

MISSION « DÉFENSE »

MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux

I. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN PERSPECTIVE	3
A. UN RETARD D'INVESTISSEMENT DE L'ORDRE DE 24 MILLIARDS D'EUROS EN 2008 POUR RÉALISER PHYSIQUEMENT LE « MODÈLE D'ARMÉE 2015 »	3
1. <i>Un retard d'investissement de l'ordre de 24 milliards d'euros en 2008, selon le Livre blanc</i>	3
2. <i>Un ordre de grandeur confirmé par l'analyse des principaux équipements « manquants » par rapport au « modèle d'armée 2015 »</i>	4
3. <i>Un vieillissement préoccupant du matériel</i>	6
B. LE RETARD PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION N'EXPLIQUE QUE LA MOITIÉ DES ÉQUIPEMENTS MANQUANTS	6
1. <i>La loi de programmation 1997-2002 : des dépenses inférieures d'environ 13 milliards d'euros aux crédits programmés</i>	6
2. <i>La loi de programmation 2003-2008 : des dépenses inférieures de seulement 1,5 à 3 milliards d'euros à la programmation ?</i>	7
3. <i>La dérive des coûts de certains programmes depuis 2003</i>	11
C. QUELLES CONSÉQUENCES POUR LA FUTURE LOI DE PROGRAMMATION ?	13
1. <i>Une diminution de la part des dépenses militaires dans le PIB, malgré un traitement favorable réservé au budget de la Défense</i>	13
2. <i>Une enveloppe de 200 milliards d'euros de crédits d'équipement sur les deux prochaines lois de programmation militaire 2009-2014 et 2015-2020</i>	14
3. <i>Une contrainte forte : 44 milliards d'euros de restes à payer fin 2007</i>	15
4. <i>Vers une réduction de la « bosse programmatique » à 3 milliards d'euros au total sur la période 2009-2011 ?</i>	20
5. <i>Quels sont les programmes qui pourraient être revus à la baisse ?</i>	21
II. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS	23
A. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	23
B. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS PRÉVUE PAR LE LIVRE BLANC	26
1. <i>Une réduction à la baisse de l'objectif de projection de l'armée de terre, qui permettrait d'économiser 20.000 emplois</i>	26
2. <i>Une réduction qui proviendrait essentiellement de la révision générale des politiques publiques</i>	27
III. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007	27
A. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2007	27
1. <i>Un « taux de succès » global de l'ordre de 64 %, supérieur à celui enregistré en 2006</i>	27
2. <i>Parmi les principaux indicateurs, un niveau critique est atteint pour la capacité de transport de l'armée de l'air</i>	28

B. LA NON-CONSOMMATION DES CRÉDITS DE REPORT	29
1. <i>L'application à la défense de la norme de dépense ministérielle</i>	29
2. <i>Des reports de crédits et des restes à payer toujours importants</i>	33
3. <i>L'accentuation de certaines dérives antérieures, défavorables à l'équipement</i>	35
C. LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES SUSCITE CERTAINES	
INTERROGATIONS TECHNIQUES	36
1. <i>Le montant des autorisations d'engagement</i>	36
2. <i>Les coûts complets</i>	37
D. L'IMPACT DES DÉPENSES DE LA MISSION « DÉFENSE » SUR LE BESOIN DE	
FINANCEMENT AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT	37

ENTRE EXÉCUTION 2007 ET PROGRAMMATION À L'HORIZON 2020

I. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN PERSPECTIVE

A. UN RETARD D'INVESTISSEMENT DE L'ORDRE DE 24 MILLIARDS D'EUROS EN 2008 POUR RÉALISER PHYSIQUEMENT LE « MODÈLE D'ARMÉE 2015 »

1. Un retard d'investissement de l'ordre de 24 milliards d'euros en 2008, selon le Livre blanc

Le récent *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* évalue la « **bosse programmatique** » 2009-2014, c'est à dire les crédits qui seraient nécessaires, en plus des crédits d'équipement habituels – de l'ordre de 15,5 milliards d'euros par an – pour réaliser au cours de la prochaine loi de programmation militaire 2009-2014 le « modèle d'armée 2015 », à **plus de 35 milliards d'euros** (soit 6 milliards d'euros par an de 2009 à 2014), dont **24 milliards d'euros** provenant de la sous-exécution de la programmation 1997-2008.

D'un côté, selon le *Livre blanc*, page 285 : « *La professionnalisation des armées, lancée en 1996, fut assise sur la réalisation d'un modèle d'armée à l'horizon 2015, qui devait être atteint par trois lois de programmation successives. En 2007, le ministère de la Défense estimait que les besoins en équipements à financer pour atteindre ce modèle supposaient, par rapport à la dotation 2008, un surcroît de 6 milliards d'euros annuels en moyenne pendant six ans, à verser à partir de 2009. Ces montants auraient représenté une hausse de 40 % des dépenses annuelles d'études, d'entretien et d'acquisition des équipements, qui s'élèvent en 2008 à 15,6 milliards d'euros* ». Un effort supplémentaire de 6 milliards d'euros pendant 6 années correspond à une « **bosse** » de plus de 35 milliards d'euros.

D'un autre côté, le *Livre blanc*, page 286, évalue les manques de financement à l'origine de la « bosse » au cours des deux seules programmations 1997-2002 et 2003-2008 à **24 milliards d'euros**, conformément au tableau ci-après.

La « bosse programmatique » pour réaliser le « modèle d'armée 2015 », selon le Livre blanc

(en milliards d'euros, sur la période 2009-2014)

	« Bosse » cumulée, sur 6 ans	« Bosse » annuelle résultante**
Sous-exécution de la loi de programmation 1997-2002	13	2
Sous-exécution de la loi de programmation 2003-2008	11*	2
<i>Ecart entre LFI et loi de programmation</i>	1	0
<i>Financement du surcoût des OPEX par des crédits d'équipement</i>	1	1
<i>Coûts non prévus (programmes, MCO)</i>	9*	1
Autres	12*	2
Sous-exécution des lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008	24	4
Total général (« bosse programmatique »)	35**	6

* Montants calculés par différence par vos rapporteurs spéciaux. ** Montants calculés par vos rapporteurs spéciaux.

Source : d'après le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, juin 2008

La « bosse », d'un montant analogue (plus de 10 milliards d'euros) pour chaque loi de programmation, serait cependant d'une nature différente :

- la non-réalisation de la loi de programmation 1997-2002 proviendrait très majoritairement de **dépenses** inférieures à la programmation, comme on le verra ci-après ;

- la non-réalisation de la loi de programmation 2002-2008 proviendrait en revanche très majoritairement de **dérives de coût**, empêchant d'atteindre les objectifs physiques, alors que les objectifs en termes de moyens financiers le sont à peu près.

Compte tenu du montant global de la programmation (de l'ordre de 90 milliards d'euros dans chaque cas), les 24 milliards d'euros de sous-exécution de la période 1997-2008 correspondent à **une sous-exécution physique du « modèle d'armée 2015 » de l'ordre de 13 %**.

2. Un ordre de grandeur confirmé par l'analyse des principaux équipements « manquants » par rapport au « modèle d'armée 2015 »

Cet ordre de grandeur d'un retard d'équipement de 24 milliards d'euros, pour une « bosse » totale de 35 milliards d'euros, est confirmé par la comparaison des équipements actuels et de ceux prévus pour 2015 par la loi de programmation militaire 1997-2002, qui définissait le « modèle d'armée 2015 ».

On peut mentionner, en particulier, **deux grands programmes** ayant, en 2008, **un grand nombre d'unités restant à acquérir** pour réaliser le « modèle d'armée 2015 » tel que défini par la loi de programmation militaire 1997-2002 :

- le Rafale, dont 200 unités devaient avoir été livrées en 2015 (dont 60 dans leur version Marine, et 140 dans leur version Air)¹, alors que, selon les prévisions actuelles, seulement 68 Rafale (dont 26 dans leur version Marine et 42 dans leur version Air) devraient avoir été livrés en 2008² (ce qui impliquerait donc d'acquérir environ 130 appareils d'ici à 2015 pour atteindre le « modèle d'armée 2015 ») ;

- les 52 « avions de transport modernes » évoqués par la loi de programmation militaire 1997-2002, correspondant à l'A400M, dont 50 exemplaires sont commandés, mais qui devraient être livrés de 2009 à 2019³.

A titre illustratif, vos rapporteurs spéciaux se sont efforcés de calculer le coût global que représenterait l'acquisition des principales unités manquantes pour **ces deux programmes**. Ils parviennent à un coût de l'ordre de **20 milliards d'euros**, soit plus de la moitié de la « bosse » indiquée par le *Livre blanc*.

Le tiers de la « bosse » paraît provenir du retard du programme Rafale, dont environ 130 unités devraient être acquises de 2009 à 2015 pour atteindre les objectifs du « modèle d'armée 2015 », pour un coût global de l'ordre de 12 milliards d'euros.

Une tentative de décomposition de la « bosse programmatique » pour deux des principaux programmes

(en millions d'euros et en milliards d'euros)

	Nombre d'unités restant à acquérir pour réaliser le « modèle d'armée 2015 » (hypothèse) (1)	Coût unitaire (hypothèse) (millions d'euros)	Coût total des unités restant à acquérir pour réaliser le « modèle d'armée 2015 » (milliards d'euros)
Rafale	130	90	11,7
Avions de transport	50	[120]	6 (2)
Total			Env. 20

(1) L'imprécision du « modèle d'armée 2015 » tel que défini par la loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 ne permet de retenir que des ordres de grandeur.

(2) Source : projet annuel de performances pour 2008.

Sources : calculs de vos rapporteurs spéciaux

¹ Sources : loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 ; avis n° 89 (1996-1997) de notre collègue Hubert Falco, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 1997.

² Source : projet annuel de performances pour 2008.

³ Source : projet annuel de performances pour 2008.

3. Un vieillissement préoccupant du matériel

Il découle de ces retards d'investissement **un vieillissement préoccupant du matériel**, dont le « record » est détenu par les avions ravitailleurs, qui ont en moyenne 45 ans, les autres matériels particulièrement anciens (âgés d'une trentaine d'années) concernant :

- l'aéromobilité : hélicoptères de manœuvre et avions de transport tactique (C130 Hercules et C160 Transall), devant être remplacés respectivement par l'hélicoptère NH90 et l'A400M ;

- les blindés légers de l'armée de terre : véhicules de l'avant blindé (VAB) et blindés chenillés légers AMX 10 P, ces derniers devant être remplacés par le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI).

L'âge moyen des principaux matériels

(en années)

	Age moyen
Avions ravitailleurs	45
Hélicoptères de manœuvre (Puma, Cougar, Lynx, SuperFrelon)	30
Véhicules de l'avant blindés	28
Avions de transport tactique (C 160 et C 130)	28
Véhicules blindés d'infanterie AMX10P et VBCI (41 livrés en 2008)	26
Pétroliers-ravitailleurs (coque unique = hors norme 2008)	24
Blindés roue-canon (AMX 10 RC)	23
Frégates de combat	21
Véhicules tactiques (Peugeot P4)	20
Sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) type Rubis	20
Poids lourds (TRM 10000, VTL)	20
Avions de chasse (hors Rafale)	20
Artillerie	18
Avions de détection aéroportée (AWACS)	17
Avions de patrouille maritime Atlantique 2	15

Source : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, juin 2008

B. LE RETARD PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION N'EXPLIQUE QUE LA MOITIÉ DES ÉQUIPEMENTS MANQUANTS

1. La loi de programmation 1997-2002 : des dépenses inférieures d'environ 13 milliards d'euros aux crédits programmés

Dans le cas de la loi de programmation **1997-2002**, notre ancien collègue Maurice Blin¹, alors rapporteur spécial des crédits d'équipement de la mission « Défense », évaluait dès 2002 l'écart cumulé de dépenses par rapport à la version initiale de la loi, à **8,64 milliards d'euros** de 2002,

¹ Rapport général n° 68 (2002-2003).

auxquels il fallait ajouter des crédits qui auraient dû s'ajouter à la programmation, mais qui s'y étaient en partie substitués, telles celles relatives au budget de la recherche civile et du développement (BCRD).

La Cour des comptes, de son côté, a toujours considéré que le niveau insuffisant des dépenses (et non de crédits d'équipement souvent non dépensés et détournés sur d'autres lignes) équivalait à une annuité de programmation soit un chiffre très proche de celui retenu par le *Livre blanc*.

Au total, le retard de dépenses par rapport à la programmation 1997-2002 est de l'ordre de **13 milliards d'euros**.

La sous-exécution financière de la loi de programmation militaire 1997-2003

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
LPM 1997-2002	14 265	14 265	14 265	14 265	14 265	14 265	85 590
Revue de programmes (RDP)			13 604	13 604	13 604	13 604	54 416
LFI	14 283	12 965	13 696	13 003	12 871	12 274	79 092
Exécution (LFE)	13 417	12 246	12 291	12 325	12 177	12 127	74 583
Budget civil de recherche et de développement (BCRD)	322	80	143	235	193	191	1 164
Sommes versées à la Polynésie au titre des conventions passées, hors loi de programmation, entre le territoire et l'Etat	23	40	67	103	116	92	441
LFI-BCRD-Polynésie-LPM/RDP	-327	-1 420	-779	-1 600	-1 703	-2 274	-8 103
LFE-BCRD-Polynésie-LPM/RDP	-1 193	-2 139	-1 523	-1 618	-1 736	-1 760	-9 969
LFE-BCRD-Polynésie-LPM	-1 193	-2 139	-2 184	-2 278	-2 397	-2 421	-12 612

Source : ministère de la défense

2. La loi de programmation 2003-2008 : des dépenses inférieures de seulement 1,5 à 3 milliards d'euros à la programmation ?

On a vu que, selon le *Livre blanc*, la loi de programmation 2003-2008 correspond à environ la moitié du retard pris pour la réalisation physique du modèle d'armée 2015 (11 milliards d'euros¹, sur un total de 24 milliards d'euros). **Paradoxalement, d'un point de vue strictement financier, il ne paraît manquer que de 1,5 à 3 milliards d'euros par rapport aux dépenses prévues par la programmation.** Ce paradoxe s'explique par le fait que, contrairement à la loi de programmation 1997-2002, **la loi de programmation 2003-2008 s'est surtout caractérisée par des dérives de coûts.**

Le tableau ci-après dresse un bilan **purement financier** de la loi de programmation 2003-2008.

¹ Montant déduit par vos rapporteurs spéciaux des autres chiffres indiqués par le *Livre blanc* (cf. supra).

Le *Livre blanc* évalue la **différence de crédits entre la loi de programmation et la loi de finances initiale** à 1 milliard d'euros sur la période 2003-2008, ce qui sous-estime peut-être la réalité. Le manque de crédits paraît plutôt devoir être évalué à **1,5 milliard d'euros**, répartis entre :

- le fait que les « annuités LPM » sont indexées par le gouvernement au taux de 1,5 %, alors que la loi de programmation militaire prévoit une indexation sur l'inflation (ce qui correspond à un manque de crédits cumulé de 0,5 milliard d'euros si l'inflation est bien de 2,9 % en 2008, comme le prévoit actuellement le consensus des conjuncturistes) ;

- la politique de maîtrise des dépenses publiques, qui a conduit, depuis 2005, à une réduction des crédits de 0,2 % chaque année sur l'ensemble du budget de la défense, pensions comprises (soit un manque de crédits cumulé de 0,5 milliard d'euros) ;

- le fait que les crédits inscrits en loi de finances initiale sont inférieurs aux « annuités LPM » ainsi calculées par le gouvernement (soit un manque de crédits cumulé là encore de 0,5 milliard d'euros).

Le « bourrage », c'est-à-dire l'affectation d'une partie de l'« enveloppe LPM » à des dépenses qui n'en relèvent pas a priori, réduit encore les crédits disponibles. Cette notion correspond essentiellement au programme 191 « Recherche duale » (ex-budget civil de recherche et de développement, BCRD), au bénéfice principalement du CNES. L'ambiguïté de la rédaction de la loi de programmation militaire 2003-2008¹ ne permet pas de déterminer si les annuités qu'elle prévoit s'entendent hors recherche duale. Le gouvernement a fait le choix de considérer que tel n'était pas le cas. Ces dépenses s'élevant à environ 0,2 milliard d'euros par an, les « bourrages » réduisent d'environ 1,3 milliard d'euros sur 6 ans les crédits disponibles pour les dépenses entrant explicitement dans le champ de la loi de programmation. Ainsi, si la consommation des crédits affichée par le gouvernement, qui comprend les « bourrages », est quasiment égale aux crédits de loi de finances initiale (avec un manque cumulé de seulement 0,2 milliard d'euros sur la période), si l'on considère que les « bourrages » ne relèvent pas de la loi de programmation militaire, **l'écart entre la loi de finances initiale et l'exécution correspond à une sous-consommation de plus de 1,5 milliard d'euros.**

Les transferts vers le CEA, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an, qui financent en particulier certains programmes liés à la dissuasion nucléaire – et qui ont été reclassés en dépenses en 2008 –, relèvent en revanche incontestablement de la loi de programmation militaire.

Cette légère sous-exécution de la loi de programmation militaire provient en partie du mode de financement des opérations extérieures (OPEX).

¹ « Au-delà de 2003, la part du budget civil de recherche qui relève de la défense et les charges afférentes à la restructuration de la direction des constructions navales, à l'exclusion de la recapitalisation, seront évoquées dans le cadre des discussions budgétaires annuelles. »

En effet, les OPEX font l'objet d'une forte sous-budgétisation en loi de finances, et sont financées par des annulations de crédits d'équipement. De 2003 à 2007, les « *surcoûts OPEX financés par des crédits d'équipement* » ont été, selon le *Livre blanc*, de 0,9 milliard d'euros.

Au total, la sous-exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008 pourrait être de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, voire 3 milliards d'euros si l'on considère que les « bourrages » n'ont pas vocation à être financés par l'« enveloppe LPM ».

L'exécution financière de la loi de programmation militaire 2003-2008

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
La détermination de l'enveloppe prévue par la LPM :							
Annuité LPM en euros 2003 (montants figurant dans la LPM)	13,7	14,6	14,7	14,8	15	15,1	87,9
Ce qu'aurait été une indexation sur l'inflation (prévue par la LPM)	13,7	14,8	15,2	15,6	15,9	16,5*	91,8
Annuité LPM effectivement retenue par le gouvernement (indexation de 1,5 % par an)	13,7	14,8	15,2	15,5	15,9	16,2	91,3
Ecart par rapport à une indexation sur l'inflation	0	0	-0,1	0	0	-0,3	-0,4
Annualité LOPSI	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,9
CP assurant la neutralité fiscale (TVA) du changement de statut de DCN		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6
Abattement de 0,2 % sur l'ensemble du budget de la défense, pensions comprises			-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4
Transferts TV/TIII							
2003	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0	0	-0,4
2004	0	0	0	0	0	0	-0,1
2005	0	0	0	0	0	0	0
Consolidation	0	0	0	0	-0,2	-0,2	-0,4
Enveloppe prévue par la LPM, selon le gouvernement	13,6	14,9	15,2	15,7	15,9	16,3	91,7
La loi de finances initiale :							
LFI	13,6	14,8	15,1	15,5	15,9	16	90,7
Ecart de l'enveloppe LPM (telle qu'évaluée par le gouvernement) et de la LFI	-0,1	0	-0,1	-0,1	0	-0,2	-0,5
L'exécution :							
Dépenses qui ne relèvent pas <i>a priori</i> de la LPM (« bourrage ») :							
<i>Recherche duale (ex-BCRD), au bénéfice du CNES</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,2
<i>Restructuration de DCN (volet social)</i>	0	0,1	0	0	0	0	0,2
	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	1,3
Consommation (transferts CEA compris) :							
Consommation dont « bourrage » ci-avant	13,3	13,8	15,7	16	15,7	16	90,5
Ecart entre consommation y c « bourrages » et LFI	-0,3	-1	0,6	0,6	-0,2	0**	-0,2
Consommation hors « bourrage » ci-avant	13,1	13,5	15,5	15,8	15,5	15,8**	89,2
Ecart entre consommation hors « bourrages » et LFI	-0,4	-1,3	0,4	0,3	-0,4	-0,2**	-1,6
Ecart entre consommation hors « bourrages » et loi de programmation militaire indexée sur l'inflation							-3,3

* Hypothèse d'inflation de 2,9 % en 2008 (Consensus Forecasts, juin 2008). ** Prévision.

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux, d'après la Cour des comptes et le ministère de la défense

3. La dérive des coûts de certains programmes depuis 2003

Si l'enveloppe financière de la loi de programmation militaire a été assez correctement respectée tant en prévision qu'en exécution au cours des années 2003-2008, le gonflement d'environ 9 milliards d'euros¹ de la bosse programmatique au cours de cette période a pour cause principale le décalage croissant entre le coût réel d'une programmation des équipements arrêtée en termes physiques lors du vote des lois de programmation et son évaluation financière initiale, au mieux indexée au rythme de l'inflation.

a) Les moyens de contrôle du Parlement sont insuffisants, ce qui motive l'amendement proposé par vos rapporteurs spéciaux au présent projet de loi de règlement

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que constater que **les moyens de contrôle par le Parlement des coûts des principaux programmes d'armement sont encore aujourd'hui insuffisants.**

Ils avaient essayé d'y parer grâce à l'article 104 de la loi n° 2006 1666 du 21 décembre 2006 de finances initiale pour 2007, adopté par le Sénat à leur initiative. On rappelle que, selon cet article, « *lorsque la première tranche d'autorisations d'engagement d'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrite en loi de finances de l'année, le ministère de la défense informe le Parlement de l'évaluation du coût global du programme d'armement et de l'échéancier prévisionnel de sa réalisation dès qu'ils sont arrêtés* ».

Cet article ne porte que sur l'avenir et **ne s'applique pas aux principaux programmes en cours.**

C'est pourquoi **vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement au présent projet de loi de règlement, modifiant l'article 104 de la loi de finances initiale pour 2007, afin de prévoir qu'est communiqué chaque année au Parlement l'échéancier remis à jour des principaux programmes d'armement.**

b) Les dérives de coût constatées

Pour ce qui est du coût **global** des programmes, le tableau ci-après montre, sur la période 2003-2007, une dérive du coût de 8 programmes, pour un montant global de « seulement » **1,5 milliard d'euros**, dont environ **la moitié** pour des programmes relatifs à la dissuasion nucléaire, et 300 millions d'euros pour le Rafale et l'A400M.

¹ Montant déduit par vos rapporteurs spéciaux des autres chiffres indiqués par le Livre blanc (cf. supra).

Le coût des principaux programmes : prévision et exécution (2003-2007)

(en millions d'euros de 2003)

Programme	Dotation LPM	Dotation LFI	Exécution constatée	Exécuté LFI	Exécuté LPM
SNLE NG et son environnement	1 714	1 785	2 054	269	340
Missile MSBS M51	2 460	2 677	2 795	117	334
FSAF (Famille de systèmes sol-air futurs)	594	751	844	92	250
RAFALE	6 835	6 778	7 026	248	192
A 400 M (avion de transport futur)	1 025	1 139	1 149	10	123
SCCOA étape 3 (Système de commandement et de conduite des opérations aériennes)	0	135	91	-44	91
SUPER ETENDARD Standard 5	0	113	84	-29	84
Mirage 2000 N - K3	0	96	80	-16	80
Total des principaux programmes présentant des surcoûts par rapport à la LPM	12 628	13 475	14 122	647	1 494
LRM NG	108	39	29	-10	-80
MIDS	122	33	19	-14	-103
Valorisation 155 AU F1	159	78	55	-23	-104
Torpille MU 90	167	140	59	-80	-108
MARTHA étape2	168	84	56	-28	-112
LECLERC char	925	968	809	-159	-116
COUGAR : Rénovation	150	27	0	-27	-150
Syracuse III	1 192	1 145	1 030	-115	-162
FREMM (Frégates multi-missions)	978	413	761	349	-217
TIGRE : Hélicoptère HAP/HAD	1 036	887	814	-73	-222
Deuxième porte-avions (PA2)	402	182	163	-19	-239
HELIOS II	405	288	162	-126	-244
Valorisation ROLAND	265	37	18	-19	-247
Frégate de défense aérienne HORIZON	1 149	911	837	-74	-312
NH 90	663	640	306	-335	-357
Système de commandement et de conduite des opérations aériennes SCCOA étape 3	739	500	365	-135	-374
SNA Barracuda	861	512	382	-130	-479
Total des principaux programmes présentant des coûts inférieurs à ceux prévus par la LPM	9 490	6 882	5 864	-1 018	-3 626
Total général	22 118	20 357	19 986	-371	-2 132

Source : données transmises par le ministère de la défense à vos rapporteurs spéciaux

Le montant **global** des coûts non prévus étant de l'ordre de **9 milliards d'euros** selon le *Livre blanc*¹, cette augmentation semble donc essentiellement provenir de l'augmentation des coûts **unitaires** des différents programmes.

¹ Montant déduit par vos rapporteurs spéciaux des autres chiffres indiqués par le *Livre blanc* (cf. supra).

Vos rapporteurs spéciaux ne disposent pas de données précises à ce sujet. Cependant, le retard du programme Rafale paraît s'être accompagné d'une certaine dérive des coûts. On rappelle que les lois de programmation militaire 1997-2002 et 2003-2008 prévoyaient que 200 appareils auraient été livrés en 2015. La programmation 2003-2008 supposait que le nombre d'appareils ayant été livrés en 2008 serait de 60 pour la version « Air » et 29 pour la version « Marine », soit 89 au total¹. Selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux dans le cadre de la discussion du présent projet de loi de règlement, on estimait alors que le programme « Rafale » devait coûter globalement 6,8 milliards d'euros de 2003 à 2007, soit (si l'on exclut le coût de 2008) un coût unitaire d'environ 75 millions d'euros par appareil. Comme le montre le tableau ci-avant, le coût a été de 7 milliards d'euros de 2003 à 2007. Comme, par ailleurs, le nombre d'appareils devant avoir été livrés en 2008 est de seulement 68, cela correspond à un coût unitaire de l'ordre de 100 millions d'euros.

C. QUELLES CONSÉQUENCES POUR LA FUTURE LOI DE PROGRAMMATION ?

Vos rapporteurs spéciaux, dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement des comptes, ont souhaité mettre en perspective les restes à payer de la mission « Défense », de 44 milliards d'euros fin 2007, et la programmation des dépenses militaires.

Comme on l'a indiqué, selon le *Livre blanc*, il faudrait environ 35 milliards d'euros (dont 24 milliards d'euros de retard d'investissement sur les deux dernières lois de programmation) de dépenses supplémentaires en 2009-2014 pour réaliser physiquement le « modèle d'armée 2015 ». Si l'on voulait respecter physiquement cette programmation, il en découlerait donc une « bosse » de dépenses, de l'ordre de 6 milliards d'euros par an pendant 6 ans.

Comme cela ne paraît pas budgétairement possible, l'élaboration du prochain projet de loi de programmation, qui aurait dû permettre d'atteindre le « modèle d'armée 2015 », est donc l'occasion d'un « **moment de vérité budgétaire** ». Pour la première fois, le gouvernement reconnaît l'importance de l'écart entre la programmation et l'exécution « physique ».

1. Une diminution de la part des dépenses militaires dans le PIB, malgré un traitement favorable réservé au budget de la Défense

Le programme de stabilité 2009-2012 prévoit que les dépenses publiques augmenteront en volume de 1,1 % par an d'ici à 2012. Dans le cas

¹ Source : rapport n° 117 (2002-2003) de notre ancien collègue Serge Vinçon, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur la programmation 2003-2008.

de l'Etat, il est prévu de retenir une norme de stabilisation des dépenses en volume, sur un périmètre élargi, en particulier aux prélèvements sur recettes. Comme les dépenses de pensions et la charge de la dette doivent augmenter, cet objectif ne peut être atteint que grâce à une norme « zéro valeur » pour les autres dépenses de l'Etat.

Dans ce cadre, le Président de la République a fait connaître dans son discours du 17 juin 2008 le traitement spécifique qu'il entend proposer au Parlement pour le budget de la Défense :

*« (...) je m'engage à consacrer 377 milliards d'euros d'ici 2020 à nos armées **dont 200 milliards d'euros pour les équipements**. Le budget de la défense ne baissera pas, l'inflation sera compensée, et le budget progressera dès 2012, donc pendant mon mandat ».*

En conséquence, **de 2009 à 2011 inclus, les dépenses militaires devraient augmenter au même rythme que les dépenses de l'Etat (stabilisation en volume), ce qui est plus favorable que les autres dépenses hors pensions et charge de la dette (stabilisation en valeur)**. A partir de **2012** et jusqu'en **2020**, les dépenses militaires augmenteraient de **1% en volume**.

Au total, la part des dépenses militaires dans le PIB doit passer de 2,3 % en 2008 à « *environ 2 % du PIB en 2020* ». En effet, les dépenses militaires augmenteraient nettement moins vite que le PIB (moins de 1 % en moyenne). On calcule qu'avec une hypothèse de croissance du PIB potentiel de 2 %, la part des dépenses militaires dans le PIB serait exactement de 2 % en 2020. En revanche, dès l'année suivante le taux passerait symboliquement sous la barre des 2 %.

2. Une enveloppe de 200 milliards d'euros de crédits d'équipement sur les deux prochaines lois de programmation militaire 2009-2014 et 2015-2020

Le Président de la République s'est engagé sur le respect d'une enveloppe globale de 200 milliards d'euros de crédits d'équipement sur douze ans.

Vos rapporteurs spéciaux ont tenté d'analyser la cohérence de cette proposition avec les analyses du *Livre blanc*, à partir d'un **exercice de simulation** qui n'a qu'une valeur **didactique**.

Le respect de l'objectif de 200 milliards d'euros et l'obtention d'un montant de 18 milliards d'euros de dépenses d'équipement en fin de période, prévus par le *Livre blanc*, impliqueront une assez forte réduction des dépenses de fonctionnement au cours de la prochaine loi de programmation militaire, permise par la RGPP et l'évolution des contrats opérationnels des armées.

Evolution de la mission « Défense »

(en milliards d'euros)

Années	Taux de croissance	Budget total	Budget d'investissement	Cumul investissement	Budget de fonctionnement
2009	0 %	30,2	14,8	94,9	15,4
2010	0 %	30,2	15,2		15,0
2011	0 %	30,2	15,6		14,6
2012	1 %	30,5	16,0		14,5
2013	1 %	30,8	16,4		14,4
2014	1 %	31,1	16,9		14,2
2015	1 %	31,4	17,1	105,4	14,3
2016	1 %	31,7	17,3		14,4
2017	1 %	32,1	17,5		14,6
2018	1 %	32,4	17,6		14,7
2019	1 %	32,7	17,8		14,9
2020	1 %	33,0	18,0		15,0
Total 2009-2020		376,4			200,3

Ce tableau n'a qu'une valeur didactique. En particulier, le chaînage annuel a été fait sur la base d'une hypothèse conventionnelle.

Le périmètre est la mission « Défense » hors pensions.

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux.

3. Une contrainte forte : 44 milliards d'euros de restes à payer fin 2007

Les restes à payer, c'est-à-dire les sommes restant à payer sur les engagements effectifs de crédits, étaient fin 2007 de **44 milliards d'euros**, soit pratiquement l'équivalent de trois annuités de la LPM en cours, dont 34 milliards d'euros pour le programme 146 « équipement des forces ».

Il s'agit d'une **contrainte forte** pour les prochaines années.

Cette contrainte a légèrement diminué en 2007 dans la mesure où les crédits effectivement consommés ont été supérieurs de 750 millions d'euros aux autorisations d'engagement engagées, comme le montre le tableau suivant.

L'évolution des restes à payer

(en millions d'euros)

	Programme 144	Programme 178	Programme 212	Programme 146	Total mission
Restes à payer fin 2008	1 444,9	6 596,8	1 629,7	35 092	44 763,4
A ajouter AE engagées en 2007	1 730,2	22 049,5	3 136,	9 185,1	36 100,8
A retrancher CP consommés en 2007	- 1 649,1	- 21 903,7	- 3 099,3	- 10 195,8	- 36 847,8
Restes à payer fin 2007	1 526,1	6 742,6	1 666,3	34 081,4	44 016,4

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux.

Ces restes à payer se répartissent de la façon suivante entre les différentes actions de la mission « Défense » :

Les restes à payer (fin 2007)

(en milliards d'euros)

Programme/action	Intitulé	Montant
P144	Environnement et prospective de la politique de défense	
0	Non identifiée	0
1	Analyse stratégique	5
2	Prospective des systèmes de force	39
3	Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	51
4	Maintien des capacités technologiques et industrielles	1 427
5	Soutien aux exportations	1
6	Diplomatie de défense	2
TOTAL		1 526
P146	Equiperment des forces	
0	Non identifiée	752
6	Dissuasion	4 920
7	Commandement et maîtrise de l'information	3 061
8	Projection mobilité soutien	7 587
9	Engagement et combat	14 958
10	Protection et sauvegarde	2 518
11	Préparation et conduite des opérations d'armement	188
12	Parts étrangères et programmes civils	98
TOTAL		34 081
P178	Préparation et emploi des forces	
0	Non identifiée	27
1	Planification des moyens et conduite des opérations	157
2	Préparation des forces terrestres	1 532
3	Préparation des forces navales	2 051
4	Préparation des forces aériennes	2 808
5	Logistique interarmées	131
6	Surcoûts liés aux OPEX	37
7	Surcoûts liés aux OPINT	0
TOTAL		6 743
P212	Soutien de la politique de défense	
0	Non identifiée	5
1	Direction et pilotage	18
2	Fonction de contrôle	0
3	Gestion centrale	441
4	Politique immobilière	1 091
5	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	106
6	Action sociale	5
TOTAL		1 666
TOTAL GENERAL		44 016

Source : rapport annuel de performances pour 2007

Il est apparu intéressant à vos rapporteurs spéciaux d'étudier plus précisément **l'échéancier prévisionnel de ces restes à payer**. Ils constatent avec satisfaction que **cet échéancier est cette année disponible, sous-action par sous-action, pour les trois années à venir**.

Ils regrettent cependant qu'aucune totalisation n'apparaisse dans le rapport annuel de performances.

Ils l'ont donc établie pour le programme 146 « Equipement ». Les résultats obtenus apparaissent dans le tableau suivant, pour l'ensemble du programme et des actions, ainsi que pour les sous-actions d'au moins 250 millions d'euros de reste à payer.

L'échéancier prévisionnel des restes à payer

(en millions d'euros)

	Pour mémoire : paiements effectifs			Paiements prévisionnels				
	Paiements effectués avant 2006 hors CEA	Paiements 2006 hors CEA	Paiements 2007	paiements 2008	paiements 2009	Paiements 2010	paiements ultérieurs	TOTAL (restes à payer fin 2007)
Total PROGRAMME 146 hors soutien	102 189,5	8 287,2	9 108,6	9 258,6	7 778,1	5 491,4	11 935,6	34 463,7
Total Action 1 Eqt composante interarmées hors soutien	25 472,3	1 516,9	1 877,8	1 581,6	1 534,5	929,1	772,4	4 817,6
01-12 : SA Dissuasion - M51	4 664,6	632,9	801,2	602,0	855,9	592,4	594,2	2 644,4
01-11 : SA Dissuasion ASMP/A	965,5	105,6	178,3	207,3	155,2	156,5	70,3	589,2
01-16 : SA C4ISR - SYRACUSE III	941,7	200,3	299,2	167,5	146,8	62,8	30,2	407,2
01-18 : SA C4ISR - (autres)	4 094,0	138,7	165,4	192,0	134,2	45,7	22,7	394,5
01-13 : SA Dissuasion (Autres)	11 832,9	163,6	234,5	209,0	86,1	23,6	24,0	342,6
Total Action 2 Eqt des forces terrestres hors soutien	17 346,4	1 581,6	1 639,8	2 054,5	1 551,3	774,9	1 481,9	5 862,5
02-22 : SA Aéromobilité TIGRE	2 071,4	146,6	160,9	396,3	214,9	177,2	748,4	1 536,8
02-27 : SA Combat débarqué VBCI	181,8	62,1	73,9	294,5	158,9	37,0	0,1	490,5
02-21 : SA Aéromobilité (NH 90)	592,0	22,8	17,4	70,4	101,5	81,4	207,8	461,0
02-29 : SA Défense sol air FSAF	555,4	205,5	240,5	231,8	166,6	25,2	0,0	423,6
02-36 : SA SA SysI Info Comm autres (SIR1 ATLAS Valo RITA)	2 720,2	255,7	223,7	218,8	143,4	36,1	21,6	419,9
02-32 : SA Frappe ds profondeur (Caesar, obus anti-char et autres)	585,5	128,9	113,8	101,5	114,1	93,7	87,9	397,2
02-28 : SA Combat débarqué (VAB Eryx autres)	1 552,6	170,1	175,4	81,5	89,4	63,8	85,8	320,5
02-25 : SA Combat embarqué (Rénovation AMX , VBL)	526,3	94,3	148,9	100,8	103,0	69,2	45,8	318,8
02-24 : SA Combat embarqué (LECLERC)	3 750,2	135,6	127,0	112,0	54,8	33,4	105,3	305,5

	Pour mémoire : paiements effectifs			Paiements prévisionnels				
	Paiements effectués avant 2006 hors CEA	Paiements 2006 hors CEA	Paiements 2007	paiements 2008	paiements 2009	Paiements 2010	paiements ultérieurs	TOTAL (restes à payer fin 2007)
Total Action 3 Eqt des forces navales hors soutien	23 003,6	2 391,1	2 094,7	2 939,6	2 520,9	1 898,4	4 072,8	11 431,7
03-54 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (Fremm)	57,0	403,6	332,2	757,8	810,6	651,7	1 880,8	4 100,9
03-53 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (Barracuda)	274,3	29,6	100,2	272,7	331,8	359,5	902,2	1 866,3
03-46 : SA Action contre la terre depuis la mer (Rafale)	3 825,9	584,7	424,2	371,7	303,6	208,5	213,9	1 097,6
03-50 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (NH 90)	567,0	26,1	34,0	144,6	171,1	191,4	463,3	970,4
03-42 : SA Dissuasion SNLE NG	8 240,1	653,5	510,6	479,0	257,6	104,0	32,3	872,9
03-49 : SA Action contre la terre depuis la mer (autres)	1 126,3	75,1	95,5	151,6	127,7	118,4	338,7	736,4
03-58 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (ATL 2 etautres)	3 178,2	107,9	120,3	122,3	95,7	78,8	77,5	374,3
03-43 : SA Dissuasion Forces navales	261,3	97,2	112,8	158,1	99,6	60,2	44,1	362,0
03-56 : SA Lutte sur mer contre menaces.. (Horizon)	1 576,6	44,9	37,9	173,9	100,7	0,0	0,0	274,5
03-62 : SA Mobilité et déploiement (C4ISR naval autres)	1 604,5	87,8	76,8	92,9	79,4	44,3	45,8	262,3
Total Action 4 Eqt des forces aériennes hors soutien	33 174,9	2 527,8	2 376,3	2 301,8	1 958,5	1 727,8	5 483,4	11 471,5
04-67 : SA Projection de forces (A400M)	576,8	276,6	369,4	461,1	426,2	663,8	3 891,7	5 442,8
04-69 : SA Frappes dans la profondeur (RAFALE)	9 728,5	1 363,8	1 179,5	1 082,2	888,7	571,9	558,6	3 101,4
04-79 : SA Sûreté du domaine aérien et spatial (FSAF)	139,2	53,1	60,7	50,7	129,0	170,1	441,1	790,9
04-84 : SA Autres opérations d'armement des forces aériennes)	9 719,8	269,4	266,3	220,0	133,5	96,0	124,8	574,2
04-77 : SA Sûreté du domaine aérien et spatial (SCCOA)	1 123,5	123,7	108,4	120,5	99,0	63,3	109,2	391,9
04-78 : SA Sûreté du domaine aérien et spatial (MICA)	931,6	70,9	107,6	58,9	45,3	36,3	109,4	249,8
Total Action 5 préparation et conduite des opérations d'armement	3 192,3	277,7	1 120,7	381,2	212,9	161,4	125,0	880,5
05-90 : SA nucléaire simulation sécurité et matière		7,9	895,6	237,6	149,3	154,1	34,6	575,7

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux, d'après le rapport annuel de performances

Ainsi les restes à payer dépassent le milliard d'euros pour sept programmes majeurs, pour un total de 19,8 milliards d'euros (M51, Barracuda, Rafale air, Rafale marine, Tigre, FREMM, A 400M).

Encore faut-il rappeler qu'il ne s'agit ici que des engagements fermes liant l'Etat avec les industriels, et non du coût total à venir des programmes.

4. Vers une réduction de la « bosse programmatique » à 3 milliards d'euros au total sur la période 2009-2011 ?

Le montant des « restes à payer » sur engagements fermes ne pourra pas être réduit sensiblement d'ici la fin 2008 : ils représenteraient alors **un peu moins de la moitié des crédits disponibles pour l'équipement¹**, soit **44 milliards sur environ 95 milliards d'euros** au titre de la prochaine loi de programmation militaire. **Le problème aujourd'hui posé est donc de déterminer l'utilisation des 50 milliards d'euros restants**, eu égard à l'existence d'un retard d'investissement de 24 milliards d'euros, à la nécessité de financer les tranches suivantes de programmes arrivant au stade de l'industrialisation et à la nécessité de faire place à de nouveaux programmes correspondant aux orientations définies dans le *Livre blanc*, notamment dans le domaine spatial.

Il est évidemment prématuré pour vos rapporteurs spéciaux de se prononcer sur ces orientations. Ils se borneront aux observations ci-après.

a) La revue des programmes d'armement : un exercice nécessaire mais un impact limité

La « revue des programmes d'armement » qui a été réalisée au sein du ministère au cours du second semestre de 2007, a été menée à contrats opérationnels constants.

Cet exercice a mis en évidence que les besoins portent sur le financement de programmes en phase de fabrication, rendant toute décision difficile vis-à-vis des industriels. Au terme de ces travaux, des propositions d'étalement ou de retardement de certains programmes ont été présentées.

Elles ne permettent pas cependant de résorber substantiellement la « bosse ».

b) L'impact modeste de la RGPP d'ici à 2012

Les dépenses d'équipement n'augmenteraient légèrement au cours des trois prochaines années, à budget stabilisé en volume, que si les économies de dépenses de fonctionnement générées par la RGPP et par la révision des contrats opérationnels étaient substantielles. Or d'ici à 2012, les économies dégagées par la RGPP, au demeurant modestes (de l'ordre de 2 milliards

¹ A périmètre inchangé, c'est à dire comprenant l'acquisition des équipements neufs, le maintien en condition opérationnelle et les études amont.

d'euros par an en « régime de croisière »¹), ne se feraient pas encore sentir. Selon le *Livre blanc*, l'effet des réformes « *se fera sentir nettement au bout de trois ou quatre ans* », alors que « *dans un premier temps (...), les mesures de restructuration appelleront nécessairement un besoin de financement particulier* ».

c) La principale source d'économies à l'horizon 2012 : la révision des contrats opérationnels

En revanche, **la révision des contrats opérationnels à la suite du Livre blanc réduirait la « bosse » à un besoin global de 3 à 3,5 milliards d'euros (soit un peu plus de 1 milliard d'euros par an) sur la première période triennale 2009-2011 de la future loi de programmation.**

Vos rapporteurs spéciaux constatent donc l'existence à ce stade de l'esquisse de la future loi de programmation militaire d'une « **impasse** », en ce sens qu'il faudra trouver les moyens de financement exceptionnels de 3 à 3,5 milliards d'euros au delà de l'enveloppe respectant l'engagement de maintien en volume du budget de la Défense au cours de cette période.

5. Quels sont les programmes qui pourraient être revus à la baisse ?

Le *Livre blanc* est assez allusif sur les programmes devant être non simplement repoussés au-delà de 2012, mais **revus à la baisse** dans le cadre de la révision du contrat opérationnel. Vos rapporteurs spéciaux ne disposent pas à ce sujet d'informations particulières, mais **le Livre blanc semble sous-entendre une révision à la baisse des commandes de Rafale et de frégates multi-missions (FREMM).**

a) Vers une révision à la baisse de la prévision de commandes du Rafale ?

Tout d'abord, **le Livre blanc paraît prévoir implicitement que les commandes de Rafale seront revues à la baisse.**

En effet, selon le *Livre blanc*, « *les forces aériennes comprendront les parcs suivants* :

« - 300 avions de combat modernes (*Rafale et Mirage 2000 D modernisés*), incluant ceux de l'aéronautique navale ; [il est précisé par ailleurs (page 226) que ces 300 avions correspondent à 270 avions « en ligne »²]

« - 4 systèmes de détection et de contrôle avancés de type *Awacs* ;

¹ Source : document du comité de suivi n°2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008).

² « La composante aérienne de combat sera modernisée pour disposer d'un parc homogène de 300 avions polyvalents de type Rafale et Mirage 2000 D, dont 270 en ligne. »

« - une flotte d'avions de ravitaillement et de transport comprenant de l'ordre de 14 appareils de type MRTT et environ 70 avions de transport ».

On rappelle que, selon le PAP 2008, il est prévu de commander 294 Rafale. Le nombre total d'« avions de combat modernes » devant être de 300, cela semble indiquer que **le nombre de Rafale commandés sera significativement inférieur à celui actuellement prévu.**

On peut souligner à cet égard que le *Livre blanc* confirme implicitement l'annonce faite par le Président de la République, dans son discours du 21 mars 2008 à Cherbourg pour le lancement du SNLE *Le Terrible*, de réduire d'un tiers la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire. En effet, le *Livre blanc* indique que « le missile aérobic ASMPA sera emporté, à compter de 2009, par les avions Mirage 2000-NK3 et Rafale, à partir du territoire national (deux escadrons) et du porte-avions » : un escadron comportant 20 appareils, le nombre d'appareils serait donc de 40.

b) La marine : seulement 11 FREMM ?

Il semble par ailleurs que le *Livre blanc* prévoit la révision à la **baisse du nombre de frégates multi-missions (FREMM), qui passerait de 18 à 11.**

Le *Livre blanc* prévoit en effet que « la marine, avec un effectif de 44.000 personnes, sera dotée notamment :

- « - de 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ;
- « - de 6 sous-marins nucléaires d'attaque ;
- « - d'un porte-avions avec son groupe aérien embarqué ;
- « - de **18 frégates** de premier rang ;
- « - de 4 bâtiments de projection et de commandement ».

Actuellement, la marine dispose de 17 frégates de premier rang¹, qui comprennent 7 frégates récentes (2 frégates antiaériennes « Horizon » et 5 frégates furtives La Fayette, moins puissamment armées) et 10 frégates plus anciennes (8 frégates anti sous-marines et deux frégates lance-missiles). A l'horizon du *Livre blanc*, on peut supposer que seules les premières resteraient en service.

Le programme FREMM de 17 frégates prévoit une première tranche ferme de 9 unités et une tranche conditionnelle de 8 unités. Ce programme serait alors ramené à **11 navires.**

c) Une programmation soumise à divers aléas

La programmation présentée par le *Livre blanc* paraît soumise à plusieurs aléas.

¹ Auxquelles s'ajoutent 6 frégates de surveillance « Floréal ».

(1) L'hypothèse d'un retour à l'équilibre des finances publiques en 2012

Tout d'abord, les dépenses militaires ne pourront augmenter de 1 % par an en volume après 2012 que si **les finances publiques sont équilibrées à cette date.**

Comme le montrent les travaux de votre rapporteur général, notre collègue Philippe Marini, un tel retour à l'équilibre est encore loin d'être acquis.

(2) La nécessité de se prémunir d'une nouvelle dérive des coûts

Au-delà de ces considérations purement financières, il convient de **se prémunir contre une éventuelle nouvelle dérive des coûts.**

Dans un récent rapport d'information¹ sur l'équipement naval militaire, nos collègues députés Jean-Michel Fourgous et Bernard Cazeneuve attribuent la sous-estimation des crédits nécessaires par les lois de programmation militaires à plusieurs phénomènes. En particulier :

- on raisonnerait en « coûts objectifs », c'est-à-dire en « *coût recherché des programmes d'armement par l'Etat avant et hors de toute négociation* », ce qui conduirait à sous-estimer les crédits d'environ 30 % ;

- la réévaluation des moyens budgétaires affectés aux programmes est effectuée en fonction d'un taux d'actualisation correspondant au mieux à l'inflation, ce qui a pour effet de sous-estimer les crédits nécessaires.

Compte tenu du caractère peu favorable de la situation budgétaire, **vos rapporteurs spéciaux jugent plus que jamais nécessaire de se doter des moyens d'éviter une nouvelle dérive des coûts.**

II. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS

A. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La RGPP joue un rôle d'autant plus important pour la mission « Défense » qu'elle est **la condition indispensable à la réalisation des objectifs en matière d'équipement.**

La RGPP de la mission « Défense » **porte exclusivement sur les fonctions de soutien.** Les 50.000 emplois qu'elle propose d'économiser sont indépendants de la réduction de l'objectif de projection de l'armée de terre.

Les économies prévues dans le cadre de la RGPP au ministère de la défense, on l'a vu de l'ordre de 1,8 milliard d'euros en « régime de croisière »,

¹ Jean-Michel Fourgous, Bernard Cazeneuve, « Equipement naval militaire : l'heure des choix, le temps de la méthode », rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, février 2008, n° 717 (2007-2008) (XIII^{ème} législature).

correspondraient, pour environ 1,5 milliard d'euros, en des économies de personnel, comme l'indique le tableau ci-après.

Les économies permises par la révision générale des politiques publiques

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014+	Total
Titre 3							
Coûts liés à l'homme	22,2	72,2	130,9	194	234,4	249,9	903,5
Achats	5,5	33,5	51	173,5	270	370	903,5
Externalisation	-21,2	-46,7	-126,1	-226,8	-333,7	-380	-1134,7
Restructuration	-39,5	-119	-135,5	-333,2	-407,1	-59	-1093,3
Bilan	-33,1	-60	-79,7	-192,6	-236,3	-180,8	-421
Titre 2							
Gains	141,6	455,1	817,9	1 206,50	1 457	1 551,80	5 629,90
Coût de la manœuvre RH	-221,6	-325,2	-385,7	-411,8	0	0	-1344,3
Bilan	-83,5	114,4	419,5	781,2	1 442,70	1 549	4223,4
Bilan global (inclus cessions immobilières)	-60,7	99,6	468	655,3	1 205,10	1 783,30	4 147,50

Lecture : un chiffre négatif indique un coût supplémentaire.

Source : document du comité de suivi n° 2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008)

Ce tableau montre, en outre, que l'externalisation coûterait, hors économies de personnel, 380 millions d'euros. Nettes du coût des externalisations, les économies permises par les réductions d'effectifs seraient donc de l'ordre de 1,2 milliard d'euros.

Les réductions d'effectifs seraient au total de l'ordre de 50.000 ETP, dont 17.000 permis par l'externalisation. Les civils verraient leur nombre baisser d'environ 20.000, les militaires d'environ 30.000.

Les réductions de personnel permises par la révision générale des politiques publiques

(en ETP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014+	Total
Fonctionnaires	253	2 004	2 137	2 832	2 828	561	91	10 707
Ouvriers d'Etat	221	1 292	1 519	1 821	2 026	557	948	8 385
Total civils	474	3 297	3 656	4 654	4 854	1 118	1 039	19 092
Officiers	290	822	973	998	704	226	111	4 214
Sous-Officiers	1 725	2 695	2 959	2 942	3 799	1 175	692	15 986
Militaires du rang	554	1 600	2 991	3 125	2 853	694	776	12 593
Total militaires	2 570	5 117	6 923	7 064	7 356	2 095	1 579	32 703
Dont externalisation	518	1 282	3 190	4 487	5 642	571	1 120	16 829
Total	3 043	8 413	10 579	11 718	12 210	3 213	2 618	51 795

Source : document du comité de suivi n° 2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008)

Les 50.000 emplois économisés consisteraient essentiellement :

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées au maintien en condition opérationnelle (MCO), par la rationalisation des implantations et du niveau de réalisation du MCO industriel ;

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées à la gestion des ressources humaines et à la formation ;

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées à l'alimentation, à l'hôtellerie et à l'habillement (ces emplois étant en grande partie externalisés).

La décomposition des économies de personnel

(en ETP)

	Gains RGPP
Pilotage unifié du soutien	1 000
Echelon local / intermédiaire	1 355
Plan de stationnement	N/A
MCO terrestre	5 510
MCO aéronautique	6 175
Transports et logistique	396
Gestion RH	5 979
Formation	3 278
Recrutement	397
Reconversion	369
Alimentation et hôtellerie	9 318
Habillement	1 336
Santé	424
Systèmes d'information	3 020
Infrastructures	2 498
Produits pétroliers	102
Finances	2 285
Solde	750
Pensions	248
Essais-évaluation	4 039
Protection / sécurité	1 950
Entraînement	373
Communication	148
DSN	845
Total	51 795

Source : document du comité de suivi n° 2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008)

B. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS PRÉVUE PAR LE LIVRE BLANC

1. Une réduction à la baisse de l'objectif de projection de l'armée de terre, qui permettrait d'économiser 20.000 emplois

Les objectifs en matière de projection de troupes sont revus à la baisse :

- il s'agit de projeter « environ 30.000 hommes déployables en six mois pour une durée d'un an, sans renouvellement, disposant de leur autonomie dans les principales fonctions opérationnelles interarmes (combat de contact, appui, soutien) » ;

- par ailleurs, « en permanence, la France conservera en outre une capacité de réaction ou de renfort autonome, avec un dispositif d'alerte opérationnelle de l'ordre de 5.000 hommes pour les forces terrestres ».

A titre d'illustration, le tableau ci-après compare ces objectifs avec ceux actuellement en vigueur. La révision à la baisse est significative. Ainsi, **la force déployable sur 1 an, sans relève, passerait de 50.000 hommes à 30.000 hommes.**

Les objectifs de projection de l'armée de terre

	LPM 2003-2008	Objectif actuel		Livre blanc
		Contrats opérationnels	PLF 2008 (PAP)	
Force déployable sur 1 an, sans relève	plus de 50.000	plus de 50.000	-	environ 30.000 hommes déployables en 6 mois
Force déployable de manière permanente, avec relèves	20.000 (avec relève tous les 4 mois)			
Force déployable sur un an, avec relèves	26.000 sur 1 an (avec relève tous les 4 mois)	30.000 sur 1 an avec relèves partielles	30.000 dans un délai de 30 jours (FAT)	
Alerte opérationnelle		5.000 (avec relève tous les 4 mois)	5.000	5.000

Source : d'après les documents concernés

Si l'on excepte la crise de Suez, jamais, depuis 1945, la France n'a projeté 30.000 hommes. La révision à la baisse de l'objectif de projection, qui ne paraît pas avoir de conséquence majeure en matière d'effectifs, n'en aura donc pas non plus sur le plan stratégique.

Selon les informations obtenues par vos rapporteurs spéciaux, cette révision à la baisse de 20.000 hommes de l'objectif de projection permet d'économiser **le même nombre d'emplois.**

2. Une réduction qui proviendrait essentiellement de la révision générale des politiques publiques

Dans ces conditions, **on peut s'interroger sur la manière de concilier :**

- les économies permises par la seule RGPP, de plus de 50.000 emplois ;
- les économies permises par la révision à la baisse de l'objectif de projection de l'armée de terre, de 20.000 emplois ;
- les économies globales annoncées par le *Livre blanc*, de « seulement » 54.000 emplois¹ (et non de plus de 70.000 emplois).

Les économies de personnel, selon le *Livre blanc*

« Par ailleurs, les économies identifiées par la révision générale des politiques publiques dans le soutien logistique et administratif seront exploitées par des réorganisations et des réductions d'effectifs, organisées sur une durée de six à sept ans. L'ensemble aboutit à une réduction de 54 000 postes au ministère de la Défense, 46.500 en ce qui concerne les armées et 7.500 pour le personnel civil et militaire des directions du ministère (direction générale de l'armement, secrétariat général pour l'administration...). Cette réduction sera accompagnée par des mesures spécifiques concernant les personnels (...). »

Source : *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, juin 2008

Selon les informations obtenues par vos rapporteurs spéciaux, le chiffre *a priori* paradoxal indiqué par le *Livre blanc* viendrait du fait que **l'objectif d'externalisations, on l'a vu de l'ordre de 17.000 ETP selon les documents RGPP, serait revu à la baisse.**

III. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

L'exécution budgétaire en 2007 présente des caractéristiques en rupture avec celles constatées l'an passé, dans la mesure où certaines pratiques dérogatoires dont bénéficiait la mission « Défense » ont cessé de jouer.

A. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2007

1. Un « taux de succès » global de l'ordre de 64 %, supérieur à celui enregistré en 2006

La mission « Défense » présente un taux de renseignement élevé des indicateurs (98 %), en amélioration par rapport à 2006 (86 %).

¹ Ces 54.000 postes au ministère de la Défense se répartissent entre 46.500 en ce qui concerne les armées et 7.500 pour le personnel civil et militaire des directions du ministère (délégation générale de l'armement, secrétariat général pour l'administration...).

Le « taux de succès », c'est-à-dire la proportion d'indicateurs au moins aussi bons que la prévision, est de 64 %, là encore en amélioration par rapport à 2006 (42 %).

Parmi les indicateurs inférieurs aux prévisions, la moitié environ ont connu une amélioration en 2007.

Les indicateurs de la mission « Défense » (2007)

	2006		2007	
	En %	En nombre	En %	En nombre
Réalisation conforme	42	20	64	28
Evolution significative	44	21	34	18
Pas d'amélioration			15	7
Comparaison impossible			0	0
Données non renseignées	15	7	2	1
Total	100	48	100	44

Pour l'exécution 2007, vos rapporteurs spéciaux se sont référés aux données figurant dans le dossier de presse relatif au présent projet de loi de règlement.

Sources : rapports annuels de performances pour 2006 et 2007

2. Parmi les principaux indicateurs, un niveau critique est atteint pour la capacité de transport de l'armée de l'air

Les 44 indicateurs n'ont, bien entendu, pas la même importance.

Certains indicateurs du programme 178 « Préparation et emploi des forces » ont pour objet de mesurer les capacités opérationnelles de l'armée. Ils donnent donc une idée de l'efficacité globale de la mission. Il faut à ce sujet souligner :

- que les indicateurs relatifs à la **protection** (protection du territoire par l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air) sont tous réalisés à des taux de l'ordre de 100 % ;

- que si les indicateurs relatifs à la **projection** présentent des taux analogues, il faut cependant souligner **deux exceptions majeures. La première était programmée** : le groupe aéronaval n'a été opérationnel qu'à 61 % en 2007, à cause de l'arrêt technique majeur (ATM) du porte-avions Charles de Gaulle. Par ailleurs, l'armée de l'air n'a été capable d'assurer que 38 % de son contrat opérationnel en matière de transport (comme en 2006), à cause de l'obsolescence des avions de transport (C 160 Transall et C 130 Hercules), âgés d'une trentaine d'années.

L'efficacité de l'outil militaire est donc fortement dépendante de l'état du matériel, ce qui confirme, si besoin était, la nécessité d'une loi de programmation militaire réaliste.

B. LA NON-CONSOMMATION DES CRÉDITS DE REPORT

1. L'application à la défense de la norme de dépense ministérielle

a) Une consommation des crédits de paiement égale aux crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale majorés des fonds de concours

Le niveau des dépenses effectuées en 2007, soit 36,8 milliards d'euros, est égal à la dotation prévue par le projet de loi de finances initiale pour 2006, de 36,3 milliards d'euros, majorée de 0,6 milliard d'euros de fonds de concours et attributions de produits.

Un arbitrage du Premier ministre en date du 5 décembre 2007 a autorisé le ministère de la défense à dépenser les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007, augmenté des fonds de concours rattachés en cours d'exercice, corrigé des mouvements réglementaires de gestion (annulations, transferts, décrets d'avance) et diminué de 500 millions d'euros. La Cour des comptes indique que « le ministère a fait peser cette réduction sur l'agrégat LPM, ramenant le niveau de dépenses autorisé sur ce périmètre à 15,2 milliards d'euros »¹.

On rappelle qu'en 2006, le ministère de la défense avait été autorisé à dépasser le montant des dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2006, et à consommer une partie des crédits reportés de l'exercice précédent.

Le taux d'exécution des autorisations d'engagement en 2007 s'élève ainsi, selon les calculs de vos rapporteurs spéciaux, à 101,6 % du montant des crédits prévus par la loi de finances initiale. Cependant, ce taux est inférieur à 100 % pour trois des quatre programmes, le programme 178 se distinguant par un taux de 104,2 %, du fait en particulier du mode de financement des OPEX (cf. infra).

b) Une consommation des crédits de paiement très inférieure aux crédits disponibles

S'agissant des ressources disponibles, les crédits inscrits en loi de finances initiale ont été majorés de 1,6 milliard d'euros au titre des reports de crédits, essentiellement du titre 5, et 0,6 milliard d'euros de fonds de concours (notamment au titre du service de santé des armées).

En revanche les autres mouvements réglementaires ou législatifs (LFR) sont en 2007 de faible ampleur, d'abord parce que les anciens transferts au CEA sont désormais inscrits en dépenses, ensuite parce que les 13/19^{èmes} de la dépense réelle de construction des FREMM n'ont pas été inscrits en loi de finances rectificative. Il semble donc que ce régime dérogatoire mis en place lorsque fut rejetée l'hypothèse d'un « financement innovant » est à juste titre abandonné, l'inscription des crédits en fin d'année n'ayant pour principal

¹ Note sur l'exécution du budget 2007, février 2008.

effet que d'accroître la masse des reports de crédits en cas de respect de la norme de dépenses. En contrepartie le ministère a dû procéder à des aménagements pour un montant total de 367 millions d'euros au profit du programme FREMM. Le même problème se posera nécessairement en loi de finances rectificative pour 2008.

L'évolution des ressources disponibles (crédits de paiement)

(en millions d'euros)

	1	2	3	4= 5-1-2-3	5
PROGRAMMES	LFI 2007	Reports	FC et ADP	Autres mouvements et LFR	Ressources disponibles 2007
144 - Environnement et prospective	1661,4	40,9	15,2	15,2	1685,5
Titre 2 - Personnel	536,8				513,7
Autres titres	1124,6	40,9	15,2	15,2	1171,8
178 - Préparation/Emploi des forces	21020,7	216,5	471,2	388,4	22096,8
Titre 2 - Personnel	14930,4	9,6	291,7	243,9	15475,6
Autres titres	6090,3	206,9	179,5	144,5	6621,2
146 Equipement des forces	10405,2	1296,3	82,5	-237,7	11546,3
Titre 2 - Personnel	877,1			13,3	890,4
Autres titres	9528,1	1296,3	82,5	-251,0	10655,9
212 - Soutien politique defense	3164,0	57,0	39,0	-8,2	3168,7
Titre 2 - Personnel	1726,2			-83,1	1643,1
Autres titres	1437,8	57,0	39,0	-8,2	1525,6
Total Mission défense	36251,3	1610,7	607,9	157,7	38497,3
Titre 2 - Personnel	18070,5	9,6	291,7	174,1	18522,8
Autres titres	18180,8	1601,1	316,1	-99,5	19974,5

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux, d'après le rapport annuel de performances

La consommation des crédits disponibles a en revanche été de seulement 95,7 %, dont 88,3 % pour le programme 146 « Equipement des forces », comme l'indique le tableau ci-après.

La consommation ces crédits disponibles (crédits de paiement)

(en millions d'euros et en %)

	6	7=6-5	8=6/(1+3)	9=6/5
	Consommé au 31/12/07	Crédits non consommés	Taux de consommation (LFI et fonds de concours)	Taux de consomma- tion (crédits disponibles)
144 - Environnement et prospective	1649,1	36,4	98,4	97,8
Titre 2 - personnel	513,2	0,5	95,6	99,9
Autres titres	1135,9	35,9	99,7	97,0
178 - Préparation et emploi des forces	21903,7	193,1	101,9	99,1
Titre 2 - personnel	15466	9	101,6	99,9
Autres titres	6437	184	102,7	97,2
146 - Equipement des forces	10195,8	1350,5	97,2	88,3
Titre 2 - personnel	890,4	0	101,5	99,9
Autres titres	9305,4	1350,5	96,8	97,0
213 - Soutien de la politique de défense	3099,4	69,3	96,8	97,8
Titre 2 - personnel	1639,1	4	94,9	99,9
Autres titres	1460,3	65,3	98,9	97,0
Total mission Défense	36848	1649,3	100,0	95,7
Titre 2 - personnel	18508,9	13,9	100,8	99,9
Autres titres	18339,1	1635,4	99,1	97,0

Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux, d'après le rapport annuel de performances

La consommation des autorisations d'engagement présente des caractéristiques analogues à celle de la consommation des crédits de paiement, avec un taux de consommation de 100,6 % des crédits de la loi de finances initiale, mais seulement 86,4 % des crédits disponibles.

c) Un financement des OPEX toujours largement assuré par des crédits d'équipement, malgré l'amendement adopté à l'initiative de votre commission des finances

Dans ses grandes lignes, le financement des OPEX a été réalisé de manière analogue aux années précédentes, en réduisant les crédits de paiement prévus pour les dépenses d'équipement :

- la loi de finances initiale a ouvert des crédits de paiement de 375 millions d'euros (dont 360 millions d'euros pour le programme 178 et 15 millions d'euros pour le programme 152 « Gendarmerie nationale », qui fait partie de la mission « Sécurité »), nettement inférieurs aux dépenses prévisibles ;

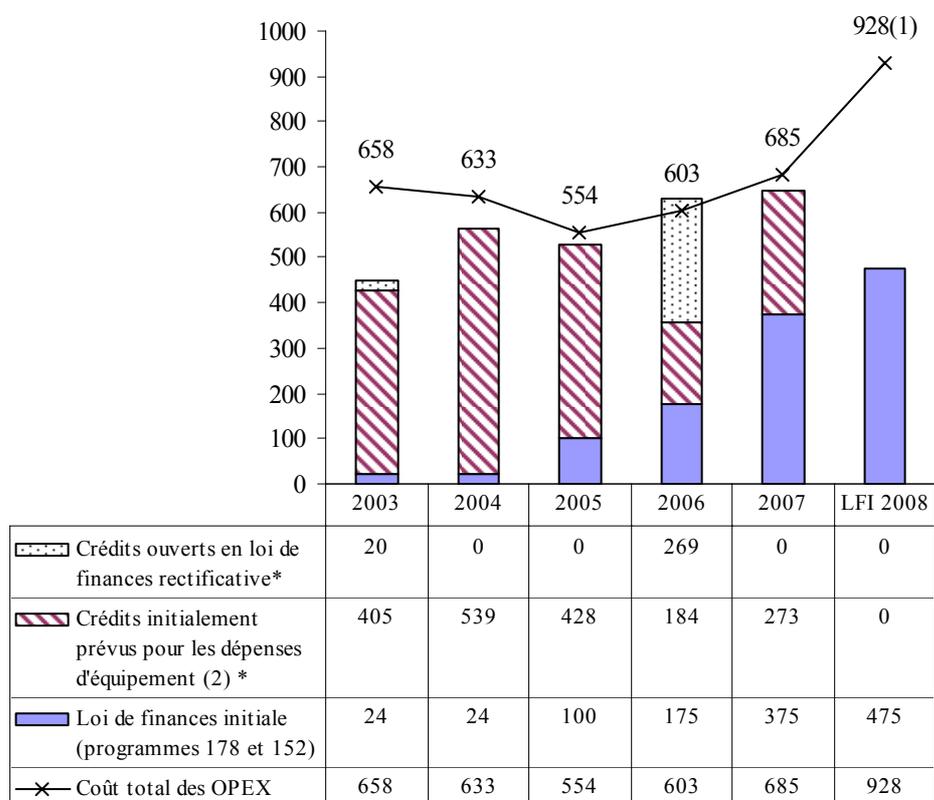
- les OPEX ont en réalité coûté 685 millions d'euros, d'où un solde de 310 millions d'euros ;

- le décret n° 2007-1666 du 26 novembre 2007 a financé ce solde à hauteur de 273 millions d'euros de crédits de paiement, par des annulations de crédits sur le programme 146, et leur réouverture sur le programme 178 ;

- le reliquat a été financé par 7 millions d'euros de crédits de paiement du titre 2 pris sous enveloppe par le programme 152 précité, et 14 millions d'euros provenant d'un remboursement de l'ONU.

Le financement des OPEX

(en millions d'euros)



L'excédent de 25 millions d'euros en 2006 (628 millions d'euros-603 millions d'euros) est lié au fait que les opérations FINUL 2 et BALISTE ont eu une ampleur moindre que prévue initialement.

Une dotation de 24 millions d'euros figurait depuis 1999 au budget de la défense, pour le financement des forces pré positionnées en Afrique.

* Part OPEX

(1) Prévision (*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, juin 2008)

(2) Crédits supprimés par décret d'avances, moins crédits ouverts en loi de finances rectificative.

Sources : rapport d'exécution 2007 de la loi de programmation militaire 2003-2008 ; Cour des comptes

On rappelle qu'à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a adopté un amendement du gouvernement au projet de loi de finances initiale pour 2007, qui majorait de 100 millions d'euros les crédits de paiement prévus par le programme 178 pour les OPEX. Ainsi, pour la première fois depuis longtemps, **le montant des OPEX a été essentiellement financé par les crédits inscrits en loi de finances initiale.**

2. Des reports de crédits et des restes à payer toujours importants

Le fait que, malgré le niveau élevé des reports de 2006 sur 2007, le taux de consommation des crédits ait été quasiment identique à celui de la loi de finances initiale, a eu en 2007 **les mêmes conséquences que les années précédentes.**

Tout d'abord, **les charges à payer en fin d'exercice 2007 atteignent un montant inquiétant, de 2,6 milliards d'euros**, dont 1,8 milliard d'euros pour le programme 146 « Equipement des forces ». Selon le ministère de la défense, « *Il convient de préciser que le montant des charges à payer du programme 146 a augmenté de près de 700 millions d'euros entre 2006 (1131,45 millions d'euros) et 2007 (1829,60 millions d'euros). Cette évolution tient essentiellement à un changement de périmètre de comptabilisation. Les charges à payer recensées à fin 2006 ne prenaient pas en considération les avances ou acomptes dus au titre des programmes d'armement* ». Il n'en demeure pas moins qu'une fraction importante de ces « charges à payer » consistent en factures impayées au 31 décembre, d'où un accroissement prévisible en 2008 des intérêts moratoires qui avaient atteint, en 2007, 29,2 millions d'euros pour les dépenses incluses dans l'enveloppe « LPM ».

Les charges à payer fin 2007 (y compris titre 2)

(en milliards d'euros)

Programme		Charges à payer
144	Environnement et prospective de la politique de défense	65,79
146	Equipement des forces	1 829,60
178	Préparation et emploi des forces	650,11
212	Soutien de la politique de défense	86,91
TOTAL		2 632,41

Source : ministère de la défense

Ensuite, en l'absence d'ouvertures de crédits significatives en loi de finances rectificative (+ 0,97 million d'euros de crédits de paiement au

programme 212) et du fait du respect de la norme de dépenses, le niveau des reports de crédits sortants de la gestion 2007 reportés en 2008, soit 1.628,7 millions d'euros, est resté globalement stable par rapport au niveau des reports entrants issus de la gestion 2006. Le niveau des reports a même légèrement augmenté pour le programme 146 « Equipement des forces », de 53 millions d'euros (en passant de 1.296 millions d'euros fin 2006 à 1.350 millions d'euros fin 2007).

Le **solde de gestion négatif** de la mission défense pour 2007, égal par définition à la différence entre les reports de crédits sur 2008 et les charges à payer fin 2007, s'est donc **fortement dégradé**, puisqu'il atteint **1 milliard d'euros**, soit 2,8 % des crédits de la loi de finances initiale, ou encore 10 jours de paiements. Toutefois l'évolution du solde de gestion du programme 146 entre fin 2006 (+ 164,88 millions d'euros) et fin 2007 (- 479,71 millions d'euros) est directement liée au changement de périmètre de comptabilisation des avances évoqué précédemment.

Le solde de gestion de la mission « Défense » (incluant le titre 2)

(en millions d'euros)

en M€ courants		Charges à payer fin 2007	Report de crédit	Solde de gestion
144	Environnement et prospective	65,79	35,23	-30,56
146	Equipement des forces	1 829,60	1 349,89	-479,71
178	Préparation et emploi des forces	650,11	193,13	-456,97
212	Soutien de la politique de défense	86,91	50,49	-36,41
Total		2 632,41	1 628,75	-1 003,65

Source : ministère de la défense

Restes à payer, charges à payer, reports de charges

Les **restes à payer** (de l'ordre de 44 milliards d'euros fin 2007) sont les sommes restant à payer sur les engagements.

Les **charges à payer** (de l'ordre de 2,6 milliards d'euros fin 2007), concept découlant de la LOLF, regroupent les dépenses rattachées à l'exercice (ou à un exercice antérieur) et qui n'ont pas été comptabilisées avant la clôture de celui-ci.

Le **report de charges** de l'année (concept moins large que celui de charges à payer) correspond au montant des factures reçues jusqu'au 31 décembre et non mandatées à cette date. Ce périmètre n'est plus suivi en gestion.

Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de cette pratique consistant à reporter des crédits – correspondant souvent (mais pas en 2007) en grande partie à des crédits d'équipement réouverts en loi de finance rectificative, pour compenser l'annulation de crédits d'équipement destinés à financer les OPEX,

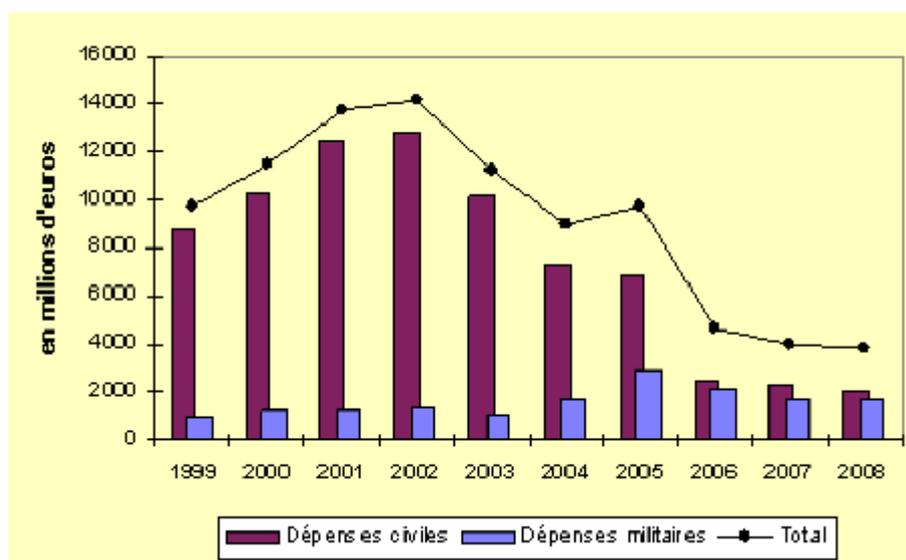
ou pour financer les FREMM – **sans autoriser le ministère de la défense à les consommer**. Comme le soulignait la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006, l'impossibilité de consommer les crédits reportés « *pourrait compromettre, à terme, l'exécution de la loi de programmation militaire, qui reste suspendue à la possibilité de consommer les reports de crédit en 2007 et 2008* ».

On rappelle que, lors de son audition devant votre commission des finances le 25 octobre 2005, le ministre de la défense avait confirmé la résorption complète des crédits reportés avant la fin de l'actuelle période de programmation. Il avait indiqué que lui avait été donnée la permission de dépasser l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement en loi de finances de l'année.

Vos rapporteurs spéciaux resteront particulièrement attentifs à cette question, d'autant plus que les reports de crédits concernent désormais à peu près exclusivement la mission « Défense », comme le montre le graphique ci-après.

Les reports de crédits : ventilation entre dépenses civiles et dépenses militaires

(en millions d'euros)



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport sur le présent projet de loi de règlement (n° 1004, 2007-2008)

3. L'accentuation de certaines dérives antérieures, défavorables à l'équipement

L'exécution 2007 s'est, en outre, caractérisée par l'accentuation de certaines dérives antérieures, défavorables aux dépenses d'équipement :

- augmentation plus importante que prévu des crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle, qui ont atteint 3.347 millions d'euros ;
- absence d'ouverture en loi de finances rectificative des crédits d'équipement (272,5 millions d'euros) destinés à financer le surcoût des OPEX ;
- absence d'inscription complémentaire en loi de finances rectificative pour le financement des FREMM.

C. LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS TECHNIQUES

Vos rapporteurs spéciaux se posent diverses questions « techniques » au sujet du présent rapport annuel de performances.

1. Le montant des autorisations d'engagement

Tout d'abord, les montants indiqués par le présent projet de loi de règlement concernant les autorisations **d'engagement ne sont pas les mêmes que ceux du rapport annuel de performances**, avec un écart de **440 millions d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les engagements de crédits réalisés en 2007, selon le RAP et le projet de loi de règlement
(en millions d'euros)

	Avant déduction des dégage- ments comptables (notion retenue par le RAP)	Après déduction des dégagements comptables (notion retenue par le projet de loi de règlement)	Ecart
Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	1 730	1 713	-17
Programme 146 « Equipement des forces »	9 185	8 973	-212
Programme 178 « Préparation et emploi des forces »	22 049	21 922	-128
Programme 212 « Soutien de la politique de défense »	3 136	3 052	-84
Total	36 101	35 661	-440

Source : rapport annuel de performances

Vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient connaître la nature des autorisations d'engagement ainsi « dérogées », en particulier en ce qui concerne le programme 146.

2. Les coûts complets

Un deuxième sujet de perplexité, pour vos rapporteurs spéciaux, concerne la répartition entre programmes des différents coûts complets.

Il apparaît en effet que si les crédits de paiement et les coûts directs (de même que les coûts complets) ont un total analogue, de l'ordre de 37 milliards d'euros, la décomposition entre programmes n'est pas la même, le programme 178 passant de 22 à 30 milliards d'euros, alors que le programme 146 passe de 10 à 4 milliards d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.

Crédits de paiement, coûts directs et coûts complets (2007)

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement	Coûts directs	Coûts complets
Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	1 649	1 419	1 541
Programme 178 « Préparation et emploi des forces »	21 904	29 522	31 354
Programme 212 « Soutien de la politique de défense »	3 099	2 506	168
Programme 146 « Equipement des forces »	10 196	3 938	4 086
Total	36 848	37 384	37 149

Source : rapport annuel de performances

Le rapport annuel de performance indique, page 248, dans le cas du programme 178, que « l'écart entre les coûts complets (31,3 milliards d'euros) et les dépenses (24,3 milliards d'euros) se justifie pour la grande part par une **dotation aux amortissements de plus de 6,5 milliards d'euros** ». Il n'existe pas, en revanche, d'indication analogue en ce qui concerne les autres programmes.

Les causes de ces écarts mériteraient d'être mieux explicitées. Vos rapporteurs spéciaux ont, en particulier, constaté que la fiche du dossier de présentation du projet de loi de règlement par le ministre du budget et des comptes public pour la mission « Défense » ne reprenait que les données aux « coûts complets » : ainsi, le programme 146 « Equipement des forces » présente un coût complet de 4 milliards d'euros, alors que la dépense réelle dépasse les 10 milliards d'euros.

D. L'IMPACT DES DÉPENSES DE LA MISSION « DÉFENSE » SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

L'application des règles fixées par Eurostat pour le calcul du besoin de financement des administrations publiques (du déficit au sens du traité de Maastricht) conduit à n'imputer dans le besoin de financement les dépenses liées à un grand programme d'équipement militaire que lors de la livraison du

matériel. Comme beaucoup de grands équipements sont actuellement en cours de fabrication, les dépenses correspondantes n'impactent pas immédiatement le déficit public.

La réduction correspondante du déficit des administrations publiques, au sens du traité de Maastricht, est non négligeable, comme le fait apparaître le tableau suivant : 1,95 milliard d'euros en 2007.

La situation se renversera évidemment lors de la livraison des matériels.

L'impact des règles d'Eurostat sur la prise en compte des dépenses d'équipements militaires pour le solde des administrations publiques

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	2006 (1)	2007 (1)	2008 (2)	Date de livraison du programme
MINREM (Moyen interarmées naval de recherche électromagnétique)	20	0	0	2006
BPC (Bâtiment de projection et de commandement)	20	5	0	A partir de 2006
HORIZON (frégates)	45	38	133	A partir de 2008
SNLE-NG n°4 (Sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération)	544	404	347	A partir de 2010
PA2 (Porte-avion N°2)	123	50	90	2015
FREMM (Frégates multi-missions)	404	332	609	A partir de 2011
A400M (Avion de transport du futur)	277	369	461	À partir de 2009
VBCI (Véhicules blindés de combat d'infanterie)	62	74	263	À partir de 2008
M51 (missile stratégique)	633	599	456	A partir de 2010
BARRACUDA (sous-marin nucléaire d'attaque)	30	100	330	A partir de 2016
MdCN (missile de croisière naval)	3	33	80	A partir de 2014
FTL (future torpille lourde)	0	0	15	A partir de 2014
Total des paiements annuels (a)	2 161	2 004	2 784	
Total des dépenses « livrées » (b)	90	53	463	
Total des dépenses à déduire (*) (a-b)	2 071	1 951	2 321	

Source : réponse du ministère de la défense à une question de vos rapporteurs spéciaux

A M E N D E M E N T
PRÉSENTÉ PAR
MM. FRÉVILLE ET TRUCY
AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 7

Après l'article 7 insérer un article additionnel ainsi rédigé:

L'article 104 de la loi n°2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 est ainsi modifié :

I. - Les mots : « Lorsque la première tranche d'autorisations d'engagement d'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, unitaire ou non, évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrite » sont remplacés par les mots : « Lorsqu'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, est évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrit ».

II. *In fine*, les mots : « dès qu'ils sont arrêtés » sont supprimés.

OBJET

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que constater que les moyens de contrôle par le Parlement des coûts des grands programmes d'armement sont encore aujourd'hui insuffisants.

Ils avaient essayé d'y parer grâce à l'article 104 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances initiale pour 2007, adopté par le Sénat à leur initiative. On rappelle que, selon cet article, « lorsque la première tranche d'autorisations d'engagement d'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrite en loi de finances de l'année, le ministère de la défense informe le Parlement de l'évaluation du coût global du programme d'armement et de l'échéancier prévisionnel de sa réalisation dès qu'ils sont arrêtés. »

Cet article ne porte que **sur l'avenir et ne s'applique pas aux principaux programmes en cours.**

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement au présent projet de loi de règlement des comptes, modifiant l'article 104 de la loi de finances initiale pour 2007, afin de prévoir qu'est communiqué chaque année au Parlement l'échéancier remis à jour des principaux programmes d'armement.