMES À 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. **Les crédits de paiements proposés pour 2007 sont globalement en hausse de 2,0 %**, suite à une hausse de 3 % en 2006. Cet effort est consolidé par le présent projet de loi de finances, comme le montre le tableau suivant :

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT PAR CATÉGORIES DE COÛTS POUR LA MISSION DÉFENSE

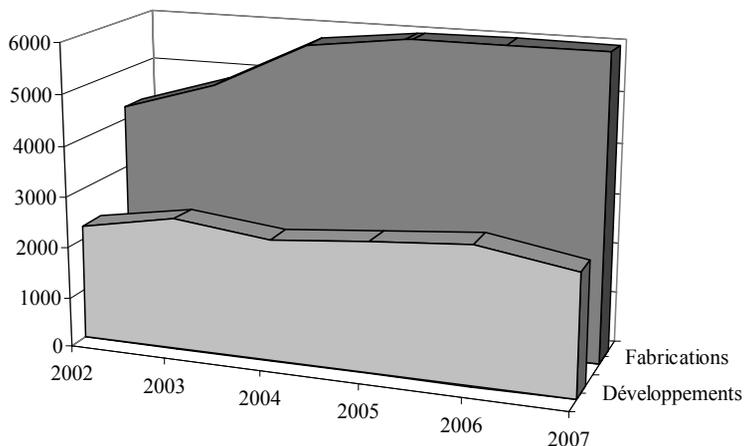
*(en millions d'euros)*

	AE 2006	AE 2007	CP 2006	CP 2007	AE	CP
Développements	2.616	2.927	1.728	2.404	- 34,0%	- 17,9%
Études de préparation de défense	884	739	832	780	- 5,8%	5,5%
Entretien programmé du matériel	2.961	2.849	3.807	3.308	28,6 %	16,1 %
Entretien programmé du personnel	205	186	201	181	- 1,7%	- 2,3%
Fabrications	6.295	6.071	5.894	6.265	- 6,4%	3,2%
Infrastructures	1.408	1.321	1.192	1.355	- 15,3%	2,6%
Munitions	718	674	564	642	- 21,5%	- 4,9%
Restructurations	106	107	243	230	129,3 %	114,7 %
<b>Total</b>	<b>15.193</b>	<b>14.875</b>	<b>14.462</b>	<b>15.166</b>	<b>- 4,8%</b>	<b>2,0%</b>

#### 1.- Des dotations contrastées

La ventilation de ces dotations laisse apparaître des écarts notables. Le graphique suivant présente ainsi l'évolution des crédits de paiements de développements et de fabrications depuis 2002 :

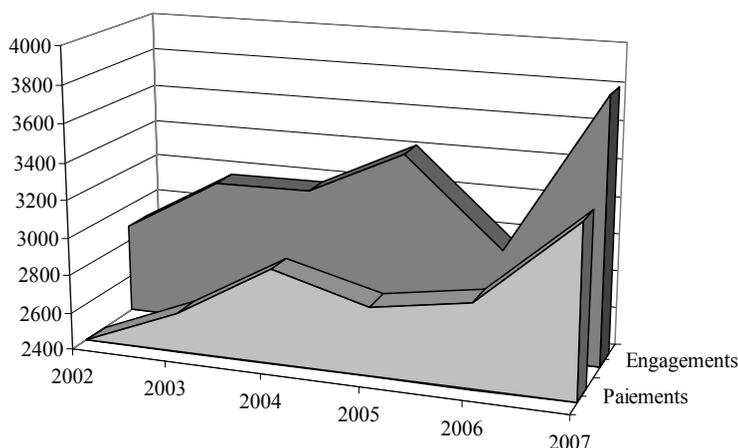
#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DE DÉVELOPPEMENTS ET DE FABRICATIONS



Les dotations dévolues aux développements diminuent de manière notable, compte tenu de l'avancement de certains grands programmes. Elles baissent de 17,9 % en crédits de paiements et de 34,0 % en autorisations d'engagement. L'évolution de ces dotations est particulièrement **contraignante pour le budget d'équipement de la mission Défense, car elles en représentent 57 %**. D'autres dotations stagnent, voire régressent. C'est notamment le cas des crédits d'entretien programmé du personnel, dont les crédits de paiements baissent de 2,31 %.

L'évolution des crédits d'entretien programmé du matériel, depuis 2002, est présentée dans le graphique suivant :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL**



Cette progression est sans doute l'élément le plus marquant du projet de budget de la mission *Défense*. De manière générale, le coût du maintien en condition opérationnelle augmente très fortement dans les armées. La progression notable pour la marine s'explique par la conjonction de trois indisponibilités périodiques pour entretien et réparation (IPER) pour trois bâtiments à propulsion nucléaire simultanément : le porte-avions *Charles de Gaulle*, le sous-marin lanceur d'engin *Le Téméraire* et le sous marin d'attaque *Saphir*.

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

**CRÉDITS DE PAIEMENT POUR L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL**

(en millions d'euros)

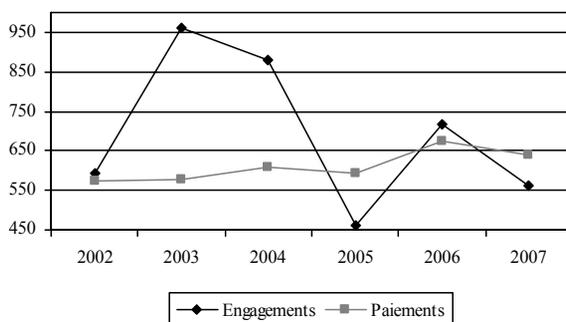
	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	Variation 2006/2007
Armée de terre	473	472	563	597	+ 6,0 %
Marine	1.013	911	968	1.157	+ 19,5 %
Armée de l'air	1.005	945	1028	1.194	+16,1 %

Source : ministère de la défense

Les dotations pour l'achat de munitions, en progression en 2006 de 56,1 % en autorisations d'engagement et de 14,0 % en crédits de paiement **baissent de 21,5 % en autorisations d'engagement et de 4,9 % en crédits de paiement**. Votre Rapporteur spécial souligne que le niveau des autorisations d'engagement est maintenu à un niveau suffisant pour assurer un niveau adapté de crédits de paiements pour les années à venir. **Pour autant, le caractère chaotique de la courbe des autorisations d'engagement 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 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ACHAT DE MUNITIONS



## 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 2007*

Votre Rapporteur spécial a collationné les chiffres présentés dans le projet annuel de performances de la mission *Défense* dans les rubriques relatives à la justification au premier euro, pour le financement de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

Il apparaît que 15,96 milliards d'euros seront consacrés en 2007 à la mise en œuvre de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure et de la loi de programmation militaire.

Votre Rapporteur spécial regrette qu'un agrégat récapitulatif montrant la mise en œuvre de la LPM ne figure pas – en tant que tel – dans le projet annuel de performances.

C'est à partir des chiffres fournis par le ministère de la défense que votre Rapporteur spécial présente, dans le tableau suivant, les **crédits mettant en œuvre la LPM** :

**MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE**

*(crédits de paiement, en millions d'euros)*

<b>Programme [Mission]</b>	<b>Titre 2</b>	<b>Titre 3</b>	<b>Titre 5</b>	<b>Titre 6</b>	<b>Total</b>
Environnement et prospective de la politique de la défense [Défense]		748,84	124,13	20,61	<b>893,59</b>
Équipement des forces [Défense]		661,63	8.746,88		<b>9.408,51</b>
Gendarmerie nationale [Sécurité]		81,75	247,56	20,69	<b>350,00</b>
Liens avec la nation et son armée [Anciens combattants...]		7,12	1,89	10,37	<b>19,38</b>
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant [Anciens combattants...]		2,03			<b>2,03</b>
Préparation et emploi des forces [Défense]		3.237,18	467,60	50,82	<b>3.755,60</b>
Recherche duale (civile et militaire) [Recherche et enseignement supérieur]		200,00			<b>200,00</b>
Soutien de la politique de la défense [Défense]	96,42	3,54	1.005,85	2,08	<b>1.107,89</b>
<b>Total</b>	<b>96,42</b>	<b>4.942,11</b>	<b>10.813,90</b>	<b>105,56</b>	<b>15.737,00</b>

*Source : ministère de la défense*

Il apparaît donc que **15,74 milliards d'euros seront consacrés en 2007 à la mise en œuvre de la loi de programmation militaire**, contre 15,46 milliards d'euros en 2006.

*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 :

**ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DES DÉPENSES EN CAPITAL PRÉVU PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE**

*(en millions d'euros)*

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

La valeur retenue pour l'annuité 2007 était de 14,96 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 2007, de 15,878 milliards d'euros. Votre Rapporteur spécial 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 2007. Le même taux (avec le même écart) a été utilisé pour 2006.

Les différentes mesures sans incidence financière et notamment des transferts vers le titre 3 ramènent ce chiffre à 15.690 millions d'euros. Cette

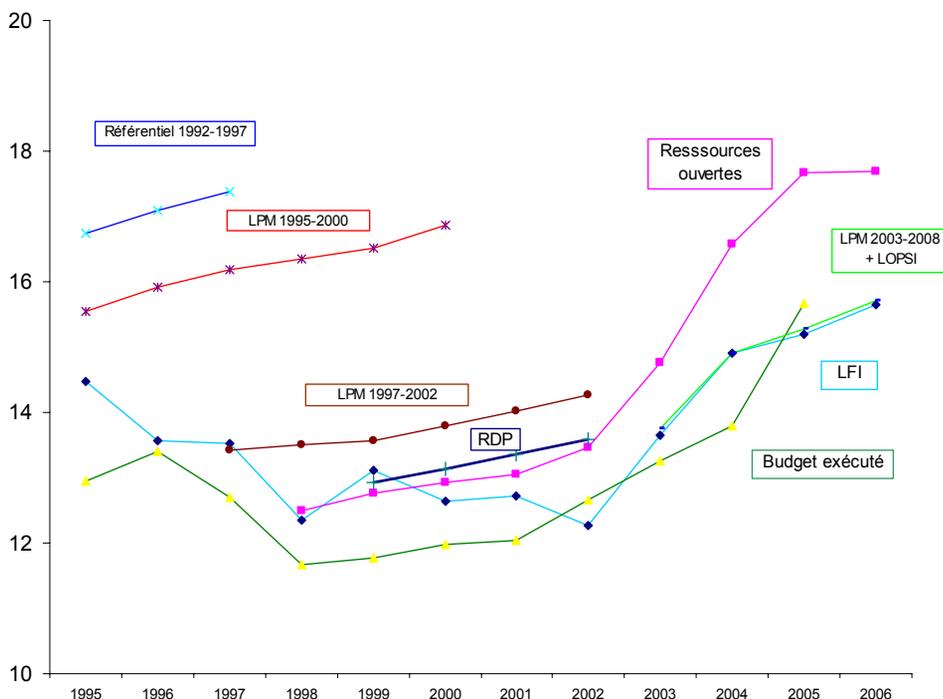
variation est la conséquence de changements de périmètre. Par ailleurs, des mesures d'ajustements expliquent une minoration de cette dotation de 5 millions d'euros et un abattement de 94 millions d'euros.

**L'annuité totale des crédits d'équipement pour 2007 devrait donc atteindre 15,591 milliards d'euros. Pourtant, la dotation inscrite est supérieure puisqu'elle atteint 15.737 milliards d'euros.** Cet écart s'explique par l'inscription d'une dotation supplémentaire de 146 millions d'euros au titre de la neutralisation de l'incidence fiscale du changement de statut de DCN. Le montant inscrit pour 2006 était de 143 millions d'euros. **La dotation proposée respecte donc rigoureusement la programmation.**

Pour mémoire, les crédits mettant en œuvre la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) s'élèveront en 2007 à 220 millions d'euros. Ces crédits sont inscrits sur le programme *Gendarmerie nationale* de la mission interministérielle *Sécurité*. Le total des crédits de paiement demandés pour mettre en œuvre la LPM et la LOPSI en 2007 s'élève donc à 15.957 milliards d'euros. Le graphique suivant illustre la mise en œuvre de la LPM :

**COMPARAISON DES LOIS DE PROGRAMMATION, DES LOIS DE FINANCES INITIALES ET DES BUDGETS EXÉCUTÉS**

(en milliards d'euros constants 2007)



Source : ministère de la défense

## B.– LA GESTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

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

En 2005, les titres V et VI (ordonnance n°59-2) de la défense ont connu 625,28 millions d'euros d'annulations de crédits, se décomposant de la manière suivante :

– 11,77 millions d'euros au titre du financement des dépenses liées au référendum relatif au projet de constitution européenne (décret d'annulation n° 2005-402 du 29 avril 2005) ;

– 611 millions d'euros en « gage » du décret d'avance n° 2005-1206 du 26 septembre 2005, en faveur du titre III (décret d'annulation n° 2005-1207 du même jour) ;

– 2,5 millions d'euros au titre de la contribution des différents ministères au financement des conséquences pour l'État de l'arrêt dit « poissons sous taille » de la Cour de justice des Communautés européennes (décret d'annulation n° 2005-1362 du 3 novembre 2005).

Le programme *Équipement des forces* a été affecté par ces deux dernières annulations, pour un **montant de 369,28 millions d'euros** (soit 60 % du gage) pour la première et de 1,25 million d'euros pour la dernière. Dans les réponses transmises à votre Rapporteur spécial, le ministère rappelle que « *l'annulation de 611 millions d'euros a porté sur des crédits reportés des gestions antérieures à la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008* ». Au total, les crédits d'équipement (ordonnance n°59-2) ont subi 625,28 millions d'euros d'annulations. L'impact très réduit de la régulation budgétaire tranche avec la situation observée de 1997 à 2002. C'est ainsi que, par exemple, les annulations ont atteint 11 % des crédits d'équipement en 1999. L'évolution du volume des annulations de crédits est retracée dans le tableau suivant :

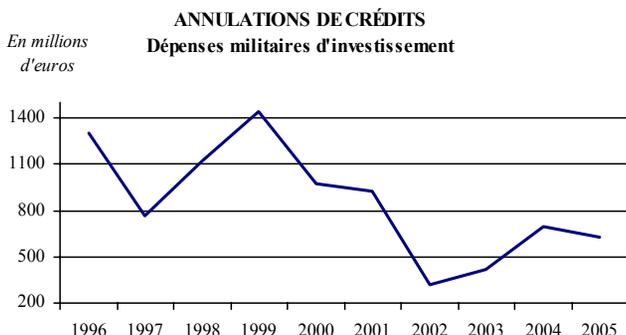
#### ANNULATIONS DE CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT (CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dotations initiales titres V et VI	13.523	12.349	13.111	12.646	12.710	12.274	13.644	14.898	15.198
Annulations en volume	764	1.120	1.455	971	896	321	420	692	625

Source : ministère de la défense

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



## 2.- Les modifications réglementaires

Deux transferts ont été observés en 2005 : l'un, habituel, à destination de la direction des applications militaires (DAM) du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'autre en provenance des budgets de l'économie et de l'intérieur.

Comme le montre le tableau suivant, les crédits du ministère de la défense destinés au CEA proviennent principalement du programme *Équipement des forces* :

### TRANSFERTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DESTINÉS AU CEA

(en millions d'euros)

Équipement des forces	Préparation et emploi des forces	Soutien de la politique de défense	Total
- 1.234,09	- 74,47	- 2,53	- 1.311,09

Source : ministère de la défense

Les crédits transférés inscrits au chapitre 53-71 proviennent des budgets de l'Économie, des finances et de l'industrie et de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, au titre du financement de programmes aéronautiques civils.

La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a transféré un million d'euros d'autorisations de programme et 7,2 millions d'euros de crédits de paiement pour l'acquisition d'hélicoptères de surveillance maritime. De même, la direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur a transféré 31,5 millions d'euros et 77,9 millions d'euros de crédits de paiements pour l'acquisition de matériels aéronautiques.

## C.– DES REPORTS EN NET REFLUX

Votre commission des Finances est particulièrement attentive au montant des reports de crédits, comme d'ailleurs au montant des reports de charges. Les reports de crédits demeurent l'enjeu essentiel de l'exécution des crédits d'équipement de la défense. Pour l'ensemble des dépenses en capital du budget de la défense (ordonnance n°59-2) leur volume avait atteint 2,77 milliards d'euros en 2004. Leur montant des crédits de reports de 2005 – ouverts en 2006 – a été réduit à 1,99 milliard d'euros.

### 1.– La « norme de dépense »

Ces montants encore élevés ne traduisent en aucun cas une quelconque incapacité du ministère à consommer ses crédits disponibles. Ce volume de report est largement imputable à une « norme de dépense » établie par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. 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. La « norme de dépense » a d'abord été évaluée à 14.080 millions d'euros, avant d'être arrêtée définitivement à 14.191 millions d'euros en novembre 2005. Enfin, les derniers arbitrages, relatifs notamment aux recettes de fin de gestion, ont permis au ministère de la défense de **consommer 14.286 millions d'euros, dont plus de la moitié sur les opérations budgétaires d'investissement relevant désormais du programme *Équipement des forces*** (7.632 millions d'euros).

Comme votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le souligner lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, 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 ouverts. En effet, ceux-ci tiennent compte des fonds de concours. Or, ceux-ci sont considérables : 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 mécaniquement 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 reportés dont la consommation implique une dépense effective supérieure aux dotations initiales.

L'article 15 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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* ».

La situation des reports a donc conduit le Gouvernement à demander au Parlement, dans le projet de loi de finances pour 2006, d'autoriser le ministère de la défense à reporter plus que 3 % de ses crédits (article 72 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006). Dans les réponses transmises l'an dernier à votre Rapporteur spécial, le ministère indiquait que « *le Président de la République a décidé que ces crédits pourront être intégralement consommés sur deux ans, en 2006 et en 2007* ».

## 2.– La consommation des crédits de paiement

### a) La consommation des crédits en 2005

Le tableau suivant présente les taux de consommation des crédits dans le périmètre du programme *Équipement des forces* en 2005. Il figurait dans le rapport <sup>(1)</sup> de votre Rapporteur spécial sur le projet de loi de règlement du budget de 2005.

#### CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *ÉQUIPEMENT DES FORCES* EN 2005

(en millions d'euros)

Actions	Paiements 2004	LFI	Fonds de concours	Crédits ouverts	Paiements	Taux de consommation
Équipement de la composante interarmées	1.188,39	1.918,41	1,77	1.938,82	1.715,62	<b>88,5 %</b>
Équipement des forces terrestres	1.316,55	1.534,93	19,94	1.651,40	1.362,19	<b>82,5 %</b>
Équipement des forces navales	2.081,50	2.258,46	1,78	2.422,43	2.009,22	<b>82,9 %</b>
Équipement des forces aériennes	1.981,81	2.369,06	17,66	2.521,07	2.271,08	<b>90,1 %</b>
Préparation et conduite des opérations d'armement	246,13	1.169,81	20,53	395,15	273,69	<b>69,3 %</b>
<b>Total Programme</b>	<b>6.814,38</b>	<b>9.250,68</b>	<b>61,68</b>	<b>8.928,87</b>	<b>7.631,79</b>	<b>85,5 %</b>

Source : ministère de la défense

Le taux de consommation de 85,5 % aurait pu être meilleur si le ministère avait pu dépenser les crédits dont il disposait. L'édition d'une « norme de dépenses » par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie explique largement cette situation.

### b) La consommation des crédits en 2006

Votre Rapporteur spécial a consulté les informations transmises au Parlement par la direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces données permettent de connaître, pour chacune des actions du programme, le taux de consommation au 31 août 2006.

(1) Rapport n°3155 sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005, Annexe n°1 : « Exécution en 2005 des crédits relatifs à l'équipement des forces », M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial, 19 juin 2006.

Le tableau suivant présente la consommation des crédits du programme *Équipement des forces* au 31 août 2006 :

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME ÉQUIPEMENT DES FORCES EN 2006**  
(en millions d'euros)

Actions	LFI	Paiements au 31 août 2006	Taux de consommation par rapport à la LFI
Équipement de la composante interarmées	1.894,73	1.121,58	59,2 %
Équipement des forces terrestres	1.770,07	1.192,53	67,4 %
Équipement des forces navales	2.413,51	1.596,58	66,2 %
Équipement des forces aériennes	2.439,35	2.051,48	84,1 %
Préparation et conduite des opérations d'armement	2.089,88	909,79	43,5 %
<b>Total Programme</b>	<b>10.607,53</b>	<b>6.871,97</b>	<b>64,8 %</b>

Source : direction générale de la comptabilité publique

Ce tableau n'est pas exhaustif puisqu'il aurait fallu prendre en compte les fonds de concours et les reports. Pour autant, il permet de constater que les inquiétudes selon lesquelles la mise en œuvre de la LOLF nuirait durablement au bon déroulement du processus de paiement du ministère étaient infondées.

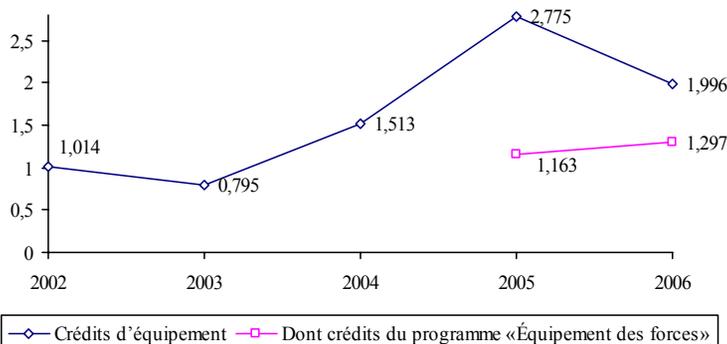
### 3.– Les reports de charges et de crédits

#### a) Les reports de crédits vers la gestion 2006

Fin 2005, les crédits de paiement disponibles aux titres V et VI du budget de la défense et reportés sur la gestion 2006 se sont élevés à **1.996 millions d'euros**, dont **1.297 millions d'euros** sur les opérations budgétaires d'investissement relevant du programme *Équipement des forces*.

Le graphique suivant présente l'évolution des crédits ouverts par report de l'exécution précédente.

**CRÉDITS OUVERTS PAR REPORT (BUDGET D'ÉQUIPEMENT DE LA DÉFENSE)**  
(en milliards d'euros)



Source : ministère de la défense

*b) Les reports de charge et les intérêts moratoires*

Les reports de charges représentent l'ensemble des demandes de paiement arrivées dans les services, et qui n'ont pu être ordonnancées ou mandatées, quel qu'en soit le motif.

Les reports de charges de la gestion 2004 sur la gestion 2005, sur le budget d'équipement de la défense, ont été évalués à 3.046 millions d'euros, dont **1.502 millions d'euros** dans le périmètre du programme *Équipement des forces*. Naturellement, ces impayés sont dus en particulier à l'application de la norme de dépense définie en fin d'année 2004. Les reports de charges de la gestion 2005 sur la gestion 2006 ont été évalués à 2.144 millions d'euros, dont **1.351 millions d'euros** dans le périmètre du programme *Équipement des forces*.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des intérêts moratoires réglés chaque année depuis 1999 :

**MONTANT DES INTÉRÊTS MORATOIRES RÉGLÉS**

*(en millions d'euros)*

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
27,46	38,03	26,62	25,21	20,13	28,25	33,51

Source : ministère de la défense

Le niveau des intérêts moratoires de l'année 2005 atteint 33,51 millions d'euros, **en augmentation de 18,62 %** par rapport au niveau atteint fin 2004. Le ministère explique cette situation par le niveau des reports de charges. Le niveau élevé des intérêts moratoires reflète pour une part le poids excessif de ces reports au cours de l'exercice 2004.

**Le niveau des intérêts moratoires pour la gestion 2006 demeure à un niveau élevé.** Selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial, leur niveau global devrait être inférieur de 6 millions d'euros – soit environ 27,5 millions d'euros – à la fin de l'année 2006. Leur montant, pour ceux qui relèvent de la DGA, atteint 13,09 millions d'euros au 30 juin 2006, contre 14,3 millions d'euros pour toute l'année 2005. Il est vrai que certains paiements de 2005 ont été décalés sur 2006 et que l'entrée en vigueur des procédures mettant en œuvre la LOLF a sans doute ralenti la capacité de paiement du ministère de la défense au premier trimestre 2006.

*c) Des reports de crédits sur la gestion 2007 réduits*

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les reports de crédits vers la gestion 2007 devraient **être réduits d'environ 600 millions d'euros**. Votre Rapporteur spécial se félicite de ce résultat. Pour autant, l'article 15 de la LOLF limitant à 3 % les crédits d'un programme susceptibles d'être reportés, l'article 39 du projet de loi de finances propose à nouveau de permettre le report – dans la seule limitation des dépenses initiales – des crédits du programme *Équipement des forces*.

*d) Une importante annulation de crédits à l'automne 2006*

Un décret<sup>(1)</sup> d'avance et d'annulation de crédits, sur lequel votre commission des Finances a émis un avis favorable lors de sa séance du 17 octobre 2006, doit ouvrir 452,53 millions d'euros de crédits de paiement pour financer les surcoûts des opérations extérieures. Ces ouvertures de crédits sont gagées par ce même décret par 452,53 millions d'euros d'annulations de crédits de paiement sur le budget de la mission *Défense*. 83 % de ces annulations – soit 375,62 millions d'euros – portent sur le programme *Équipement des forces*. 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 2006, d'autofinancer les opérations extérieures.

D.– LES MODES DE GESTION DES ENGAGEMENTS

*a) La gestion pluriannuelle des engagements*

À la fin de la gestion 2005, le budget d'équipement de la défense disposait de 9.523 millions d'euros d'autorisations de programme non engagées, dont 3.430 millions d'euros d'autorisations de programme non affectées et **6.093 millions d'euros d'autorisations de programme affectées non engagées**. Les autorisations de programme affectées non engagées se répartissent de la manière suivante :

RÉPARTITION PAR PROGRAMME DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME  
NON ENGAGÉES AU 31 DÉCEMBRE 2005

(en millions d'euros)

Programme [mission]	AP non affectées	AP non engagées	AP affectées non engagées
Environnement et prospective de la politique de la défense [Défense]	41,82	88,80	46,99
Équipement des forces [Défense]	2.522,96	6.374,89	3.851,93
Gendarmerie nationale [Sécurité]	35,67	171,60	135,92
Liens avec la nation et son armée [Anciens combattants...]	6,38	7,75	1,37
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant [Anciens combattants...]	1,82	1,11	0,70
Préparation et emploi des forces [Défense]	488,48	1.778,55	1.290,08
Soutien de la politique de la défense [Défense]	332,54	1.100,40	767,85
<b>Total</b>	<b>3.429,66</b>	<b>9.523,10</b>	<b>6.093,44</b>

(1) A la date de rédaction du présent rapport, ce décret n'a pas encore été publié.

Les autorisations de programme affectées au 31 décembre 2005 ont été intégralement « reportées » sur la gestion 2006, ce qui signifie qu'elles ont été inscrites dans les outils informatiques de gestion du ministère.

Compte tenu des modifications de périmètre induites par la mise en place de la nouvelle nomenclature budgétaire, le montant des autorisations d'engagement correspondant aux autorisations de programmes affectées non engagées juridiquement au 31 décembre 2005 est légèrement différent. Il est présenté dans le tableau suivant :

**MONTANT DES ENGAGEMENTS AFFECTÉS NON ENGAGÉS JURIDIQUEMENT AU  
31 DÉCEMBRE 2005**

Programme [mission]	Engagements
Environnement et prospective de la politique de la défense [Défense]	102,85
Équipement des forces [Défense]	3.961,52
Gendarmerie nationale [Sécurité]	151,30
Liens avec la nation et son armée [Anciens combattants...]	5,20
Préparation et emploi des forces [Défense]	1.434,24
Soutien de la politique de la défense [Défense]	771,54
<b>Total</b>	<b>6.426,65</b>

Suite aux discussions avec la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ces autorisations d'engagement sont effectivement utilisables par le ministère de la défense.

*b) Les commandes globales*

L'effet attendu de la procédure des commandes globales est une économie sur chaque commande d'au moins 5 %, avec un objectif de 10 %. Cependant certains gains ne peuvent être qu'estimés, les commandes considérées ayant été négociées d'emblée dans un cadre global.

En 2006 les commandes suivantes sont passées ou prévues :

– BARRACUDA, pour un montant de 1.400 millions d'euros pour une première tranche de réalisation prévue fin 2006 ;

– Missile MICA, pour une deuxième tranche de 130 missiles pour un montant de 68 millions d'euros, prévue en novembre 2006 ;

– Missile de croisière naval, pour le développement et la commande de 50 missiles pour environ 620 millions d'euros – d'ici au début de l'année 2007 ;

– Missile M51, pour une commande notifiée en mars 2006 d'un montant de 768 millions d'euros et pour la production d'un deuxième lot de missiles pour un montant de 628 millions d'euros – prévue pour décembre 2006 ;

– ASMPA, pour la production du premier lot de missiles, en 2 parties  
– soit une commande de 34,3 millions d'euros notifiée en novembre 2005 et une de 148,5 millions d'euros notifiée en mai 2006.

Par ailleurs, il est prévu de solder en 2006 les engagements relatifs à la commande passée en 2004 de 59 Rafale pour un montant de 91,8 millions d'euros. Des compléments seront engagés en 2007, pour 21,6 millions d'euros.

Pour 2007, les commandes suivantes sont prévues :

– BARRACUDA, pour un montant de 600 millions d'euros pour une deuxième tranche de réalisation ;

– ASMPA, pour la production du deuxième lot de missiles, pour 155 millions d'euros ;

– l'hélicoptère NH90, pour 12 appareils d'un montant de 429,9 millions d'euros ;

– le deuxième porte-avions, pour une première tranche de réalisation de 520 millions d'euros ;

– le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), pour 117 engins et un montant de 320 millions d'euros

– les missiles sol-air futurs (FSAF) pour 4 systèmes et 200 missiles ASTER 30, pour un montant de 436 millions d'euros.

La part du montant des paiements des crédits d'équipement liés aux commandes globales réalisées entre 2005 et 2007 passe de 12,7 % à 16,7 %, comme le montre le tableau suivant :

**PART DES COMMANDES GLOBALES DANS LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT**  
*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2005</b>	<b>LFI 2006</b>	<b>PLF 2007</b>
Échéanciers de paiements	1.925	2.301	2.586
Budget d'équipement de la défense	15.198	14.753	15.476
Part des commandes globales	12,7 %	15,6 %	16,7 %

Source : ministère de la défense

## II.– LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT

La récente mission d'évaluation et de contrôle<sup>(1)</sup> (MEC) menée par votre Rapporteur spécial et M. Jean-Claude Viollet, a permis d'examiner les réformes en cours en matière de conduite des programmes d'armement.

La mise en place du conseil des systèmes de forces (CSF), au début de l'année 2004 permet 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 du ministère à 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 trop 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 collège 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.

---

(1) Rapport d'information n°3254, remis en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les programmes d'armement : l'exemple du véhicule blindé de combat d'infanterie, juillet 2006.

## A.– LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

La modernisation de la conduite des programmes et opérations d'armement se poursuit en cohérence avec les priorités fixées par le ministre au délégué général pour l'armement :

– 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 ;

– 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. Ceci impose la mise en œuvre d'une politique volontariste de préparation de l'avenir, d'accompagnement de l'industrie et d'intelligence économique.

Les 21 propositions de la MEC sont relatives à l'amélioration des conditions de lancement et de déroulement des programmes, à l'approfondissement de l'évaluation des coûts pour optimiser la gestion des crédits et à l'extension des progrès de méthode à la conduite des programmes menés en coopération européenne.

Conformément au vœu de la MEC, le statu quo est maintenu sur la réalisation conjointe des essais par les équipes de la Section technique de l'armée de terre (STAT) et de la DGA (proposition n°6) et la distinction entre le conseil des systèmes de forces et les structures de gestion du programme *Équipement des forces* (proposition n°11).

Par ailleurs, le ministère de la défense a mis en œuvre 6 propositions – ou envisage de le faire. C'est ainsi que le déroulement des opérations d'armement – non érigées en programmes – est à présent encadré par l'instruction ministérielle n°1514. La liste des opérations d'armement sera établie de manière annuelle et sera étendue progressivement (proposition n°1).

L'évaluation du coût complet avant le lancement du stade de réalisation est un des objectifs importants donnés aux équipes de programme. La qualité du résultat dépend des informations que les armées et les structures de soutien ont pu capitaliser dans la durée (proposition n°2).

Le principe de limiter un chevauchement entre conception et réalisation à un niveau « raisonnable » est retenu, en précisant que cette situation est particulièrement dépendante de la typologie du programme considéré, notamment du nombre d'exemplaires de série des matériels à livrer (proposition n°3).

La recherche d'une maîtrise d'œuvre industrielle unique, responsabilisée au juste niveau, est un axe retenu pour orienter les stratégies d'acquisition des programmes d'armement. Le résultat n'est pas systématique. Il dépend de la capacité et du niveau de maturité des industriels consultés comme maîtres d'œuvre potentiels (proposition n°5).

Le ministère est d'accord sur la nécessité de conserver une expertise technico-opérationnelle au niveau de l'armée de terre (proposition n°7).

La réorganisation de la conduite des programmes en coopération est envisagée dans le sens de la recommandation de la mission (DGA, OCCAr, Agence européenne de défense) tant au niveau des instructions ministérielles sur le déroulement et la conduite des opérations d'armement qu'en ce qui concerne les pratiques concrètes, notamment dans la phase de préparation (proposition n°19).

Des réflexions sont en cours, notamment sur l'évolution du fonctionnement des comités de pilotage (proposition n°8) et la commission exécutive permanente (proposition n°9).

Enfin, 3 propositions conduiraient, selon le ministère, à des difficultés potentielles dans leur mise en œuvre. La fusion du comité exécutif des systèmes de forces (CESF) et du comité d'architecture des systèmes de forces (CASF) n'est pas envisagée (proposition n°10). L'objet de leurs travaux respectifs est significativement différent : le CASF se concentre sur les travaux à venir ou en cours de préparation alors que le CESF s'occupe des problématiques d'arbitrage en conception, en réalisation et en maintien en condition opérationnelle. Votre Rapporteur spécial prend bonne note de ses observations, mais souligne que l'articulation la plus optimale possible doit être recherchée entre ces deux instances.

L'articulation entre les programmes *Équipement des forces* et *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*, se montre effectivement délicate à mettre en œuvre. Le souci de bien identifier les dépenses de maintien en condition opérationnelle est partagé par le ministère de la défense. Cependant, il estime que l'efficacité dans la conduite des programmes d'armement passe par le pilotage de l'ensemble conception, réalisation et soutien initial, en particulier en termes de stratégie d'acquisition. La mise en œuvre de la proposition de la mission rendrait sans doute cette efficacité plus difficile (proposition n°14).

Le projet de fusion du *Defence logistics organisation* et de la *Defence procurement agency* britanniques est une source de réflexion pour l'articulation des organismes nationaux chargé du maintien en condition opérationnelle, comme le souhaitait la mission (proposition n°15).

## B.– LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT

Comme l'ensemble du ministère, la Délégation générale pour l'armement (DGA) est engagée dans un processus de rationalisation de sa gestion qui passe par la maîtrise de son coût d'intervention. Elle a mené une profonde réforme en 2005. La baisse des crédits de paiement de l'action *Préparation et conduite des opérations d'armement* n'est pas significative, car elle résulte, pour l'essentiel, d'une meilleure adaptation de la masse salariale aux besoins. Le tableau suivant présente les crédits de la DGA au titre de la préparation et la conduite des programmes d'armement :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT  
AU TITRE DE LA PRÉPARATION ET LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT**  
*(en millions d'euros)*

	<b>Loi de finances pour 2006</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2007</b>
Dépenses de personnel	886,46	756,90
Dépenses de fonctionnement	136,25	134,34
Dépenses d'investissement	1.067,18	1.053,22
<b>Total</b>	<b>2.089,88</b>	<b>1.944,46</b>

### 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<sup>er</sup> 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 spécial 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 de la DGA et du programme *Équipement des forces*

Le personnel de la DGA est réparti en huit catégories d'emplois – officiers, sous-officiers, militaires du rang et volontaires, pour les militaires et catégories A, B et C et ouvriers de l'État pour le personnel civil.

### a) *Les effectifs du programme Équipement des forces*

Les effectifs du programme *Équipement des forces*, dont la DGA est responsable, conjointement avec l'état-major des armées, ne correspondent pas au périmètre du personnel de la DGA, tel qu'il était suivi sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959. C'est ainsi que le personnel du compte de commerce du service de maintenance aéronautique ne dépend pas de ce programme.

Le tableau suivant présente l'évolution du plafond d'autorisation d'emplois pour le programme *Équipement des forces* entre 2006 et 2007 :

**ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DU PROGRAMME *ÉQUIPEMENT DES FORCES***  
(en équivalents temps plein)

	Plafond d'emplois 2006	Plafond d'emplois 2007	Évolution
Officiers	2.396	2.230,5	- 165,5
Sous-officiers	1.542	1.451,5	- 90,5
Militaires du rang	124	138,5	14,5
Volontaires	203	90,0	- 113,0
<b>Total militaires</b>	<b>4.265</b>	<b>3.910,5</b>	<b>- 354,5</b>
Catégorie A	3.005	3.172,0	167,0
Catégorie B	2.822	2.614,5	- 207,5
Catégorie C	2.025	1.921,5	- 103,5
Ouvriers de l'État	4.743	4.417,5	- 325,5
<b>Total civils</b>	<b>12.595</b>	<b>12.125,5</b>	<b>- 469,5</b>
<b>Total général</b>	<b>16.860</b>	<b>16.036,0</b>	<b>- 824,0</b>

Globalement, le nombre des équivalents temps plein devrait baisser de 824 entre 2006 et 2007. Pour autant, cette indication est insuffisante pour apprécier la réduction réelle des effectifs. Il convient, en effet, d'examiner la réalisation de ces emplois en 2006 pour apprécier l'adaptation aux emplois réels de ce plafond.

Le tableau suivant compare le plafond d'emplois et les effectifs réalisés :

**PLAFOND D'EMPLOIS 2006 ET ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN DU PROGRAMME *ÉQUIPEMENT DES FORCES***

	Plafond d'emplois 2006	ETPT réalisés au 31/05/06	ETPT réalisés prévisionnels au 31/12/06	ETPT moyens réalisés annuels prévisionnels	Plafond d'emplois 2007
Officiers	2.396	2.201	2.251	2.222	2.230,5
Sous-officiers	1.542	1.504	1.500	1.504	1.451,5
Militaires du rang	124	129	129	131	138,5
Volontaires	203	79	96	86	90,0
<b>Total militaires</b>	<b>4.265</b>	<b>3.913</b>	<b>3.976</b>	<b>3.943</b>	<b>3.910,5</b>
Catégorie A	3.005	2.765	2.886	2.785	3.172,0
Catégorie B	2.822	2.766	2.670	2.756	2.614,5
Catégorie C	2.025	1.833	1.955	1.847	1.921,5
Ouvriers de l'État	4.743	4.498	4.459	4.491	4.417,5
<b>Total civils</b>	<b>12.595</b>	<b>11.862</b>	<b>11.971</b>	<b>11.879</b>	<b>12.125,5</b>
<b>Total général</b>	<b>16.860</b>	<b>15.775</b>	<b>15.947</b>	<b>15.822</b>	<b>16.036,0</b>

Source : ministère de la défense

Votre Rapporteur spécial observe que les équivalents temps plein travaillé moyens pour 2006 sont inférieurs de 214, c'est-à-dire de 1,3 %, par rapport au plafond d'emplois proposé pour 2007. En outre, les équivalents temps plein travaillé prévisionnels au 31 décembre 2006 seront inférieurs de 89 par rapport au plafond d'emplois proposé pour 2007.

*b) Les effectifs de la DGA*

Entre 2003 et 2005, les effectifs budgétaires de la DGA ont diminué 351 emplois pour se fixer à 17.833 emplois. Les effectifs réalisés diminuent également puisqu'ils passent de 18.039 au 31 décembre 2003 à 17.613 au 31 décembre 2005. Toutes les catégories de personnels sont concernées par les déflations d'effectifs. Il est possible de détailler les effectifs, par BOP, employés par la DGA et ceux gérés par elles, mais dont les postes ne relèvent pas du périmètre de la délégation. Le tableau suivant présente l'ensemble des personnels employés par la DGA ou gérés par elle :

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DGA EN 2006**

	Militaires	Titulaires	Contractuels	Ouvriers	Total
<b>Au 1<sup>er</sup> janvier 2006</b>					
Programme <i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	250	248	183	102	783
Programme <i>Équipement des forces</i>	2.264	4.669	2.380	4.063	13.376
<b>Total mission Défense</b>	<b>2.514</b>	<b>4.917</b>	<b>2.563</b>	<b>4.165</b>	<b>14.159</b>
Hors mission <i>Défense</i>	764	858	507	2.712	4.841
<b>Total au 1<sup>er</sup> janvier 2006</b>	<b>3.278</b>	<b>5.775</b>	<b>3.070</b>	<b>6.876</b>	<b>18.999</b>
<b>Au 30 juin 2006</b>					
Programme <i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	247	246	177	99	768
Programme <i>Équipement des forces</i>	2.207	4.620	2.320	4.035	13.181
<b>Total mission Défense</b>	<b>2.454</b>	<b>4.865</b>	<b>2.496</b>	<b>4.134</b>	<b>13.949</b>
Hors mission <i>Défense</i>	731	860	504	2.695	4.791
<b>Total au 30 juin 2006</b>	<b>3.185</b>	<b>5.725</b>	<b>3.000</b>	<b>6.830</b>	<b>18.739</b>

Les effectifs physiques de la DGA étaient donc de 18.999 au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et de 18.739 au 30 juin de cette même année. Ils ont donc diminué de 260 postes en six mois.

**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).

Le 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 non employés par la DGA, et n'incluent pas d'autres dépenses résultant de l'activité de la DGA, comme la rémunération des personnels militaires employés par celle-ci.

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 2006 à 904 millions d'euros** – à périmètre constant – contre 899 millions d'euros en 2005, soit une progression de 0,5 %, nettement inférieur à l'inflation. Compte tenu de l'intégration des pensions dans le périmètre de calcul, niveau du coût d'intervention de la DGA est estimé à 1.070 millions d'euros pour 2006.

La masse salariale est en augmentation de 1,3 % (hors pensions), les frais de fonctionnement et les investissements propres sont en réduction de 1,2 %, traduisant ainsi la volonté de la DGA de poursuivre l'effort d'amélioration de la performance. Cependant, le coût d'intervention, à périmètre constant et à missions identiques, tend vers son niveau minimum compte tenu de l'éparpillement des implantations géographiques de la DGA.

Selon le ministère de la défense, la poursuite de la réduction du coût d'intervention de la DGA n'est envisageable qu'en procédant à une redéfinition des tâches et modes d'intervention ou à une réduction du nombre de sites supportant l'implantation de la DGA. Dans les deux cas, une période de transition sur une ou deux années sera nécessaire, pendant laquelle aucune économie supplémentaire ne pourra être réalisée. La réduction du nombre de sites en région parisienne fait actuellement l'objet d'une étude au sein du ministère.

Le tableau suivant présente l'évolution du coût d'intervention de la DGA :

**ÉVOLUTION DU COÛT D'INTERVENTION DE LA DGA DEPUIS 2000**  
(en millions d'euros constants)

	Objectif	Réalisé
2000	976	972
2001	945	923
2002	923	916
2003	908	912
2004	911	911
2005	899	900
2006 (hors pensions)	904	
2006 (avec pensions)	1.070	

Source : ministère de la défense

## C.– L'EUROPE DE L'ARMEMENT

Les programmes d'armement en coopération sont conduits soit par l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr), soit directement par les pays concernés, grâce à des structures créées pour un programme donné – telles que, par exemple, le bureau bilatéral de programme des frégates Horizon – ou par une agence relevant de l'OTAN, créée pour les besoins d'un programme – telles que, par exemple, le programme d'hélicoptère européen NH 90.

### 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, dotée de la personnalité juridique depuis le 26 janvier 2001.

Pour la gestion des programmes, l'OCCAr a constitué un référentiel 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, pour la première fois en matière d'armement, ne recourt pas systématiquement à la règle de l'unanimité mais, dans un certain nombre de cas, s'en remet 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 le transfert des contrats industriels correspondants n'est pas toujours possible.

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 A400M (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 A400M 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 GÉRÉS PAR L'OCCAr**

<b>Programmes</b>	<b>Pays participants</b>	<b>Maîtrise d'œuvre industrielle</b>	<b>Montant du programme (en milliards d'euros)</b>
A400M	France, Allemagne, Espagne, Belgique (et Luxembourg), Royaume-Uni, Turquie	Airbus Military SAS	25,15
Radar de contreatterie 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 systèmes sol-air futurs (FSAF)	France, Italie	G.I.E. Eurosam (MBDA-France, MBDA-Italie, Thales)	5,97
Frégates multimissions	France, Italie	Orrizonte et Armaris	12,4
Hélicoptère Tigre (HAP-HAC)	France, Allemagne, Espagne	Eurocopter MTR GmbH pour le moteur (MTU, Turboméca, Rolls-Royce)	16,15

Source : ministère de la défense

### *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, 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.

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 enclenche les 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.

## 2.– Les coopérations européennes

En matière de coopération européenne, plusieurs avancées récentes sont à signaler.

L'Espagne a annoncé son intention d'acquérir des hélicoptères NH90. Le gouvernement belge a également officialisé, fin décembre 2005, son intention d'acquérir dix hélicoptères de transport NH90. La Belgique souhaitant rejoindre le programme au travers d'une participation à la *Nato Helicopter Design & Development Production and Logistics Management Organisation* (NAHEMO). Les conditions de sa participation et leur mise en œuvre sont en cours de négociation.

Lors du Salon du Bourget, le 15 juin 2005, l'Italie a rejoint le programme HELIOS II, comme la Belgique et l'Espagne précédemment. À cette occasion, l'arrangement d'application n°1 de l'accord de Turin relatif à l'accès de la France à la composante radar de COSMO SkyMed et celui de l'Italie à la composante optique de HELIOS a également été signé. D'autre part, la France et l'Allemagne cherchent à fédérer leurs capacités d'observation spatiale nationales constituées par le système de radar satellitaire allemand SAR-Lupe et le système français Hélios II (optique et infrarouge). Les négociations de l'arrangement de mise en œuvre (*implementing arrangement*) de l'accord de Schwerin signé en juillet 2002 sont achevées. Le lancement du premier satellite allemand SAR-Lupe est prévu pour décembre 2006. L'utilisation commune du système fédéré débutera, de manière provisoire, dès 2007, le fonctionnement opérationnel étant prévu pour la fin de l'année 2009.

Une initiative dans le domaine des drones de combat a été engagée par la France. Il s'agit du projet européen de démonstrateur de drone de combat NEURON. Le processus des signatures des arrangements administratifs de coopération bilatéraux entre les partenaires participants (Italie, Suède, Espagne, Grèce, Suisse, France) est achevé. La Belgique pourrait également rejoindre le projet, mais elle n'a pas encore pris de décision officielle. Cependant, compte tenu de l'avancement des travaux – le contrat entre la DGA et Dassault a été signé en février 2006 – la participation de la Belgique risque d'être difficile à prendre en compte sans une remise en cause du programme.

La décision des Pays-Bas relative à la poursuite de la coopération avec la France sur un projet de drone européen « Moyenne altitude longue endurance » (EuroMale) ou l'acquisition d'un système américain a été repoussée à plusieurs reprises. Elle est désormais attendue pour la fin de l'année 2006. En raison de difficultés rencontrées sur le projet EuroMale, la France a lancé avec l'Allemagne

une démarche commune pour étudier les synergies possibles entre les programmes de drones de surveillance développés pour répondre aux besoins allemands et français. L'Espagne a été associée à cette démarche. Les conclusions de l'étude présentée par l'industriel laissant apparaître une compatibilité avec les exigences opérationnelles, calendaires et budgétaires des trois pays, la France, l'Allemagne et l'Espagne se sont accordées sur l'objectif de lancer une phase de réduction de risque au deuxième semestre 2006 sur la solution proposée par EADS.

Il faut reconnaître que ces décisions, par leur caractère structurant, facilitent les regroupements industriels en Europe et permettent le lancement ou la poursuite de programmes essentiels pour les capacités de défense françaises.

### 3.– 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 siègeront 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 (formation des directeurs nationaux d'armement, des directeurs nationaux de recherches, etc.).

Le Comité directeur décide 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.

*a) Les missions de l'Agence*

Les quatre principales missions de l'Agence sont mises en œuvre par les quatre branches de son administration centrale. La branche « capacités » développe 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 » agit essentiellement comme « catalyseur » pour renforcer l'efficacité de la Recherche et Technologie de défense européenne et gère 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 conserve 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*).

L'Agence européenne de défense doit 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).

La priorité française est de faire de l'Agence **l'organe d'une impulsion politique européenne collective favorisant le rapprochement des différentes politiques nationales de défense dans toutes leurs dimensions. Nous la concevons comme l'instrument du renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne**, tout particulièrement en en faisant le pilote d'une politique de recherche et technologie commune. C'est ainsi que la France a été à l'origine des travaux de développement d'une stratégie de recherche et technologie européenne au sein de l'Agence, devant servir de référence commune, de guide et d'objectifs de convergence. Dans le même ordre d'idée, l'action de persuasion de la France auprès de l'Agence et de ses partenaires a été déterminante pour que l'établissement d'une vision à long terme des besoins capacitaires de l'Union – à l'image de notre PP30 – devienne prioritaire.

Enfin, suite à la demande de la ministre de la défense, l'Agence a établi, en 2006, un tableau de bord européen de l'économie de défense. Il offre une vision synthétique et comparative des grandeurs économiques significatives dans le domaine de l'effort de défense.

### *b) Le budget de l'Agence*

Le budget général de l'Agence pour 2004 avait 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 a atteint 19,91 millions d'euros (dont 3,211 millions d'euros financés par la France) et le budget pour 2006 était de 23 millions d'euros. Ce budget comporte une tranche opérationnelle, destinée à financer les travaux d'analyse opérationnelle ou d'études à caractère technique dans l'intérêt de tous les États membres, qui s'élève, pour l'année 2006 à 4 millions d'euros – plus un million d'euros « gelé » – contre 3 millions d'euros en 2005. En complément du budget opérationnel, l'Agence propose le lancement chaque année d'un nouveau programme trisannuel de recherche et technologie en coopération, à l'instar de celui qui a été soumis à l'approbation des ministres lors du comité directeur du 3 octobre 2006 sur le thème de la protection des forces. De tels programmes sont financés par les seuls États volontaires qui fournissent alors, en plus de leur contribution au budget général de l'Agence, les financements correspondants.

#### 4.– Le processus ECAP

Le processus « *European capabilities action plan* » (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 2005. 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 SYSTÈMES 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 système 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 collège 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 (collège des officiers de cohérence opérationnelle et des architectes des systèmes de forces). 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 par système de forces des crédits demandés permet de mieux évaluer 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 ADAPTÉE AUX NOUVELLES MENACES

Le discours du Président de la République, le 19 janvier 2006, lors de sa visite aux forces aériennes et océaniques stratégiques à l'Île Longue (Finistère) a permis de souligner la pertinence de notre outil de défense : *« Face aux inquiétudes du présent et aux incertitudes du futur, la dissuasion nucléaire demeure la garantie fondamentale de notre sécurité. »*

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.

Dans son discours de 2001, 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.

Le discours du 19 janvier 2006 a permis au Président de la République de préciser que si « *l'intégrité de notre territoire, la protection de notre population, le libre exercice de notre souveraineté constitueront toujours le cœur de nos intérêts vitaux* », ils « *ne s'y limitent pas* ».

Il a ainsi estimé que la « *garantie de nos approvisionnements stratégiques* » ou la « *défense de pays alliés* », sont, « *parmi d'autres* », « *des intérêts qu'il convient de protéger* » et qui pourraient, « *le cas échéant* », entrer « *dans le champ de nos intérêts vitaux* ».

**Ainsi, 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**.

Pour autant, le concept d'emploi demeure inchangé. Si la flexibilité et la réactivité de nos forces stratégiques permettraient d'exercer la réponse de la France à un pays menaçant directement sur ses centres de pouvoir et bien que nos forces nucléaires aient été configurées dans cet esprit – le nombre des têtes

nucléaires a été réduit sur certains des missiles des sous-marins – le Président de la République a insisté, le 19 janvier 2006 sur le fait que « *notre concept d'emploi des armes nucléaires reste bien le même* ». Il a ajouté qu'il ne saurait, en aucun cas, « *être question d'utiliser des moyens nucléaires à des fins militaires lors d'un conflit* ».

La dissuasion est parfois contestée à cause de son coût – dont la part dans le budget de la défense a pourtant décru significativement depuis 30 ans – pour se fixer à environ 10 % du total des dépenses de défense. Le Président de la République a souligné dans son discours de janvier 2006 que ce niveau de dépense était « *le prix juste et suffisant pour doter notre pays d'une assurance de sécurité qui soit crédible et pérenne* ». **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.**

En conclusion, votre Rapporteur spécial souhaite insister sur la mise en garde formulée par le Président de la République qui soulignait que la France n'est à l'abri, ni d'un retournement imprévu du système international, ni d'une « *surprise stratégique* ». Notre outil de dissuasion demeure donc indispensable.

## 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 2007 s'élèvent à 3.269 millions d'euros, en baisse de 1,9 % par rapport à 2006, tandis que les autorisations de programme atteignent à 3.364 millions d'euros (– 6,9 %). **Le présent projet de loi de finances 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 en effet 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	AE 2007	CP 2007
Environnement et prospective	17,6	38,6	49,2	43,6	58,3	40,1
Préparation et emploi des forces	342,7	300,3	317,4	370,3	248,6	327,4
Soutien de la politique de défense	41,7	44,3	79,3	56,3	61,2	82,0
Équipement des forces	2.783,6	2.764,4	3.167,0	2.851,7	2.995,5	2.820,1
<b>Total</b>	<b>3.185,5</b>	<b>3.147,5</b>	<b>3.612,9</b>	<b>3.322,0</b>	<b>3.363,6</b>	<b>3.269,5</b>

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 2007 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 ; et le nouveau missile nucléaire air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A), emporté sur Mirage 2000 N, après les adaptations nécessaires, et sur le Rafale en fin de période.

#### 1.— Les crédits transférés au Commissariat à l'énergie atomique

Les transferts de crédits de la défense au Commissariat à l'énergie atomique (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 programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* de la mission

interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*. 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)

	2003	2004	2005	2006	2007
Autorisations de programme ou d'engagement	1.368,1	1.418,0	1.483,6	1.597	1.318
Crédits de paiement	1.277,4	1.303,1	1.315,4	1.329	1.268

Source : projet de loi de finances

Les dotations transférées au CEA diminueront, par rapport à 2006, de 17,5 % en autorisations d'engagement et de 4,6 % en crédits de paiement. Ces dotations ne tiennent pas compte des crédits qui seront confiés au CEA au titre du programme BARRACUDA. Elles permettront notamment le lancement des actions suivantes : le projet de simulation, la réalisation du réacteur d'essai dédié à la propulsion nucléaire navale et l'ordinateur de calculs pour la garantie des armes via la simulation. Le démantèlement des anciennes usines de Pierrelatte et Marcoule est désormais financé par un fonds de démantèlement spécifique.

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.

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 2011 mais la première expérience d'ignition et combustion thermonucléaire d'une cible cryogénique n'aura pas lieu avant 2012.

## 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 sous-marins lanceurs d'engin de nouvelle génération (SNLE-NG) de la FOST sont répartis entre construction et maintien en condition opérationnelle. À partir des données disponibles dans le projet annuel de performances, votre Rapporteur spécial présente dans ce tableau les crédits de paiements consacrés au programme des SNLE-NG, en tenant compte des crédits inscrits pour 2007 :

**CRÉDITS DE PAIEMENTS CONSACRÉS AU PROGRAMME SNLE-NG JUSQU'EN 2007**  
(en millions d'euros)

	Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
SNLE NG	7.982,8	504,9	351,1	<b>8.838,8</b>
Adaptation au M51	175,6	64,9	79,1	<b>319,6</b>
Autres	81,7	66,4	32,3	<b>180,4</b>
<b>Total</b>	<b>8.240,1</b>	<b>636,2</b>	<b>462,5</b>	<b>9.338,8</b>

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.

Par ailleurs, à partir des mêmes données, votre Rapporteur spécial présente les engagements consacrés au programme SNLE-NG, en tenant compte des crédits inscrits pour 2007 :

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES  
AU PROGRAMME SNLE NG JUSQU'EN 2007**

(en millions d'euros)

	Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
SNLE NG	8.843,2	328,8	298,0	<b>9.470,0</b>
Adaptation au M51	334,7	101,5	107,9	<b>544,1</b>
Autres	178,0	63,0	14,3	<b>255,3</b>
<b>Total</b>	<b>9.355,9</b>	<b>493,3</b>	<b>420,2</b>	<b>10.269,4</b>

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.

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
Le <i>Triomphant</i>	juin 1987	mars 1997
Le <i>Téméraire</i>	octobre 1989	décembre 1999
Le <i>Vigilant</i>	mai 1993	novembre 2004
Le <i>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 élevés. 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 des M45, les derniers missiles M4 ayant été retirés du service en 2005. Le missile M45 est proche du M4 puisque les différences portent sur moins de 3 % de sa masse hors tête nucléaire – radicalement différent du M51 qui pèse 53 tonnes contre 36 tonnes pour le M45, d'où 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 attendu avant la fin de l'année 2006. Le deuxième essai devrait avoir lieu à l'été 2007.

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)

	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Autorisations d'engagement	702,6	531,8
Crédits de paiement	608,0	35,4

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 et ASMP amélioré devrait succéder au couple Mirage 2000N et 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-mesure évolué ;

– et de deux missiles d'autoprotection de type Magic II à autoguidage 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)

	2006	2007
Autorisations d'engagement	15,7	20,0
Crédits de paiement	28,0	27,3

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 2009 sous les Mirage 2000N, 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 3 *Dissuasion ASMPA* en 2006 et 2007 au titre du programme ASMP-A :

**CRÉDITS DEMANDÉS POUR LES MISSILES ASMP-A**

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
Autorisations de programme ou d'engagement	64,7	217,5	198,7
Crédits de paiement	128,2	119,0	124,9

Source : projet de loi de finances

**II.- LE COMMANDEMENT ET LA MAÎTRISE DE L'INFORMATION**

La France consent depuis plusieurs années un effort important en faveur du système de forces C3R (Commandement, conduite, communication, renseignement). Depuis 2006, ce système de forces est curieusement 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.

Les opérations des Balkans ou d’Afghanistan ont confirmé l’importance de la maîtrise de la chaîne complète de commandement, du niveau stratégique au niveau tactique, incluant le commandement interarmées de théâtre. L’objectif poursuivi par la loi de programmation militaire 2003-2008 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.

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 STRATÉGIQUE

La loi de programmation militaire met l’accent sur trois programmes dans ce domaine :

##### RENSEIGNEMENT STRATÉGIQUE

<b>Helios 2</b>	Lancement du premier satellite en 2004 et disponibilité au tir du deuxième en 2005 pour un lancement prévu en 2008
<b>successeur Helios 2</b>	Études amont et initiation d’une coopération européenne pour assurer la pérennisation d’une capacité globale tout temps
<b>MINREM</b>	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*

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 des installations au. 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 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 **2007**, des autorisations d'engagement sont demandées à hauteur de 77,7 millions d'euros (contre 66,4 millions d'euros en 2006) et des crédits de paiements sont demandés pour un montant de 58,9 millions d'euros (contre 33 millions d'euros en 2006). Ces crédits, inscrits à l'article 69 du chapitre 51-61 en 2005, figurent à la sous-action n°14 *C4ISR - HELIOS II* en 2006 et 2007.

#### CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME HÉLIOS II

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
Autorisations de programme ou d'engagement	80,4	66,4	58,9
Crédits de paiement	85,1	33,0	58,9

Source : projet de loi de finances

Le lancement d'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 radars 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.**

Au titre du renseignement stratégique, il convient de signaler que le bâtiment MINREM, qui est un moyen d'écoute naval, a été admis au service actif le 31 mars 2006.

#### B.- LE SYSTÈME OPÉRATIONNEL CONSTITUÉ À PARTIR DES RÉSEAUX DES ARMÉES POUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

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 kilomètres 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)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Autorisations d'engagement	19,92	10,45
Crédits de paiement	44,57	36,19

*Source : projet de loi de finances*

**C.- LES SATELLITES DE COMMUNICATION SYRACUSE**

Le programme **Syracuse III** doit assurer la continuité des télécommunications militaires par satellite, 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. **Le satellite Syracuse IIIB a été mis en service le 11 août 2006.**

La multiplication des engagements de la France sur des théâtres d'opérations extérieurs 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 III apporte 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 permet l'utilisation d'un Intranet militaire et fournit 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)

	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Autorisations d'engagement	214,82	236,45
Crédits de paiement	240,05	208,96

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 DEUXIÈME 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 et devra 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.

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.

## 2.– Une coopération franco-britannique en bonne voie

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. En 2005, les industriels français et britanniques ont apporté la démonstration que, sous réserve d'adaptations techniques identifiées, le dessin du porte-avions britannique pouvait répondre à l'essentiel du besoin français. **Une coopération franco-britannique sur les études de définition a donc été décidée par les ministres des deux pays le 24 janvier 2006.**

Les modalités techniques et financières de cette coopération ont fait l'objet d'un accord gouvernemental signé le 6 mars 2006 selon lequel les Britanniques fournissent les résultats d'études antérieures et les Français – ministère de la défense et industriels – collaborent au processus de conception en veillant à la prise en compte, dans les études pilotées par les Britanniques, du besoin français et en contribuant aux réflexions portant sur la réduction des coûts. Des équipes françaises sont installées à Bristol pour travailler en concertation avec nos partenaires et optimiser les bénéfices de la coopération.

Les travaux avec les Britanniques se déroulent parfaitement et l'industrie française a pu concevoir, sur la base d'un tronc commun des définitions franco-britannique, un avant-projet de navire dont la plate-forme propulsée est essentiellement de souche britannique mais avec les adaptations – système de combat, emport du missile nucléaire, catapultes, etc. – nécessaires aux exigences françaises. L'industrie française doit fournir avant la fin de l'année 2006 une offre pour la réalisation du porte-avions français. Le marché de réalisation doit pouvoir être notifié à la fin de l'année 2007 en vue d'une livraison du navire fin 2014. Le programme s'oriente donc vers une plate-forme de la classe 70.000 tonnes, servie par un équipage de 900 hommes et capable d'accueillir un groupe aérien de 40 aéronefs (32 Rafale, 3 E-2C et 5 NH90).

En 2006, la France devrait commander aux États-Unis des équipements des catapultes et des freins d'appontage. Le dossier de lancement de réalisation devrait être prêt en 2007, pour une mise en service début 2015.

## 3.– Le financement de ce programme

Le programme destiné à la construction du second porte-avions devait être 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 devaient relever de la marine, tandis que 50 millions d'euros d'études amont relèveront de la

délégation générale pour l'armement. C'est donc sur la prochaine loi de programmation que portera l'effort financier principal.

Les autorisations d'engagement consacrées au deuxième porte-avions, ouvertes jusqu'en 2006 et demandées pour 2007, figurent dans le tableau suivant :

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES  
AU DEUXIÈME PORTE-AVIONS JUSQU'EN 2007**

*(en millions d'euros)*

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
20,9	269,1	710,9	<b>1.000,9</b>

Le tableau suivant présente les crédits de paiement consacrés au deuxième porte-avions jusqu'en 2007 :

**CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AU DEUXIÈME PORTE-AVIONS JUSQU'EN 2007**

*(en millions d'euros)*

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
0,01	140,0	90,0	<b>250,01</b>

**Les crédits de paiement restant à ouvrir après 2007 sur les engagements en compte en 2007 atteignent 770,9 millions d'euros.**

**B.– LES FRÉGATES 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.

Les modalités de la coopération avec l'Italie sont prévues par un protocole d'accord signé par les ministres de la défense français et italien le 15 novembre 2005, qui prévoit que le programme comporte 27 frégates – 17 pour la France et

10 pour l'Italie –, que la conduite du programme est confiée à l'OCCAr pour la phase de réalisation et que les règles de partage industriel sont conformes aux règles de l'OCCAr permettant de ne pas rechercher un « juste retour » programme par programme. La maîtrise d'œuvre est 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 ont été commandées le 16 novembre 2005** pour une entrée en service des premiers bâtiments en 2011.

De 2002 à 2004, 125,959 millions d'euros de crédits de paiement ont été demandés, en lois de finances initiales pour les frégates. 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. Au total, 57 millions d'euros auront été consommés avant 2006 pour ce programme.

Les autorisations d'engagement consacrées aux frégates multi-missions, ouvertes jusqu'en 2006 et demandées pour 2007, figurent dans le tableau suivant :

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES  
AUX FRÉGATES MULTI-MISSIONS JUSQU'EN 2007**

*(en millions d'euros)*

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
4.601,2	23,3	315,8	<b>4.940,3</b>

Le tableau suivant présente les crédits de paiement consacrés aux frégates multi-missions jusqu'en 2007 :

**CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AUX FRÉGATES MULTI-MISSIONS JUSQU'EN 2007**

*(en millions d'euros)*

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
57,0	403,6	127,9	<b>588,5</b>

Le coût global du programme est de 8,23 milliards d'euros aux conditions économiques de janvier 2005, y compris le coût de la logistique initiale.

### 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).

Le contrat devrait être notifié avant la fin de l'année 2006. Pour 2007, 220 millions d'euros en autorisations d'engagement et 68,42 millions d'euros en crédits de paiements sont demandés à la sous-action 53 *Barracuda*.

Les autorisations d'engagement consacrées au sous-marin d'attaque *Barracuda*, ouvertes jusqu'en 2006 et demandées pour 2007, figurent dans le tableau suivant :

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES  
AU SOUS-MARIN BARRACUDA JUSQU'EN 2007**

*(en millions d'euros)*

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
318,2	1.400,0	420,0	<b>2.138,2</b>

Le tableau suivant présente les crédits de paiement au sous-marin d'attaque *Barracuda* jusqu'en 2007 :

**CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AU SOUS-MARIN BARRACUDA JUSQU'EN 2007**

*(en millions d'euros)*

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
274,3	41,1	68,4	<b>383,8</b>

Sur les engagements ouverts jusqu'en 2006 et demandés pour 2007, il restera 1.754,4 millions d'euros de crédits de paiement à ouvrir après 2007.

#### 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. 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 : le standard F1 qui ne dispose que de la capacité air-air et déployé uniquement sur le porte-avions, le standard F2 qui ajoute les capacités air-sol depuis juin 2006 et le standard F3 qui ajoutera les capacités air-mer, reconnaissance et nucléaire puisqu'il pourra délivrer le missile ASMP-A.

La première flottille de Rafale pour la marine 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. D'ici là, les Super-Étendard modernisés resteront seuls aptes à emporter le missile nucléaire ASMP au sein de la marine.

L'armée de l'air, quant à elle, bénéficie depuis juin 2006 directement du standard F2. Elle bénéficiera du standard F3 à partir de 2008, ce qui constitue une réelle rupture qualitative dans tous les domaines par rapport aux Mirage 2000 les plus récents. La première livraison effective a eu lieu le 21 décembre 2004. Le premier escadron est opérationnel depuis le 27 juin 2006 à la base de Saint-Dizier.

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.

Une augmentation de 172,5 millions d'euros du devis 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.

Le présent projet de loi de finances propose d'inscrire 12,05 millions d'euros (marine) et 221,21 millions d'euros (air) en autorisations d'engagement pour le programme Rafale. Parallèlement, **435,91 millions d'euros (marine) et 1.175,9 (air) sont demandés en crédits de paiement.**

Les autorisations d'engagement consacrées Rafale, ouvertes jusqu'en 2006 et demandées pour 2007, figurent dans le tableau suivant :

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES AU RAFALE JUSQU'EN 2007**

(en millions d'euros)

	Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
Marine	5.705,1	164,2	131,2	<b>6.000,5</b>
Armée de l'air	14.325,8	617,1	265,9	<b>15.208,7</b>
<b>Total</b>	<b>20.030,9</b>	<b>781,3</b>	<b>397,1</b>	<b>21.209,2</b>

À partir des données disponibles dans le projet annuel de performances, votre Rapporteur spécial présente dans ce tableau les crédits de paiements consacrés au programme Rafale, en tenant compte des crédits inscrits pour 2007 :

**CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AU PROGRAMME RAFALE JUSQU'EN 2007**

(en millions d'euros)

	Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
<b>Marine</b>	<b>3.825,9</b>	<b>575,7</b>	<b>435,9</b>	<b>4.837,5</b>
dont : Rafale ACT	3.817,8	571,2	431,7	4.820,7
Rafale post F3	8,0	4,5	4,2	16,7
<b>Armée de l'air</b>	<b>9.728,5</b>	<b>1.273,9</b>	<b>1.175,9</b>	<b>12.178,3</b>
dont : Rafale ACT	9.695,0	1.256,2	1.164,0	12.115,2
Rafale post F3	33,51	17,7	11,9	63,11
<b>Total</b>	<b>13.554,4</b>	<b>1.849,6</b>	<b>1.611,8</b>	<b>17.015,8</b>

Sur les engagements ouverts jusqu'en 2006 et demandés pour 2007, il restera 1.163 millions d'euros de crédits de paiement à ouvrir après 2007 pour le Rafale Marine et 3.030 millions d'euros de crédits de paiement à ouvrir pour le Rafale Air après 2007.

Enfin, le calendrier des commandes et des livraisons s'établit de la manière suivante :

**CALENDRIER DES COMMANDES ET DES LIVRAISONS DU RAFALE**

		Avant 2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Après 2007	Total
Air	Commandes	24	12	0	0	46	0	0	0	152	<b>234</b>
	Livraisons	2	0	0	1	3	10	13	6	199	
Marine	Commandes	17	8	0	0	13	0	0		18	<b>60</b>
	Livraisons	4	5	1	0	0	0	2	7	41	

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. Les crédits de paiement consacrés au Scalp emploi général, ouverts jusqu'en 2006 et demandés pour 2007, figurent dans le tableau suivant :

#### CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AU SCALP-EG JUSQU'EN 2007

(en millions d'euros)

	Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
Marine	39,5	14,9	7,3	61,6
Armée de l'air	592,6	91,5	22,9	707,0
<b>Total</b>	<b>632,1</b>	<b>106,4</b>	<b>30,1</b>	<b>768,6</b>

Pour 2007, 30,2 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement :

#### FINANCEMENT DU SCALP-EG

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Marine	0,2	7,3
Armée de l'air	7,5	22,9
<b>Total</b>	<b>7,7</b>	<b>30,2</b>

### 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 des deux versions, qui devaient intervenir en juillet 2006, devraient avoir lieu en 2007.

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	Années ultérieures	Total
Commandes Air	496					1.504	<b>2.000</b>
Livraisons Air					52	1.948	<b>2.000</b>
Commandes Marine	248					752	<b>1.000</b>
Livraisons Marine					24	994	<b>1.000</b>

*Source: ministère de la défense*

Son coût total s'élève à 428,6 millions d'euros (au coût des facteurs de janvier 2004). Pour **2007**, 46,8 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	1,63	14,06
Armée de l'air	4,57	32,72
<b>Total</b>	<b>6,20</b>	<b>46,78</b>

**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 2006, l'armée de terre devrait compter 398 chars Leclerc, si le calendrier était respecté. Cette accélération illustre les efforts de Giat industries – devenu Nexter – pour rattraper une partie des retards accumulés.

Cette année la fin du calendrier de livraisons n'est pas repoussée : **les 8 derniers chars doivent être livrés en 2007.**

Le tableau suivant rappelle le calendrier des livraisons tel qu'il était prévu en octobre 2002, en octobre 2003, en octobre 2004, en octobre 2005 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	–	–	<b>406</b>
Livraisons (prévision octobre 2003)	166	20	32	26	33	50	50	29	–	–	<b>406</b>
Livraisons (prévision octobre 2004)	166	20	32	26	33	23	25	45	36	–	<b>406</b>
Livraisons (prévision octobre 2005)	166	20	32	26	33	23	12	34	34	26	<b>406</b>
Livraisons (prévision octobre 2005)	166	20	32	26	33	23	12	37	49	8	<b>406</b>
<b>Cumul</b>	<b>166</b>	<b>186</b>	<b>218</b>	<b>244</b>	<b>277</b>	<b>300</b>	<b>312</b>	<b>349</b>	<b>398</b>	<b>406</b>	<b>406</b>

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 ou à l'entraînement.

Les 17 premiers chars 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. En 2006, 29,28 millions d'euros ont été inscrits en autorisations d'engagement et 192,45 millions d'euros en crédits de paiement. Pour 2007, 9,74 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement et 95,07 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.

Les autorisations d'engagement consacrées au char Leclerc, ouvertes jusqu'en 2006 et demandées pour 2007, figurent dans le tableau suivant :

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES AU CHAR LECLERC JUSQU'EN 2007**  
(en millions d'euros)

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
3.791,3	34,7	9,7	<b>3.835,8</b>

Le tableau suivant présente les crédits de paiement au char Leclerc jusqu'en 2007 :

**CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AU CHAR LECLERC JUSQU'EN 2007**  
(en millions d'euros)

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
3.469,6	217,0	95,07	<b>3.781,7</b>

Sur les engagements ouverts jusqu'en 2006 et demandés pour 2007, il restera 54,12 millions d'euros de crédits de paiement à ouvrir après 2007.

**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).

Votre Rapporteur spécial a utilisé l'exemple du VBCI pour mener la réflexion de la mission d'évaluation et de contrôle <sup>(1)</sup> relative à la conduite des programmes d'armement.

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 était prévue pour juillet 2004, pour une première livraison en 2006. Cependant, compte tenu de retards pris dans la définition des spécifications, **il est probable que la première livraison n'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.

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				<b>550</b>
Commandes VPC	11	26	26	25	25	25	12				<b>150</b>
Livraisons VCI			33	77	77	76	75	75	76	61	<b>550</b>
Livraisons VPC			8	19	22	24	25	25	23	4	<b>150</b>

Source : ministère de la défense

Les autorisations d'engagement consacrées au VBCI, ouvertes jusqu'en 2006 et demandées pour 2007, figurent dans le tableau suivant :

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES AU VBCI JUSQU'EN 2007**

(en millions d'euros)

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
510,1	21,7	414,8	<b>946,6</b>

Le tableau suivant présente les crédits de paiement au VBCI jusqu'en 2007 :

**CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AU VBCI JUSQU'EN 2007**

(en millions d'euros)

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
181,8	76,0	110,36	<b>368,16</b>

Sur les engagements ouverts jusqu'en 2006 et demandés pour 2007, il restera 413,4 millions d'euros de crédits de paiement à ouvrir après 2007.

(1) Rapport d'information n°3254, remis en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les programmes d'armement : l'exemple du véhicule blindé de combat d'infanterie, juillet 2006.

### 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 2010.

Les livraisons des HAP de série, qui devaient débiter en 2004, ont commencé en mars 2005 à cause de difficultés industrielles. Les livraisons des HAC de série commenceront à partir de 2010 et non en 2009. Le tableau suivant présente l'échéancier prévisionnel des hélicoptères Tigre :

#### ÉCHÉANCIER PRÉVISIONNEL DE LIVRAISON DES HÉLICOPTÈRES TIGRE

2005	2006	2007	Après 2007
4	5	6	105

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 au cours de l'élaboration du projet de loi de finances pour 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

2007, 90,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 188,8 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés.

#### IV.– LA PROJECTION, LA MOBILITÉ 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 d'opérations. 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 AÉRIENNE DE LA FORCE DE RÉACTION : 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 le 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 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 a donné 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 <sup>er</sup> 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*

Les premiers essais du moteur ont eu lieu le 23 février 2006, le démarrage de la ligne d'assemblage devrait se produire en 2007, tout comme la commande du soutien initial. Le premier vol est prévu pour 2008 et la première livraison pour 2009. Les récentes difficultés rencontrées par Airbus dans ses programmes civils suscitent toutefois quelques craintes quant à la capacité de l'industriel à respecter le calendrier de livraison.

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 2007, il est proposé d'inscrire 389,3 millions d'euros en crédits de paiements.

Le tableau suivant retrace les ouvertures de crédits de paiement pour le programme A400M :

**CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AU PROGRAMME A400M JUSQU'EN 2007**  
(en millions d'euros)

Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
576,7	283,0	389,3	<b>1.249,0</b>

**Sur les engagements ouverts, il restera 5.427,6 millions d'euros de crédits de paiement à ouvrir après 2007.**

Le premier vol de l'A400M interviendra en janvier 2008 et le premier avion devrait être livré en octobre 2009. Les livraisons à la France auront lieu selon le calendrier suivant :

**CALENDRIER DES LIVRAISONS À LA FRANCE**

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Exemplaires livrés</b>	2	6	6	5	5	5	4	6	5	5	1

**B.- LA MOBILITÉ DE THÉÂTRE : L'HÉLICOPTÈRE 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.

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. Ces 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).

La première commande d'appareils destinés à l'armée de terre doit se faire en 2007, pour 12 appareils au lieu de 34 appareils prévus. **La cible globale est maintenue à 68 appareils.** Les livraisons devraient commencer en 2011. Les 27 appareils destinés à la marine devraient être livrés après 2007.

Les crédits inscrits au titre du NH90 sont présentés dans le tableau suivant :

**FINANCEMENT DU PROGRAMME NH90**

(en millions d'euros)

	LFI 2006		PLF 2007	
	AE	CP	AE	CP
Armée de terre	14,1	20,5	438,3	14,3
Marine nationale	24,4	88,8	37,1	105,7

Source : projet de loi de finances

Les autorisations d'engagement consacrées au programme NH90, ouvertes jusqu'en 2006 et demandées pour 2007, figurent dans le tableau suivant :

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES  
AU PROGRAMME NH90 JUSQU'EN 2007**

(en millions d'euros)

	Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
Armée de terre	649,4	17,5	438,3	<b>1.105,2</b>
Marine	1.551,6	24,1	43,0	<b>1.618,7</b>
<b>Total</b>	<b>2.201,0</b>	<b>41,6</b>	<b>481,3</b>	<b>2.723,9</b>

Le tableau suivant présente les crédits de paiement consacrés au programme NH90 jusqu'en 2007 :

**CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AU PROGRAMME NH90 JUSQU'EN 2007**

(en millions d'euros)

	Avant 2006	2006 (prévision)	2007 (prévision)	Total
Armée de terre	592,0	31,1	14,3	<b>637,4</b>
Marine	567,0	95,0	105,7	<b>767,7</b>
<b>Total</b>	<b>1.159</b>	<b>126,1</b>	<b>120</b>	<b>1.405,1</b>

Les crédits de paiement restant à ouvrir après 2007 sur les engagements en compte en 2007 atteignent 851 millions d'euros pour la marine et 467,8 millions d'euros pour l'armée de terre.

**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 spécial 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 Orizzonte, 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 juin 2008 et le deuxième en mai 2009.

Les autorisations d'engagement pour les frégates Horizon, ouvertes jusqu'en 2006 et demandées pour 2007, figurent dans le tableau suivant :

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES  
AUX FRÉGATES HORIZON JUSQU'EN 2007**

*(en millions d'euros)*

<b>Avant 2006</b>	<b>2006 (prévision)</b>	<b>2007 (prévision)</b>	<b>Total</b>
1.865,7	40,4	53,33	<b>1.959,4</b>

Le tableau suivant présente les crédits de paiement pour les frégates Horizon jusqu'en 2007 :

**CRÉDITS DE PAIEMENT CONSACRÉS AUX FRÉGATES HORIZON JUSQU'EN 2007**

*(en millions d'euros)*

<b>Avant 2006</b>	<b>2006 (prévision)</b>	<b>2007 (prévision)</b>	<b>Total</b>
1.576,6	106,2	63,4	<b>1.746,2</b>

Les crédits de paiement restant à ouvrir après 2007 sur les engagements en compte en 2007 atteignent 213,6 millions d'euros.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 24 octobre, votre commission des Finances a examiné les crédits des programmes *Préparation et emploi des forces*, *Équipement des forces* et *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense*.

**Votre Rapporteur spécial** a souligné que, pour la cinquième année consécutive, le projet de budget de la mission *Défense* pour 2007 est marqué par le respect scrupuleux de la loi de programmation militaire 2003-2008. Globalement, les différents services du ministère disposeront d'un montant de crédits d'équipement de 15,96 milliards en crédits de paiement (+ 1,9 %).

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* 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, risque de peser lourdement sur l'activité des forces.

Outre l'entrée en vigueur de la LOLF, 2006 aura été, au ministère de la défense, une année de réformes, qui se poursuivront en 2007. La mise en œuvre de la réforme des rôles des chefs d'état-major, par le décret n° 2005-520 du 21 mai 2005, se déroule bien. Ce décret renforce très sensiblement le rôle du chef de l'état-major des armées (CEMA). Cette réforme induit donc une réorganisation, en cours, des états-majors des trois armées. Le dispositif de mesure de la performance est globalement satisfaisant. Les principales recommandations de la mission d'information de la commission des Finances ont été suivies. La mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) avait, en effet, souhaité que les objectifs et indicateurs puissent faire état de comparaisons avec nos principaux partenaires. Cette idée est pertinente, mais il serait sans doute plus judicieux que des éléments de comparaison figurent dans le projet annuel de performances (PAP). Par ailleurs, les réformes engagées dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme se poursuivent et plusieurs contrats de partenariat sont en voie de finalisation. Globalement, entre 2002 et 2007, le ministère de la défense aura réalisé près de 600 millions d'euros d'économies.

Le budget du programme *Préparation et emploi des forces* est toujours sous contrainte. Le projet de loi de finances établit le plafond d'emplois pour l'ensemble du ministère à 436.994 équivalents temps plein. Sous la réserve des difficultés à les comparer à des emplois budgétaires prévus par la loi de programmation, ce chiffre est inférieur de 8.754 au niveau requis par la loi de programmation. Il faut souligner un effort de réduction des effectifs de 3.790 équivalents temps plein au sein de la mission *Défense* en 2007.

La dotation affectée aux carburants pour les trois armées s'élevait à 318,6 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006. Elle devrait atteindre

364,77 millions d'euros en 2007. Le ministère prend donc en compte le relèvement du coût du pétrole, mais dans une mesure moindre (+ 14,5 %) que la flambée actuelle des cours. Toutes choses égales par ailleurs, la dotation pour 2007 demeurerait nettement inférieure aux besoins réels des armées, puisque 451,5 millions d'euros devraient être nécessaires pour couvrir les besoins de 2006. Si les besoins en carburants étaient les mêmes en 2007 que ce qu'ils étaient en 2006, manqueraient alors environ 86,7 millions d'euros pour acheter le carburant pour les trois armées.

Pour 2007, le ministère a d'ores et déjà demandé un effort de réduction supplémentaire des dépenses de fonctionnement – hors carburants – des trois armées. Cette réduction serait de l'ordre de 7 millions d'euros pour l'armée de terre, d'un montant comparable, voire supérieur, pour l'armée de l'air et de 1,9 million d'euros pour la marine nationale.

En ce qui concerne le financement des opérations extérieures (OPEX), il faut rappeler que la loi de finances initiale pour 2004 contenait, pour la première fois une provision destinée à les couvrir, d'un montant de 24 millions d'euros. Cette provision a été portée à 100 millions d'euros dans la loi de finances pour 2005, puis à 175,4 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006. Le projet de loi de finances pour 2007 propose une provision de 360 millions d'euros sur la mission *Défense* et 15 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, au sein de la mission *Sécurité*. Il faut se féliciter de ce progrès, indéniable, qui va dans le sens de l'amélioration de la sincérité budgétaire. Cependant, cette budgétisation, incomplète, nécessite encore des ouvertures de crédits complémentaires gagées sur des annulations de dépenses d'équipement dont les crédits sont rétablis en loi de finances rectificative. Ceux-ci ne peuvent donc pas être consommés au cours de l'exercice concerné : ils génèrent mécaniquement des reports.

L'activité des forces demeure inférieure aux objectifs. Cependant, les états-majors jugent satisfaisante la qualité de l'entraînement. Globalement, les dépenses de fonctionnement liées à l'activité des forces atteindront 922,97 millions d'euros en 2007 (– 6,3%).

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. Les crédits destinés à l'entretien programmé du matériel devraient progresser fortement en 2007. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Premièrement, les armées s'adressent parfois à des prestataires en situation de monopole et doivent donc payer le prix demandé par ceux-ci, sans réelle mise en concurrence. Deuxièmement, 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. À titre d'exemple, le coût moyen d'une heure de vol d'un Rafale de la marine atteint 13.800 euros, quand celle d'un Super-Étendard 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 les « Gazelle », matériels âgés de 23 ans en moyenne.

Les crédits de paiement de l'entretien programmé du matériel progressent de 6 % pour l'armée de terre, de 19,5 % pour la marine et de 16,1 % pour l'armée de l'air.

Les crédits d'équipement relevant du périmètre de la mission *Défense* progressent de 2 %. Globalement, les crédits de paiement destinés aux fabrications augmentent de 3,7 %, pour se fixer à 6,24 milliards d'euros et les crédits de paiement de l'entretien programmé du matériel progressent de 16,1 %.

En ce qui concerne les reports de crédits, sujet souvent abordé, ceux-ci atteignaient 1,99 milliard d'euros à la fin de la gestion 2005, dont 1,3 milliard d'euros au titre du programme *Équipement des forces*. L'effort de réduction du niveau des reports porte ses fruits, puisque leur montant devrait être réduit d'environ 600 millions d'euros à la fin de la gestion 2006.

La Commission a tout d'abord examiné un amendement de **M. Louis Giscard d'Estaing** tendant à transférer 7 millions d'euros du programme *Soutien de la politique de la défense* vers le programme *Préparation et emploi des forces*. **M. Jean-Pierre Gorges** a indiqué qu'il s'agit ainsi de maintenir à leur niveau actuel les crédits destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'armée de terre, que le projet de loi de finances prévoit de réduire de 7 millions d'euros. Ces crédits, nécessaires au maintien opérationnel et territorial des régiments de l'armée de terre, pourraient être soustraits des budgets d'investissement consacrés aux systèmes d'information, qui sont particulièrement élevés.

**Votre Rapporteur spécial** a répondu que le budget de chacune des armées est très contraint. L'amendement proposé ne peut avoir pour objet de corriger une disparité de traitement entre les trois armées, mais aurait l'effet inverse, alors que l'effort est raisonnablement partagé entre les trois armées.

Suivant l'avis défavorable de votre Rapporteur spécial, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement de **M. Michel Bouvard, Président**, dont l'objet est de transférer 54 millions d'euros du programme *Soutien de la politique de la défense* vers le programme *Préparation et emploi des forces*, afin de doter les OPEX des crédits nécessaires à leur conduite. Son auteur a salué l'effort de « rebasage » des crédits destinés aux OPEX mené par le ministère de la défense depuis 2004. Toutefois, les crédits demandés pour 2007 sont encore loin de couvrir les besoins estimés, qui pourraient s'élever à 650 millions d'euros. Il faut, en outre, éviter que ces crédits ne soient réduits, si un nouveau « plan banlieues » s'avérait nécessaire.

**Votre Rapporteur spécial** a souligné l'effort considérable mené par le ministère de la défense depuis 2004 afin de « rebaser » les crédits destinés aux OPEX. S'il existe encore une marge de manœuvre, elle est étroite et mieux vaut ne pas afficher nos intentions d'interventions extérieures dans le budget. Il peut aussi s'agir là d'un choix politique.

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé qu'il est important de veiller à ce que le taux de couverture des OPEX ne régresse pas. L'amendement est un amendement d'appel. Plus généralement, c'est la question du traitement des crédits dont on ne connaît pas l'évolution à l'avance qui est posée. La Mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) avait proposé qu'une ligne de crédits soit prévue pour faire face aux événements imprévus, mais cette solution n'a pas été retenue.

Suivant l'avis défavorable de votre Rapporteur spécial, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial et l'avis favorable de M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial des crédits du programme *Environnement et prospective de la politique de défense*, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Défense* et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

\*

\*   \*

## AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

• Amendement présenté par M. Louis Giscard d'Estaing :

### ARTICLE 34

#### 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</i>	0	0
Préparation et emploi des forces <i>dont titre 2</i>	7.000.000 0	0 0
Soutien de la politique de la défense <i>dont titre 2</i>	0 0	7.000.000 0
Équipement des forces <i>dont titre 2</i>	0	0
<b>TOTAUX</b>	7.000.000	7.000.000
<b>SOLDE</b>	0	

### EXPOSÉ SOMMAIRE

L'augmentation de 7 millions d'euros concerne les dépenses de fonctionnement de l'armée de Terre (action 02) et porte sur la logistique et l'activité des forces. Cette augmentation correspond en réalité au maintien de la situation existante, le projet de loi prévoyant une baisse de 7 millions d'euros – ce qui correspond au fonctionnement d'environ cinq régiments. Le maintien opérationnel et territorial de l'ensemble des régiments de l'armée de Terre est une nécessité, tant en termes de sécurité du territoire que de maintien d'activités dans certaines villes. En revanche, il apparaît possible de diminuer les crédits du programme *Soutien de la politique de la défense* : la baisse de 7 millions d'euros s'impute sur l'action 05 *Systèmes d'information, d'administration et de gestion* de ce programme, plus précisément sur les dépenses d'investissement de l'action dotée au total de 120 millions d'euros (pour 4 millions d'euros respectivement, à parts égales, sur les dépenses de soutien du personnel, de systèmes communs, de ressources humaines et d'achat public et pour le solde, soit 3 millions d'euros, sur les matériels).

• **Amendement présenté par M. Michel Bouvard :**

**ARTICLE 34**

**État B**

**Mission "Défense"**

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Environnement et prospective de la politique de défense <i>dont titre 2</i>	0	0
Préparation et emploi des forces <i>dont titre 2</i>	54.000.000 0	0 0
Soutien de la politique de la défense <i>dont titre 2</i>	0 0	54.000.000 0
Équipement des forces <i>dont titre 2</i>	0	0
<b>TOTAUX</b>	54.000.000	54.000.000
<b>SOLDE</b>	0	

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

L'an dernier, le projet de loi de finances prévoyait initialement une dotation de 250 millions d'euros pour financer les surcoûts dus aux opérations extérieures. Cette provision a été réduite d'un peu plus de 54 millions d'euros par un amendement du Gouvernement sur le texte élaboré par la Commission mixte paritaire, faisant ainsi porter la participation du ministère de la défense au « plan banlieues » uniquement sur cette dotation, pourtant sous évaluée.

Le présent projet de loi de finances propose, pour la mission *Défense*, de majorer de 185 millions d'euros cette provision. Or, la base de cette réévaluation devrait être le niveau initialement prévu pour 2006, ce qui aurait pour effet de conforter le caractère sincère des estimations des dépenses de la loi de finances initiale. En effet, le coût probable des opérations extérieures pour 2007 devrait dépasser 650 millions d'euros. Le présent amendement ne vise donc à provisionner, en loi de finances initiale, que 414 millions d'euros, soit moins des deux-tiers du besoin réel. L'augmentation des crédits s'impute sur l'action 06 *Surcoûts liés aux opérations extérieures* du programme *Préparation et emploi des forces*.

A l'inverse, il apparaît possible de réaliser des économies sur les dépenses de fonctionnement (titre 3) de l'action 03 *Gestion centrale*. La réduction de crédits s'impute sur la sous-action 31 et, plus précisément, sur les crédits de soutien de l'administration centrale – c'est-à-dire des crédits de fonctionnement du service des moyens généraux (SMG). La part des crédits de fonctionnement (hors programmation militaire) accordée au SMG devrait atteindre 88 millions d'euros. Le présent amendement conduit donc à les ramener à 34 millions d'euros, compte tenu des économies à réaliser au titre des frais de transport (y compris le transport des matériels et le carburant), des frais de changement de résidence et des frais de communication et de télécommunications.

## ANNEXE

### Liste des personnes entendues par votre Rapporteur spécial

Dans le cadre de la préparation du présent rapport, votre Rapporteur spécial a rencontré les personnes suivantes :

- Général Jean-Louis GEORGELIN, Chef d'état-major des armées
- M. François LUREAU, Délégué général pour l'armement
- M. Christian PIOTRE, Secrétaire général pour l'administration
- Général Bruno CUCHE, Chef d'état-major de l'armée de terre
- Amiral Alain OUDOT DE DAINVILLE, Chef d'état-major de la marine nationale
- Général Stéphane ABRIAL, Chef d'état-major de l'armée de l'air
- M. Jean-Baptiste GILLET, Directeur des affaires financières.

Votre Rapporteur spécial et M. Jean-Claude Viollet ont, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle sur « les programmes d'armement : l'exemple du véhicule blindé de combat d'infanterie », procédé à plusieurs auditions. La Mission a ainsi successivement auditionné, sur le thème :

*– de l'équipe de programme intégrée du programme VBCI :*

M. Louis Marchis, ingénieur en chef des études et techniques d'armement, directeur du programme VBCI à la délégation générale pour l'armement et M. le Colonel Éric Bellot des Minières, officier de synthèse « combat débarqué » au bureau des systèmes d'armes, état-major de l'armée de terre ;

*– du comité de pilotage :*

M. le Général Jean-Louis Launay, directeur de la section technique de l'armée de terre, M. Vincent Imbert, ingénieur général de l'armement, directeur du service des programmes d'armement terrestre à la délégation générale pour l'armement et M. le général Jean-Tristan Verna, sous-chef d'état-major études-planification-finances à l'état-major de l'armée de terre ;

*– des relations avec les industriels :*

M. Serge Pérez, directeur de Renault Trucks Defense et MM. Luc Vigneron, Président-directeur général de GIAT Industries, et Pierre Roux, directeur du contrat véhicule blindé de combat d'infanterie ;

*– de la conduite des programmes et de la programmation financière :*

M. Laurent Giovachini, ingénieur général de l'armement, directeur des systèmes d'armes à la délégation générale pour l'armement et M. l'Amiral Christian Pénillard, sous-chef d'État-major plans à l'État-major des armées.