

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen du rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour les exercices 2007 à 2009 (M. Guy Teissier, président-rapporteur)..... 2

Mardi

1^{er} juin 2010

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 34

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de Guy Teissier,
*président***



Examen du rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour les exercices 2007 à 2009 (M. Guy Teissier, président-rapporteur)

La séance est ouverte à dix-sept heures trente.

M. le président Guy Teissier, rapporteur. Mes chers collègues, nous sommes réunis pour examiner le rapport de la mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour les années 2007 à 2009.

Depuis 2003, anticipant les dispositions de la LOLF, la commission de la défense a mis en place, sur mon initiative, une mission spécifique chargée du contrôle de l'exécution des crédits de la défense. Il est en effet important de s'assurer que l'autorisation budgétaire est bien respectée en cours d'année et que la défense ne fait pas l'objet de mesures de régulation l'empêchant de respecter la programmation militaire.

La présente mission a été constituée lors de notre réunion du 17 juillet 2007. Elle n'a pas rendu de rapport depuis cette date, la commission de la défense ayant examiné ces questions à l'occasion des avis qu'elle a rendus sur le projet de loi de règlement pour 2007 et sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008. L'année 2008 a également fait l'objet d'analyses très complètes dans le cadre de la mission d'information sur l'exécution de la précédente loi de programmation militaire.

Le rapport que je vous présente se concentre donc sur l'année 2009, qui doit être examinée avec d'autant plus d'attention que c'est la première année d'exécution de la nouvelle programmation. Je commencerai cependant par un rapide rappel concernant la fin de l'exécution de la précédente loi de programmation militaire (LPM).

Comme l'ont montré le rapport de notre collègue Michel Grall sur le projet de loi de règlement pour 2007, celui de Jacques Lamblin sur la loi de finances rectificative pour 2008 et le rapport d'information de Patricia Adam, Patrick Beaudouin et Yves Fromion, la précédente programmation a accusé un retard conséquent, l'évolution positive de 2007 et 2008 n'ayant pas permis de rattraper le retard accumulé les années précédentes. La situation a été particulièrement préoccupante pour les crédits d'équipement, qui cumulent, entre 2006 et 2008, un retard de 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement.

Normalement, en fin de programmation, le montant des autorisations d'engagement (AE) diminue et celui des crédits de paiement (CP) augmente, le ministère commandant en début de programmation et payant en fin de programmation. Ce schéma n'a pourtant pas été respecté puisque, entre 2006 et 2008, les AE ont encore été supérieures de 535 millions d'euros aux CP. J'ai donc le sentiment qu'on a entretenu une forme de cavalerie, consistant à continuer de commander sans se soucier de savoir si des crédits seraient disponibles au moment de payer.

Nous avons bien identifié ce problème au moment du débat sur la nouvelle loi de programmation militaire. Lors de son examen, le Gouvernement nous avait d'ailleurs présenté un schéma financier modernisé, mettant l'accent sur les dépenses d'équipement, afin de mettre un terme à cette pratique. Je m'étais félicité de cette prise de conscience et j'avais dit que nous serions très attentifs à la mise en œuvre de cette politique.

Dans ce contexte, les résultats de 2009 revêtent une importance toute particulière. Je veux le dire très clairement : les engagements du ministre ont été respectés, jamais la défense n'a bénéficié d'aussi bonnes conditions pour financer ses programmes. La loi de finances initiale (LFI) prévoyait plus de 47,7 milliards d'euros en AE et 37,4 milliards d'euros en CP. L'augmentation de près de 27 % des AE s'explique par la politique de commande globale instituée par la LPM. En 2009, le ministère a par exemple commandé 60 Rafale, pour 4,7 milliards d'euros, ainsi que 332 VBCI, pour plus d'un milliard d'euros.

Ces ressources, déjà très conséquentes, ont été complétées en cours d'année par le plan de relance de l'économie : pour la défense, il représente quelque 1,6 milliard d'euros supplémentaires en AE et 1,150 milliard d'euros en CP. Ces crédits supplémentaires ont permis d'accélérer le calendrier de la LPM et d'aider les industries de défense. C'est ainsi que le troisième bâtiment de projection et de commandement (BPC) a pu être commandé, pour 439 millions d'euros, ainsi que cinq hélicoptères Caracal, pour 228 millions d'euros. La recherche n'a pas été oubliée : les rapporteurs de la LPM, qui avaient demandé un effort en la matière, ont été entendus puisque 110 millions d'euros supplémentaires ont été affectés aux secteurs clés que sont l'aéronautique ou l'électronique.

Nous pouvions légitimement craindre que la défense n'arrive pas à consommer l'ensemble de ces crédits. Or elle a consommé 94 % des AE et 99 % des CP disponibles. C'est un niveau historique. La consommation a dépassé très largement les inscriptions en LFI, ce qui a permis de réduire significativement le niveau des reports de crédits qui sont passés de 1,3 milliard d'euros en 2009 à 360 millions d'euros en fin d'année 2009. C'est un grand progrès dont nous pouvons tous nous réjouir. Il fallait arrêter de reporter sans cesse ces crédits et repartir sur des bases saines.

Malgré ces bons résultats, la dégradation du contexte économique et financier doit nous inciter à beaucoup de prudence et de vigilance ; si le bilan est globalement satisfaisant, il reste des sujets d'interrogations.

La réforme du ministère, tout d'abord, a des conséquences budgétaires importantes. La suppression de 54 000 postes rend nécessaires des mesures d'accompagnement : en 2009, elles ont représenté plus de 122 millions d'euros ; la situation sera sans doute plus difficile en 2010, avec les premières dissolutions de grande ampleur. Dans le même temps, le ministère a mis en place le progiciel financier CHORUS. Cette manœuvre très complexe conduit à de très forts retards de paiement. Le ministère nous a assuré qu'il veille à en limiter l'impact, notamment pour les PME, mais nous devons nous attendre à une hausse des intérêts moratoires en 2010. Je reçois des courriers d'entreprises qui sont littéralement étranglées par ces retards de paiement. Il ne s'agit d'ailleurs plus simplement des PME ; les grands groupes commencent à en souffrir également. Cette situation n'est pas acceptable, d'autant que des solutions d'urgence existent. Nous devons donc être très attentifs à ces questions.

Concernant les OPEX, la création de la provision que j'avais proposée en 2003 n'a jamais suffi à couvrir tous les besoins. Le surcoût n'a cessé d'augmenter, passant de 603 millions d'euros en 2006 à plus de 870 millions d'euros en 2009 alors que la dotation n'était que de 510 millions d'euros dans la LFI. Deux théâtres concentrent désormais plus de 65 % des besoins : l'Afghanistan pour 390 millions d'euros et le Tchad pour 180 millions d'euros, EUFOR compris.

S'agissant du financement des OPEX, nous avons régulièrement dénoncé le fait que les crédits d'équipement soient réduits pour faire face à ce besoin. La LPM prévoit que désormais un abondement interministériel prend le surcoût en charge. Cet engagement a été pleinement respecté l'année dernière puisque les sommes gagées par décret d'avance ont toutes été rétablies en loi de finances rectificative. C'est là un progrès important qu'il faut saluer et inscrire dans la durée.

Cela ne veut pas dire que le ministère de la défense ne participe pas au financement des OPEX. Ainsi en 2009, il a apporté 140 millions d'euros grâce à une optimisation de ses dépenses.

J'en viens aux recettes exceptionnelles prévues par la LPM. Comme le ministre nous l'a indiqué, il n'a pas encore été possible de procéder à la vente des fréquences ni à celle des emprises parisiennes. Ces retards ont représenté pour la défense, en 2009, un manque de plus d'un milliard d'euros. Le ministère a néanmoins pu engranger 561 millions d'euros grâce à la soule versée par la SNI (221 millions d'euros), à des reports et des transferts de crédits (275 millions d'euros) et à quelques cessions (65 millions d'euros). Pour couvrir ses besoins, le ministère a été autorisé à consommer 900 millions d'euros de crédits de report. La défense n'a donc pas souffert de difficulté de trésorerie.

Les opérations de vente ne sont pas remises en question, mais simplement reportées. Il paraît en effet plus pertinent d'attendre que le marché de l'immobilier se stabilise pour procéder à des cessions. En ce qui concerne les fréquences, la situation devrait se normaliser en fin d'année 2010 ou au début de l'année 2011, dès que l'ARCEP aura autorisé la mise en vente.

Quelques mots enfin sur la disponibilité des équipements et l'entraînement des forces. Dans leur majorité, les indicateurs sont positifs, à l'exception notable de l'aéromobilité. La vétusté du parc d'aéronefs commence à faire sentir ses effets sur l'entraînement : l'armée de l'air parvient difficilement à maintenir au même niveau les heures de vol de ses pilotes de transport ; l'armée de terre rencontre les mêmes difficultés pour les pilotes d'hélicoptère, même si les déploiements en OPEX permettent de maintenir un niveau minimal. Les nouveaux appareils ont été commandés. J'espère que l'A400M pourra être livré au plus vite ; M. Louis Gallois pourra sans doute nous rassurer sur ce sujet demain matin.

En conclusion, je crois qu'il faut nous réjouir des résultats de 2009. Les engagements ont été respectés et le calendrier de commandes a été tenu, malgré un contexte budgétaire difficile. C'est un acquis majeur, sur lequel nous devons construire l'avenir. Il nous appartient désormais de veiller à ce que l'exécution des années suivantes soit aussi bonne.

M. Philippe Nauche. Monsieur le président, vous nous avez fait une présentation optimiste de l'année 2009, mais il faut rappeler que le plan de relance a simplement permis de faire ce qui avait été originellement prévu.

Le problème des recettes exceptionnelles est très grave. Plus personne ne les espère avant 2014, notamment en matière de cessions immobilières. En 2010, les recettes espérées sont de l'ordre de 167 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 80 millions apportés par le budget général ; et en ce qui concerne les cessions de fréquences, même si le dossier avance, on ne peut attendre aucune ressource cette année. Il en va de même pour les options satellitaires.

S'ajoute à cela l'annonce du gel des dépenses publiques pour les trois ans à venir. Par rapport à la progression habituelle du budget de la défense, il entraîne une moins-value estimée à 4,8 milliards d'euros sur la période 2011-2013. Dans ces conditions, les objectifs du Livre blanc et de la loi de programmation militaires ne peuvent pas être tenus. Or la contrepartie de la suppression prévue de 54 000 emplois était l'assurance de la mise en œuvre du Livre blanc et d'une modernisation des forces ; s'il ne reste que les suppressions de postes, les lendemains vont être difficiles.

M. le président Guy Teissier. Je souligne que nous ne sommes pas réunis pour avoir un débat sur les budgets en cours et à venir, mais pour constater ce qui s'est passé en 2009, même si, bien sûr, les deux exercices ne sont pas sans lien.

En ce qui concerne l'immobilier, le ministère avait commencé par retenir la solution de la société de portage qui aurait certainement acheté à un prix très largement inférieur à celui du marché, pour ensuite revendre plus cher à la découpe. Il a finalement été décidé de ne rien vendre, en attendant que le marché reparte ; je pense que c'est un bon choix, d'autant que le ministère a réussi à trouver des solutions palliatives satisfaisantes.

Le plan de relance aura surtout soutenu l'industrie et l'emploi, en remplissant les carnets de commande des entreprises françaises.

Quant au fait que la défense pourrait être privée de 4,8 milliards dans les trois ans qui viennent, j'en suis également très préoccupé. Je souhaite que le ministre de la défense puisse nous préciser quel sera le montant exact du gel ainsi que sa répartition entre les postes budgétaires. Comme vous, sauf à ne plus respecter la loi de programmation et le Livre blanc, je ne vois pas où l'on peut faire porter l'effort. Nous risquons de réduire encore plus les personnels, ce qui serait très problématique : si l'on engage moins de jeunes dans les armées, on va à la fois accroître le nombre de demandeurs d'emploi et déséquilibrer la pyramide des âges de nos armées.

M. Jean-Claude Viollet. Je salue le travail qui nous est présenté aujourd'hui, et plus généralement l'heureuse initiative qui a été prise de suivre, année après année, l'exécution des crédits de la défense.

L'année 2009 a été une bonne année ; les commandes globales sont utiles car elles donnent de la visibilité aux armées et aux industriels.

On ne peut cependant que s'interroger sur ce qu'il va advenir ensuite. Des chiffres circulent sur les restrictions budgétaires qu'il faut préciser au plus vite d'autant que la situation des recettes exceptionnelles pourrait aggraver cette régulation. Il faut à tout le moins que nous soyons très vigilants quant aux choix qui seront faits, sachant que nous allons assister à des suppressions d'unités et à des reconfigurations de sites qui auront de graves conséquences sur les personnels et que, par ailleurs, des crédits de paiement devront être disponibles au moment de la livraison des matériels commandés.

Il me semble qu'il est de notre responsabilité commune, y compris vis-à-vis des forces, d'entendre rapidement le ministre afin d'apprécier la situation et d'émettre un avis sur les choix à venir qui vont toucher tant les effectifs que les équipements.

L'année 2009, première année de la nouvelle loi de programmation militaire, a été bonne ; il nous faut être vigilants pour les suivantes, en faisant valoir que la défense, même si elle est sollicitée pour participer à la réduction des déficits, présente des spécificités. Il ne faut pas oublier les effets de long terme, en matière d'équipements comme de métiers. Si les compétences sont perdues, elles ne pourront pas forcément être retrouvées. Nous avons aujourd'hui une armée de premier rang qui couvre le spectre complet des menaces auxquelles nous pourrions être confrontés ; nous ne pouvons qu'en être fiers, mais tout cela est très fragile.

M. le président Guy Teissier. Merci d'avoir rappelé l'importance de cette mission d'information qui rassemble treize membres de notre commission. Nos réunions trimestrielles ont le grand intérêt de mobiliser tous les états-majors et tous les responsables du ministère, les obligeant à nous rendre régulièrement des comptes. Grâce à notre fonction de contrôle, nous améliorons le pilotage et le suivi de la dépense.

En ce qui concerne les commandes globales, nous disposons d'un peu de marge avant que les livraisons interviennent ; nous n'aurons donc pas de pic de trésorerie immédiatement.

Enfin, je souhaite que le ministre vienne s'exprimer au moins devant le bureau de la commission ; mais il serait sans doute plus judicieux qu'il soit entendu par la commission.

Je vous indique d'ores et déjà que le débat d'orientation budgétaire se tiendra sans doute le 29 juin prochain. Ce sera évidemment l'occasion de parler des réductions de crédits que nous évoquons.

M. Michel Voisin. Je crois que nous partageons tous les mêmes interrogations. Comme je vous l'ai indiqué la semaine dernière, il nous faut agir très en amont : le ministre doit pouvoir nous donner des explications avant que les lettres de cadrage ne soient envoyées pour que nous puissions proposer d'éventuelles inflexions.

M. le président Guy Teissier. Je partage votre préoccupation et j'ai en fait part au cabinet du ministre la semaine dernière. Même si nous devons agir vite, je crois que tous les arbitrages ne sont pas encore finalisés, les chefs d'états-majors n'ayant encore reçu aucune consigne budgétaire.

Lors d'un récent entretien avec le chef d'état-major de l'armée de terre, j'ai pu constater l'ampleur des efforts qui sont demandés à cette armée. Elle recrute chaque année 30 000 personnes pour compenser 30 000 départs, sachant que 30 000 personnels sont déployés chaque année en opérations. C'est dire que la quasi-totalité de l'armée de terre, qui compte 110 000 hommes, est en mouvement permanent. À cela s'ajoutent les déplacements et fermetures qui sont imposés aux régiments. Si se surajoutent des coupes budgétaires, avec leurs effets sur la vie de nos soldats, nous risquons d'être confrontés à des problèmes difficiles.

M. Michel Grall. Les actifs du ministère de la défense ont été évalués, hors patrimoine immobilier, à 110 milliards d'euros au 31 décembre 2009. Sur ce total, 25 milliards d'euros seraient difficilement « auditables » car il s'agit d'actifs extrêmement divers et anciens pour lesquels les systèmes d'information montrent leurs limites.

Avez-vous le sentiment que le ministère s'est engagé dans la voie d'une meilleure connaissance de ces 25 milliards d'euros d'actifs ?

M. le président Guy Teissier. Dans son rapport, la Cour des comptes a reconnu que le ministère avait fait des progrès en la matière, mais elle a considéré qu'ils restaient insuffisants. Le projet CHORUS, qui devait permettre de corriger certains errements, rencontre d'importantes difficultés dans sa mise en œuvre. Je me félicite des progrès accomplis, mais il faut les poursuivre au plus vite. Je crois qu'il serait utile d'interroger le ministre sur ce point lors de sa prochaine audition.

M. Jean Michel. Je suis frappé par le retard accumulé par la précédente loi de programmation militaire. Un manque de 4,2 milliards d'euros de crédits de paiement entre 2006 et 2008, c'est beaucoup !

L'existence d'une mission d'information sur l'exécution des crédits de la défense est évidemment une très bonne chose, surtout dans le contexte d'une certaine cacophonie entre le ministère de la défense et Bercy que j'avais déjà pu observer entre 1997 et 2002, en tant que rapporteur pour avis de la commission de la défense pour le titre V des projets de loi de finances.

Cette mission nous a notamment donné l'occasion de constater qu'en 2009, le taux de consommation des crédits a été de 94 % pour les autorisations d'engagement et de 99 % pour les crédits de paiement, ce qui ne s'était jamais vu.

Il faut cependant relativiser ces observations. La défense représente environ la moitié du budget d'investissement de l'État, mais celui-ci ne constituait déjà que 10 % du budget général de l'État il y a dix ans, et nous sommes aujourd'hui plus près de 9 %. Les dépenses d'investissement sont pourtant celles qui préparent l'avenir. Quant au budget de la défense, qui a pu représenter jusqu'à 5,6 % du PIB, il est tombé à 2 % et plus vraisemblablement à quelque 1,7 % du PIB.

J'observe que chaque fois que la France a fait un effort conséquent pour sa défense, elle a connu une période de prospérité ; à l'inverse chaque fois qu'elle a baissé la garde dans ce domaine, sa situation économique et sociale s'est détériorée.

Mon inquiétude est donc la même que la vôtre, monsieur le président. Quels vont être les effets de la régulation envisagée pour les trois prochaines années ? Il paraît difficile d'amputer les dépenses de fonctionnement ; ce sont donc les investissements qui risquent de constituer la variable d'ajustement. Lesquels va-t-on sacrifier ?

Malheureusement, je pense que les plus grandes difficultés sont devant nous. Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui ne se rendent pas compte de l'état dans lequel se trouvent le monde et la France ; les mêmes causes produisant les mêmes effets, la crise à laquelle nous assistons en Europe aura à mon avis son écho avant deux ans aux Etats-Unis dont les capacités financières sont beaucoup plus obérées que celles des pays européens. Et je crains fort que l'amputation des crédits de notre défense dépasse de beaucoup 4,8 milliards dans les trois ans à venir.

M. Jean-Pierre Soisson. Serait-il possible que nous ayons un débat en commission avec le ministre de la défense avant le débat d'orientation budgétaire du 29 juin ?

M. le président Guy Teissier. Cela me paraît indispensable.

Je confirme que, comme vient de le dire M. Jean Michel, la mission a rencontré certaines difficultés au départ en raison des différences de présentation entre la défense et le ministère du budget.

Je partage l'idée que la défense, qui est à l'origine de recherches et de développements à vocation souvent duale, peut servir de « passeur de crise ». Ce discours risque malheureusement d'être difficile à défendre dans le contexte actuel. Comment justifier une exception pour la défense quand l'éducation ou la santé vont devoir faire des efforts ?

Cela ne veut pas dire que nous ne devons pas défendre la place originale de la défense dans le paysage français. Je crois que l'audition du ministre sera un premier signal en ce sens. Il appartiendra également aux rapporteurs budgétaires de défendre cette idée.

Compte tenu de ces éléments, je ne peux m'empêcher de m'interroger sur l'opportunité du projet de regroupement des administrations centrales à Balard. Même si c'est l'opérateur qui devra réaliser l'investissement, cela va représenter une dépense réelle annuelle de plus de 100 millions d'euros en fonctionnement.

M. Christophe Guilloteau. Ne pourrait-on demander à des représentants de Bercy de venir en même temps que le ministre de la défense ?

M. le président Guy Teissier. Cela me paraît difficile.

M. Jean-Pierre Soisson. Cela risquerait de mettre le ministre de la défense en porte-à-faux.

Avant de rejoindre cette commission, je ne me rendais pas compte de l'importance des problèmes rencontrés par la défense. Je suis persuadé que l'ensemble des parlementaires, et *a fortiori* l'opinion publique, ne sont pas conscients de la gravité de la situation. Nous avons un rôle majeur de pédagogie à remplir.

Quant au ministre de la défense, il nous revient de le soutenir dans la défense de son budget.

M. le président Guy Teissier. Je crois en effet que le ministre de la défense, comme nous, défend la spécificité de son ministère. Il lui faut néanmoins participer à l'effort global ; à nous de rechercher la meilleure façon de le répartir, pour que notre défense souffre le moins possible.

*
* *

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

*
* *

La séance est levée à dix-huit heures quinze.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Patrick Beaudouin, M. Jean-Claude Beaulieu, M. Jean-Louis Bernard, Mme Françoise Briand, M. Philippe Briand, M. Patrice Calmégane, M. Jean-Jacques Candelier, M. Guy Chambefort, M. Gérard Charasse, M. Nicolas Dhuicq, M. Jean-Pierre Dupont, M. Pierre Forgues, M. Yves Fromion, M. Michel Grall, M. Christophe Guilloteau, Mme Françoise Hostalier, M. Michel Lezeau, M. Daniel Mach, M. Christian Ménard, M. Jean Michel, M. Alain Moyne-Bressand, M. Philippe Nauche, M. Daniel Poulou, M. Jean-Pierre Soisson, M. Michel Sordi, M. Guy Teissier, M. Jean-Claude Viollet, M. Michel Voisin.

Excusés. – Mme Patricia Adam, M. Pierre Frogier, M. Francis Hillmeyer, Mme Marguerite Lamour, Mme Marylise Lebranchu, Mme Françoise Olivier-Coupeau, M. Marc Vampa.

