



N° 1411

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 février 2004.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
*en conclusion des travaux d'une mission d'information
constituée le 12 février 2003*⁽¹⁾

sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2003

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GUY TEISSIER,

Député.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2003 est composée de : M. Guy Teissier, président ; M. Jean-Louis Bernard, M. Jean-Michel Boucheron, M. Antoine Carré, M. François Cornut-Gentile, M. Charles Cova, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Philippe Folliot, M. Yves Fromion, M. Joël Hart, M. Pierre Lang, M. Jean Michel, M. Philippe Vitel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — UNE DEMARCHE NOVATRICE, VISANT A RENFORCER LE CONTROLE PARLEMENTAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES	7
A. LA VOLONTE DE VEILLER A LA BONNE EXECUTION DES CREDITS DE DEFENSE.....	7
1. La nécessité de respecter pleinement les dispositions financières votées	7
2. L'instauration d'un dispositif de contrôle parlementaire novateur.....	8
B. LA DEFINITION DES MODALITES DE CONTROLE	8
1. L'élaboration d'indicateurs d'ordre quantitatif et qualitatif.....	8
2. Un contrôle régulier, permettant d'instaurer un dialogue constructif.....	9
II. — UNE EXECUTION DANS L'ENSEMBLE SATISFAISANTE DES CREDITS DE DEFENSE VOTES POUR L'ANNEE 2003	11
A. LE RESPECT DES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2003	11
1. La régulation de l'exercice 2003	11
2. Une consommation des crédits en hausse	13
B. L'EXECUTION DU TITRE III : DES TENSIONS RESULTANT DES SURCOUTS DES OPERATIONS EXTERIEURES.....	14
1. Une construction budgétaire mieux adaptée aux besoins effectifs	14
2. Les difficultés induites par les modalités de financement des opérations extérieures	15
C. LA CONSOMMATION DES CREDITS D'EQUIPEMENT : UNE SITUATION CONTRASTEE	16
1. Une consommation dynamique des crédits de paiement, des reports de charges importants	16
2. La diminution des engagements d'autorisations de programme	16
3. Des intérêts moratoires en baisse	17

III. — LES DIFFICULTES MISES EN LUMIERE LORS DE L'ANALYSE QUALITATIVE DE L'EXECUTION DU BUDGET	19
A. DES RETARDS ET DES DIFFICULTES AFFECTANT LE DEROULEMENT DE PLUSIEURS PROGRAMMES D'ARMEMENT	19
1. Des livraisons de certains équipements inférieures aux prévisions définies pour 2003	19
2. Des décalages intervenant dans la conduite de plusieurs programmes	20
B. L'IMPORTANCE CROISSANTE DE L'ENTRETIEN DES MATERIELS	21
C. LA PERSISTANCE DE SOUS-EFFECTIFS, UNE ACTIVITE DES FORCES ARMEES INFERIEURE AUX OBJECTIFS FIXES.....	23
D. LES CONSEQUENCES FISCALES DU CHANGEMENT DE STATUT DE DCN	24
E. LA NECESSITE DE REFORMER LE FINANCEMENT DES OPERATIONS EXTERIEURES	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27

INTRODUCTION

Rappelant, lors de ses vœux aux bureaux de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social, le 4 janvier 2001, l'importance de la réforme engagée afin de moderniser le cadre des relations financières de l'Etat, qui a conduit au vote de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le Président de la République avait mis en exergue l'importance du contrôle exercé par le Parlement en matière financière, en soulignant que dans ce domaine, « *le contrôle éclairé du Parlement ne revêt pas seulement le caractère d'une exigence démocratique et constitutionnelle, il est aussi une garantie de meilleure gestion* ». C'est en ayant à l'esprit cet impératif de renforcement du contrôle parlementaire sur les finances publiques que la commission de la défense a décidé, en février 2003, d'instaurer un dispositif parlementaire novateur de contrôle de l'exécution des crédits militaires votés en 2003, par la création d'une mission d'information.

Second budget de la nation, le budget de la défense a en effet longtemps été considéré comme une variable d'ajustement permettant de maîtriser les dépenses publiques. Les mesures de régulation successives auxquelles il a été soumis ont conduit à de substantiels décalages dans la mise en œuvre des dispositions de la loi de programmation militaire pour 1997-2002. Si, lors du vote de la loi de finances initiale pour 2003, qui mettait en œuvre la première annuité de la loi de programmation pour 2003-2008, la commission de la défense a salué l'augmentation significative des moyens financiers alloués au budget militaire, elle a jugé nécessaire de veiller à ce que les crédits votés soient bien exécutés tout au long de l'année.

La mission d'information créée a ainsi mis en œuvre un contrôle régulier et précis de la gestion de l'exercice 2003, en demandant aux ministères de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie que lui soient transmises trimestriellement des informations sur l'exécution de l'ensemble des crédits militaires et en procédant, selon la même périodicité, à l'audition des responsables concernés des deux ministères. Elle rend compte de ses travaux dans le présent rapport, en exposant les conditions de l'exécution des dispositions de la loi de finances initiale pour 2003, mais aussi en abordant des questions importantes intéressant la défense qui, dépassant un strict cadre budgétaire, ont pu être traitées lors de la tenue des auditions.

I. — UNE DEMARCHE NOVATRICE, VISANT A RENFORCER LE CONTROLE PARLEMENTAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Conformément à la priorité définie par le Président de la République en 2002, la loi de programmation militaire pour 2003-2008 ⁽¹⁾ a prévu un redressement vigoureux de notre effort de défense et la loi de finances initiale pour 2003 a mis en œuvre de façon rigoureuse ses dispositions. La commission de la défense nationale et des forces armées, se félicitant de cette orientation majeure, a souhaité s'assurer de la bonne exécution des crédits de défense votés, en mettant en place un dispositif de contrôle novateur, qui participe pleinement de la réhabilitation de la mission de contrôle qui doit être assurée par le Parlement.

A. LA VOLONTE DE VEILLER A LA BONNE EXECUTION DES CREDITS DE DEFENSE

1. La nécessité de respecter pleinement les dispositions financières votées

L'exécution des lois de finances des dernières années a été marquée par de multiples mesures de régulation budgétaire, par le biais d'annulations de crédits, mais aussi par la difficulté d'engager et de consommer les crédits ou par le jeu des reports en fin d'exercice. Ces mesures ont conduit à largement remettre en cause, en cours d'exécution, les dotations votées par le Parlement, notamment celles destinées à l'équipement des forces armées. Si le présent rapport n'a pas pour objet d'exposer en détail ces pratiques financières, il n'est pas inutile de rappeler que les mesures d'annulations de crédits d'équipement ont représenté, entre 1997 et 2002, jusqu'à 11 % des moyens votés en loi de finances initiale ; au total, l'écart entre les crédits prévus par la loi de programmation militaire pour cette période et les moyens effectivement ouverts représente la perte d'une annuité complète de crédits d'équipement.

Les amputations de crédits réalisées ont eu des conséquences opérationnelles très dommageables, se traduisant notamment par l'étalement de nombreux programmes d'armement et par une forte dégradation de la disponibilité des équipements militaires.

Prenant pleinement en compte les retards enregistrés au cours des dernières années, la loi de programmation militaire pour 2003-2008 a défini les étapes d'un renforcement de notre outil de défense, en prévoyant une croissance régulière des crédits d'équipement tout au long de la période concernée. La loi de finances initiale pour 2003, qui en constituait la première annuité, a scrupuleusement respecté ses dispositions, en prévoyant une forte hausse du montant des crédits militaires inscrit aux titres V et VI. Toutefois, l'effort considérable ainsi consenti a suscité un certain

(1) Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003.

scepticisme et beaucoup ont souligné que c'est à l'aune de l'exécution effective de ces crédits qu'il faudrait l'apprécier.

C'est pourquoi la commission de la défense a décidé de prendre une initiative audacieuse, visant à veiller à ce que les crédits votés par le Parlement soient bien exécutés et à éviter ainsi que ne resurgissent les errements passés.

2. L'instauration d'un dispositif de contrôle parlementaire novateur

A l'initiative du rapporteur, la commission de la défense a créé le 12 février 2003 une mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense. Composée de treize membres, issus de toutes les tendances politiques et comprenant huit des rapporteurs budgétaires pour avis de la commission, elle a pour objectif de contrôler la mise en œuvre des dispositions de la loi de finances initiale pour 2003 auprès des ministères concernés, c'est-à-dire le ministère de la défense et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La vocation de cette mission doit être appréciée de façon large : il s'agit tout d'abord de suivre de façon régulière l'exécution du budget de la défense tout au long de l'année 2003, mais aussi de prévenir autant que possible les mesures de régulation budgétaire envisagées par le ministère des finances et de veiller à la bonne utilisation par le ministère de la défense des ressources disponibles. Ce dernier objectif s'inscrit pleinement dans la politique de réforme de l'Etat actuellement engagée par le Gouvernement, qui vise à améliorer l'efficacité et l'organisation de tous les ministères, notamment par un meilleur emploi des crédits qui leur sont alloués. Dans ce domaine, le ministère de la défense fait d'ailleurs montre d'un volontarisme qui mérite d'être souligné, Mme Michèle Alliot-Marie ayant été le premier des ministres à présenter sa stratégie de réforme devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 28 octobre 2003.

La création de cette mission d'information relève d'une démarche nouvelle et participe du renforcement et de la revalorisation du contrôle parlementaire sur les finances publiques. En permettant aux députés de la commission de la défense d'exercer leur vigilance sur l'utilisation des crédits qu'ils ont votés, elle s'inscrit pleinement dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001⁽²⁾, qui vise à moderniser le cadre des relations financières de l'Etat et à permettre au Parlement de mieux contrôler l'efficacité de la dépense publique.

B. LA DEFINITION DES MODALITES DE CONTROLE

1. L'élaboration d'indicateurs d'ordre quantitatif et qualitatif

Afin de mettre en œuvre un contrôle précis et adapté de l'exécution des crédits militaires, la mission d'information a défini en amont les modalités de ses travaux, en élaborant plusieurs types d'indicateurs. Ce travail préparatoire a été

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

conduit en étroite collaboration avec le ministère de la défense et la direction du budget, au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Certains de ces indicateurs sont communs aux deux ministères, ce qui permet de procéder à des recoupements, alors que d'autres ne peuvent être fournis que par le ministère de la défense, qui est le seul à disposer de certaines informations relatives à l'activité des armées ou aux effectifs des différentes catégories de personnels.

En effet, si la mission d'information a tenu à disposer de données d'ordre quantitatif, telles que la consommation des crédits de titre III – correspondant aux moyens des armées et des services – et de titres V et VI – qui concernent les dépenses d'équipement et les subventions d'investissement –, elle a également souhaité obtenir du ministère de la défense des informations plus qualitatives, afin d'accroître la portée de son contrôle et de lui donner une dimension plus concrète. Elle a ainsi pu prendre connaissance d'éléments chiffrés sur le nombre de jours d'activité des différentes forces armées ou encore sur les surcoûts résultant des opérations extérieures. Par ailleurs, en sus des taux de consommation des crédits destinés aux différents programmes d'armement, le ministère de la défense a fourni des indications sur les réalisations physiques de ces programmes, c'est-à-dire sur les livraisons de matériels. Le rapporteur tient d'ailleurs à saluer la très bonne coopération des deux ministères concernés, qui ont transmis les informations dont les membres de la mission souhaitaient disposer de façon transparente et avec réactivité.

2. Un contrôle régulier, permettant d'instaurer un dialogue constructif

La mission d'information a adopté un rythme trimestriel, cette périodicité semblant la plus appropriée pour assurer un suivi régulier et continu de l'exécution des crédits budgétaires. Tous les trois mois, elle a procédé à l'audition des responsables concernés au sein des ministères de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie, après avoir reçu les indicateurs dont les caractéristiques avaient été préalablement définies. Une réunion supplémentaire s'est tenue au ministère de la défense le 9 décembre 2003, d'une part pour affiner le contrôle en fin d'exercice, d'autre part pour analyser le collectif budgétaire de fin d'année.

Les membres de la mission ont ainsi pu obtenir les éclaircissements nécessaires sur les données transmises, telles que celles relatives au rythme d'engagement des autorisations de programme et au niveau du taux de consommation des différents crédits. Ils ont pu constater dès juillet la très forte consommation des crédits de rémunérations et de charges sociales (RCS), qui résultait des surcoûts induits par la conduite des opérations extérieures et a nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires par un décret d'avance en novembre 2003.

La tenue régulière de ces auditions a également permis aux membres de la mission d'être rapidement informés des difficultés et retards affectant certains programmes et d'en connaître avec exactitude les raisons. La présence des chefs d'états-majors, ou, le cas échéant, de leurs représentants, ainsi que celle de l'adjoint du délégué général pour l'armement, lors des auditions des responsables du ministère de la défense, a offert l'opportunité d'aborder des sujets dépassant le strict

cadre budgétaire, mais ayant des implications considérables pour la défense. A ce titre, sans doute les travaux de la mission d'information se sont-ils avérés positifs pour ses membres, mais aussi pour tous ses interlocuteurs, en constituant un cadre utile d'échanges et de débat et en mettant en lumière certains problèmes ou dysfonctionnements.

Plus largement, les auditions réalisées ont été l'occasion de mieux connaître le fonctionnement et l'organisation de chacun des acteurs impliqués et ont conduit à une certaine décrispation des relations entre défense et finances, lesquelles sont souvent marquées par une incompréhension mutuelle et des malentendus.

II. — UNE EXECUTION DANS L'ENSEMBLE SATISFAISANTE DES CREDITS DE DEFENSE VOTES POUR L'ANNEE 2003

Avant de procéder à l'analyse de l'exécution de la loi de finances initiale pour 2003, il convient d'apporter quelques précisions méthodologiques. Le périmètre de certains des indicateurs transmis par les deux ministères concernés diffère quelque peu : pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la consommation des autorisations de programme correspond à leur affectation, qui intervient après le visa du contrôle financier central ; en revanche, pour le ministère de la défense, la notion de consommation recouvre l'engagement comptable des autorisations, qui est mis en oeuvre après leur affectation, avec un certain délai résultant des procédures internes du ministère. A une date donnée, le montant de la consommation des autorisations de programme fourni par les deux ministères ne peut donc être identique. Une même distinction doit être réalisée pour les crédits de paiement, leur consommation correspondant, pour le ministère de l'économie, aux ordonnancements globaux visés par le contrôle financier central, c'est-à-dire les ordonnances directes et les délégations de crédits aux ordonnateurs secondaires. L'origine des données prises en compte sera donc indiquée dans les développements suivants, afin d'éviter toute confusion.

A. LE RESPECT DES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2003

1. La régulation de l'exercice 2003

La loi de finances initiale pour 2003 a mis en oeuvre les dispositions de la loi de programmation militaire pour 2003-2008, par l'inscription aux titres V et VI de crédits d'un montant de 13,643 milliards d'euros, en augmentation de 11,16 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 ; les crédits de titre III ont été fixés quant à eux à 17,426 milliards d'euros (hors pensions), en hausse de 4,74 %.

CREDITS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2003

(en millions d'euros)

		2003	
		Autorisations de programme	Crédits de paiement
Titre III	Personnel – rémunérations d'activité		12 592,1
	Personnel en retraite – pensions et allocations		8 893,8
	Personnel – charges sociales		1 388,6
	Matériel et fonctionnement des armes et services	53,9	3 058,4
	Subventions de fonctionnement		186,3
	Dépenses diverses		200,7
	Total	53,9	26 319,9
Titre V		14 960,8	13 290,3
Titre VI		339,1	353,6
Total des titres V et VI		15 299,9	13 643,9
Totaux généraux		15 353,8	39 963,9

Source : budget voté de 2003

L'exécution de la loi de finances initiale pour 2003 n'a été affectée de quasiment aucune mesure d'annulation de crédits⁽³⁾, à la différence des années précédentes. En effet, si les annulations avaient été modérées en 2002, s'établissant à 321 millions d'euros⁽⁴⁾, elles ont atteint des niveaux extrêmement élevés entre 1997 et 2001, oscillant, pour les crédits d'équipement, entre 760 millions et 1,45 milliard d'euros. Des mesures de régulation d'une telle ampleur aboutissaient à amputer considérablement les crédits disponibles et, de fait, à remettre en cause la portée des dispositions votées par le Parlement. On ne peut donc que se féliciter que ces pratiques aient été abandonnées en 2003.

CREDITS D'EQUIPEMENT DISPONIBLES

(milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Loi de finances initiale	13,52	12,35	13,11	12,64	12,72	12,27
Annulations	0,76	1,11	1,45	0,98	0,92	0,32
Annulations en pourcentage de la loi de finances initiale	5,60 %	9 %	11 %	7,75 %	7,20 %	2,60 %

Source : ministère de la défense.

(3) Doit seulement être mentionnée l'annulation de 8 millions d'euros par un décret du 16 juin 2003, gageant l'ouverture de crédits d'un même montant pour le ministère de l'écologie et du développement durable, à la suite du naufrage du Prestige.

(4) Par la loi de finances rectificative du 19 décembre 2002.

Par ailleurs, si des mises en réserve de crédits avaient été décidées en début de gestion 2003, pour un montant de 1,139 milliard d'euros – dont 700 millions d'euros notifiés et 437 millions d'euros correspondant aux reports de crédits –, elles ont été intégralement levées au cours de l'année 2003, tout d'abord à hauteur de 500 millions d'euros, en juillet, puis, pour le montant restant, en fin d'année.

Doivent également être mentionnées deux grandes catégories de transferts de crédits : en premier lieu, les transferts opérés à destination de la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), qui financent une grande partie de la dissuasion, se sont élevés en 2003 à 1,27 milliard d'euros en crédits de paiement et 1,389 milliard d'euros en autorisations de programme. Ces crédits sont relativement stables d'une année sur l'autre, les crédits de paiement ayant atteint 1,16 milliard d'euros en 2002 et 1,037 milliard d'euros en 2001. En second lieu, les transferts réalisés en faveur du Centre national d'études spatiales (CNES), au titre de la contribution au budget civil de recherche et développement (BCRD), se sont établis à 190,56 millions d'euros, aussi bien en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Ce dernier transfert est souvent assimilé à une opération de « bourrage d'enveloppe », le ministère de la défense ne semblant pas recevoir de contrepartie directe et apparente de ce versement. Afin de remédier à ces dérives, il a été décidé, pour l'année 2004, de mieux définir l'utilisation de la dotation, afin qu'elle soit affectée à des programmes de recherche précis intéressant directement la défense. Ce choix a été confirmé au cours d'un entretien entre le rapporteur et la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, le 25 novembre 2003.

Enfin, le montant des fonds de concours rattachés au budget de la défense atteint 619 millions d'euros, dont 406 millions d'euros pour le titre III et 213 millions d'euros pour le titre V. Cette somme est légèrement supérieure aux prévisions définies pour 2003, qui s'élevaient à 591 millions d'euros. La majorité de ces fonds de concours provient du service de santé des armées, résultant du remboursement des soins qu'il dispense, mais trois autres types de rattachement doivent également être distingués : les participations étrangères aux programmes menés en coopération ; les paiements des essais réalisés par la direction des centres d'essais de la DGA ; les cessions immobilières.

2. Une consommation des crédits en hausse

La gestion de l'exercice 2003 fait apparaître une progression marquée de la consommation des crédits sur presque tous les postes de dépenses. Le montant des crédits de paiement ordonnancés au cours de l'année 2003 illustre le dynamisme de la dépense par rapport à 2002, qui résulte de la hausse globale des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2003, seule la consommation des autorisations de programme étant en diminution. La croissance des dépenses de rémunérations trouve notamment son origine dans la création du fonds de consolidation de la professionnalisation, dans les recrutements de gendarmes réalisés au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ainsi que dans la poursuite de la mise en œuvre du plan d'amélioration de la condition militaire.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CREDITS DE PAIEMENT ET DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en millions d'euros)

INDICATEUR		2003			2002			Évolution de la consommation
		LFI	Ressource totale (R)	Consommé au 31/12	LFI	Ressource totale (R)	Consommé au 31/12	
Crédits de rémunération	(*)	12 592,1	12 958,0	12 911,8	12 041,5	12 701,2	12 589,5	2,56 %
Fonctionnement		3 445,5	4 228,1	4 126,3	3 243,4	4 266,6	3 951,9	4,4 %
Titre III	(*)	16 037,6	17 186,1	17 038,1	15 284,9	16 967,8	16 541,4	3 %
Titres V et VI	AP	15 299,9	19 844,9	14 382,5	13 009,4	21 395,0	15 844,3	- 9,2 %
	CP	13 643,9	13 312,6	11 924,4	12 273,9	12 126,9	11 331,9	5,23 %

(*) Hors pensions (chapitres 32-91 et 97), hors charges sociales (chapitres 33-90, 91 et 92).

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

B. L'EXECUTION DU TITRE III : DES TENSIONS RESULTANT DES SURCOUTS DES OPERATIONS EXTERIEURES

1. Une construction budgétaire mieux adaptée aux besoins effectifs

Depuis plusieurs années, les difficultés rencontrées dans l'exécution des crédits de titre III ont montré les insuffisances de la construction budgétaire. Alors même que les dotations inscrites en loi de finances initiale augmentaient, le titre III accusait un déficit récurrent, compris entre 400 et 550 millions d'euros en 2000 et 2001 ⁽⁵⁾, qui nécessitait des ouvertures de crédits importantes en cours d'exercice, par le biais de décrets d'avance ou de lois de finances rectificatives. L'année 2003 marque sur ce point une inflexion positive, puisque le titre III est à l'équilibre, le ministère de la défense n'ayant pas été amené à demander des crédits supplémentaires de titre III pour sa gestion courante. Cet équilibre résulte d'une construction budgétaire plus réaliste, s'appuyant sur des prévisions fiables de la masse salariale et sur un rebasage des crédits de fonctionnement : ainsi, la loi de finances initiale pour 2003 avait inscrit 17,426 milliards d'euros (hors pensions) au titre III, soit un montant quasi équivalent à celui des crédits d'exécution pour 2002, qui atteignait 17,44 milliards d'euros.

Toutefois, l'exécution du titre III est marquée par des reports de charges significatifs, s'élevant à 303 millions d'euros. Parallèlement, le niveau des reports de crédits atteint 168 millions d'euros ⁽⁶⁾ – dont 45 millions d'euros pour les dotations d'entretien programmé des matériels et 56 millions d'euros pour les fonds de

(5) Sans inclure le coût des opérations extérieures.

(6) A titre de comparaison, les reports de crédits s'établissaient à 262 millions d'euros en 2002.

concours – et les reports de charges nets s'établissent donc à 135 millions d'euros. La répartition des reports de charges entre les différents services et armées n'apparaît guère équilibrée : l'armée de terre est particulièrement concernée, en raison de sa forte implication dans la conduite des opérations extérieures, car les reports de charges constatés résultent largement des conditions de financement de ces opérations extérieures.

2. Les difficultés induites par les modalités de financement des opérations extérieures

Les dépenses supplémentaires résultant des opérations extérieures ne sont pas prises en compte en construction budgétaire et sont couvertes par des ouvertures de crédits en cours d'exécution. C'est ainsi qu'un dispositif complexe a été mis en œuvre à la fin de 2003 pour assurer ce financement, par le biais d'un décret d'avance le 26 novembre 2003, couplé à un décret d'annulation du même montant, puis par l'inscription des dispositions nécessaires en loi de finances rectificative⁽⁷⁾ de fin d'année.

Au total, le volume des surcoûts issus des opérations extérieures s'établit à 647,9 millions d'euros en 2003, dont 388,35 millions d'euros de surcoûts de rémunération, 192,62 millions d'euros de surcoûts de fonctionnement et 66,94 millions d'euros de surcoûts d'équipement. Les divers mouvements de crédits intervenus en fin d'année ont permis de couvrir l'ensemble des surcoûts de rémunérations ainsi que 72,9 millions d'euros de surcoûts de fonctionnement ; en revanche, restent à la charge des armées 119,72 millions d'euros de surcoûts de fonctionnement et l'intégralité des surcoûts d'équipement, lesquels ne font d'ailleurs jamais l'objet d'un financement. Il faut donc relever que les ouvertures de crédits au titre des opérations extérieures n'ont pas été gagées par des annulations à due concurrence de crédits de titre V, alors que cette pratique a été largement utilisée jusqu'en 2001.

Ce dispositif appelle deux remarques. Tout d'abord, si les dépenses supplémentaires de rémunérations ont été *in fine* totalement couvertes, les ouvertures de crédits ne sont intervenues qu'à la fin de mois de novembre et le financement de ces surcoûts a lourdement pesé sur la trésorerie des armées, plus particulièrement sur celle de l'armée de terre, tout au long de l'année. Ensuite, plus de 62 % des surcoûts de fonctionnement n'ont pas été financés. Pour dégager cette somme, deux moyens ont été mis en œuvre : l'absorption en gestion, en procédant par anticipation à une diminution de l'activité des forces armées au cours de l'année 2003, et le recours à des reports de charges, qui pèseront sur la gestion de l'année 2004.

(7) Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

C. LA CONSOMMATION DES CREDITS D'EQUIPEMENT : UNE SITUATION CONTRASTEE

1. Une consommation dynamique des crédits de paiement, des reports de charges importants

Selon les données fournies par le ministère de la défense, la consommation des crédits de paiement hors transferts s'est établie au niveau élevé de 11,816 millions d'euros en 2003, soit une hausse de 4,3 % par rapport à l'exercice 2002.

L'exécution des deux premiers trimestres s'est avérée contrastée. Le premier a été marqué par un rythme de paiement très soutenu, puisque les reports de charges du budget 2002 ont été payés en plus des paiements ouverts par le budget 2003 : le niveau des paiements à la fin du premier trimestre excédait de 45 % celui du premier trimestre 2002. Le deuxième, en revanche, a pâti de l'atonie du mois de mai, seuls 100 millions d'euros ayant été payés entre le 15 et le 31 mai 2003, et, au 30 juin 2003, le montant des paiements, s'élevant à moins de 6 milliards d'euros, ne dépassait plus celui du premier semestre 2002 que de 15 %. La consommation des crédits de paiement a ensuite été plus soutenue, pour s'élever à 9,467 milliards d'euros au 21 octobre puis à 11,816 milliards d'euros au 31 décembre 2003.

La forte consommation des crédits de paiement en 2003 s'accompagne cependant de reports de charges considérables, atteignant 2,012 milliards d'euros, alors que les reports de crédits s'établissent à 1,494 milliard d'euros. Ces montants s'inscrivent en forte hausse par rapport à 2002, année pour laquelle les reports de charges et de crédits se sont élevés respectivement à 950 millions d'euros et 795 millions d'euros. De ces chiffres, il résulte que les reports de charges nets sont passés de 155 millions d'euros en 2002 à 518 millions d'euros en 2003.

L'année 2003 est donc marquée par des reports de charges nets importants, ce qui n'est pas sans susciter des inquiétudes sur la gestion de l'exercice 2004.

S'agissant des reports de crédits, on relèvera que leur niveau élevé s'explique pour partie par la date tardive de la levée des mises en réserve, qui n'a pas permis de consommer les crédits en 2003. En revanche, les remontées de crédits, correspondant aux crédits délégués qui n'ont pas été consommés au niveau local et qui, venant en déduction des consommations comptabilisées, font l'objet d'un report, sont limitées, s'élevant à 100 millions d'euros, contre 252 millions d'euros en 2002 ; cette évolution traduit l'amélioration du pilotage de la dépense.

2. La diminution des engagements d'autorisations de programme

Alors que le niveau des engagements d'autorisations de programme avait atteint en 2002 le niveau record de 17 milliards d'euros, la tendance est à la baisse pour l'année 2003, avec un montant de 13,232 milliards d'euros (hors transferts). Cette diminution résulte pour partie de raisons d'ordre technique, les remontées

d'autorisations de programme ayant été très élevées en fin de gestion. Néanmoins, c'est pour l'essentiel le report en 2004 de la commande globale de 59 avions Rafale, représentant 3,114 milliards d'euros, qui explique cette évolution. Participe également, mais dans une moindre mesure, le report des commandes concernant les canons Caesar ⁽⁸⁾, pour un montant de 220 millions d'euros, et le développement des hélicoptères Tigre, à hauteur de 120 millions d'euros.

Le moindre engagement des autorisations de programme en 2003 a pour conséquence l'augmentation de leur en-cours, soit une inflexion de la tendance constatée depuis plusieurs années.

En effet, la réforme de grande ampleur menée par le ministère de la défense depuis 1998 dans sa gestion des crédits d'investissement a conduit à une forte résorption du stock d'autorisations de programme, afin de rétablir le lien entre ces dernières et les crédits de paiement et de piloter plus efficacement le budget d'équipement. L'en-cours a ainsi connu une très forte baisse depuis 1997, passant de plus de 14 milliards d'euros en 1997 à 6,32 milliards d'euros en 2002, ce dernier chiffre représentant le fonds de roulement en deçà duquel la gestion des programmes d'investissement, soumise à un certain nombre de contraintes, deviendrait difficile. Le niveau des en-cours en 2003 s'établit donc à un niveau légèrement supérieur, de 7,8 milliards d'euros.

**ÉVOLUTION DE L'EN-COURS DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME
HORS COMMANDES GLOBALES DEPUIS 1997**

(en milliards d'euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
14,18	11,91	11,06	6,19	6,46	6,32	7,8

Source : ministère de la défense

3. Des intérêts moratoires en baisse

Le niveau des intérêts moratoires versés par le ministère de la défense s'établit à 20,122 millions d'euros pour la gestion de l'année 2003, en diminution de 20,2 % par rapport à 2002. Cette évolution favorable s'inscrit dans la baisse quasi continue des sommes payées à ce titre depuis 1997.

ÉVOLUTION DES INTERETS MORATOIRES DEPUIS 1997

(en millions d'euros)

Années	Intérêts moratoires
1997	41,16
1998	28,97
1999	27,44
2000	44,93
2001	26,62
2002	25,21
2003	20,122

Source : ministère de la défense

(8) Le report affectant le programme Caesar résulte de délais techniques dans la passation de la commande.

III. — LES DIFFICULTES MISES EN LUMIERE LORS DE L'ANALYSE QUALITATIVE DE L'EXECUTION DU BUDGET

Si les auditions trimestrielles des responsables du ministère de la défense avaient pour objectif premier d'informer les membres de la mission sur l'exécution des crédits militaires, elles ont également fourni l'occasion d'aborder des sujets plus larges et prospectifs, tels que le mode de financement des opérations extérieures ou le déroulement des programmes d'armement, et de mettre en exergue certaines difficultés et insuffisances. La mission a ainsi pu exercer un contrôle étendu et veiller au bon emploi des ressources allouées au ministère de la défense.

A. DES RETARDS ET DES DIFFICULTES AFFECTANT LE DEROULEMENT DE PLUSIEURS PROGRAMMES D'ARMEMENT

1. Des livraisons de certains équipements inférieures aux prévisions définies pour 2003

Pour plusieurs programmes, les livraisons de matériels ont connu des retards significatifs, dont l'origine s'avère diverse. L'exemple le plus regrettable de ces décalages est sans doute celui des chars Leclerc : les mouvements sociaux survenus depuis le début de 2003 au sein de l'entreprise Giat Industries ont bouleversé le calendrier de livraison des équipements et, alors que 45 chars Leclerc devaient être réceptionnés par l'armée de terre au cours de l'année 2003, seuls 23 l'ont été effectivement.

Le non-respect par l'entreprise de ses engagements contractuels ne peut qu'être déploré, d'autant plus que la diminution des livraisons ne s'est pas traduite par une réduction comparable des paiements versés à l'entreprise : les dispositions du contrat conclu avec Giat Industries prévoyant le versement d'importants acomptes, avant la réception des chars, la consommation des crédits de paiement destinés au programme Leclerc s'est quasiment élevée au niveau initialement prévu pour la livraison de 45 unités, soit 295,86 millions d'euros. Au-delà de ces considérations financières, de tels retards pourraient avoir des conséquences opérationnelles, l'armée de terre risquant de ne pas être en mesure d'atteindre les objectifs de capacités qui lui ont été assignés.

La livraison des hélicoptères de combat Tigre est également marquée par des retards, qui trouvent leur origine dans les difficultés techniques que rencontrent les entreprises Eurocopter et Sagem, s'agissant notamment de la stabilité des viseurs et de la gestion des logiciels de l'appareil. En conséquence, les deux exemplaires qui devaient être livrés à l'armée de terre en 2003 ne le seront finalement qu'en avril 2004. Cette situation est d'autant plus pénalisante que l'école franco-allemande de formation des pilotes de l'hélicoptère Tigre a déjà été inaugurée et devait commencer à fonctionner dès le début de l'année 2004.

Les livraisons des véhicules de gendarmerie et des gilets pare-balles n'ont pas entièrement atteint les objectifs assignés pour l'année 2003. 1 705 véhicules ont

été livrés, alors que 2 000 étaient attendus ; les commandes ont pris du retard, la direction générale de la gendarmerie nationale ayant attendu d'avoir la certitude que les crédits nécessaires seraient disponibles pour confirmer ces commandes. Pour les gilets pare-balles, 26 171 unités ont été livrées, contre 30 000 prévues en 2003. Subsistent en effet des retards dans certaines unités, pour les personnels dont la taille ou la corpulence a rendu nécessaire de faire du « sur-mesure ».

Enfin, sur les 60 missiles Scalp-EG qui devaient être livrés au cours de l'année 2003, 30 unités seulement ont été réceptionnées, en raison des non-conformités de certains équipements fournis par l'industriel.

S'agissant des véhicules blindés légers (VBL), des précisions utiles ont été apportées à la mission d'information, ce qui a permis d'éviter des confusions regrettables. A la fin de l'année 2002, le ministère de la défense a demandé et obtenu de la société Panhard une accélération des livraisons de VBL, afin d'atteindre un rythme annuel de 88 unités, contre 44 initialement prévues. Toutefois, les contraintes industrielles ne permettant pas une augmentation immédiate de la cadence de production, le contrat a prévu une augmentation progressive du nombre de livraisons, afin d'obtenir 73 exemplaires en 2003 et 88 exemplaires en 2004. La société Panhard a bien fabriqué les 73 VBL en 2003 et aucun retard n'a été enregistré.

REALISATIONS PHYSIQUES AU COURS DE L'ANNEE 2003

Programmes	Prévisions pour l'année 2003	Réalisation en 2003			
		31 mars	30 juin	30 septembre	31 décembre
Char Leclerc	45	5	8	9	23
Hélicoptère Tigre	2	0	0	0	0
Missile Scalp-EG	60	0	0	1	30
Véhicules de gendarmerie	2 000	0	0	219	1 705
Gilets pare-balles	30 000	0	0	17 000	26 171
Véhicules blindés légers	73	15	26	37	73

Source : ministère de la défense

2. Des décalages intervenant dans la conduite de plusieurs programmes

En premier lieu, alors que les autorisations de programme nécessaires à la commande globale de 59 avions Rafale (dont 46 pour l'armée de l'air et 13 pour la marine) avaient été ouvertes dès le collectif budgétaire de fin d'année 2002, pour permettre la passation de la commande en 2003, cette dernière ne devrait finalement intervenir qu'en mars ou avril 2004⁽⁹⁾. Ce report est dû à la prolongation des

⁽⁹⁾ Une commande passée à cette date devrait permettre d'éviter des ruptures de la chaîne de production de l'industriel, Dassault Aviation.

négociations entre la DGA et Dassault Aviation, dont l'enjeu essentiel est de faire peser sur l'industriel une part du financement des obsolescences des avions déjà livrés aux armées, en contrepartie d'une plus grande visibilité du plan de charge grâce à la globalisation de la commande. Si ce décalage ne porte pas atteinte aux objectifs de court terme définis par la loi de programmation, notamment à la mise en service du premier escadron de l'armée de l'air en 2006, il concerne des appareils qui doivent être livrés après 2008.

S'agissant du programme d'hélicoptère de transport NH 90, la consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement s'avère très inférieure à celle prévue en construction budgétaire. Ce programme rencontre des problèmes récurrents, en raison d'un différend avec l'Allemagne sur les modalités de règlement de la TVA pour certains équipements ; ces difficultés ont entraîné le report en 2004 de l'engagement des autorisations de programme, lesquelles atteignent 51,47 millions d'euros.

Enfin, le programme de télécommunications spatiales Syracuse III a connu également un décalage en 2003 ; sur 460,2 millions d'euros d'autorisations de programme ouvertes pour l'année 2003, 343,8 millions d'euros seulement ont été engagés. En effet, les autorisations de programme destinées à la commande du deuxième satellite ont bien été consommées, mais les autres commandes, relatives au système sol, ont été reportées en 2004. De plus, si la réalisation du premier satellite Syracuse III s'est bien déroulée, son lancement devrait intervenir avec quelques mois de retard, à la mi-2004, en raison des difficultés de disponibilité des lanceurs d'Arianespace : l'entreprise ne prévoit qu'un lancement au cours de 2004, alors que doivent être mis sur orbite les satellites Helios II et Syracuse III.

B. L'IMPORTANCE CROISSANTE DE L'ENTRETIEN DES MATERIELS

La forte dégradation de la disponibilité des matériels militaires au cours des dernières années, mise en lumière par le rapport d'information ⁽¹⁰⁾ de M. Gilbert Meyer, en 2002, a fait de l'entretien des équipements une priorité, soulignée à plusieurs reprises par le Président de la République et par la ministre de la défense.

Le redressement des crédits d'entretien programmé des matériels (EPM) a été amorcé dès 2002, par l'ouverture de crédits de paiement d'un montant de 100 millions d'euros en loi de finances rectificative d'août 2002 ⁽¹¹⁾, puis a été poursuivi par l'augmentation importante des crédits d'EPM dans la loi de finances initiale pour 2003 : les crédits de paiement se sont établis à 2 663,3 millions d'euros, soit une hausse de 8,3 % par rapport à 2002, et les autorisations de programme ont atteint 3 227 millions d'euros, en augmentation de 9,76 %. La loi de finances initiale pour 2004 maintient l'inflexion engagée, par un accroissement des ressources allouées à ce poste de dépense.

(10) *Rapport d'information n°328 : « L'entretien des matériels : un sursaut nécessaire », au nom de la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale.*

(11) *Loi de finances rectificative pour 2002 n° 2002-1050 du 6 août 2002.*

De plus, l'exécution de la loi de finances initiale pour 2003 a été marquée par des redéploiements de crédits en faveur des dépenses d'EPM, notamment à l'occasion des mouvements financiers réalisés en fin d'année. Alors que les crédits de titre V, réduits de 380 millions d'euros par le décret d'annulation du 26 novembre 2003, ont été réabondés de ce même montant par la loi de finances rectificative du 31 décembre 2003, les ouvertures de crédits n'ont pas concerné les mêmes chapitres que les annulations, afin de procéder aux ajustements nécessaires : le chapitre 55-21, correspondant à l'EPM de titre V, a ainsi été abondé de 211,7 millions d'euros.

Parallèlement à ces efforts financiers considérables, ont été mises sur pied des structures intégrées et interarmées chargées de l'entretien des matériels : la SIMMAD (structure intégrée de maintenance des matériels aéronautiques de la défense), créée en 1999, et le SSF (service de soutien de la flotte) créé en 2000. Ces réformes d'organisation n'ont pas encore produit tous leurs effets, mais ont déjà permis un redressement des taux de disponibilité de nombre de matériels, notamment dans le domaine aéronautique : le taux de disponibilité des aéronefs a augmenté de 8,5 % depuis le début de l'année 2001, ce qui correspond à la mise en service de 170 appareils supplémentaires.

Néanmoins, ces progrès indéniables doivent être tempérés par trois constats. En premier lieu, le taux de consommation des crédits d'EPM s'avère peu élevé, ce qui semble résulter d'un certain engorgement des structures intégrées de maintenance et impose de résoudre les problèmes d'organisation de celles-ci. En second lieu, les dépenses d'entretien sont sans doute destinées à augmenter de façon structurelle à moyen terme : nombre de parcs de matériels sont vieillissants et imposent des dépenses croissantes de maintenance. De surcroît, le maintien en condition opérationnelle (MCO) des nouveaux équipements livrés risque d'être plus coûteux que celui des matériels qu'ils remplacent – même s'il est pour l'heure difficile d'évaluer avec exactitude le niveau de ces surcoûts –, des matériels tels que le char Leclerc ou l'avion Rafale intégrant davantage d'électronique et étant plus complexes à entretenir.

Enfin, l'amélioration de la disponibilité des équipements impose certes un accroissement des crédits destinés à l'EPM et la réforme des processus d'organisation, mais aussi une coopération active des industriels, laquelle n'est pas toujours au rendez-vous. Les entreprises de défense bénéficient souvent d'une position quasi monopolistique et les armées ne disposent que d'une marge de manœuvre réduite face à eux. A titre d'exemple, lors de la passation de marchés avec Giat Industries en 2002, le prix de certaines pièces de rechange a augmenté de 30 à 40 %. Les longues négociations menées avec l'entreprise se sont avérées infructueuses et, comme le report de l'achat de ces pièces aurait abouti à une baisse drastique de la disponibilité des chars, l'armée de terre a été contrainte d'accepter les augmentations de prix demandées. La marine a rencontré des difficultés similaires avec DCN, la facturation de certaines prestations de MCO ayant substantiellement augmenté en 2003.

C. LA PERSISTANCE DE SOUS-EFFECTIFS, UNE ACTIVITE DES FORCES ARMEES INFERIEURE AUX OBJECTIFS FIXES

Au cours de l'année 2003, ont été enregistrés des sous-effectifs d'environ 3 % : une telle proportion représente environ 13 500 postes, dont 7 800 militaires et 5 700 civils, ce qui ne peut être négligé, notamment au regard de la forte sollicitation des forces armées pour les opérations extérieures.

La catégorie des sous-officiers notamment connaît des sous-effectifs significatifs ; pour l'armée de terre, ces derniers sont de l'ordre de 1 400 à 1 600 postes, ce qui a conduit à augmenter la promotion annuelle de sous-officiers de 3 000 à 3 700 et à faciliter l'accès des militaires du rang au grade de sous-officier. Les sous-effectifs sont également importants pour les personnels civils, oscillant au cours de l'année entre 5,4 % et 6 %, mais ce taux élevé résulte pour partie de la nécessité de conserver un certain volant de postes disponibles, afin de pouvoir accueillir le cas échéant des ouvriers provenant d'organismes touchés par des restructurations industrielles – au premier rang desquels Giat Industries et DCN.

Toutefois, la tendance générale est à la diminution et les sous-effectifs se résorbent progressivement : ils atteignaient en 2002 un taux situé entre 4,8 % et 5,2 %, soit 22 600 postes ouverts, mais non pourvus, et entre 4 % et 4,4 % en 2001. Mais de fait, c'est grâce à la persistance de ces sous-effectifs que le titre III est à l'équilibre à la fin de l'exercice 2003.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AU COURS DE L'ANNEE 2003

Catégories	Droits budgétaires	Réalisé au 31 - 3		Réalisé au 30 -6		Réalisé au 30 -9		Réalisé provisoire au 31-12	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Officiers	38 623	37 353	96,71	37 131	96,14	38 296	99,15	37 817	97,91
Sous-officiers	201 749	197 617	97,95	199 429	98,85	198 323	98,30	196 471	97,38
Militaires du rang	93 295	90 452	97,05	91 273	97,83	93 718	100,45	94 193	100,96
Volontaires	23 142	19 436	83,99	20 195	87,27	20 799	89,88	20 496	88,57
Civils	98 573	93 279	94,63	93 057	94,40	92 675	94,02	92 827	94,17

Source : ministère de la défense.

Dans la perspective du vote du budget par missions et programmes, le fascicule budgétaire du ministère de la défense présente désormais des objectifs quantitatifs d'entraînement et d'activité, qui correspondent aux indicateurs retenus dans la loi de programmation militaire pour 2003-2008 : 180 heures de vol par pilote d'avion de combat, 400 heures de vol par pilote d'avion de transport, 100 jours de mer pour les unités de la marine, 100 jours de sortie sur le terrain pour les unités de l'armée de terre. Les données fournies à la mission d'information par le ministère de la défense laissent apparaître cependant une activité des différentes armées inférieure aux objectifs assignés, notamment s'agissant de la gendarmerie. Cet état de fait peut s'expliquer par divers facteurs : l'insuffisante disponibilité de certains matériels, mais surtout les tensions perceptibles sur les dépenses de fonctionnement

ont pu jouer un rôle, alors que la forte sollicitation de la gendarmerie en 2003 – notamment lors du sommet du G8 à Evian et pour l’application du plan Vigipirate – n’a pas permis d’atteindre les objectifs d’instruction définis.

En tout état de cause, l’activité des armées, qui permet d’assurer leur préparation opérationnelle, revêt une importance considérable et l’on ne peut que regretter que les surcoûts de fonctionnement issus des opérations extérieures de 2003 n’aient pas été intégralement couverts, entraînant des reports de charges qui pèseront sur la gestion de l’année 2004.

EVOLUTION DE L’ACTIVITE DES DIFFERENTES ARMEES AU COURS DE L’ANNEE 2003

Armées	Prévisions	Effectué au 31 - 3		Effectué au 30 - 6		Effectué au 30 - 9		Effectué au 31 - 12	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
TERRE									
Nombre de jours d'activités	100	22	22,00	48	48,00	71	72,00	95	95,00
Heures de vol hélicoptère ⁽¹⁾	160	38	24,00	82	51,00	112	70,00	160	100,00
AIR									
Heures de vol pilotes de chasse	180	45	25,00	85	47,22	133	73,00	178	98,89
Heures de vol transport	400	74	18,50	175	43,75	254	63,00	320	80,00
Heures de vol hélicoptère	200	45	22,50	95	47,50	163	80,00	200	100,00
MER									
Jours passés à la mer	100	21	21,00	42	42,00	61	61,00	85	85,00
Heures de vol pilotes de chasse	180	48	27,00	75,8	42,00	121	67,00	171	95,00
Heures de vol hélicoptère	220	70	32,00	109	50,00	154	70,00	209	95,00
Heures de vol patrouille maritime	350	91	26,00	148,6	42,00	229	66,00	333	95,14
GENDARMERIE									
Jours d'instruction collective	35	7	20,00	12	34,00	14	40,00	21	60,00

(1) La LPM 2003-2008 prévoit 180 heures. L’armée de terre doit atteindre cet objectif progressivement, en fonction de la disponibilité technique des appareils. Soit 160 heures en 2003, 170 heures en 2004, et 180 heures en 2005.
Source : ministère de la défense.

D. LES CONSEQUENCES FISCALES DU CHANGEMENT DE STATUT DE DCN

Ayant fait partie intégrante de la DGA jusqu’en 2000, date de sa transformation en service à compétence nationale, DCN est devenu le 1^{er} juin 2003 une entreprise de droit privé dont le capital est intégralement détenu par l’Etat. Ce changement de statut, qui était indispensable pour assurer la préservation du potentiel de DCN dans le secteur de la construction navale militaire, emporte des conséquences fiscales considérables ; l’entreprise DCN doit désormais s’acquitter de la TVA et des impôts locaux, ce qui se traduira par des surcoûts de l’ordre de 700 millions d’euros sur cinq ans. La neutralité fiscale du changement de statut de DCN ayant été garantie à la marine pour toute la durée de la loi de programmation militaire pour 2003-2008, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 a ouvert à cet effet 119 millions d’euros de crédits de paiement pour le titre V ; il est indispensable que cet effort soit reconduit au cours des cinq prochaines années.

Toutefois, se pose la question du financement de cette compensation au-delà de 2008. Alors que dans tous les autres pays européens, le régime de taxe sur la valeur ajoutée prévoit l'exonération des navires de guerre, la France n'a pas utilisé les possibilités ouvertes au niveau communautaire il y a quelques années, car personne n'envisageait alors le changement de statut de DCN. Les démarches possibles sont actuellement examinées par le Conseil économique de la défense, tandis que le ministère de la défense dialogue sur ce sujet avec la Commission européenne. En tout état de cause, le régime fiscal actuel constitue un désavantage concurrentiel indéniable pour DCN et sa révision doit être envisagée dans les meilleurs délais.

E. LA NECESSITE DE REFORMER LE FINANCEMENT DES OPERATIONS EXTERIEURES

Du fait de leur caractère en principe imprévisible, le financement des opérations extérieures ne fait pas l'objet d'une dotation en loi de finances initiale et le volume des ressources supplémentaires qui leur est destiné n'est donc pas évalué *a priori*.

Néanmoins, l'examen des modalités de financement des opérations extérieures réalisé en fin d'année a montré les inconvénients du dispositif actuel : outre le caractère partiel de la couverture des dépenses assurée en 2003, cette procédure a conduit le ministère de la défense à se trouver dans l'impossibilité de verser, avec les seuls crédits initialement ouverts, les traitements de décembre. Une telle situation n'est pas satisfaisante au regard de l'importance des sommes en cause, alors que nombre d'opérations extérieures, telle celle conduite dans les Balkans, s'inscrivent dans la durée et sont donc largement prévisibles ; leur financement pourrait faire l'objet d'une inscription de crédits en loi de finances initiale. Le rapporteur a d'ailleurs présenté un amendement en ce sens lors de l'examen de la loi de programmation militaire pour 2003-2008, le 28 novembre 2002, ce qui a conduit à insérer dans le rapport annexé à la loi l'alinéa suivant : « *une ligne budgétaire spécifique aux opérations extérieures sera créée en loi de finances initiale* ».

Des réflexions ont été engagées sur ce sujet : une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées a ainsi été chargée de formuler des propositions afin de prendre en compte, dès la construction budgétaire, les dépenses induites par les opérations extérieures. Son rapport, remis au printemps 2003, a souligné les difficultés présidant à la définition précise et exacte des opérations extérieures ainsi que les différences des modes de calcul des surcoûts par les états-majors. Deux groupes de travail ont alors été constitués : le premier a été chargé de définir la notion d'opération extérieure et son périmètre, tandis que le second s'est vu confier la tâche d'harmoniser les modes de calcul des coûts supplémentaires. Les travaux de ces deux groupes ont été remis en juillet 2003 et doivent permettre de prévoir une budgétisation des dépenses issues des opérations extérieures. Il est toutefois regrettable qu'il n'ait finalement pas été décidé d'engager cette réforme dès la loi de finances initiale pour 2004.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 4 février 2004.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean Michel a formulé quatre observations.

Les annulations de crédits militaires effectuées entre 1997 et 2002 ont été très nettement inférieures à celles opérées de 1993 à 1995. Ces dernières avaient alors atteint une telle importance que le vote du budget par le Parlement perdait toute signification.

L'augmentation des reports de charges constatée en 2003 semble marquer le retour d'un mal endémique, qui avait toutefois été peu à peu résorbé au cours des dernières années. Pour 2004, les reports de charges devraient atteindre 529 millions d'euros de crédits de paiement pour le titre V et 135 millions d'euros de crédits de paiement pour le titre III, dont 50 millions d'euros pour l'armée de terre, 10 millions d'euros pour l'armée de l'air, 30 millions d'euros pour la gendarmerie et 26 millions d'euros pour les crédits d'alimentation et les sommes dues à l'OTAN. Le financement de l'ensemble de ces charges devra être assuré lors de l'élaboration du budget 2005. Il convient de s'alarmer de cette accumulation de retards de financement et d'engager une diminution progressive de ces reports de charges.

Si les annulations de crédits sont moins importantes que par le passé, elles existent tout de même, par le biais de procédures particulières. Ainsi, 380 millions d'euros de crédits de titre V et 20 millions d'euros de crédits du titre III annulés le 26 novembre 2003 n'ont été rétablis que le 30 décembre, ce qui constitue une annulation de fait. Si l'on a pu observer une diminution de l'en-cours des autorisations de programme entre 1997 et 2002, passant de 14 milliards d'euros à 6,3 milliards d'euros, force est de constater une augmentation de cet en-cours en 2003, lequel atteint 7,8 milliards d'euros. En ce qui concerne les crédits de paiement, 1,5 milliard d'euros n'a pas été consommé en 2003, dont 900 millions d'euros en raison de la levée tardive des mises en réserve. Au total, compte tenu du montant des reports de charges, les factures en cours s'élèvent à deux milliards d'euros. La diminution de l'engagement des autorisations de programme affecte les programmes Caesar, Tigre et Rafale, la presse ayant fait état pour ce dernier d'une réduction du taux de livraison mensuel.

Les crédits transférés au commissariat à l'énergie atomique (CEA) sont considérables : ils représentent 1,27 milliard d'euros de crédits de paiement et 1,4 milliard d'euros d'autorisations de programme. La mission n'a pas contrôlé leur utilisation et il est souhaitable qu'elle s'y intéresse à l'avenir.

L'initiative prise par la constitution de cette mission a permis de mieux appréhender l'utilisation des crédits de la défense, dont on peut rappeler qu'ils représentent plus de 50 % des investissements réalisés par le budget de l'Etat. La mission devra affiner son travail et étendre la portée de son contrôle afin de remédier aux dysfonctionnements constatés.

M. Michel Voisin, président, a rappelé qu'entre 1989 et 1992, les annulations de crédits visant à bénéficier de ce qu'il était convenu d'appeler les « dividendes de la paix » avaient atteint une telle ampleur que la loi de programmation militaire pour la période 1992-1994 n'avait jamais pu venir en discussion au Parlement, tant la confusion était grande dans les comptes du ministère de la défense.

M. Guy Teissier, rapporteur, a souligné que les décisions qui avaient été prises à cette époque relevaient de la responsabilité du chef des armées, le président François Mitterrand.

L'étalement du programme Rafale constitue une préoccupation importante pour l'armée de l'air, qui souffre de ces retards. Si les prévisions de livraison sont inchangées pour 2004 et 2005, avec respectivement cinq et dix appareils, dix-sept appareils seraient livrés chaque année au lieu de dix-neuf prévus en 2006 et vingt-deux prévus en 2008. Le rythme moyen de livraison serait ramené de 2 à 1,5 appareil par mois, ce qui est regrettable. Les crédits délégués au CEA n'ont pas fait l'objet d'un examen particulier par la mission d'information, mais l'audition de la ministre de la défense, le 2 mars prochain, pourrait donner lieu à une question sur ce sujet.

M. Charles Cova a indiqué qu'il serait possible d'envisager la participation d'un représentant de la direction des applications militaires du CEA à l'une des réunions de la mission d'information.

La Commission a **décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

