



N° 988

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juin 2008.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,  
SUR LE PROJET DE LOI (N° 917),  
***de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007***

PAR M. MICHEL GRALL,

Député.

---



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : UNE CONSOMMATION GLOBALEMENT SATISFAISANTE MALGRÉ DES RÉSERVES POUR LES ÉQUIPEMENTS</b> .....	7
<b>I. — UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CONFORMITÉ AVEC L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE</b> .....	7
A. LES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2007.....	7
1. Les crédits ouverts en loi de finances initiale.....	7
2. Les mouvements de crédits intervenus en 2007.....	8
3. Les crédits disponibles.....	10
B. LES CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2007.....	10
<b>II. — UNE SITUATION D'ATTENTE POUR LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT</b> .....	12
A. UNE CONSOMMATION INSUFFISANTE DES CRÉDITS DE TITRE 5.....	12
B. DES REPORTS DE CRÉDITS EN AUGMENTATION.....	14
C. LES INTÉRÊTS MORATOIRES.....	15
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES : UN SURCÔÛT EN HAUSSE AU DÉTRIMENT DES ÉQUIPEMENTS</b> .....	17
<b>I. — PLUS DE 11 000 HOMMES SUR 29 THÉÂTRES</b> .....	17
A. UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL RÉAFFIRMÉ EN 2007.....	17
B. DES OPEX COMPLEXES S'INSCRIVANT DANS LA DURÉE.....	18
<b>II. — LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES OPEX</b> .....	19
A. UN FINANCEMENT INITIAL ENCORE PERFECTIBLE.....	19
1. Une dotation initiale encore insuffisante.....	19
2. Les remboursements internationaux.....	20
B. LES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT EN 2007.....	21
1. Un surcoût en forte hausse.....	21
2. L'annulation de crédits d'équipement pour financer les OPEX.....	22
C. ANTICIPER L'INCIDENCE SUR LES PENSIONS.....	23
<b>III. — UN NOUVEAU CADRE D'EMPLOI POUR LES OPEX DÈS 2008</b> .....	23
A. UN NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE ET UNE RÉDÉFINITION DES PRÉPOSITIONNEMENTS.....	23
B. UN RENFORCEMENT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX.....	24
C. UN FINANCEMENT MAL ASSURÉ POUR 2008.....	26



## INTRODUCTION

Depuis 2003 la commission de la défense examine attentivement les conditions de l'exécution budgétaire pour les armées, et plus globalement pour le ministère de la défense, grâce à la création par le président Guy Teissier d'une mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense. La loi organique relative aux lois de finances a consacré cet exercice en renforçant l'examen de la loi de règlement, permettant de vérifier que les crédits disponibles ont bien été consommés.

L'exercice 2007 apparaît globalement satisfaisant, la consommation des crédits respectant, pour la mission défense, l'autorisation parlementaire. Toutefois, des incertitudes demeurent pour les crédits d'équipements, dans l'attente des choix stratégiques qui découleront de la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Sur la proposition du président Didier Migaud, le rapporteur a examiné plus spécifiquement les conditions de financement des opérations extérieures en 2007. Malgré la création en 2005 d'une dotation dans la loi de finances initiale, les opérations extérieures ne bénéficient pas d'un financement satisfaisant. Pour compenser la hausse constante de leur coût, des crédits supplémentaires doivent être ouverts. En 2007, les compléments se sont faits au détriment des dépenses d'équipement, aggravant encore les difficultés de consommation des crédits de titre 5.

Plus globalement, compte tenu de l'évolution de notre position stratégique, il apparaît nécessaire d'adapter le montage financier propre aux opérations extérieures de façon à préserver les capacités de projection sans détériorer l'équilibre budgétaire de la mission et plus généralement de l'État.

L'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose que le projet de loi de règlement et ses annexes doivent être « *dépos[és] et distribu[és] avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* ». Le 4<sup>o</sup> de l'article 54 de la LOLF précise que les rapports annuels de performances (RAP) sont annexés au projet de loi. Le rapporteur n'a eu connaissance du rapport annuel de performances pour la mission défense que le 10 juin 2008, soit dix jours après la date limite de la loi organique. Le rapporteur a néanmoins pu disposer avant cette date d'éléments transmis par le ministère de la défense.



## PREMIÈRE PARTIE : UNE CONSOMMATION GLOBALEMENT SATISFAISANTE MALGRÉ DES RÉSERVES POUR LES ÉQUIPEMENTS

### I. — UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CONFORMITÉ AVEC L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

#### A. LES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2007

##### 1. Les crédits ouverts en loi de finances initiale

Les crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2007 s'inscrivent dans la continuité des exercices précédents en s'établissant à 36,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Contrairement aux années précédentes, les autorisations d'engagement (AE) sont inférieures aux CP et n'atteignent que 35,8 milliards d'euros. L'exécution 2007 intervient en fin de programmation militaire, lorsqu'il faut procéder au paiement effectif des engagements pris en début d'exécution ; au terme de la programmation les AE et CP devraient théoriquement s'équilibrer.

Le tableau suivant présente la répartition des crédits par programme pour la mission défense dans la loi de finances initiale pour 2007.

**CRÉDITS LFI 2007 PAR PROGRAMME**

*(en millions d'euros)*

Programme	AE	CP
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	1 696,5	1 661,4
178 - Préparation et emploi des forces	20 825,0	21 020,7
212 - Soutien de la politique de la défense	3 113,2	3 164,0
146 - Équipement des forces	10 174,2	10 405,2
<b>Total mission défense et sécurité</b>	<b>35 808,9</b>	<b>36 251,3</b>

*Source : Projet annuel de performances (PAP) 2008.*

Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » concentre près de 60 % de l'ensemble des crédits. Le programme 146 « Équipement des forces » dispose de plus de 10 milliards d'euros de crédits, correspondant à l'essentiel des dépenses d'équipement pour la défense. Le tableau ci-après récapitule les crédits par titre.

CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE OUVERTS EN LFI 2007 PAR TITRE

(en millions d'euros)

Crédits ouverts	LFI 2007		LFI 2006	
	AE	CP	AE	CP
Titre 2. Dépenses de personnel	18 070,51	18 070,51	17 779,66	17 779,66
<i>rémunérations d'activité</i>	10 289,52	10 289,52	10 211,74	10 211,74
<i>cotisations et contributions sociales</i>	7 543,79	7 543,79	7 356,24	7 356,24
<i>prestations sociales et allocations diverses</i>	237,20	237,20	211,68	211,68
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	8 499,01	7 681,97	7 783,78	6 906,96
<i>dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel</i>	8 257,42	7 440,91	7 495,48	6 628,59
<i>subventions pour charge de service public</i>	241,59	241,06	288,30	278,37
Titre 5. Dépenses d'investissement	9 094,72	10 340,66	10 457,07	10 483,45
Titre 6. Dépenses d'intervention	171,61	158,20	211,75	211,61
<b>Totaux des crédits initiaux</b>	<b>35 835,85</b>	<b>36 251,35</b>	<b>36 232,26</b>	<b>35 381,68</b>

Source : LFI 2007.

Comme en 2006, la majorité des crédits est consacrée aux dépenses de personnel fixées à plus de 18 milliards d'euros en 2007, soit 291 millions d'euros de plus qu'en 2006.

Même si le titre 5 reste le deuxième poste de dépense, ses crédits diminuent, notamment pour les AE qui passent de 10,5 milliards d'euros à 9 milliards d'euros. Les CP ne baissent quant à eux que de 143 millions d'euros. Ces crédits représentent plus de 68,5 % des AE et 79 % des CP des crédits de titre 5 de l'ensemble des missions de l'État. Toute baisse des dépenses d'investissement de la défense a donc un impact plus large qui dépasse le seul périmètre ministériel.

Dans le même temps, les crédits de fonctionnement augmentent significativement, passant de 6,9 milliards d'euros à près de 7,7 milliards d'euros en CP, soit une hausse de plus de 11 %.

## 2. Les mouvements de crédits intervenus en 2007

Outre les crédits initiaux, les crédits de la mission défense ont été complétés en cours d'exécution mais dans une moindre mesure que les années précédentes. Comme l'indique le tableau suivant, le total des mouvements de gestion ne dépasse pas 600 millions d'euros en AE et s'établit à 635 millions d'euros pour les CP.



MOUVEMENTS DE GESTION

(en millions d'euros)

Programme		Mouvements de gestion		Ouvertures DA <sup>(1)</sup>		Fonds de concours		Loi de finances rectificative		Total des mouvements	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
144	Titre 2	- 23	- 23	0	0	0	0	0	0	- 23	- 23
	Hors Titre 2	- 7	- 9	0	0	15	15	0	0	9	6
	Total	- 30	- 32	0	0	15	15	0	0	- 14	- 17
178	Titre 2	30	30	214	214	292	292	0	0	536	536
	Hors Titre 2	- 10	- 2	110	147	179	179	0	0	279	324
	Total	20	28	324	361	471	471	0	0	815	860
212	Titre 2	- 83	- 83	0	0	0	0	0	0	- 83	- 83
	Hors Titre 2	- 6	- 9	0	0	39	39	1	1	34	31
	Total	- 89	- 92	0	0	39	39	1	1	- 49	- 52
146	Titre 2	7	7	7	7	0	0	0	0	14	14
	Hors Titre 2	- 242	- 239	0	0	69	69	0	0	- 173	- 169
	Total	- 235	- 232	7	7	69	69	0	0	- 159	- 155
Mission défense	Titre 2	- 69	- 69	221	221	292	292	0	0	443	443
	Hors Titre 2	- 265	- 258	110	147	302	303	1	1	148	192
	<b>TOTAL</b>	<b>- 334</b>	<b>- 328</b>	<b>331</b>	<b>368</b>	<b>594</b>	<b>595</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>592</b>	<b>635</b>

(1) Décrets d'avance du 6 avril 2007 et du 26 novembre 2007.

Source : direction du budget.

En 2006, les mouvements budgétaires avaient permis de dégager plus de 1,7 milliard d'euros de crédits supplémentaires, soit 2,5 fois plus qu'en 2007. La faiblesse relative des changements intervenus en 2007 s'explique en partie par l'absence de mesures pour la défense dans la loi de finances rectificative. Habituellement, elle permet de rétablir des crédits annulés en exécution, notamment ceux qui ont été gagés dans le décret d'avance qui assure le financement des opérations extérieures.

Comme en 2006, l'essentiel des mouvements concerne le programme 178 avec 860 millions d'euros d'ouvertures de crédits supplémentaires. En 2006, le programme 146 avait bénéficié d'un financement complémentaire de 171 millions d'euros. En 2007, 155 millions d'euros sont annulés sur ce même programme, résultant notamment de la non compensation des crédits gagés par le décret d'avance.

Par ailleurs, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) impose la constitution d'une réserve de précaution d'un montant de 5 % des crédits de la mission. Cette réserve permet de financer des dépenses imprévues survenant en cours d'année. Ces crédits sont généralement annulés en cours d'exécution, leur consommation n'apparaissant pas indispensable. En 2007, comme en 2006, la mission défense a consommé l'ensemble des crédits précédemment réservés.

### 3. Les crédits disponibles

Les crédits disponibles en 2007 sont néanmoins nettement plus élevés que l'autorisation parlementaire initiale grâce à des mécanismes de report de crédits qui ont permis de dégager quelque 5,5 milliards d'euros supplémentaires en AE et 1,6 milliard d'euros en CP. Cet abondement ne doit toutefois pas être interprété comme un phénomène anormal dans la mesure où il ne fait que compenser l'insuffisante consommation des crédits ouverts les années précédentes.

Le tableau ci-après détaille les crédits disponibles en 2007.

#### CRÉDITS OUVERTS EN 2007

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2007		Reports		Mouvements de gestion		Crédits ouverts en 2007	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
144	Titre 2	537	537	0	0	- 23	- 23	514	514
	Hors Titre 2	1 160	1 125	104	41	9	6	1 272	1 172
	Total	1 696	1 661	104	41	- 14	- 17	1 786	1 686
178	Titre 2	14 930	14 930	10	10	536	536	15 476	15 476
	Hors Titre 2	5 922	6 090	1 387	207	279	324	7 587	6 621
	Total	20 852	21 021	1 396	216	815	860	23 063	22 097
212	Titre 2	1 726	1 726	0	0	- 83	- 83	1 643	1 643
	Hors Titre 2	1 387	1 438	734	57	34	31	2 155	1 526
	Total	3 113	3 164	734	57	- 49	- 52	3 798	3 169
146	Titre 2	877	877	0	0	14	14	891	891
	Hors Titre 2	9 297	9 528	3 327	1 296	- 173	- 169	12 451	10 655
	Total	10 174	10 405	3 327	1 296	- 159	- 155	13 342	11 546
Mission défense	Titre 2	18 071	18 071	10	10	443	443	18 523	18 523
	Hors Titre 2	17 765	18 181	5 551	1 601	148	192	23 465	19 974
	<b>TOTAL</b>	<b>35 836</b>	<b>36 251</b>	<b>5 561</b>	<b>1 611</b>	<b>592</b>	<b>635</b>	<b>41 988</b>	<b>38 497</b>

Source : direction du budget.

### B. LES CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2007

Les crédits ouverts en LFI ont été consommés en moyenne à plus de 100 % pour les AE et les CP, respectant ainsi l'autorisation parlementaire. Toutefois, ces taux tombent à 86 % pour les AE et à 95,7 % pour les CP lorsque les crédits dépensés sont comparés aux crédits disponibles. Même si ces taux peuvent apparaître globalement satisfaisants, ils sont en diminution par rapport aux exercices précédents. Comme le montrent les tableaux de synthèse suivants, les interrogations se concentrent sur les crédits hors titre 2 du programme 146 dont la consommation est inférieure à 67 % pour les AE et à 88 % pour les CP.

CONSOMMATION GÉNÉRALE DES AE

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2007	Crédits ouverts en 2007	Consommation	% de consommation des crédits de LFI	% de consommation des crédits disponibles
144	Titre 2	537	514	513	95,6 %	99,9 %
	Hors Titre 2	1 160	1 272	1 217	104,9 %	95,7 %
	Total	1 696	1 786	1 730	102,0 %	96,9 %
178	Titre 2	14 930	15 476	15 466	103,6 %	99,9 %
	Hors Titre 2	5 922	7 587	6 583	111,2 %	86,8 %
	Total	20 852	23 063	22 049	105,7 %	95,6 %
212	Titre 2	1 726	1 643	1 639	94,9 %	99,8 %
	Hors Titre 2	1 387	2 155	1 497	107,9 %	69,5 %
	Total	3 113	3 798	3 136	100,7 %	82,6 %
146	Titre 2	877	891	890	101,5 %	99,9 %
	Hors Titre 2	9 297	12 451	8 295	89,2 %	66,6 %
	Total	10 174	13 342	9 185	90,3 %	68,8 %
Mission défense	Titre 2	18 071	18 523	18 509	102,4 %	99,9 %
	Hors Titre 2	17 765	23 465	17 592	99,0 %	75,0 %
	<b>TOTAL</b>	35 836	41 988	36 101	100,7 %	86,0 %

Source : direction du budget.

CONSOMMATION GÉNÉRALE DES CP

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2007	Crédits ouverts en 2007	Consommation	% de consommation des crédits de LFI	% de consommation des crédits disponibles
144	Titre 2	537	514	513	95,6 %	99,9 %
	Hors Titre 2	1 125	1 172	1 136	101,0 %	96,9 %
	Total	1 661	1 686	1 649	99,3 %	97,8 %
178	Titre 2	14 930	15 476	15 466	103,6 %	99,9 %
	Hors Titre 2	6 090	6 621	6 437	105,7 %	97,2 %
	Total	21 021	22 097	21 904	104,2 %	99,1 %
212	Titre 2	1 726	1 643	1 639	94,9 %	99,8 %
	Hors Titre 2	1 438	1 526	1 460	101,6 %	95,7 %
	Total	3 164	3 169	3 099	98,0 %	97,8 %
146	Titre 2	877	891	890	101,5 %	99,9 %
	Hors Titre 2	9 528	10 655	9 305	97,7 %	87,3 %
	Total	10 405	11 546	10 196	98,0 %	88,3 %
Mission défense	Titre 2	18 071	18 523	18 509	102,4 %	99,9 %
	Hors Titre 2	18 181	19 974	18 339	100,9 %	91,8 %
	<b>TOTAL</b>	36 251	38 497	36 848	101,6 %	95,7 %

Source : direction du budget.

Même si la consommation d'ensemble est conforme à la loi de finances initiale, elle ne permet pas de réduire, sinon marginalement, les reports de crédits et surtout fait peser de fortes incertitudes sur les dépenses les plus stratégiques, c'est-à-dire les dépenses d'équipement et de fonctionnement du programme 146.

## II. — UNE SITUATION D'ATTENTE POUR LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

### A. UNE CONSOMMATION INSUFFISANTE DES CRÉDITS DE TITRE 5

Comme l'indique le tableau ci-après, la consommation des crédits d'équipement (titre 5) de la mission défense est relativement faible même si les AE engagées en 2007 sont supérieures aux AE ouvertes en loi de finances initiale. La consommation des AE disponibles n'atteint pas 84 % et celle des CP est inférieure à 78 %.

#### CONSOMMATION DES CRÉDITS DE TITRE 5

(en millions d'euros)

		LFI 2007 <sup>(1)</sup>	Crédits disponibles en 2007 <sup>(2)</sup>	Consommation 2007 <sup>(1)</sup>	% de consommation des crédits ouverts en LFI	% de consommation des crédits disponibles
<b>Mission défense</b>	<b>AE</b>	9 228	13 433	11 255	122,0 %	83,8 %
	<b>CP</b>	10 474	11 700	9 119	87,1 %	77,9 %
<i>dont programme 146</i>	<i>AE</i>	<i>7 677</i>	<i>10 812</i>	<i>7 986</i>	<i>104,0 %</i>	<i>73,9 %</i>
	<i>CP</i>	<i>8 741</i>	<i>9 957</i>	<i>7 570</i>	<i>86,6 %</i>	<i>76,0 %</i>

(1) Source : Rapport annuel de performances (RAP).

(2) Source : ministère de la défense.

Les crédits de titre 5 du programme 146 représentent plus de 80 % de l'ensemble des crédits d'équipement de la mission. Leur consommation révèle des écarts importants entre les programmes : certains équipements, pourtant stratégiques ou indispensables en opérations, ne bénéficient pas d'une exécution satisfaisante, ce qui pourrait remettre en cause leur existence même.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE TITRE 5 DU PROGRAMME 146

(en millions d'euros)

Action	LFI 2007	Consommation 2007	%
<b>Équipement de la composante interarmées</b>	<b>1 501</b>	<b>1 494</b>	<b>99,5 %</b>
dont Hélios II	74	31	42,2 %
dont Syracuse III	209	61	29,0 %
<b>Équipement des forces terrestres</b>	<b>1 753</b>	<b>1 405</b>	<b>80,1 %</b>
dont Tigre	196	136	69,3 %
dont aéromobilité	75	31	41,1 %
dont combat embarqué FELIN	76	23	30,4 %
<b>Équipement des forces navales</b>	<b>2 000</b>	<b>1 774</b>	<b>88,7 %</b>
dont Rafale	436	362	83,0 %
dont NH 90	106	33	31,2 %
dont FREMM	128	331	258,8 %
<b>Équipement des forces aériennes</b>	<b>2 433</b>	<b>1 888</b>	<b>77,6 %</b>
dont A400M	389	368	94,5 %
dont Rafale	1 176	1 041	88,5 %
dont MICA	107	0,1	0,1 %
<b>Préparation et conduite des opérations d'armement</b>	<b>1 053</b>	<b>1 009</b>	<b>95,8 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8 741</b>	<b>7 570</b>	<b>86,6 %</b>

Source : RAP.

Les programmes qui sont isolés dans le tableau constituent tous des priorités avérées pour les armées ou pour la sécurité de la Nation. À l'exception du programme FREMM, les crédits de tous ces programmes prioritaires ont été insuffisamment consommés en 2007. Malgré les alertes répétées des parlementaires, les crédits de l'aéromobilité de l'armée de terre n'ont été consommés qu'à hauteur de 41 %. De même, les crédits des NH 90 de la marine nationale affichent une consommation de 31 %.

Ces taux peuvent s'expliquer par des décalages dans les livraisons, retardant nécessairement le paiement. La faible consommation se traduirait alors par un affaiblissement des capacités opérationnelles des armées, condamnées à prolonger encore la fin de vie de leurs anciens équipements.

Les problèmes de livraison peuvent être dus soit à des difficultés industrielles, la production des NH 90 restant par exemple encore peu soutenue, soit à une volonté de retarder le programme pour procéder à d'éventuels réajustements.

Le niveau de consommation est également lié à l'impossibilité pour le ministère de dépasser l'autorisation parlementaire. Dans une enveloppe budgétaire limitée, il faut choisir les programmes qui feront l'objet de paiements plus tardifs. Dès lors, l'insuffisante consommation se traduit par un report de charges sur 2008. Ce phénomène est préjudiciable car il dégrade la lisibilité des opérations, place l'industriel dans une position délicate et augmente le prix des équipements à cause des intérêts moratoires que l'État devra verser.

## B. DES REPORTS DE CRÉDITS EN AUGMENTATION

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006 qui ont été reportés sur l'exécution 2007 par trois arrêtés portant report de crédits <sup>(1)</sup>.

### REPORTS INTERVENUS EN 2007

(en millions d'euros)

Programme	AE			CP		
	Titre 2	Hors titre 2	Total	Titre 2	Hors titre 2	Total
144	0	104	104	0	41	<b>41</b>
178	10	1 387	1 396	10	207	<b>216</b>
212	0	734	734	0	57	<b>57</b>
146	0	3 327	3 327	0	1 296	<b>1 296</b>
<b>Mission défense</b>	<b>10</b>	<b>5 551</b>	<b>5 561</b>	<b>10</b>	<b>1 601</b>	<b>1 611</b>

Source : RAP.

Plus de 5,5 milliards d'euros d'AE ont dû être reportés de 2006 à 2007 pour les crédits hors titre 2, soit plus de 30 % des AE hors titre 2 ouvertes en loi de finances initiale pour 2007. En ce qui concerne les crédits de paiement, les reports s'élèvent à 1,6 milliard pour les crédits hors titre 2, soit près de 9 % des CP hors titre 2 ouverts en loi de finances initiale. Ce décalage est préoccupant dans la mesure où il traduit l'insuffisance des engagements des années précédentes et met en évidence la « bosse » en matière d'équipements.

Les engagements et paiements réalisés sur l'agrégat loi de programmation militaire (LPM) <sup>(2)</sup> sont en baisse nette en 2007, les paiements dépassant pour la première fois les engagements puisqu'ils atteignent 15,6 milliards d'euros quand les engagements baissent à 14,5 milliards d'euros. Par ailleurs, compte tenu des engagements élevés des années précédentes, la défense va devoir procéder dans les prochaines années à de très importants paiements. En effet, depuis 2002, le ministère a engagé quelque 99 milliards d'euros <sup>(3)</sup> et n'a effectivement payé que 86,6 milliards d'euros, soit une différence de 12,4 milliards d'euros.

Ces décalages chroniques sont préjudiciables non seulement à la lisibilité et à la crédibilité de la loi de programmation militaire, mais surtout pénalisent l'ensemble des programmes militaires. Les armées ne peuvent disposer à temps des matériels devenus souvent indispensables, qu'il s'agisse par exemple des hélicoptères, des avions de transport ou des blindés. Par ailleurs, le non-respect de la programmation peut être lourd de conséquences pour les industriels contraints de revoir leurs plans de charge. L'exemple du programme NH 90 est à ce titre significatif : alors que la France s'est fortement engagée dans le lancement du

(1) Arrêté du 16 mars 2007 et deux arrêtés du 30 mars 2007.

(2) Compte tenu de l'évolution de la nomenclature budgétaire avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le ministère de la défense a cherché à définir un périmètre équivalent à celui de la précédente LPM. Les crédits de titre 5 ne peuvent en effet être totalement assimilés aux crédits figurant dans la LPM.

(3) Somme des engagements réalisés entre 2002 et 2007 pour l'agrégat LPM en milliards d'euros courants.

programme, prenant à sa charge 42 % des coûts de développement, elle n'a effectivement commandé ses premiers appareils qu'en 2007, six ans après ses principaux partenaires. Par conséquent, les premiers appareils français ne pourront être livrés qu'en 2011 alors qu'ils entrent déjà en service en Allemagne.

### **C. LES INTÉRÊTS MORATOIRES**

L'insuffisante consommation des AE en 2007 permet cependant d'éviter d'augmenter encore le montant des intérêts moratoires. Même si la faiblesse des engagements a des conséquences industrielles et opérationnelles, elle n'aggrave pas le décalage entre les AE et les CP.

Depuis 2003, les intérêts moratoires sont en hausse constante, passant de 20 millions d'euros en 2003 à près de 36 millions d'euros en 2006, soit 80 % d'augmentation. Des efforts significatifs ont été réalisés en 2007, permettant de ramener le montant des intérêts moratoires à 29,2 millions d'euros. Cette diminution est encourageante mais ne doit pas conduire à relâcher l'attention sur cet enjeu d'autant que les premières perspectives pour 2008 peuvent laisser présager une nouvelle augmentation. Par ailleurs, ces coûts sont étroitement liés au niveau des taux d'intérêt, or la Banque centrale européenne a laissé ses taux directeurs inchangés en juin 2008 quand la banque fédérale américaine a choisi de les baisser.





## DEUXIÈME PARTIE : LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES : UN SURCÔÛ EN HAUSSE AU DÉTRIMENT DES ÉQUIPEMENTS

### I. — PLUS DE 11 000 HOMMES SUR 29 THÉÂTRES

#### A. UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL RÉAFFIRMÉ EN 2007

En 2007, les armées françaises ont déployé près de 11 500 personnels hors de métropole sur plus de 29 théâtres. Compte tenu des spécificités de chaque théâtre, le niveau d'engagement français est extrêmement variable : la participation à la mission des Nations Unies au Liberia se limite à un seul homme, quand plus de 2 000 hommes sont déployés au Kosovo ou en Afghanistan.

La répartition des opérations extérieures fait apparaître une forte implication française en Afrique. La France y est engagée en particulier en Côte-d'Ivoire et en en Afrique centrale, que ce soit dans le cadre de l'opération *Licorne*, des opérations des Nations Unies en Côte-d'Ivoire (ONUCI) ou de l'opération *Épervier*. La résolution 1778 du conseil de sécurité des Nations Unies du 25 septembre 2007 concernant « *la paix et la sécurité en Afrique* », et plus spécifiquement au Tchad et en République Centrafricaine, a conduit notre pays à s'engager à participer activement au déploiement d'une force européenne de maintien de la paix. Les difficultés de mise en place de l'opération n'ont toutefois pas permis de déployer des troupes avant le mois de mars 2008. Ce nouvel engagement est donc sans effet financier sur l'année 2007.

Au-delà de la spécificité du continent africain, le Kosovo, le Liban et l'Afghanistan concentrent les enjeux, tant du fait du volume des forces engagées que du fait de leur contexte géopolitique.

Il peut s'agir de missions de stabilisation de théâtres en sortie de crise, avec par exemple le déploiement de la force de sécurité civile EULEX au Kosovo ou de missions plus durables d'interposition comme au Liban. Les unités peuvent également amenées à intervenir dans un contexte très proche de l'état de guerre comme en Afghanistan. La plupart des engagements se font sous commandement multinational, dans le cadre des Nations Unies, de l'Alliance atlantique ou de l'Union européenne.

Au regard des effectifs militaires globaux, l'engagement de 11 500 militaires peut apparaître mesuré, mais il ne prend pas en compte les personnels qui se préparent à partir en opérations extérieures, ni ceux qui en reviennent. Les armées ayant adopté un rythme de relève de quatre mois, pour déployer 12 000 hommes et femmes, il faut en mobiliser plus de 36 000. Par ailleurs, les forces prépositionnées participent activement aux opérations extérieures, que ce soit comme renfort des unités de métropole déployées sur les théâtres ou comme bases de soutien. Par exemple, les forces françaises déployées

dans le cadre de l'opération *Épervier* sont chargées d'assurer le déploiement effectif des soldats de l'EUFOR.

Lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées le 28 mai 2008, le général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, a souligné que l'effort consenti par la France en matière d'opérations extérieures (OPEX) est particulièrement important et qu'il apparaît comparable à celui de nos principaux alliés. Le Royaume-Uni, dont le format des armées est sensiblement comparable au nôtre, engage aujourd'hui 13 000 hommes, contre 9 000 pour l'Italie, 7 000 pour l'Allemagne et 2 700 pour l'Espagne. Il a considéré que « *même si l'effort national est sans commune mesure avec les 190 000 soldats engagés par les États-Unis d'Amérique, le taux de projection des forces armées reste important et traduit un engagement constant notre pays* ».

Le tableau suivant récapitule les effectifs engagés en 2007 sur les différents théâtres.

<b>Théâtres</b>	<b>Effectifs moyens réalisés en 2007</b>
Bosnie et Croatie	334
Macédoine et Kosovo	1 963
Côte-d'Ivoire	3 218
Afghanistan	2 270
Tchad	1 525
EU/Tchad/RCA	0
Liban	1 763
Congo	19
Autres	335
<b>Total général</b>	<b>11 427</b>

*Source : ministère de la défense.*

Le 11 500 militaires déployés interviennent toutefois dans des cadres juridiques très variables, les règles d'engagement d'une opération menée pour le compte des Nations Unies différant de celles d'une mission nationale ou d'une mission dans le cadre de l'OTAN. La diversité des mandats rend délicate la compréhension des missions dans l'opinion publique. C'est également un facteur de complexité pour les militaires déployés.

## **B. DES OPEX COMPLEXES S'INSCRIVANT DANS LA DURÉE**

Les engagements internationaux de la France en 2007 ne bouleversent pas significativement l'économie d'ensemble de ces OPEX, mais en soulignent deux évolutions fortes. Les opérations semblent désormais s'inscrire plus largement dans la durée, notamment parce qu'elles visent à assurer la stabilité politique d'une zone. L'exemple des Balkans est significatif : la France est présente en Bosnie depuis l'été 1992 et au Kosovo depuis 1999. Malgré la récente déclaration

d'indépendance de l'ancienne province serbe, notre pays ne devrait pas pouvoir se retirer rapidement du Kosovo, compte tenu de la permanence de troubles importants et de la faiblesse des structures institutionnelles et militaires du pays. De même, bien que la situation semble stabilisée en Côte-d'Ivoire, aucune élection présidentielle n'a encore pu être organisée depuis le déploiement de 2003.

Par ailleurs, les engagements français apparaissent nécessiter des matériels de plus en plus conséquents, soit parce que les troupes interviennent dans des zones particulièrement dangereuses, soit parce que les caractéristiques topographiques du terrain empêchent d'utiliser des matériels ordinaires. Pour la première fois, des chars Leclerc ont été engagés à l'extérieur du territoire. Mis à la disposition des forces déployées au Liban, ils leur assurent une protection et un soutien feu indispensable. En Afghanistan, le recours à des hélicoptères est impératif, les véhicules terrestres ne pouvant pas progresser dans des conditions de sécurité suffisante, ni atteindre certaines zones montagneuses. Ces nouveaux besoins ne sont pas sans conséquence sur les dépenses de fonctionnement, d'autant que la plupart des matériels sollicités sont en fin de vie, notamment les hélicoptères, et que des efforts importants doivent être faits pour maintenir leur disponibilité opérationnelle.

Les OPEX se caractérisent par un engagement dans la durée et par la complexité des missions nécessitant couverture aérienne, capacités de frappe, de mobilité et de renseignement. Ces missions sont le plus souvent interarmées et multinationales, sous des mandats très différents, avec des conditions d'engagement très variables.

Notre position internationale est forte. Nous avons la capacité d'une entrée en premier sur un théâtre d'opérations. Nous pouvons être nation-cadre. Cependant les conditions de financement des OPEX n'apparaissent pas encore pleinement satisfaisantes.

L'effort réalisé pour assurer la disponibilité des matériels en OPEX impacte également le fonctionnement des unités en métropole. La disponibilité des équipements s'y dégrade très significativement et aucune solution de court ou de moyen terme ne semble émerger.

## **II. — LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES OPEX**

### **A. UN FINANCEMENT INITIAL ENCORE PERFECTIBLE**

#### **1. Une dotation initiale encore insuffisante**

L'augmentation constante des dépenses liées aux OPEX a nécessité un effort budgétaire et a justifié que soit créée une ligne budgétaire spécifiquement dédiée aux OPEX. Par voie d'amendement, la loi de programmation militaire 2003-2008 précise qu'une « *ligne budgétaire spécifique aux opérations*

*extérieures sera créée en loi de finances* ». Cette disposition s'est traduite par la création dans la loi de finances initiale pour 2005 d'une première dotation de 100 millions d'euros. Cette ligne budgétaire a depuis été constamment augmentée pour tenir compte de l'évolution des opérations extérieures et pour éviter de devoir recourir à des financements complémentaires en cours de gestion.

L'insuffisance de la dotation initiale conduit à financer les engagements extérieurs en réaffectant les crédits de la mission défense, alors que ces opérations pourraient très bien être financées par des crédits supplémentaires ouverts en loi de finances rectificative.

Grâce à la modernisation des outils de gestion opérée par la LOLF, le chef d'état-major des armées peut certes réaffecter aux OPEX des crédits du programme 178 « Préparation et emploi de forces », mais il est limité par la règle de la fongibilité asymétrique. Le IV de l'article 12 de la loi organique dispose en effet qu'aucune opération de gestion « *ne peut être effectuée au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre* ». Le chef d'état-major peut donc financer les dépenses de fonctionnement liées aux OPEX en prélevant des crédits sur d'autres titres du programme 178, mais il ne peut compenser le surcoût en matière de dépenses de personnel. La création d'une ligne spécifique dédiée aux OPEX permet de neutraliser partiellement cette difficulté puisqu'elle isole les surcoûts. Le traitement ordinaire des personnels déployés en OPEX sera ainsi financé sur les crédits de titre 2 du programme 178, seules les primes et bonifications seront prises en charge par la dotation OPEX.

Aux termes de l'article 13 de la LOLF, seul un décret d'avance peut remettre en cause la fongibilité asymétrique à condition d'une part qu'il procède à des annulations équivalentes et que d'autre part le recours à cette procédure soit justifié par l'urgence. Or depuis 2005 les OPEX sont systématiquement financées, même partiellement, par des crédits ouverts par un décret d'avance, fragilisant ainsi l'exception. L'urgence semble s'inscrire dans la durée et se répéter chaque année, soulignant l'insuffisance de la dotation initiale.

## **2. Les remboursements internationaux**

La plupart des engagements français se faisant dans un cadre multinational, ils font l'objet de remboursements des organisations cadres. Ces reversements restent toutefois très limités et n'interviennent souvent qu'au terme d'une procédure longue et fort complexe. Au titre des forces déployées au Liban et en Côte-d'Ivoire, la France a ainsi reçu de l'ONU un peu plus de 15 millions d'euros en 2007, soit moins de 7 % du coût total de ces opérations.

Le calcul de ces remboursements est effectué sur une base forfaitaire qui ne couvre que très partiellement l'usure des matériels, assurant une contribution de 1 028 dollars par mois et par homme.

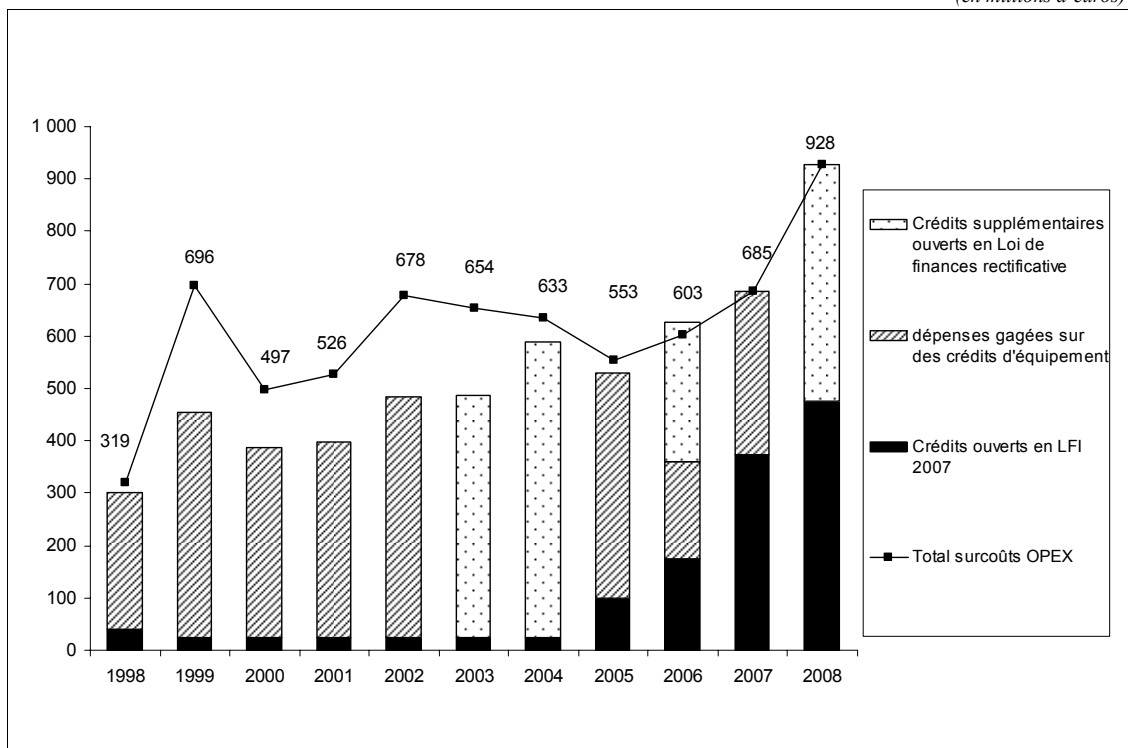
## B. LES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT EN 2007

### 1. Un surcoût en forte hausse

L'évolution du coût des OPEX montre une augmentation constante depuis 2005, les années 2002 à 2005 s'étant précédemment caractérisées par une baisse légère des dépenses en matière d'OPEX. Le graphique suivant présente l'évolution du surcoût OPEX depuis 1998.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES SURCÔÛTS OPEX DE 1998 À 2008

(en millions d'euros)



Source : ministère de la défense.

Entre 2005 et 2007, le coût des opérations extérieures a donc augmenté de 24 %, la dotation initiale augmentant pour sa part de 37,5 % sur la même période. Les premières prévisions pour 2008 font état d'une nouvelle hausse de ces dépenses de l'ordre de 35 % alors que la dotation initiale n'a augmenté que de 27 %.

La structure des dépenses apparaît globalement stable même si, comme le montre le tableau suivant, les dépenses de personnel sont légèrement en retrait en 2007 par rapport à 2006. Passant de 54 % à 52 % des dépenses totales, elles augmentent pourtant en valeur. La différence s'explique essentiellement par la hausse corrélative des dépenses d'intervention (titre 6). Plutôt que de rémunérer directement certains de ces soldats déployés sous mandat international, la France verse désormais une subvention aux organisations (OTAN, Union européenne), charge à elles de payer par la suite les militaires déployés dans le cadre des opérations. En revanche, il convient de rester extrêmement vigilant sur l'évolution des dépenses de fonctionnement : la sollicitation accentuée de nouveaux matériels peut en effet augmenter les dépenses de maintien en condition opérationnelle.

Les premiers éléments financiers pour 2008 semblent confirmer ces tendances. Par exemple pour un hélicoptère *Puma*, chaque heure de vol nécessitait initialement 6 heures de maintenance. Ce sont maintenant 12 heures qui doivent y être consacrées, renchérissant ainsi le coût de l'heure de vol. De même, la vétusté des avions de transport *Transall* explique la hausse constante des dépenses d'entretien. Le tableau ci-après répartit le surcoût OPEX par nature des dépenses.

#### SURCÔUT OPEX PAR NATURE DES DÉPENSES EN CP

(en millions d'euros)

	2006		2007		2008	
	Montant exécuté	% du total	Montant exécuté	% du total	prévisions d'exécution	% du total
Par titre						
Titre 2	332	54 %	354	52 %	417	45 %
Titre 3	241	39 %	280	41 %	367	40 %
Titre 5	7	1 %	16	2 %	35	4 %
Titre 6 (subvention OTAN-UE)	30	5 %	34	5 %	109	12 %
Total autres titres	279	46 %	331	48 %	511	55 %
<b>Total OPEX</b>	<b>611</b>	<b>100 %</b>	<b>685</b>	<b>100 %</b>	<b>928</b>	<b>100 %</b>
Par armée						
Terre	326	53 %	358	52 %	482	52 %
Air	94	15 %	111	16 %	181	20 %
Marine	60	10 %	65	9 %	71	8 %
Gendarmerie	24	4 %	21	3 %	22	2 %
Autres	106	17 %	130	19 %	172	19 %
<b>Total</b>	<b>611</b>	<b>100 %</b>	<b>685</b>	<b>100 %</b>	<b>928</b>	<b>100 %</b>

Source : ministère de la défense.

## 2. L'annulation de crédits d'équipement pour financer les OPEX

Le projet de loi de finances pour 2007 consacre 375 millions d'euros aux OPEX (ministère de la défense et gendarmerie nationale) dans le cadre de l'action 6 du programme 178 « Préparation et emploi des forces » et du programme 152 « Gendarmerie nationale ».

Le décret d'avance du 27 novembre 2007 ouvre 272,5 millions d'euros supplémentaires en CP pour le programme 178 mais annule dans le même temps 272,5 millions d'euros en CP sur le programme 146 « Équipement des forces ».

Habituellement, les crédits d'équipement annulés par décret d'avance sont rétablis en loi de finances rectificative. Or la loi de finances rectificative pour 2007 ne procède à aucun rétablissement de crédits. Le surcoût lié aux OPEX a donc été financé en 2007 uniquement grâce à une baisse des crédits d'équipements.

Toutefois, le ministère de la défense a fait valoir au rapporteur que la provision prévue au programme 152 suffit à couvrir le surcoût pour les OPEX des gendarmes. Compte tenu des remboursements obtenus de l'OTAN, le décret d'avance publié le 27 novembre 2007 ne doit par ailleurs augmenter la provision que de 272 millions d'euros, au lieu de 453 millions d'euros comme en 2006.

### **C. ANTICIPER L'INCIDENCE SUR LES PENSIONS**

À plus long terme, il convient de s'interroger sur l'incidence budgétaire en termes de pensions des opérations extérieures. Les militaires déployés en OPEX bénéficient en effet de légitimes bonifications qui permettent de prendre en compte les conditions difficiles dans lesquelles ils sont amenés à exercer leur métier. Ces bonifications peuvent leur permettre soit de quitter plus tôt les armées, soit de prétendre à une pension plus élevée. Il importe donc que le ministère de la défense anticipe ces nouvelles dépenses de façon à ce que ces militaires bénéficient pleinement de leurs avantages lorsqu'ils quitteront les armées.

## **III. — UN NOUVEAU CADRE D'EMPLOI POUR LES OPEX DÈS 2008**

### **A. UN NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE ET UNE RÉDÉFINITION DES PRÉPOSITIONNEMENTS**

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale présenté le 17 juin dernier par le Président de la République propose un nouveau positionnement stratégique de la France, remettant en cause les prépositionnements actuels. Les efforts devraient se concentrer sur un arc de crise allant de la Méditerranée au golfe persique. Les bases les plus éloignées de cet axe pourraient voir leurs moyens diminuer voire disparaître tandis que la base de Djibouti serait maintenue voire renforcée.

De même, à l'occasion des questions au Gouvernement le mercredi 23 janvier dernier, le rapporteur a interrogé le ministre de la défense sur les conséquences de la création, dès 2009, « *d'une base militaire permanente à Abou Dhabi [afin...] de renforcer [... la] présence dans le Golfe arabo-persique [et de compléter] l'arc de force du dispositif français* ». Le ministre a alors souligné que cette décision permet de renforcer la présence française dans « *cette*

*région névralgique* » et qu'elle s'inscrira dans une politique partenariale avec l'ensemble des pays de cette zone.

Plus globalement, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale modifie le contrat opérationnel actuellement imposé aux armées fondé sur la capacité de projection de 50 000 hommes. En le ramenant à 30 000 militaires <sup>(1)</sup>, il vise à en renforcer l'efficacité et l'opérationnalité. Même si la France n'a jamais engagé 50 000 militaires en même temps hors du territoire, dans les quarante dernières années, la réduction de format du contrat opérationnel ne pourra se faire qu'avec un renforcement et une amélioration des capacités de projection. Conjuguée à la réduction du volume des forces prépositionnées, cette décision nécessite un effort particulier en matière d'équipements de projection et en termes de capacités de réaction immédiate.

Ces interrogations budgétaires sur les OPEX ne peuvent être séparées des préoccupations opérationnelles de nos forces. Le chef d'état-major des armées a souligné devant la commission de la défense que les matériels actuellement projetés sont très fortement sollicités outre une moyenne d'âge très élevée. Dans son discours sur le Livre blanc du 17 juin, le Président de la République a d'ailleurs indiqué que le transport stratégique et la protection du combattant constituaient, avec l'aéromobilité, des priorités.

À plus long terme, nos forces devront pouvoir s'appuyer sur le trinôme opérationnel composé du VBCI, des hélicoptères NH 90 et Tigre et du système FELIN. Malgré les premières livraisons, les crédits affectés au programme VBCI n'ont été consommés en 2007 qu'à hauteur de 67 %. Ce dispositif, associant des blindés, des moyens aériens et des systèmes individuels, ne sera toutefois pleinement opérationnel que si les troupes disposent des informations adéquates fournies par les satellites, les drones et le renseignement humain.

## **B. UN RENFORCEMENT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX**

Parallèlement à l'évolution de sa doctrine géopolitique avec la redéfinition de ses implantations internationales, en 2007, la France a marqué sa volonté de renforcer sa présence dans des opérations internationales. Conformément aux décisions du Président de la République, la France s'engage au Tchad en participant à l'opération communautaire EUFOR et renforce sa présence en Afghanistan.

Ces nouveaux engagements bouleversent significativement l'équilibre des forces déployées, puisqu'ils représentent une hausse de près de 20 % des effectifs en OPEX. Les opérations extérieures semblent en effet se caractériser, outre l'allongement de la durée, par un besoin croissant de personnels déployés, et ce, dès le départ de l'opération. Il serait possible de considérer que l'effort initial est la contrepartie d'un engagement plus court, densifiant l'effort réalisé. Or les

---

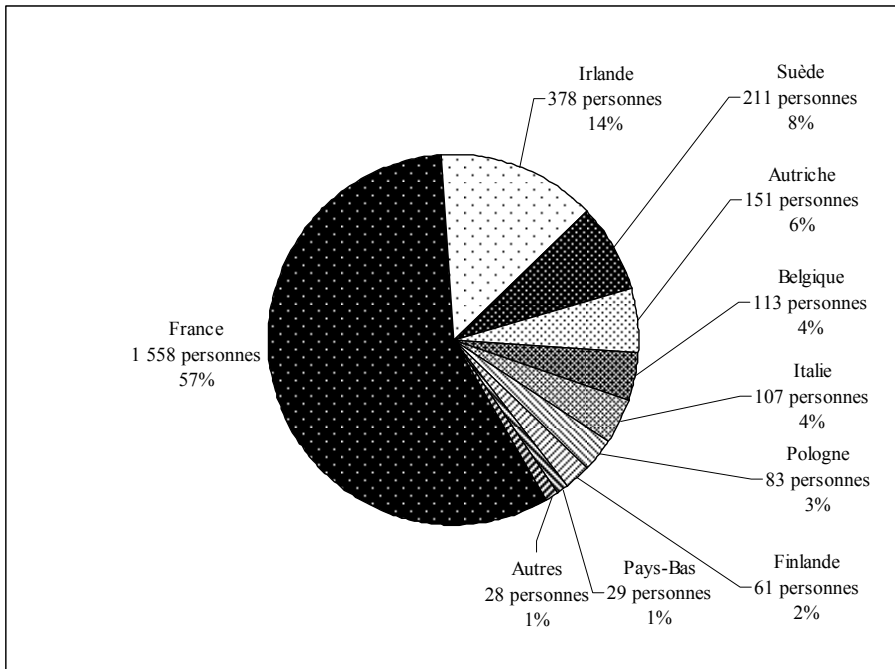
(1) Ces 30 000 militaires seraient déployables en six mois, pour un an.



exemples de la Côte-d'Ivoire et de l'Afghanistan infirment cette hypothèse : plus de cinq ans après les accords de Linas-Marcoussis, 1 000 militaires sont encore déployés en Côte-d'Ivoire. De même, alors que près de 53 000 militaires de toutes nationalités <sup>(1)</sup> sont déployés en Afghanistan depuis décembre 2001, il est apparu nécessaire d'envoyer au contingent français un renfort de plusieurs centaines d'hommes.

L'opération EUFOR met par ailleurs en évidence les limites de la défense européenne : bien qu'un consensus soit rapidement intervenu autour de la nécessité d'une intervention au Tchad et plus spécifiquement au Darfour, il a été très difficile de réunir les unités pour cette mission. La France a choisi de faire de la construction de l'Europe de la défense une priorité de sa présidence de l'Union européenne débutant le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Pour marquer sa volonté, le Président de la République a donc choisi d'envoyer quelques 1 558 hommes au Tchad et de mettre les forces déjà déployées dans le cadre de l'opération *Épervier* au service des unités de l'EUFOR. Le graphique suivant présente la composition des unités de l'EUFOR et fait apparaître que les forces françaises représentent 57 % du total des effectifs.

PARTICIPATIONS NATIONALES À L'EUFOR



Source : ministère de la défense.

(1) Source : site officiel de la FIAS - <http://www.nato.int/isaf/topics/expansion/index.html>.

### C. UN FINANCEMENT MAL ASSURÉ POUR 2008

Compte tenu de l'évolution des engagements français en 2008, le surcoût OPEX devrait atteindre 928 millions d'euros. Même si cette prévision était corrigée, ce serait dans des proportions limitées. Cette hausse de 36 % apparaît inquiétante car, à ce jour, aucun financement n'a encore été trouvé.

Si le mécanisme de 2007 se reproduit, les crédits d'équipement seront encore amputés de plusieurs centaines de millions d'euros. Il importe donc que le ministre de la défense et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique s'engagent, dès maintenant, à maintenir les crédits de titre 5 en finançant l'intégralité du surcoût OPEX par des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

\*

\*       \*

Lors de la séance du jeudi 19 juin 2008, la commission a examiné, en commission élargie à l'ensemble des députés, les crédits de la mission « Défense » du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.