

N° 548

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la **programmation militaire pour les années 2009 à 2014** et portant diverses **dispositions concernant la défense,***

Par MM. François TRUCY, Jean-Pierre MASSERET et Charles GUENÉ,
Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1216, 1552, 1558, 1615, 1720 et T.A. 299

Sénat : 462, 493, 513 et 514 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

RÉSUMÉ DU RAPPORT	15
LES DIX PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS	23
EXPOSÉ GÉNÉRAL	25
I. LES LOIS DE PROGRAMMATION MILITAIRE	25
A. QUELQUES RAPPELS	25
1. <i>Des lois de programmation qui s'inscrivent dans le cadre d'orientations à plus long terme définies par des « livres blancs »</i>	27
2. <i>Un champ désormais très large</i>	27
3. <i>Un faible rôle normatif</i>	27
4. <i>Une période couverte bien plus longue que ce que suggère l'intitulé des différentes lois de programmation</i>	28
a) <i>Un horizon à moyen terme (celui de l'intitulé) correspondant à celui des crédits de paiement</i>	28
b) <i>Le principal intérêt des lois de programmation : la programmation à long terme des acquisitions de matériel</i>	28
B. LES PARTICULARITÉS JURIDIQUES DU PRÉSENT PROJET DE LOI	29
1. <i>Une durée de 6 ans pour la programmation des crédits de paiement mais une révision prévue au bout de 4 ans</i>	29
2. <i>Une loi de programmation examinée de manière tardive et en grande partie mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2009</i>	30
II. LES GRANDES LIGNES DU PRÉSENT PROJET DE LOI	31
A. DES DÉPENSES MILITAIRES QUI DEVRAIENT PASSER DE 30 MILLIARDS D'EUROS EN 2008 À 33 MILLIARDS D'EUROS EN 2020 (EN EUROS DE 2008)	31
1. <i>Un supplément de ressources par rapport au Livre blanc présent dès le texte initial du présent projet de loi et accentué par le plan de relance de l'économie</i>	31
2. <i>Une différence d'indexation qui réduit les crédits de paiement de près de 5 milliards d'euros par rapport à l'indexation retenue par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012</i>	32
a) <i>Des annuités définies en euros et au périmètre de 2008, actualisées en fonction de la prévision d'indice des prix associée à la loi de finances initiale</i>	32
b) <i>Un « pouvoir d'achat » réduit de 2 milliards d'euros par rapport à ce qui résulterait de l'indexation de la loi de programmation des finances publiques ?</i>	33
(1) <i>Une actualisation qui, pour 2009, suscite certaines interrogations</i>	35
(2) <i>La décision de ne pas appliquer la loi de programmation des finances publiques 2009-2012</i>	35
(3) <i>Une articulation délicate avec la loi de finances initiale pour 2009 et la future loi de finances pour 2010</i>	37
3. <i>Les principales catégories de dépenses</i>	38
4. <i>Une augmentation des dépenses de défense en niveau qui ne les empêcherait pas de passer de 1,6 à 1,4 point de PIB d'ici 2020</i>	40

B. UNE AUGMENTATION DE LA PART DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DANS LES DÉPENSES TOTALES.....	41
1. <i>Une augmentation significative.....</i>	41
a) Des dépenses d'équipement supérieures, d'ici 2014, de plus de 1,5 milliard d'euros par an en moyenne à la situation actuelle (en euros de 2008).....	41
b) Des dépenses d'équipement qui passeraient de 15,5 à 20 milliards d'euros (en euros de 2008) et 60 % des dépenses totales d'ici 2020.....	43
2. <i>... qui ne paraît pas excessive.....</i>	47
a) Le renouvellement de certains matériels est urgent.....	48
b) Le coût des contrats d'armement augmente plus rapidement que l'inflation.....	48
c) Du fait d'importants étalements des échéanciers jusqu'alors envisagés, il manquerait en 2014 plusieurs dizaines de milliards d'euros pour réaliser le « modèle d'armée 2015 ».....	49
(1) Il manquerait environ 20 milliards d'euros pour atteindre le « modèle d'armée 2015 » tel que défini en 1997.....	49
(2) Il manquerait environ 35 milliards d'euros pour atteindre le « modèle d'armée 2015 » tel que défini en 2003.....	49
3. <i>... et dont seulement une faible partie provient du présent projet de loi.....</i>	50
a) La croissance attendue des dépenses d'équipement d'ici 2014 provient en quasi-totalité des engagements de crédits antérieurs.....	50
b) Les principaux apports du présent projet de loi : l'acquisition d'un dispositif de détection des tirs de missiles balistiques, et la poursuite du développement des capacités satellitaires.....	51
(1) L'acquisition d'un dispositif de détection des tirs de missiles balistiques.....	51
(2) La poursuite du développement des capacités satellitaires.....	52
(3) Les autres acquisitions qui n'étaient pas prévues avant le présent projet de loi.....	52
c) Les réductions de cible découlant du présent projet de loi : les drones, les équipements FELIN, les hélicoptères Tigre, les frégates FREMM, les missiles de croisière.....	53
d) Le maintien des principales cibles, malgré une diminution des cadences de livraison de Rafale qui pourrait se révéler à terme incompatible avec la cible affichée.....	54
 III. LE FINANCEMENT DE 2009 À 2014 DE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT.....	 56
A. LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS.....	56
1. <i>Une réduction de 54.000 ETP de 2008 à 2015, dont 47.000 ETP de 2009 à 2014 (hors création de 690 emplois dans les services de renseignement).....</i>	56
a) Présentation générale.....	57
b) Une réduction qui proviendrait pour les 2/3 de la RGPP.....	61
c) La répartition de l'effort entre les trois armées.....	62
2. <i>La recherche de gains de productivité dans le cadre de la RGPP.....</i>	62
a) Sur la période 2009-2014, des économies brutes de 5 milliards d'euros et des économies nettes de 3 milliards d'euros.....	63
b) Les principales activités concernées.....	64
c) Les principaux moyens : la création des bases de défense et la réforme du MCO aéronautique et terrestre.....	65
(1) La création des bases de défense.....	65
(2) La réforme du MCO.....	67
(a) <i>La réforme du MCO aéronautique.....</i>	67
(b) <i>La réforme du MCO terrestre.....</i>	68
d) Des aléas importants.....	69
(1) Dans le cas des bases de défense : des difficultés pratiques qui pourraient paradoxalement conduire à une mise en place plus rapide que prévu.....	69
(2) La réforme du MCO : des économies qui pourraient être compensées par un coût d'entretien plus élevé des nouveaux matériels aéronautiques.....	69
3. <i>La nécessité de privilégier les départs plutôt que de réduire les recrutements.....</i>	70

4. Des dépenses de personnel qui pourraient être sous-estimées	71
a) Les économies liées aux suppressions d'emplois pourraient être sous-évaluées d'un milliard d'euros	71
b) Les dépenses de personnel pourraient toutefois être difficiles à tenir	74
5. La mise en place d'un dispositif d'accompagnement de l'impact territorial de la restructuration des armées	76
B. DES RECETTES EXCEPTIONNELLES (PLUS DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS) À CONFIRMER	82
1. Des ressources exceptionnelles provenant en quasi-totalité de la cession de fréquences hertziennes et de biens immobiliers	83
a) Les recettes tirées de la cession de fréquences hertziennes (1,5 milliard d'euros)	83
(1) De quoi s'agit-il ?	84
(a) La bande 790-862 MHz (système FELIN de l'armée de terre) : l'échéance de 2011	84
(b) La bande 2 500-2 690 MHz (système RUBIS de la gendarmerie nationale) : une échéance plus tardive, et des inquiétudes de l'ARCEP dès la fin de 2008 sur le respect du calendrier	84
(2) L'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009	85
(3) Des recettes qui doivent financer les systèmes de télécommunications, le renseignement électromagnétique et les radars de surveillance et d'alerte	85
b) Les recettes tirées de la cession de biens immobiliers (2 milliards d'euros)	86
c) Dans les deux cas, des produits de cessions qui doivent revenir intégralement au ministère de la défense	86
2. D'importantes difficultés	87
a) Le produit des cessions de fréquences hertziennes : des recettes qui ne seront pas au rendez-vous en 2009	87
b) Le produit des cessions immobilières : le non respect de la LOLF et un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget	88
(1) Le non respect de la LOLF dans le cas de la « soulte » de la SNI	88
(2) Un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget	88
(a) Selon le ministère de la défense : céder les biens à une filiale commune de la Caisse des dépôts et de la SOVAFIM, pour que le ministère de la défense dispose des recettes dès 2009	88
(b) Selon le ministère du budget : éviter le recours à une société de portage, qui pourrait conduire à « brader » les biens concernés	89
3. Des produits de cession inférieurs de plusieurs centaines de millions d'euros aux prévisions de 2009 à 2014 ?	90
4. Des difficultés qui doivent être relativisées	90
IV. LES CAPACITÉS DE PROJECTION DE L'ARMÉE DE TERRE	92
A. DES EFFECTIFS COMBATTANTS À PEU PRÈS STABLES DONT L'UTILITÉ OPÉRATIONNELLE EST LIMITÉE PAR UN MANQUE DE MATÉRIEL ET L'INSUFFISANCE GLOBALE DES MOYENS DE PROJECTION EUROPÉENS	92
1. Un « réservoir » de forces projetables de l'armée de terre de l'ordre de 90.000 combattants, permettant selon le gouvernement de projeter au maximum 20.000 combattants avec relève et 30.000 combattants sans relève	92
a) Un objectif de capacité de projection 1 an sans relève qui passerait de 50.000 combattants à 30.000 combattants (pour l'ensemble de la période 2009-2023)	92
b) Une capacité de projection 1 an sans relève qui serait nettement inférieure à celle du Royaume-Uni	94
c) Une capacité de projection 1 an sans relève plus faible et plus lente que ce que permettraient les effectifs, à cause d'un manque d'équipements	94
(1) Une capacité de projection 1 an sans relève actuellement de l'ordre de 30.000 combattants et exigeant 6 mois de remise à niveau	94
(2) Un « réservoir » de forces projetables qui paraît pourtant permettre la projection d'environ 40.000 combattants 1 an sans relève	95

(3) La principale cause de la faiblesse des effectifs projetables 1 an sans relève : une insuffisance de matériels.....	96
d) Le « réservoir » de 90.000 combattants permet d'atteindre un objectif de projection de 20.000 combattants avec relève, absent du présent projet de loi.....	97
2. <i>La nécessité d'intervenir dans le cadre de coalitions</i>	98
3. <i>Le problème fondamental : le manque de capacités de projection européennes</i>	98
B. FAUT-IL INTRODUIRE UN OBJECTIF DE PROJECTION DE 40.000 COMBATTANTS 1 AN SANS RELÈVE À L'HORIZON 2020-2025 ?	99
1. <i>L'impact opérationnel continue de dépendre avant tout des effectifs</i>	99
a) Selon les spécialistes, le progrès technologique n'a pas bouleversé jusqu'à présent les exigences en matière d'effectifs.....	99
b) Le « C4ISR » pourrait-il changer cette situation à moyen ou long termes ?.....	100
(1) La meilleure coordination des forces par l'intranet tactique.....	100
(2) L'amélioration de la localisation de l'adversaire : un enjeu de long terme ?.....	101
(3) Des technologies qui, selon les spécialistes, pourraient être inopérantes contre un adversaire technologiquement avancé.....	101
2. <i>Fixer un objectif de projection de 40.000 combattants 1 an sans relève à l'horizon 2020-2025 ?</i>	102
a) Les dépenses d'équipement qui permettraient à l'armée de terre de pleinement utiliser ses effectifs projetables semblent présenter une utilité marginale plus élevée que celle des autres dépenses d'équipement.....	102
b) Distinguer à l'horizon 2020-2025 un objectif de projection plus ambitieux que celui prévu à moyen terme ?.....	103
V. LE MATÉRIEL	104
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS RELATIVES AU MATÉRIEL	105
1. <i>La « nouvelle fonction connaissance et anticipation » prévue par le présent projet de loi : de petits moyens pour de grands résultats ?</i>	105
a) Seulement 500 millions d'euros par an, comme actuellement.....	105
b) Les principaux matériels concernés.....	107
(1) La numérisation de l'espace opérationnel.....	107
(2) Les satellites.....	107
(3) Les drones.....	108
(4) Les équipements FELIN.....	109
2. <i>La poursuite du progrès technologique « traditionnel » : une forte augmentation prévue de la puissance de feu des avions et des navires</i>	110
3. <i>Le renouvellement urgent du parc de blindés légers</i>	112
a) Des véhicules anciens.....	112
b) Trouver un difficile équilibre entre blindage et mobilité.....	114
(1) Le choix anglo-saxon de privilégier le blindage.....	115
(2) Un difficile équilibre à trouver.....	116
B. UNE CAPACITÉ DE PROJECTION DE COMBATTANTS DURABLEMENT COMPROMISE PAR LE RETARD DE L'A400M	116
1. <i>Des capacités de transport qui, à l'horizon 2020-2025, devraient être bien supérieures à ce qu'implique la capacité de projection prévue par le présent projet de loi</i>	117
2. <i>Un retard du programme d'avion de transport tactique A400M qui pourrait susciter à court terme un véritable « trou capacitaire »</i>	117
a) Un retard d'au moins 4 ans.....	117
b) Un retard qui a des causes multiples.....	118
3. <i>Sauver le programme A400M</i>	119

VI. D'IMPORTANTES ALÉAS	120
A. LES RESSOURCES SERONT-ELLES AU RENDEZ-VOUS ?	122
1. <i>Les recettes exceptionnelles</i>	122
2. <i>Les modalités d'indexation des crédits de paiement : une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 2 milliards d'euros par rapport à celles de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012</i>	122
3. <i>La situation des finances publiques en 2012 pourrait exiger de revoir à la baisse la programmation des crédits de paiement</i>	123
B. LA PROBABILITÉ DE DÉPENSES NON ACTUELLEMENT PRÉVUES	123
1. <i>Des crédits de paiement définis à « périmètre 2008 », ce qui devrait permettre de limiter les « bourrages »</i>	124
2. <i>Un financement des opérations extérieures (OPEX) toujours problématique</i>	125
a) <i>Une estimation désormais plus réaliste, mais qui devrait fréquemment être dépassée</i>	125
b) <i>Un financement des « dérapages » par rapport à la programmation qui demeure problématique</i>	127
3. <i>Les carburants : 900 millions d'euros d'économies d'ici 2014 ?</i>	130
a) <i>Une marge d'incertitude de l'ordre de 150 millions d'euros par an, soit 900 millions d'euros de 2009 à 2014</i>	130
b) <i>De possibles économies de 900 millions d'euros d'ici 2014 ?</i>	130
4. <i>Les dépenses de MCO : un faible aléa à la hausse ?</i>	131
5. <i>Le défi de la maîtrise de la masse salariale</i>	131
6. <i>Les dépenses d'équipement : un aléa à la hausse de plus de 2 milliards d'euros ?</i>	132
a) <i>Les programmes existants: un aléa global de 2 milliards d'euros ?</i>	132
(1) <i>Le Rafale : un aléa de 1,5 milliard d'euros ?</i>	132
(2) <i>L'A400M : un aléa de plusieurs centaines de millions d'euros ?</i>	133
b) <i>L'acquisition de matériels non prévus : un aléa de plusieurs centaines de millions d'euros ?</i>	133
C. LES RETARDS INDUSTRIELS	134
1. <i>Le cas de l'A400M</i>	134
2. <i>Le cas du NH90</i>	134
EXAMEN DES ARTICLES	137
CHAPITRE PREMIER - DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE	137
• ARTICLE PREMIER Contenu de la loi de programmation militaire	137
• ARTICLE 2 Approbation du rapport annexé	139
• ARTICLE 3 Programmation des crédits de paiement et des ressources exceptionnelles	142
• ARTICLE 4 Programmation des plafonds d'emplois et des réductions nettes d'effectifs	144

CHAPITRE III - MESURES DE COMPENSATION DE L'EXPOSITION DE CERTAINS PERSONNELS À DES RISQUES PROFESSIONNELS D'INSALUBRITÉ	145
• <i>ARTICLE 6</i> Dispositions relatives à la mobilité des ouvriers de l'État en cas de restructuration	145
CHAPITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES AUX MODALITÉS DE CESSION DES INSTALLATIONS DE LA DÉFENSE ET DE LA RÉINDUSTRIALISATION	149
• <i>ARTICLE 7</i> (supprimé par l'Assemblée nationale) Changement de statut de la société financière régionale pour l'emploi et le développement (SOFRED).....	149
• <i>ARTICLE 8</i> Prolongation jusqu'au 31 décembre 2014 du régime dérogatoire pour la cession des immeubles de la défense.....	152
• <i>ARTICLE 9</i> Possibilité pour l'Etat de céder des emprises avant leur dépollution.....	154
CHAPITRE V - OUVERTURE DU CAPITAL DE CERTAINES ENTREPRISES DU SECTEUR DE LA DÉFENSE	157
• <i>ARTICLE 10</i> Modification du statut de DCNS et des règles relatives à la mise à disposition d'agents publics	157
• <i>ARTICLE 11</i> Privatisation de la société nationale des poudres et explosifs	165
EXAMEN EN COMMISSION	169
ANNEXES	175
I. L'ÉVOLUTION DES SOMMES EN JEU DU LIVRE BLANC AU PLAN DE RELANCE	175
II. L'ÉVOLUTION DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA FLOTTE D'AVIONS DE COMBAT ET DE LA FLOTTE DE FRÉGATES D'ICI 2020-2025	185
III. DE COMBIEN D'AVIONS DE COMBAT LA FRANCE A-T-ELLE BESOIN ?	195
IV. LES CAPACITÉS DE TRANSPORT ACTUELLES ET PRÉVUES	205

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi est examiné de manière particulièrement tardive, la loi de programmation militaire 2009-2014 ne devant être promulguée qu'à la mi-2009, soit 6 mois après le début de sa mise en œuvre.

Indépendamment de ce problème de calendrier, il faut souligner que son élaboration représentait, pour le gouvernement, **un défi considérable**.

En effet, la situation était particulièrement critique. Le supplément d'investissements supplémentaires qui seraient nécessaires pour atteindre le « modèle d'armée 2015 » est évalué à environ 35 milliards d'euros par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 au cours des six prochaines années¹. Même après avoir considérablement revu ces ambitions à la baisse, il restait une « bosse » de 1,7 milliard d'euros en 2009-2011, par rapport à une stabilisation des dépenses en volume.

Il faut se féliciter de ce que le gouvernement ait effectué un difficile « exercice de vérité ».

Le présent projet de loi innove à bien des égards :

- bien que couvrant pour les crédits une période de 6 ans, comme les lois précédentes, il prévoit sa révision au bout de 4 ans, afin de prendre en compte l'évolution du contexte stratégique, mais aussi, peut-on supposer, la situation des finances publiques en 2012 ;

- pour la première fois, sont indiqués les montants prévisionnels non seulement des dépenses d'équipement, mais aussi de chaque grande catégorie de dépenses.

Les rapporteurs pour avis ont cependant deux interrogations essentielles au sujet du présent projet de loi. Celles-ci portent sur les aléas financiers et sur les capacités de projection à long terme.

¹ Si l'on se limite au « modèle d'armée 2015 » tel que défini par la loi de programmation militaire 1997-2002, la sommation des coûts des principaux matériels devant manquer en 2015 conduit à un montant de l'ordre de seulement 20 milliards d'euros. L'écart s'explique essentiellement par le second porte-avions, les 17 frégates FREMM et les 6 sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda, inclus dans le « modèle d'armée 2015 » par la loi de programmation militaire 2003-2008.

I. D'IMPORTANTES ALÉAS FINANCIERS

Tout d'abord, les **aléas financiers** sont importants.

A. DES ALÉAS DE L'ORDRE DE 8,5 MILLIARDS D'EUROS D'ICI 2014 ?

Les aléas identifiés par les rapporteurs pour avis sont d'un montant cumulé de l'ordre de **7 milliards d'euros** d'ici à 2014 (sur un total de 183 milliards d'euros), dont **3,5 milliards d'euros imputables à la crise économique**, comme le montre le tableau ci-après. A titre de comparaison, les lois de programmation militaire 1997-2002 et 2003-2008 ont été sous-exécutées de, respectivement, environ 13 et 8 milliards d'euros (à cause de crédits inférieurs à la programmation et de charges non prévues).

Les principaux aléas identifiés par les rapporteurs pour avis : quelques ordres de grandeur indicatifs (en cumulé, sur la période 2009-2014)

(en milliards d'euros courants)

	Aléas réduisant les ressources ou augmentant les dépenses	Aléas réduisant les dépenses ou augmentant les ressources	Total
Ressources			
Ressources exceptionnelles	-0,5*		-0,5
Faible inflation+alignement prévu de la loi de programmation des finances publiques sur les règles d'indexation du présent projet de loi (moins favorables)**	-5,0*	3,0*	-2,0
Maintien du « zéro volume » de 2012 à 2014	-1,0*		-1,0
Dépenses			
opérations extérieures (OPEX)	-0,5		-0,6
Pétrole à 50 \$ au lieu de 75 \$		1,0*	1,0
MCO	-0,5		-0,5
Possible dérive de la masse salariale	-1,0*		-1,0
Programmes d'armement	-2,5		-2,5
<i>Livraison d'une quinzaine de Rafale supplémentaires</i>	-1,5		-1,5
<i>Possibles dérapages de coûts (A400M...)</i>	-0,5		-0,5
<i>Matériels non prévus</i>	-0,5		-0,5
Total	-11,0	4,0	-7,0
<i>Dont impact de la crise économique</i>	<i>-7,5</i>	<i>4,0</i>	<i>-3,5</i>

* Aléas résultant de la crise économique. ** Les crédits de paiement se trouvent réduits de 5 milliards d'euros, mais les dépenses dont les crédits tendent à évoluer comme l'indice des prix diminuent de 3 milliards d'euros, d'où une « perte de pouvoir d'achat » de 2 milliards d'euros.

Source : estimations des rapporteurs pour avis

Ce tableau est explicité dans le présent rapport pour avis.

Ces aléas ne signifient pas, bien entendu, que le présent projet de loi présenterait d'ores et déjà un « manque de financement » de l'ordre de

7 milliards d'euros. En effet, certains de ces aléas ne se concrétiseront probablement pas.

Les incertitudes sont également importantes pour la période postérieure à 2014, du fait de la situation alors probablement très dégradée des finances publiques, qui pourrait compromettre la croissance des crédits de 1 % par an en volume prévue par le *Livre blanc*.

B. RÉTABLIR LA COMPATIBILITÉ ENTRE LE PRÉSENT PROJET DE LOI ET LES CRÉDITS DE PAIEMENT D'ORES ET DÉJÀ PRÉVUS POUR LA MISSION « DÉFENSE »

1. Le gouvernement a décidé de réviser la loi de programmation des finances publiques, et de réduire les crédits de paiement de la mission « Défense » de 5 milliards d'euros d'ici à 2014 par rapport à l'indexation qu'elle prévoit

Les aléas relatifs aux recettes exceptionnelles sont souvent soulignés. Cependant, d'ici 2014, un enjeu bien plus important est celui de **l'incompatibilité entre le mode d'indexation proposé par le présent projet de loi¹, et celui, plus favorable de 5 milliards d'euros selon les prévisions d'inflation actuelles, retenu par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012²**, et correspondant pour la mission « Défense » à une **perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 2 milliards d'euros³**.

Dans un premier temps, les rapporteurs pour avis ont envisagé de prévoir explicitement que la mission « Défense » conservait au moins 2 de ces 5 milliards d'euros. Le gouvernement a cependant décidé, dans la « lettre-plafond » adressée par le Premier ministre au ministre de la défense le 12 juin dernier, et dans le rapport déposé en vue du débat d'orientation des finances publiques pour 2010, **d'aligner la loi de programmation des finances publiques sur le présent projet de loi**, contrairement à ce que prévoyait explicitement le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques⁴.

¹ *Le présent projet de loi exprime les annuités en euros de 2008, en précisant qu'elles sont actualisées chaque année « par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances de l'année pour chacune des années considérées » (correspondant à une inflation de 1,5 % pour 2009, la prévision associée au projet de loi de finances, de 2 %, ayant été revue à la baisse en cours de discussion, sans que les crédits de paiement soient revus à la baisse en conséquence).*

² *La loi de programmation des finances publiques exprime les annuités en euros courants, qui ont été calculés en supposant une inflation de 2 % en 2009 et 1,75 % ensuite.*

³ *Ces pertes de pouvoir d'achat correspondent aux dépenses ne dépendant pas de l'inflation (comme les dépenses de personnel), qui représentent environ un tiers des dépenses.*

⁴ *Selon le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques, si les crédits de paiement prévus pour les années 2009, 2010 et 2011 peuvent être revus à la hausse en cas d'inflation plus forte que prévu, ils ne peuvent pas être revus à la baisse dans le cas inverse.*

2. Le présent projet de loi demeurerait pourtant contraire au droit en vigueur comme au droit envisagé

Néanmoins, **le gouvernement ne se conformerait pas strictement au présent projet de loi, en ce qui concerne les années 2009 et 2010 :**

- les crédits de paiement de 2009 sont supérieurs de **150 millions d'euros** à ce qui résulterait du présent projet de loi ;

- les crédits de paiement de 2010 seraient majorés de **30 millions d'euros**, prélevés sur la « réserve de budgétisation » prévue par la loi de programmation des finances publiques, et destinés à contribuer au financement des opérations extérieures (OPEX).

Les rapporteurs pour avis considèrent que cet excédent de crédits de paiement en 2009 et 2010 ne doit pas conduire à « reprendre » ces sommes à la mission « Défense » en fin de programmation, par des annuités inférieures à ce que prévoit le présent projet de loi.

II. QUELLES CAPACITÉS DE PROJECTION À LONG TERME ?

La seconde interrogation essentielle des rapporteurs pour avis concerne **les capacités de projection.**

La loi de programmation militaire 2003-2008 fixait ces objectifs à 20.000 combattants de manière permanente avec relève, et à 50.000 combattants 1 an sans relève (sans indication de délai). Le présent projet de loi propose de supprimer tout objectif de projection permanente avec relève, et de ramener l'objectif de projection 1 an sans relève à **30.000 combattants, dans un délai (assez long¹) de 6 mois.**

Comme cela est expliqué ci-après, le « réservoir » d'effectifs potentiellement projetables de l'armée de terre (90.000 combattants) paraît permettre de projeter de l'ordre de 40.000 combattants 1 an sans relève ; l'objectif retenu de 30.000 combattants, qui plus est dans un délai de 6 mois, semble s'expliquer essentiellement par une **insuffisance de matériels.**

Ainsi, l'effet opérationnel continuant de dépendre avant tout des effectifs, **on pourrait envisager – par exemple lors de la révision du *Livre blanc* et du présent projet de loi en 2012 – de se fixer un objectif de projection de 40.000 combattants 1 an sans relève dans un délai de 4 mois à l'horizon « lointain » du présent projet de loi, soit après 2020.** En effet, les dépenses d'équipement qui rendraient une telle capacité de projection possible, à effectifs constants, semblent faire partie des investissements dont le ratio efficacité/coût est le plus élevé.

¹ Lors de la crise de Suez en 1956, le délai de réaction de 3 mois a été jugé trop long par les militaires (Amiral Pierre Barjot, article publié dans la *Revue maritime*, janvier 1959).

Un tel objectif à long terme présenterait en outre l'intérêt de **clairement indiquer** que l'objectif de 30.000 combattants en 6 mois n'a pas vocation à faire l'objet, dans quelques années, d'un nouvel ajustement à la baisse, mais constitue bien un **minimum**.

Il se justifierait par le fait que la France devrait alors normalement disposer de **capacités de transport** (en particulier **d'une cinquantaine d'A400M**) lui permettant de **transporter** plus de 40.000 combattants à 8.000 km en 4 mois, comme cela est expliqué dans l'**annexe IV** au présent rapport pour avis.

Ce constat amène les rapporteurs pour avis à souligner une fois de plus **la nécessité de mener à bien le programme A400M, malgré les difficultés actuelles**.

RÉSUMÉ DU RAPPORT

I. LES LOIS DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Les lois de programmation militaire s'inscrivent depuis les années 1970 dans le cadre d'orientations à plus long terme définies par des « livres blancs ». Il y a eu à ce jour trois livres blancs, publiés en 1972, 1994 et 2008, rédigés par des commissions, présidées, respectivement, par MM. Michel Debré, Marceau Long et Jean-Claude Mallet. Les lois de programmation militaire ont un champ désormais très large : alors qu'au début elles se contentaient de prévoir les crédits d'équipement, elles définissent désormais l'ensemble de la politique de défense, grâce en particulier à un rapport annexé fixant des objectifs opérationnels. En revanche, leur rôle normatif est faible : les autorisations d'engagement et les crédits de paiement qu'elles prévoient sont du domaine exclusif des lois de finances, et compte tenu de la durée des grands programmes d'armement elles se contentent pour l'essentiel de tirer les conséquences de décisions prises antérieurement. Si leur intitulé se réfère habituellement à une période de 4 ou 6 ans, cet horizon ne correspond qu'à celui des crédits de paiement : elles prévoient en effet des acquisitions de matériels à bien plus long terme, parfois à l'horizon d'une quinzaine d'années. Ce sont ces prévisions d'acquisitions à long terme, plus que les crédits de paiement prévus à moyen terme, qui constituent le véritable apport d'une loi de programmation militaire.

D'un point de vue juridique, le présent projet de loi présente une double particularité par rapport aux lois de programmation qui l'ont précédé :

- s'il retient une durée de 6 ans pour la programmation des crédits de paiement, il prévoit également que la présente programmation sera révisée au bout de 4 ans, c'est-à-dire en principe en 2012, une nouvelle loi de programmation, de 6 ans mais elle aussi révisable au bout de 4 ans, devant couvrir la période 2013-2018. Il s'agit de prendre compte l'évolution du contexte stratégique, mais aussi la situation des finances publiques, qui ne permettra peut-être pas la croissance de 1 % des dépenses en volume prévue à compter de 2012 ;

- le présent projet de loi est examiné avec un retard sans précédent par rapport aux autres lois de programmation : si sur les 8 lois de programmation précédentes, 3 ont été promulguées leur première année d'application, cette promulgation n'a jamais été postérieure au mois de mai.

II. LES GRANDES LIGNES DU PRÉSENT PROJET DE LOI

A. LA « VALSE DES MILLIARDS », OU « DU LIVRE BLANC AU LIVRE BLANC »

Les sommes en jeu ont considérablement évolué depuis le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 :

- dans un premier temps, ces évolutions ont été favorables à la mission « Défense », avec un texte initial qui prévoyait un supplément de 1,66 milliard d'euros (de 2008) sur la période 2009-2014 par rapport au *Livre blanc*, puis le plan de relance de l'économie, portant ce supplément à 2,73 milliards d'euros (de 2008) ;

- la situation s'est alors dégradée, d'une manière passée relativement inaperçue : alors que la loi de programmation des finances publiques 2009-2011 prévoyait explicitement que les crédits de paiement qu'elle programmait pour les années 2009 à 2011 ne seraient pas revus à la baisse en cas d'inflation plus faible que prévu, c'est précisément ce que le gouvernement prévoit de faire : certes, par rapport au *Livre blanc*, le supplément de 2,73 milliards d'euros (en euros de 2008) demeure, mais comme les besoins de paiement de la mission « Défense » ne dépendent pas mécaniquement de l'inflation, cette stabilité des ressources en volume n'en traduit par moins une perte de pouvoir d'achat par rapport à un scénario d'inflation « normale », évaluée par les rapporteurs pour avis à environ 2 milliards d'euros (près de 5 milliards d'euros de moindres crédits de paiement en valeur, moins environ 3 milliards d'euros d'économies sur les dépenses dépendant de l'inflation).

Les rapporteurs pour avis ont tout d'abord envisagé de prévoir explicitement que la mission « Défense » conservait, sinon la totalité de ces 5 milliards d'euros, du moins 2 milliards d'euros. Cette perspective ne paraît cependant pas réaliste, compte tenu de la situation des finances publiques.

Par ailleurs, l'articulation du présent projet de loi avec la loi de finances initiale pour 2009 et la future loi de finances initiale pour 2010 est délicate. Tout d'abord, les crédits de paiement de 2009 sont supérieurs de 150 millions d'euros à ce qui résulterait du présent projet de loi. Ensuite, les crédits de paiement de 2010 seraient majorés de 30 millions d'euros, prélevés sur la « réserve de budgétisation » prévue par la loi de programmation des finances publiques, et destinés à contribuer au financement des opérations extérieures (OPEX). Les rapporteurs pour avis considèrent que cet excédent de crédits de paiement en 2009 et 2010 ne doit pas conduire à « reprendre » ces sommes à la mission « Défense » en fin de programmation, par des annuités inférieures à ce que prévoit le présent projet de loi.

Les dépenses de la mission « Défense » passeraient de 30 milliards d'euros en 2008 à 33 milliards en 2020 (en euros de 2008). Cette

augmentation en volume n'en traduit pas moins une diminution de leur part dans le PIB, qui passerait de 1,6 à 1,4 point de PIB d'ici 2020.

B. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT QUI NE PARAÎT PAS EXCESSIVE

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, celles-ci seraient supérieures, d'ici 2014, de plus de 1,5 milliard d'euros par an en moyenne par rapport à la situation actuelle (en euros de 2008), passant de 15,5 milliards d'euros en 2008 à 20 milliards d'euros en 2020 (en euros de 2008), et atteignant alors 60 % des dépenses de la mission « Défense » (contre 50 % actuellement).

Malgré l'importance des sommes en jeu (186 milliards d'euros de 2009 à 2014, dont 102 milliards d'euros pour l'équipement), celles-ci ne paraissent pas excessives. En effet :

- le renouvellement de certains des principaux matériels est urgent ;
- le coût des contrats d'armement augmente plus rapidement que l'inflation ;
- les ambitions en matière d'équipement ont été considérablement revues à la baisse par rapport au « modèle d'armée 2015 », défini par la loi de programmation militaire 1997-2002 et qui, si on voulait l'atteindre coûterait, d'ici 2015, plusieurs dizaines de milliards d'euros de plus par rapport à ce que prévoit le présent projet de loi (20 milliards d'euros selon sa définition initiale, 35 milliards d'euros selon la définition actualisée retenue par le *Livre blanc*).

Comme on l'a indiqué ci-avant, les lois de programmation militaire se contentent, pour l'essentiel, de tirer les conséquences des programmations passées. Le présent projet de loi ne fait pas exception. Ainsi, la croissance attendue des dépenses d'équipement d'ici 2014 provient en quasi-totalité des engagements de crédits antérieurs. Les principaux apports du présent projet de loi consistent en la programmation de l'acquisition, postérieurement à 2014, d'un dispositif de détection des tirs de missiles balistiques, et en la poursuite du développement des capacités de renseignement satellitaire. Le présent projet de loi révisé en outre à la baisse certaines « cibles », dans le cas des drones, des équipements FELIN, des hélicoptères Tigre, des frégates FREMM (qui seraient au nombre de 11, au lieu des 17 initialement prévues) et des missiles de croisière. Bien que, contrairement à ce qui était préconisé par certains spécialistes¹, le présent projet de loi ne remette pas en cause le nombre de Rafale qu'il est prévu d'acquérir à terme (qui reste de 294), la cadence de livraison envisagée d'ici 2014 conduirait, si elle était maintenue, à la livraison du dernier appareil en 2036, ce qui amène à s'interroger sur la réalité de l'objectif final, d'autant plus que les objectifs explicitement fixés

¹ Cf. François Heisbourg, « A quoi sert la défense aujourd'hui ? », in « *Annuaire stratégique et militaire 2006-2007* », Fondation pour la recherche stratégique, 2007.

par le présent projet de loi aux forces aériennes ne semblent exiger de disposer des 300 appareils prévus en 2020-2025 que si l'on suppose que même en période de conflit majeur le taux de disponibilité des appareils serait le même qu'aujourd'hui.

C. DES EFFECTIFS COMBATTANTS À PEU PRÈS STABLES DONT L'UTILITÉ OPÉRATIONNELLE EST LIMITÉE PAR LE MANQUE DE MATÉRIEL ET L'INSUFFISANCE GLOBALE DES MOYENS DE PROJECTION EUROPÉENS

Les réductions d'effectifs prévues par le présent projet de loi concernent en quasi-totalité les fonctions soutien. Ainsi, les effectifs combattants *stricto sensu* seraient à peu près stables. L'armée de terre continuerait de disposer d'un « réservoir » de forces projetables de l'ordre de 90.000 combattants. Comme cela a été indiqué ci-avant, l'objectif de capacité de projection 1 an sans relève passerait de 50.000 combattants (sans indication de distance ni de délai) à 30.000 combattants (à 8.000 km et dans un délai de 6 mois). Cet objectif est nettement inférieur à la capacité de projection du Royaume-Uni (45.000 combattants ont été projetés en Irak en 2003, avec un « réservoir » de forces projetables de l'ordre de 100.000 combattants). Il est également inférieur à la capacité (supérieure à 40.000 combattants) qui semble découler des effectifs potentiellement projetables, et le délai de 6 mois est relativement long. Cela paraît s'expliquer par un manque d'équipements concernant non seulement l'armée de terre, mais aussi les moyens de transport aérien.

Si l'on considère que des forces projetées doivent normalement être environ 2 fois plus nombreuses que leur adversaire, et que la qualité de l'équipement et de l'entraînement ne permet, au mieux, que de ramener ce ratio à un peu moins de 1 pour 1, une capacité de projection de 30.000 combattants conduit nécessairement la France, alors que les armées ont habituellement plusieurs centaines de milliers de combattants, à intervenir dans le cadre de coalitions. Dans ces conditions, le problème fondamental semble moins être l'insuffisance des capacités de projection françaises que celle des capacités de projection européennes.

Le développement des nouvelles technologies d'acquisition et de partage de l'information (drones, intranet tactique...) ne semblant pas susceptible de bouleverser à moyen terme le rôle déterminant des effectifs, les rapporteurs pour avis se demandent, comme cela a été indiqué ci-avant, s'il ne serait pas opportun, lors de la révision du *Livre blanc* et de la loi de programmation militaire en 2012, de retenir un objectif de projection de 40.000 combattants 1 an sans relève, intermédiaire entre celui prévu par la loi de programmation 2003-2008 (50.000, sans indication de délai) et celui proposé par le présent projet de loi (30.000, à 8.000 km et en 6 mois), en

précisant qu'il s'entend à l'horizon 2020-2025, et dans un délai de 4 mois¹. En effet, les dépenses d'équipement qui permettraient à l'armée de terre de pleinement utiliser ses effectifs projetables semblent présenter une utilité marginale nettement plus élevée que celle des autres dépenses d'équipement. Il paraît donc préférable, du point de vue de la bonne utilisation des deniers publics, de consacrer une somme donnée à l'acquisition d'équipements devant permettre à l'armée de terre de disposer d'une capacité de projection conforme à ses effectifs, plutôt qu'à des matériels très coûteux dont l'utilité opérationnelle serait moindre. La France devrait en outre disposer peu après 2020 d'une cinquantaine d'A400M, ce qui supprimerait le « goulet d'étranglement » du côté de l'armée de l'air.

III. LE FINANCEMENT DE 2009 À 2014 DE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Le financement de 2009 à 2014 de l'augmentation des dépenses d'équipement doit être assuré, notamment, par :

- des réductions d'effectifs (3 milliards d'euros sur la période) ;
- des recettes exceptionnelles (3,5 milliards d'euros sur la période).

A. LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS

Les effectifs doivent être réduits de 54.000 équivalents temps plein (ETP) de 2008 à 2015, dont 47.000 ETP de 2009 à 2014 (hors création de 690 emplois dans les services de renseignement). Ces réductions permettraient d'économiser, en « brut », 5 milliards d'euros en cumulé sur la période 2009-2014, soit, après prise en compte des dépenses induites par la réforme (plan d'accompagnement des restructurations, dépenses d'infrastructure), 3 milliards d'euros en « net ».

Ces réductions d'effectifs proviendraient pour les 2/3 de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Les principales sources d'économie seraient la création de « bases de défense », qui consistent à regrouper sur quelques dizaines de sites les effectifs chargés de certaines tâches de soutien, essentiellement la gestion du personnel ; et, dans une moindre mesure, la rationalisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) du matériel aérien et terrestre, en centralisant l'entretien « lourd » sur quelques sites.

Pour que les réductions d'effectifs permettent de conserver une armée « jeune », et de maximiser les économies, elles doivent correspondre à des départs plutôt qu'à des non recrutements. C'est pour cette raison que la loi de

¹ Ces chiffres correspondent aux capacités de transport telles qu'on peut les estimer en 2020-2025. La capacité de projection permise par le « réservoir » d'effectifs projetables de l'armée de terre semble par ailleurs de l'ordre de 40.000 combattants, comme cela est indiqué ci-après.

finances initiale pour 2009 a mis en place un pécule modulable d'incitation à une seconde carrière.

Si le gouvernement paraît avoir été prudent dans son évaluation des économies suscitées par les réductions d'effectifs, les rapporteurs pour avis s'interrogent néanmoins sur une possible sous-estimation de la masse salariale sur la période.

B. DES RECETTES EXCEPTIONNELLES À CONFIRMER

Les recettes exceptionnelles (plus de 3,5 milliards d'euros d'ici 2014 selon le présent projet de loi) demeurent à confirmer.

Elles proviendraient en quasi-totalité de la cession de fréquences hertziennes et de biens immobiliers, pour un montant de l'ordre de respectivement 1,5 milliard d'euros (systèmes FELIN de l'armée de terre et RUBIS de la gendarmerie nationale) et 2 milliards d'euros. En 2009, ces montants devaient être de respectivement 600 millions d'euros et 1 milliard d'euros. Ces ressources doivent transiter par deux comptes spéciaux, respectivement, le compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », créé par l'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009, et le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Par dérogation au droit commun, la mission « Défense » bénéficierait de la totalité de ces produits, qui ne seraient donc pas partiellement consacrés au désendettement de l'Etat, contrairement à ce qui avait été proposé par la commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

La perception de ces ressources exceptionnelles se heurte à d'importantes difficultés :

- dans le cas des cessions de fréquences, le ministre de la défense a lui-même reconnu qu'aucune recette ne serait perçue en 2009 ;

- dans le cas des cessions de biens immobiliers, si le ministre de la défense a récemment déclaré que leur cession à une future société de portage possédée par la Caisse des dépôts et consignations et la SOVAFIM aurait vraisemblablement lieu en octobre 2009, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a exprimé un point de vue plus circonspect, s'interrogeant sur le principe même d'une société de portage ; par ailleurs, le produit des cessions de biens situés en province, initialement évalué à environ 400 millions d'euros, pourrait être nettement plus faible que prévu.

Cependant, ces difficultés ne doivent pas être surestimées. Le principal problème paraît devoir être celui du retard de perception des recettes en 2009 qui, pour gênant qu'il soit, devrait pouvoir être surmonté. Sur l'ensemble de la période 2009-2014, même si la mission « Défense » n'obtient pas la totalité des 3,5 milliards d'euros prévus, rien n'incite à penser à ce stade que l'écart doive être supérieur à quelques centaines de millions d'euros.

IV. LE MATÉRIEL

A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS RELATIVES AU MATÉRIEL

La principale orientation du présent projet de loi en ce qui concerne le matériel est la définition, conformément au *Livre blanc*, d'une « *nouvelle fonction connaissance et anticipation* ». Cependant, en termes d'investissement, il n'y aurait pas de rupture d'ici 2014, les dépenses concernées devant toujours être de l'ordre de 500 millions d'euros par an. Concrètement, il s'agit essentiellement de financer la numérisation de l'espace opérationnel, les satellites, la reconnaissance aérienne (ce qui comprend en particulier les drones) et les équipements FELIN. Il faut cependant souligner les deux apports majeurs que constituent la programmation d'un dispositif de détection des tirs de missiles balistiques et la poursuite du développement des capacités de renseignement satellitaire.

Le présent projet de loi prévoit la poursuite du progrès technologique « traditionnel », consistant essentiellement à accroître la puissance de feu, et correspondant à des programmes lancés par les lois de programmation antérieures. Selon les calculs des rapporteurs pour avis, d'ici 2020 le nombre d'intercepteurs pouvant utiliser des missiles modernes serait multiplié par 3, la capacité d'emport de bombes de la flotte d'avions de combat par 2, la capacité d'emport de bombes de la flottille embarquée sur le porte-avions par plus de 10, et la capacité d'emport de missiles à lancement vertical de la flotte de frégates par 5.

Le présent projet de loi prévoit la poursuite de la livraison des 630 véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) et, surtout, la commande des 2.326 véhicules blindés multirôles (VBMR), dont le choix n'est pas arrêté, qui doivent remplacer le véhicule de l'avant blindé (VAB) et être livrés à partir de 2015. Le remplacement des VAB, qui ont une trentaine d'années et sont fortement sollicités, est l'un des investissements les plus importants prévus par le présent projet de loi, puisqu'il conditionne l'effectivité de la capacité de projection de l'armée de terre. La principale question est celle du niveau de blindage (selon la nomenclature de l'OTAN, de niveau 4 pour le VBCI mais seulement de niveau 2 pour les VAB). Si les conflits en Irak et en Afghanistan ont montré l'intérêt de disposer d'un blindage important, ils ont aussi montré celui d'une forte mobilité, ce qui implique de trouver un équilibre entre ces deux exigences.

B. DES LACUNES PRÉOCCUPANTES EN MATIÈRE DE TRANSPORT À LONGUE DISTANCE

La capacité de transport à longue distance pourrait sérieusement se dégrader lors de la présente loi de programmation, à cause du retard du

programme de l'avion de transport tactique A400M. En effet, alors qu'il était prévu jusqu'à récemment d'accroître progressivement la capacité de transport aérien grâce à l'acquisition de 50 A400M de 2009 à 2020, le programme paraît devoir connaître un retard d'au moins 4 ans pour la première livraison, comme votre rapporteur pour avis Jean-Pierre Masseret et notre collègue Jacques Gautier l'ont récemment expliqué dans un rapport d'information¹ relatif à l'A400M.

Au-delà des clauses contractuelles il importe que chacun assume sa part de responsabilité pour que le programme A400M aboutisse. Vérité et culture du résultat doivent être au cœur du dialogue entre les Etats et l'industriel.

¹ *Commissions des finances et des affaires étrangères, rapport d'information n° 205, 2008-2009.*

LES DIX PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS

Au sujet des conditions d'examen du présent projet de loi

1. On ne peut que déplorer l'examen tardif du présent projet de loi. Si sur les 8 lois de programmation précédentes, 3 ont été promulguées leur première année d'application, cette promulgation n'a jamais été postérieure au mois de mai.

Au sujet de l'équilibre financier du présent projet de loi

2. La sommation des principaux aléas identifiés à ce stade par les rapporteurs pour avis est de l'ordre de - 7 milliards d'euros sur la période 2009-2014. L'intention du gouvernement de revoir à la baisse les crédits de paiement de la mission « Défense » en conséquence de la moindre inflation (contrairement à ce que prévoit explicitement la loi de programmation des finances publiques 2009-2011) semble réduire le « pouvoir d'achat » de la mission « Défense » d'environ 2 milliards d'euros.

3. Le présent projet de loi n'est pas strictement compatible avec les crédits de paiement effectivement perçus en 2009 (supérieurs de 150 millions d'euros à ce que prévoit le présent projet de loi) et avec la future majoration de 30 millions d'euros prévue pour 2010 et annoncée par le gouvernement.

4. Si le gouvernement paraît avoir été prudent dans son évaluation des économies suscitées par les réductions d'effectifs, les rapporteurs pour avis s'interrogent sur une possible sous-estimation de la masse salariale en 2009-2014.

5. Rien ne laisse penser à ce stade que les recettes exceptionnelles puissent être nettement inférieures aux prévisions sur la période 2009-2014. Le principal aléa à cet égard semble correspondre aux cessions immobilières en province. Le retard des recettes initialement prévues pour 2009 devrait avoir peu de conséquences.

6. Malgré l'imprécision de la rédaction retenue, il va de soi que le recours à la réserve de précaution pour « gager » les décrets d'avances relatifs au financement des opérations extérieures (OPEX) doit essentiellement mettre à contribution les missions autres que la mission « défense », faute de quoi cette disposition sera vidée de son sens.

Au sujet de la cohérence entre les objectifs poursuivis et les moyens demandés

7. Les objectifs explicitement fixés aux forces aériennes par le présent projet de loi semblent exiger de l'ordre de 300 avions de combat avec un taux de disponibilité des appareils en ligne d'environ 50 %, comme actuellement, mais de l'ordre de seulement 240 appareils avec un taux de disponibilité de 70 %, dont on peut espérer qu'il serait atteint en cas de conflit majeur. Or, le présent projet de loi prévoit de disposer de 300 avions de combat en 2020-2025. On peut donc s'interroger sur une possible incohérence entre moyens et objectifs.

8. Les effectifs projetables de l'armée de terre semblent permettre de projeter 40.000 combattants 1 an sans relève. Or, l'objectif fixé par le présent projet de loi est de 30.000 combattants, dans un délai assez long de 6 mois. L'écart et la longueur du délai paraissent provenir d'une insuffisance de matériel. L'effet opérationnel continuant de dépendre essentiellement des effectifs, l'utilité d'un euro investi dans ces équipements semble particulièrement élevée. Les rapporteurs pour avis se demandent donc s'il ne serait pas opportun, lors de la révision du *Livre blanc* et de la loi de programmation des finances publiques en 2012, de retenir un objectif de projection de 40.000 combattants 1 an sans relève (contre 50.000 selon la loi de programmation 2003-2008), en précisant qu'il s'entend à l'horizon 2020-2025 et dans un délai de 4 mois (compatible avec les capacités de transport prévues à cet horizon).

Au sujet des principaux équipements

9. La cadence de livraison du Rafale envisagée d'ici 2014 par le présent projet de loi conduirait, si elle était prolongée, à la livraison du dernier appareil en 2036, ce qui conduit à s'interroger sur le réalisme de la cible finale.

10. Au-delà des clauses contractuelles il importe que chacun assume sa part de responsabilité pour que le programme A400M aboutisse.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES LOIS DE PROGRAMMATION MILITAIRE

A. QUELQUES RAPPELS

Le tableau ci-après permet de mettre en évidence la **grande complexité** de la programmation des dépenses militaires depuis le début des années 1970¹.

¹ La programmation a connu certaines irrégularités. Ainsi, les années 1983 et 1994 n'ont pas été couvertes. Inversement, des chevauchements ont pu se produire, certaines lois étant entrées en vigueur avant la fin de la période couverte par la loi antérieure :

- loi n° 87-342 du 22 mai 1987 de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991 ;

- loi de programmation n° 90-32 du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993 ;

- loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

Dans les deux premiers cas, le chevauchement s'explique par le jeu des alternances politiques. Dans le troisième cas, il provient de la suspension de la conscription.

La programmation militaire depuis 1970

Livres blancs		Lois de programmation		
Date	Période couverte	Intitulé	Nombre d'années couvertes, selon l'intitulé de la loi (programmation des seuls crédits de paiement)	Nombre d'années couvertes pour l'acquisition de matériels
1972 (Michel Debré)	↑	Loi n° 70-1058 du 19 novembre 1970 relative aux équipements militaires de la période 1971-1975	5	
		Loi n° 76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982	6	
		Loi n° 83-606 du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988	5	
		Loi n° 87-342 du 22 mai 1987 de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991	5	
		Loi de programmation n° 90-32 du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993	4	
1994 (Marceau Long)	↑	Loi n° 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000	6	
		Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002*	6*	19*
		Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008*	6*	13*
2008 (Jean-Claude Mallet)	2010 ↑	Présent projet de loi « <i>relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense</i> »**	6 dont 4 « fermes »	< 12**
		Prochaine loi de programmation (2013-2018 ?)	6 dont 4 « fermes » ?	
		2 lois de programmation ?	6 dont 4 « fermes » ?	
	2025*** ↓			

* Ces deux lois se réfèrent à un « modèle d'armée 2015 ». ** Le présent projet de loi prévoit des acquisitions de matériels postérieures à 2020. *** 2020 pour la programmation financière.

Source : commission des finances du Sénat

1. Des lois de programmation qui s'inscrivent dans le cadre d'orientations à plus long terme définies par des « livres blancs »

Depuis le premier « livre blanc » sur la défense, celui de M. Michel Debré en 1972, les lois de programmation militaire se sont inscrites dans le cadre de livres blancs, qui ont un horizon d'une vingtaine d'années. Le statut des livres blancs est ambigu : s'ils sont commandés par le Président de la République à une commission, il va de soi que les orientations qu'ils définissent sont en réalité celles du Président de la République.

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* publié en 2008 est le troisième. Le présent projet de loi en constitue la première période de mise en œuvre.

2. Un champ désormais très large

Les lois de programmation militaire, initialement dénommées « *lois relatives aux équipements militaires* », avaient pour fonction initiale de programmer les principaux équipements militaires.

Elles sont ensuite devenues des textes très complets, définissant également des objectifs en termes d'effectifs, et, grâce à un rapport annexé, l'ensemble de la politique de défense, avec des objectifs opérationnels clairement définis (en particulier en termes de capacités de projection).

Tel est le cas du présent projet de loi.

3. Un faible rôle normatif

Les lois de programmation militaire s'inscrivent dans le cadre de l'article 34 de la Constitution, qui dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 prévoit que « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* »¹.

Si l'on excepte certaines dispositions qui peuvent leur être rattachées, **leur rôle normatif est assez faible**. La programmation des crédits de paiement et des principales acquisitions de matériels est purement indicative, les seuls textes ayant un impact juridique en la matière étant les lois de finances, qui comprennent les crédits de paiement et les autorisations d'engagement.

¹ Dans sa rédaction antérieure, l'article 34 de la Constitution retenait une dénomination différente (celle de lois de programme) et définissait un champ plus restreint. Il prévoyait en effet : « Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État ». Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 précitée, cet article prévoit également : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Les lois de programmation militaire ont donc un rôle essentiellement **informatif et politique**.

4. Une période couverte bien plus longue que ce que suggère l'intitulé des différentes lois de programmation

Il convient de distinguer **deux horizons distincts** des lois de programmation :

- l'horizon de moyen terme figurant dans l'intitulé, qui concerne la programmation des seuls **crédits de paiement** ;

- un horizon de long terme, qui concerne la programmation des **principales acquisitions de matériels**.

a) Un horizon à moyen terme (celui de l'intitulé) correspondant à celui des crédits de paiement

Si l'on en croit leur intitulé, les lois de programmation couvrent une durée d'habituellement 5 ou 6 ans, mais il est arrivé que la période couverte soit de seulement 4 ans (en 1990-1993). Cet horizon concerne en fait celui de la programmation des seuls crédits de paiement.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire a priori, cette programmation des crédits de paiement à moyen terme n'a qu'une importance relative. En effet, les crédits de paiement nécessaires sur cette période découlent en quasi-totalité d'engagements de crédits remontant aux lois de programmation antérieures. Cela provient de la durée des principaux programmes d'armement. Ainsi, les programmes du Rafale et du porte-avions Charles de Gaulle, lancés dans les années 1980, n'ont conduit à des livraisons qu'au début des années 2000.

b) Le principal intérêt des lois de programmation : la programmation à long terme des acquisitions de matériel

Le principal intérêt des lois de programmation militaire concerne donc non les crédits à moyen terme, mais les acquisitions prévues à long terme.

En effet, contrairement à ce que pourrait laisser croire leur intitulé, les lois de programmation prévoient l'acquisition de matériels à un horizon aussi lointain, voire davantage, que celui du *Livre blanc* dans lequel elles s'inscrivent. Les lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008 se référaient à un « modèle d'armée 2015 », dont l'horizon était plus lointain que celui du *Livre blanc* de 1994 (2010). De même, le présent projet de loi prévoit explicitement l'acquisition de certains matériels non seulement sur la période indiquée par son intitulé (2009-2014), mais aussi lors de la période de 6 ans suivante (2015-2020), et même postérieurement à 2020.

B. LES PARTICULARITÉS JURIDIQUES DU PRÉSENT PROJET DE LOI

Le présent projet de loi présente un certain nombre de particularités juridiques.

1. Une durée de 6 ans pour la programmation des crédits de paiement mais une révision prévue au bout de 4 ans

Le présent projet de loi prévoit : « **La présente loi sera révisée au bout de quatre ans, pour tenir compte en particulier de l'évolution du contexte stratégique, de la réalisation effective du plan d'équipement, de la mise en œuvre des réductions d'emplois et des mesures de restructuration. Cette révision conduira à une nouvelle loi de programmation qui couvrira la période 2013-2018** ».

Cette révision au bout de 4 ans concernerait également, ce qui serait là encore une innovation, le **Livre blanc**¹.

Il conviendrait donc de distinguer **trois périodes** :

- une période de 4 ans (2009-2012), correspondant à celle pendant laquelle la programmation résultant du présent projet de loi ne serait en principe pas modifiée ;

- une période de 6 ans (2009-2014) correspondant à l'intitulé du présent projet de loi, et à la période de programmation des crédits de paiement ;

- une période de plus de 12 ans (2009-après 2020), correspondant à la période pour laquelle le présent projet de loi prévoit l'acquisition de divers équipements.

Concrètement, **la perspective d'une révision des crédits de paiement à compter de 2013 vient du fait que le présent projet de loi et le Livre blanc prévoient une accélération de la croissance des crédits de paiement de la mission « Défense » à peu près à cette date (en fait, à compter de 2012)** : avant prise en compte du plan de relance, les ressources en volume de la mission « Défense » hors pensions devaient être stables de 2009 à 2011, puis augmenter de 1 % par an à compter de 2012². Si le plan de relance a anticipé certaines dépenses en 2009-2010, il prévoit toujours une augmentation des crédits de paiement d'environ 1 % par an à compter de 2012.

¹ Selon le Livre blanc, « l'équilibre proposé devra être régulièrement réexaminé par le chef de l'État, le gouvernement et le Parlement, à l'occasion de l'actualisation du Livre blanc et de la doctrine stratégique de la France qui précédera chaque nouvelle loi de programmation ».

² Selon le Livre blanc : « Dans un premier temps, les ressources annuelles (hors charges de pensions) seront maintenues en volume, c'est-à-dire croissant au rythme de l'inflation. Elles pourront comporter des ressources exceptionnelles. Dans un second temps, dès l'année 2012, le budget sera accru au rythme de 1 % par an, en volume, c'est-à-dire de 1 % en plus de l'inflation ».

Il s'agit donc de prévoir d'ores et déjà que la majorité issue des élections de 2012 devra réexaminer la programmation.

2. Une loi de programmation examinée de manière tardive et en grande partie mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2009

Par ailleurs, **le présent projet de loi est examiné de manière tardive**, puisqu'il ne sera promulgué qu'en 2009, soit au cours de sa première année de mise en œuvre.

Ainsi, la loi de finances initiale pour 2009 comprend, dans le cadre du programme 146 « Equipement des forces », des autorisations d'engagement de plus de 20 milliards d'euros (contre environ 10 milliards d'euros habituellement), correspondant à la globalisation de commandes prévues par le présent projet de loi.

Un tel retard n'est pas exceptionnel. **Depuis le début des années 1970, près de la moitié des lois de programmation (soit 4 fois sur 9) auront été promulguées au cours de leur première année de mise en œuvre**, comme le montre le tableau ci-après.

Les retards des lois de programmation militaire

Lois de programmation	Année de promulgation	Par rapport à la 1^{re} année de mise en œuvre (année n)
Loi n° 70-1058 du 19 novembre 1970 relative aux équipements militaires de la période 1971-1975	1970	n-1
Loi n° 76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982	1976	n-1
Loi n° 83-606 du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988	1983	n-1
Loi n° 87-342 du 22 mai 1987 de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991	1987	n
Loi de programmation n° 90-32 du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993	1990	n
Loi n° 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000	1994	n-1
Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002	1996	n-1
Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008	2003	n
Présent projet de loi	2009	n

Source : commission des finances du Sénat

Le présent projet de loi devrait cependant être celui pour lequel ce retard sera le plus grand : alors que les lois de programmation 1990-1993

et 2003-2008 ont été promulguées en janvier, et la loi de programmation 1987-1991 en mai, il le sera au plus tôt en juillet.

II. LES GRANDES LIGNES DU PRÉSENT PROJET DE LOI

A. DES DÉPENSES MILITAIRES QUI DEVRAIENT PASSER DE 30 MILLIARDS D'EUROS EN 2008 À 33 MILLIARDS D'EUROS EN 2020 (EN EUROS DE 2008)

1. Un supplément de ressources par rapport au Livre blanc présent dès le texte initial du présent projet de loi et accentué par le plan de relance de l'économie

La programmation de la dépense militaire a considérablement varié depuis le *Livre blanc* de 2008 (comme cela est expliqué en détails dans l'annexe I au présent rapport pour avis) :

- le *Livre blanc* de 2008 prévoit que de 2009 à 2011, l'ensemble constitué par les crédits de paiement et les ressources exceptionnelles sont **stables en volume**¹, puis que de 2012 à 2020, les **crédits de paiement** augmentent de **1 %** par an en volume ;

- dans sa version initiale, l'article 3 du présent projet de loi est déjà **nettement plus favorable** à la mission « Défense » que le *Livre blanc*, puisqu'il prévoit que la norme de stabilisation en volume en 2010 et 2011² concerne non l'ensemble des ressources, mais **les seuls crédits de paiement**, les ressources exceptionnelles venant en supplément, ce dont il découle un supplément net de ressources de **1,66 milliard d'euros** (en euros de 2008) sur la période 2009-2014, par rapport à ce que prévoit le *Livre blanc* ;

- le **plan de relance de l'économie**, mis en œuvre par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, et transposé au présent projet de loi par un amendement du gouvernement adopté par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, ajoute des crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie », à hauteur de 1,17 milliard d'euros (de 2008), mais réduit en contrepartie les crédits de paiement de la mission « Défense » pour les années ultérieures, d'où une augmentation nette sur la période 2009-2014 de seulement **1,07 milliard d'euros** (de 2008), ce qui porte le supplément total de crédits de paiement par rapport au *Livre blanc* à **2,73 milliards d'euros** (de 2008) sur la période 2009-2014.

¹ On rappelle que dans le cas des autres missions, il est prévu que les crédits de paiement hors pensions soient stables en valeur.

² En 2009, la stabilité des ressources totales par rapport à 2008 n'est cependant assurée qu'en prenant en compte une partie des ressources exceptionnelles.

2. Une différence d'indexation qui réduit les crédits de paiement de près de 5 milliards d'euros par rapport à l'indexation retenue par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012

a) *Des annuités définies en euros et au périmètre de 2008, actualisées en fonction de la prévision d'indice des prix associée à la loi de finances initiale*

L'article 3 du présent projet de loi prévoit que le montant des crédits de paiement hors pensions de la mission « Défense », défini en euros de 2008, sera « *actualisé chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances de l'année pour chacune des années considérées* ».

Ce mode d'indexation correspond, mot pour mot, à celui de la loi de programmation militaire 2003-2008, et est celui habituellement retenu par les lois de programmation militaire. Bien que l'indexation des programmes d'armement ne corresponde qu'imparfaitement à une indexation sur l'indice des prix à la consommation¹, le ministère de la défense considère que tel est globalement le cas à l'échelle d'une loi de programmation militaire. Une telle disposition n'a rien de contestable : sur une période suffisamment longue, les erreurs de prévision s'annulent. Par ailleurs, les erreurs de prévision d'inflation ne se cumulent pas : l'indexation se faisant en fonction non de la prévision d'inflation, mais de celle de l'indice des prix à la consommation, le « rebasage » est automatique².

La **nouveauté** est que comme le présent projet de loi programme non seulement les crédits d'équipement, mais également **les autres crédits**, ce mode d'indexation s'applique également aux **dépenses de personnel**, qui correspondent environ à un tiers des dépenses, et **ne dépendent pas de l'inflation**. **La programmation militaire 2009-2014 est donc particulièrement sensible à l'évolution de l'inflation : une inflation forte lui est favorable, une inflation faible défavorable.**

¹ Il ressort du rapport 2007 du comité des prix de revient des programmes d'armement que les prix des contrats d'armement sont essentiellement indexés sur les coûts salariaux. Ainsi, avec une inflation de 2 % et une croissance des coûts salariaux de 3 %, la croissance du prix des contrats d'armement est supérieure de 1 point à l'inflation. L'indexation des contrats d'armement ne correspond donc pas exactement à une indexation sur les prix du PIB : les coûts salariaux peuvent plus ou moins s'ajuster, ou s'ajuster avec retard. Par ailleurs, les prix des matières premières sont également utilisés comme élément d'indexation, ce qui contribue à la modération du coût des programmes d'armement en 2009. Les prix des programmes d'armement sont généralement actualisés de manière infra-annuelle.

² En pratique, dans le cas de la loi de programmation militaire 2003-2008, le gouvernement a cependant fait le choix de ne pas appliquer le texte et de retenir une indexation annuelle de 1,5 %.

b) Un « pouvoir d'achat » réduit de 2 milliards d'euros par rapport à ce qui résulterait de l'indexation de la loi de programmation des finances publiques ?

Ainsi, du fait de la faible inflation désormais prévue pour 2009 et 2010, **le présent projet de loi réduit les crédits de paiement de près de 5 milliards d'euros de 2009 à 2014 par rapport à ce qui découlerait de l'indexation prévue par la loi de programmation des finances publiques 2009-2014.** Sur la période 2009-2011, les moindres crédits sont de près de 2 milliards d'euros.

Si l'on considère les seules dépenses de **personnel**, les réductions de crédits résultant du présent projet de loi et de la moindre inflation sont de l'ordre de **2 milliards d'euros en 2009-2014**, et 1 milliard d'euros en 2009-2011. **Ces dépenses ne dépendant pas de l'inflation, il s'agit d'une « perte de pouvoir d'achat » pour la mission « Défense ».**

**Les pertes de crédits de paiement découlant du présent projet de loi,
par rapport à la loi de programmation des finances publiques dans sa rédaction actuelle**

(montants en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2011	2009-2014
En euros de 2008 (montants figurant dans le présent projet de loi)								
Crédits de paiement relatifs aux dépenses autres que de personnel (qui dépendent de l'indice des prix)	18,71	18,23	17,04	17,41	18,02	18,68	53,98	108,05
Crédits de paiement relatifs aux dépenses de personnel (qui ne dépendent pas de l'indice des prix)	10,94	11,42	12,51	12,78	12,54	12,22	34,87	72,45
Total	29,65	29,65	29,55	30,19	30,56	30,90	88,85	180,50
Inflation (en %)								
Hypothèse d'inflation associée à la loi de programmation des finances publiques (prolongée par convention à partir de 2012)	2	1,75	1,75	1,75***	1,75***	1,75***		
Hypothèse d'inflation associée à la LFI 2009+hypothèses conventionnelles des rapporteurs pour avis	1,5*	1**	1,5	1,75	1,75	1,75		
Indice des prix correspondant (2008=100)								
Loi de programmation des finances publiques	102,00	103,79	105,60	107,45	109,33	111,24		
Hypothèse d'inflation associée à la LFI+hypothèses conventionnelles des rapporteurs pour avis	101,50	101,00****	102,52	104,31	106,13	107,99		
En euros courants								
Crédits de paiement découlant de la loi de programmation des finances publiques « étendue » jusqu'en 2014	30,24	30,77	31,21	32,44	33,41	34,37	92,22	192,44
Crédits de paiement relatifs aux dépenses autres que de personnel (qui dépendent de l'indice des prix)	19,08	18,92	17,99	18,71	19,70	20,78	56,00	115,19
Crédits de paiement relatifs aux dépenses de personnel (qui ne dépendent pas de l'indice des prix)	11,16	11,85	13,21	13,73	13,71	13,59	36,22	77,26
Crédits de paiement découlant d'une application stricte du présent projet de loi	30,09	29,95	30,29	31,49	32,43	33,37	90,33	187,63
Crédits de paiement relatifs aux dépenses autres que de personnel (qui dépendent de l'indice des prix)	18,99	18,41	17,47	18,16	19,13	20,17	54,87	112,33
Crédits de paiement relatifs aux dépenses de personnel (qui ne dépendent pas de l'indice des prix)	11,10	11,53	12,82	13,33	13,31	13,20	35,46	75,30
Pertes de crédits de paiement découlant de la moindre inflation	0,15	0,83	0,91	0,95	0,98	1,00	1,89	4,82
Crédits de paiement relatifs aux dépenses autres que de personnel (qui dépendent de l'indice des prix)	0,09	0,51	0,53	0,55	0,58	0,61	1,13	2,86
Crédits de paiement relatifs aux dépenses de personnel (qui ne dépendent pas de l'indice des prix)	0,05	0,32	0,39	0,40	0,40	0,40	0,76	1,96

* Si l'hypothèse d'inflation associée au **projet** de loi de finances initiale pour 2009 était de 2 %, celle associée à la **loi** de finances initiale pour 2009 (à laquelle se réfère le présent projet de loi) a été révisée à 1,5 % en cours de discussion au Parlement, sans modification en conséquence des crédits de paiement. ** Le consensus des conjoncturistes était de 1,1 % en juin 2009 (*Consensus Forecasts*). *** Hypothèses conventionnelles, utilisées pour permettre le calcul. **** On suppose que l'indice des prix associé à la LFI 2010 est « rebasé » sur une inflation nulle en 2009.

Source : calculs des rapporteurs pour avis

(1) Une actualisation qui, pour 2009, suscite certaines interrogations

Cela vient tout d'abord du fait que **l'actualisation proposée par le présent projet de loi pour l'année 2009 ne correspond pas strictement à celle retenue par la loi de finances initiale pour 2009.**

En effet, le présent projet de loi prévoit que le montant des crédits de paiement est « *actualisé chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac **retenu par la loi de finances de l'année pour chacune des années considérées*** ».

Or, la prévision d'inflation retenue par la **loi de finances** initiale pour 2009 n'est pas la même que celle associée au **projet de loi de finances** pour 2009, figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, et utilisée pour déterminer les crédits de paiement de la mission « Défense ». En effet, alors que le gouvernement prévoyait initialement une inflation de **2 %** en 2009, il a ramené cette prévision à **1,5 %** au cours de la discussion budgétaire¹, sans revoir à la baisse en conséquence les crédits de paiement des différentes missions. **Les recettes prévues par le présent projet de loi sont donc, en 2009, inférieures de 0,5 % à celles résultant de la loi de finances initiale pour 2009 (soit environ 150 millions d'euros)².**

(2) La décision de ne pas appliquer la loi de programmation des finances publiques 2009-2012

Surtout, **l'indexation prévue par le présent projet de loi pour les années 2010 et 2011 est moins favorable que celle qui résulterait de l'application de la loi de programmation des finances publiques.**

En effet, la loi de programmation des finances publiques définit les crédits de paiement de la mission « Défense » pour les années 2009, 2010 et 2011 en **euros courants**. Ces montants ont bien entendu été fixés en retenant une hypothèse d'inflation (2 % en 2009, 1,75 % chacune des deux années suivantes), mais la loi de programmation des finances publiques prévoit explicitement dans son rapport annexé que les crédits de paiement définis par son article 6 **pourront** être revus à la hausse en cas d'inflation plus forte que prévu, mais **ne seront pas** revus à la baisse en cas d'inflation plus faible.

¹ C'est pourquoi l'article 79 de la loi de finances initiale pour 2009 prévoit que « pour les dispositifs dont la revalorisation annuelle fait référence à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année, le taux de revalorisation est fixé à 1,5 % en 2009 ».

² A l'exception de la mission « Engagements financiers de l'Etat », qui a pu supporter la totalité de l'ajustement nécessaire au respect du « zéro volume » grâce à la diminution de la charge de la dette résultant de la moindre inflation.

La loi de programmation des finances publiques 2009-2012 : extrait du rapport annexé, relatif à l'évolution des prévisions d'inflation

« Le budget pluriannuel, hors mission « Plan de relance de l'économie », est construit sur la base de l'évolution prévisionnelle des prix présentée au I du présent rapport. Les hypothèses d'inflation retenues dans le cadre des projets de loi de finances peuvent toutefois différer de ces prévisions, à l'exception de la première année de programmation, pour laquelle les hypothèses prises en compte dans le budget pluriannuel et dans la loi de finances sont, par construction, identiques.

« Pour les années ultérieures, lorsque l'inflation prévisionnelle associée aux projets de loi de finances est inférieure ou identique à celle retenue dans la programmation, le plafond global de dépense de l'Etat et les plafonds par mission fixés dans le budget pluriannuel restent inchangés, sauf pour les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions. Cette règle a pour objet de favoriser la visibilité des gestionnaires en ne prévoyant pas d'ajustement systématique à la baisse des plafonds en cas de ralentissement de l'inflation.

« A l'inverse, si l'hypothèse d'inflation associée aux projets de loi de finances s'avère supérieure aux prévisions sur lesquelles est construit le budget pluriannuel, il peut être procédé à un ajustement du plafond global et des plafonds de certaines missions. Les ajustements sont prioritairement réalisés sur les dotations dont l'évolution est directement corrélée au niveau de l'inflation, en vertu notamment de mécanismes d'indexation directs prévus par une disposition juridique (dette, pensions).

« Ainsi, hors effet du plan de relance de l'économie, le plafond global de dépense du budget de l'Etat ne peut ainsi jamais évoluer à un rythme supérieur à l'évolution anticipée des prix associée soit à la présente loi de programmation, soit aux projets de loi de finances successifs, en retenant entre ces deux hypothèses la valeur la plus haute. »

Source : loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (rapport annexé)

Autrement dit, l'« annualité LPM » de 2010 et 2011 serait actualisée en fonction des **prévisions d'indice des prix** associées aux lois de finances initiales pour chacune de ces deux années, **ce qui entraînerait nécessairement une divergence avec la loi de programmation des finances publiques.**

En effet, le présent projet de loi se référant explicitement à **l'indice des prix**, et non à l'inflation, cela signifie que chaque année, l'indice des prix est « **rebasé** » en fonction des données disponibles au moment de l'élaboration du projet de loi de finances. En d'autres termes, il résulte du présent projet de loi que l'erreur de prévision de 2009 serait sans effet sur les crédits de paiement des années suivantes. Or, la loi de programmation des finances publiques ne prévoit pas de tel rebasage. Le supplément de crédits de paiement de 2009 par rapport à une situation où l'inflation aurait été correctement prévue, de 2 % de la totalité des crédits de paiement, soit 600 millions d'euros, est donc dans le cas de la loi de programmation des finances publiques reconduit chaque année, ce qui correspond à un total de 3 milliards d'euros sur la période, auxquels il faut ajouter l'impact de la surestimation de l'inflation de 2010, ce qui conduit au total, pour le présent projet de loi, à **des crédits de paiement inférieurs de près de 5 milliards d'euros à ceux qui résulteraient**

de l'indexation retenue par la loi de programmation des finances publiques.

Certes, **une loi de programmation n'a pas de valeur contraignante en ce qui concerne les crédits.** Les lois de finances ne lui sont pas subordonnées, et ce sont ces dernières qui fixent les crédits de paiement pour une année donnée.

Cependant, **on voit mal quel serait l'intérêt** d'une loi de programmation militaire définissant des moyens **de manière tellement vague** qu'il **ne serait pas possible** de déterminer dans quelle mesure elle est effectivement mise en œuvre. Cela implique **que ne coexistent pas deux « blocs » incompatibles** : d'un côté, le « bloc » constitué par la loi de programmation des finances publiques et la loi de finances initiale pour 2009, et de l'autre le « bloc » constitué par le *Livre blanc* et le présent projet de loi de programmation.

- (3) Une articulation délicate avec la loi de finances initiale pour 2009 et la future loi de finances pour 2010

Dans un premier temps, les rapporteurs pour avis ont envisagé de prévoir explicitement que la mission « Défense » conservait, sinon la totalité des 5 milliards d'euros, du moins 2 milliards d'euros destinés à maintenir le « pouvoir d'achat » qui résulterait de l'indexation prévue par la loi de programmation des finances publiques.

Le gouvernement a cependant explicitement décidé, dans la « lettre-plafond » adressée par le Premier ministre au ministre de la défense le 12 juin dernier, et dans le rapport déposé dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques pour 2010, **d'aligner la loi de programmation des finances publiques sur le présent projet de loi**, contrairement à ce que prévoyait explicitement le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques.

**Extrait du rapport du gouvernement déposé dans la perspective
du débat d'orientation des finances publiques pour 2010**

« Le projet de loi de programmation militaire (LPM), en cours d'examen au Parlement, fixe en euros 2008 les montants alloués à la politique de défense sur la période 2009-2014. La réévaluation des moyens de la mission « Défense » pour 2010, nécessaire pour garantir le respect de la LPM, conduit, compte tenu des nouvelles hypothèses d'inflation pour 2009 et 2010, à un montant inférieur de 0,6 Md€ au plafond 2010 du budget triennal. Il est à noter que le poids de l'inflation est particulièrement important sur les dépenses du ministère de la Défense, notamment s'agissant des dépenses d'équipement, de carburants et, dans une moindre mesure, des dépenses de fonctionnement courant. Le plafond pour 2010 de la mission « Défense » a en revanche été augmenté d'un effort de remise à niveau des crédits consacrés au financement des opérations extérieures de la France à hauteur de 30 M€. S'agissant des ressources exceptionnelles, le glissement de calendrier constaté en 2009 pour la cession des actifs du ministère de la défense ne devrait pas remettre en cause le montant des recettes attendu en 2010 ».

Néanmoins, **le gouvernement ne se conformerait pas strictement au présent projet de loi, en ce qui concerne les années 2009 et 2010 :**

- les crédits de paiement de 2009 sont supérieurs de **150 millions d'euros** à ce qui résulterait du présent projet de loi ;

- les crédits de paiement de 2010 seraient majorés de **30 millions d'euros**, prélevés sur la « réserve de budgétisation » prévue par la loi de programmation des finances publiques, et destinés à contribuer au financement des opérations extérieures (OPEX).

Les rapporteurs pour avis considèrent que cet excédent de crédits de paiement en 2009 et 2010 ne doit pas conduire à « reprendre » ces sommes à la mission « Défense » en fin de programmation, par des annuités inférieures à ce que prévoit le présent projet de loi.

3. Les principales catégories de dépenses

Le présent projet de loi se caractérise par **un effort de transparence remarquable** puisque, pour la première fois, un projet de loi de programmation militaire ne se borne pas à indiquer l'évolution des dépenses d'équipement, mais indique également celle des principales autres catégories de dépenses (à l'exception toutefois de celles de personnel).

En s'appuyant sur ces données, ainsi que sur l'évaluation des dépenses de personnel transmise par le gouvernement, les rapporteurs pour avis ont synthétisé **les grands équilibres du présent projet de loi**, dans le tableau ci-après.

**Les grands équilibres du présent projet de loi : reconstitution par les rapporteurs pour avis
(projet de loi tel que modifié par l'Assemblée nationale pour prendre en comptes les effets
du plan de relance)**

(en milliards d'euros de 2008)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014	
							Somme	Moyenne
Ressources	32,22	31,60	30,10	30,39	30,66	30,90	185,87	30,98
Crédits de paiement de la mission « Défense »	29,65	29,65	29,55	30,19	30,56	30,90	180,50	30,08
<i>évolution en %</i>		0,00	-0,34	2,17	1,23	1,11		
Ressources exceptionnelles	1,61	1,22	0,54	0,20	0,10	0,00	3,67	0,61
Crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie »	0,97	0,74					1,71	0,29
Dépenses	32,22	31,60	30,10	30,39	30,66	30,90	185,87	30,98
Equipements	17,55	17,23	16,04	16,41	17,02	17,68	101,93	16,99
<i>dont :</i>								
<i>dissuasion</i>			3,37*				20,20	3,37
<i>« entretien programmé des équipements et du personnel »</i>			2,87*				17,20	2,87
<i>infrastructure</i>			1,33*				8,00	1,33
<i>études de défense hors dissuasion</i>			0,90*				5,40	0,90
<i>grands programmes hors dissuasion</i>			8,53*				51,15	8,53
Fonctionnement et activité			1,87*				11,22	1,87
<i>dont :</i>								
<i>carburants</i>			0,39*				2,31	0,39
Opérations extérieures (OPEX)	0,51	0,57	0,63	0,63	0,63	0,63	3,60	0,60
Personnel (hors OPEX, mission Défense) **	11,13	10,92	10,66	10,39	10,10	9,80	63,00	10,50
Autres***	~1,16	~1,01	~0,90	~1,09	~1,04	~0,92	6,12	1,02

* Moyenne annuelle. ** Ces montants (après soustraction des versements du fonds de concours de service de santé des armées) ne figurent pas dans le présent projet de loi mais ont été transmis, en euros courants, par le ministère de la défense. La conversion en euros de 2008 a été effectuée sur la base des hypothèses d'inflation retenues pour l'élaboration du présent projet de loi : 2 % en 2009 et 1,75 % ensuite. *** Calculé par les rapporteurs pour avis.

Sources : présent projet de loi, ministère de la défense, calculs des rapporteurs pour avis

En euros de 2008, de 2009 à 2014, les ressources consacrées à la mission « Défense » seraient de 185,9 milliards d'euros, dont 3,67 milliards d'euros au titre des ressources exceptionnelles et 1,71 milliard d'euros au titre du plan de relance de l'économie. Au total, les ressources seraient de **31 milliards d'euros par an en moyenne**.

En moyenne, la répartition des dépenses serait la suivante (en euros de 2008) :

- 17 milliards d'euros pour l'équipement, dont essentiellement 3,5 milliards d'euros pour la dissuasion, 3 milliards d'euros pour « l'entretien

programmé des équipements et du personnel » (selon la dénomination du présent projet de loi) et 9 milliards d'euros pour les grands programmes hors dissuasion ;

- 2 milliards d'euros pour le fonctionnement et l'activité ;
- 0,6 milliard d'euros pour les opérations extérieures (OPEX) ;
- 10,5 milliards d'euros pour le personnel.

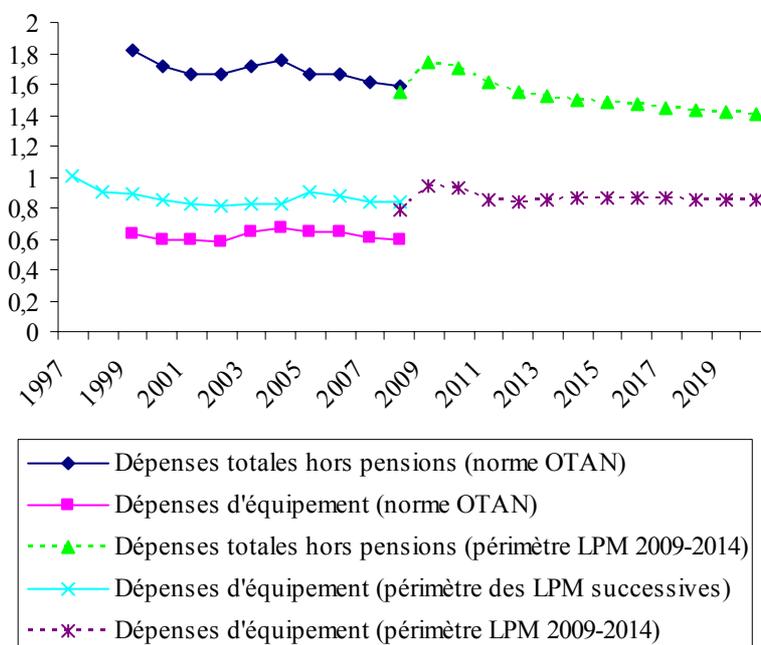
Comme le montre la dernière ligne du tableau, calculée par les rapporteurs pour avis, la totalisation des montants indiqués dans le présent projet de loi pour les différents types de dépenses et des prévisions de dépenses de personnel transmises par le gouvernement présente **un écart de l'ordre de 1 milliard d'euros par an avec la totalité des ressources prévues**. Selon le ministère de la défense, il s'agit non d'une provision de 6 milliards d'euros destinée à faire face aux aléas, mais de dépenses qui n'ont pas pu être affectées aux autres lignes.

4. Une augmentation des dépenses de défense en niveau qui ne les empêcherait pas de passer de 1,6 à 1,4 point de PIB d'ici 2020

Les sommes considérables prévues par le *Livre blanc* n'empêchent pas une réduction de la part des dépenses de défense dans le PIB. Cependant, la part des dépenses d'équipement demeurerait stable, comme l'indique le graphique ci-après.

La part des dépenses de défense dans le PIB (norme OTAN, hors pensions)

(en points de PIB)



Hypothèse de croissance du PIB de -3 % en 2009, 0,5 % en 2010, 1,5 % en 2011, 2 % en 2012 et 2,2 % ensuite.

Sources : ministère de la défense, présent projet de loi, calculs des rapporteurs pour avis

Ainsi, après une « bosse » en 2009-2010, les dépenses de défense en « norme OTAN » et hors pensions passeraient de 1,6 point de PIB actuellement à **1,4 point de PIB en 2020**.

En revanche, **les dépenses d'équipement demeurerait de l'ordre de 0,9 point de PIB** (au périmètre des lois de programmation, incluant en particulier le maintien en condition opérationnelle du matériel).

B. UNE AUGMENTATION DE LA PART DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DANS LES DÉPENSES TOTALES

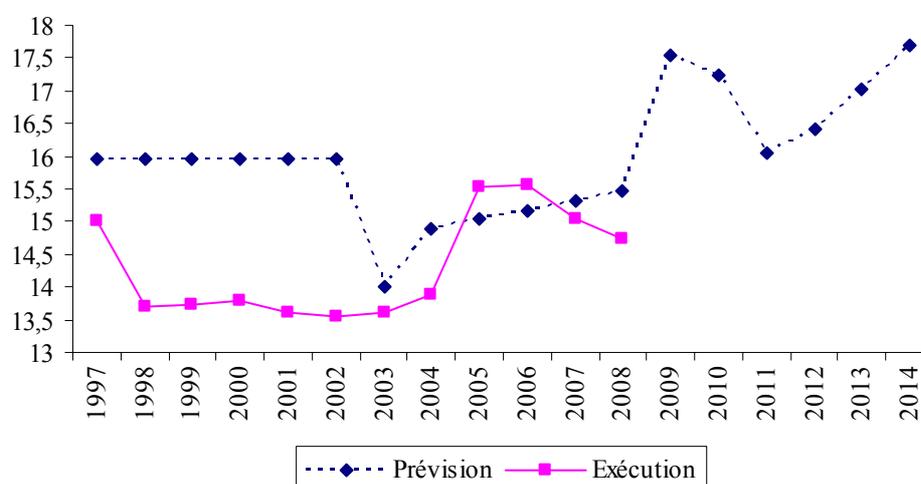
1. Une augmentation significative...

a) *Des dépenses d'équipement supérieures, d'ici 2014, de plus de 1,5 milliard d'euros par an en moyenne à la situation actuelle (en euros de 2008)*

Le graphique ci-après permet de mettre en perspective le présent projet de loi.

Les dépenses d'équipement militaire

(en milliards d'euros de 2008 et au périmètre de la LPM concernée)



Sources : présent projet de loi, ministère de la défense, Insee, calculs des rapporteurs pour avis

Ces montants sont purement indicatifs, les périmètres ayant pu varier d'une loi de programmation à une autre. Dans chaque cas cependant, il s'agit d'une notion « large » des dépenses d'équipement, qui englobe en particulier le maintien en condition opérationnelle (MCO) du matériel, dont le coût est évalué à plus de 3 milliards d'euros par an.

On observe ainsi **une forte augmentation des dépenses d'équipement par rapport aux lois de programmation précédentes.**

Schématiquement, les faits sont les suivants (en euros de 2008) :

- en 1997-2002, la loi de programmation prévoyait environ 16 milliards d'euros de crédits par an, mais seulement **14 milliards d'euros** ont été dépensés chaque année en moyenne ;

- en 2003-2008, la loi de programmation prévoyait environ **15 milliards d'euros** par an, ce qui a quasiment correspondu à l'exécution ;

- pour la période 2009-2014, le présent projet de loi de programmation prévoit environ **17 milliards d'euros** par an.

Le présent projet de loi se caractérise donc par une nette augmentation des dépenses **d'équipement** (qui chaque année seraient supérieurs d'environ 2 milliards d'euros à la moyenne de la précédente loi de programmation).

Le tableau ci-après montre la forte augmentation des dépenses d'équipement prévue par le présent projet de loi.

**Les dépenses d'équipement prévues par le présent projet de loi
(texte adopté par l'Assemblée nationale, prenant en compte le plan de relance)**

(en milliards d'euros de 2008)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Dépenses d'équipement 2009-2014		Ecart/2008	
							Total	Moyenne annuelle 2009- 2014	Total	Moyenne annuelle
15,36	17,55	17,23	16,04	16,41	17,02	17,68	101,93	16,99	9,77	1,63

Sources : présent projet de loi, calculs des rapporteurs pour avis

Comme on le verra ci-après, cette « bosse » de crédits de paiements doit être financée, sur la période 2009-2011, par des recettes exceptionnelles.

b) Des dépenses d'équipement qui passeraient de 15,5 à 20 milliards d'euros (en euros de 2008) et 60 % des dépenses totales d'ici 2020

Si l'on se projette cette fois à l'horizon **2020**, il résulte du présent projet de loi et du *Livre blanc* que les dépenses d'équipement devraient fortement augmenter, en niveau et en part des dépenses totales. En chiffres arrondis et en euros de 2008, l'évolution serait la suivante :

- actuellement, les dépenses militaires sont de 30 milliards d'euros par an, se répartissant à égalité entre les dépenses d'équipement et les autres dépenses ;

- sur la période 2009-2014, les dépenses totales resteraient de cet ordre de grandeur, mais les dépenses d'équipement et les autres dépenses seraient de respectivement 17 milliards et 13 milliards d'euros ;

- sur la période 2015-2020, les dépenses totales seraient de 32 milliards d'euros, se répartissant entre 19 milliards d'euros pour les dépenses d'équipement et 13 milliards d'euros pour les autres dépenses.

Les principaux chiffres sont synthétisés par le tableau ci-après.

La répartition des dépenses de la mission « Défense » résultant du Livre blanc

(en euros de 2008)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne		
														2009-2014	2015-2020	2009-2020
Les ressources totales, selon le Livre blanc	30,2	30,2	30,2	30,2	30,5	30,8	31,1	31,4	31,7	32,1	32,4	32,7	33,0	30,5	32,2	31,4
Croissance en volume (en %)		0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	1,0	0,8
Équipement*	15,4	17,6	17,2	16,0	16,4	17,0	17,7	18,1	18,5	18,8	19,2	19,6	20,0**	17,0	19,0	18,0**
Autres***	14,8	12,7	13,0	14,2	14,1	13,8	13,4	13,4	13,3	13,2	13,2	13,1	13,0	13,5	13,2	13,4
<i>Part des dépenses d'équipement (en %)</i>	50,9	58,1	57,1	53,1	53,8	55,2	56,8	57,5	58,1	58,8	59,4	60,0	60,6	55,7	59,1	57,4

Les chiffres autres que ceux des cases en grisé sont des hypothèses ou sont calculés par les rapporteurs pour avis.

* Il s'agit des dépenses d'équipement au sens large, incluant en particulier le maintien en condition opérationnelle (MCO), de l'ordre de 3 milliards d'euros par an. ** Le Livre blanc prévoit des dépenses annuelles moyennes de 18 milliards d'euros de 2009 à 2020, ce qui implique de porter les dépenses annuelles d'équipement à 20 milliards d'euros en 2020. *** Montant calculé par différence.

Sources : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, présent projet de loi, calculs des rapporteurs pour avis

On rappelle que les dépenses d'équipement militaire de la France sont actuellement égales à celles du Royaume-Uni : le « point de départ » est donc déjà relativement élevé.

Les dépenses militaires de la France et du Royaume-Uni

1. Certes, les dépenses de défense hors pensions de la France sont de seulement 1,6 point de PIB, contre plus de 2 points de PIB pour le Royaume-Uni

Pour comparer les dépenses de défense de la France avec celles de ses partenaires, il faut recourir à une norme commune, en l'occurrence la « **norme OTAN** ». Il existe deux normes OTAN : la norme V1, qui inclut la totalité des crédits de la gendarmerie ; et la norme V2, qui ne prend en compte que 5 % des dépenses de la gendarmerie, censés correspondre à l'activité militaire de celle-ci. La norme V1 comme la norme V2 peuvent être exprimées avec ou sans les dépenses de pensions, de l'ordre de 7 milliards d'euros.

Par ailleurs, pour avoir le maximum de signification, les conversions de monnaies doivent être effectuées sur la base des parités de pouvoirs d'achat, plutôt que sur celle des taux de changes¹. Ce point est bien entendu sans conséquence sur les dépenses exprimées en part du PIB.

Le tableau ci-après permet de comparer les dépenses de défense de la France en 2008, selon ces différents concepts.

Les dépenses de défense de la France, selon différents concepts (2008)

(en millions d'euros)

	Comptabilité budgétaire	Norme OTAN V1 (avec gendarmerie)	Norme OTAN V2 (gendarmerie prise en compte pour 5 %)
Avec pensions	48.138	44.835	ND
Mission « Défense »	36.866		
Mission « Anciens combattants et liens avec la Nation »	3.619		
Mission « Recherche et enseignement supérieur » (recherche duale)	200		
Gendarmerie (programme 152 de la mission « Sécurité »)	7.453		
Hors pensions	38.954	35.652	30.924
Mission « Défense »	30.221		
Mission « Anciens combattants et liens avec la Nation »	3.556		
Mission « Recherche et enseignement supérieur » (recherche duale)	200		
Gendarmerie (programme 152 de la mission « Sécurité »)	4.977		

Source : d'après le ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire pour 2009)

¹ Certes, le recours aux parités de pouvoir d'achat ne permet pas de mesurer correctement les moyens consacrés aux achats de matériels importés. Cependant, les principaux pays produisent eux-mêmes leurs principaux matériels.

Schématiquement, la situation est la suivante :

- les dépenses de défense au sens le plus large (ministère de la défense jusqu'en 2009, année où il « perd » les dépenses relatives à la gendarmerie) sont de l'ordre de 50 milliards d'euros, soit environ 2,5 points de PIB ;

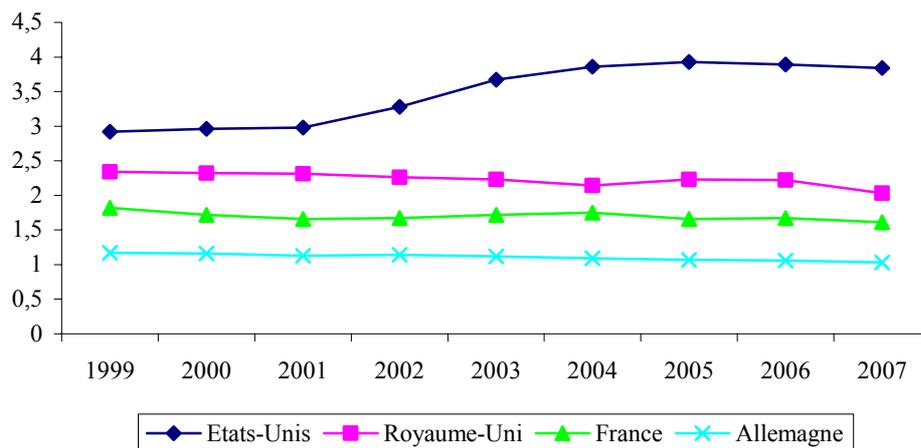
- mais si on retire les pensions (environ 10 milliards d'euros), la mission « Anciens combattants » (environ 4 milliards d'euros) et 95 % des dépenses de gendarmerie (environ 5 milliards d'euros) – c'est-à-dire si l'on se limite à un agrégat correspondant à peu près à la mission « Défense » hors pensions –, les dépenses de la France ne sont plus que de 30 milliards d'euros environ, soit à peine supérieures à 1,5 point de PIB.

Les dépenses de défense « effectives » de la France (norme OTAN, hors pensions, et avec gendarmerie comptabilisée à hauteur de 5 %), sont donc nettement inférieures à celles du Royaume-Uni, qui leur consacre plus de 2 points de PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

Les France sont, quant à eux, nettement en tête, avec des dépenses de défense de l'ordre de 3,5 points de PIB, soit 2 points de PIB de plus que la France.

Les dépenses de défense des principaux pays membres de l'OTAN

(norme OTAN V2*, hors pensions, en points de PIB)



* C'est-à-dire, dans le cas de la France, avec une gendarmerie à 5 % d'activité militaire.

Source : ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

2. Mais l'écart avec le Royaume-Uni disparaît si on prend en compte les seules dépenses d'équipement

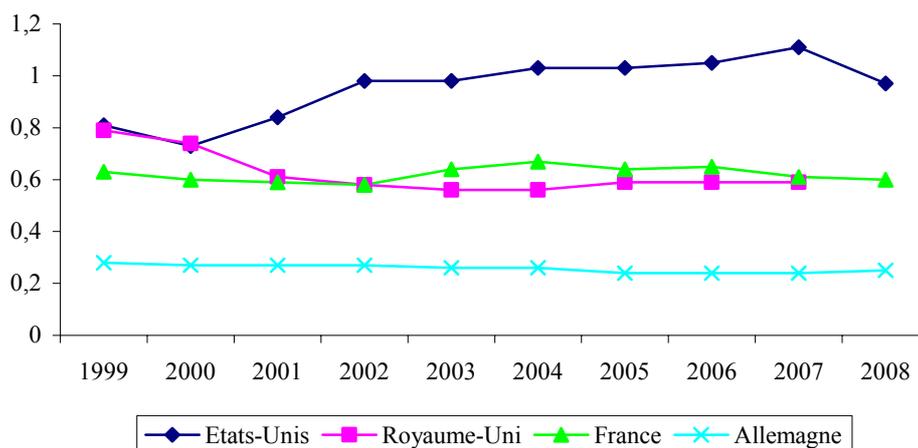
Ce constat doit cependant être relativisé par le fait que **la France se situe mieux par rapport à ses partenaires si l'on prend en compte les seules dépenses d'équipement.**

Ainsi, si les dépenses d'équipement des Etats-Unis demeurent nettement en tête, à environ 1 point de PIB (ce qui, dans le cas de la France, correspondrait à 20 milliards d'euros), **dans le cas de la France comme du Royaume-Uni elles sont de l'ordre de 0,6 point de PIB.** L'Allemagne est loin derrière, avec des dépenses d'équipement de seulement 0,25 point de PIB.

Ce qui distingue la France du Royaume-Uni, ce n'est donc pas de moindres dépenses d'équipement – contrairement à ce qui est parfois affirmé –, mais de moindres dépenses de personnel hors pensions. Ces dernières résultent elles-mêmes d'une politique de rémunération différente, consistant à moins rémunérer l'activité, en contrepartie d'un système de retraites plus favorable.

Les dépenses de défense des principaux pays membres de l'OTAN : prise en compte des seules dépenses d'équipement

(norme OTAN VI*, en points de PIB)



* Y compris gendarmerie.

Source : ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

Il est instructif de décomposer l'écart des dépenses de défense par rapport aux Etats-Unis – exprimées en points de PIB – entre dépenses d'équipement et dépenses de fonctionnement. On observe alors que **les deux tiers (dans le cas de la France, les trois quarts) de l'écart par rapport aux Etats-Unis provient des dépenses de fonctionnement**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les dépenses de défense des principaux pays membres de l'OTAN : décomposition de l'écart par rapport aux Etats-Unis

(hors pensions, en points de PIB)

	Equipement	Fonctionnement	Total
Royaume-Uni	-0,5	-1,2	-1,7
France	-0,5	-1,7	-2,2
Allemagne	-0,9	-2,0	-2,8

Source : calculs des rapporteurs pour avis

2. ... qui ne paraît pas excessive

Malgré ces montants élevés, résultant d'une croissance des dépenses supérieure à celle des autres missions, la mission « Défense » demeure financièrement très contrainte.

a) Le renouvellement de certains matériels est urgent

Tout d'abord le renouvellement de certains matériels est urgent, comme le montre le tableau ci-après, extrait du *Livre blanc*.

Âge moyen des principaux matériels appelant un renouvellement, selon le Livre blanc
(en années)

Matériel	Age moyen
Avions ravitailleurs	45
Hélicoptères de manoeuvre (Puma, Cougar, Lynx, SuperFrelon)	30
Véhicules de l'avant blindés (VAB)	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 coût des contrats d'armement augmente plus rapidement que l'inflation

Il faut également être conscient du fait qu'une **stabilité** des crédits d'équipement en **euros de 2008** n'implique pas une stabilité du pouvoir d'achat en matière d'équipements militaires, mais au contraire sa **diminution**.

En effet, les contrats d'armement sont essentiellement indexés sur le coût horaire du travail salarié¹, qui augmente d'environ 3 % par an en moyenne.

Ainsi, selon le rapport de 2007 du comité des prix de revient des fabrications d'armement, l'écart moyen entre l'évolution des prix des marchés d'armement et celui des prix du PIB est en moyenne « *voisin de 1 %* ».

On calcule qu'en appliquant un taux de croissance de 1 % par an à des dépenses d'équipement de 15,4 milliards d'euros en 2008, les dépenses d'équipement atteignent 17,4 milliards d'euros en 2020 (soit une augmentation de 2 milliards d'euros), contre 20 milliards d'euros selon le *Livre blanc* (soit une augmentation de 4,6 milliards d'euros) : **c'est donc environ la moitié de l'augmentation des dépenses en euros de 2008 qui serait « absorbée » par le supplément d'augmentation des prix des marchés d'armement.**

¹ ICHT-TS (indice du coût horaire du travail - travailleurs salariés).

c) *Du fait d'importants étalements des échéanciers jusqu'alors envisagés, il manquerait en 2014 plusieurs dizaines de milliards d'euros pour réaliser le « modèle d'armée 2015 »*

Par ailleurs, le présent projet de loi est marqué par **de très fortes économies par rapport aux investissements nécessaires pour réaliser le « modèle d'armée 2015 »**. Comme les révisions des « cibles » (c'est-à-dire du nombre d'unités qu'il est prévu d'acquérir à terme) sont modestes, cela s'explique essentiellement par **un report des échéanciers des livraisons** prévues.

(1) Il manquerait environ 20 milliards d'euros pour atteindre le « modèle d'armée 2015 » tel que défini en 1997

En termes « physiques », si l'on s'en tient à une définition **initiale** du « modèle d'armée 2015 », c'est-à-dire à la loi n°96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002, **les principaux matériels manquant à l'horizon 2015** devraient être :

- une centaine de Rafale, à cause d'une révision à la baisse de la cadence d'acquisition (la cible étant toujours de 294 acquisitions à terme) ;

- une cinquantaine d'A400M, à cause de négociations tardives (le contrat définitif a été conclu en 2003) et de graves dysfonctionnements du côté de l'industriel, rappelés ci-après ;

- une cinquantaine d'hélicoptères de manœuvre NH90, à cause du grand nombre de spécifications nationales et de divers problèmes industriels ;

- une cinquantaine d'hélicoptères Tigre, du fait d'une révision à la baisse de la cible d'appareils commandés (le Tigre, conçu lors de la Guerre Froide, paraît moins adapté à la situation actuelle).

La sommation¹, par les rapporteurs pour avis, des coûts des principaux matériels indiqués ci-avant est de l'ordre de **20 milliards d'euros** au total (soit **3,5 milliards d'euros par an**). En termes financiers, **la révision à la baisse de la cadence d'acquisition du Rafale** par rapport à ce qui était initialement envisagé correspond à **environ la moitié des 20 milliards d'euros d'équipements qui devraient manquer en 2015**.

(2) Il manquerait environ 35 milliards d'euros pour atteindre le « modèle d'armée 2015 » tel que défini en 2003

Cependant, selon le *Livre blanc*, la réalisation de ce modèle aurait exigé, par rapport à la situation actuelle, une augmentation des dépenses d'équipement moyennes de **6 milliards d'euros par an d'ici 2014** (soit, si on fait la multiplication, **35 milliards d'euros** au total).

L'écart entre ces 20 milliards d'euros et les 35 milliards d'euros indiqués par le *Livre blanc* vient du fait que le « **modèle d'armée 2015** » s'est

¹ Sur la base d'un Rafale à 100 millions d'euros, d'un A400M à 120 millions d'euros, et d'un Tigre et d'un NH90 à 30 millions d'euros.

considérablement étoffé avec la loi de programmation militaire 2003-2008 en ce qui concerne la marine. Cette loi prévoit en effet l'acquisition explicite d'un second porte-avions (et non plus uniquement « *sous réserve que les conditions économiques le permettent* »), ainsi que de 17 FREMM (dont, selon le présent projet de loi, seulement 2 devraient être livrées d'ici 2014) et 6 sous-marins nucléaires d'attaque de type « Barracuda », pour un coût total qui peut être évalué à plus de 15 milliards d'euros¹.

On rappelle que, bien que les FREMM aient été prévues par la loi de programmation militaire 2003-2008, leur financement a été problématique sur cette période², à cause d'une sous-estimation initiale de leur coût.

Ces sommes considérables qui manqueront pour réaliser le « modèle d'armée 2015 » résultent essentiellement d'un **double phénomène** :

- la loi de programmation militaire 1997-2002 a été sous-exécutée de 13 milliards d'euros, en quasi-totalité à cause de dépenses inférieures à la programmation³ ;

- si les dépenses pendant la période 2003-2008 ont été quasiment égales à ce que prévoyait la programmation, des dépenses non initialement prévues entraîneraient un manque de ressources évalué à 7,7 milliards d'euros par le ministère de la défense.

3. ... et dont seulement une faible partie provient du présent projet de loi

a) La croissance attendue des dépenses d'équipement d'ici 2014 provient en quasi-totalité des engagements de crédits antérieurs

La forte augmentation des dépenses d'équipement ne provient que marginalement de nouvelles dépenses, et **résulte très largement des engagements pris lors des lois de programmation antérieures.**

Les rapporteurs pour avis dénoncent depuis plusieurs années l'existence, à la fin de chaque année, d'un solde important d'engagements de crédits non couverts par des crédits de paiement, de l'ordre de 45 milliards d'euros, devant être payés lors des années, voire des décennies, suivantes. La situation actuelle montre que leur inquiétude était fondée.

¹ Avec un coût de l'ordre de 0,4 milliard d'euros par FREMM, 1,5 milliard d'euros par Barracuda et plusieurs milliards d'euros pour le porte-avions.

² Il a été décidé que le ministère de la défense en financerait les 6/19èmes par redéploiement des crédits de l'agrégat LPM, et que le ministère de l'économie pourvoierait à l'inscription des 13/19èmes restants sur le budget du ministère de la défense, en crédits supplémentaires. Ces 13/19èmes étaient censés être inscrits en loi de finances rectificative de fin d'année.

³ Le « bourrage » (c'est-à-dire les dépenses qui n'entraient pas dans le champ de la loi de programmation militaire et pourtant financées par celle-ci) constitué par les dépenses en faveur du budget civil de recherche et de développement (BCRD) et de la Polynésie a été de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

En conséquence de ces fortes contraintes, **le présent projet de loi ne prévoit que peu de dépenses « discrétionnaires » d'ici 2014.**

b) Les principaux apports du présent projet de loi : l'acquisition d'un dispositif de détection des tirs de missiles balistiques, et la poursuite du développement des capacités satellitaires

Les augmentations de cible proposées par le présent projet de loi concernent essentiellement l'acquisition de matériels **nouveaux**. La seule exception est le canon sur camion CAESAR, dont le nombre d'unités qu'il est prévu d'acquérir serait quasiment doublé.

(1) L'acquisition d'un dispositif de détection des tirs de missiles balistiques

L'une des principales décisions « politiques » d'acquisition de nouveaux matériels prévue par le présent projet de loi concerne un **dispositif d'alerte avancée**, constitué de radars et de satellites, destiné à détecter les **tirs de missiles balistiques**.

En effet, selon le *Livre blanc*, « d'ici 2025, la France et plusieurs pays européens se trouveront à portée de nouvelles capacités balistiques ». Il n'est cependant pas prévu d'acquérir de dispositif anti-missiles balistiques, qui serait très coûteux et d'une fiabilité imparfaite. Cette capacité s'intègre donc de fait dans le cadre du dispositif de dissuasion nucléaire.

Deux types de matériels peuvent permettre de détecter des tirs de missiles balistiques :

- les radars transhorizon – appelés, selon la terminologie anglo-saxonne, « *Over the horizon radars* » (OTH), « *Beyond the horizon radars* » (BTH) ou « *Over The Horizon Backscatter radars* » (« radars à rétrodiffusion transhorizon, OTHB) –, à portée relativement limitée (qui utilisent la réflexion des ondes électromagnétiques sur l'ionosphère) ;

- les satellites.

La France prévoit de se doter des deux, à un horizon assez lointain puisqu'il est postérieur à 2014 :

- 1 radar transhorizon, à très longue portée, devant être livré entre 2015 et 2020 ;

- 1 satellite et 2 radars dits « *mobiles, modulaires et multifonctions* » (M3R), devant être livrés après 2020.

Les travaux sont déjà considérablement avancés dans le cas du radar transhorizon. L'Onera (office national d'études et de recherches aérospatiales) développe en effet depuis 2006 un démonstrateur de radar OTH dénommé Nostradamus (*NOuveau Systeme TRAnshorizon Decamétrique Appliquant les Methodes Utilisées en Studio*), dont le ministère de la défense indique qu'il

« doit être capable de détecter n'importe quel aéronef situé entre 700 et 2.000 km de distance, sur 360° »¹.

Actuellement, peu d'Etats possèdent de tels systèmes de détection.

Les Etats-Unis disposent à la fois de radars transhorizon et de satellites. L'Australie, qui doit surveiller de vastes espaces aériens et maritimes au nord de son territoire, s'est dotée du réseau radar opérationnel de Jindalee (« *Jindalee Operational Radar Network* », ou JORN). La Russie utilise quant à elle un réseau de satellites Oko et Prognoz, dont les premiers ont été lancés dans les années 1970.

La France rejoindrait donc ainsi un club assez fermé.

(2) La poursuite du développement des capacités satellitaires

Toujours dans le domaine du renseignement, la France prévoit de réaliser d'ici 2014 les commandes dans le cadre du système d'imagerie satellitaire européen **MUSIS** (*MUltinational Space-based Imaging System for surveillance, reconnaissance and observation*), dont les 3 satellites doivent être lancés entre 2015 et 2018, ainsi que de mettre en service opérationnel en 2016 le système d'écoute électromagnétique **Ceres**.

(3) Les autres acquisitions qui n'étaient pas prévues avant le présent projet de loi

Le présent projet de loi prévoit également **d'accroître les capacités de la France en matière d'opérations amphibie**, avec l'acquisition de 2 nouveaux bâtiments de projection et de commandement (BPC), dont le nombre serait ainsi porté à 4, et d'acquérir 4 pétroliers ravitailleurs. Le *Livre blanc* indique à cet égard que les pétroliers actuels, à coque unique, ne sont plus aux normes internationales depuis 2008.

Le présent projet de loi propose en outre des opérations qui n'étaient pas explicitement prévues auparavant, mais qui sont indispensables et **ne relèvent pas d'un choix politique** :

- la rénovation (char Leclerc) ou le renouvellement (engin blindé roue-canon, destiné à remplacer les chars légers AMX 10 RC et ERC 90 Sagaie, et véhicule blindé multirôle, destiné à remplacer le véhicule de l'avant blindé) des **principaux blindés de l'armée de terre** ;

- **la rénovation des 7 avions-radar** Boeing E3F AWACS (pour l'armée de l'air) ou Northrop Grumman E-2C Hawkeye (pour la marine)².

¹ Point presse hebdomadaire du porte-parole du ministère de la Défense, 31 mai 2007.

² La France possède déjà 7 avions de ce type (4 AWACS et 3 Hawkeye).

Les augmentations ou créations de cible proposées par le présent projet de loi

Capacité	Principaux équipements	Cible totale*		
		Cible associée à la LFI 2008	Cible proposée par le présent projet de loi	Ecart
Protection				
Observation spatiale	MUSIS**	1**	1**	0**
Alerte avancée	Radars	0	3	3
	Satellites	0	2***	2***
Avions radar	SDCA / E-2C Hawkeye	0	7	7
Intervention				
Combat embarqué	LECLERC rénovation	0	254	254
Combat embarqué	EBRC	0	292	292
Combat débarqué	Véhicule blindé multirôle	0	2 326	2 326
Appui feu	CAESAR	77	141	64
Bâtiments amphibies et projection maritime	BPC	2	4	2
Flotte logistique	PR/BSL NG	0	4	4

SDCA : système de détection et de commandement aéroporté (Boeing E3F AWACS de l'armée de l'air). EBRC : engin blindé de reconnaissance et de combat (futur remplaçant de l'AMX 10 RC). CAESAR : Camion Equipé d'un Système d'Artillerie. BPC : bâtiment de projection et de commandement. PR/BSL NG : pétrolier ravitailleur/bâtiment de soutien logistique de nouvelle génération.

* Cette cible est la cible à terme, parfois postérieure à 2020. ** Bien qu'évoqué par le PAP pour 2008, le programme MUSIS a été véritablement « lancé » par le présent projet de loi. *** Dont un démonstrateur.

Source : d'après le présent projet de loi et le projet annuel de performances de la mission « Défense » pour 2008

c) Les réductions de cible découlant du présent projet de loi : les drones, les équipements FELIN, les hélicoptères Tigre, les frégates FREMM, les missiles de croisière

Ces augmentations de cible s'accompagnent de diverses **réductions de cible** :

- le nombre de systèmes de drones MALE (moyenne altitude, longue endurance), qui passerait de 4 à 3 ;

- en raison de la réduction du format de l'armée de terre, le nombre d'équipements FELIN (diminué d'un quart), de véhicules blindés de combat d'infanterie (qui passe de 700 à 630) et de « porteurs polyvalents terrestres » (PPT), c'est-à-dire de camions de transport de l'armée de terre ;

- le nombre d'hélicoptères de combat Tigre, dont la cible serait ramenée de 120 unités aux 80 unités déjà commandées (ce programme, lancé en pleine guerre froide et à vocation alors essentiellement antichar, étant désormais moins utile) ;

- le nombre de frégates multi-missions (FREMM), qui passerait de 17 à 11 ;
- le nombre de missiles de croisière, qui passerait de 750 à 600.

Les réductions de cibles proposées par le présent projet de loi

Capacité	Principaux équipements	Cible totale*		
		Cible associée à la LFI 2008	Cible proposée par le présent projet de loi	Ecart
Renseignement Moyens aéroportés	UAV MALE	4 syst	3 syst	-1 syst
Combat débarqué	FELIN	31 445	22 588 ²⁸	-8 857
	VBCI	700	630	-70
Transport logistique terrestre	PPT	2 400	1 800	-600
Hélicoptères d'attaque	TIGRE	120	80	-40
Frégates	FREMM	17	11	-6
Missiles de croisière air + marine		750**	600	-150
	<i>Air</i>	<i>SCALP EG</i>	<i>400</i>	<i>-100</i>
	<i>Marine</i>	<i>MDCN</i>	<i>200</i>	<i>-50</i>

FELIN : fantassin à équipement et liaisons intégrés. FREMM : frégates multi-missions. MDCN : missile de croisière naval. PPT : porteur polyvalent terrestre. SCALP EG : système de croisière à longue portée d'emploi général. UAV MALE : drone (*Unmanned Aerial Vehicle*) moyenne altitude, longue endurance. VBCI : véhicule blindé de combat d'infanterie.

* Cette cible est la cible à terme, parfois bien après 2014.

** Loi de programmation militaire 2003-2008.

Source : d'après le présent projet de loi, la loi de programmation militaire 2003-2008 et le projet annuel de performances de la mission « Défense » pour 2008

Il faut souligner qu'il s'agit là de la révision à la baisse des cibles, c'est-à-dire du nombre d'acquisitions **envisagé**, mais non de la révision à la baisse de commandes déjà passées, qui serait très coûteuse budgétairement.

d) Le maintien des principales cibles, malgré une diminution des cadences de livraison de Rafale qui pourrait se révéler à terme incompatible avec la cible affichée

Les cibles des principaux programmes demeureraient en revanche **inchangées**, comme l'indique le tableau ci-après.

²⁸ Sommation des 358 équipements existants en 2008 et des livraisons prévues.

Les cibles maintenues inchangées par le présent projet de loi

Capacité	Principaux équipements	Cible		
		Cible associée à la LFI 2008	Cible proposée par le présent projet de loi	Ecart
Connaissance et anticipation				
Hélicoptères de manoeuvre (terre)	NH90-TTH	133	133	0
Hélicoptère multirôle (marine)	NH90-NFH	27	27	0
Sous-marins nucléaires d'attaque	BARRACUDA	6	6	0
Avions de combat	RAFALE	294	ND (300 à l'horizon de la programmation)	ND
	M 2000D rénovés (multirôles)	0		ND
Avions de transport tactique	A400M	50	50	0
Avions ravitailleurs transport	MRTT	14	14	0

A400M : programme d'avion de transport tactique d'Airbus. M 2000D : Mirage 2000 D. MRTT : Multi-Role Transport Tanker. NFH : NATO Frigate Helicopter. TTH : Tactical Transport Helicopter.

NB : le programme MUSIS (*MUltinational Space-based Imaging System*), véritablement lancé par le présent projet de loi, n'est pas indiqué dans le tableau.

Source : d'après le présent projet de loi et le projet annuel de performances de la mission « Défense » pour 2008

Comme la loi de programmation 1997-2002, qui définissait le « modèle d'armée 2015 »²⁹, le présent projet de loi évoque l'éventualité de la construction d'un second porte-avions. Ainsi, il indique que « *la décision concernant le deuxième porte-avions sera prise en 2011/2012* ». Les lois de programmation militaire n'ayant déjà pas de force juridique pour les acquisitions qu'elles prévoient explicitement, on peut s'interroger sur la portée de cette disposition. Par ailleurs, on rappelle qu'il a fallu 14 ans pour construire le Charles de Gaulle³⁰.

Le présent projet de loi ne fixe pas davantage que les précédentes lois de programmation de « cible » explicite en ce qui concerne le Rafale. Il se contente d'indiquer qu'à l'« horizon lointain » de la programmation (soit vers 2020-2025), la France doit disposer de 300 « avions de combat modernes », définis comme des Rafale et des Mirage 2000 D modernisés. Comme il prévoit la modernisation de 77 Mirage 2000 D, cela semble impliquer de l'ordre de 223 Rafale et 77 Mirage 2000 D modernisés en 2020-

²⁹ La loi de programmation 1997-2002 prévoyait un second porte-avions seulement « sous réserve que les conditions économiques le permettent ».

³⁰ Le découpage de la première tôle a eu lieu le 24 novembre 1987, la mise à flot officielle a eu lieu le 7 mai 1994 et il a été armé le 18 mai 2001.

2025. La cible à terme, de 294 appareils selon les lois de finances³¹, n'est pas explicitement indiquée.

Contrairement à ce qui était préconisé par certains spécialistes³², **le présent projet de loi ne remet donc pas en cause le nombre de Rafale qu'il est prévu d'acquérir à terme.** Cependant, la cadence d'acquisition envisagée d'ici 2014 (de l'ordre de 8 appareils par an) conduirait, si elle était maintenue, 185 appareils en parc en 2022 (ce qui correspondrait à **262 « avions de combat modernes »**, et non 300) et à la livraison du dernier appareil en **2036**. On peut supposer qu'à cette date, l'intérêt à disposer du Rafale ne sera pas le même qu'aujourd'hui³³, d'autant plus que les objectifs explicitement fixés par le présent projet de loi aux forces aériennes n'exigent de disposer de 300 appareils en parc que si l'on suppose un taux de disponibilité des appareils en ligne qui, même en cas de conflit majeur, serait comme aujourd'hui de l'ordre de 50 %. Ces différents points sont explicités dans **l'annexe III** au présent rapport pour avis.

III. LE FINANCEMENT DE 2009 À 2014 DE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

A. LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS

1. Une réduction de 54.000 ETP de 2008 à 2015, dont 47.000 ETP de 2009 à 2014 (hors création de 690 emplois dans les services de renseignement)

Les mesures de réduction d'effectifs envisagées actuellement par le ministère de la défense procèdent à la fois de la RGPP et du *Livre Blanc*. Au total, l'objectif de réduction d'effectifs, annoncé par le Président de la République le 17 juin 2008, est de **54.000 emplois**.

³¹ La cible de 286 appareils figurant dans le projet annuel de performances pour 2009 correspond en fait à un changement de périmètre, le gouvernement ayant toujours officiellement l'intention d'acquérir 294 appareils.

³² Selon M. François Heisbourg : « Le programme Rafale issu de la LPM 1987-1992 (avec 234 avions prévus dans l'armée de l'air d'ici à 2023) pourrait être une source potentielle de coupes et ceci à un double titre : avec au global plus de 30 milliards d'euros, c'est de très loin le principal programme d'équipement ; étant donné l'environnement stratégique, l'aviation de combat est un domaine où des réductions peuvent être engagées dans des proportions rappelant celles ayant affecté les chars d'assaut en service actif (1.340 en 1990, 314 Leclerc en 2006). En réduisant la dotation finale de 40 %, c'est une économie plus ou moins proportionnelle qui pourrait être dégagée sur la période 2009-2023 » (« A quoi sert la défense aujourd'hui ? », in « Annuaire stratégique et militaire 2006-2007 », Fondation pour la recherche stratégique, 2007).

³³ Il est probable que des avions de combat plus modernes, voire des drones HALE (haute altitude, longue endurance) ayant des capacités d'attaque au sol, seront alors présents sur le marché.

a) Présentation générale

Les 54.000 emplois supprimés, dont le présent projet de loi précise qu'ils concernent les **équivalents temps plein (ETP)**, englobent ceux supprimés en **2008 et s'entendent hors création de 690 emplois dans les services de renseignement.**

De 2009 à 2014, les suppressions **nettes** d'ETP seraient de seulement **45.888** (contre **46.577** suppressions **brutes**), comme le montre le tableau ci-après.

**Echéancier des suppressions et des créations
(mission « Défense »)**

(équivalents temps plein, mesures à mi-année)

	Evolution annuelle								Totaux		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	post-2014	2008-2014	2009-2014	Total
Suppressions	-4 852	-8 139	-8 076	-7 742	-7 540	-7 540	-7 540	-2 570	-51 430	-46 577	-54 000
Créations	0	140	150	165	78	78	78	0	690	689	690
Suppressions nettes (chiffres figurant dans le présent projet de loi)	-4 852	-7 999	-7 926	-7 577	-7 462	-7 462	-7 462	-2 570	-50 740	-45 888	-53 310
<i>Militaires</i>	<i>-3 744</i>	<i>-6 000</i>	<i>-6 000</i>	<i>-5 800</i>							
<i>Civils</i>	<i>-1 108</i>	<i>-2 000</i>	<i>-2 000</i>	<i>-1 800</i>							

La répartition militaires/civils n'est pas définie au-delà de 2011. Cependant la totalité des suppressions sur la période respectera, à structure constante, le ratio 75% de militaires et 25% de civils.

Source : d'après le ministère de la défense

D'un point de vue budgétaire, la notion pertinente est non celle d'équivalent temps plein (ETP), mais celle **d'équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, qui prend en compte non seulement la durée hebdomadaire du travail de la personne, mais aussi sa présence sur l'année. Le tableau ci-après indique la conversion des ETP en ETPT, selon le ministère de la défense.

**Les suppressions d'effectifs prévues par le présent projet de loi : conversion des ETP en ETPT
(mission « Défense »)**

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	2009- 2014
Suppressions d'emplois en ETP (chiffres figurant dans le présent projet de loi)	4 852	7 999	7 926	7 577	7 462	7 462	7 462	2 570		53 310	45 888
+ Effet report n-1		2 426	4 000	3 963	3 789	3 731	3 731	3 731	1 285		
- Effet report n+1	-2 426	-4 000	-3 963	-3 789	-3 731	-3 731	-3 731	-1 285			
ETPT	2 426	6 426	7 963	7 752	7 520	7 462	7 462	5 016	1 285	53 310	30 697

ETP : équivalent temps plein (emploi corrigé pour prendre en compte sa durée hebdomadaire). Défini à un moment précis. ETPT : équivalent temps plein travaillé (ETP corrigé pour prendre en compte la durée de présence de la personne sur l'année). Défini en moyenne annuelle.

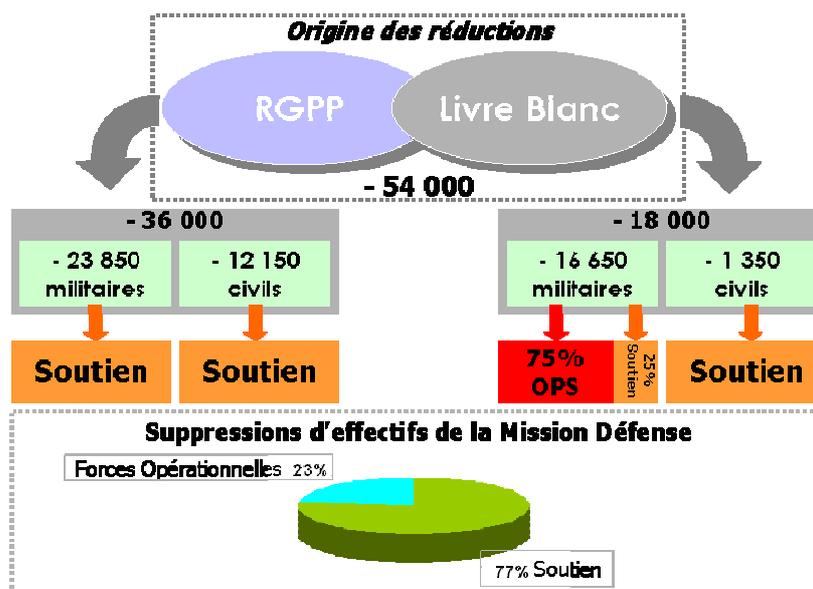
Explication : les suppressions d'emplois en ETP sont définies à mi-année. Une suppression de N ETP une année n signifie donc que les ETP diminuent de N entre le 1^{er} juillet de l'année n-1 et le 1^{er} juillet de l'année n. Si on suppose que la diminution est linéaire, cela signifie que l'emploi (défini en ETPT) diminue de N/2 l'année n-1 puis N/2 l'année n.

Source : d'après le ministère de la défense, cité dans le rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur le présent projet de loi (commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIIIe législature, 8 avril 2009)

b) Une réduction qui proviendrait pour les 2/3 de la RGPP

Le schéma ci-après présente les grandes masses des réductions d'effectifs prévues.

La répartition des diminutions d'effectifs selon qu'elles proviennent de la RGPP et du Livre blanc



Source : ministère de la défense

Sur les 54.000 suppressions d'ETP :

- exactement **les 2/3 (soit 36.000) proviendraient de la RGPP** (dont, en chiffres arrondis, les 2/3 seraient des militaires et 1/3 seraient des civils), et seraient donc sans **impact sur les capacités opérationnelles**. En effet, si au départ³⁴ 52.000 économies d'emplois étaient envisagées dans le cadre de la RGPP, ce chiffre s'entendait y compris les 17.000 ETP économisés **grâce aux externalisations, qui ne sont désormais plus prises en compte** ;

- **1/3 (soit 18.000) proviendraient du Livre blanc**, avec dans la plupart des cas **un impact sur les capacités opérationnelles**.

Comme, par ailleurs, le *Livre blanc* prévoit de faire passer la capacité maximale de projection de l'armée de terre de 50.000 à 30.000 personnes, on pourrait supposer que ces 18.000 ETP proviennent de cette révision à la baisse de l'objectif de projection de l'armée de terre. Tel n'est pas le cas : le contrat

³⁴ 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).

opérationnel de l'armée de terre ne prévoit d'ores et déjà que la projection de 30.000 personnes.

En fait, **les 18.000 suppressions d'ETP découlant du Livre blanc ont un impact opérationnel limité**, parce que, bien que ne provenant pas de la RGPP, elles relèvent pour un tiers du soutien. Les forces opérationnelles seraient réduites de seulement **12.000 ETP**.

c) La répartition de l'effort entre les trois armées

Le tableau ci-après ventile, à titre indicatif, la diminution des effectifs entre les trois armées. **Le nombre d'ETP diminuerait d'environ 26.000 pour l'armée de terre, 16.000 pour l'armée de l'air et 6.000 pour la marine.**

En proportion des effectifs initiaux, **l'effort demandé à l'armée de l'air serait le double de celui demandé à la marine.**

L'effort de la marine est cependant considérable si l'on prend en compte le fait que la RGPP prévoyait initialement une réduction d'effectifs inférieure de 2.000 ETP, ce qui implique donc de faire des gains de productivité supérieurs à ceux qui avaient été identifiés au départ.

Les diminutions d'effectifs réparties par armée (à titre indicatif)

	2008	Bilan des suppressions d'emplois	Format cible 2015	Evolution en %
Armée de Terre	157 000	26 000	131 000	-16,6
Militaires	132 500	20 500	112 000	-15,5
Civils	24 500	5 500	19 000	-22,4
Armée de l'Air	66 000	16 000	50 000	-24,2
Militaires	57 600	14 000	43 600	-24,3
Civils	8 400	2 000	6 400	-23,8
Marine	50 000	6 000	44 000	-12,0
Militaires	41 800	4 800	37 000	-11,5
Civils	8 200	1 200	7 000	-14,6
Total des 3 armées	271 000	48 000	225 000	-17,6

Sources : d'après le ministère de la défense

2. La recherche de gains de productivité dans le cadre de la RGPP

La RGPP repose sur la recherche de **gains de productivité** pour le **soutien**.

a) Sur la période 2009-2014, des économies brutes de 5 milliards d'euros et des économies nettes de 3 milliards d'euros

En « régime de croisière », la suppression des effectifs doit permettre d'économiser environ **1,5 milliard d'euros par an** (1,1 milliard d'euros de titre 2 et 0,3 milliard d'euros de titre 3). En effet, sur la base d'une économie de plus de 20.000 euros de crédits de titre 2 par emploi supprimé, la suppression de près de 50.000 emplois conduit mécaniquement à une économie totale de l'ordre du milliard d'euros de titre 2.

La diminution des effectifs étant linéaire, l'économie annuelle moyenne sur la période est de l'ordre de la moitié de ce montant, soit 0,8 milliard d'euros, soit environ **5 milliards d'euros** sur la période (dont 4 milliards d'euros pour le titre 2).

Cependant, la réforme a également des coûts à moyen terme :

- plan d'accompagnement des restructurations (près d'un milliard d'euros de dépenses de titre 2) ;

- dépenses d'infrastructure (1,2 milliard d'euros) ;

- accompagnement territorial (0,2 milliard d'euros).

Au total, **les économies nettes seraient donc de seulement 3 milliards d'euros.**

Le cadre général de la réforme du ministère de la défense

(en euros de 2008)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Titre 2	Cumul des suppressions d'effectifs*	-8 922	-17 030	-24 939	-32 580	-40 120	-47 660	-47 660
	Économies générées par la réduction des effectifs	-203,4	-387,2	-570	-749,5	-929,4	-1 112,20	-3 951,80
	Plan d'accompagnement des restructurations	122,5	146,4	149,5	149,5	149,5	149,5	866,8
	Économies nettes	-80,9	-240,8	-420,6	-600	-780	-962,8	-3 085,00
Titre 3	Économies de fonctionnement liées aux réductions d'effectifs	-37,1	-84,7	-141,3	-198,9	-255,8	-312,3	-1 030,20
	Économies de fonctionnement liées à la rationalisation des implantations	0	0	-6,2	-13,9	-21,3	-28,6	-70
	Économies nettes	-37,1	-84,7	-147,5	-212,8	-277,2	-340,9	-1 100,20
Titre 5	Dépenses d'infrastructure	9,6	185,6	378	380,2	280,3	4,5	1 238,20
	Accompagnement territorial (FRED)	6	16,8	39,3	55	45,6	30,6	193,3
	Économies nettes	15,6	202,4	417,3	435,2	325,9	35,1	1 431,50
	Gains nets totaux	-102,5	-123,1	-150,8	-377,6	-731,2	-1 268,60	-2 753,70

* Suppressions d'effectifs cumulés en équivalents temps plein travaillés.

Remarque : le champ pris en compte est ici celui de l'ensemble du ministère de la défense, ce qui explique que les chiffres relatifs aux effectifs soient différents de ceux indiqués précédemment.

Source : ministère de la défense, cité dans le rapport d'information de nos collègues députés Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentile relatif à la réorganisation du ministère de la défense (XIIIe législature, n° 1446)

b) Les principales activités concernées

Les 50.000 emplois économisés initialement envisagés par la RGPP (donc y compris **externalisations**)³⁵ consistaient essentiellement :

- 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 12.000 du nombre de personnes affectées au maintien en condition opérationnelle (MCO), par la rationalisation des implantations et du niveau de réalisation du MCO industriel (dont la moitié dans le MCO aéronautique et la moitié dans le MCO terrestre) ;

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées à l'hôtellerie (ces emplois devant alors, selon les propositions de la RGPP, être en quasi-totalité **externalisés**).

Les 36.000 économies d'emplois annoncées dans le cadre de la RGPP s'entendent désormais **sans externalisations**.

Dans le cas de l'année **2009**, les réductions d'emplois prévues sont de 8.390, dont 6.980 résultant de la RGPP et 1.410 résultant du *Livre blanc*. Les 6.980 réductions d'emplois résultant de la RGPP **proviendraient pour 30 % de la réforme du MCO** (20 % du MCO aéronautique et 10 % du MCO terrestre), les autres principales économies concernant la DGA, le gestion des ressources humaines, l'alimentation et les systèmes d'information (près de 10 % dans chaque cas).

³⁵ 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).

Ventilation des suppressions de postes en organisation 2009 par projets

Pilote	Projets	AT	MN	AA	SGA	DGA	SEA	SSA	Autres	TOTAL
EMA	1. MCO terrestre	608		30						638
EMA	2. MCO Aéro	18	218	1059					90	1383
EMA	31. Protection	5	1	134		28				168
EMA	32. Habillement	208	10	68						286
EMA	33. Alimentation	389	41	164						594
EMA	4. Santé	67	0	0				67		134
EMA	5. Produits pétroliers	17	1	3			16			37
EMA	6. Systèmes d'information	122	46	73					300	541
EMA	72. Echelon central	0	15	0					175	190
EMA	731. Echelons intermédiaires	118								118
EMA	732. Echelon local	0								0
EMA	81. Formation	142	98	38						278
EMA	82. Entraînement	206	6	0						212
EMA	9. Recrutement	66	33	32						131
EMA	101. Transports de surface	39	0	33						72
EMA	102. Munitions	0	0	0						0
EMA	103. Poste interarmées	0	0							0
SGA	131. Infrastructures	197	16	114	26					353
SGA	132. DSN	0	0	0	200					200
SGA	133. Anciens combattants		0		44					44
SGA	134. SMG				60					60
SGA	142. Organisation financière	202	34	10						246
SGA	151. Gestion RH	481	22	87	12			5	10	617
SGA	152. Paie	0	0							0
SGA	153. Pensions	0	0							0
SGA	154. Reconversion	8	0	0						8
SGA	16. Achats courants et métiers									0
DGA	11. Armement					649				649
DICoD	12. Communication	6	2	10	7					25
TOTAL		2895	543	1853	349	677	16	72	575	6980
	Livre Blanc / autres	730	291	328	61					1410
TOTAL par gestionnaire		3625	834	2181	410	677	16	72	575	8390

Source : ministère de la défense, cité dans le rapport d'information de nos collègues députés Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentile relatif à la réorganisation du ministère de la défense (XIIIe législature, n° 1446)

c) Les principaux moyens : la création des bases de défense et la réforme du MCO aéronautique et terrestre

(1) La création des bases de défense

La création de **bases de défense (dont le nombre, initialement fixé à 85, doit être revu à la baisse)** doit contribuer à réaliser ces gains de productivité, en mutualisant autant que possible les fonctions soutien.

Concrètement, **il s'agit de réunir en un lieu unique, celui de la base de défense, les fonctions de soutien (essentiellement administratif) actuellement éclatées entre les différentes implantations.** Les bases de défense ne doivent donc pas réunir en un lieu unique l'ensemble de leurs personnels : **seul le soutien** serait ainsi centralisé. Cela concerne essentiellement la **gestion du personnel.**

Selon les estimations faites dans le cadre de la RGPP, les bases de défense doivent comprendre au moins 1.800 personnes, la cible optimale étant comprise entre 2.500 et 4.000 personnes.

La liste des 85 bases de défense initialement prévues a été publiée par le ministère de la défense.

Les 85 bases de défense initialement prévues pour 2014

AGEN	CAZAUX	ISTRES	NANCY	TARBES
ANGERS	CHAMBÉRY	LA VALBONNE	NÎMES	TOULON
ANGOULÊME	CHARLEVILLE-MÉZIÈRES	LAUDUN	ORANGE	TOULOUSE
ANNECY	CHAUMONT	LE MANS	ORLÉANS	TOURS
APT	CHERBOURG	LILLE	PARIS	VALENCE
AVORD	CLERMONT-FERRAND	LORIENT	PAU	VANNES
BAYONNE	COÛTQUIDAN	LUXEUIL	PHALSBURG	VÉLIZY-VILLACOUBLAY
BELFORT	COGNAC	LYON	POITIERS	VERDUN
BESANÇON	COLMAR	MAILLY-LE-CAMP	RENNES	VERSAILLES
BORDEAUX	CREIL	MARSEILLE	ROCHFORT	VINCENNES
BOURGES	DIJON	MÉRIGNAC	SAINT-DIZIER	MARTINIQUE
BREST	DRAGUIGNAN	METZ	SAINT-GERMAIN-EN-LAYE	GUADELOUPE
BRICY	ÉPINAL	MONT-DE-MARSAN	SAINT-MAIXENT-L'ÉCOLE	LA RÉUNION
BRIVE-LA-GAILLARDE	ÉVREUX	MONT-VERDUN	SALON-DE-PROVENCE	MAYOTTE
CALVI	GAP	MONTAUBAN	SAUMUR	GUYANE
CARCASSONNE	GRENOBLE	MONTLHÉRY	SOLENZARA	NOUVELLE-CALÉDONIE
CASTRES	HAGUENAU	MOURMELON	STRASBOURG	POLYNÉSIE

Source : ministère de la défense

Le 23 juin 2008, le ministre de la défense a annoncé la mise en place en 2009 de **11 « bases de défense expérimentales »**. Ces bases ont été instaurées par un arrêté³⁶ du 24 décembre 2008.

³⁶ Arrêté du 24 décembre 2008 portant organisation des bases de défense expérimentales et fixant les attributions des commandants des bases de défense expérimentales.

Les 11 bases de défense expérimentales

Type	Nom	Armée(s)
Type 1 – BDD composée essentiellement d'une seule formation majeure	Valence	Terre
	Avord	Air
Type 2 – BDD composée de plusieurs organismes importants	La Valbonne	Terre
	Marseille	Terre
	Aubagne	Légion Etrangère
	Nancy	Rassemble une base aérienne et deux régiments ; s'appuie sur l'armée de l'Air
	Creil	Soutient de nombreux organismes interarmées ; s'appuie sur l'armée de l'Air
	Rennes	Rassemble deux régiments et le CELAR de la DGA ; s'appuie sur l'armée de Terre
Type 3 – BDD aux effectifs importants (plus de 10.000 personnes)	Clermont-Ferrand	Rassemble un régiment et un atelier Industriel de l'Aéronautique ; s'appuie sur l'armée de Terre
	Brest (18.000 personnes)	Composée surtout d'unités de la Marine ; s'appuie sur cette dernière
Type 4 – BDD située outre-mer ou à l'étranger	Djibouti	Une base aérienne, deux régiments, une unité marine ; s'appuie sur l'armée de l'air.

Source : d'après le ministère de la défense

Les commandants des bases de défense expérimentales disposent chacun d'un groupement de soutien de base de défense expérimentale, disposant de l'autonomie financière et relevant du chef d'état-major des armées.

(2) La réforme du MCO

Bien que l'on insiste généralement sur la création des bases de défense, il ne faut pas perdre de vue **qu'un tiers des économies d'emploi attendues proviendraient de la réforme du MCO.**

(a) La réforme du MCO aéronautique

En 2000 a été créée la **structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD)**, chargée de coordonner le MCO aéronautique, par un rôle de « maître d'ouvrage délégué ».

Il est prévu d'aller plus loin dans le cadre de la RGPP. En particulier, **les opérations de MCO les plus « lourdes » doivent être réalisées au niveau dit « industriel », et non sur les bases aériennes.** En effet, ces opérations exigent des matériels adaptés, afin d'être réalisées avec une productivité optimale.

C'est à cette fin qu'a été créé, en janvier 2008, le **service industriel aéronautique (SIAé)**, qui gère le compte de commerce de l'exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'Etat, et auquel doivent être

transférées les compétences industrielles des bases aériennes. Une autre partie du MCO aéronautique serait transférée au secteur privé concurrentiel.

Il s'agit de transférer des bases aériennes au SIAé tout ce qui est programmable, et donc industrialisable. Seul resterait donc sur les bases le « curatif léger », c'est-à-dire le NTI 1 et une partie du NTI 2. La partie préventive du NTI 2 et le NTI 3 seraient en revanche transférés au SIAé. La réparation de voilure, par exemple, ne serait donc plus réalisée sur les bases aériennes. Les bases ne garderaient que les capacités qu'il faut impérativement pouvoir projeter.

Le tableau ci-après synthétise la réforme prévue.

La RGPP dans le cas du MCO aéronautique : présentation simplifiée

Niveau de soutien	Opérationnel (NSO)		Industriel (NSI)	
Potentiellement projetable	Majoritairement oui (soutien « de l'avant »)		Majoritairement non (soutien « de profondeur »)	
Niveau technique d'intervention <i>Programmabilité</i>	NTI1 <i>Non programmable</i>	NTI2 <i>Partiellement programmable (pour sa part préventive)</i>	NTI3 <i>Programmable</i>	
Maîtrise d'œuvre actuelle	Bases aériennes		SIAé	Privé
Maîtrise d'œuvre après réforme	Bases aériennes		SIAé	



Extension des compétences du SIAé

Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de la défense

Ce transfert est la principale source d'économies prévues. Selon les estimations faites dans le cadre de la RGPP, ce sont environ **6.000 emplois** qui pourraient ainsi être économisés.

(b) La réforme du MCO terrestre

La réforme du MCO terrestre devrait également permettre d'économiser environ **6.000 emplois**.

Cette réforme repose essentiellement sur deux éléments :

- la mise en place progressive à compter de 2008 de la nouvelle politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP), dont le régime nominal est attendu dans le courant de l'année 2012 ;

- la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage déléguée unique, sur le modèle de celle de la SIMMAD, avec la structure interarmées de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) ;

- la mise en place, sur le modèle du SIAé, du service de maintenance industrielle terrestre (SMITER), qui sera également doté d'un compte de commerce.

d) Des aléas importants

- (1) Dans le cas des bases de défense : des difficultés pratiques qui pourraient paradoxalement conduire à une mise en place plus rapide que prévu

La mise en place des bases de défense se heurte, comme il fallait s'y attendre, à **certaines difficultés**.

Le cas de la base de défense de Valence (1.200 personnes environ), qui n'est pas parvenue à la réduction de 20 postes qui lui avait été fixée comme objectif, a pu suggérer que les bases de défenses de type 1 seraient trop petites. Ainsi, **il a été décidé de renoncer aux bases de défense de type 1**. Concrètement, cela signifie que les implantations concernées subsisteraient, mais sans le personnel prévu pour leur « groupement de soutien », qui serait transféré à la base de défense à laquelle elles seraient alors rattachées.

Par ailleurs, les bases de défense **ne réunissent pas nécessairement les personnels sur un lieu unique**, ce qui limite les économies d'échelle, en particulier du fait de l'absence de réseau informatique commun. Tel est ce que suggère un récent rapport d'information³⁷ de nos collègues députés Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentile³⁸.

Ces difficultés ne semblent pas insurmontables.

Par ailleurs, compte tenu de la difficulté à maintenir pendant plusieurs années un régime de transition, **la mise en place des bases de défense pourrait être plus rapide qu'initialement prévu**. Ainsi, on évoque désormais comme horizon de fin du redéploiement non plus l'année 2014, mais l'année **2011**.

- (2) La réforme du MCO : des économies qui pourraient être compensées par un coût d'entretien plus élevé des nouveaux matériels aéronautiques

Dans le cas de la réforme du MCO, le principal aléa semble concerner **le coût unitaire du MCO des nouveaux matériels aéronautiques**.

Tout d'abord, la **technicité accrue** des nouveaux appareils pourrait entraîner des surcoûts. Comme notre ancien collègue Yves Fréville l'a montré dans son **rapport** de 2008 sur le MCO aéronautique³⁹, pour cette raison, « *il ne semble pas possible a priori d'exclure l'hypothèse d'une augmentation*

³⁷ Rapport d'information relatif à la réorganisation du ministère de la défense (XIII^e législature, n° 1446).

³⁸ « L'absence d'un réseau informatique commun et généralisé ne permettra pas de limiter les déplacements, ne serait-ce que pour échanger les documents ou faire signer les courriers. L'éloignement des différentes composantes de la base de défense constituera alors une source de dépense et non d'économie ».

³⁹ Rapport d'information n° 352 (2007-2008) du 21 mai 2008.

« spontanée » du coût du MCO aéronautique de plusieurs centaines de millions d'euros, malgré la diminution du nombre [d'appareils] », et « il n'est donc pas invraisemblable que la réduction d'environ 6.000 postes de MCO aéronautique prévue par la RGPP, qui devrait permettre d'économiser près de 200 millions d'euros par an, ne serve qu'à compenser tout ou partie de cette évolution tendancielle ».

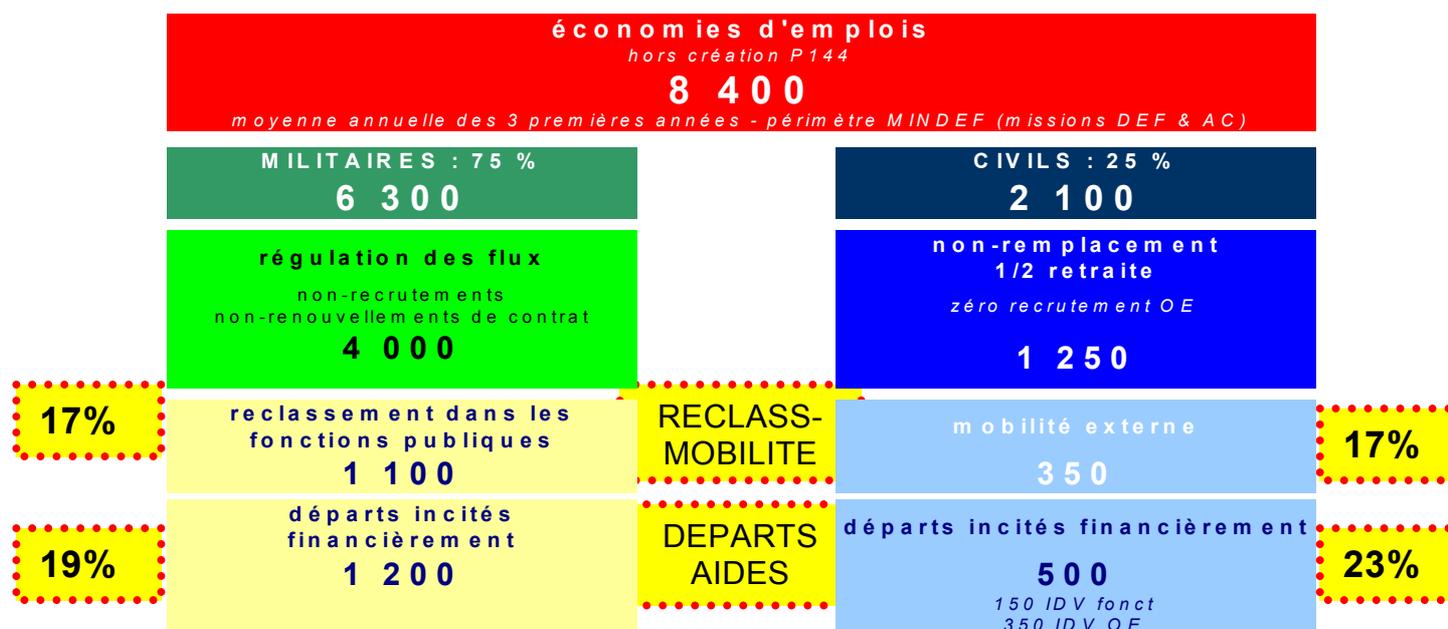
Un autre facteur de renchérissement des coûts de MCO est **la part décroissante du MCO de la défense dans le chiffre d'affaire des industries aéronautiques**, dont les effets sont aggravés par la faiblesse de la concurrence dans ce secteur.

3. La nécessité de privilégier les départs plutôt que de réduire les recrutements

Il est nécessaire, pour **conserver une armée « jeune »**, d'atteindre les objectifs de réduction d'effectifs en **augmentant les départs** (non-renouvellements de contrat, départs volontaires et départs « naturels »), plutôt qu'en réduisant les recrutements.

Ainsi, dans le cas des militaires, plus des 2/3 des 6.300 réductions d'emplois annuelles proviendraient de la régulation des flux, comme le montre le graphique ci-après.

Les modalités de déflation des effectifs prévues par le ministère de la défense



Source : ministère de la défense

Tel est l'un des principaux objectifs du **plan d'accompagnement des restructurations (PAR)** prévu par le ministère de la défense, et qui doit coûter une centaine de millions d'euros par an.

Les principaux éléments de ce plan d'accompagnement des restructurations sont :

- l'article 149 de la loi de finances initiale pour 2009, qui a instauré un pécule modulable d'incitation à une seconde carrière pour certains militaires quittant l'armée du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2014 (pour un coût de l'ordre de 70 millions d'euros en 2009) ;

- l'article 150 de cette même loi, qui a donné valeur législative à l'indemnité de départ volontaire des ouvriers d'Etat.

Le pécule modulable prévu par l'article 149 précité a un montant maximal pour les militaires en milieu de carrière, afin de ne pas inciter au départ les nouveaux arrivants, tout en évitant un « effet d'aubaine » pour les militaires proches de la retraite.

Pour davantage de précisions, le lecteur est invité à se reporter au commentaire des articles concernés dans le rapport spécial relatif aux crédits de la mission « Défense » pour 2009.

4. Des dépenses de personnel qui pourraient être sous-estimées

Les dépenses de personnel pourraient être légèrement **sous-estimées**.

a) Les économies liées aux suppressions d'emplois pourraient être sous-évaluées d'un milliard d'euros

Certes, le gouvernement semble avoir retenu une estimation prudente des économies permises par les réductions d'effectifs.

Ces économies ont en effet été réalisées **sur la base du coût d'un militaire entrant**. Ainsi, selon une fiche de la direction des affaires financières du ministère de la défense annexée au rapport d'information précité⁴⁰ de nos collègues députés Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentile relatif à la réorganisation du ministère de la défense, « *la valorisation des suppressions d'emplois a été effectuée sur la base des coûts entrants, ceux affichés dans le rapport annuel de performances pour l'année 2007 servant de référence (méthode arbitrée par la direction du budget)* ». Il en résulte, en base 2007, **un coût moyen de revalorisation des suppressions d'emplois de seulement 21.316 euros, alors que le coût moyen d'un militaire est supérieur à 30.000 euros.**

Si le ministère de la défense parvient bien à réduire ses effectifs par l'incitation aux départs, en retenant l'hypothèse d'une valorisation de

⁴⁰ Rapport d'information de MM. Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentile sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense (n° 1446, XIIIe législature).

27.500 euros, **les économies correspondantes pourraient donc être de l'ordre non de 3,5 milliards d'euros, mais de 4,5 milliards d'euros, soit une économie supplémentaire de 1 milliard d'euros**, comme le montre le tableau ci-après.

Les économies permises par les réductions d'effectifs :
1° selon les estimations du gouvernement (actualisées pour prendre en compte les nouvelles prévisions d'effectifs)

(en euros courants)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total 2009-2014
A	Impact de la grille indiciaire			0,7	0,7	0,4						
B	Revalorisation annuelle (GVT positif)		1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	
C	Coût moyen de valorisation [coût _{n-1} * (1+(A+B)/100)]	21 316	21 657	22 155	22 665	23 118	23 488	23 864	24 246	24 633	25 028	
D	Déflation des effectifs(ETPT) *		-2426	-6426	-7963	-7752	-7520	-7462	-7462	-5016	-1285	-50 886
E	Economies associées (en millions d'euros)											
F	Par rapport à l'année précédente [C*D/1.000.000]		-53	-142	-180	-179	-177	-178	-181	-124	-32	
G	Par rapport à une situation à effectifs constants par rapport à 2008			-142	-323	-502	-679	-857	-1 038	-1 161	-1 193	-3 540

* Chiffres actualisés par les rapporteurs pour avis en fonction de ceux transmis par le gouvernement en vue de la discussion du présent projet de loi.

Source : d'après la fiche de la direction des affaires financières du ministère de la défense annexée au rapport d'information de nos collègues députés Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentile relatif à la réorganisation du ministère de la défense (XIIIe législature, n° 1446)

2° en retenant un coût moyen de revalorisation plus élevé

(en euros courants)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total 2009-2014
A	Impact de la grille indiciaire			0,7	0,7	0,4						
B	Revalorisation annuelle (GVT positif)		1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	
C	Coût moyen de valorisation [coût _{n-1} * (1+(A+B)/100)]	27 500	27 940	28 583	29 240	29 825	30 302	30 787	31 279	31 780	32 288	
D	Déflation des effectifs (ETPT)		-2426	-6426	-7963	-7752	-7520	-7462	-7462	-5016	-1285	-50 886
E	Economies associées (en millions d'euros)											
F	Par rapport à l'année précédente [C*D/1.000.000]		-68	-184	-233	-231	-228	-230	-233	-159	-41	
G	Par rapport à une situation à effectifs constants par rapport à 2008			-184	-417	-648	-876	-1 105	-1 339	-1 498	-1 540	-4 568

Source : calculs des rapporteurs pour avis

b) Les dépenses de personnel pourraient toutefois être difficiles à tenir

Malgré cette possible sous-évaluation de l'impact des réductions d'effectifs, les dépenses de personnel paraissent **évaluées au plus juste**.

Elles semblent certes **compatibles** avec une augmentation du point fonction publique de 0,8 % par an et une poursuite de 2012 à 2014 du plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP), comme l'indique le tableau ci-après.

Les rapporteurs pour avis ne retrouvent toutefois les résultats du gouvernement qu'en supposant que les emplois supprimés concerneront, comme prévu, des militaires en milieu de carrière. Ils s'appuient en effet sur l'hypothèse d'une valorisation en 2007 de 27.500 euros (hors pensions) par emploi supprimé. En retenant une hypothèse de 21.316 euros (comme le gouvernement)⁴¹, correspondant implicitement à l'hypothèse, prudente, selon laquelle les emplois supprimés correspondraient à des **non-embauches**, ils aboutissent à des dépenses totales sur la période supérieures de **1 milliard d'euros** à celles du gouvernement.

Bien entendu, les estimations des rapporteurs pour avis s'appuient sur un certain nombre **d'hypothèses conventionnelles**. Celles-ci ne sont cependant pas irréalistes. Ce qu'il faut retenir de ces calculs, c'est que **de la nature des réductions d'effectifs (moindres embauches ou départs volontaires) pourrait découler le respect ou le non respect de la norme de dépenses salariales**. La question est moins de savoir si le gouvernement parviendra à réduire les effectifs au rythme prévu (avec chaque année déjà 25.000 entrées et autant de sorties, le ministère de la défense aurait toujours la possibilité de réduire les recrutements) que de savoir si, malgré la montée du chômage, il sera possible de susciter le départ volontaire de personnels en milieu de carrière.

⁴¹ Selon la fiche de la direction des affaires financières du ministère de la défense annexée au rapport d'information précité de nos collègues députés Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentile relatif à la réorganisation du ministère de la défense (XIII^e législature, n° 1446).

Une estimation indicative, par les rapporteurs pour avis, de l'évolution de la masse salariale (hors pensions) de la mission « Défense »
(en millions d'euros courants)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1° Situation avant réduction d'effectifs							
A Hypothèse de GVT solde (en %)		0	0	0	0	0	0
B Hypothèse de croissance du point fonction publique (en %) ⁴²		0,8	0,65	0,5	0,65	0,8	0,8
C Masse salariale après augmentation du point fonction publique ⁴³	12 033 ⁴⁴	12 072	12 103	12 127	12 159	12 198	12 237
Mesures catégorielles :							
D Crédits de titre 2 du plan d'accompagnement des restructurations (PAR)		122	146	149	150	152	152
E Plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP)		88,69	204,05	300,81	395,81*	490,81*	585,81*
F Masse salariale avant réduction d'effectifs (C+D+E)		12 282	12 453	12 577	12 705	12 841	12 975
G 2° Impact des réductions d'effectifs ⁴⁵		-184	-417	-648	-876	-1 105	-1 339
H 3° Situation après réduction d'effectifs (F+G)		12 099	12 037	11 929	11 829	11 735	11 636
Prévision du gouvernement hors provision OPEX		11 652	11 629	11 563	11 475	11 363	11 241
Prévision du gouvernement y c. provision OPEX ⁴⁶		11 962	11 939	11 873	11 785	11 673	11 551
Supplément de dépenses par rapport aux prévisions du gouvernement		NS	NS	NS	NS	NS	NS

* En supposant que, comme le souhaite le ministère de la défense, le plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP) est poursuivi de 2012 à 2014, à hauteur de 95 millions d'euros par an.

NS : non significatif.

Remarque : ne sont pas prises en compte les mesures générales autres que l'évolution du point fonction publique.

Source : calculs des rapporteurs pour avis

⁴² La loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoit, de 2009 à 2011: « - une hausse du point fonction publique de 0,5 % par an au 1^{er} juillet chaque année de la période de programmation ; - une hausse supplémentaire de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009 ». On suppose qu'à partir de 2012 on renoue avec une revalorisation de 0,8 % par an, qu'on place par convention à mi-année.

⁴³ On suppose qu'une augmentation du point fonction publique de 1 % suscite une augmentation de la masse salariale de 0,4 % (ce que suggèrent les projets annuels de performances des dernières années).

⁴⁴ D'après le rapport annuel de performances pour 2008.

⁴⁵ En retenant un coût moyen de revalorisation de 27.500 euros en 2007.

⁴⁶ Selon les informations transmises par le gouvernement, sa prévision comprend une provision OPEX de 310 millions d'euros.

5. La mise en place d'un dispositif d'accompagnement de l'impact territorial de la restructuration des armées

Les restructurations indiquées ci-avant ont un impact important sur le plan local.

Aussi le gouvernement a mis en place un plan de soutien aux territoires frappés par les restructurations :

- l'article 67 de la loi de finances initiale pour 2009 prévoit, pour les communes les plus touchées – en pratique, les 24 faisant l'objet d'un « contrat de redynamisation de site de défense » (CRSD) – une possibilité d'acquisition pour un **euro symbolique** des immeubles abandonnés par le ministère de la défense ;

- l'article 173 de la loi de finances initiale pour 2009 a créé un « **Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** », devant apporter une aide au fonctionnement, doté de 5 millions d'euros en 2009 et rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le rapporteur spécial est notre collègue Pierre Jarlier ;

- le gouvernement a annoncé un **plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées**, d'environ **150 millions d'euros** par an sur la période 2009-2015, dont les crédits sont inscrits dans la loi de finances initiale pour 2009 (dans les missions « Défense » et « Politique des territoires »), et dont le volet fiscal et social correspond à l'article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les principaux éléments financiers du plan d'accompagnement territorial
de la restructuration des armées**

(en millions d'euros)

	Base juridique	Présentation globale du plan		Présent projet de loi de finances	
		Montant total sur la période 2009-2015	Montant annuel moyen	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits budgétaires		320	46	81,5	10,5
Fonds de restructuration de la défense (FRED)	PAP « Défense »	200	29	51,5	6
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	PAP « Politique des territoires »	100	14	30	4,5
<i>Total métropole</i>		<i>300</i>	<i>43</i>		
<i>dont contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)</i>		<i>225</i>	<i>32</i>		
<i>dont plans locaux de redynamisation (PLR)</i>		<i>75</i>	<i>11</i>		
<i>Accompagnement des sites outre-mer</i>		<i>20</i>	<i>3</i>		
Exonérations fiscales et sociales		735	105		
Mesure inspirée du « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005	Article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008	490	70		
Mesures inspirées des exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser » (« dispositif Warsmann »), instaurées par l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006		245	35		
Total		1.055	151	81,5	10,5

* Dispositif résultant d'un amendement de notre collègue député le président Jean-Luc Warsmann et destiné, à l'origine, au département des Ardennes.

Sources : projet de loi de finances pour 2009 ; réponse au questionnaire budgétaire pour 2009 de la mission « Défense » ; site Internet de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)

Les deux principaux dispositifs territoriaux sont :

- les **contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)**, devant s'élever à 225 millions d'euros sur la période 2009-2015, et concernant les 24 communes les plus touchées ;

- les **plans locaux de redynamisation (PLR)**, définis et mis en œuvre par les préfets, et devant s'élever à 75 millions d'euros sur la période 2009-2015.

Les CRSD aux montants les plus élevés (10 millions d'euros chacun) concernent Bitche (Moselle), Metz (Moselle), Provins/Sourdun (Seine et Marne), Dieuze (Moselle), Laon/Couvron/Aumencourt (Aisne), Châteauroux/Déols (Indre), Cambrai (Nord).

**La liste des 24 communes concernées
par les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)**
(en millions d'euros)

Commune	Département	Montant
Barcelonnette	Alpes de Haute-Provence	2
Briançon	Hauts-Alpes	2
Givet	Ardennes	4
Bitche	Moselle	10
Arras	Pas-de-Calais	6
Provins/Sourdun	Seine et Marne	10
Total pour 2009		34
Caen/Bretteville sur Odon/Mondeville	Calvados	4
Metz	Moselle	10
Joigny	Yonne	3
Total pour 2010		17
La Rochelle	Charente-Maritime	6
Reims/Bétheny	Marne	3
Laval	Mayenne	6
Dieuze	Moselle	10
Noyon	Oise	8
Limoges	Haute-Vienne	6
Total pour 2011		39
Laon/Couvron/Aumencourt	Aisne	10
Guéret	Creuse	2
Vernon	Eure	5
Châteauroux/Déols	Indre	10
Langres	Haute-Marne	2
Cambrai	Nord	10
Bourg Saint Maurice	Savoie	6
Commercy	Meuse	ND
Brétigny sur Orge	Essonne	ND
Total après 2011		45
Total des CRSD indiqués ci-avant		135

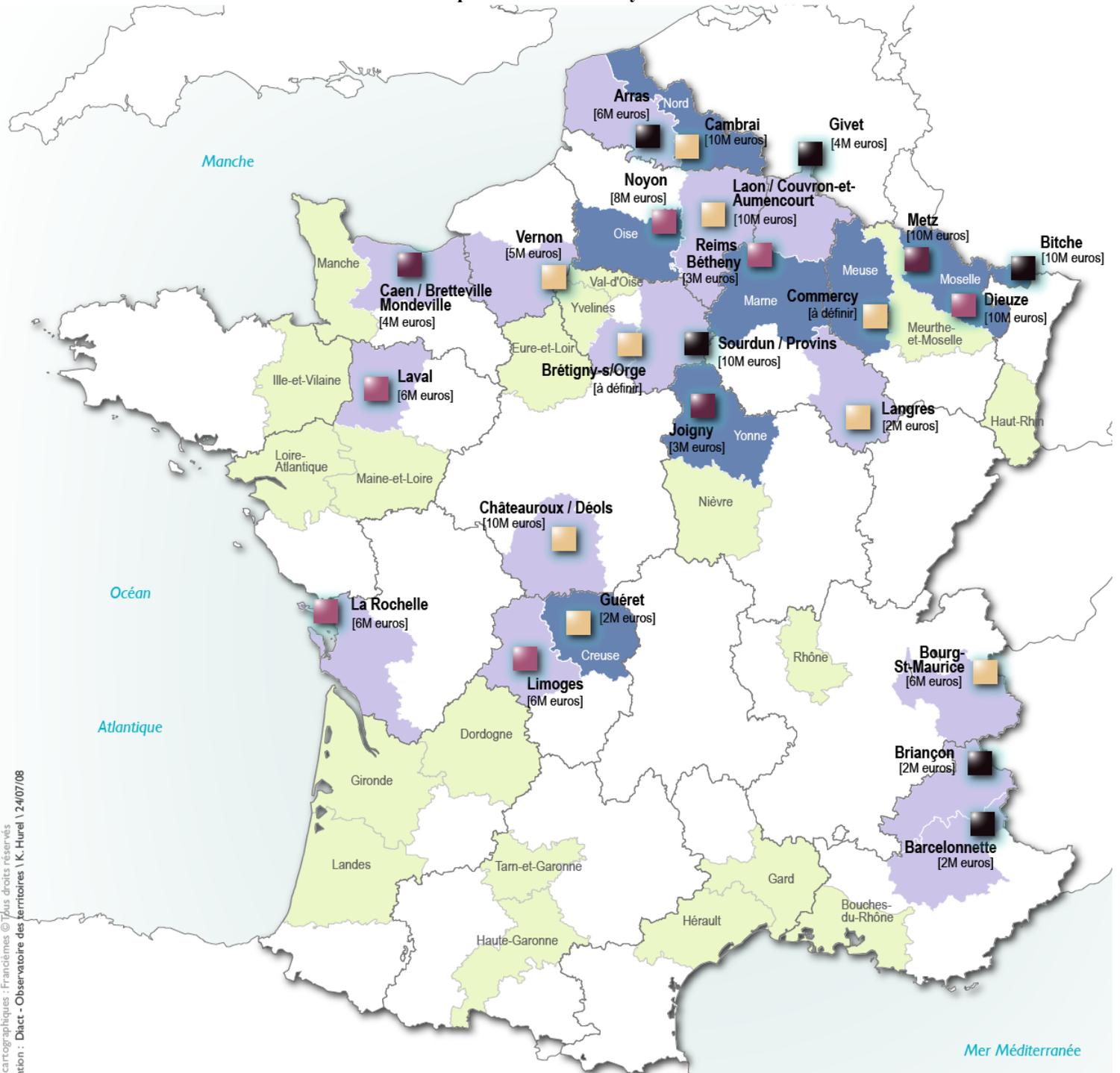
Source : circulaire 5318/SG du Premier ministre aux préfets, 25 juillet 2008

Le PAP de la mission « Défense » pour 2009 indique que le montant global des CRSD sera de **225** millions d'euros. Le total du tableau ci-avant étant de **135** millions d'euros, cela semble indiquer que **90** millions d'euros doivent toujours être répartis.

Parmi les autres mesures de soutien aux territoires en difficulté, on peut également citer le « **plan national pour le développement et l'attractivité du Nord Est de la France** ». Une mission présidée par M. Hubert Blanc, préfet honoraire, placée auprès de la DIACT et composée d'un groupe d'experts, a été mise en place le 16 septembre 2008.

La carte ci-après indique les départements et communes concernés.

Contrats de redynamisation de site de défense (métropole) et départements concernés par des plans locaux de redynamisation



(légende page suivante)

Légende de la carte de la page précédente

**Départements qui bénéficieront
d'une enveloppe globale pour les
plans locaux de redynamisation**



**Contrat de redynamisation
de site de défense (métropole)**



**Départements qui bénéficieront d'une
enveloppe globale pour les plans locaux
de redynamisation
ET
d'un ou plusieurs contrats de redynamisation**



Source : DIACT

B. DES RECETTES EXCEPTIONNELLES (PLUS DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS) À CONFIRMER

Le présent projet de loi prévoit le recours à des **ressources exceptionnelles** :

- des ressources tirées de la cession de **fréquences hertziennes** ;
- des ressources tirées de la cession de **biens immobiliers**.

Ces ressources exceptionnelles ne se limitent pas cependant aux cessions de fréquences hertziennes et de biens immobiliers. Ainsi, l'article 3 du présent projet de loi mentionne « *des ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions* » : autrement dit, ces ressources peuvent comprendre d'autres cessions, et même ne pas correspondre à des cessions⁴⁷.

Le présent projet de loi indique le montant prévisionnel de ces ressources exceptionnelles, en euros de 2008 mais **sans préciser la part respective des deux grands types de ressources**.

En **synthétisant les diverses informations disponibles**, on parvient au tableau ci-après.

⁴⁷ « Ainsi, le ministre de la défense a indiqué aux rapporteurs que 95 millions d'euros étaient également inscrits comme des recettes exceptionnelles pour 2009-2011, dont 15 millions d'euros au titre des cessions de matériels à l'exportation pendant trois années et, pour 2009, 50 millions d'euros au titre des reliquats de fin de gestion issus des crédits mis à la disposition des trésoriers des armées pour le financement de dépenses de fonctionnement » (rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur le présent projet de loi, commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIIIe législature, 8 avril 2009).

Les ressources exceptionnelles prévues par le présent projet de loi : une synthèse des informations disponibles

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2011	2009-2013
En euros courants							
Fréquences hertziennes (1)	600	600	250			1 450	
Biens immobiliers (1)	972 (2)	646	309			1 927	
Fréquences hertziennes+biens immobiliers (3)	1 572	1 246	559			3 377	
En euros de 2008							
Hypothèse d'inflation retenue pour l'élaboration du présent projet de loi (en %) (4)	2,00	1,75	1,75				
Fréquences hertziennes+biens immobiliers en euros de 2008 (3)	1 541	1 201	529			3 271	
Montants figurant dans le présent projet de loi	1 610	1 220	540	200	100	3 370	3 670
Ecart (autres ressources exceptionnelles) (3) (5)	~70	~20	~10			~ 95 (5)	

(1) Source : ministère de la défense, cité dans le rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur le présent projet de loi (commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIIIe législature, 8 avril 2009). (2) 1 milliard d'euros selon le projet annuel de performances pour 2009 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». (3) Calcul des rapporteurs pour avis. (4) Il s'agit des hypothèses associées à la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, qu'on suppose égales par construction à celles utilisées pour l'élaboration du présent projet de loi. (5) « Ainsi, le ministre de la défense a indiqué aux rapporteurs que 95 millions d'euros étaient également inscrits comme des recettes exceptionnelles pour 2009-2011, dont 15 millions d'euros au titre des cessions de matériels à l'exportation pendant trois années et, pour 2009, 50 millions d'euros au titre des reliquats de fin de gestion issus des crédits mis à la disposition des trésoriers des armées pour le financement de dépenses de fonctionnement » (rapport précité de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion).

Sources : synthèse des informations disponibles par les rapporteurs pour avis

La situation initiale était donc la suivante :

- de 2009 à 2014, le ministère de la défense attendait plus de 3,5 milliards d'euros de recettes exceptionnelles, dont 1,5 milliard d'euros provenant de cessions de fréquences hertziennes et 2 milliards d'euros de cessions de biens immobiliers ;

- en 2009, les ressources exceptionnelles devaient être de 1,6 milliard d'euros, dont 1 milliard d'euros de cessions immobilières et 600 millions d'euros de cessions de fréquences hertziennes.

Comme on le verra ci-après, ces prévisions paraissent désormais **relativement optimistes, et ne sont plus d'actualité pour 2009.**

1. Des ressources exceptionnelles provenant en quasi-totalité de la cession de fréquences hertziennes et de biens immobiliers

a) Les recettes tirées de la cession de fréquences hertziennes (1,5 milliard d'euros)

Le ministère de la défense prévoit de céder certaines fréquences hertziennes.

(1) De quoi s'agit-il ?

La vente actuellement prévue de fréquences dans la bande à 2,1GHz, actuellement au cœur de l'actualité⁴⁸, et dont l'enjeu est l'apparition d'un quatrième opérateur de téléphonie mobile, **ne concerne pas le ministère de la défense.**

Comme M. Luc Chatel, secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation, l'a indiqué le 11 février 2009, lors du débat organisé à ce sujet au Sénat, **les cessions de fréquences du ministère de la défense concernent l'internet mobile à très haut débit, dit de génération « 3G ». Deux bandes de fréquences** sont concernées :

- la bande 790-862 MHz, qui doit être attribuées à titre exclusif aux services de communications mobiles à compter du 1^{er} décembre 2011 ;
- la bande 2.500-2.690 MHz, qui serait progressivement cédée d'ici 2013.

(a) La bande 790-862 MHz (système FELIN de l'armée de terre) : l'échéance de 2011

La bande 790-862 MHz est actuellement utilisée par le système FELIN de l'armée de terre.

Sa cession se ferait en même temps que celle de la bande 790-830 MHz actuellement attribuée aux services audiovisuels, dans le cadre de la télévision analogique, qui doit prochainement disparaître.

Ces deux bandes doivent être attribuées à titre exclusif aux services de communications mobiles à compter du 1er décembre 2011.

(b) La bande 2 500-2 690 MHz (système RUBIS de la gendarmerie nationale) : une échéance plus tardive, et des inquiétudes de l'ARCEP dès la fin de 2008 sur le respect du calendrier

La cession complète de la bande 2.500-2.690 MHz, utilisée par le système RUBIS de la gendarmerie nationale, se ferait quant à elle à une échéance plus tardive. Ainsi, à la fin de 2008, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) estimait qu'elle serait effective au mieux en 2013, et s'inquiétait de l'absence de convention à ce sujet entre l'ARCEP et le ministère de la défense.

⁴⁸ *Les Echos*, 29 mai 2009.

Les inquiétudes de l'ARCEP au sujet de la cession de la bande 2 500-2 690 MHz

« L'ARCEP rappelle qu'en France la bande 2 500-2 690 MHz est actuellement occupée par le ministère de la défense avec lequel a été mis au point un calendrier possible de dégagement de la bande menant à une disponibilité complète en 2013 si les opérations sont lancées début 2009. Comme elle l'avait demandé par un courrier en date du 12 mars 2008 adressé à l'ensemble des ministres concernés, l'ARCEP attire de nouveau l'attention du Gouvernement sur l'urgence de la signature d'une convention entre l'Agence nationale des fréquences et le ministère de la défense permettant que les opérations de dégagement puissent être lancées sans retard par rapport au calendrier prévu ».

Source : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, avis n° 2008-1369 du 2 décembre 2008 sur le projet de modification du tableau national de répartition des bandes de fréquences et sur le projet de schéma national de réutilisation des fréquences libérées par l'arrêt de la diffusion analogique

(2) L'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009

L'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, a créé un compte d'affectation spéciale « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** ». Les recettes de ce compte seront essentiellement constituées du « *produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, à compter du 1^{er} janvier 2009* ».

Comme tous les comptes d'affectation spéciale, celui-ci fait l'objet d'une mission hors budget général, en l'occurrence la mission « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ». Les recettes prévues par la loi de finances initiale pour 2009 étaient de **600 millions d'euros**. En 2009, elles devaient intégralement provenir du ministère de la défense.

(3) Des recettes qui doivent financer les systèmes de télécommunications, le renseignement électromagnétique et les radars de surveillance et d'alerte

On rappelle que selon l'article 21 de la LOLF, « *les comptes d'affectation spéciale retracent (...) des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Ainsi, l'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009 prévoit que « *Ce compte retrace : (...)*

a) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications et visant à améliorer l'utilisation du spectre hertzien, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens ;

b) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de renseignement », c'est-à-dire au renseignement électronique.

Concrètement, en 2009, il était prévu de financer deux types de dépenses :

- 488 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 465 millions d'euros de crédits de paiement devaient être affectés à l'« amélioration de l'usage du spectre hertzien », c'est-à-dire à l'action 7 « Commandement et maîtrise de l'information » du programme 146 « Equipement des forces » (systèmes de radiocommunication et systèmes de renseignement d'origine électromagnétique, systèmes de radar de surveillance et d'alerte) ;

- 112 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 135 millions de crédits de paiement devaient être affectés au renseignement électromagnétique.

b) Les recettes tirées de la cession de biens immobiliers (2 milliards d'euros)

La cession des biens immobiliers de l'Etat est assurée par la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », constituée par le compte d'affectation spéciale (CAS) du même nom, créé par la loi de finances initiale pour 2006, et dont la rapporteure spéciale est notre collègue **Nicole Bricq**. Elle comprend deux programmes :

- le programme n° 721 : « Contribution au désendettement de l'Etat » ;

- le programme n° 722 : « Dépenses immobilières ».

Concrètement, les 972 millions d'euros de recettes immobilières attendues en 2009 doivent financer **non** le projet de regroupement des implantations parisiennes du ministère de la défense sur le site de Balard, qui doit être financé par un partenariat public-privé, mais essentiellement des **engagements de crédits antérieurs à 2009**, pour un montant de 616 millions d'euros.

Le PAP 2009 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » précise que le total de **1,4 milliard d'euros** de recettes prévues pour 2009 se répartit entre **1 milliard d'euros** pour le ministère de la **défense** et 400 millions d'euros pour les autres administrations.

c) Dans les deux cas, des produits de cessions qui doivent revenir intégralement au ministère de la défense

Il est prévu que la **totalité** des produits de cessions de fréquences hertziennes et de biens immobiliers du ministère de la défense **revienne à celui-ci**.

Dans le cas du produit de cessions de biens **immobiliers**, il s'agit d'une **dérogation au droit commun**. En effet, selon la règle de droit commun, non formalisée juridiquement⁴⁹, les ventes d'actifs immobiliers contribuent, à hauteur de 15 % de leur montant, au désendettement de l'Etat.

⁴⁹ Ces règles figurent cependant dans les projets annuels de performances.

Dans les deux cas, **la commission des finances a adopté des amendements au projet de loi de finances pour 2009, prévoyant qu'une partie du produit de ces cessions était affecté au désendettement de l'Etat :**

- dans le cas du produit de cessions de fréquences hertziennes, la commission des finances a adopté un amendement à l'article 21 du projet de loi de finances pour 2009 (devenu l'article 54 du texte promulgué), prévoyant qu'au moins 15 % du « dividende numérique » soit affecté au désendettement de l'Etat ;

- lors de l'examen des crédits de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le 5 novembre 2008, la commission des finances a adopté trois amendements, dont deux⁵⁰ tendaient à ce que le ministère de la défense ne récupère « que » 85 % du produit de ses cessions immobilière (et non la totalité), les 15 % restants étant affectés au désendettement de l'Etat⁵¹.

Ces amendements ont cependant été rectifiés ou retirés en séance publique, et n'ont au total pas eu d'impact sur les ressources exceptionnelles de la mission « Défense ». Lors de l'examen en séance publique de l'article 21 du projet de loi de finances pour 2009 (devenu l'article 54 du texte promulgué), le 25 novembre 2008, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général a ainsi accepté de rectifier son amendement, de manière à ce qu'il ne s'applique pas au ministère de la défense. Les amendements relatifs au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ont quant à eux été **retirés en séance publique.**

2. D'importantes difficultés

a) Le produit des cessions de fréquences hertziennes : des recettes qui ne seront pas au rendez-vous en 2009

Le produit des cessions de fréquences hertziennes fera défaut en 2009.

M. Hervé Morin, ministre de la défense, a en effet indiqué, le 8 juin 2009, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi par l'Assemblée nationale : **« En ce qui concerne la libération des fréquences, il est vrai que nous ne serons pas au rendez-vous. Compte tenu du retard pris, nous n'aurons pas les sommes espérées, soit 600 millions en 2009 et 600 millions en 2010 ».**

⁵⁰ Le troisième amendement, adopté à l'initiative de la rapporteure spéciale, visait à préciser l'appellation du programme « Dépenses immobilières », sous la forme de « Contribution aux dépenses immobilières ».

⁵¹ Le premier amendement concernait les crédits du compte spécial, et tendait à porter à 15 % la part des cessions immobilières de l'Etat, en 2009, qui devaient être versées au désendettement. Le second amendement tendait à inscrire dans la loi, par un article additionnel après l'article 61 du projet de loi de finances, le principe selon lequel les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat étaient affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %.

Ce retard provient du délai nécessaire à la « migration » du ministère de la défense vers d'autres fréquences, et de la lenteur de la procédure de consultation de l'ARCEP.

b) Le produit des cessions immobilières : le non respect de la LOLF et un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget

(1) Le non respect de la LOLF dans le cas de la « soulte » de la SNI

Actuellement, les recettes du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » perçues en 2009 sont de plus de **360 millions d'euros**, correspondant au report du solde de 2007 (139 millions d'euros) et au versement par la Société nationale immobilière (SNI) d'une « soulte » de **224 millions d'euros** (montant communiqué par le ministère de la défense, plus récent que celui de 215 millions d'euros indiqué par la Cour des comptes).

Comme le souligne la Cour des comptes, l'imputation de cette soulte au compte d'affectation spéciale n'est pas conforme à la LOLF.

La non-conformité à la LOLF de l'imputation de la soulte de la SNI au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », selon la Cour des comptes

« Comme pour les dépenses, certaines recettes sont imputées sur des CAS alors qu'elles sont étrangères à leur objet. Ainsi, les opérations de l'exercice 2008 du CAS PFE précité font apparaître en recettes des intérêts sur avances d'actionnaire qui ne peuvent être assimilés à aucune des catégories de recettes imputables sur le CAS. De même, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a autorisé en 2008 l'imputation, en 2009, en recettes du CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, du versement d'une soulte de 215 M€ prévue dans le cadre d'un contrat de bail concernant le parc de logements domaniaux occupé par le personnel de la Défense. Même si l'administration la justifie par un souci d'efficacité, l'imputation de cette recette, qui ne correspond pas à un produit de cession, est irrégulière. »

Source : Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion de 2008

(2) Un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget

Le ministère de la défense et le ministère du budget **ont exprimé des points de vue différents** sur la manière de céder les **biens immobiliers**.

(a) Selon le ministère de la défense : céder les biens à une filiale commune de la Caisse des dépôts et de la SOVAFIM, pour que le ministère de la défense dispose des recettes dès 2009

Comme M. Hervé Morin, ministre de la défense, l'a indiqué lors de son audition devant la commission des finances, le 1^{er} juillet 2008, **le ministère de la défense souhaite bénéficier dès 2009 du produit de ces cessions**. C'est pourquoi il veut vendre ses biens immobiliers à une société foncière, appuyée sur la Caisse des dépôts et consignations, qui se financerait

par l'emprunt et qui se chargerait ensuite de revendre ces biens. Concrètement, il s'agit de créer **une filiale de la SOVAFIM et de la Caisse des dépôts et consignations**. C'est dans cette perspective que l'article 67 de la loi de finances initiale pour 2009 a étendu les prérogatives de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) à des sociétés sur lesquelles elle n'exerce pas son contrôle, mais dont elle « *détient une partie du capital social* ».

Le ministère de la défense annonce depuis l'automne 2008 la création prochaine de cette société de portage. Dans un premier temps, celle-ci était prévue pour le printemps 2009⁵². Plus récemment, le ministre de la défense a indiqué, lors de l'examen du présent projet de loi par l'Assemblée nationale, le 8 juin 2009 : « *S'agissant de la question immobilière, il est vrai que le processus est assez long : une discussion a eu lieu au niveau interministériel, ainsi qu'avec la Caisse des dépôts. Toutefois, je puis vous garantir que le dispositif sera appliqué avant la fin de l'année et, plus précisément, au mois d'octobre, selon nos estimations les plus raisonnables. Grâce à l'opération que je vous ai présentée – et qui, je le rappelle, consistera, pour la SOVAFIM, à nous verser la somme correspondant à l'achat de notre parc immobilier parisien, avant de céder celui-ci à son tour –, ces crédits seront disponibles dans le budget 2009* ».

(b) Selon le ministère du budget : éviter le recours à une société de portage, qui pourrait conduire à « brader » les biens concernés

M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a exprimé en mars 2009⁵³ un **point de vue différent** sur le sujet, suggérant que **le recours à une société de portage n'était pas approprié**.

Il a en effet déclaré : « *Nous ne sommes pas sûrs de créer une société de portage. Un comité commun aux ministères du budget et de la défense se réunit tous les quinze jours pour assurer un suivi très précis de ce sujet. Vaut-il mieux partager les cessions en plusieurs lots ou vendre en bloc ? Faut-il procéder par appel d'offres ou transfert à une société de portage ? Tout dépend des conditions du portage qui ont beaucoup évolué depuis l'an dernier. (...) En tout cas, je ne veux pas que l'État brade ses actifs fonciers. J'ajoute que nous devons avoir un dialogue ouvert avec la mairie de Paris sur ces opérations* ».

⁵² Lors de son audition, le 28 janvier 2009, par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, a déclaré, au sujet de la société de portage, qu'il était prévu d'« établir ses statuts dans le courant du premier trimestre 2009 », soit au plus tard à la fin du mois de mars.

⁵³ Audition par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, 10 mars 2009.

3. Des produits de cession inférieurs de plusieurs centaines de millions d'euros aux prévisions de 2009 à 2014 ?

La situation est préoccupante, tant pour 2009 que pour l'ensemble de la période 2009-2014.

Les prévisions initiales ne sont plus d'actualité.

La situation est la suivante :

- il est possible **qu'aucun produit de cession ne soit perçu en 2009**, les 360 millions d'euros déjà perçus correspondant exclusivement au versement d'une « soulte » par la société nationale immobilière (SNI) et au solde positif en 2008 du compte spécial « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ;

- surtout, **le produit global des cessions sur la période 2009-2011 risque d'être inférieur aux prévisions**, du fait en particulier d'une **surestimation initiale** du produit des **cessions en province**, qui en raison du dispositif de cessions à l'euro symbolique (décidé postérieurement aux évaluations de ce produit), de la diminution marquée des prix immobiliers en province, et des coûts de dépollution, pourrait être très inférieur aux 400 millions d'euros initialement prévus.

4. Des difficultés qui doivent être relativisées

Une caractéristique importante des comptes d'avances est que, selon l'article 21 de la LOLF, « *les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, (...) pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte* »⁵⁴. Les recettes immobilières éventuellement perçues fin 2009 pourraient donc être utilisées en 2010.

En ce qui concerne l'année 2009, l'absence éventuelle des produits de cession, pour gênante qu'elle soit, devrait pouvoir être surmontée.

Certes, les économies liées au cours du pétrole seront vraisemblablement modestes⁵⁵, de même que celles qui résulteraient d'une anticipation partielle en 2009 de réductions d'effectifs prévues en 2010⁵⁶.

⁵⁴ On rappelle que selon le droit commun, qui résulte de l'article 15 de la LOLF, le report des AE ou des crédits de paiement non consommés est une simple faculté, qui exige un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Par ailleurs, dans le cas des crédits de paiement, le report ne peut conduire à majorer les crédits de plus de 3 % (appréciés séparément pour les dépenses de personnel et pour les autres dépenses, avec dans ce cas la possibilité pour la loi de finances de prévoir le dépassement de ce plafond de 3 %).

⁵⁵ Si le prix du baril de Brent était en moyenne sur l'année de 50 dollars au lieu de 75, les dépenses s'en trouveraient réduites de seulement 150 millions d'euros.

⁵⁶ Si au deuxième semestre 2009 le ministère de la défense, anticipant en partie les réductions d'effectifs prévues en 2010, décidait de réduire d'ici la fin de l'année les effectifs de 4.000 ETP

Cependant, **l'inflation nettement inférieure à la prévision** (environ 0 %, au lieu de 2 %) devrait mécaniquement réduire les dépenses autres que personnel d'environ 2 %, soit environ **300 millions d'euros**.

En outre, indépendamment de redéploiements internes à la mission « Défense »⁵⁷, le ministère de la défense devrait être autorisé à consommer des **reports de crédits**. Ainsi, le ministre du budget a évoqué, en mars 2009, pour compenser les recettes manquantes, la mobilisation de **500 millions d'euros** de reports de crédits.

La mobilisation éventuelle de 500 millions d'euros de reports de crédits, selon le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique

« L'incertitude repose sur les ressources extrabudgétaires, sujettes aux effets de la crise, contrairement aux crédits budgétaires. Il faut donc s'interroger sur leur utilité. Elles servent d'abord, à hauteur de 600 millions d'euros, à couvrir l'inflation qui, au moins pour 2009, a presque disparu. Cette baisse représente un impact budgétaire de près de 500 millions d'euros. Ces ressources extrabudgétaires servent également, à hauteur d'un milliard d'euros, à couvrir les factures antérieures. Même si les ventes de fréquences ou les ventes immobilières étaient reportées, nous mobiliserons 500 millions de reports pour faire face à ces obligations. Par conséquent, même si l'immobilier s'effondre et même si nous ne parvenons pas à céder les fréquences dans les délais prévus, la défense ne connaîtra pas de difficultés de gestion en 2009. »

Source : audition de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, 10 mars 2009

De même, M. Hervé Morin a déclaré, lors de l'examen du présent projet de loi à l'Assemblée nationale : **« Néanmoins, je puis vous assurer que, grâce à des recettes de trésorerie – j'ai évoqué ce sujet avec le Premier ministre la semaine dernière –, le Gouvernement sera en mesure de débloquer, le moment venu, les sommes prévues dans le projet de loi de programmation militaire, en attendant le produit de la cession des fréquences »**.

Enfin, **des ressources exceptionnelles de 1,6 milliard d'euros (dont, on le rappelle, 360 millions d'euros ont déjà été perçus) représentent seulement 5 % des dépenses de la mission « Défense », ce qui suggère une possibilité de compenser de moindres ressources par le décalage de certaines dépenses**. Dans le pire des cas, ces retards n'entraîneraient pas la paralysie des opérations concernées, mais le paiement d'intérêts moratoires.

supplémentaires (pour une diminution actuellement prévue de 7.999 ETP), il en résulterait une économie de l'ordre de seulement quelques dizaines de millions d'euros.

⁵⁷ *Le gouvernement prévoit de financer, par décret d'avances, 140 millions d'euros en autorisations d'engagement et 245 millions d'euros en crédits de paiement (dont 140 millions d'euros pour des engagements existants et 105 millions d'euros pour des opérations nouvelles) au titre du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense », afin de compenser partiellement le retard de perception des produits de cessions immobilières. Au total, pour un milliard d'euros de ressources exceptionnelles initialement prévues pour la politique immobilière en 2009, ce sont environ 605 millions d'euros qui seraient disponibles (en prenant en compte les 360 millions d'euros de ressources exceptionnelles déjà perçues). Il ne s'agit pas de ressources supplémentaires pour la mission « Défense », ces ouvertures de crédits devant être financées par des annulations de crédits au sein de cette mission.*

Bien que sur le devant de la scène, **un éventuel retard de perception des ressources exceptionnelles en 2009 ne semble donc pas susceptible de remettre en cause l'équilibre du présent projet de loi.**

IV. LES CAPACITÉS DE PROJECTION DE L'ARMÉE DE TERRE

A. DES EFFECTIFS COMBATTANTS À PEU PRÈS STABLES DONT L'UTILITÉ OPÉRATIONNELLE EST LIMITÉE PAR UN MANQUE DE MATÉRIEL ET L'INSUFFISANCE GLOBALE DES MOYENS DE PROJECTION EUROPÉENS

1. Un « réservoir » de forces projetables de l'armée de terre de l'ordre de 90.000 combattants, permettant selon le gouvernement de projeter au maximum 20.000 combattants avec relève et 30.000 combattants sans relève

a) Un objectif de capacité de projection 1 an sans relève qui passerait de 50.000 combattants à 30.000 combattants (pour l'ensemble de la période 2009-2023)

Alors que la loi de programmation militaire 2003-2008 fixait l'objectif de projection 1 an sans relève à plus de 50.000 combattants (sans indication de distance ni de délai), le présent projet de loi prévoit de le ramener à 30.000 combattants, à 8.000 km et dans un délai de 6 mois.

Le présent projet de loi ne précise pas l'horizon auquel est défini cet objectif de 30.000 combattants, mais le *Livre blanc* considère que cet objectif, comme les autres objectifs opérationnels qu'il définit (et qui sont repris par le présent projet de loi), s'entend « *pour les quinze ans à venir* ».

Le tableau ci-après compare les anciens et nouveaux objectifs de projection de l'armée de terre.

Les objectifs de projection de l'armée de terre

	LPM 2003-2008	Objectifs fixés en 2008		Nouveaux objectifs
		Contrats opérationnels	PLF 2008 (PAP)	
Force déployable sur 1 an, sans relève	Soit > 50 000 h conflit majeur dans le cadre de l'OTAN (1)	30 000 h en 6 mois (objectif 2009) 48 000 h en 6 mois (objectif 2010)	Capacité de réaction à temps de 30 000 h (engagement majeur multinational)	Capacité d'intervention de 30 000 h en 6 mois (engagement majeur multinational)
Force déployable de manière permanente, avec relève	Soit jusqu'à 20 000 h sur plusieurs théâtres (2)	~10 000 h sur des théâtres multiples (missions actuelles)		~10 000 h sur des théâtres multiples (prévision)
Force déployable sur un an, avec relève	Jusqu'à 26 000 h, exclusif de (1) et (2)	~10 000 h sur des théâtres multiples (missions actuelles)		~10 000 h sur des théâtres multiples (prévision)
Alerte opérationnelle	5 000 h (GUEPARD)	5 000 h Guépard. BG 1500 (UE) NRF/OTAN	Capacité de réaction immédiate de 5 000 h en alerte de 12 H à 9 jours	Capacité permanente d'action et réaction de 5 000 h
Protection du territoire national (TN)	En permanence	Capacité de renforcement de la posture permanente de sûreté	Capacité de 5 000 h pour la protection du territoire national	Jusqu'à 10 000 h en quelques jours pour la protection du territoire national
Forces de présence et de souveraineté	Maintien de forces prépositionnées, permanentes ou temporaires (~8 500 h dont 50 % tournant)	Maintien des dispositifs de prévention (étranger) et de protection (DOM-COM)	Garantir en permanence la participation au dispositif national de prévention	Maintien d'un dispositif rationalisé de prévention hors du TN Présence dans les DOM-COM recentrée sur les missions de l'armée de terre

Source : informations transmises aux rapporteurs pour avis par le ministère de la défense dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2009

Le discours officiel sur les capacités de projection de la France a donc radicalement changé⁵⁸.

⁵⁸ Dans un entretien au magazine L'Express du 5 juillet 2007, M. Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, déclarait : « Nous avons une armée professionnelle de 250.000 militaires. 12.000 sont actuellement déployés en opérations sur 29 théâtres, dont cinq principaux. Nous devons être capables, selon le contrat opérationnel fixé dans la loi de programmation militaire, d'aller jusqu'à 20.000 hommes. Si la situation l'exige, ce contrat demande également aux armées de pouvoir engager une force terrestre de 50.000 hommes sans relève, auxquels s'ajoutent un groupe aéronaval et un groupe amphibie avec leur accompagnement, notamment les sous-marins nucléaires d'attaque et une force aérienne de 100 avions de combat. A titre de comparaison, en Irak, les Britanniques ont envoyé, initialement,

b) Une capacité de projection 1 an sans relève qui serait nettement inférieure à celle du Royaume-Uni

Pour fixer un ordre de grandeur, on rappelle que, depuis la Seconde Guerre Mondiale, si on met de côté le cas particulier des guerres d'Indochine et d'Algérie⁵⁹, **la France n'a jamais projeté plus de 30.000 combattants** : cela s'est produit une seule fois, lors de l'opération de Suez en 1956, menée conjointement avec le Royaume-Uni et Israël (chaque Etat fournissant environ un tiers des effectifs globaux de la coalition).

D'un point de vue opérationnel, **le fait de passer de 50.000 combattants à 30.000 combattants n'est pas neutre**. Certes, il ne s'agit plus d'affronter l'URSS⁶⁰. Cependant, avec 50.000 combattants la France pouvait représenter un quart des effectifs d'une coalition destinée à affronter une « armée-type » moins technologique de 200.000 combattants, et **être à parité avec le Royaume-Uni**. En effet, si le Royaume-Uni a, comme la France, un « réservoir » d'environ 100.000 combattants projetables⁶¹, ce ne sont pas 30.000 combattants, mais **45.000 combattants**⁶² qu'il a initialement projetés lors de l'invasion de l'Irak en 2003, avant que le cycle de relèves se mette en place.

Avec seulement 30.000 combattants le poids militaire de la France, et donc politique, dans une telle coalition, serait beaucoup moins significatif.

c) Une capacité de projection 1 an sans relève plus faible et plus lente que ce que permettraient les effectifs, à cause d'un manque d'équipements

- (1) Une capacité de projection 1 an sans relève actuellement de l'ordre de 30.000 combattants et exigeant 6 mois de remise à niveau

Le ministère de la défense fait valoir que cette révision à la baisse est **purement optique**, si l'on prend en compte le fait que les « contrats

45.000 hommes et les Américains, 250.000. Ce qui montre le caractère raisonnable du dispositif français. En d'autres termes, la France a les moyens d'envoyer de nouvelles forces » (entretien disponible sur le site du ministère de la défense).

⁵⁹ Correspondant à la projection d'un maximum de 500.000 combattants.

⁶⁰ Selon le Livre blanc, « Les capacités d'intervention seront adaptées au nouvel équilibre d'ensemble qui est recherché et aux priorités qui ont été décrites. Leur niveau maximum n'est plus attaché à une participation massive à une opération de défense collective de l'espace aéroterrestre en Europe, dans le cadre de l'Alliance Atlantique, comme c'était encore le cas dans les « contrats opérationnels » issus du modèle d'armée 2015. Il doit résulter de l'analyse des situations de conflit les plus vraisemblables dans lesquelles la France risque d'être impliquée directement au cours des prochaines années, ainsi que des axes géostratégiques qui paraissent les plus importants pour notre sécurité ».

⁶¹ Général de Division (2S) Michel Klein, « Armée de Terre : armée d'emploi », note de la FRS, 14 février 2007.

⁶² Source : Institut français des relations internationales, « 2009, turbulences économiques et géopolitique planétaire », rapport annuel RAMSES, 2008. Ce chiffre est également celui cité par M. Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, dans un entretien à « L'Express » du 5 juillet 2007.

opérationnels » de l'armée de terre et les projets annuels de performance (PAP) fixaient déjà, pour 2008, un objectif de **30.000 combattants**.

Cet objectif de 30.000 combattants ne pourrait d'ailleurs être atteint qu'après une remise à niveau de 6 mois, comme l'indique le rapport annuel de performances pour 2008, et ce, indépendamment des insuffisances dans le domaine du transport, en particulier aérien.

La capacité de projection 1 an sans relève, selon le rapport annuel de performances de 2008

« Le recouvrement de sa capacité de réaction à temps, (projection de 30 000 hommes) sur un préavis de six mois serait (...) tributaire d'un effort, notamment financier, de remise à niveau opérationnelle du personnel et des équipements, et d'une récupération des moyens déjà projetés sur d'autres théâtres. En outre, la constitution des stocks requis pour réaliser les dotations initiales nécessaires au soutien d'un engagement de cette ampleur et la capacité des industriels à répondre à la demande des armées pour réaliser certaines ressources (munitions) ou matériels doivent faire l'objet d'une attention particulière ».

Ce délai de 6 mois paraît relativement long. Certaines crises appellent une réponse quasi-immédiate. Lors de la crise de Suez en 1956, le délai de réaction de 3 mois a été jugé trop long par les militaires⁶³. Par ailleurs, l'objectif de capacité de projection de 60.000 combattants à 4.000 km fixé en 1999 par le Conseil européen d'Helsinki est défini par référence à un délai de 2 mois.

(2) Un « réservoir » de forces projetables qui paraît pourtant permettre la projection d'environ 40.000 combattants 1 an sans relève

Les réductions d'effectifs prévues par le présent projet de loi auront un impact marginal sur les capacités de projection de l'armée de terre. Ainsi, effectifs de l'armée de terre potentiellement projetables passeraient, selon les estimations du ministère de la défense, de 94.851 combattants en 2008 à **88.000** en 2014⁶⁴.

En fait, l'objectif de capacité de projection de 30.000 combattants 1 an sans relève paraît plutôt inférieur à ce que permettraient les effectifs potentiellement projetables.

En effet, pour projeter 30.000 combattants 1 an sans relève tout en maintenant un dispositif d'alerte opérationnelle de 5.000 combattants et en conservant la possibilité de consacrer 10.000 combattants à la protection du territoire national (comme le prévoit le présent projet de loi), il suffit semble-t-il de disposer d'un « réservoir » projetable de l'ordre de 78.000 combattants, soit 10.000 de moins que les 88.000 combattants prévus par le gouvernement. Au total, si l'on suppose qu'il n'y a aucun « goulet d'étranglement », **les capacités de projection permises par les effectifs seraient donc de l'ordre de 40.000 combattants.**

⁶³ Amiral Pierre Barjot, article publié dans la Revue maritime, janvier 1959 (en ligne sur le site Internet du service historique de la défense).

⁶⁴ Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2009.

De quel « réservoir » de forces projetables l'armée de terre a-t-elle besoin en 2020 pour atteindre ses objectifs ?

		Projection 1 an sans relève	Objectifs avec relève			
			Alerte opérationnelle	Protection du territoire national	Total	
	Sans prise en compte des indisponibilités					
A	Objectif	30 000	5 000	10 000	15 000	
B	% de temps d'affectation à cette fonction sur un cycle de 16 mois	100	25	25	50	
C	Effectifs nécessaires sans prise en compte des indisponibilités [A/B]	30 000			30 000	60 000
D	Effectifs en pratique non projetables*					~10 000*
E	Total [C+D]					70 000
F	Avec prise en compte d'un taux d'indisponibilité de 10%** [E/0,9]					78 000
G	« Réservoir » de forces projetables, selon le gouvernement					88 000
H	Ecart [G-F]					10 000
	Combattants potentiellement projetables 1 an sans relève, abstraction faite des insuffisances de matériel [30.000+H]					~40 000

* Correspondant notamment au corps d'armée européen et aux forces de présence et de souveraineté. Le chiffre exact est de 9.000 emplois selon le ministère de la défense.

** Taux indiqué par le ministère de la défense (correspondant notamment aux volontaires à l'instruction).

Sources : présent projet de loi, calculs des rapporteurs pour avis

(3) La principale cause de la faiblesse des effectifs projetables 1 an sans relève : une insuffisance de matériels

Ces chiffres suggèrent que ce qui empêche actuellement l'armée de terre de projeter plus de 30.000 combattants à 8.000 km, ou de les projeter en moins de 6 mois, c'est **l'insuffisance de certains équipements**.

Un premier « goulet d'étranglement » se situe **au niveau de l'armée de terre elle-même**. On a vu que, selon le rapport annuel de performances pour 2008, l'objectif de capacité de projection de l'armée de terre ne pourrait être atteint qu'après 6 mois de rééquipement et d'entraînement, et ce, indépendamment des insuffisances des moyens de transport⁶⁵.

⁶⁵ Selon le rapport annuel de performances pour 2008 de la mission « Défense », « Le recouvrement de sa capacité de réaction à temps, (projection de 30 000 hommes) sur un préavis

Un deuxième « goulet d'étranglement » provient **des insuffisances des capacités de transport, en particulier aérien**. Comme cela est montré dans l'**annexe IV** au présent rapport pour avis, les capacités de **transport** à 8.000 km en 6 mois sont actuellement de l'ordre de 30.000 combattants. La seule « remise à niveau » de l'armée de terre ne suffirait donc pas à accroître les capacités de projection ou à en raccourcir le délai.

d) Le « réservoir » de 90.000 combattants permet d'atteindre un objectif de projection de 20.000 combattants avec relève, absent du présent projet de loi

L'existence d'un « réservoir » de forces projetables de **90.000 combattants** se justifie également par le fait que l'armée de terre conserve **implicitement** un objectif de projection **permanente, avec relève**, de l'ordre de **20.000 combattants**. En effet, un combattant n'étant alors projeté qu'un quart du temps, pour projeter en permanence 20.000 combattants il faut disposer d'un « réservoir » de l'ordre de 80.000 combattants, et même 90.000 (comme prévu par le gouvernement) si l'on prend en compte les indisponibilités.

L'impact des relèves sur les capacités de projection

Les unités suivant généralement des cycles de 16 mois, dont 4 mois d'opération extérieure (OPEX)⁶⁶, en situation normale (avec relèves), le « réservoir » dans lequel sont puisées les forces projetées à un moment donné doit être 4 fois supérieur à l'objectif de projection. Ainsi, avec un « réservoir » de forces projetables de l'ordre de 90.000 combattants⁶⁷ (sur un total devant passer de 140.000 à 115.000), en prenant en compte les indisponibilités, l'armée de terre peut normalement projeter de l'ordre de **20.000 combattants**.

En pratique, le nombre de combattants projetés en OPEX à un moment donné est de **12.000 environ**.

L'objectif de projection de 20.000 combattants de manière permanente avec relève, qui figurait dans la loi de programmation militaire 2003-2008, **est pourtant absent du présent projet de loi**.

de six mois serait (...) tributaire d'un effort, notamment financier, de remise à niveau opérationnelle du personnel et des équipements, et d'une récupération des moyens déjà projetés sur d'autres théâtres. En outre, la constitution des stocks requis pour réaliser les dotations initiales nécessaires au soutien d'un engagement de cette ampleur et la capacité des industriels à répondre à la demande des armées pour réaliser certaines ressources (munitions) ou matériels doivent faire l'objet d'une attention particulière ».

⁶⁶ Fin 2008, la durée des OPEX a cependant été portée à 6 mois sur le théâtre afghan, suivis de 12 mois sans OPEX. Les unités concernées sont donc projetées un tiers du temps (et non un quart).

⁶⁷ Selon le ministère de la défense, les forces projetables de l'armée de terre étaient de 94.851 combattants en 2008, et devraient être de 88.000 combattants en 2009 (informations transmises aux rapporteurs pour avis dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009).

2. La nécessité d'intervenir dans le cadre de coalitions

Selon les estimations usuelles, pour attaquer une armée il faut disposer d'effectifs au moins équivalents, et si possible au moins 2 fois supérieurs⁶⁸. Dans le cas d'opérations de contre-insurrection, on évalue même généralement ce ratio à 10 ou 20⁶⁹.

Avec 30.000 combattants pouvant être projetés un an sans relève, la France pourrait donc, au mieux, affronter des forces d'un effectif équivalent. Elle serait donc loin de pouvoir l'emporter, à elle seule, contre une armée ennemie, qui comporte généralement plusieurs centaines de milliers de combattants. **L'armée française est donc nécessairement amenée à intervenir dans le cadre de coalitions.**

Actuellement, parmi les pays occidentaux, seuls les Etats-Unis sont capables de projeter plusieurs centaines de milliers de combattants, ce qui est permis par leurs effectifs⁷⁰. Il faut par ailleurs rappeler que, dans le cas de la France, cette capacité de projection de 30.000 combattants parmi un « réservoir » de près de 100.000 combattants constitue un net progrès par rapport à la situation à la fin de la Guerre Froide, alors que le « réservoir » de forces projetables était tombé à seulement 25.000 combattants⁷¹.

3. Le problème fondamental : le manque de capacités de projection européennes

Le fond du problème n'est pas la capacité de projection de la France, mais l'insuffisance de celle de l'Union européenne, considérée dans sa globalité. En effet, la modestie des capacités de projection des différents Etats européens (France et Royaume-Uni exceptés) s'auto-entretient, chacun considérant avoir intérêt à faire supporter le poids de la défense de l'Europe par les autres (ou par les Etats-Unis).

En 1999, le Conseil européen d'Helsinki a fixé pour l'ensemble de l'Union européenne l'objectif de pouvoir projeter seulement **60.000 combattants** en 2 mois à 4.000 km. Cet objectif est repris par le rapport annexé au présent projet de loi, qui prévoit qu' « *une capacité d'intervention globale de 60.000 hommes, déployables pendant un an sur un théâtre éloigné, avec les composantes aériennes et maritimes nécessaires, doit être ainsi effectivement développée* ».

⁶⁸ Cf. en particulier : Stephen Biddle, « *Military Power* », Princeton University Press, 2004 et colonel Michel Yakovlev, « *Tactique théorique* », Economica, 2006.

⁶⁹ Chiffres cités par David Galula dans son ouvrage « *Contre-insurrection* » (1964), considéré par de nombreux spécialistes, et par l'armée américaine, comme l'une des principales théorisations de ce type de conflit.

⁷⁰ Pour la seule armée de terre, environ 500.000 combattants, auxquels il faut ajouter 350.000 combattants pour la garde nationale et 200.000 combattants pour la réserve.

⁷¹ Serge Vinçon, rapport pour avis n° 90 sur le projet de loi de finances pour 2002, tome VI : Défense - Forces terrestres, 22 novembre 2001 (2001-2002).

Cet objectif modeste, correspondant en gros à la somme des capacités de projection actuelles de la France et du Royaume-Uni (sans prise en compte des considérations de délai⁷²), **est loin de permettre à l'Union européenne de disposer de capacités de projection suffisantes.**

Si, proportionnellement à sa population, chaque Etat de l'Union européenne se dotait d'une capacité de projection analogue à celle de la France ou du Royaume-Uni (0,05 % de la population), les Etats de l'Union européenne pourraient projeter **225.000 combattants**. On en est loin.

B. FAUT-IL INTRODUIRE UN OBJECTIF DE PROJECTION DE 40.000 COMBATTANTS 1 AN SANS RELÈVE À L'HORIZON 2020-2025 ?

1. L'impact opérationnel continue de dépendre avant tout des effectifs

a) Selon les spécialistes, le progrès technologique n'a pas bouleversé jusqu'à présent les exigences en matière d'effectifs

Les guerres du Golfe de 1991 et d'Irak de 2003 ont contribué à accréditer l'idée que l'essentiel pour l'emporter dans un conflit serait désormais la technologie. Cependant, les Etats-Unis ont alors projeté respectivement 600.000 et 300.000 combattants (contre dans chaque cas 300.000 combattants irakiens) : leur victoire s'explique avant tout par le niveau élevé de leurs effectifs et par leurs importantes capacités de transport. Cependant, comme on l'a indiqué ci-avant, **dans les conflits récents, le ratio attaquants/attaqués a généralement été compris entre 1 et 2, en fonction du différentiel de technologie et d'entraînement** : la technologie permet peut-être de diviser par 2 les effectifs nécessaires pour atteindre un effet donné contre un adversaire de niveau technologique « moyen », mais elle ne les divise pas par 10 ou 100. Par ailleurs, on observe que si, dans les conflits récents, ce ratio n'a pas toujours été respecté, **il n'a jamais été nettement inférieur à 1**⁷³.

Cette situation suggère **une importance somme toute modeste de l'écart technologique.**

Certains spécialistes expliquent ce paradoxe par le fait que le progrès technologique en matière militaire a essentiellement consisté, depuis deux siècles, en une augmentation de la **puissance de feu**. Or, depuis la Première Guerre Mondiale, un élément essentiel de la tactique militaire consiste, précisément, à **se protéger du feu adverse**, en particulier en exploitant au mieux le terrain⁷⁴.

⁷² Les manques de moyens de transport empêchent actuellement de réaliser cette projection en 2 mois.

⁷³ Il a été légèrement inférieur à 1 dans le cas de la guerre des Six Jours (1967) et de la guerre des Malouines (1982).

⁷⁴ Ainsi, M. Stephen Biddle, membre du Council on Foreign Relations et spécialiste reconnu des questions militaires, affirme dans son ouvrage « Military Power » publié en 2004 que « si les

b) Le « C4ISR » pourrait-il changer cette situation à moyen ou long termes ?

Les principales armées cherchent actuellement à se doter de moyens leur permettant de **mieux utiliser leur puissance de feu**, grâce à **une meilleure acquisition et un meilleur partage de l'information**, cet ensemble étant habituellement désigné par le sigle **C4ISR**⁷⁵.

Il convient en fait de distinguer **deux sujets distincts** :

- les techniques tendant à **mieux coordonner** l'action des forces, par un recours accru aux technologies de l'information et de la communication, ce que l'on désigne souvent par l'expression de « *Revolution in Military Affairs* » (RMA), apparue aux Etats-Unis à la fin des années 1990, au moment de la « bulle Internet », ou de « **guerre réseau-centrée** » (en anglais, « *Net-Centric Warfare* », ou NCW) ;

- les techniques tendant à **localiser** plus précisément l'adversaire (par exemple avec des satellites et des drones).

(1) La meilleure coordination des forces par l'intranet tactique

La « *Revolution in Military Affairs* », impulsée par l'amiral américain Arthur K. Cebrowski, directeur de 2001 à 2005 du Bureau de la transformation des forces au ministère américain de la défense, a suscité de grands espoirs, qui ne se sont pour l'instant que partiellement concrétisés.

Ces nouvelles technologies ont été utilisées pour la première fois au combat lors de l'invasion de l'Irak en 2003. Elles ont eu **un double impact** :

- elles ont permis à chacun, du commandement des opérations au chef de section, de savoir précisément, grâce au GPS, **où se trouvaient les autres combattants** amis et, dans la mesure où ceux-ci avaient été détectés, ennemis, permettant une plus large autonomie aux commandants tactiques, et une progression dite « en essaim », réduisant l'exposition au feu adverse ;

- elles ont ramené le délai entre l'identification d'une cible et son bombardement par l'aviation de 2 jours à quelques dizaines de minutes⁷⁶.

militaires exploitent au mieux les possibilités du système [tactique] moderne pour réduire l'exposition [au feu adverse], alors 80 ans de létalité croissante susciteront seulement de modestes augmentations de la vulnérabilité ». Dans le cas particulier de la guerre du Golfe de 1991, il estime que si le matériel irakien était plus vieux d'environ 10 ans que celui des Etats-Unis, l'armée irakienne aurait eu la possibilité de recourir à divers procédés (harcèlement de l'artillerie adverse, enterrement des chars, meilleure dissimulation des forces...) qui auraient équivalu à la neutralisation de 10 ou 20 ans de progrès technologique.

⁷⁵ « *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance* ». La notion succède à celle de « C3I » (« *Command, Control, Communications, Intelligence* »). Le concept de reconnaissance est parfois remplacé par celui d'acquisition de cible (« *target acquisition* ») : on parle alors de « C4ISTAR ».

⁷⁶ M. Richard Cheney, alors vice-président des Etats-Unis, entretien au *New York Times* (9 avril 2003).

Cependant, ces techniques n'ont été que partiellement utilisées en 2003, et certains observateurs estiment que la victoire écrasante des Etats-Unis s'explique avant tout, comme en 1991, par les erreurs tactiques de l'armée irakienne.

(2) L'amélioration de la localisation de l'adversaire : un enjeu de long terme ?

Une limitation essentielle de la « *Revolution in Military Affairs* » est que s'il est utile de permettre au combattant sur le terrain de savoir où se trouvent les positions amies, il lui est au moins aussi utile de savoir où se trouvent les positions **ennemies**⁷⁷.

Ainsi, certains analystes⁷⁸ estiment que la « *Revolution in Military Affairs* » a été une « fausse révolution », la véritable révolution devant être celle des drones. Selon eux, à long terme l'infanterie pourrait voir son importance considérablement réduite, et les guerres être menées essentiellement par une des frappes à distance effectuées grâce à des moyens d'observation puissants, comme les satellites ou les drones.

Cependant, **tel est loin d'être le cas actuellement, faute de capteurs suffisamment performants**⁷⁹.

(3) Des technologies qui, selon les spécialistes, pourraient être inopérantes contre un adversaire technologiquement avancé

Il faut par ailleurs être conscient du fait que les nouvelles technologies du C4ISR peuvent être contrées par un ennemi technologiquement avancé. Il est en effet techniquement possible de brouiller les GPS ou les communications tactiques, et d'endommager ou de détruire les appareils informatiques et les satellites⁸⁰.

Ces technologies seraient donc surtout efficaces contre des adversaires peu avancés technologiquement.

⁷⁷ Selon le général britannique Sir Rupert Smith, « On attend aujourd'hui de grands avantages de la numérisation du champ de bataille et de la capacité à faire la « guerre en réseau ». Il faut cependant être prudent en ce domaine et savoir quel avantage nous en attendons et pour quoi faire. Nous courons le risque d'en savoir toujours plus sur nous-mêmes et, proportionnellement, de moins en moins sur l'ennemi. Les technologies de l'information doivent être maîtrisées pour soutenir les opérations de renseignement destinées à comprendre, trouver les adversaires et les séparer de la population puis à mettre en réseau les effets de nos actions de façon à ce qu'elles se complètent mutuellement » (« L'utilité de la force », 2005).

⁷⁸ Cf. P. W. Singer, « *Wired for War* », The Penguin Press, 2009.

⁷⁹ Selon M. Stephen Biddle (« *Military Power* », 2004), lors de l'opération ANACONDA contre Al-Qaeda en Afghanistan en 2002 les Américains avaient repéré seulement la moitié des positions ennemies et lors de la guerre du Kosovo en 1999, les bombardements intenses avaient permis de détruire seulement un tiers du matériel serbe.

⁸⁰ La Chine et les Etats-Unis ont chacun détruit l'un de leurs satellites avec un missile, respectivement en 2007 et en 2008.

2. Fixer un objectif de projection de 40.000 combattants 1 an sans relève à l'horizon 2020-2025 ?

La technologie ne pouvant remplacer les effectifs, les rapporteurs pour avis se demandent, comme on l'a indiqué ci-avant, s'il ne serait pas souhaitable de profiter de la révision du *Livre blanc* et de la loi de programmation en 2012 pour prévoir un objectif de projection à 8.000 km 1 an sans relève de **40.000 combattants en 4 mois** (contre 30.000 combattants en 6 mois selon le texte proposé), à l'horizon « lointain » du présent projet de loi, c'est-à-dire **après 2020**.

a) Les dépenses d'équipement qui permettraient à l'armée de terre de pleinement utiliser ses effectifs projetables semblent présenter une utilité marginale plus élevée que celle des autres dépenses d'équipement

Certes, on conçoit bien qu'il faut fixer une limite aux capacités de projection, les moyens financiers étant contraints. Une logique du « toujours plus » n'aurait pas de sens.

Les interrogations des rapporteurs pour avis viennent du fait que, compte tenu du « réservoir » de combattants potentiellement projetables de l'armée de terre, **la France semble se priver d'équipements dont l'utilité opérationnelle serait particulièrement élevée, pour un coût relativement faible**. En effet, comme on l'a indiqué ci-avant, le fait que ce « réservoir » comprenne 90.000 combattants semble permettre une projection 1 an sans relève de l'ordre de 40.000 combattants. S'il n'est possible que d'en projeter moins de 30.000, et dans un délai aussi long que 6 mois, c'est en raison essentiellement d'un **manque d'équipements**.

Compte tenu du rôle toujours déterminant des ratios d'effectifs, **les dépenses permettant d'accroître les capacités de projection, à effectifs constants, semblent donc avoir une utilité marginale particulièrement élevée⁸¹**.

Un horizon 2020 se justifierait par le fait que la France devrait alors normalement disposer de **capacités de transport** (en particulier d'une cinquantaine d'A400M) lui permettant de transporter plus de

⁸¹ *A titre illustratif, on peut se placer dans un cas de figure où le délai de projection opérationnellement utile serait de 4 mois. On peut supposer que la France pourrait actuellement projeter dans ce délai les deux tiers des 30.000 combattants prévus en 6 mois, soit 20.000 combattants. Une capacité de projection de 40.000 combattants correspondrait ainsi à un doublement des effectifs projetés, et donc à un doublement des effectifs adverses susceptibles d'être affrontés. Or, l'entraînement et l'équipement ne semblent pouvoir, dans le meilleur des cas, que diviser par 2 les effectifs nécessaires pour atteindre un effet donné. Cela suggère que, dans ce scénario (bien entendu schématique), les dépenses d'équipement destinées à permettre à la France d'accroître sa capacité de projection seraient aussi utiles que l'ensemble des autres dépenses d'équipement.*

40.000 combattants à 8.000 km en 4 mois, comme cela est expliqué dans **l'annexe IV** au présent rapport pour avis.

b) Distinguer à l'horizon 2020-2025 un objectif de projection plus ambitieux que celui prévu à moyen terme ?

Dans ces conditions, **on pourrait envisager de profiter de la révision du Livre blanc et de la loi de programmation en 2012 pour distinguer deux objectifs de projection à 8.000 km :**

- un objectif de 30.000 combattants en 6 mois, correspondant à celui prévu par le *Livre blanc* et le présent projet de loi, défini comme correspondant à la période 2009-2014 ;

- **un objectif de 30.000 combattants en 3 mois (prenant en compte les futures capacités de transport) ou 40.000 combattants en 4 mois, défini à l'horizon 2025** (bien entendu susceptible de révision lors de l'actualisation de la loi de programmation tous les 4 ans).

Un tel objectif à long terme présenterait en outre l'intérêt de **clairement indiquer** que l'objectif de 30.000 combattants n'a pas vocation à faire l'objet, à moyen terme, d'un nouvel ajustement à la baisse, mais constitue bien un **minimum**.

V. LE MATÉRIEL

Les principaux matériels dont le présent projet de loi prévoit l'acquisition sont synthétisés dans le tableau ci-après.

Les principaux matériels dont la loi de programmation prévoit l'acquisition

Capacité	Principaux équipements	Format LB	Total 2008	Total Livraisons 2009 - 2014	Total Livraisons 2015 - 2020	Total Livraisons post 2020	Total cumulé
Connaissance et anticipation							
Observation spatiale	MUSIS	1 syst		nota2	1 syst		1 syst
Renseignement Moyens aéroportés	UAV MALE	3 syst		nota2	3 syst		3 syst
Protection							
Alerte avancée	Radars - très longue portée, - M3R (DAMB) - Satellites	1 syst TLP 1 à 2 Sat		nota2	1 syst TLP 1 sat démo	2 syst M3R 2 sat	3 syst radar 2 sat
Système de détection et contrôle aérien	SDCA / Hawkeye	7		4	3		7
Intervention							
Combat débarqué	FELIN	~ 25000	358	22230			22588*
Combat embarqué	LECLERC rénovation	250			254		254
Combat embarqué	EBRC	ND		nota2	72	220	292
Combat débarqué	VBCI	~650	41	553	36		630
Combat débarqué	Véhicule blindé multirôle	ND		nota2	977	1349	2326
Appui feu	CAESAR		8*	69	64		141
Transport logistique terrestre	PPT	ND		500	1300		1800
Hélicoptères d'attaque	TIGRE	80	20	33	27		80
Hélicoptères de manoeuvre (terre)	NH90-TTH	130		23	48	62	133
Hélicoptères multirôles (marine)	NH90-NFH	0		Nota 1	Nota 1	Nota 1	27
Frégates	FREMM	11		2	6	3	11
Sous-marins nucléaires d'attaque	BARRACUDA	6		nota2	2	4	6
Bâtiments amphibies et projection maritime	BPC NG	4	2	1		1	4
Flotte logistique	PR/BSL NG	4			4		4
Avions de combat	RAFALE	300	68	nota 1 (50)	nota 1	nota 1	300
	M 2000D multiôles			5	72		
Avions de transport tactique	A400M	50		nota 1	nota 1	nota 1	50
Avions ravitailleurs transport	MRTT	14		nota 2	10	4	14
Missiles de croisière air + marine	SCALP EG + MDCN	ND		60	440	100	600

* Chiffre ajouté par les rapporteurs pour avis.

ND : non déterminé dans le *Livre blanc*.

(1) Cibles et cadences de livraisons à préciser d'ici 2010.

(2) Équipements livrés sur la période 2015/2020 faisant l'objet de commandes durant la période couverte par la LPM 2009-2014.

Source : d'après le rapport annexé au projet de loi

A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS RELATIVES AU MATÉRIEL

1. La « nouvelle fonction connaissance et anticipation » prévue par le présent projet de loi : de petits moyens pour de grands résultats ?

a) Seulement 500 millions d'euros par an, comme actuellement

Le présent projet de loi prévoit, conformément au *Livre blanc*, de créer (en fait, de continuer de développer) une « **nouvelle fonction connaissance et anticipation** ». Selon ses termes, il s'agit « *d'assurer la connaissance des risques, des menaces et des ruptures potentielles de tous types et d'anticiper les crises en renforçant en particulier les capteurs spatiaux et en développant une capacité de détection des tirs de missiles balistiques et d'alerte* ».

En termes financiers comme en ce qui concerne les programmes correspondants, **le présent projet de loi ne prévoit pas de rupture, les dépenses d'équipement concernées étant toujours de l'ordre de 500 millions d'euros par an**, comme le montre le tableau ci-après.

Dépenses d'investissement relatives à la fonction « Connaissance et anticipation »

(en millions d'euros de 2008)

	Situation actuelle		Objectif pour 2014	
	Intitulé des programmes concernés	Moyens annuels 2003-2008	Intitulé des programmes concernés	Moyens annuels
Renseignement d'origine spatiale		132		202
<i>imagerie optique</i>	HELIOS	90	MUSIS, HELIOS, SSO	160
<i>imagerie radar</i>	Segment sol d'observation (SSO)	22		
<i>renseignement électromagnétique</i>	ESSAIM	20	ELISA, CERES	42
Capacités aéroportées d'acquisition du renseignement image et électromagnétique		63,5		65
<i>avions pilotés</i>	GABRIEL, SARIGUE, RECO NG	45	Rénovation GABRIEL, RECO NG	36
<i>drones MALE</i>	SIDM	8,5	SIDM,	18
<i>autres drones</i>	SDTI ; DRAC	10	SDT/SDAM ; DRAC	11
Numérisation de l'espace opérationnel	SICF, SIR, SIT, OE SIC terre, RITA, CARTHAGE, PR4G	190	NEB, SIOF, CONTACT	190
TOTAL		385,5		457

CARTHAGE : communications automatisées radioélectriques tactiques HF en ambiance de guerre électronique ; CONTACT : communication numérisée tactique de théâtre ; NEB : numérisation de l'espace de bataille ; OE SIC Terre : opération d'ensemble relative aux systèmes d'opération et de commandement de l'armée de terre ; PR4G : poste radio de 4ème génération ; RITA : réseau intégré de transmission automatique ; SDAM : système de drones aériens pour la marine ; SDT : système de drones tactiques ; SICF : système d'information et de communication des forces ; SIR : système d'information régimentaire ; SIT : système d'information terminal.

Source : ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire pour 2009)

Les moyens correspondants demeureraient légèrement inférieurs à 500 millions d'euros par an, dont :

- près de **200 millions d'euros** pour la numérisation de l'espace opérationnel ;

- **un montant analogue** pour le renseignement satellitaire (ce qui constituerait la différence essentielle par rapport à la situation actuelle, les sommes consacrées en 2003-2008 à ce type de renseignement étant de 130 millions d'euros par an) ;

- **une soixantaine de millions d'euros** pour le renseignement aérien (dont seulement 1/3 pour les drones).

On rappelle par ailleurs que 690 emplois doivent être créés au profit des services de renseignement.

Les moyens des principaux services de renseignement militaires

(crédits de paiements en millions d'euros de 2008)

	Situation actuelle		Objectif pour l'échéance de la loi de programmation 2009-2014	
	Effectifs	CP annuels moyens 2003-2008 (exécution)	Effectifs	CP
DRM	1769 (DUO)	110 ⁸²	1872 (DUO)	130
DPSD	1300	94	1400	94
DGSE	4100	470	4375	470

Source : ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire pour 2009)

b) Les principaux matériels concernés

(1) La numérisation de l'espace opérationnel

Le présent projet de loi prévoit que **la numérisation progressive de l'espace opérationnel** doit être progressivement réalisée d'ici **2020**. En **2014**, celle-ci ne concernerait cependant que 5 brigades, soit environ 25.000 combattants (pour un « réservoir » de forces projetables de l'ordre de 90.000 combattants)⁸³.

(2) Les satellites

Dans le cas des **satellites**, le présent projet de loi prévoit essentiellement de réaliser d'ici 2014 les commandes dans le cadre du système d'imagerie satellitaire européen MUSIS (*MUltinational Space-based Imaging System for surveillance, reconnaissance and observation*), dont les 3 satellites doivent être lancés entre 2015 et 2018. L'objectif essentiel de ce projet est de permettre aux Etats concernés de disposer d'une capacité d'observation indépendante de celle des Etats-Unis, ce qui explique que le Royaume-Uni, qui dispose de toutes les prises de vues souhaitées grâce aux satellites américains, n'y participe pas. Il s'agit de la poursuite du développement des capacités satellitaires nationales existantes (optiques pour la France et radar pour l'Allemagne), avec un segment sol unique devant permettre à chaque Etat participant d'accéder aux informations de ses partenaires.

Le présent projet de loi prévoit également de développer les capacités de la France dans le domaine de **l'écoute électromagnétique**. Celles-ci sont cependant encore **largement expérimentales**, la France en restant pour

⁸² La somme allouée correspond à l'effectif réalisé actuellement à la DRM, soit 1684 personnes.

⁸³ « Cinq brigades seront numérisées en 2014. La numérisation complète des forces terrestres sera achevée en 2020 ». Cette numérisation repose sur un intranet tactique, comprenant pour l'armée de terre divers cercles concentriques, dont les principaux sont : le système d'information terminal (SIT), du niveau cellule de combat ; le système d'information régimentaire (SIR) ; le système d'information pour le commandement des forces (SICF).

l'instant au stade du « démonstrateur » (actuellement Essaim, Elisa à compter de 2010), le système opérationnel Ceres (segment satellitaire et segment sol) ne devant être mis en service opérationnel qu'en **2016**.

(3) Les drones

Enfin, dans le domaine de l'observation aérienne, le présent projet de loi prévoit, en particulier, l'acquisition **après 2014 de 3 systèmes de drones MALE** (moyenne altitude, longue endurance), capables de surveiller un théâtre de bataille.

Cela ne signifie pas que la France ne se dotera pas plus tôt de drones MALE supplémentaires⁸⁴. Il serait en effet difficile de « tenir » jusqu'à la prochaine période de programmation avec pour seuls drones MALE les trois drones Harfang actuels.

Les 3 systèmes prévus après 2014 sont les drones français ou européens que la France souhaite acquérir, mais qui **ne correspondent à ce stade à aucun programme identifié**. Un temps réunis au sein du projet « EuroMALE », EADS et Dassault défendent désormais chacun leur propre projet, respectivement l'« Advanced UAV » (EADS/IAI) et le « Système de drone MALE » (Thales/Dassault). **Les rapporteurs pour avis s'inquiètent des difficultés des industriels français, et a fortiori européens, à présenter une offre commune**⁸⁵.

Le tableau ci-après présente les caractéristiques essentielles des principaux drones actuels, et permettent de mettre en évidence **le fort éclatement de l'offre**. Pour des informations détaillées, le lecteur est invité à se reporter au rapport d'information⁸⁶ que nos collègues Philippe Nogrix et Mme Maryse Bergé-Lavigne ont consacré au sujet des drones.

⁸⁴ Selon le rapport annexé au présent projet de loi : « Des ressources sont prévues pour les locations de services et les achats de matériels existants dans un premier temps, les développements dans un second temps. Elles seront réparties au plus tard en 2010, en fonction de l'affinement des analyses opérationnelles et techniques ».

⁸⁵ Au sujet de la rivalité entre industriels français, on peut se référer en particulier au numéro du 5 mars 2009 du magazine Challenges.

⁸⁶ Rapport d'information n° 215 (2005-2006), commission des affaires étrangères du Sénat, 22 février 2006.

Les principaux drones

	Etats-Unis	Israël	France	Royaume-Uni	Allemagne
Mini-drones*	Raven		DRAC (EADS)		
Drones tactiques*			Sperwer/SDTI (Sagem)		
Drones MALE					
~ 0,5 tonne		<i>Hermes (Elbit)</i>		<i>Watchkeeper WK450 (Thales-UK)</i>	
~ 1 tonne	MQ-1 Predator (General Atomics)	<i>Eagle 1=Heron (IAI)</i>	<i>SIDM = Harfang (EADS)</i>		
~ 5 tonnes	MQ-9 Reaper (UCAV) (General Atomics)	<i>Eagle 2=Heron TP (IAI)</i>	<i>SDM (Thales/Dassault)***</i> <i>Advanced UAV (EADS/IAI)***</i> <i>EuroMALE (EADS (maître d'œuvre)+Thalès+Dassault)***</i>		
Drones HALE					
UAV	RQ-4 Global Hawk (Northrop Grumman)				Programme AGS (Alliance Ground Surveillance) de l'OTAN***
UCAV (démonstrateurs)	X-45C (Boeing)** et X 47 B (Northrop Grumman)**		nEUROn (Dassault)****		

Les drones d'une même ligne mentionnés en italiques partagent la même cellule (d'origine israélienne).

* Faible autonomie. ** Démonstrateur. *** Projet. **** Projet de démonstrateur.

DRAC : drone de renseignement au contact. HALE : haute altitude, longue endurance (*High Altitude, Long Endurance*). Drones coûtant aussi cher qu'un avion de combat (une centaine de millions d'euros), à réaction, généralement furtifs, et ayant une autonomie analogue à celle d'un moyen-courrier. EuroMALE : programme annoncé par Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la défense, le 14 juin 2004. MALE : moyenne altitude, longue endurance (*Medium Altitude, Long Endurance*). Drones relativement peu coûteux (une dizaine de millions d'euros), généralement à hélice, dont le champ d'action se limite à un théâtre. SDM : système de drone MALE. SIDM : système intérimaire de drone MALE (drone Sperwer de Sagem). UAV (*Unmanned Aerial Vehicle*) : drone. UCAV (*Unmanned Combat Aerial Vehicle*) : drone de combat, capable d'attaque au sol.

Source : commission des finances du Sénat, d'après en particulier le rapport d'information sur les drones de nos collègues Philippe Nogrix et Mme Maryse Bergé-Lavigne (n° 215, 2005-2006)

La référence explicite du présent projet de loi à un drone MALE suggère que **serait *a priori* exclue l'acquisition de drones HALE⁸⁷ dans le cadre du programme AGS (Alliance Ground Surveillance) de l'OTAN.** Les rapporteurs pour avis estiment que **l'acquisition éventuelle de drones HALE ne doit être envisagée qu'à long terme.** Ces appareils sont en effet très coûteux et il existe vraisemblablement de plus graves lacunes à combler.

(4) Les équipements FELIN

Il faut ajouter à ces acquisitions celle d'environ 25.000 équipements **FELIN (fantassin à équipement et liaisons intégrés)**, reliés au système d'information terminal (SIT) par le système d'information terminal portable

⁸⁷ A plus long rayon d'action et éventuellement capables d'opérer à partir du territoire national.

des chefs de groupe ou de section. Le fantassin est ainsi équipé, en particulier, d'une radio individuelle fonctionnant par ostéophonie⁸⁸, d'un GPS et d'un dispositif permettant d'envoyer des images par radio.

La cible, initialement de 31.445 unités, a été réduite, à 22.588 unités, en raison de la révision à la baisse des objectifs fixés à l'armée de terre.

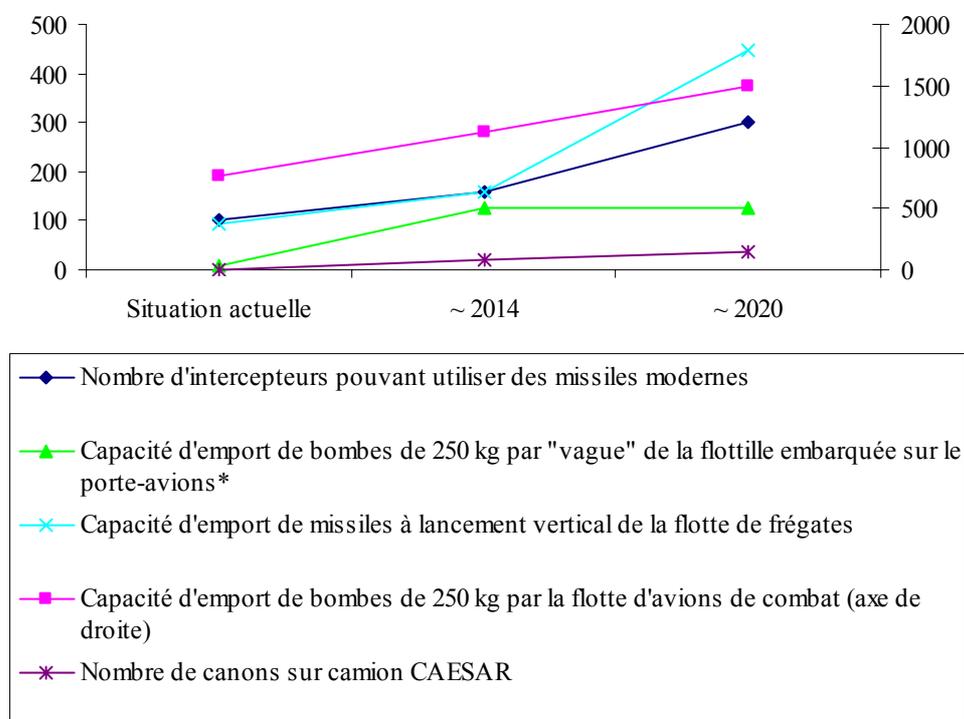
2. La poursuite du progrès technologique « traditionnel » : une forte augmentation prévue de la puissance de feu des avions et des navires

Le développement du C4ISR n'empêche pas la poursuite de l'effort en termes de progrès technologique « traditionnel », c'est-à-dire de **puissance de feu**.

Ainsi, selon les calculs des rapporteurs pour avis, d'ici 2020 **le nombre d'intercepteurs pouvant utiliser des missiles modernes serait multiplié par 3, la capacité d'emport de bombes de la flotte d'avions de combat par 2, la capacité d'emport de bombes de la flottille embarquée sur le porte-avions par plus de 10, la capacité d'emport de missiles à lancement vertical de la flotte de frégates par 5 et le nombre de canons sur camion CAESAR par plus de 15.**

⁸⁸ C'est-à-dire transmettant le son par les os. L'ostéophonie présente l'intérêt de permettre au fantassin d'écouter en même temps sa radio et son environnement.

L'évolution de la « puissance de feu » de l'armée française découlant du présent projet de loi



* Situation antérieure à l'arrêt technique majeur du porte-avions qui a débuté en 2007.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi

Concrètement, il s'agit essentiellement d'acquérir à l'horizon du *Livre blanc* :

- 300 « avions de combat modernes », constitués de Rafale et de Mirage 2000D rénovés ;

- 11 frégates multi-mission (FREMM), et non 17 comme c'était initialement prévu, ce nombre ayant été revu à la baisse dans un souci d'économie.

L'augmentation considérable des capacités opérationnelles de la flotte d'avions de combat viendrait du fait que le Rafale est un intercepteur beaucoup plus moderne et efficace que les Mirage 2000 actuellement en service, et peut emporter trois fois plus de bombes.

Les FREMM doivent quant à elles être beaucoup plus lourdement armées que la plupart des frégates actuelles.

Ces points sont détaillés dans l'**annexe II** au présent rapport pour avis.

3. Le renouvellement urgent du parc de blindés légers

Les matériels de l'armée de terre sont globalement peu coûteux par rapport à ceux de la marine ou de l'armée de l'air, et médiatiquement moins visibles. **Ils n'en sont pas moins essentiels, d'autant plus qu'il y va souvent de la vie des combattants.**

a) Des véhicules anciens

La France dispose actuellement d'environ 7.000 véhicules blindés, ayant une capacité d'emport globale de l'ordre de 60.000 combattants.

Leur âge moyen tourne autour de 25 ans.

L'âge moyen des blindés légers, selon le Livre blanc

(en années)

Matériel	Age moyen
Véhicules de l'avant blindés (VAB)	28
Véhicules blindés d'infanterie AMX10P et VBCI (41 livrés en 2008)	26
Blindés roue-canon (AMX 10 RC)	23

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

Le remplacement du VAB est particulièrement urgent. Selon le général Elrick Irastorza, chef d'état-major de l'armée de terre, « *étant donné l'ancienneté du matériel (28 ans) et les conditions d'utilisation intensives notamment en Afghanistan, où le VAB s'use quatre fois plus vite qu'en métropole, une partie du parc devrait être « à bout de souffle » dès 2012/2013 (fin de vie prévue en 2020). Cela milite pour que les études sur le VBMR débouchent au plus vite afin de limiter la perte de capacités, prévisible dès 2012, dans une fonction (l'infanterie), sur-sollicitée en opérations* »⁸⁹.

Concrètement, il s'agit de remplacer :

- dans le cas du combat d'infanterie, l'AMX10P par le **véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI)**, dont la livraison est actuellement en cours ;
- dans celui des chars légers, l'AMX 10 RC et l'ERC 90 Sagaie par un futur **engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC)** ;
- dans celui du transport de combattants, le véhicule de l'avant blindé (VAB) par un futur **véhicule blindé multirôle (VBMR)**.

Le tableau ci-après indique les principales caractéristiques des blindés français actuels et prévus.

⁸⁹ Adresse devant la convention générale de la DGA, 28 janvier 2009.

Les principaux blindés actuels ou prévus pour l'armée française

		Constructeur	Prix unitaire indicatif (Mns €)	Poids total (t)	Roues/chenilles	Amphibie	Combattants	Niveau de blindage*	Armement		Nombre			
									Mitrailleuse (mm)	Canon (mm)	2008	2014	2020	2020+
Véhicules polyvalents	VBL	Panhard		3,8	4 roues	X	2 ou 3	1	7,62		1000	?	?	?
	VAB	Renault		13	4 roues	X	10	2	12,7 ou 7,62		4000	?	?	?
	PVP	Panhard	0,13	5,3	4 roues		4	2	7,62		0	?	?	1500
	Véhicule Blindé MultiRôle (VBMR) (successeur du VAB)	?	?	?	?	?	?	?	?	?	0	0	977	2326
	Aravis	Nexter	1,3	12,5	4 roues		2+6	4	12,7		0	15	?	?
Combat d'infanterie	AMX10P	Nexter		14,1	Chenilles	X	3+8	2	20+7,62		645	?	?	?
	VBCI	Nexter/Renault	4,2	28	8 roues		3+8	4/5+ « bientôt » protection RPG	7,62	25	41	536	94	630
Chars légers	AMX 10 RC	Nexter		17	6 roues	X	4	2	2*7,62	105	153	?	?	?
	ERC 90 Sagaie	Panhard		8,3	6 roues	X	3	2 et 3 (arc avant)	2*7,62	90	140	?	?	?
	Engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC)	?	?	?	?	?	?	?	?	?	0	0	72	292
Chars lourds	Leclerc	Nexter	8-9	54	Chenilles		3	Blindage composite/actif	12,7+7,62	120	355	?	254 (rénovés)	254 (rénovés)

* D'après la norme STANAG OTAN 4569, à titre indicatif (le blindage est souvent modulaire).

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi et d'autres sources publiques

b) Trouver un difficile équilibre entre blindage et mobilité

Comme le général Irastorza, chef d'état-major de l'armée de terre, l'a récemment souligné, ces véhicules, conçus pendant la Guerre Froide dans une perspective d'engagement en second échelon de l'Alliance atlantique, sont pour la plupart **faiblement blindés**.

Les véhicules blindés actuels de l'armée de terre, selon le général Irastorza, chef d'état-major de l'armée de terre

« Nos parcs sont anciens pour la plupart et certains équipements ne sont plus totalement adaptés à nos engagements du moment ou les plus probables à un horizon raisonnable. Conçus dans les années 1970-1980, ils avaient pour finalité l'engagement en second échelon de l'Alliance dans un conflit conventionnel contre un adversaire plus puissant, où les notions de front, de zones logistiques arrières, de franchissement de coupures avaient encore un sens. C'est pourquoi nos blindés flottent tous et sont donc faiblement blindés ; nos camions logistiques utilisés le plus souvent en zone logistique « sécurisée » n'ont pas de cabines blindées.

« Afin de répondre aux besoins immédiats des théâtres et rétablir la supériorité opérationnelle, l'armée de Terre a mis en place, dès 2007, une procédure d'adaptation réactive pour équiper notamment ses forces en Afghanistan et pallier certaines insuffisances de ses matériels les plus anciens. A ce jour, plus d'une quinzaine d'opérations ont été initiées (toureilleaux téléopérés, cabines blindées, kits de protection, brouilleurs IED), dont la plupart ont abouti, pour un montant de 109 millions en 2008. Mais l'urgence opérationnelle ne doit pas se substituer au développement capacitaire d'ensemble ».

Source : intervention du général Irastorza, troisièmes rencontres terre-défense, Maison de la chimie, 16 février 2009

Concrètement, les forces françaises et occidentales déployées à l'étranger doivent essentiellement faire face à **deux armes de fabrication russe, bon marché et donc très répandues** : le fusil d'assaut **Kalachnikov AK-47**⁹⁰ et le **lance-roquettes RPG-7**⁹¹, qui est une munition antichar dite à « charge creuse »⁹². Il s'agit d'armes anciennes : l'AK-47 date de 1947, et le RPG-7 du début des années 1960. A cela s'ajoutent, de plus en plus, **les bombes dites « improvisées »** (*improvised explosive devices*, ou IED).

Les blindés légers français disposent généralement d'un blindage dit de niveau 2, qui ne les protège ni contre les tirs à faible distance de Kalachnikov, ni contre les explosions d'artillerie, ni contre les mines de

⁹⁰ AK signifie « Avtomat Kalachnikova ».

⁹¹ RPG signifie « Ruchnoy Protivotankovy Granatomet » (lance-roquette anti-char propulseur de grenades).

⁹² Les munitions dites à « charge creuse » concentrent le jet de l'explosion en un point unique, afin de percer le blindage.

8 kg⁹³. Un blindage de niveau 2 est analogue à celui des véhicules de transport de fonds⁹⁴.

Les différents niveaux de blindage (norme OTAN)

Niveau de blindage	Tirs directs	Explosions d'artillerie	Grenades et mines
1	calibre 7.62 x 51 (balle OTAN M80) à 30 m	-	grenade à main
2	calibre 7.62 x 39 (AK-47 Kalachnikov) à 30 m	-	6 kg d'explosif
3	calibre 7.62 x 51 AP (WC core) à 30 m	-	8 kg d'explosif
4	calibre 14.5x114AP / B32 à 200 m	canon de 155 mm à 30 m	10 kg d'explosif
5	calibre 25 mm APDS-T (M791) ou TLB 073 à 500 m	canon de 155 mm à 25 m	-

Source : d'après la norme STANAG OTAN 4569 (simplifiée)

(1) Le choix anglo-saxon de privilégier le blindage

Paradoxalement, **le blindage paraît plus utile dans le cadre d'un conflit asymétrique que dans celui d'un conflit « classique »**. En effet, dans le second cas la puissance de feu de l'adversaire est telle que la protection repose nécessairement avant tout sur la limitation de l'exposition au feu. Dans le premier cas en revanche, les armes sont plus susceptibles d'être contrées par blindage, alors que l'exploitation du relief n'est pas efficace contre, par exemple, un engin explosif improvisé, ou une embuscade⁹⁵.

L'un des principaux enseignements tirés par les Etats-Unis et le Royaume-Uni de la guerre en Irak est **la nécessité de disposer de blindés légers capables de résister à une bombe improvisée de forte puissance, voire à un tir de RPG**. Ainsi, le HMMWV américain (plus connu sous le nom de Humvee), en service depuis 1985, et qui joue dans l'armée américaine le rôle du VAB dans l'armée française, dispose d'un blindage de niveau 2, jugé insuffisant. C'est la raison pour laquelle les Etats-Unis prévoient de le remplacer par un *Joint Light Tactical Vehicle* (JLTV), dont le blindage doit être de niveau 3 ou 4. De même, en 2008, le Royaume-Uni a commandé

⁹³ Le VAB présente en outre l'inconvénient d'avoir pour armement une mitrailleuse de 12,7 mm qui ne peut être actionnée que de l'extérieur, ce qui expose inutilement le tireur. Après le décès d'un militaire français en Afghanistan en septembre 2007, tué par une explosion alors qu'il se trouvait exposé en tourelle, un « programme d'urgence opérationnelle » a été décidé en avril 2008, consistant à installer des « tourelleaux téléopérés » sur certains VAB. Les premiers tourelleaux, installés sur 60 VAB, ont été livrés entre la fin 2008 et le début 2009. Cette commande spécifique de 60 tourelleaux, d'environ 20 millions d'euros, s'inscrit dans le cadre d'un marché global de plus de 500 exemplaires destinés à équiper les VAB de l'armée de terre.

⁹⁴ Ceux-ci doivent résister à un tir de Kalachnikov à une distance de 10 m (arrêté du 28 avril 2000 fixant les normes minimales nécessaires à l'agrément prévu par l'article 4 du décret n° 2000-376 du 28 avril 2000 relatif à la protection des transports de fonds).

⁹⁵ L'efficacité en Irak du Stryker de General Dynamics, capable de résister à l'explosion d'une voiture piégée ou, grâce à sa « cage », à un tir de RPG-7, a été unanimement reconnue.

3.775 Piranha 5, produits par General Dynamics UK, comparables au VBCI et disposant d'un blindage de niveau 4.

Pour être protégé contre une bombe improvisée de 10 kg ou un tir de moyen calibre à bout portant, il faut disposer d'un **blindage de niveau 4**. Jusqu'à l'acquisition récente de blindés Aravis et VBCI, tel n'était le cas **d'aucun blindé de l'armée française**, à l'exception bien entendu du char Leclerc.

(2) Un difficile équilibre à trouver

Cependant, **les véhicules lourds présentent l'inconvénient d'être mal adaptés à certains théâtres, comme la ville ou la montagne.**

Or, les conflits asymétriques sont aussi les plus susceptibles de se dérouler dans des **zones difficiles d'accès ou limitant la possibilité de manœuvre** (montagne, zones urbaines), ce qui limite l'emploi des blindés lourds.

Par ailleurs, **la protection contre les charges creuses**, comme celle du RPG-7, demeure **problématique**⁹⁶.

Il convient donc nécessairement de **trouver un compromis entre blindage et manœuvrabilité.**

B. UNE CAPACITÉ DE PROJECTION DE COMBATTANTS DURABLEMENT COMPROMISE PAR LE RETARD DE L'A400M

Comme on l'a vu ci-avant, le rapport annexé au présent projet de loi prévoit que l'armée de terre doit pouvoir projeter à **7.000-8.000 km 30.000 combattants en 6 mois, dont une force de 5.000 combattants « sous bref préavis »**.

La capacité effective de projection dépend cependant non de la seule armée de terre, mais aussi de l'armée de l'air et de la marine, chargées du **transport** des combattants.

⁹⁶ Les blindages les plus efficaces contre les charges creuses sont les blindages « composites », constitués de plusieurs couches de matériaux différents (comme la céramique), et ceux dits « actifs » ou « réactifs », c'est-à-dire comprenant des explosifs. Dans les deux cas, il s'agit de dévier le jet de l'explosion des munitions à charge creuse. Le char Leclerc dispose de tels blindages. Dans le cas des véhicules autres que les chars lourds, la protection contre les charges creuses est plus délicate. Certains disposent de kits de surprotection active. Dans le cas particulier du RPG-7, sa version la plus répandue peut être contrée, dans une certaine mesure, par une « cage » métallique destinée à neutraliser son détonateur piézo-électrique. Les Strykers américains déployés en Irak sont équipés d'un tel dispositif, inefficace contre les munitions à charge creuse les plus modernes.

1. Des capacités de transport qui, à l'horizon 2020-2025, devraient être bien supérieures à que ce qu'implique la capacité de projection prévue par le présent projet de loi

Les rapporteurs pour avis se sont efforcés de réaliser une **estimation** des capacités de transport actuelles et futures. Celle-ci, présentée dans **l'annexe IV** au présent rapport pour avis, montre **le rôle essentiel du transport aérien**.

Indépendamment du « goulet d'étranglement » constitué par la limitation des effectifs projetables de l'armée de terre, la capacité de transport à l'horizon du *Livre blanc* permettrait d'atteindre en 2020-2025 un objectif **deux fois plus ambitieux que celui fixé par le présent projet de loi en matière de projection. Il serait en effet possible, par exemple, soit de transporter les 30.000 combattants prévus en deux fois moins de temps (3 mois au lieu de 6 mois), soit d'en transporter 40.000 en 4 mois.**

En l'absence d'augmentation des effectifs projetables, le principal intérêt de l'augmentation des capacités de projection constituée par l'A400M est de permettre la projection en 5 jours d'un « échelon d'urgence » de 1.500 combattants avec leur matériel à 8.000 km. Actuellement, cet objectif n'est atteint qu'à environ 20 % (ce qui signifie que la France peut projeter 1.500 combattants, mais sans la totalité de leur matériel).

Pour davantage de précisions, le lecteur peut se reporter à **l'annexe IV** au présent rapport pour avis.

2. Un retard du programme d'avion de transport tactique A400M qui pourrait susciter à court terme un véritable « trou capacitaire »

La capacité de transport pourrait cependant sérieusement se dégrader lors de la présente loi de programmation, à cause du retard du programme de l'avion de transport tactique A400M.

a) Un retard d'au moins 4 ans

En effet, alors qu'il était prévu jusqu'à récemment d'accroître progressivement la capacité de transport aérien grâce à l'acquisition de **50 A400M** de 2009 à 2020, le programme paraît devoir connaître **un retard d'au moins 4 ans** pour la première livraison, comme votre rapporteur pour avis Jean-Pierre Masseret et notre collègue Jacques Gautier l'ont récemment expliqué dans un **rapport d'information**⁹⁷ relatif à l'A400M. La première livraison, qui était prévue fin 2009, n'aura probablement lieu qu'environ 3 ans plus tard, soit fin 2012, et le nombre de livraisons la première année serait

⁹⁷ *Commissions des finances et des affaires étrangères, rapport d'information n° 205, 2008-2009.*

quasiment nul. **Selon le ministère de la défense, EADS considère désormais pouvoir s'engager sur la livraison des premiers appareils en 2013.**

Compte tenu de la nécessité de retirer à court terme du service les C160 Transall, qui constituent l'essentiel du parc d'avions de transport tactique, **la capacité de transport aérien pourrait être fortement réduite à l'horizon 2014, au point où l'on pourrait parler d'un véritable « trou capacitaire »**. En effet, l'objectif de capacité de transport en 5 jours de l'armée de l'air n'est actuellement atteint qu'à hauteur de 20 %, ce qui devrait encore se dégrader.

b) Un retard qui a des causes multiples

La cause visible de ce retard est celui du logiciel de régulation des moteurs, le FADEC, sous-traité à la société allemande MTU et qui n'a pas été élaboré selon des modalités permettant son indispensable certification civile. En effet, ce retard entraîne celui du premier vol, initialement prévu pour janvier 2008, et qui n'a toujours pas eu lieu. Cependant, **les causes du retard sont en réalité multiples**, divers éléments essentiels de l'avionique connaissant un retard qui pourrait être analogue au retard global du programme⁹⁸, sans prendre en compte le fait que certains d'entre eux ont été déclarés techniquement irréalisables par l'industriel⁹⁹.

Le délai mis à la livraison des A400M s'explique par **une juxtaposition d'erreurs** des Etats et de l'industriel qui suscite *a posteriori* une certaine perplexité :

- les objectifs ont été extrêmement ambitieux, avec la fixation d'un délai de développement deux fois plus court que pour les avions comparables (6,5 ans, contre habituellement de 10 à 15 ans), alors que le programme multipliait les risques (avion nouveau, moteur nouveau, avionique innovante) et que l'avion devait être à peine plus cher que le son principal concurrent, le Lockheed C130J, aux capacités d'emport deux fois moindres ;

- parallèlement, l'industriel et les Etats ne se sont pas donné les moyens de mener à bien le programme : ils ne sont pas convenus d'un programme préalable d'évaluation des risques technologiques financé par les Etats, et le cadre juridique (contrat de type « civil », absence de capacité de décision de l'OCCAr) a empêché tout dialogue avec l'industriel en cours d'exécution du contrat ;

- de leur côté, les industriels ont multiplié les erreurs : EADS a insuffisamment mobilisé les forces vives d'Airbus, en donnant un rôle essentiel à EADS CASA (dont Airbus Military SL était en réalité une émanation), qui disposait d'une expérience dans les petits avions de transport

⁹⁸ Ce risque de retard concerne en particulier le système de gestion de vol (Thales), le système de gestion de la mission militaire (EADS), le système de navigation par GPS (Sagem) et le système de gestion de la soute (RDE).

⁹⁹ Tel est le cas, selon EADS, du système de navigation par suivi de terrain et le système de vol masqué en suivi de terrain.

militaire mais n'était pas en mesure de gérer un programme de cette ampleur ; les relations d'EADS et de ses sous-contractants, de même que les relations des industriels au sein du consortium de motoristes, ont également été marquées par un manque de transparence dommageable.

3. Sauver le programme A400M

La question de l'avenir du programme est posée¹⁰⁰.

Il faut en particulier être conscient du fait que si l'A400M devait être nettement plus coûteux que prévu et avoir plus de 4 ans de retard, **certains des principaux clients pourraient estimer préférable d'acquérir à la place une flotte mixte de Lockheed C130J et de Boeing C17.**

Airbus A400M contre Lockheed C130J et Boeing C17 : les deux solutions rivales

Le Lockheed C130J est un avion de transport tactique (pouvant donc se poser sur un terrain sommairement aménagé) dont la capacité d'emport est deux fois moindre que l'A400M. Une flotte de 50 A400M peut donc être à peu près remplacée (avec de moindres capacités tactiques) par une flotte constituée d'environ 100 C130J, et de quelques C17 (cet avion ayant de faibles capacités tactiques) pour emporter les lourdes charges (comme les hélicoptères et les blindés, qui peuvent être emportés par l'A400M – sauf dans le cas des chars lourds – mais pas par le C130J).

L'avantage de l'A400M est qu'il est le seul avion tactique capable de transporter un blindé léger, l'avantage d'une flotte mixte C130J/C17 est qu'elle permet le transport de blindés lourds (par C17), mais avec de faibles capacités tactiques.

Un C130 J et un C17 coûtant respectivement environ 110 et 225 millions d'euros, une telle flotte coûterait environ 15 milliards d'euros, ce qui est analogue au coût d'une flotte de 50 A400M aux conditions économiques actuelles.

Un taux de change favorable, une augmentation du prix de l'A400M et un retard important sont donc des facteurs qui pourraient amener certains Etats à privilégier le C130J et le C17 par rapport à l'AA400M.

Il y a donc urgence à ce qu'Etats et industriels parviennent à un accord.

L'arrêt du programme aurait des conséquences dommageables pour les Etats, qui se verraient privés d'un appareil plus performant que ceux actuellement disponibles, ainsi que pour l'industriel. Aussi semble-t-il préférable de parvenir à un accord acceptable par tous, permettant la poursuite du programme.

¹⁰⁰ Comme cela a été souligné par la presse, le contrat prévoit que si le premier vol a un retard de plus de 14 mois, les Etats peuvent collectivement abandonner le programme en récupérant les sommes versées (soit plus de 5 milliards d'euros, pour un montant global de plus de 20 milliards d'euros) : le premier vol ayant été prévu pour janvier 2008, cela signifie qu'une telle éventualité est envisageable depuis le 1^{er} avril 2009.

Les Etats doivent renouer avec l'objectif originel du projet : fournir aux armées les appareils dont elles ont besoin pour accomplir leurs missions. Il est donc légitime que les Etats obtiennent de l'industriel un calendrier précis.

La France a obtenu que les gouvernements des pays partenaires, réunis à Séville le 22 juin 2009, prolongent d'un mois la clause dite de « *stand still* », qui ajourne l'application du contrat jusqu'au 1^{er} juillet. Les négociations sont en bonne voie. Elles sont cependant complexifiées par la position du Royaume-Uni qui, souhaitant acheter ou louer d'autres appareils en attendant la livraison de l'A400M, et très contraint budgétairement, estime ne pouvoir poursuivre sa participation au programme que si sa contribution à son financement est temporairement réduite.

Selon le ministère de la défense, EADS considère désormais pouvoir s'engager sur la livraison des premiers appareils en 2013.

Au-delà des clauses contractuelles il importe que chacun assume sa part de responsabilité pour que le programme A400M aboutisse. Vérité et culture du résultat doivent être au cœur du dialogue Etats-industriel en cours.

VI. D'IMPORTANTES ALÉAS

Les lois de programmation militaire ne sont jamais parfaitement exécutées. Aussi, comme les précédentes programmations, celle proposée par le présent projet de loi est soumise à **d'importantes aléas**.

Afin de cerner les risques, **les rapporteurs pour avis se sont efforcés d'identifier et d'évaluer les principaux aléas**. Il va de soi que cet exercice est **purement indicatif**.

Ces aléas semblent plutôt défavorables à la programmation. Si l'ensemble des aléas se réalisaient, **ce sont 7 milliards d'euros qui manqueraient, dont 3,5 milliards d'euros imputables à la crise économique**. L'ordre de grandeur serait donc analogue à celui des lois de programmation précédentes.

Ces aléas ne signifient pas, bien entendu, que le présent projet de loi présenterait un « manque de financement » de cet ordre de grandeur. En effet, certains de ces aléas ne se concrétiseront probablement pas.

Les principaux aléas identifiés par les rapporteurs pour avis : quelques ordres de grandeur indicatifs (en cumulé, sur la période 2009-2014)

(en milliards d'euros courants)

	Aléas réduisant les ressources ou augmentant les dépenses	Aléas réduisant les dépenses ou augmentant les ressources	Total
Ressources			
Ressources exceptionnelles	-0,5*		-0,5
Faible inflation+alignement prévu de la loi de programmation des finances publiques sur les règles d'indexation du présent projet de loi (moins favorables)**	-5,0*	3,0*	-2,0
Maintien du « zéro volume » de 2012 à 2014	-1,0*		-1,0
Dépenses			
Opérations extérieures (OPEX)	-0,5		-0,6
Pétrole à 50 \$ au lieu de 75 \$		1,0*	1,0
MCO	-0,5		-0,5
Possible dérive de la masse salariale	-1,0*		-1,0
Programmes d'armement	-2,5		-2,5
<i>Livraison d'une quinzaine de Rafale supplémentaires</i>	-1,5		-1,5
<i>Possibles dérapages de coûts (A400M...)</i>	-0,5		-0,5
<i>Matériels non prévus</i>	-0,5		-0,5
Total	-11,0	4,0	-7,0
<i>Dont impact de la crise économique</i>	<i>-7,5</i>	<i>4,0</i>	<i>-3,5</i>

* Aléas résultant de la crise économique. ** Les crédits de paiement se trouvent réduits de 5 milliards d'euros, mais les dépenses dont les crédits tendent à évoluer comme l'indice des prix diminuent de 3 milliards d'euros, d'où une « perte de pouvoir d'achat » de 2 milliards d'euros.

Source : estimations des rapporteurs pour avis

Les principaux aléas seraient (par ordre décroissant) :

- l'alignement des **règles d'indexation** sur celles proposées par le présent projet de loi, qui, comme on l'a indiqué ci-avant, sont moins favorables que celles de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, et que le gouvernement prévoit de ne pas respecter sur ce point (5 milliards d'euros, en partie compensés par une moindre progression des dépenses de l'ordre de 3 milliards d'euros, d'où une « réduction de pouvoir d'achat » d'environ 2 milliards d'euros) ;

- la livraison d'une quinzaine de **Rafale** supplémentaires par rapport à l'objectif de 50 appareils fixé par le présent projet de loi (1,5 milliard d'euros) ;

- une **masse salariale** qui augmenterait plus vite que prévu (1 milliard d'euros) ;

- le maintien du « **zéro volume** » de 2012 à 2014, au lieu du passage au « 1 % volume » prévu par le présent projet de loi (1 milliard d'euros).

Ces différents points sont présentés en détail ci-après.

A. LES RESSOURCES SERONT-ELLES AU RENDEZ-VOUS ?

1. Les recettes exceptionnelles

Comme cela a été indiqué plus haut, il existe une incertitude sur les recettes exceptionnelles prévues par le présent projet de loi. Ces incertitudes semblent cependant moins concerner leur niveau que leur **année de perception**.

Les recettes exceptionnelles prévues par le présent projet de loi

(en milliards d'euros de 2008)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014
Montant	1,61	1,22	0,54	0,2	0,1	0	3,67

Source : présent projet de loi

Il ressort néanmoins des considérations ci-avant que les ressources exceptionnelles pourraient être inférieures d'environ **500 millions d'euros** aux prévisions (à cause en particulier de la difficulté à céder les biens immobiliers situés en province).

2. Les modalités d'indexation des crédits de paiement : une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 2 milliards d'euros par rapport à celles de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012

Comme on l'a indiqué plus haut, les modalités d'indexation du présent projet de loi et l'inflation plus faible que prévu ont pour effet de réduire les crédits de paiement par rapport à ceux de la loi de programmation des finances publiques de **près de 5 milliards d'euros** (en valeur) sur la période 2009-2014¹⁰¹.

Certes, le prix de certaines dépenses, comme les programmes d'armement, augmente moins rapidement, du fait de la moindre inflation. Cependant, ce phénomène paraît de l'ordre de seulement **3 milliards d'euros**¹⁰².

Au total, le « **pouvoir d'achat** » de la mission « **Défense** » serait donc réduit d'environ **2 milliards d'euros**.

¹⁰¹ En outre, on rappelle que la règle selon laquelle les annualités de la loi de programmation militaire sont indexées sur la prévision d'inflation annexée à la loi de finances initiale n'a pas été appliquée dans le cas de la loi de finances initiale 2003-2008, ce qui a eu pour résultat de réduire les crédits de près d'1 milliard d'euros selon le ministère de la défense. Il n'y a donc pas de garantie que la règle analogue prévue par le présent projet de loi soit effectivement appliquée.

¹⁰² Les dépenses de personnel, qui représentent un tiers des dépenses, ne dépendent pas de l'inflation.

3. La situation des finances publiques en 2012 pourrait exiger de revoir à la baisse la programmation des crédits de paiement

Avant prise en compte du plan de relance, les ressources en volume de la mission « Défense » hors pensions devaient être stables de 2009 à 2011, puis augmenter de 1 % à compter de 2012¹⁰³. Si le plan de relance a anticipé certaines dépenses en 2009-2010, il prévoit toujours une augmentation des crédits de paiement d'environ 1 % par an à compter de 2012.

Or, le présent projet de loi prévoit explicitement l'adoption d'une nouvelle loi de programmation de 6 ans au bout de 4 années d'application de la présente programmation. Autrement dit, une nouvelle loi de programmation 2013-2018 devrait être adoptée en 2012.

On peut supposer que cette nouvelle loi de programmation sera l'occasion de réexaminer la compatibilité d'une augmentation de 1 % en volume des crédits de paiement hors pensions de la mission « Défense » avec la situation globale des finances publiques. Selon les estimations publiées par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances à l'occasion de sa communication relative au débat d'orientation des finances publiques pour 2010, le déficit public pourrait être encore proche de 7 points de PIB en 2012.

On conçoit que dans un tel cas de figure, la programmation prévue par le présent projet de loi pourrait être revue à la baisse. Une poursuite de la règle du « zéro volume » de 2012 à 2014 (au lieu du passage au « 1 % volume ») réduirait les ressources d'environ 300 millions d'euros par an, soit **1 milliard d'euros d'ici à 2014.**

B. LA PROBABILITÉ DE DÉPENSES NON ACTUELLEMENT PRÉVUES

Une autre cause de non respect des lois de programmation militaire est la nécessité de financer des dépenses non prévues au départ.

Ainsi, selon le gouvernement, ce sont **7 milliards d'euros** non initialement prévus qui ont dû être financés sur les crédits prévus par la loi de programmation militaire 2003-2008.

¹⁰³ Selon le Livre blanc : « Dans un premier temps, les ressources annuelles (hors charges de pensions) seront maintenues en volume, c'est-à-dire croissant au rythme de l'inflation. Elles pourront comporter des ressources exceptionnelles. Dans un second temps, dès l'année 2012, le budget sera accru au rythme de 1 % par an, en volume, c'est-à-dire de 1 % en plus de l'inflation ».

La sous-exécution des deux dernières lois de programmation militaire, selon une réponse au questionnaire budgétaire pour 2009

(en milliards d'euros)

	Bosse cumulée sur 2 LPM
Sous-exécution de la loi de programmation 1997-2002	
<i>Total</i>	13

Sous-exécution de la loi de programmation 2003-2008	
<i>Ecart entre LFI et loi de programmation</i>	0,7
<i>Financement du surcoût des OPEX par des crédits d'équipement</i>	0,9
<i>Financement des programmes non prévus (opérations spéciales)</i>	0,7
<i>Dérive de coûts de certains programmes</i>	2,0
<i>Dérive de coûts du MCO</i>	1,5
<i>Autre : prise sous enveloppe BCRD + DCN</i>	1,9
<i>Total</i>	7,7

Sous-exécution des lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008 correspondant à la bosse programmatique	20,7
--	-------------

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2009

Le présent projet de loi comprend un certain nombre de dispositions destinées à réduire le risque de dépenses non prévues. Cependant, **l'application de ces dispositions est problématique.**

1. Des crédits de paiement définis à « périmètre 2008 », ce qui devrait permettre de limiter les « bourrages »

Tout d'abord, les crédits de paiement sont définis « à *périmètre constant 2008* ».

Cette disposition a pour objet d'éviter le phénomène dit de « bourrage », consistant à financer sous « enveloppe LPM » des catégories de dépenses qui n'étaient pas prévues au départ.

Cela doit permettre d'éviter des polémiques sur le bien-fondé de la prise en charge de certaines dépenses par la mission « Défense ». Par exemple, les lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008 ont servi à financer le programme 191 « Recherche duale » (ex-budget civil de recherche et de développement, BCRD), au bénéfice principalement du CNES¹⁰⁴, et le volet social de la réforme de la DCN. De 2003 à 2008, ces « bourrages » ont coûté

¹⁰⁴ L'ambiguïté de la rédaction de la loi de programmation militaire 2003-2008 ne permettait pas de déterminer si les annuités qu'elle prévoit s'entendaient hors recherche duale. Elle prévoyait en effet : « 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 ».

environ 2 milliards d'euros selon le ministère de la défense, ce qui a été autant de moins pour les équipements. De même, la loi de programmation militaire 1997-2002 a également pris « sous enveloppe » les sommes versées à la Polynésie au titre des conventions passées, hors loi de programmation, entre le territoire et l'Etat.

La notion de « périmètre constant » est cependant **sujette à interprétation**, et on ne peut pas exclure *a priori* que des divergences apparaissent entre le ministère de la défense et le ministère du budget¹⁰⁵. Selon le ministère de la défense, **la pleine participation de la France à la structure de commandement de l'OTAN** coûterait 107 millions d'euros de 2008 en année pleine, dont plus de la moitié de dépenses de personnel. Si on suppose que cette augmentation est linéaire, cela correspond à un surcoût cumulé de l'ordre de 250 millions d'euros sur la période 2009-2014. **Les modalités de prise en compte de cette réintégration représentent donc un enjeu significatif.**

2. Un financement des opérations extérieures (OPEX) toujours problématique

Dans le cas des opérations extérieures (OPEX), le présent projet de loi prévoit :

- d'en évaluer de manière plus réaliste les surcoûts en loi de finances initiale ;
- de financer les éventuels dérapages par rapport à ces estimations « *par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* ».

a) Une estimation désormais plus réaliste, mais qui devrait fréquemment être dépassée

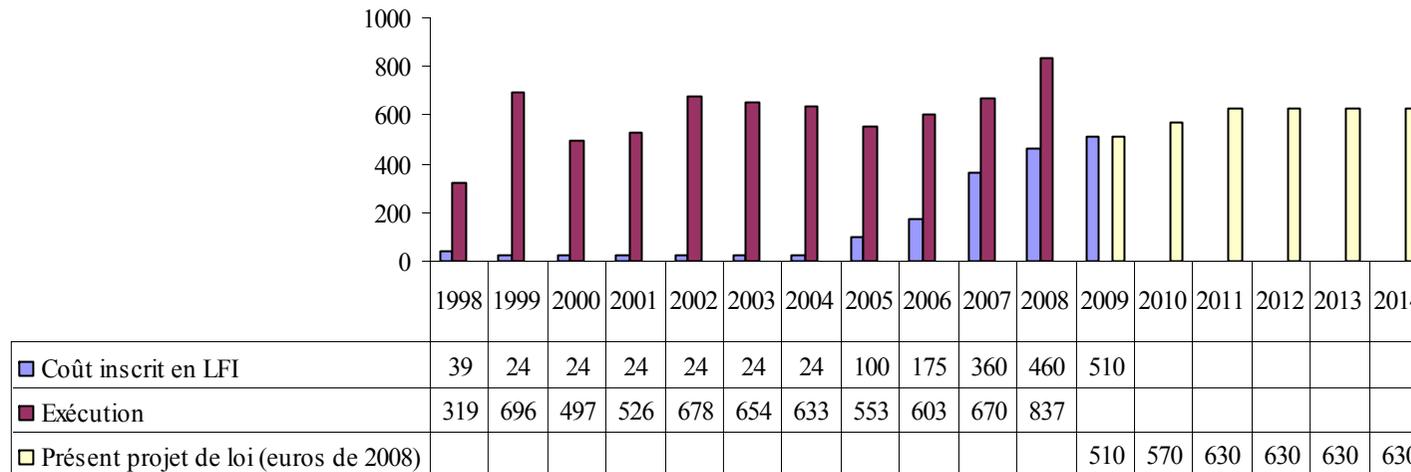
Selon le présent projet de loi, « *le montant de la provision au titre des surcoûts des opérations extérieures, porté à 510 millions d'euros en 2009, sera augmenté de 60 millions d'euros en 2010 puis de 60 millions d'euros en 2011* ».

Il est vraisemblable que ce montant sera fréquemment dépassé, comme le suggère le tableau ci-après.

¹⁰⁵ Par exemple, l'augmentation de 690 ETP des effectifs des services de renseignement est traitée comme un changement de périmètre, puisque la réduction de 54.000 ETP est considérée comme une réduction brute, qui doit être diminuée de ce nombre d'ETP. Une telle interprétation n'allait pas de soi.

Le surcoût des OPEX : prévision et exécution

(en millions d'euros courants)



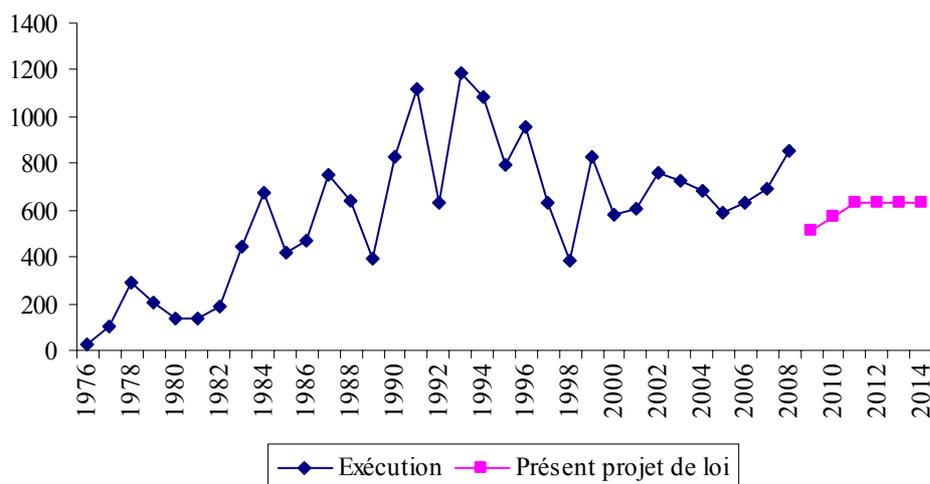
NB : on parle de « surcoût » (et non de coût) des OPEX pour signifier que l'on prend en compte non l'ensemble des dépenses correspondant aux forces en OPEX, mais seulement celles qui n'auraient pas lieu en l'absence d'OPEX.

Sources : ministère de la défense, rapport annexé au présent projet de loi

Il faut souligner à cet égard que **le niveau actuel de dépenses n'a rien d'exceptionnel par rapport à celui observé depuis la fin de la Guerre Froide**, comme le montre le graphique ci-après.

Le surcoût des OPEX sur longue période

(en millions d'euros de 2008)



Sources : Jean-Paul Hébert, « 20 milliards d'euros pour les Opex depuis 1976 », Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Etudes Stratégiques (CIRPES), 2008 ; rapport annexé au présent projet de loi

Ainsi, selon le CIRPES, **depuis 1991 le coût annuel moyen des OPEX a été de plus de 760 millions d'euros de 2008 (contre une budgétisation prévue par le présent projet de loi de 630 millions d'euros).**

b) Un financement des « dérapages » par rapport à la programmation qui demeure problématique

En 2003-2008, le supplément de surcoût des OPEX par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiales a été financé sous « enveloppe LPM », essentiellement par **annulation de crédits d'équipement**. Selon les estimations du ministère de la défense, ce phénomène a réduit d'environ **1 milliard d'euros** les moyens prévus pour l'équipement.

Pour éviter qu'un tel phénomène se reproduise, le **présent projet de loi** prévoit qu' « *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* ».

Si l'on s'en tient à la lettre du présent projet de loi, on peut s'interroger sur l'effectivité de ce mécanisme.

La réserve à laquelle il est fait allusion est la **réserve de précaution** prévue par l'article 51 de la LOLF. L'article 51 précité prévoit que « *sont joints au projet de loi de finances de l'année (...) une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ». Concrètement, la réserve de précaution sert essentiellement à « gager » les crédits ouverts en **décret d'avances**.

La réserve de précaution n'est pas une « cagnotte » qui « n'appartiendrait à personne » et serait destinée à abonder telle ou telle mission, mais correspond à des mises en réserve réalisées au sein de chaque mission. Généralement cette réserve de précaution est de l'ordre de 0,5 % des crédits du titre 2 et environ 5 % des crédits des autres titres, soit de l'ordre de 5 milliards d'euros pour l'ensemble du budget de l'Etat, et 1 milliard d'euros pour la mission « Défense », dont environ la moitié sur le seul programme « équipement des forces ». **Il n'existe donc pas de réserve de précaution « interministérielle » : ce sont bien les différentes missions qui sont mises à contribution.**

Le présent projet de loi a en fait pour objet de **systematiser ce qui a été fait pour financer le supplément de surcoût des OPEX en 2008**. On rappelle que ce supplément est financé chaque année, à l'automne, par décret d'avances, « gagé » par des annulations de crédits, notamment de réserve de précaution. En 2008, sur les 221 millions d'euros d'annulations de crédits (hors titre 2) destinés à financer le surcoût des OPEX, **plus de 40 millions d'euros ont été financés par les ministères civils.**

Le financement du surcoût supplémentaire des OPEX en 2008

Contrairement aux années précédentes, en 2008 les annulations **ont peu porté sur les programmes d'armement.**

En effet, si l'on se limite aux **221,2 millions d'euros (hors titre 2)** d'augmentations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement correspondant aux **OPEX**, la répartition a été la suivante.

Le financement du coût supplémentaire des OPEX (hors dépenses de titre 2)

(crédits de paiement et autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	Annulations brutes	Ouvertures brutes
Ministère de la défense	-178,7	221,2
Mission « Défense »	-172,4	221,2
<i>Environnement et prospective de la politique de défense</i> 144	-4	
<i>Préparation et emploi des forces</i> 178		221,2
<i>Soutien de la politique de la défense</i> 212	-9,4	
<i>Équipement des forces</i> 146	-159	
Mission « Anciens combattants »	-1,3	
Mission « Recherche »	-5	
Ministères civils	-42,5	
TOTAL	-221,2	221,2

Source : d'après le ministère de la défense (contrôle trimestriel de l'exécution du budget de la défense, 19 novembre 2008)

Ainsi, selon le ministère de la défense, sur les 221,2 millions d'euros d'annulations :

- **seulement 178,7 millions d'euros ont été supportées par le ministère de la défense**, dont 172,4 millions d'euros par la mission « Défense », **les 42,5 millions d'euros restants avant été supportés par les ministères civils** ;

- parmi les 159 millions d'euros d'annulations de crédits du programme 146 « Equipement des forces », **une centaine correspondent au programme du deuxième porte-avions**, qui a été « **suspendu** » jusqu'en 2011, et n'ont donc pas de conséquence concrète.

Cependant, **deux problèmes se posent** :

- tout d'abord, **la réserve de précaution n'a pas un montant infini**, et on peut imaginer des cas de figure où elle serait « épuisée » avant financement du surcoût des OPEX ;

- ensuite, du fait de l'inexistence d'une « *réserve de précaution interministérielle* », **la mission « Défense » risque de financer sur sa propre réserve de précaution l'essentiel du supplément de surcoût des OPEX**, comme cela a été le cas en 2008.

Au total, si l'on s'en tient à la **lettre** du présent projet de loi, **il ne serait donc pas impossible que les OPEX continuent d'être en partie financées, pour plusieurs centaines de millions d'euros par an, par des crédits de la mission « Défense » qui n'étaient pas prévus pour cela.** En évaluant, par convention, ce montant à 100 millions d'euros par an, cela

correspondrait à **plus de 500 millions d'euros** d'ici 2014. **Les rapporteurs pour avis jugent nécessaire qu'un tel cas de figure ne se produise pas.**

3. Les carburants : 900 millions d'euros d'économies d'ici 2014 ?

a) *Une marge d'incertitude de l'ordre de 150 millions d'euros par an, soit 900 millions d'euros de 2009 à 2014*

La mission « Défense » consomme en carburants environ **400 millions d'euros par an** (avec un baril de Brent à **75 dollars**), dont 300 millions d'euros pour les avions de combat, comme le montre le tableau ci-après.

Les hypothèses dépenses relative aux carburants ayant servi à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2009

(en millions d'euros)

	Terre	Marine	Air	Total
Carburacteur	10,5	31	257,3	298,8
Autres carburants	58,3	75,1	8,4	141,8
Total	68,8	106,1	265,7	440,6

Hypothèses : cours du baril de Brent de 75\$ et parité de 1,45 \$/€.

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2009

Il ressort des informations transmises par le ministère de la défense dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2009 que **le coût des carburants est quasiment proportionnel à celui du pétrole.**

Autrement dit, si le prix du baril de Brent était en moyenne de 2009 à 2014 non de 75 dollars, mais de 50 dollars ou 100 dollars, les dépenses annuelles en carburants s'en trouveraient réduites ou accrues de 150 millions d'euros, soit **900 millions d'euros sur l'ensemble de la période.**

b) *De possibles économies de 900 millions d'euros d'ici 2014 ?*

Dans le cas des carburants, le présent projet de loi prévoit : « *Le montant des crédits programmés pour les carburants opérationnels s'élève à 385 millions d'euros¹⁰⁶ 2008 en 2009. En cas de hausse du coût constaté des carburants opérationnels, le budget du ministère de la défense fera l'objet de mesures de gestion et, si la hausse est durable, des crédits supplémentaires seront ouverts en construction budgétaire, pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation opérationnelle des forces* ».

¹⁰⁶ La référence à un montant de 385 millions d'euros paraît découler d'un périmètre plus restreint que celui du tableau ci-avant.

Autrement dit, **si la mission « Défense » devrait bénéficier, le cas échéant, d'un prix du pétrole plus faible que prévu, il n'est pas du tout certain qu'elle ne doive pas prendre à sa charge un prix plus élevé que prévu.**

Il existe donc un aléa, à la hausse ou à la baisse, de l'ordre de 900 millions d'euros de 2009 à 2014.

La situation économique actuelle et les perspectives à moyen terme laissent plutôt présager d'un **aléa à la baisse. Ce sont donc plusieurs centaines de millions d'euros de crédits supplémentaires qui pourraient être disponibles, d'ici 2014, pour les dépenses d'équipement.**

4. Les dépenses de MCO : un faible aléa à la hausse ?

Le présent projet de loi prévoit, selon l'expression consacrée, des dépenses d'« *entretien programmé des équipements et du personnel* » (*sic*) de **2,87 milliards d'euros** par an en moyenne de 2009 à 2014 (hors crédits de titre 2), contre 2,7 milliards d'euros en 2008.

Cette notion est plus restrictive que celle du maintien en condition opérationnelle (MCO), qui comprend une partie de la masse salariale et est supérieur à 3 milliards d'euros.

Un léger dérapage semble possible. En particulier, comme cela été souligné par notre ancien collègue Yves Fréville dans un rapport d'information précité, les dépenses de MCO du matériel aéronautique semblent présenter **une tendance à la hausse** (de plusieurs centaines de millions d'euros par an), provenant essentiellement, à l'horizon 2014, de l'acquisition des Tigre et NH90, à laquelle il faudrait ajouter, à l'horizon du *Livre blanc*, le remplacement des avions de combat actuels par un parc très majoritairement constitué de Rafale.

Si on suppose, par convention, que le MCO est supérieur de 100 millions d'euros par an à la prévision, cela correspond à un surcoût cumulé de l'ordre de **500 millions d'euros** en 2009-2014.

5. Le défi de la maîtrise de la masse salariale

Comme cela a été indiqué ci-avant, les perspectives d'évolution de la masse salariale semblent **évaluées au plus juste** par le gouvernement.

Il existe donc un risque non négligeable de surcoût, évalué à environ **1 milliard d'euros** en 2009-2014.

On rappelle par ailleurs que les dépenses de personnel de la mission « Défense » ont été ces dernières années nettement supérieures aux prévisions, malgré de moindres effectifs, comme le montrent les tableaux ci-après.

Les dépenses de personnel de la mission « Défense » : prévision et exécution

1° Les dépenses de personnel

(en euros)

	2006	2007	2008
Prévision	17 945 893 132	18 366 714 487	18 680 230 513
Exécution	18 040 442 319	18 508 875 416	18 685 091 189
Ecart	94 549 187	142 160 929	4 860 676

2° Les effectifs correspondants

(en ETPT)

	2006	2007	2008
Prévision	334 204	329 907	320 612
Exécution	324 443	322 066	315 327
Ecart	-9 761	-7 841	-5 285

Source : lois de règlement

6. Les dépenses d'équipement : un aléa à la hausse de plus de 2 milliards d'euros ?

Il existe enfin d'importants aléas relatifs aux **dépenses d'équipement**.

a) Les programmes existants: un aléa global de 2 milliards d'euros ?

Comme cela a été indiqué plus haut, les cibles et cadences de livraison du Rafale et de l'A400M restent à déterminer d'ici 2010.

(1) Le Rafale : un aléa de 1,5 milliard d'euros ?

Dans le cas du **Rafale**, le présent projet de loi en étale fortement le calendrier de livraisons sur la période 2009-2014, puisqu'il prévoit que le nombre de livraisons serait de seulement 50 environ¹⁰⁷. Comme cela est explicité dans **l'annexe III** au présent rapport pour avis, selon Dassault Aviation, la cadence minimale de production du Rafale est de l'ordre de 14 appareils par an, soit plus de 80 appareils par période de 6 ans. La cadence prévue par le présent projet de loi semble donc impliquer des **commandes à l'exportation, qui demeurent à confirmer à ce stade**.

L'enjeu est important pour la mise en œuvre du présent projet de loi. En effet, sur la base d'un coût unitaire de l'ordre de 100 millions d'euros, un échéancier de 65 livraisons de 2009 à 2014 (soit environ 11 unités par an) correspondrait à un surcoût de **1,5 milliard d'euros** par rapport à un

¹⁰⁷ Les négociations avec l'industriel étant actuellement en cours, le rapport annexé au présent projet de loi indique que les cibles et les cadences de livraison doivent être précisées « d'ici 2010 ». Cependant, il indique que « de l'ordre de 50 Rafale seront livrés » d'ici 2014.

échancier de 50 livraisons. Si la cadence était maintenue à 14 livraisons par an, le surcoût serait de **plus de 3 milliards d'euros**.

(2) L'A400M : un aléa de plusieurs centaines de millions d'euros ?

Comme cela est indiqué ci-après, le programme d'avion de transport tactique **A400M** présente au moins 4 ans de retard. D'un point de vue budgétaire, il convient de distinguer deux questions.

La première est celle des moyens à mettre en œuvre **pour éviter un « trou capacitaire »** à court terme. S'il était nécessaire (et possible) de faire l'acquisition d'une dizaine d'avions de transport tactique C130J, cela coûterait environ **1 milliard d'euros**. La question serait de savoir si les dépenses relatives à l'A400M pourraient être réduites à due concurrence de 2009 à 2014.

La seconde question est celle d'une éventuelle **révision à la hausse du prix de l'A400M**, demandée par l'industriel. Si les Etats continuaient de payer les annualités prévues, majorées de 10 %, le surcoût serait pour la France de l'ordre de 50 millions d'euros par an, soit **300 millions d'euros** de 2009 à 2014.

En revanche, **le coût des frégates FREMM semble correctement pris en compte par le présent projet de loi**. Certes, ce coût, initialement de l'ordre de 400 millions d'euros l'unité, dépend du nombre d'unités produites, du fait de la présence de coûts fixes. Le passage de 17 à 11 FREMM aura donc un impact sur le coût unitaire des frégates, dont une augmentation de plus de **100 millions d'euros** a pu être évoquée par la presse¹⁰⁸. Cependant, une augmentation du coût unitaire est déjà prise en compte par le présent projet de loi, et les exportations devraient permettre une cadence de livraison revue à la baisse. On rappelle que le présent projet de loi prévoit l'acquisition de seulement 2 de ces frégates d'ici 2014.

b) L'acquisition de matériels non prévus : un aléa de plusieurs centaines de millions d'euros ?

Selon les estimations du gouvernement, les programmes non prévus ont coûté 0,7 milliard d'euros sur la période 2003-2008.

De telles dépenses paraissent inévitables. L'exemple du conflit en Afghanistan montre en particulier que les engagements militaires de la France peuvent exiger l'acquisition de matériels adaptés à une situation particulière, **en urgence opérationnelle**.

Une « provision » de l'ordre de **0,5 milliard d'euros** pour l'acquisition de matériels non prévus semble un minimum.

¹⁰⁸ « Mer et Marine », 21 mai 2008.

C. LES RETARDS INDUSTRIELS

D'autres aléas importants concernent les **retards industriels**.

1. Le cas de l'A400M

Comme on l'a indiqué ci-avant, le programme A400M paraît devoir connaître **un retard d'au moins 4 ans** pour la première livraison, comme votre rapporteur pour avis Jean-Pierre Masseret et notre collègue Jacques Gautier l'ont récemment expliqué dans **le rapport d'information précité**¹⁰⁹ relatif à l'A400M. La première livraison, qui aurait dû avoir lieu fin 2009, n'aura probablement lieu qu'environ 3 ans plus tard, soit fin 2012, et le rythme de livraison la première année serait quasiment nul.

Selon le ministère de la défense, EADS considère désormais pouvoir s'engager sur la livraison des premiers appareils en 2013.

2. Le cas du NH90

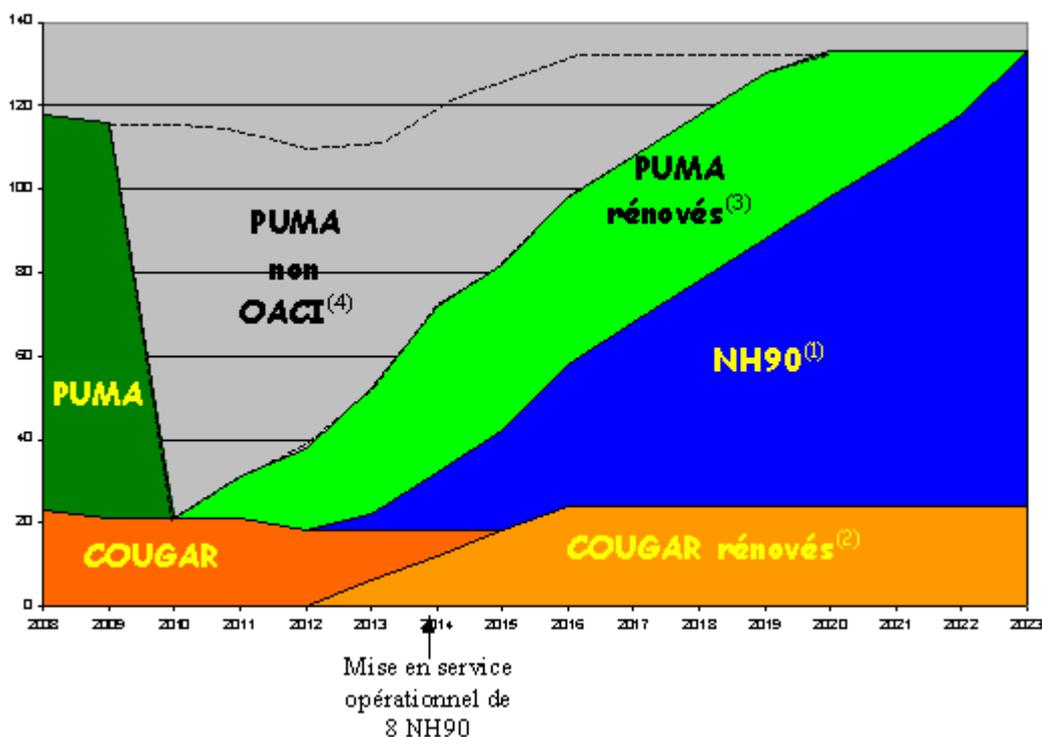
Un autre sujet préoccupant est celui de **l'hélicoptère de transport tactique NH90**.

Comme nos collègues députés Alain Marty, Michel Sordi et Jean-Claude Viollet l'ont souligné en 2008 dans un rapport d'information¹¹⁰ sur l'aéromobilité, la flotte actuelle des hélicoptères de transport, les Puma, arrive en bout de course. Ainsi, *« même si tous les engagements contractuels sont pleinement respectés, l'armée de terre devra donc faire face à un déficit capacitaires majeur dès 2010 et ne retrouvera la moitié de ses capacités qu'à l'horizon de 2015 »*, comme l'indique le graphique ci-après (dont on notera qu'il ne prend pas en compte le nouvel hélicoptère EC 725 Caracal).

¹⁰⁹ Commissions des finances et des affaires étrangères, rapport d'information n° 205, 2008-2009.

¹¹⁰ Commission de la défense nationale et des forces armées, rapport d'information n° 666 (XIII^{ème} législature), 30 janvier 2008.

Le « trou capacitaire » en matière d'hélicoptères de transport, selon un rapport d'information de l'Assemblée nationale



- (1) Cette prévision intègre la commande de 12 appareils en 2007, complétée par celle de 22 hélicoptères en 2008, une commande de 34 appareils étant ensuite programmée.
- (2) La rénovation des Cougar a été notifiée en décembre 2007.
- (3) La rénovation des Puma n'est pas contractualisée ni budgétée en 2008.
- (4) OACI : organisation de l'aviation civile internationale.

Source : Alain Marty, Michel Sordi et Jean-Claude Viollet, rapport d'information n° 666 (XIII^{ème} législature), commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 30 janvier 2008

Le retard industriel *stricto sensu* ne concerne pas toutefois à ce stade la version terrestre du NH90 (« *Tactical Transport Helicopter* », ou TTH), dont 23 unités doivent être livrées d'ici 2014, cette date tardive s'expliquant essentiellement par les difficultés des Etats participants à s'entendre, mais **sa version marine** (« *NATO Frigate Helicopter* », ou NFH).

La version marine a **plus de 5 ans de retard**, ce qui paraît s'expliquer par la mauvaise volonté de l'industriel (l'Italien Agusta), qui développe un appareil concurrent avec son partenaire américain Bell¹¹¹.

Ainsi, dans la rédaction initiale du présent projet de loi, le tableau du rapport annexé récapitulant les principaux matériels devant être livrés à l'horizon du *Livre blanc* n'était renseigné que pour la version terrestre (TTH).

¹¹¹ On peut se reporter à cet égard au rapport pour avis de notre collègue député Jean-Louis Giscard d'Estaing relatif au présent projet de loi (n° 1720, XIII^e législature).

Un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean-Louis Giscard d'Estaing, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, **a toutefois rectifié cette omission**, en prévoyant l'acquisition de **27 appareils**, mais sans indiquer combien seraient acquis au cours des périodes 2009-2014 et 2015-2020.

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission des finances émet un avis favorable à l'adoption des articles du présent projet de loi de programmation militaire dont elle s'est saisie.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE

ARTICLE PREMIER

Contenu de la loi de programmation militaire

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit que « *les dispositions du présent chapitre fixent les objectifs de la politique de défense et la programmation financière pour la période 2009-2014* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sa rédaction actuelle résulte d'une modification apportée par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, supprimant la référence à l'article 34 de la Constitution.

Les différentes versions du présent article

Texte initial	Texte adopté par la commission de la défense de l'Assemblée nationale	Texte adopté par l'Assemblée nationale
« Les dispositions du présent chapitre fixent, en application de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la politique de défense et de la programmation financière qui lui est associée pour la période 2009-2014. »	« Les dispositions du présent chapitre fixent les objectifs de la politique de défense et la programmation financière pour la période 2009-2014. »	

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La raison de la modification apportée n'apparaît pas clairement à la lecture du rapport de la commission de la défense de l'Assemblée nationale.

On rappelle que l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, prévoit que « *des lois de programmation déterminent les **objectifs** de l'action de l'Etat* »¹¹². C'est semble-t-il **pour éviter un risque d'inconstitutionnalité** que le gouvernement a décidé de mentionner l'article 34 précité, et de se référer non directement à la programmation financière, mais à ses objectifs.

La commission de la défense de l'Assemblée nationale a estimé que ce risque d'inconstitutionnalité n'existait pas, et a simplifié le texte en conséquence. Elle a d'ailleurs apporté une modification analogue à l'intitulé du chapitre I^{er}¹¹³.

Il paraît peu probable que ces modifications, purement formelles, puissent rendre le présent article inconstitutionnel.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article premier sans modification.

¹¹² Dans sa rédaction antérieure, l'article 34 de la Constitution retenait une dénomination différente (celle de lois de programme) et englobait un champ plus restreint. Il prévoyait en effet : « Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État ». Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 précitée, cet article prévoit également : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

¹¹³ Initialement intitulé « Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et de la programmation financière », celui-ci est devenu « Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière ».

ARTICLE 2

Approbation du rapport annexé

Commentaire : le présent article tend à approuver le rapport annexé au projet de loi.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit qu' « *est approuvé le rapport annexé à la présente loi, qui fixe les orientations relatives à la politique de défense et aux moyens qui lui sont consacrés au cours de la période 2009-2014 et précise les orientations en matière d'équipement des armées à l'horizon 2020* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA MODIFICATION APPORTÉE AU PRÉSENT ARTICLE

La fin de la phrase (« *et précise les orientations...* ») résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale en séance publique à l'initiative de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing, rapporteur au nom de la commission des finances saisie pour avis.

Les différentes versions du présent article

Texte initial	Texte adopté par la commission de la défense de l'Assemblée nationale	Texte adopté par l'Assemblée nationale
Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, qui fixe les orientations relatives à la politique de défense et aux moyens qui lui sont consacrés au cours de la période 2009-2014.		Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, qui fixe les orientations relatives à la politique de défense et aux moyens qui lui sont consacrés au cours de la période 2009-2014 et précise les orientations en matière d'équipement des armées à l'horizon 2020.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RAPPORT ANNEXÉ

L'Assemblée nationale a adopté 42 amendements au rapport annexé, dont 30 intégrés au texte adopté par sa commission de la défense, et 12 adoptés en séance publique. Sur les 30 amendements précités, 15 provenaient du gouvernement et avaient pour objet de prendre en compte le plan de relance.

Sur les 27 amendements d'origine parlementaire, la majorité étaient rédactionnels ou de précision, comme le montre le tableau ci-après.

Les modifications apportées au rapport annexé

Amendement	Auteur	Objet sommaire
Amendements adoptés par la commission de la défense de l'Assemblée nationale		
CD4	MM. Patrick Beaudouin et Yves Fromion, rapporteurs	Disposition selon laquelle le Parlement est informé non seulement de la conclusion des accords de défense, mais aussi de leurs orientations
CD5		Précision selon laquelle les programmes de cohérence opérationnelle « comprennent notamment les moyens de simulation pour la formation ou l'entraînement opérationnel, les capteurs optroniques terrestres, les munitions de tous types et les maîtrises techniques des équipements »
CD6		Rédactionnel
CD7		Précision selon laquelle le rapport que le Gouvernement présentera chaque année au Parlement sur l'exécution de la présente loi expose « notamment les efforts accomplis en matière de recherche amont »
CD8		Disposition selon laquelle est jointe au rapport précité « une présentation des grandes orientations de la politique industrielle de défense en insistant sur l'état de la coopération européenne en la matière »
CD40	Gouvernement	Prise en compte du plan de relance
CD36		
CD37		
CD38		
CD39		
CD41		
CD 42		
CD 43		
CD44		
CD46		
CD47		
CD48		
CD49		
CD51		
CD55	MM. Patrick Beaudouin et Yves Fromion, rapporteurs	Précision selon laquelle le ministre de la défense préside le comité ministériel des investissements de défense
CD105		Précision selon laquelle le tissu industriel doit notamment être capable de « démanteler » les équipements de défense
CD111		Rédactionnel
CD114	Gouvernement	Prise en compte du plan de relance
CD158	M. Bernard Cazeneuve	Précision selon laquelle « toute opération d'externalisation et tout partenariat public privé envisagé devra faire l'objet d'une étude d'impact préalable soulignant les avantages et les inconvénients de la formule proposée »

Amendement	Auteur	Objet sommaire
CD170	MM. Patrick Beaudouin et Yves Fromion, rapporteurs	Précision selon laquelle « la politique européenne de recherche tendra à favoriser les synergies entre les coopérations industrielles et les efforts conduits dans le cadre du programme cadre de recherche et développement (PCRD) »
CD 183	M. Philippe Folliot	Précision selon laquelle la liste des risques majeurs concernant les DOM-TOM comprend « le pillage des ressources naturelles »
CD194	M. Serge Grouard	Rédactionnel
CD 195	MM. Patrick Beaudouin et Yves Fromion, rapporteurs	Rédactionnel
CD196	M. Philippe Folliot	Rédactionnel
CD197		Suppression de la disposition selon laquelle « Les PPP concerneront en particulier les domaines des transmissions par satellite, des réseaux d'infrastructure, du transport aérien stratégique (MRTT) et du transport maritime »
Amendements adoptés par l'Assemblée nationale en séance publique		
20	M. Daniel Garrigue	Précision selon laquelle « La France prend part à la politique européenne de sécurité et de défense commune, conduisant à la définition d'une politique de défense commune de l'Union européenne »
37	M. Giscard d'Estaing, rapporteur au nom de la commission des finances saisie pour avis	Rectification d'une erreur matérielle au tableau récapitulatif des principaux matériels
38		Précision (insertion au tableau récapitulatif des principaux matériels d'une ligne relative à la version navale de l'hélicoptère NH 90)
39		Disposition selon laquelle « les procédures d'attribution de décorations seront accélérées et facilitées à l'égard des personnels engagés en opérations extérieures, d'une part, et à l'égard des personnels des contingents étrangers avec lesquels les forces françaises coopèrent, d'autre part ».
40		Rédactionnel
41		Précision selon laquelle « L'État veille à ce que les moyens consacrés à la réserve militaire évoluent de manière équilibrée avec ceux de l'ensemble des forces ».
42		Fixation à 40 000 du nombre de réservistes hors gendarmerie
43		Disposition selon laquelle « La durée d'activité moyenne d'un réserviste opérationnel devra être de l'ordre de vingt-cinq jours par an. ».
60 Rect.	Mme Patricia Adam	Rédactionnel
61		Disposition selon laquelle « La France fera des propositions à ses partenaires afin de développer un esprit de défense européen ».
106	M. Philippe Folliot	Disposition selon laquelle « Le Gouvernement présentera, dans les six mois suivant l'adoption de la présente loi, un rapport sur les voies à suivre pour moderniser la Coopération Civilo-Militaire (CIMIC) afin de permettre aux forces armées de mieux s'intégrer dans leur environnement ».
109		Précisions relatives aux conditions de recours aux externalisations

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les principales observations de la commission au sujet du rapport annexé ont été développées dans l'exposé général du présent rapport pour avis.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article 2 et le rapport annexé sans modification.

ARTICLE 3

Programmation des crédits de paiement et des ressources exceptionnelles

Commentaire : le présent article programme les ressources de la mission « Défense » de 2009 à 2014.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le I du présent article définit les ressources de la mission « Défense » de 2009 à 2014 :

- les crédits de paiement, hors charges de pensions, à périmètre constant 2008 ;
- les ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions ;
- les crédits de paiement ouverts au titre de la mission « Plan de relance de l'économie ».

Le II précise que *« l'ensemble de ces moyens sera actualisé chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances de l'année pour chacune des années considérées »*.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été profondément modifié par un amendement du gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale en séance publique, tendant à prendre en compte le plan de relance.

La mission « Plan de relance de l'économie » financerait la mission « défense » pour 1,71 milliard d'euros, mais du fait de la réduction des crédits de paiement de la mission « Défense », les ressources sur la période 2009-2014 seraient accrues de seulement 1,07 milliard d'euros, comme le montre le tableau ci-après.

**La mission « Défense » hors pensions :
les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

(en milliards d'euros de 2008 et au périmètre de 2008)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014
Présent projet de loi (texte initial)								
Crédits de paiement	30,22	29,65	29,65	29,65	30,32	30,73	31,14	181,14
Ressources exceptionnelles		1,61	1,22	0,54	0,20	0,10	0,00	3,67
Ressources totales	30,22	31,26	30,87	30,19	30,52	30,83	31,14	184,81
<i>Croissance en volume (en %)</i>		3,5	-1,2	-2,2	1,1	1,0	1,0	0,5*
Présent projet de loi (modifié par l'Assemblée nationale pour prendre en compte le plan de relance)								
Crédits de paiement	30,22	29,65	29,65	29,55	30,19	30,56	30,90	180,50
Ressources exceptionnelles		1,61	1,22	0,54	0,20	0,10	0,00	3,67
Contribution de la mission « Plan de relance de l'économie »		0,97	0,74	0,00	0,00	0,00	0,00	1,71
Ressources totales	30,22	32,23	31,61	30,09	30,39	30,66	30,90	185,88
<i>Croissance en volume (en %)</i>		6,7	-1,9	-4,8	1,0	0,9	0,8	0,4*
Ecart entre les deux versions du présent projet de loi								
Crédits de paiement		0,00	0,00	-0,10	-0,13	-0,17	-0,24	-0,64
Ressources exceptionnelles		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Contribution de la mission « Plan de relance de l'économie »		0,97	0,74	0,00	0,00	0,00	0,00	1,71
Ressources totales		0,97	0,74	-0,10	-0,13	-0,17	-0,24	1,07

Les chiffres autres que ceux des cases en grisé sont des hypothèses ou sont calculés par les rapporteurs pour avis. * Croissance moyenne.

Sources : textes mentionnés, calculs des rapporteurs pour avis

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme cela a été indiqué dans l'exposé général, **le gouvernement ne se conformerait pas strictement au présent projet de loi, en ce qui concerne les années 2009 et 2010 :**

- les crédits de paiement de 2009 sont supérieurs de **150 millions d'euros** à ce qui résulterait du présent projet de loi ;

- les crédits de paiement de 2010 seraient majorés de **30 millions d'euros**, prélevés sur la « réserve de budgétisation » prévue par la loi de programmation des finances publiques, et destinés à contribuer au financement des opérations extérieures (OPEX).

Les rapporteurs pour avis considèrent que cet excédent de crédits de paiement en 2009 et 2010 ne doit pas conduire à « reprendre » ces sommes à la mission « Défense » en fin de programmation, par des annuités inférieures à ce que prévoit le présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article 3 sans modification.

ARTICLE 4

Programmation des plafonds d'emplois et des réductions nettes d'effectifs

Commentaire : le présent article programme les plafonds d'emplois et les réductions nettes d'effectifs de 2009 à 2014.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article programme, pour chaque année de 2009 à 2014 :

- le plafond d'emplois de la mission « Défense », à périmètre constant 2008 ;

- les réductions nettes d'effectifs.

Il est précisé que le plafond d'emplois inclut les emplois relatifs aux activités retracées dans les comptes de commerce.

Comme cela est logique, le plafond d'emplois est exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT), alors que les réductions nettes d'effectifs le sont en équivalent temps plein (ETP).

Ces points sont développés plus en détail dans l'exposé général.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme cela a été indiqué plus haut, cette déflation des effectifs concerne en quasi-totalité les fonctions de soutien, et ne devrait donc pas avoir d'impact opérationnel. Elle est par ailleurs indispensable à l'équilibre financier du présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article 4 sans modification.

CHAPITRE III

MESURES DE COMPENSATION DE L'EXPOSITION DE CERTAINS PERSONNELS À DES RISQUES PROFESSIONNELS D'INSALUBRITÉ

ARTICLE 6

Dispositions relatives à la mobilité des ouvriers de l'État en cas de restructuration

Commentaire : le présent article prévoit qu'un ouvrier d'Etat qui a exercé 10 ans de travaux dans un emploi comportant des risques particuliers d'insalubrité, puis a été muté ou déplacé dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation, peut bénéficier de la liquidation d'une pension de retraite dès l'âge de 55 ans, même s'il n'a pas accompli de travaux insalubres pendant la durée de 15 ans normalement exigée.

I. LA SITUATION ACTUELLE ET LE DROIT EXISTANT

A. LES OUVRIERS D'ETAT

1. Environ 35.000 personnes, sur 80.000 fonctionnaires civils du ministère de la défense

Au 1^{er} janvier 2008, le ministère de la défense présentait un effectif de 78.778 personnels civils.

Les personnels civils du ministère de la défense se répartissent en trois catégories :

- les fonctionnaires (environ 40.000, soit plus de 50 % des personnels civils) ;
- les ouvriers d'Etat (environ 35.000, soit plus de 40 % des personnels civils) ;
- les contractuels (environ 5.000, soit moins de 10 % des personnels civils).

Les ouvriers de l'Etat travaillent en particulier dans l'aéronautique, la mécanique et la construction mécanique, l'électrotechnique, la pyrotechnie.

Ils sont notamment employés sur les bases aériennes, au sein des établissements du matériel ou du commissariat de l'armée de terre, dans les ports, les ateliers industriels de l'aéronautique (AIA), les centres d'essais de la

délégation générale pour l'armement (DGA) et les bases pétrolières du service des essences...

2. Près de la moitié des réductions d'effectifs civils prévus dans le cadre de la RGPP

Les ouvriers de l'Etat correspondaient à près de la moitié des réductions d'effectifs civils prévus dans le cadre de la RGPP.

Les réductions d'effectifs civils envisagés dans le cadre de la RGPP (2009-2014)

	Total
Fonctionnaires	9.916
Ouvriers d'Etat	7.500
Total	17.416*

* Réduction totale finalement ramenée à 12.150, du fait en particulier de l'absence de prise en compte des externalisations.

Source : ministère de la défense

3. La confirmation de l'indemnité de départ volontaire des ouvriers d'Etat

Par ailleurs, on rappelle que l'article 150 de la loi de finances initiale pour 2009 a donné valeur législative à l'indemnité de départ volontaire des ouvriers d'Etat¹¹⁴.

B. LA QUESTION DES DROITS À LA RETRAITE DES OUVRIERS D'ETAT EN CAS DE TRAVAUX INSALUBRES

1. Le cadre général : le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004

Les droits à la retraite des ouvriers d'Etat sont fixés par le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Ce décret prévoit que les pensions des ouvriers d'Etat sont versées par un fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE), géré par la Caisse des dépôts et consignations et fonctionnant sous le régime de la répartition.

La disposition qui nous intéresse ici est son article 21, qui prévoit que **la liquidation de la pension intervient à l'âge de 55 ans (au lieu de 60 ans)**

¹¹⁴ Il existe déjà une indemnité de départ volontaire pour les ouvriers d'Etat. Cependant, le présent article donne une valeur législative au nouveau dispositif, ce qui est un facteur de sécurité juridique, en particulier le cas en ce qui concerne l'exonération d'impôt sur le revenu.

si l'ouvrier a effectivement accompli quinze ans de services dans des emplois comportant des risques particuliers d'insalubrité.

2. Le texte qui pose problème : l'arrêté du 8 février 2007

Un arrêté du 8 février 2007¹¹⁵ prévoit que « *les ouvriers qui perçoivent des indemnités pour travaux insalubres les conservent :*

« - soit lorsque leur nouvel emploi ouvre droit à cette indemnisation ;

« - soit lorsqu'ils ont effectué au moins dix ans de travaux insalubres dans un emploi comportant des risques particuliers d'insalubrité. Dans ce cas, cette indemnisation sera versée dans la limite des conditions minimales prévues par l'article 21-II du décret du 5 octobre 2004 susvisé et dans la limite des quinze années nécessaires à la liquidation d'une retraite anticipée au titre de l'accomplissement de travaux insalubres. »

Comme on peut le constater, **cette disposition ne concerne pas les conditions d'admission à la retraite**, mais les seules indemnités pour travaux insalubres. Aussi, **la Caisse des dépôts et consignations refuse de considérer qu'elle permet aux ouvriers d'Etat concernés de bénéficier du droit à la retraite à l'âge de 55 ans**, dès lors qu'ils n'ont pas accompli quinze ans de services dans des emplois comportant des risques particuliers d'insalubrité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le I du présent article prévoit qu'un ouvrier d'Etat qui a exercé 10 ans de travaux dans un emploi comportant des risques particuliers d'insalubrité, puis a été muté ou déplacé (depuis le 1^{er} janvier 1997) dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation, **peut bénéficier de la liquidation d'une pension de retraite dès l'âge de 55 ans, même s'il n'a pas accompli de travaux insalubres pendant la durée de 15 ans normalement exigée.**

Le II du présent article précise que la liste des services et fonctions considérés comme faisant l'objet d'une restructuration ou d'une réorganisation est fixée par arrêté ministériel.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

¹¹⁵ Arrêté fixant le régime de maintien de la rémunération du personnel à statut ouvrier du ministère de la défense muté dans le cadre des restructurations.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a pour objet de faciliter les restructurations. Par ailleurs, selon le ministère de la défense, il ne devrait concerner que quelques dizaines de personnes chaque année.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article 6 sans modification.

CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AUX MODALITÉS DE CESSION DES INSTALLATIONS DE LA DÉFENSE ET DE LA RÉINDUSTRIALISATION

ARTICLE 7 (supprimé par l'Assemblée nationale)

Changement de statut de la société financière régionale pour l'emploi et le développement (SOFRED)

Commentaire : le présent article avait pour objet de transférer en totalité à l'Etat en détention directe, le capital de la société financière régionale pour l'emploi et le développement (SOFRED), filiale à 100 % de GIAT Industries, elle-même possédée à 100 % par l'Etat.

I. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ

La Société financière régionale pour l'emploi et le développement (SOFRED), qui emploie quelques dizaines de personnes, est une filiale de GIAT-Industries. Elle a été créée en 1993 pour accompagner la reconversion des bassins d'emploi du groupe GIAT-Industries.

Le présent article prévoyait que la SOFRED était transformée en société nationale, à compter du 1^{er} janvier 2009. La totalité de son capital devait donc être détenue directement par l'Etat.

Cette proposition, paradoxale si l'on considère que la SOFRED est une filiale à 100 % d'une société elle-même possédée à 100 % par l'Etat, venait de **la volonté de l'Etat de prendre effectivement le contrôle de la SOFRED, dès lors que la restructuration de GIAT-Industries est en voie d'achèvement**. Il s'agit, selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, de faire de la SOFRED *« pour le compte du ministère de la défense, l'outil financier appuyant l'action des sociétés de conversion au profit de la réindustrialisation, soit en direct, soit en partenariat »*. La SOFRED devait intervenir *« notamment sous forme de prêts participatifs rémunérés au sens des articles L. 313-13 et suivants du code monétaire et financier »*.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE

La commission de la défense de l'Assemblée nationale a estimé qu'il était préférable, pour ne pas déséquilibrer le bilan comptable de GIAT-Industries, de se contenter de prévoir le **transfert des titres** à l'Etat (la SOFRED n'étant plus transformée en « *société nationale* »). Par ailleurs, la rétroactivité du présent article au 1^{er} janvier 2009 a été supprimée.

Les différents états du présent article, avant sa suppression

	Le texte initial	Le texte adopté par la commission de la défense de l'Assemblée nationale
Statut de la SOFRED	I. – La Société financière régionale pour l'emploi et le développement (SOFRED), filiale de GIAT-Industries, est transformée en société nationale, à compter du 1er janvier 2009. La totalité du capital de cette société est détenue directement par l'Etat.	I. – La propriété des titres de participation de la Société financière régionale pour l'emploi et le développement (SOFRED) détenus par GIAT Industries est transférée à l'Etat à la date de promulgation de la présente loi. Ce transfert s'effectue à titre gratuit et ne peut donner lieu à perception de droit, taxe ou imposition d'aucune nature.
Fonctions de la SOFRED	Cette société agira au profit de la réindustrialisation des zones touchées par les restructurations de défense. La création de filiales en pleine propriété ou en partenariat est autorisée.	La SOFRED agit au profit de la réindustrialisation des zones touchées par les restructurations de défense. La création de filiales en pleine propriété ou en partenariat est autorisée.
Privatisation éventuelle de la SOFRED ou de ses filiales	II. – Le transfert au secteur privé de tout ou partie de la société nationale ou de ses filiales est autorisé dans les conditions prévues aux titres II et III de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations.	II. – Le transfert au secteur privé de tout ou partie de la SOFRED ou de ses filiales est autorisé dans les conditions prévues aux titres II et III de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations.

B. LA SUPPRESSION DE L'ARTICLE EN SÉANCE PUBLIQUE À L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT

Enfin, le présent article a été supprimé en séance publique à l'initiative du gouvernement lui-même, une disposition législative ne paraissant en effet pas nécessaire.

M. Hervé Morin, ministre de la défense, a notamment déclaré :
« Dans le cadre du nouvel élan que nous voulons donner à la SOFRED, deux dispositifs étaient possibles. Il s'avère que nous ne sommes pas obligés de passer par la loi. Le ministère de l'économie et des finances nous ayant donné des précisions juridiques indiquant que l'opération pouvait se faire par le biais du transfert du capital, il est inutile de procéder comme nous l'avions prévu lors du dépôt du projet de loi ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dès lors que le présent article n'est pas utile, la commission ne peut qu'être favorable à sa suppression.

Décision de la commission : votre commission vous propose de ne pas rétablir l'article 7.

ARTICLE 8

Prolongation jusqu'au 31 décembre 2014 du régime dérogatoire pour la cession des immeubles de la défense

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger jusqu'au 31 décembre 2014 la règle selon laquelle des immeubles peuvent être cédés par le ministère de la défense sans qu'ils aient été reconnus définitivement inutiles à l'Etat.

I. LE DROIT ACTUEL

Les biens immobiliers du ministère de la défense bénéficiaient, **jusqu'au 1^{er} janvier 2009**, d'une **dérogation** à la règle selon laquelle pour être cédé, un bien immobilier de l'Etat doit avoir été reconnu **définitivement inutile** à l'Etat.

La base juridique de cette dérogation était le III de l'article 73 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dite « Méhaignerie »¹¹⁶, qui prévoit que *« pour une période de vingt-deux années à compter du 1^{er} janvier 1987, il peut être dérogé aux dispositions des articles L. 53 et L. 54 du code du domaine de l'Etat, en ce qu'elles concernent l'obligation d'affectation ou d'utilisation préférentielle au profit des autres services de l'Etat, des immeubles remis par le ministère de la défense à l'administration des domaines »*. **Cette disposition a expiré au 1^{er} janvier 2009.**

Par ailleurs, la **règle de droit commun** est désormais définie par **l'article L. 3211-1** du code général de la propriété des personnes publiques, qui prévoit que *« lorsqu'ils ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire de l'Etat ou un établissement public de l'Etat, les immeubles du domaine privé de l'Etat peuvent être vendus dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat »*.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de **proroger jusqu'au 31 décembre 2014** la dérogation précitée.

¹¹⁶ Loi tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

Il en profite pour se référer explicitement à l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Ainsi, il propose de remplacer le III de l'article 73 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée par une disposition selon laquelle *« jusqu'au 31 décembre 2014, par dérogation aux dispositions de l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les immeubles affectés au ministère de la défense peuvent être remis au service chargé des domaines en vue d'une cession sans que ces immeubles soient reconnus comme définitivement inutiles à l'État. »*

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances ne peut qu'être favorable au présent article, qui devrait faciliter les cessions immobilières du ministère de la défense.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article 8 sans modification.

ARTICLE 9

Possibilité pour l'Etat de céder des emprises avant leur dépollution

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre la cession d'emprises de l'Etat avant leur dépollution.

I. LE DROIT EXISTANT

Le second alinéa de l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, inséré par l'article 126 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, à l'initiative de notre collègue député Guy Tessier, prévoit que lorsque l'Etat cède un immeuble, **les travaux de dépollution peuvent être mis à la charge de l'acquéreur.**

Ainsi, selon cet article, *« lorsque la cession [d'un immeuble de l'Etat] implique au préalable l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement [c'est-à-dire sa dépollution « normale »] ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'Etat peut confier au futur acquéreur le soin d'y faire procéder, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'Etat et l'acquéreur ».*

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de permettre la cession d'emprises de l'Etat **avant** leur dépollution, en apportant les modifications indiquées dans le tableau ci-après.

L'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques : comparaison du droit actuel et du droit proposé

Le droit actuel	Le droit proposé par le présent article (texte initial)
« Lorsque la cession [d'un immeuble de l'Etat] implique au préalable l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'Etat peut confier au futur acquéreur le soin d'y faire procéder, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'Etat et l'acquéreur. »	« Lorsque la cession [d'un immeuble de l'Etat] implique au préalable l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'Etat peut subordonner la cession à l'exécution sous son contrôle par l'acquéreur de ces mesures ou de ces travaux , le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'Etat et l'acquéreur. »

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, la commission de la défense de l'Assemblée nationale a précisé que l'exécution des travaux de dépollution devait être réalisée « *dans le cadre de la réglementation applicable* ».

L'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques : comparaison du droit actuel et du droit proposé

Le droit actuel	Le droit proposé par le présent article (texte initial)	Le droit proposé par le présent article (texte adopté par l'Assemblée nationale)
<p>« Lorsque la cession [d'un immeuble de l'Etat] implique au préalable l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'Etat peut confier au futur acquéreur le soin d'y faire procéder, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'Etat et l'acquéreur. »</p>	<p>« Lorsque la cession [d'un immeuble de l'Etat] implique au préalable l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'Etat peut subordonner la cession à l'exécution sous son contrôle par l'acquéreur de ces mesures ou de ces travaux, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'Etat et l'acquéreur. »</p>	<p>« Lorsque la cession [d'un immeuble de l'Etat] implique au préalable l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'Etat peut subordonner la cession à l'exécution sous son contrôle dans le cadre de la réglementation applicable par l'acquéreur de ces mesures ou de ces travaux, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'Etat et l'acquéreur. »</p>

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme réalisée par l'article 126 précité de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie permet au ministère de la défense de céder plus facilement ses immeubles, en permettant à l'Etat de confier à l'acquéreur le soin de faire procéder à la dépollution. Cependant, le fait que cette dépollution doive, selon la lettre de la rédaction actuelle, être réalisée avant la cession, est de nature à considérablement retarder cette dernière. En effet, les travaux de dépollution peuvent durer plusieurs années.

Comme cela est indiqué ci-avant, l'un des principaux aléas reposant sur les ressources exceptionnelles prévues d'ici 2014 est celui de la cession de biens immobiliers situés en province : alors que le produit de ces cessions était initialement évalué à environ 400 millions d'euros, il sera vraisemblablement bien moindre, à cause en particulier du dispositif de cessions à l'euro symbolique mis en place par l'article 67 de la loi de finances initiale pour 2009 (qui n'avait pas encore été décidé au moment de cette évaluation), et de l'effondrement des prix consécutif à la crise économique. Aussi, le présent article a perdu une grande part de son intérêt. Il est cependant susceptible de « débloquer » certaines situations locales.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article 9 sans modification.

CHAPITRE V OUVERTURE DU CAPITAL DE CERTAINES ENTREPRISES DU SECTEUR DE LA DÉFENSE

ARTICLE 10

Modification du statut de DCNS et des règles relatives à la mise à disposition d'agents publics

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre à DCNS de créer des filiales dans lesquelles elle ne serait pas majoritaire, et d'adapter les modalités de mise à disposition de son personnel à ses filiales.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TRANSFORMATION DE DCN EN DCNS : QUELQUES RAPPELS

L'article 78 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 a prévu :

1° la **clôture** au 31 décembre 2007 du **compte de commerce** n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire », ouvert par l'article 81 de la loi de finances pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967) ;

2° l'apport, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de la défense, de tout ou partie des droits, biens et obligations de l'Etat relatifs à la direction des constructions navales (DCN), à **une entreprise nationale régie par le code de commerce (DCNS)**, dont le capital initial était **détenu en totalité par l'Etat** ;

3° la **mise à disposition** de DCNS de divers agents préalablement employés par la DCN :

- sans limitation de durée dans le cas des ouvriers de l'Etat ;

- pour une durée maximale de 2 ans pour les fonctionnaires, les militaires et les agents sous contrat affectés à DCN.

B. LE DROIT RELATIF AUX SOCIÉTÉS AUXQUELLES DCNS A APPORTÉ DES ACTIFS

Afin de permettre à DCNS de nouer des partenariats, **la loi n° 2004-1487 du 30 décembre 2004** relative à l'ouverture du capital de DCN et à la création par celle-ci de filiales (alors adoptée sans modification par le Sénat) **a modifié l'article 78 précité**, qui prévoit désormais que DCNS peut créer des

filiales et prendre toute participation, notamment en procédant à un **apport partiel d'actifs**. Des **règles spécifiques** s'appliquent dans ce dernier cas.

1. Les règles relatives aux apports d'actifs

Ces règles concernent tout d'abord la **propriété du capital**. DCNS doit détenir, directement ou indirectement, la majorité du capital de la société concernée.

Elles concernent également les **modalités** de l'apport. Le traité d'apport est soumis à l'approbation du ministre de la défense et du ministre chargé de l'économie avant la tenue de l'assemblée générale approuvant l'apport. Il est également prévu que la société bénéficiaire de l'apport entre dans le champ de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public à compter de la réalisation de l'apport.

2. Les règles relatives au statut des ouvriers d'Etat

L'article 78 précité prévoit également des règles relatives au statut des ouvriers d'Etat. Ceux-ci sont mis à la disposition de la filiale dès la réalisation de l'apport. Ils bénéficient des droits reconnus aux salariés par la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

3. Les règles relatives au statut des autres agents

L'article 78 précité prévoit, dans le cas des militaires, des fonctionnaires et des agents sous contrat :

- que s'ils sont mis à disposition de DCNS, ils sont mis à disposition de la filiale jusqu'au 1^{er} juin 2005 ;
- que s'ils sont détachés auprès de DCNS, ils sont détachés auprès de cette filiale.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a pour objet de permettre à DCNS de disposer des possibilités normalement reconnues aux entreprises publiques.

Les modifications proposées par le présent article sont indiquées dans le tableau ci-après.

Les alinéas 4 à 10 de l'article 78 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 : le droit existant et le droit proposé

	Le droit existant	Le droit proposé par le présent article (texte initial)
	L'entreprise nationale peut créer des filiales et prendre toute participation, notamment en procédant à un apport partiel d'actifs.	
Dispositions relatives à la propriété du capital et aux modalités de l'apport	<p>Dans ce cas, lorsque, à la date de clôture de l'exercice précédant l'apport, le nombre de personnes affectées aux activités apportées dépasse 250 ou le chiffre d'affaires correspondant excède 375 millions d'euros :</p> <p>a) L'entreprise nationale DCN doit détenir, directement ou indirectement, la majorité du capital de la société bénéficiaire de l'apport. Les dispositions du titre II de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations s'appliquent en cas de transfert au secteur privé de toute fraction du capital de cette société ou de toute filiale de l'entreprise nationale qui la contrôle ;</p> <p>b) Le traité d'apport est soumis à l'approbation du ministre de la défense et du ministre chargé de l'économie avant la tenue de l'assemblée générale approuvant l'apport ;</p> <p>c) La société bénéficiaire de l'apport entre dans le champ de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public à compter de la réalisation de l'apport.</p>	<p>Le transfert au secteur privé des filiales créées en application de l'alinéa précédent est autorisé dans les conditions prévues au titre III de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations. Les dispositions des paragraphes I à III de l'article 10 de la loi du 6 août 1986 précitée sont applicables aux filiales transférées au secteur privé.</p>
Dispositions relatives aux ouvriers d'Etat	<p>Les ouvriers de l'Etat employés à une activité apportée à une société dont la majorité du capital est détenue, directement ou indirectement, par l'entreprise nationale DCN sont mis à la disposition de cette filiale dès la réalisation de l'apport. Ils bénéficient des droits reconnus aux salariés par les articles 6 à 30, 37, 40-1 et 40-2 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée dès lors que celle-ci s'applique à ladite filiale en comptabilisant ce personnel dans ses effectifs et par le chapitre VI du titre III du livre II ainsi que les titres II et III du livre IV du code du travail. Ils sont à ce titre électeurs et éligibles au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de cette filiale.</p>	<p>Lorsque l'entreprise nationale apporte ou transfère l'une de ses activités à une société dont l'entreprise nationale détient, directement ou indirectement, la majorité du capital et des droits de vote, les ouvriers de l'Etat affectés à cette activité sont mis à la disposition de cette société dès la réalisation de l'apport ou du transfert. Les ouvriers de l'Etat affectés aux activités apportées ou transférées dans les conditions définies au présent alinéa bénéficient alors des droits reconnus aux salariés par les articles 6 à 28, 37, 40-1 et 40-2 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public dès lors que celle-ci s'applique à ladite société en comptabilisant ce personnel dans ses effectifs. Ils sont à ce titre électeurs et éligibles au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de cette société.</p> <p>Lorsque l'entreprise nationale apporte ou transfère l'une de ses activités à une société dont l'entreprise nationale détient, directement ou indirectement, moins de la moitié et plus du tiers du capital et des droits de vote, les ouvriers de l'Etat affectés à cette activité sont mis à la disposition de cette société dès la réalisation de l'apport ou du transfert. Les</p>

	Le droit existant	Le droit proposé par le présent article (texte initial)
		<p>ouvriers de l'État affectés aux activités apportées ou transférées en application des dispositions prévues aux deux alinéas précédents bénéficient, au sein des sociétés à la disposition desquelles ils sont mis, des droits reconnus aux salariés par les titres I à V du livre III de la deuxième partie du code du travail ainsi que par le titre I du livre VI de la quatrième partie du même code.</p> <p>En dehors des cas d'apport ou de transfert d'activité à des filiales visés au sixième alinéa du présent article, les ouvriers de l'État mis à la disposition de l'entreprise nationale peuvent être mis à la disposition de toute société dont la majorité du capital et des droits de vote est détenue, directement ou indirectement, par l'entreprise nationale ou de tout groupement auquel participe l'entreprise nationale.</p>
<p>Dispositions relatives aux autres agents</p> <p><i>Mises à disposition</i></p> <p><i>Détachements</i></p>	<p>Les militaires, les fonctionnaires et les agents sous contrat, mis à la disposition de l'entreprise nationale, et employés à une activité apportée à une société dont la majorité du capital est détenue directement ou indirectement par l'entreprise nationale DCN, sont, du seul fait de cet apport, mis à la disposition de cette filiale jusqu'au 1er juin 2005.</p> <p>Les fonctionnaires et les militaires détachés auprès de l'entreprise nationale et employés à l'activité apportée à une filiale sont du seul fait de cet apport détachés auprès de cette filiale.</p>	<p>Les fonctionnaires et les militaires détachés auprès de l'entreprise nationale et employés à une activité transférée à une société dont l'entreprise nationale détient, directement ou indirectement, au moins un tiers du capital et des droits de vote, sont détachés auprès de cette société dès la réalisation du transfert.</p>

A. LA POSSIBILITÉ DE TRANSFÉRER DES FILIALES AU SECTEUR PRIVÉ, ET L'ADAPTATION DES RÈGLES RELATIVES AUX OUVRIERS D'ÉTAT

Le I du présent article propose :

- de permettre **le transfert des filiales au secteur privé**, en soumettant DCNS au **droit commun des entreprises publiques**, défini par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations ;
- de supprimer la règle selon laquelle DCNS ne pourrait réaliser d'apport que si elle détient la majorité du capital de l'entreprise concernée ;

- de préciser que ces filiales seraient soumises aux paragraphes I à III de l'article 10 de la loi du 6 août 1986 précitée, relatifs à la **protection des intérêts nationaux** dans les entreprises considérées comme « stratégiques » ;

- **d'adapter** en conséquence les règles relatives aux **ouvriers d'Etat**.

Si DCNS dispose d'un tiers du capital et des droits de vote de la filiale, les ouvriers d'État continueraient d'être mis à la disposition de la filiale, comme actuellement. De même, dans le cas où DCNS détient la majorité du capital et des droits de vote, ils continueraient d'être soumis à la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée. En revanche, **dans le cas où DCNS possède entre un tiers et la moitié du capital et des droits de vote, les ouvriers d'Etat, bien que toujours mis à disposition, seraient soumis aux règles de droit privé.**

Par ailleurs, les possibilités de mise à disposition des ouvriers d'Etat seraient élargies :

- aux filiales dont DCNS possède un tiers du capital, mais auxquelles elle **transfère** une activité (le droit actuel ne permettant de telle mise à disposition qu'en cas d'**apport** d'activité) ;

- en-dehors de tout apport ou transfert, à **toute société dont DCNS possède une certaine proportion du capital et des droits de vote** (la majorité selon le texte initial, le **tiers** selon le texte adopté par l'Assemblée nationale).

B. LE CAS DES FONCTIONNAIRES ET MILITAIRES DÉTACHÉS

Le II du présent article propose d'adapter la règle selon laquelle les fonctionnaires et militaires **détachés** auprès de DCNS sont détachés auprès de la filiale : DCNS ne devrait plus alors forcément disposer de la moitié du capital de la filiale, mais pourrait disposer de seulement un tiers du capital et des droits de vote.

La disposition relative aux **mises à disposition**, caduque, serait supprimée.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de ses rapporteurs, la commission de la défense de l'Assemblée nationale a apporté **cinq modifications** au présent article :

- une modification rédactionnelle¹¹⁷ ;

¹¹⁷ Il s'agit de remplacer les mots « en comptabilisant ce personnel dans ses effectifs » par les mots « , les ouvriers de l'État étant pris en compte dans le calcul des effectifs de la société ».

- une disposition selon laquelle, hors apport ou transfert d'activité, la mise à disposition d'une filiale d'ouvriers d'Etat ne peut se faire que « *sur leur demande et avec l'accord* » de DCNS ;

- un abaissement du seuil de la part du capital et des droits de vote (de la majorité au tiers) dont doit disposer DCNS dans une filiale pour permettre une telle mise à disposition ;

- une précision selon laquelle si cette part du capital et des droits de vote est comprise entre un tiers et 50 %, le droit privé s'applique aux ouvriers d'Etat, alors que si elle est supérieure à 50 %, ils sont soumis au régime de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée relative à la démocratisation du secteur public ;

- l'extension aux fonctionnaires et aux militaires détachés auprès de DCNS de la possibilité, hors transfert d'activité, d'être détachés, à leur demande et avec l'accord de DCNS, dans une filiale dont au moins un tiers du capital et des droits de vote est détenu par DCNS (possibilité que le texte initial réservait aux seuls ouvriers d'Etat).

La deuxième de ces modifications ayant été déclarée irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution, le texte discuté en séance publique présentait à cet endroit un « blanc ». Le texte adopté par la commission de la défense a alors été rétabli par un amendement du gouvernement.

Les alinéas 4 à 10 de l'article 78 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 : les modifications apportées par l'Assemblée nationale

	Le droit proposé par le texte initial du présent projet de loi	Le droit proposé par le texte adopté par l'Assemblée nationale
	L'entreprise nationale peut créer des filiales et prendre toute participation, notamment en procédant à un apport partiel d'actifs.	
Dispositions relatives à la propriété du capital et aux modalités de l'apport	Le transfert au secteur privé des filiales créées en application de l'alinéa précédent est autorisé dans les conditions prévues au titre III de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations. Les dispositions des paragraphes I à III de l'article 10 de la loi du 6 août 1986 précitée sont applicables aux filiales transférées au secteur privé.	Les [] I à III de l'article 10 de la même loi sont applicables aux filiales transférées au secteur privé.
Dispositions relatives aux ouvriers d'Etat	Lorsque l'entreprise nationale apporte ou transfère l'une de ses activités à une société dont l'entreprise nationale détient, directement ou indirectement, la majorité du capital et des droits de vote, les ouvriers de l'État affectés à cette activité sont mis à la disposition de cette société dès la réalisation de l'apport ou du transfert. Les ouvriers de l'État affectés aux activités apportées ou transférées dans les conditions définies au présent alinéa bénéficient alors des droits reconnus aux salariés par les articles 6 à 28, 37, 40-1 et 40-2 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public dès lors que celle-ci s'applique à ladite société,	
	en comptabilisant ce personnel dans ses effectifs. Ils sont à ce titre électeurs et éligibles au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de cette société.	les ouvriers de l'État étant pris en compte dans le calcul des effectifs de la société. Ils sont à ce titre électeurs et éligibles au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de cette société.

	Le droit proposé par le texte initial du présent projet de loi	Le droit proposé par le texte adopté par l'Assemblée nationale
	<p>Lorsque l'entreprise nationale apporte ou transfère l'une de ses activités à une société dont l'entreprise nationale détient, directement ou indirectement, moins de la moitié et plus du tiers du capital et des droits de vote, les ouvriers de l'État affectés à cette activité sont mis à la disposition de cette société dès la réalisation de l'apport ou du transfert.</p> <p>Les ouvriers de l'État affectés aux activités apportées ou transférées en application des dispositions prévues aux deux alinéas précédents bénéficient, au sein des sociétés à la disposition desquelles ils sont mis, des droits reconnus aux salariés par les titres I à V du livre III de la deuxième partie du code du travail ainsi que par le titre I du livre VI de la quatrième partie du même code.</p>	
	<p>En dehors des cas d'apport ou de transfert d'activité à des filiales visés au sixième alinéa du présent article, les ouvriers de l'État mis à la disposition de l'entreprise nationale peuvent être mis à la disposition de toute société dont la majorité du capital et des droits de vote est détenue, directement ou indirectement, par l'entreprise nationale ou de tout groupement auquel participe l'entreprise nationale.</p>	<p>En dehors des cas d'apport ou de transfert d'activités à des filiales visés au sixième alinéa du présent article, les ouvriers de l'État mis à la disposition de l'entreprise nationale peuvent, sur leur demande et avec l'accord de l'entreprise nationale, être mis à la disposition de toute société dont au moins un tiers du capital et des droits de vote est détenu, directement ou indirectement, par l'entreprise nationale, ou de tout groupement auquel participe l'entreprise nationale. Ils bénéficient des droits reconnus aux salariés énoncés dans le précédent alinéa. Lorsqu'ils sont mis à la disposition d'une société dont l'entreprise nationale détient, directement ou indirectement, la majorité du capital et des droits de vote, ils bénéficient des droits reconnus aux salariés par les articles 6 à 28, 37, 40-1 et 40-2 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée dès lors que celle-ci s'applique à ladite société, les ouvriers de l'État étant pris en compte dans le calcul des effectifs de la société. À ce titre, ils sont alors électeurs et éligibles au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de cette société.</p>
Détachements des fonctionnaires et militaires	<p>Les fonctionnaires et les militaires détachés auprès de l'entreprise nationale et employés à une activité transférée à une société dont l'entreprise nationale détient, directement ou indirectement, au moins un tiers du capital et des droits de vote, sont détachés auprès de cette société dès la réalisation du transfert.</p>	
		<p>En dehors des cas de transfert d'activité à des filiales visés à l'alinéa précédent, les fonctionnaires et les militaires détachés auprès de l'entreprise nationale peuvent, à leur demande et avec l'accord de l'entreprise nationale, être détachés dans une société dont au moins un tiers du capital et des droits de vote est détenu, directement ou indirectement, par l'entreprise nationale ou de tout groupement auquel participe l'entreprise nationale.</p>

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen en 2004 du projet de loi relatif à l'ouverture du capital de DCN et à la création par celle-ci de filiales¹¹⁸, **la commission des finances, dont le rapporteur était notre ancien collègue Yves Fréville, s'était félicitée de la possibilité alors donnée à DCNS de créer des filiales**¹¹⁹.

La commission des finances **ne peut donc que se réjouir du présent article, qui poursuit cette évolution.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article 10 sans modification.

¹¹⁸ Devenu la loi ° 2004-1487 du 30 décembre 2004 relative à l'ouverture du capital de DCN et à la création par celle-ci de filiales.

¹¹⁹ Rapport n° 134 (2004-2005) de M. Yves Fréville, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 décembre 2004.

ARTICLE 11

Privatisation de la société nationale des poudres et explosifs

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre la privatisation de la société nationale des poudres et explosifs (SNPE).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA SNPE, UNE SOCIÉTÉ PUBLIQUE CRÉÉE EN 1971

1. La création de la SNPE en 1971

La création en 1971 de la société nationale des poudres et explosifs (SNPE) a été rendue possible par la loi n° 70-575 du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et substances explosives.

Jusqu'alors, la fabrication des poudres et explosifs était un monopole de l'Etat. Ce monopole a été confirmé en 1797 par la loi du 13 fructidor de l'an V. Un décret du 13 novembre 1873 a rattaché le service des poudres et salpêtres au ministère de la guerre, devenu en 1926 le service des poudres.

La SNPE a été créée le 1^{er} mars 1971. Elle a bénéficié de l'apport d'actifs du service des poudres du ministère de la défense, en application de l'article 3 de la loi n° 70-575 précitée. Ces apports ont été réalisés au travers de deux conventions d'apport successives en date du 1^{er} décembre 1972 et du 22 novembre 1974.

2. Une société publique

L'article 3 de la loi n° 70-575 précitée prévoit que l'Etat détient « *la majorité du capital social* » de la SNPE.

L'Etat est actionnaire de la SNPE à hauteur de 99,972 %.

B. UNE SOCIÉTÉ QUI S'EST CONSIDÉRABLEMENT DIVERSIFIÉE

En 2007, le groupe SNPE a réalisé un chiffre d'affaires de 693 millions d'euros, dont 53 % à l'export. Il emploie plus de 3.500 personnes.

Il s'est **considérablement diversifié**, comme le montre son organisation en filiales spécialisées par marchés :

- SNPE matériaux énergétiques (qui fabrique en partie **le système de propulsion des fusées Ariane et des missiles balistiques français**) ;

- ISOCHEM (pharmacie et agrochimie) ;

- Bergerac NC (nitrocelluloses énergétiques – pour poudres et propergols – mais aussi nitrocelluloses industrielles, utilisées dans les encres et les vernis).



Source : site Internet de la SNPE

Si SNPE matériaux énergétiques est actuellement rentable, les autres filières ont des résultats négatifs ou très faiblement positifs.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose :

- de supprimer la disposition de l'article 3 précité de la loi n° 70-575 du 3 juillet 1970 selon laquelle la SNPE (dont le nom n'apparaît pas) est une société « nationale » et dont l'État détient « la majorité du capital social » ;

- d'autoriser, dans ce même article 3, la SNPE à transférer des filiales au secteur privé, selon les modalités de droit commun définies par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, tout en précisant que ces filiales seraient soumises aux paragraphes I à III de l'article 10 de cette même loi, relatifs à la **protection des intérêts nationaux** dans les entreprises considérées comme « stratégiques » ;

L'article 3 de la loi n°70-575 du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et substances explosives

	Le droit actuel	Le droit proposé par le présent article
Statut de la SNPE	L'Etat peut apporter ou donner en gérance sous forme de contrat de location des actifs du service des poudres, nécessaires à l'exploitation, à une société nationale régie par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et dont l'Etat détiendra la majorité du capital social. L'objet de cette société sera notamment d'assurer les opérations définies à l'article 1er qui lui seront confiées par l'Etat. Cet apport pourra être subordonné à la condition que la société assume les obligations contractées par l'Etat. Les transferts de biens correspondants seront exonérés de droits et taxes.	L'Etat peut apporter ou donner en gérance sous forme de contrat de location des actifs du service des poudres, nécessaires à l'exploitation, à une société nationale régie par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et dont l'Etat détiendra la majorité du capital social . L'objet de cette société sera notamment d'assurer les opérations définies à l'article 1er qui lui seront confiées par l'Etat. Cet apport pourra être subordonné à la condition que la société assume les obligations contractées par l'Etat. Les transferts de biens correspondants seront exonérés de droits et taxes.
Transferts d'actifs de la SNPE au secteur privé	La propriété des actifs de la société mentionnée à l'alinéa précédent qui sont nécessaires à la production et la vente des poudres et de substances explosives destinées à des fins militaires peut être transférée au secteur privé conformément aux dispositions de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations.	Le transfert au secteur privé des filiales constituées ou acquises par la société mentionnée au premier alinéa est autorisé dans les conditions prévues par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations. Les I à III de l'article 10 de la même loi sont applicables aux filiales transférées au secteur privé en application de l'alinéa précédent.

- d'inscrire la SNPE sur la liste annexée à la loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 de privatisation, qui fixe la liste des entreprises devant être privatisées.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a pour objet de **permettre le rapprochement de SNPE Matériaux énergétiques (SME) et Snecma Propulsion solide (SPS), société du groupe Safran.**

Auditionné par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, M. Antoine Gendry, président-directeur général de la SNPE, a déclaré le 21 décembre 2009 : *« Les intentions sont relativement simples : il s'agit d'optimiser la filière de propulsion stratégique et spatiale, notamment avec **un missile de plus longue portée que le M51**. Les dernières orientations fixées par le Président de la République privilégient l'aspect stratégique et de dissuasion avec une augmentation de la portée et de la précision de nos missiles. La propulsion est déterminante pour répondre à cet objectif, avec une parfaite coordination entre la tuyère et le combustible. Pour ce qui est des aspects légaux, nous ne donnerons pas une carte blanche à l'acheteur. Nous veillerons à ce que l'accord prenne en compte les préoccupations relatives au maintien de l'outil de production, de la recherche, des compétences et des hommes, et sans doute de l'emploi ».*

La commission des finances ne peut être que favorable au présent article, qui doit contribuer au renforcement de la dissuasion nucléaire française.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article 11 sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juillet 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de MM. François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guéné sur le projet de loi n° 462 (2008-2009), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. François Trucy, rapporteur pour avis**, a souligné que les lois de programmation militaire s'inscrivent dans le cadre d'orientations à plus long terme définies par des « livres blancs ». Il y a eu, à ce jour, trois livres blancs, publiés en 1972, 1994 et 2008, et rédigés par des commissions présidées, respectivement, par MM. Michel Debré, Marceau Long et Jean-Claude Mallet. Les lois de programmation militaire ont un champ désormais très large : alors qu'initialement elles se contentaient de prévoir les crédits d'équipement, elles définissent désormais l'ensemble de la politique de défense, grâce en particulier à un rapport annexé fixant des objectifs opérationnels. En revanche, leur rôle normatif est faible : les autorisations d'engagement et les crédits de paiement qu'elles prévoient sont du domaine exclusif des lois de finances. Compte tenu de la durée des grands programmes d'armement, elles se contentent, pour l'essentiel, de tirer les conséquences de décisions prises antérieurement. Si leur intitulé se réfère habituellement à une période de quatre ou six ans, cet horizon ne correspond qu'à celui des crédits de paiement : elles prévoient en effet des acquisitions de matériels à bien plus long terme, parfois à l'horizon d'une quinzaine d'années. Ce sont ces prévisions d'acquisitions à long terme, plus que les crédits de paiement prévus à moyen terme, qui constituent le véritable apport d'une loi de programmation militaire.

Le présent projet de loi retient une durée de six ans pour la programmation des crédits de paiement, mais il prévoit également que la présente programmation sera révisée au bout de quatre ans, c'est-à-dire en principe en 2012. Une nouvelle loi de programmation, de six ans, mais elle aussi révisable au bout de quatre ans, doit alors couvrir la période 2013-2018. Il s'agit de prendre compte l'évolution du contexte stratégique, mais aussi la situation des finances publiques, qui ne permettra peut-être pas la croissance de 1 % des dépenses en volume prévue à compter de 2012. Une autre innovation du présent projet de loi, celle-ci non prévue, consiste en son examen particulièrement tardif. Si, sur les huit lois de programmation précédentes, trois ont été promulguées au cours de leur première année d'application, cette promulgation n'a jamais été postérieure au mois de mai.

Le présent projet de loi prévoit une croissance des dépenses (avant prise en compte du plan de relance de l'économie) de 0 % en volume jusqu'en

2011 puis de 1 % en volume ensuite. Les dépenses passeraient de 30 milliards d'euros en 2008 à 33 milliards en 2020 (en euros de 2008) et les dépenses d'équipement de 15,5 milliards d'euros en 2008 à 20 milliards en 2020 (en euros de 2008). Le financement doit être en partie assuré par des ressources exceptionnelles, pour un montant de 3,7 milliards d'euros.

Le présent projet de loi fait preuve de réalisme, en abandonnant le « modèle d'armée 2015 », qui coûterait 35 milliards d'euros de plus jusqu'en 2015. La part dans le produit intérieur brut (PIB) des dépenses de défense passerait de 1,6 à 1,4 point jusqu'en 2020. Les marges de manœuvre sont faibles : il est urgent de renouveler certains matériels, et le mode d'indexation des contrats d'armement entraîne une augmentation du coût supérieure d'un point à l'inflation.

Les sommes en jeu ont considérablement varié depuis le Livre blanc. Sur la période 2009-2014, le texte initial du présent projet de loi prévoyait 1,66 milliard d'euros (de 2008) de plus que le Livre blanc. Après prise en compte du plan de relance de l'économie, ce montant est passé à 2,73 milliards d'euros. En sens inverse, la combinaison d'une faible inflation et de la décision du Gouvernement de ne pas respecter la loi de programmation des finances publiques devrait réduire les crédits de paiement de la mission « Défense » de 5 milliards d'euros (courants) jusqu'en 2014, et son « pouvoir d'achat » d'environ 2 milliards d'euros.

En raison d'une modification de la prévision d'inflation en cours de discussion budgétaire, la loi de finances initiale pour 2009 prévoit 150 millions d'euros de plus que ce qui découlerait du projet de loi. Le Gouvernement a par ailleurs fait part, dans son rapport relatif au débat d'orientation des finances publiques pour 2010, de son intention d'utiliser la réserve de budgétisation pour majorer les crédits de paiement pour 2010 de 30 millions d'euros par rapport à ce que prévoit le projet de loi.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a indiqué que, sur les 54 000 suppressions d'équivalents temps plein (ETP) prévues de 2008 à 2015, les deux tiers (soit 36 000) proviendraient de la révision générale des politiques publiques (RGPP), et seraient donc sans impact sur les capacités opérationnelles. Le tiers restant (soit 18 000) proviendrait du Livre blanc, avec dans la plupart des cas un impact sur les capacités opérationnelles. Si les économies « brutes » permises par les réductions d'effectifs de 2009 à 2014 seraient de l'ordre de 5 milliards d'euros, après prise en compte des dépenses induites par la réforme (plan d'accompagnement des restructurations, dépenses d'infrastructure), les économies « nettes » seraient de seulement 2 milliards d'euros. Les réductions d'effectifs concerneraient essentiellement le soutien, avec une plus grande mutualisation des moyens dans le cadre des futures bases de défense, et la réforme du maintien en condition opérationnelle du matériel (MCO).

Les ressources exceptionnelles sont un facteur d'incertitude pour l'année 2009. Dans le cas des cessions de fréquences hertziennes (d'un

montant évalué à 1,5 milliard d'euros, dont 0,6 milliard d'euros devait être perçu en 2009), aucune recette ne sera perçue cette année. Dans celui des cessions de biens immobiliers (initialement évaluées à 2 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros en 2009), la vente à la société de portage ne devrait avoir lieu qu'en octobre prochain, et les cessions en province devraient rapporter beaucoup moins que prévu. Le retard de perception des recettes en 2009 devrait être surmonté : sur le 1,6 milliard d'euros initialement prévu, 360 millions d'euros ont déjà été perçus (correspondant au solde positif du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et au versement d'une soulte par la Société nationale immobilière) ; la moindre inflation devrait permettre d'économiser 300 millions d'euros, le ministère de la défense sera autorisé à consommer plusieurs centaines de millions d'euros de reports de crédits, et, compte tenu du faible niveau de ces ressources exceptionnelles rapportées à l'ensemble des crédits de paiement de l'Etat, les charges correspondantes devraient sans difficulté pouvoir être en partie reportées sur 2010.

M. Jean Arthuis, président, a craint que la dette de la future société de portage doive ensuite être reprise par l'Etat.

M. François Trucy, rapporteur pour avis, a indiqué que la modernisation des principaux matériels devrait se traduire jusqu'en 2020 par une augmentation considérable de la puissance de feu. Ainsi, malgré la diminution des parcs, le nombre d'intercepteurs pouvant utiliser des missiles modernes serait multiplié par trois, la capacité d'emport de bombes de la flotte d'avions de combat par deux, celle de la flottille embarquée sur le porte-avions par plus de dix et la capacité d'emport de missiles à lancement vertical de la flotte de frégates par cinq.

Si les trois armées doivent avoir 225 000 combattants en 2014, la capacité de projection de forces terrestres serait bien plus faible : l'armée de terre devrait compter 130 000 combattants, dont un « réservoir » de forces projetables de seulement 90 000 combattants, ce qui correspond à une capacité de projection de 20 000 combattants de manière permanente avec relève et, selon l'objectif fixé par le présent projet de loi, de 30 000 combattants pour une durée d'un an sans relève (dans un délai de six mois). L'objectif de projection un an sans relève est donc nettement revu à la baisse : il était en effet de 50 000 combattants (sans indication de délai) selon la loi de programmation militaire 2003-2008. Cette situation est préoccupante si l'on considère que, selon les estimations usuelles, pour attaquer une armée ennemie il faut disposer d'effectifs au moins équivalents, et si possible au moins deux fois supérieurs. Ces ratios ne sont à ce stade pas remis en cause par les nouvelles technologies. Avec 30 000 combattants, la France pourrait donc, au mieux, affronter des forces d'un effectif équivalent. L'armée française est donc nécessairement amenée à intervenir dans le cadre de coalitions. Les capacités de projection européennes sont cependant limitées.

Ce niveau relativement décevant des capacités de projection, alors que les effectifs de l'armée de terre devraient lui permettre de projeter de

l'ordre de 40 000 combattants, s'explique essentiellement par deux « goulets d'étranglement » : l'insuffisance de certains équipements de l'armée de terre et les lacunes en matière de transport à longue distance. Cependant, les capacités de transport à 8 000 km devraient être de l'ordre de 40 000 combattants en quatre mois à l'horizon 2020-2025, ce qui conduit les rapporteurs pour avis à se demander s'il ne serait pas souhaitable, lors de la révision de la loi de programmation en 2012, de fixer pour cette échéance un tel objectif de projection. Les investissements permettant d'accroître la capacité de projection ou d'en accélérer le délai sont probablement parmi ceux dont le rapport efficacité/coût est le plus élevé. Les capacités de transport devraient cependant diminuer à court terme, à cause du retard du programme A400M.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, s'est efforcé d'évaluer les principaux aléas. Il va de soi que cet exercice est purement indicatif, et que ces risques sont de simples possibilités. Si l'ensemble des aléas se réalisaient, ce sont 7 milliards d'euros qui manqueraient, dont 3,5 milliards du fait de la crise économique. L'ordre de grandeur serait donc analogue à celui des lois de programmation précédentes. Ces aléas ne signifient pas, bien entendu, que le présent projet de loi présenterait un « manque de financement » de cet ordre de grandeur. En effet, certains de ces aléas ne se concrétiseront probablement pas. Ces aléas concernent en particulier les ressources exceptionnelles, l'inflation plus faible que prévu, le risque d'un maintien du « zéro volume » de 2012 à 2014, le coût des opérations extérieures (OPEX) et du MCO, le cours du pétrole, le risque que les réductions d'effectifs résultent majoritairement de moindres embauches, et les succès à l'exportation du Rafale.

M. François Trucy, rapporteur pour avis, a indiqué que la commission ne s'est pas saisie des articles 12 à 14, relatifs au secret de la défense nationale, qui n'ont pas de caractère financier.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si la France a les moyens de sa politique.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a souligné que ces moyens ont déjà été considérablement réduits par rapport à ce que prévoyait le « modèle d'armée 2015 ».

M. François Trucy, rapporteur pour avis, a estimé qu'une forte inflation pourrait accroître le pouvoir d'achat de la mission « Défense », dont le présent projet de loi définit les crédits de paiement en euros constants, alors que ses dépenses ne dépendent que partiellement de l'inflation.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur les perspectives de construction du second porte-avions.

MM. François Trucy et Charles Guené, rapporteurs pour avis, ont exprimé leur pessimisme à cet égard.

A l'issue de ce débat, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis (articles premier à 4 et 6 à 11).**

ANNEXES

I. L'ÉVOLUTION DES SOMMES EN JEU DU LIVRE BLANC AU PLAN DE RELANCE

A. UNE PROGRAMMATION DES RESSOURCES QUI A CONSIDÉRABLEMENT VARIÉ DEPUIS LE LIVRE BLANC

1. Le texte initial du présent projet de loi : 1,8 milliard d'euros de plus que prévu par le Livre blanc (en euros de 2008)

Le *Livre blanc* de 2008 fixe les principes suivants :

- de 2009 à 2011, **l'ensemble** constitué par les crédits de paiement et les ressources exceptionnelles est stable en volume ;
- de 2012 à 2020, les crédits de paiement augmentent de 1 % par an en volume.

Les moyens financiers consacrés à la défense, selon le *Livre blanc* de 2008

« La France consacrera à sa défense un effort financier majeur et cohérent avec les choix retenus pour ses capacités militaires. Ainsi, les crédits de défense ne baisseront pas. Dans un premier temps, les ressources annuelles (hors charges de pensions) seront maintenues en volume, c'est-à-dire croissant au rythme de l'inflation. Elles pourront comporter des ressources exceptionnelles. Dans un second temps, dès l'année 2012, le budget sera accru au rythme de 1 % par an, en volume, c'est-à-dire de 1 % en plus de l'inflation. D'ici 2020, l'effort total consenti pour la défense, hors pensions, s'élèvera à 377 milliards d'euros. En parallèle, les restructurations se traduiront par une diminution importante des effectifs sur six à sept ans et une réduction des coûts de fonctionnement du ministère et des armées. Les marges qui seront dégagées seront intégralement réinvesties au profit de la condition du personnel, mais surtout au profit du budget d'équipement qui passera de 15,5 milliards d'euros par an en moyenne en 2003-2008 à 18 milliards d'euros en moyenne par an pour la période 2009-2020. »

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

L'article 3 du présent projet de loi est nettement plus favorable à la mission « Défense » que ne le prévoit le *Livre blanc*. En effet, alors que le *Livre blanc* indique que la norme de stabilisation en volume de 2009 à 2011 concerne **l'ensemble** des ressources, le présent projet de loi l'applique en 2010 et en 2011¹²⁰ **aux seuls crédits de paiement**, les ressources exceptionnelles venant en supplément. En prenant en compte le fait que les crédits de paiement diminuent de 1,8 % en 2009 (et ne sont stabilisés qu'en 2010 et 2011), il en découle **un supplément net de ressources de 1,66 milliard d'euros sur la période 2009-2014, par rapport à ce que prévoit le *Livre blanc*.**

¹²⁰ En 2009, la stabilité des ressources totales par rapport à 2008 n'est cependant assurée qu'en prenant en compte une partie des ressources exceptionnelles.

Le présent projet de loi exprime les crédits de la mission « Défense » à « **périmètre 2008** » et en **euros 2008**, alors que la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui prévoit en son article 6 les crédits des différentes missions pour les années 2009, 2010 et 2011, les définit à **périmètre 2009** et en **euros courants**. Une fois corrigés de l'inflation prévue lors de l'examen du projet de loi, les crédits prévus par la loi de programmation des finances publiques sont supérieurs d'environ **400 millions d'euros** par rapport à ceux figurant dans le présent projet de loi dans sa rédaction initiale. Cet écart correspond à la prise en compte du **changement de périmètre** intervenu en 2009.

La mission « Défense » hors pensions : du Livre blanc au texte initial du PJJ programmation des finances publiques 2009-2012 et au texte initial du présent PJJ
(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaux		
														2009-2011	2009-2014	2009-2020
Livre blanc (ressources totales)																
Croissance en volume		0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00			
Ressources totales (euros de 2008)	30,22	30,22	30,22	30,22	30,52	30,83	31,14	31,45	31,76	32,08	32,40	32,73	33,05	90,66	183,15	376,62
Présent projet de loi (texte initial)																
<i>Montants en euros 2008 et à périmètre 2008</i>																
Crédits de paiement	30,22	29,65	29,65	29,65	30,32	30,73	31,14							88,95	181,14	
Ressources exceptionnelles		1,61	1,22	0,54	0,20	0,10	0,00							3,37	3,67	
Ressources totales	30,22	31,26	30,87	30,19	30,52	30,83	31,14							92,32	184,81	
Ecart/Livre blanc		1,06	0,67	-0,01	0,02	0,02	0,02							1,72	1,79	
<i>Evolution en volume à périmètre 2008 (en %)</i>																
Crédits de paiement		-1,8	0,0	0,0	2,3	1,3	1,3							-0,6	0,5	
Recettes totales		3,5	-1,2	-2,2	1,1	1,0	1,0							0,0	0,5	
Projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2011 (texte initial) (crédits de paiement)																
Crédits de paiement à périmètre 2009 et en euros courants		30,38	30,90	31,44										92,72		
Hypothèse d'inflation alors retenue par le gouvernement (en %)		2,00	1,75	1,75												
Crédits de paiement à périmètre 2009 et en euros constants		29,77	29,77	29,77										89,33		
Ecart/PJ LPM (texte initial) = changement de périmètre		0,14*	0,14*	0,13*										0,41		

Les chiffres autres que ceux des cases en grisé sont des hypothèses ou sont calculés par les rapporteurs pour avis. * Chiffres confirmés par le ministère de la défense.

Sources : textes mentionnés, calculs des rapporteurs pour avis

2. Le texte du présent projet de loi après prise en compte du plan de relance : 2,9 milliards d'euros de plus que prévu par le Livre blanc (+ 1,1 milliard d'euros par rapport au texte initial) (en euros de 2008)

a) Un plan de relance évalué à 1,71 milliard d'euros de 2008 en 2009-2010 par le présent projet de loi, ce qui est désormais sous-évalué du fait de la révision à la baisse des perspectives d'inflation

D'un point de vue juridique, les crédits relatifs au plan de relance dont bénéficie la défense sont et resteront définis non par le présent projet de loi, qui n'a pas le statut de loi de finances, mais par **la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009**.

Les montants concernés inscrits dans la mission « Plan de relance de l'économie », c'est-à-dire **bruts** des diminutions des crédits de la mission « défense » prévus à partir de 2011, sont de très exactement **1.755 millions d'euros**, dont **985 millions d'euros en 2009** et **770 millions d'euros en 2010**. Sur la base d'une hypothèse d'inflation de 0 % en 2009 et 1 % en 2010, correspondant au consensus actuel des conjoncturistes¹²¹, cela équivaut, pour chacune de ces deux années, à respectivement 983 millions d'euros et 760 millions d'euros en euros de 2008. Or, le présent projet de loi retient les chiffres de 970 et 940 millions d'euros. Ce léger écart vient du fait que **les hypothèses d'inflation du gouvernement ne sont plus d'actualité**.

¹²¹ 0,1 % en 2009 et 1,1 % en 2010 (Consensus Forecasts, juin 2009).

Les crédits du plan de relance concernant la défense, selon la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009
(« Programme exceptionnel d'investissement public »)

(en millions d'euros courants)

Action	Sous-action	2009		2010
		AE	CP	CP
Action 02 : Enseignement supérieur et recherche	Technologies de défense	110	110	0
Action 03 : Équipements de défense et de sécurité	Équipements de défense	1425	725	700
Action 04 : Patrimoine	Immobilier de la Défense	220	150	70
	<i>Dont :</i>			
	<i>Rattrapage d'entretien tranches conditionnelles sur marchés existants</i>	50	50	0
	<i>Nécropoles</i>	140	70	70
	<i>Dépollution</i>	5	5	0
	<i>Rénovation énergétique</i>	10	10	0
		15	15	0
Total		1 755	985	770
Conversion en euros de 2008 par les rapporteurs pour avis :				
Hypothèse d'inflation hors tabac retenue, à titre indicatif, par les rapporteurs pour avis (en %)		0	0	1
Total en euros de 2008		1755	985	770
Montant figurant dans le présent projet de loi (en euros de 2008)		1710*	970*	740*

NB. Il faut ajouter à ces augmentations de crédits **0,5 milliard d'euros** au titre de la consommation de reports du ministère de la défense destinée à accélérer le paiement de ses dettes envers les PME. Cette mesure ne nécessite pas l'ouverture de crédits mais pèsera sur le déficit budgétaire en exécution.

* Ces montants ont été calculés par le gouvernement sur la base d'une hypothèse d'inflation de 2 % en 2009 et 1,75 % en 2010 et ne sont donc plus valides.

Source : *commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances rectificative de janvier 2009 (annexe « Analyse par mission des modifications de crédits proposés »)*

b) Les principaux matériels concernés par le plan de relance

Il convient de distinguer **trois cas de figure** :

- l'anticipation de dépenses prévues d'ici 2014 ;
- l'anticipation de dépenses prévues entre 2015 et 2020 ;
- les dépenses nouvelles.

Dans le **premier cas**, sont concernées en particulier :

- la commande anticipée de **petits véhicules protégés (PVP)**, dont la cadence doit passer de 200 véhicules par an à 300 véhicules par an, ce qui aura pour conséquence d'entraîner la livraison avant 2015 de véhicules qui auraient

dû l'être après cette date, et surtout **d'accélérer les livraisons au cours de la présente programmation**¹²² ;

- « *l'accélération de la production de deux avions Rafale* », prévue par la loi de finances rectificative de janvier 2009¹²³.

Dans le cas de **l'anticipation** de dépenses initialement prévues **entre 2014 et 2020**, sont essentiellement concernées :

- l'acquisition d'un bâtiment de projection et de commandement (BPC), initialement prévue postérieurement à 2014 ;

- l'acquisition de 58 VBCI, conformément au tableau ci-après.

L'anticipation de l'acquisition de 58 VBCI

	Parc 2008	Acquisitions			Parc 2020
		2009- 2014	2015- 2020	2009- 2020	
Texte initial	41	495	94	589	630
Texte adopté par l'Assemblée nationale (après amendement du gouvernement)	41	553	36	589	630
Evolution	0	58	-58	0	0

Source : *commission des finances du Sénat, d'après les versions successives du présent projet de loi*

Dans le cas des matériels **non prévus par le texte initial**, sont concernés en particulier 5 hélicoptères de manœuvre EC725 Caracal, et une « *quinzaine de véhicules très fortement protégés* » (selon les termes du nouveau texte du rapport annexé), concrètement des blindés Aravis, destinés au génie en Afghanistan.

Les contrats concernés étant couverts par le secret industriel, il n'est pas possible de présenter les montants exacts. Les ordres de grandeur, indiqués par diverses sources publiques, sont les suivants.

¹²² Le ministère de la défense a indiqué aux rapporteurs pour avis qu'il s'agit de livrer 540 véhicules en 2009 et 2010 au lieu de 298 initialement prévus. Par ailleurs, il donne sur son site Internet les informations suivantes : « La Délégation générale pour l'armement (DGA) a commandé, le 8 janvier 2009 à Panhard General Défense, 232 petits véhicules protégés (PVP), ce qui porte à 546 le nombre de PVP commandés à ce jour, dont 218 ont déjà été livrés à l'armée de Terre. (...) Le marché initial de réalisation du programme PVP, passé en septembre 2004, prévoyait la livraison de 200 PVP par an à partir de fin 2007 et jusqu'en 2012. L'accélération des livraisons et des commandes décidée dans le cadre du plan de relance économique permettra à Panhard d'augmenter sa cadence de production jusqu'à 300 PVP par an. L'objectif final du programme PVP est de 1500 véhicules livrés en 2015 » (communiqué de presse, janvier 2009).

¹²³ Le nombre total d'avions devant être livrés de 2009 à 2014 n'étant pas fixé par le présent projet de loi, les négociations étant en cours avec l'industriel, on peut s'interroger sur la base à partir de laquelle serait définie cette anticipation.

**Les principales dépenses d'équipement prévues dans le cadre du plan de relance :
quelques ordres de grandeur indicatifs**

(en millions d'euros)

	Coût unitaire indicatif	Nombre	Coût total indicatif
Anticipation de dépenses initialement prévues d'ici 2014			
PVP	0,15	242	35
Rafale	100	2	200
Anticipation de dépenses initialement prévues postérieurement à 2014			
BPC	400	1	400
VBCI	4	58	232
Nouvelles dépenses			
EC725 Caracal	40	5	200
Aravis	1	15	15
			≈ 1.000*

* Sur un total de 1.425 millions d'euros en 2009 et 2010 pour les dépenses d'équipement dans le cadre du plan de relance.

Source : commission des finances du Sénat, d'après des sources publiques

Le principal programme concerné par le plan de relance est donc celui du BPC (environ 400 millions d'euros). Ensuite viennent les programmes VBCI, Rafale et EC725 Caracal, pour un montant de l'ordre de 200 millions d'euros dans chaque cas.

c) Une augmentation nette des crédits de seulement 1,1 milliard d'euros par rapport au texte initial

Divers **amendements du gouvernement**, tendant en particulier à prendre en compte le plan de relance, ont été adoptés par la **commission de la défense de l'Assemblée nationale**.

Par rapport au texte initial, l'augmentation **nette** des crédits de paiement en résultant est de **1,07 milliard d'euros** sur la période 2009-2014. Elle provient de **deux évolutions en sens inverse** :

- la contribution de la mission « Plan de relance de l'économie » estimée on l'a vu à **1,71 milliard d'euros**, et désormais sous-évaluée du fait de l'évolution des perspectives d'inflation ;

- une diminution nette des crédits de paiement de la mission « Défense » de **0,64 milliard d'euros**, concentrée sur la période **2011-2014**, et qui résulte elle-même de **deux phénomènes** : une diminution de 0,98 milliard d'euros des dépenses d'équipement, pour prendre en compte le fait que le plan de relance consiste essentiellement en l'anticipation de certaines dépenses en début de loi de programmation ; et, sans lien avec le plan de relance, une augmentation des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 0,35 milliard d'euros (0,4 milliard d'euros sur la totalité de la période), correspondant à des réallocations de ressources internes à la mission « Défense ».

Les modifications apportées par le plan de relance de l'économie aux dépenses prévues par le texte initial

(en milliards d'euros de 2008)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2010	2011-2014	2009-2014
Crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » (augmentation brute)	0,97	0,74	-	-	-	-	1,71	-	1,71
Crédits de la mission « Défense »	-	-	-0,10	-0,13	-0,17	-0,24	-	-0,64	-0,64
Montant net des augmentations de crédits	0,97	0,74	-0,10	-0,13	-0,17	-0,24	-	-	1,07
<i>Dont :</i>									
Equipements (plan de relance)	0,96	0,70	-0,17	-0,23	-0,25	-0,33	1,66	-0,98	0,68
<i>dont :</i>									
<i>Etudes de défense hors dissuasion</i>				0,03*			0,05	0,10	0,15
<i>Grands programmes hors dissuasion</i>				0,09*			0,18	0,37	0,55
Autres (hors plan de relance)	0,01	0,04	0,08	0,10	0,08	0,09	0,05	0,35	0,40

* Moyenne annuelle.

Source : calculs des rapporteurs pour avis, à partir de la version initiale du présent projet de loi et de celle adoptée par l'Assemblée nationale

d) Des ressources désormais supérieures de 2,7 milliards d'euros en 2009-2014 par rapport à ce que prévoit le Livre blanc

Compte tenu du supplément initial précité de 1,66 milliard d'euros, le supplément total de crédits de paiement par rapport au *Livre blanc* est donc de **2,73 milliards d'euros** sur la période 2009-2014.

Cela n'empêche pas que le taux de croissance moyen en volume des ressources totales (0,4 %) soit légèrement inférieur au taux prévu par le texte initial (0,5 %). En effet, les dépenses de l'année 2014 seraient légèrement inférieures (de 0,24 milliard d'euros) à celles prévues par le texte initial.

La mission « Défense » hors pensions (à périmètre 2008) : du Livre blanc au présent projet de loi modifié en fonction du plan de relance
(en milliards d'euros de 2008 et au périmètre de 2008)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-2011	2009-2014	2009-2020
Livre blanc (ressources totales)																
Croissance en volume		0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00			
Ressources totales	30,22	30,22	30,22	30,22	30,52	30,83	31,14	31,45	31,76	32,08	32,40	32,73	33,05	90,66	183,15	376,62
Présent projet de loi (texte initial)																
Crédits de paiement	30,22	29,65	29,65	29,65	30,32	30,73	31,14							88,95	181,14	
Ressources exceptionnelles		1,61	1,22	0,54	0,20	0,10	0,00							3,37	3,67	
Ressources totales	30,22	31,26	30,87	30,19	30,52	30,83	31,14							92,32	184,81	
<i>Croissance en volume (en %)</i>		3,5	-1,2	-2,2	1,1	1,0	1,0							0,0*	0,5*	
Présent projet de loi (modifié par l'Assemblée nationale pour prendre en compte le plan de relance)																
Crédits de paiement	30,22	29,65	29,65	29,55	30,19	30,56	30,90							88,85	180,50	
Ressources exceptionnelles		1,61	1,22	0,54	0,20	0,10	0,00							3,37	3,67	
Contribution de la mission « Plan de relance de l'économie »		0,97	0,74	0,00	0,00	0,00	0,00							1,71	1,71	
Ressources totales	30,22	32,23	31,61	30,09	30,39	30,66	30,90							93,93	185,88	
<i>Croissance en volume (en %)</i>		6,7	-1,9	-4,8	1,0	0,9	0,8							-0,1*	0,4*	
Ecart entre les deux versions du présent projet de loi																
Crédits de paiement		0,00	0,00	-0,10	-0,13	-0,17	-0,24							-0,10	-0,64	
Ressources exceptionnelles		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00							0,0	0,0	
Contribution de la mission « Plan de relance de l'économie »		0,97	0,74	0,00	0,00	0,00	0,00							1,71	1,71	
Ressources totales		0,97	0,74	-0,10	-0,13	-0,17	-0,24							1,61	1,07	
Ecart/Livre blanc																
Ecart		2,01	1,39	-0,13	-0,13	-0,17	-0,24							3,27	2,73	

Les chiffres autres que ceux des cases en grisé sont des hypothèses ou sont calculés par les rapporteurs pour avis. * Croissance moyenne.

Sources : textes mentionnés, calculs des rapporteurs pour avis

II. L'ÉVOLUTION DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA FLOTTE D'AVIONS DE COMBAT ET DE LA FLOTTE DE FRÉGATES D'ICI 2020-2025

A. LA MULTIPLICATION PAR 2 D'ICI 2020-2025 DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA FLOTTE D'AVIONS DE COMBAT

1. Une diminution du parc d'avions de combat qui masque une augmentation considérable de la capacité opérationnelle

Le nombre des avions de combat (air+marine) devrait passer de 390 aujourd'hui (450 en prenant en compte les Mirage F1 CR et B¹²⁴) à 300 à l'horizon du *Livre blanc*, soit après 2020.

Cette diminution n'ayant en elle-même guère de signification, les rapporteurs se sont efforcés de comparer, à titre indicatif, les **capacités de combat** des deux flottes.

Les critères retenus

Dans le cas des **avions de chasse** on ne considère que la capacité de combat hors de portée visuelle, c'est-à-dire avec des missiles air-air (la maniabilité n'est donc pas prise en compte). Schématiquement, il existe trois types de missile :

- les missiles à guidage radar semi-actif, les moins perfectionnés, qui exigent que le radar de l'avion « éclaire » la cible tout au long de la trajectoire du missile (les inconvénients étant que la cible « sait » qu'elle est attaquée, et que l'avion tireur ne peut s'éloigner de sa cible jusqu'à l'impact) (Matra R530) ;

- les missiles à guidage infrarouge, qui permettent à l'avion tireur de s'éloigner une fois le missile lancé¹²⁵, mais qui n'ont qu'une portée limitée (Matra R550 Magic II, MICA IR) ;

- les missiles à guidage radar actif, les plus performants : ils ont une longue portée, l'avion tireur peut s'éloigner une fois le missile lancé, et plusieurs missiles peuvent être lancés en même temps sur des cibles différentes (MICA EM, futur missile européen METEOR).

Tous les avions ne peuvent pas lancer tous les types de missile. En particulier, les missiles à radar actif impliquent que l'avion dispose d'un radar moderne, dit « à balayage ».

Dans le cas des avions de chasse, il faut donc distinguer les avions « modernes » (ayant la capacité de tirer des missiles à radar actif) des autres.

Dans le cas des **avions d'attaque au sol**, on ne considère ci-après que la capacité d'emport du type de munition la plus utilisée : une bombe de 250 kg à guidage laser (comme la bombe américaine GBU 12). La capacité d'emport du missile SCALP n'est ainsi pas prise en compte.

On suppose par ailleurs que tous les avions en parc sont disponibles (ce qui n'est actuellement le cas que d'environ la moitié d'entre eux), et disposent des équipements nécessaires (munitions, nacelles de désignation laser...), ce qui est loin d'être le cas en pratique.

Enfin, on ne prend en compte aucun autre critère (performances de vol, autonomie, précision de la nacelle de désignation laser, qualité des capteurs, suite d'autoprotection...).

¹²⁴ Il s'agit respectivement d'avions de reconnaissance et d'entraînement.

¹²⁵ C'est ce que l'on appelle la faculté « fire and forget » (« tire et oublie »).

L'évolution de la capacité opérationnelle théorique de la flotte d'avions de combat : une tentative d'évaluation

	Armée	Capacité opérationnelle des différents appareils				Nombre d'appareils			Capacité opérationnelle de l'ensemble de la flotte			
		Chasse			Attaque au sol	2008	2014	2020+	Nombre d'intercepteurs pouvant utiliser des missiles modernes		Capacité d'emport de bombes de 250 kg (nombre d'avions*capacité d'emport)	
		Missiles anciens		Missiles modernes	Nombre de bombes de 250 kg				2008	2020+	2008	2020+
		Radar semi-actif	Infrarouge	Radar actif								
Chasse					120	ND	0	34	0	0	0	
Mirage 2000 B	Air	X	X		23	ND	0	0	0	0	0	
Mirage 2000 C-RDI	Air	X	X		63	ND	0	0	0	0	0	
Mirage 2000 -5F	Air		X	X	34	ND	0	34	0	0	0	
Attaque au sol					202	ND	0	0	0	404	0	
Mirage 2000 D actuel	Air			2	79	ND	0	0	0	158	0	
Mirage 2000 N	Air		X	2	67	ND	0	0	0	134	0	
Mirage F1 CT	Air		X	2	28	ND	0	0	0	56	0	
Super Etendard modernisé (SEM)	Marine		X	2	28	ND	0	0	0	56	0	
Omnirôle/multirôle					68	~123	300	68	300	354	1492	
Rafale (omnirôle)	Air et marine		X	X	6	68	~118	223*	68	223*	354**	1388
Mirage 2000 D rénové (multirôle)	Air		X ?	X ?	2 ?	0	5	77	0	77	0	154
TOTAL					390	ND	300	102	300	758	1492	

* Par différence entre les 300 « avions de combat modernes » (Rafale + Mirage 2000 D multirôle) prévus par le *Livre blanc* et les 77 Mirage 2000 D rénovés (multirôles). ** La marine dispose en 2008 de 9 Rafale au standard F1, ne pouvant effectuer d'opération de bombardement.

On ne prend pas en compte les Mirage F1 CR et B, de reconnaissance et d'entraînement.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de loi et d'autres sources publiques)

On observe que, malgré la diminution du nombre d'appareils, **la capacité opérationnelle globale des avions de combat devrait être à peu près multipliée par 2 ou 3 d'ici 2020**, tant pour les avions de chasse que pour les avions d'attaque au sol.

En chiffres arrondis, sur les 200 avions de chasse actuels, 100 sont de tels avions « modernes », ce nombre devant être porté à 300.

Dans le cas des avions d'attaque au sol, le facteur essentiel est la capacité d'emport de bombes. Le Rafale pouvant emporter 6 bombes de 250 kg (en plus de 4 missiles air-air MICA EM), contre 2 pour les autres avions d'attaque, on peut considérer que, bien que le nombre d'avions d'attaque demeure de l'ordre de 300, comme le nombre de Rafale passerait d'environ 70 à environ 250, la capacité d'emport de bombes passerait de 750 aujourd'hui à 1.500 après 2020.

2. Veiller à ce que les appareils disposent des équipements leur permettant d'accomplir leurs missions dans de bonnes conditions

Les rapporteurs pour avis considèrent que, plutôt que de se focaliser sur le **nombre** d'avions de combat, y compris d'avions de combats considérés comme « modernes », il est plus important de considérer **les avions dotés de l'ensemble des équipements leur permettant d'accomplir leurs missions conformément aux « standards » en vigueur dans les armées modernes.**

a) Pour l'attaque au sol : la nécessité de la nacelle Damoclès

En particulier, **un avion d'assaut risque de voir son utilité réduite s'il n'est pas équipé d'une nacelle de désignation laser suffisamment précise (comme la nacelle « Damoclès ») et de capteurs suffisamment performants.**

Ainsi, le Mirage 2000 D utilise la nacelle PDLCTS, plus ancienne et moins performante que la nacelle Damoclès, et est handicapé par les insuffisances de ses capteurs.

L'insuffisance des capteurs du Mirage 2000 D, selon un pilote

« Lieutenant-colonel Bruno Foussard — (...) Je vais vous donner un exemple très simple. En Afghanistan, lorsque vous êtes avec un Mirage 2000 D, de nuit, avec quelqu'un qui hurle à la radio qu'il a besoin d'une bombe et que vous n'avez plus de pétrole, vous devez ravitailler et trouver avec vos seules jumelles de vision nocturne, un ravitailleur qui est tous feux éteints et ne parle pas. Nous n'avons en effet aucun autre moyen autonome de perception de la situation. Je peux vous assurer que le travail dans l'avion est alors particulièrement intense. Nous savons qu'il y a des gens au sol qui ont besoin de nous. Nous n'avons plus de pétrole pour rentrer sur notre base. Nous n'avons aucune solution pour trouver le ravitailleur à part de la débrouillardise et de la sueur.

« Et nous allons le trouver, certes, mais au prix de quel stress, de risques pris en plus ?

« Ce problème est en partie lié aux capteurs de nos avions ; ceux-ci ne sont pas encore équipés de liaison 16 (un dispositif de perception de la situation tactique). Le radar est un autre capteur qui permet de le faire.

« Les capteurs du Mirage 2000 D commencent à devenir vraiment critiques. De même, en termes de grosses capacités manquantes, en Afghanistan, ce que nous demandent les unités au sol, c'est de savoir si la personne que l'on est en train de surveiller est armée ; nous disposons de capteurs infrarouge pour faire cela. Dans l'avion, l'écran est à peine plus gros qu'un paquet de cigarettes. Le monsieur que nous sommes en train d'observer mesure un millimètre. Pour savoir s'il est armé ou pas, je vous assure que c'est complètement utopique. Nos capteurs, aujourd'hui, n'ont aucune commune mesure avec les capteurs étrangers ».

Source : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, tome 2, 2008

De ce point de vue, **les rapporteurs pour avis ne peuvent que se réjouir de la volonté, affirmée par le présent projet de loi, de moderniser 77 Mirage 2000 D en leur donnant des capacités multirôles.**

La DGA a notifié le 30 juin 2008 à Thales une commande de 9 nacelles de désignation laser Damoclès, destinées à équiper notamment le Rafale¹. On rappelle qu'actuellement, même dans sa version F2 lui permettant de faire du bombardement, faute de nacelle de désignation laser le Rafale doit être accompagné d'un avion équipé d'une telle nacelle et qui « éclaire » sa cible. **Il importe de se doter rapidement du nombre de nacelles Damoclès nécessaire à ce que la flotte de Rafale soit effectivement opérationnelle.**

b) Pour l'interception : la nécessité du standard « post-F3 »

Le Rafale a été livré en trois standards successifs. Les Rafale au standard F1 ont seulement des capacités air-air, ceux au standard F2 peuvent également réaliser des opérations de bombardement, et ceux au standard F3 peuvent réaliser l'ensemble de ces missions, ainsi que des opérations de lutte antinavire ou de bombardement nucléaire.

Le standard F3 ne peut constituer le standard ultime du Rafale. En effet, le Rafale doit être équipé d'une version à plus longue portée du radar RBE2 (radar à balayage électronique 2 plans) de Thales², ainsi que du futur missile européen METEOR, réalisé sous la supervision de l'équivalent britannique de la DGA et dont la portée doit être nettement supérieure à celle

¹ Ce contrat s'inscrit dans le cadre d'un marché global d'acquisition de 10 nacelles. La première nacelle, qui sera livrée mi-2009, servira à la mise au point de l'intégration sur les Mirage 2000D. Les nacelles Damoclès seront livrées en 2010 et équiperont également les Rafale au standard F3 de l'armée de l'Air et la Marine.

² Le radar RBE2 fait partie des radars à balayage les plus modernes puisque, contrairement par exemple à celui du Typhoon, il s'agit d'un radar à balayage électronique, et non mécanique, ce qui lui permet de balayer rapidement l'espace et d'alterner rapidement entre mode air-air et mode air-sol. Cependant, ce radar présente l'inconvénient d'avoir un balayage électronique dit « passif », c'est-à-dire mettant en œuvre un unique faisceau, ce qui réduit la portée et la sensibilité par rapport à un système dit « actif » (disposant de plusieurs faisceaux, comme dans le cas des avions américains F22, F18, F15, et bientôt F35) ou à balayage mécanique.

du missile MICA EM actuellement utilisé. Ces améliorations, parfois désignées par l'expression de « standard post-F3 », doivent lui permettre de pleinement jouer son rôle d'intercepteur.

Le ministère de la défense prévoit de financer l'intégration de la fonction AGL (armement guidé laser) et du « standard post-F3 » par un changement du périmètre du programme. Le nombre total d'appareils serait toujours de 294, mais seulement 286 seraient financés par l'enveloppe initialement prévue pour les 294, l'augmentation du coût unitaire permettant le financement de ces améliorations.

Alors qu'il était prévu jusqu'à il y a peu que le missile METEOR soit livré à partir de **2012 (2018 pour la France)**¹, en février 2009 cette échéance a été reportée à **2015**, ce qui suscite certaines inquiétudes quant à la date de livraison des missiles français.

c) Le porte-avions : une capacité d'attaque au sol qui devrait être multipliée par 10 avec l'arrivée de Rafale F2 dotés de nacelle Damoclès

La France est l'un des rares pays à disposer d'un porte-avions. En effet, sur les 15 porte-avions en service dans le monde, 12 sont américains. Les deux Etats autres que la France à disposer d'un porte-avions sont la Russie et le Brésil, qui a racheté le porte-avions français Foch. La France est le seul pays autre que les Etats-Unis à posséder un porte-avions nucléaire.

On ne peut que regretter le décalage entre la date d'entrée en service du porte-avions, en 2001, et la lenteur de la dotation en avions Rafale capables d'effectuer des opérations de bombardement. Il en résulte en effet que 7 ans après son entrée en service opérationnel, soit à près de 20 % de sa durée de vie prévue de 40 ans, **le Charles de Gaulle ne disposait toujours que d'environ 10 % de sa capacité de bombardement théorique.**

En effet, avant son arrêt technique majeur de septembre 2007, le Charles de Gaulle disposait de seulement 3 Rafale au standard F2, qui ne pouvaient encore emporter chacun que 2 bombes (contre 6 à terme), et, n'étant pas encore équipés de nacelle de désignation laser, devaient être chacun accompagné d'un Super-Etendard modernisé (SEM) chargé d'« éclairer » la cible. Les autres SEM ne pouvaient chacun emporter qu'une bombe de 250 kg ou un désignateur laser, ce qui signifiait que là encore chaque avion tireur était accompagné d'un avion chargé de désigner la cible, d'où une capacité d'emport moyenne de 0,5 bombe par SEM. Au total, une « vague » de bombardement aurait donc correspondu à seulement **une dizaine de bombes** de 250 kg, alors qu'un calcul simple montre que le Charles de Gaulle et ses Rafale sont conçus pour pouvoir en lancer **autour de 150**².

¹ Xavier Pintat et Daniel Reiner, avis n° 102 (2008-2009) sur le projet de loi de finances pour 2009.

² Une trentaine de Rafale multipliés par 4 ou 6 bombes.

Les rapporteurs pour avis estiment que la plus grande attention doit être portée à la dotation rapide du Charles de Gaulle de Rafale au standard F2 ou F3, dotés de tous les équipements nécessaires à leurs missions.

Par ailleurs, si l'un des objectifs du Charles de Gaulle est de permettre à la France de bénéficier d'une situation de « leadership » en Europe en matière de puissance aéronavale, il faut être conscient du fait que **le Royaume-Uni prévoit de se doter d'ici 2020 de deux « porte-avions » (en fait, des porte-aéronefs) ayant chacun une puissance de feu analogue¹**. Le rapport annexé au présent projet de loi prévoit que « *la décision concernant la deuxième porte-avions sera prise en 2011/2012* ». On rappelle qu'il a fallu 14 ans pour construire le Charles de Gaulle².

B. LA MULTIPLICATION PAR 4 D'ICI 2020 DE LA PUISSANCE DE FEU GLOBALE DES FRÉGATES

Dans le cas de la marine, un auteur américain, M. Robert O. Work, a proposé il y a quelques années, dans un article remarqué³, un critère simple pour évaluer la puissance des différentes marines : la capacité d'emport de missiles « modernes », c'est-à-dire utilisant **un système de lancement dit « vertical » (« vertical launch system », ou VLS)**. Un tel système, comparable à celui utilisé depuis longtemps par les SNLE, et dont la marine américaine s'est progressivement dotée depuis les années 1980, utilise des silos qui servent à la fois au stockage et au lancement, et permettent donc de tirer rapidement et simultanément un grand nombre de missiles, ce qui peut être nécessaire en particulier pour contrer une attaque aérienne. En chiffres arrondis, M. Work considère que fin 2004, sur les 8.500 cellules à lancement vertical des différentes marines du monde, 7.000 étaient américaines et 1.500 non américaines. Parmi ces dernières, le Japon et la Russie en possédaient chacun plusieurs centaines, et la France et le Royaume-Uni aucune⁴.

¹ Le 25 juillet 2007, M. Tony Blair, alors Premier ministre britannique, a annoncé sa décision de faire construire deux « porte-avions », en remplacement des trois porte-aéronefs actuellement en activité au sein de la Royal Navy, qui devraient être achevés en 2015-2016 et 2016-2018. Ces « porte-avions » ne devant pas être équipés de catapultes, il s'agit de fait de porte-aéronefs. Il est prévu qu'ils puissent accueillir chacun 36 F-35 Strike Fighter, dans la version à décollage court et atterrissage vertical (STOVL – Short take off-vertical landing). Chacun de ces avions « furtifs » peut en principe emporter 6 bombes de 250 kg (2 en interne s'il s'agit de préserver la « furtivité »), mais la capacité d'emport effective dépendra notamment de la distance par rapport à l'objectif.

² Le découpage de la première tôle a eu lieu le 24 novembre 1987, la mise à flot officielle a eu lieu le 7 mai 1994 et il a été armé le 18 mai 2001.

³ Robert O. Work, « To Take and Keep the Lead : A Naval Fleet Platform Architecture for Enduring Maritime Supremacy », décembre 2005.

⁴ Les autres Etats à posséder des systèmes à lancement vertical fin 2004 étaient le Canada, l'Espagne, l'Allemagne, la Corée du Sud, les Pays-Bas, la Turquie et l'Australie.

La situation a depuis changé, la France se dotant progressivement, de même que d'autres marines européennes, de dispositifs à lancement vertical. En effet, les missiles antiaériens Aster 15 et Aster 30, de même que le missile de croisière « SCALP naval », sont conçus pour être lancés à partir d'un tel système, dénommé **Sylver**. Actuellement, trois navires français sont équipés du système Sylver : le Charles de Gaulle et les deux frégates antiaériennes « Horizon ».

Compte tenu de l'armement actuellement prévu pour les différents types de navire, il résulte du rapport annexé au présent projet de loi que **la capacité d'emport de l'ensemble des frégates en missiles à lancement vertical, actuellement de 96 missiles, serait à l'horizon 2023 de 448 missiles, dont 144 « SCALP naval »,** comme l'indique le tableau ci-après.

Les frégates françaises

	Principales caractéristiques des types de bâtiments								Nombre d'unités			Capacité d'emport globale de la flotte en missiles à lancement vertical				
	Tonnage	Hélicoptères	Exocet	Missiles à lancement vertical				Autres missiles	2009	2014	2023	2009	2014	<i>dont SCALP naval</i>		
				Aster 15	Aster 30	SCALP naval	Total							2023	<i>dont SCALP naval</i>	
FDA Horizon*	6500	1	8	16	32	0	48		2	2	2	96	96	0	96	0
FREDA*	6000	1	8	16	16	0	32		0	0	2	0	0	0	64	0
FREMM (hors FREDA)*	6000	1	8	16	0	16	32		0	2	9	0	64	32	288	144
FAA	4500**	1	8	0	0	0	0	40	2	2	2	0	0	0	0	0
ASM	4500**	2	8	0	0	0	0		8	ND	0	0	0	0	0	0
La Fayette*	3500	1	8	0	0	0	0		5	5	5	0	0	0	0	0
Floréal	3000	1	2	0	0	0	0		6	6	6	0	0	0	0	0
TOTAL									23	ND	26	96	160	32	448	144

Remarques :

- les canons, torpilles (défense contre les sous-marins, pouvant notamment être emportées par hélicoptère) et systèmes Crotale (défense antiaérienne à courte portée) ne sont pas comptabilisés ;
- le nombre de FREMM initialement prévu était de 17. Le Livre blanc a ramené cette cible à 11, dont 2 FREDA antiaériennes et 9 FREMM stricto sensu (le projet de FREMM « AVT », ou « action vers la terre », ayant été abandonné) ;
- bien que qualifiées de « frégates » par la terminologie française, les FDA et FREDA sont des « destroyers » selon la terminologie OTAN.

Missiles Aster 15 et Aster 30 : missiles antiaériens (permettant de lutter contre les missiles et les avions), d'une portée de respectivement 30 et 70 km. SCALP naval : futur missile de croisière de la marine. FDA : frégate de défense aérienne. FREDA : type de FREMM spécialisé dans la défense antiaérienne. FREMM : frégate multi-missions. FAA : frégate anti-aérienne. ASM : frégates anti sous-marins. Frégate de type « La Fayette » : frégate furtive. Frégate de type « Floréal » : frégate de surveillance maritime.

* Frégate « moderne ». ** Tonnage moyen.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de loi et d'autres sources publiques)

Cette modernisation de la flotte de frégates est d'autant plus indispensable si l'on veut que la France « tienne son rang » que **d'autres Etats, en particulier européens, sont en train de se doter de navires en nombre et en puissance de feu analogues, voire supérieurs**¹. Par ailleurs, les navires américains, russes et japonais les plus puissamment armés emportent chacun une centaine de missiles à lancement vertical.

¹ Le Royaume-Uni est actuellement en train d'acquérir 6 « destroyers de type 45 » (de « classe D », ou « Daring »), dont le dernier doit être livré en octobre 2010, et prévoit d'en acheter 12 au total. Il s'agit de bâtiments qui, comme les bâtiments les plus puissants de la flotte française, les deux frégates Horizon, sont équipés du système antiaérien PAAMS (« Principal Anti-Air Missile System ») et peuvent chacun emporter 48 missiles Aster 15 et 30. Ces 6 navires pourront donc prochainement emporter au total 288 missiles à lancement vertical, ce nombre étant porté à 576 si le Royaume-Uni se dote, comme prévu, de 12 bâtiments de ce type. Selon une récente étude du National Audit Office (« Providing Anti-Air Warfare Capability : the Type 45 Destroyer », mars 2009), le coût total des 6 premières frégates britanniques serait de 6,46 milliards de livres, soit 1,08 milliard de livres par unité, ce qui est analogue au prix unitaire des frégates Horizon (1,5 milliard d'euros). L'Espagne est quant à elle en train de se doter de 6 frégates de classe « F100 », ou « Álvaro de Bazán », la dernière devant être livrée en 2012, équipées du système américain de défense antiaérienne Aegis (analogue au système européen PAAMS), dotées chacune de 48 cellules de missiles à lancement vertical, ce qui représente un total de 288 cellules.

III. DE COMBIEN D'AVIONS DE COMBAT LA FRANCE A-T-ELLE BESOIN ?

Le présent projet de loi prévoit qu'à l' « horizon lointain » de la programmation (soit vers 2020-2025), la France doit disposer de 300 « avions de combat modernes », définis comme des Rafale et des Mirage 2000 D modernisés. Comme il prévoit la modernisation de 77 Mirage 2000 D, cela implique de disposer d'environ 223 Rafale en 2020-2025. La cible à terme pour le Rafale, de 294 appareils selon les lois de finances¹, n'est pas plus mentionnée que dans les lois de programmation précédentes.

Contrairement à ce qui était préconisé par certains spécialistes², **le présent projet de loi ne remet donc pas en cause le nombre de Rafale qu'il est prévu d'acquérir à terme.** Cependant, la cadence d'acquisition envisagée d'ici 2014 (de l'ordre de 8 appareils par an) conduirait, si elle était maintenue, à la possession de 185 appareils en 2022 (ce qui correspondrait à **262 « avions de combat modernes »**, et non 300) et du dernier appareil en **2036**. On peut supposer qu'à cette date, l'intérêt à disposer du Rafale ne sera pas le même qu'aujourd'hui³.

Par ailleurs, comme cela est expliqué ci-après, il ressort des informations transmises par le ministère de la défense que **la cible de 300 avions de combat** retenue par le *Livre blanc* et le présent projet de loi postérieurement à 2020 correspond, avec un taux de disponibilité des appareils en ligne de l'ordre de **54 %**⁴, aux 270 appareils (environ) nécessaires, pour accomplir les missions explicitement fixées par le *Livre blanc* et le présent projet de loi, auxquels s'ajoutent une trentaine d'appareils consacrés essentiellement à la formation des jeunes pilotes. Cependant, on calcule que **si l'on retient l'hypothèse d'un taux de disponibilité de 70 % (compatible avec une situation de conflit majeur), le nombre d'avions nécessaire à objectifs inchangés n'est plus que de l'ordre de 240**. Bien entendu, cela ne montre pas que la France n'aurait pas besoin de 300 avions de combat en

¹ La cible de 286 appareils figurant dans le projet annuel de performances pour 2009 correspond en fait à un changement de périmètre, le gouvernement ayant toujours officiellement l'intention d'acquérir 294 appareils.

² Selon M. François Heisbourg : « Le programme Rafale issu de la LPM 1987-1992 (avec 234 avions prévus dans l'armée de l'air d'ici à 2023) pourrait être une source potentielle de coupes et ceci à un double titre : avec au global plus de 30 milliards d'euros, c'est de très loin le principal programme d'équipement ; étant donné l'environnement stratégique, l'aviation de combat est un domaine où des réductions peuvent être engagées dans des proportions rappelant celles ayant affecté les chars d'assaut en service actif (1.340 en 1990, 314 Leclerc en 2006). En réduisant la dotation finale de 40 %, c'est une économie plus ou moins proportionnelle qui pourrait être dégagée sur la période 2009-2023 » (« A quoi sert la défense aujourd'hui ? », in « Annuaire stratégique et militaire 2006-2007 », Fondation pour la recherche stratégique, 2007).

³ Il est probable que des avions de combat plus modernes, voire des drones HALE (haute altitude, longue endurance), seront alors présents sur le marché.

⁴ Soit analogue au taux actuel.

2020-2025. On peut cependant s'interroger sur une possible incohérence entre les objectifs et les moyens prévus.

A. LA FRANCE A-T-ELLE VRAIMENT BESOIN DE 300 AVIONS DE COMBAT POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS ?

1. Les missions fixées par le Livre blanc et le présent projet de loi

Le rapport annexé au présent projet de loi et le *Livre blanc* prévoient de fixer aux forces aériennes (armée de l'air+marine) trois objectifs conventionnels :

a) selon les termes du rapport annexé (qui ne se distingue pas en cela du *Livre blanc*), « les armées doivent (...) être capables de **projeter** (jusqu'à 7.000 à 8.000 km) (...) une force aérienne de combat de 70 avions » ;

b) selon le *Livre blanc* (mais pas le rapport annexé au présent projet de loi), les forces aériennes doivent :

- être « capables de renforcer la **posture permanente de sûreté**, jusqu'à 6 patrouilles opérationnelles et 4 patrouilles opérationnelles spécialisées dans la lutte contre les aéronefs lents, ainsi que d'armer des dispositifs de protection à l'occasion de grands événements (deux ou trois « bulles » de défense aérienne) » ;

- conserver « une capacité d'intervention extérieure rapide et autonome, avec un dispositif d'alerte opérationnelle permanent de l'ordre de 10 avions de combat ».

a) Une capacité de projection maintenue à 70 avions, mais multipliée par 2 ou 3 en termes d'efficacité opérationnelle

L'objectif de projection d'une force aérienne de combat de 70 avions **correspond quasiment à une division par 2** de l'objectif antérieur (130 avions), mais est analogue à la capacité de projection actuelle, comme le montre le tableau ci-après.

La capacité de projection d'avions de combat : objectif et capacité effective

	Situation actuelle			Livre blanc (2020+)
	Armée de l'air	Aéronavale	Total	Armée de l'air+aéronavale (parc unique)
Objectifs (contrats opérationnels actuels et Livre blanc)	100	30	130	70
Nombre d'avions considérés comme effectivement projetables (2008)	≈50*	≈20**	≈70	-

* Ordre de grandeur de l'estimation par l'armée de l'air du nombre de ses avions projetables en 2008. ** Ordre de grandeur du nombre d'avions de combat du groupe aéronaval disponibles en 2008.

Sources : présent projet de loi, ministère de la défense

Bien qu'il ne s'agisse donc pas d'une régression par rapport à la situation actuelle, **cet objectif ne peut pas être considéré comme particulièrement ambitieux en soi.**

Il faut cependant prendre en compte le fait que **les appareils utilisés ne seront pas les mêmes qu'aujourd'hui.** Ainsi, si on suppose que la capacité d'emport moyenne de bombes de 250 kg est actuellement probablement inférieure à 1 pour les avions projetables¹, elle devrait être à l'horizon du *Livre blanc* de l'ordre de 2 ou 3 par appareil², ce qui correspond à une **multiplication par 2 ou 3 de la capacité d'emport de bombes.**

b) La dissuasion nucléaire exige 40 avions supplémentaires

A cela s'ajoute la composante aéroportée de la **dissuasion nucléaire.** Si le rapport annexé au présent projet de loi ne précise pas le nombre d'appareils en jeu, le *Livre blanc* indique qu'il s'agit de « 2 escadrons nucléaires » (contre 3 actuellement) pour l'armée de l'air, en plus des avions du Charles de Gaulle. Un escadron comportant 20 appareils, cela correspond à 40 avions en ligne (le nombre d'appareils devant être disponibles n'étant pas précisé).

2. La cohérence entre les moyens et les objectifs, selon le ministère de la défense

Au total, en prenant en compte les missions non explicitement indiquées par le *Livre blanc* et le présent projet de loi, le ministère de la défense justifie le nombre d'avions demandé conformément au tableau ci-après (élaboré par les rapporteurs pour avis).

¹ Les avions autres que le Rafale (qui peut emporter 6 bombes de 250 kg) ne peuvent emporter au maximum que 2 de ces bombes, et la moitié de la flotte projetée consisterait vraisemblablement en des avions destinés à assurer la protection aérienne.

² En supposant que chaque avion de bombardement a besoin d'un avion d'escorte. Le ministère de la défense considère que tel est le cas du Rafale, malgré son caractère omnirôle.

**Le nombre d'avions de combat (air+marine) nécessaires pour atteindre les objectifs du Livre blanc et du présent projet de loi,
selon le ministère de la défense**

	Objectifs pour lesquels le Livre blanc et le présent projet de loi fixent des objectifs numériques				Objectif figurant dans le Livre blanc mais sans objectif numérique	Objectifs ne figurant ni dans le Livre blanc, ni dans le présent projet de loi	Total des avions nécessaires
	Projection	Posture permanente de sûreté (PPS)	Alerte opérationnelle	Dissuasion nucléaire	Forces prépositionnées +PPS du centre spatial guyanais	Formation des jeunes pilotes, expérimentations, soutien à l'exportation	
Nombre d'avions devant être disponibles	70	12	5 ?	ND	11 ?	16 ?	
Hypothèse de disponibilité des avions en ligne (en %) ¹⁴¹	54	54 ?	54 ?	-	54 ?	54 ?	
Nombre d'avions en ligne nécessaires	130	40 ¹⁴²	10	40 ¹⁴³	20	30	270*
Hypothèse de % d'avions en ligne retenue par le Livre blanc ¹⁴⁴							90
Nombre d'avions en parc nécessaires							300

* Dont 225 pour l'armée de l'air et 45 pour la marine.

Tous les avions sont dits « en parc ». Les avions dits « en ligne » sont ceux qui ne sont ni stockés ni en maintenance lourde. C'est sur eux que le ministère de la défense calcule son taux de disponibilité.

Les chiffres des cases autres que celles en grisé sont calculés ou retenus comme hypothèse par les rapporteurs pour avis.

Source : D'après le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, le présent projet de loi et les informations transmises par le ministère de la défense

¹⁴¹ Calculée par les rapporteurs pour avis à partir des informations transmises par le ministère de la défense dans le cas de l'objectif de projection, puis étendue à l'ensemble de la flotte.

¹⁴² Les avions utilisés pour la posture permanente de sûreté, qui doit être maintenue 24 h sur 24, ne peuvent être utilisés pour l'entraînement. Il est donc nécessaire de disposer d'avions supplémentaires pour celui-ci. Le ministère de la défense estime, sans indiquer précisément les hypothèses retenues, que le nombre total d'avions en ligne nécessaires est de 40 (et non 22 comme cela découlerait de 12 avions disponibles avec un taux de disponibilité de 54 %), ce qui correspond à un coefficient multiplicateur de 1,8.

¹⁴³ 2 escadrons selon le Livre blanc, soit 40 appareils si on considère qu'un escadron en comprend 20.

¹⁴⁴ Selon le Livre blanc, les 300 avions de combat en parc prévus à l'horizon 2020+ correspondent à 270 avions de combat en ligne.

B. L'HYPOTHÈSE DE DISPONIBILITÉ RETENUE NE SEMBLE PAS OPTIMISTE

Ces chiffres sont, par nature, susceptibles d'être discutés.

Selon une interprétation large des objectifs, il manquerait une quarantaine d'appareils. On pourrait par exemple considérer que la « *capacité d'intervention extérieure rapide et autonome, avec un dispositif d'alerte opérationnelle permanent de l'ordre de 10 avions de combat* » évoquée par le *Livre blanc* implique de disposer de 10 avions disponibles, et non en ligne, contrairement à l'interprétation du ministère de la défense. De même, une interprétation large des objectifs en matière de posture permanente de sûreté conduit à une vingtaine d'appareils disponibles (et non 12). Si on retient l'hypothèse de disponibilité du ministère de la défense, cette vingtaine d'avions disponibles manquants correspond à une quarantaine d'avions manquants en ligne.

Il paraît cependant plus légitime de retenir l'interprétation que le ministère de la défense lui-même fait du *Livre blanc* et du présent projet de loi. Dans ce cas, **le principal facteur d'interrogation concerne l'hypothèse de taux de disponibilité retenue pour les avions en ligne, de l'ordre de 54 %¹⁴⁵**, soit analogue à celle actuellement constatée. En effet, **ce taux suppose que même en situation de conflit majeur (impliquant de projeter 70 avions de combat), la France n'améliorerait pas le taux de disponibilité de ses appareils.** Si dans un tel cas de figure seulement un avion sur deux devait être disponible, comme actuellement, on pourrait s'interroger sur l'intérêt de disposer d'un nombre aussi élevé d'appareils.

Si on retient une hypothèse de disponibilité de 70 % des avions en ligne (au lieu de 54 %) en cas de conflit majeur, pour atteindre les objectifs fixés il faut disposer de l'ordre de seulement 240 avions en parc, et non 300, comme le montre le tableau ci-après.

¹⁴⁵ Ce taux n'est pas explicitement indiqué par le ministère de la défense, mais peut être calculé à partir des chiffres indiqués pour les avions projetés (70 avions déployés correspondant à 130 avions en ligne).

Le nombre d'avions de combat (air+marine) nécessaires pour atteindre les objectifs du Livre blanc et du présent projet de loi, en retenant une hypothèse de disponibilité des appareils plus favorable que celle du ministère de la défense

	Objectifs pour lesquels le Livre blanc et le présent projet de loi fixent des objectifs numériques				Objectif figurant dans le Livre blanc mais sans objectif numérique	Objectifs ne figurant ni dans le Livre blanc, ni dans le présent projet de loi	Total des avions nécessaires
	Projection	Posture permanente de sûreté (PPS)	Alerte opérationnelle	Dissuasion nucléaire	Forces prépositionnées +PPS du centre spatial guyanais	Formation des jeunes pilotes, expérimentations, soutien à l'exportation	
Nombre d'avions devant être disponibles	70	12	6	ND	11	16	
<i>Hypothèse de disponibilité des avions en ligne, en cas de crise majeure, retenue par les rapporteurs pour avis (en %)</i>	70	70	70	-	70	70	
Nombre d'avions en ligne nécessaires	100	31 ¹⁴⁶	8	40	15	23	217
Hypothèse de % d'avions en ligne retenue par le Livre blanc ¹⁴⁷	90	90	90	90	90	90	90
Nombre d'avions en parc nécessaires	.						241
Nombre d'avions prévus en 2020-2024	.						300
Ecart							59

Tous les avions sont dits « en parc ». Les avions dits « en ligne » sont ceux qui ne sont ni stockés ni en maintenance lourde. C'est sur eux que le ministère de la défense calcule son taux de disponibilité.

Les chiffres des cases autres que celles en grisé sont calculés ou retenus comme hypothèse par les rapporteurs pour avis.

Sources : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, présent projet de loi, informations transmises par le ministère de la défense, calculs des rapporteurs pour avis

¹⁴⁶ Cf. note 2 du tableau précédent.

¹⁴⁷ Selon le Livre blanc, les 300 avions de combat en parc prévus à l'horizon 2020+ correspondent à 270 avions de combat en ligne.

Bien entendu, **cela ne montre pas que la France n'aurait pas besoin de 300 avions de combat en 2020-2025**. On peut cependant s'interroger sur une possible incohérence entre les objectifs et les moyens prévus.

C. QUELLE CADENCE DE LIVRAISONS POUR LE RAFALE ?

Le présent projet de loi étale **fortement le calendrier de livraisons du Rafale** sur la période **2009-2014**, puisqu'il prévoit que le nombre de livraisons serait de seulement 50 environ, soit de l'ordre de **8 appareils par an**¹⁴⁸.

1. Une cadence qui semble impliquer des commandes à l'exportation

Selon Dassault Aviation, la cadence minimale de production du Rafale est de l'ordre de 14 appareils par an, soit plus de 80 appareils par période de 6 ans.

Lors de son audition par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat le 30 avril 2008, M. Charles Edelstenne, Président-directeur général de Dassault-Aviation, a en effet *« souhaité un maintien des cadences de livraison des Rafale »*¹⁴⁹, alors de l'ordre de **14 appareils par an**. Sur la base de 10 mois de production par an, cela correspond à environ 1,5 appareil par mois, ce qui, selon notre collègue député Jean-Claude Viollet, représente le **minimum souhaitable d'un point de vue industriel** : *« en deçà de 1,5 avion par mois, la fabrication a du mal à se poursuivre sur un niveau de qualité satisfaisant. Les équipementiers, qui travaillent en même temps pour 130 autres commandes aéronautiques, civiles et militaires, ne considèrent plus le programme Rafale comme une priorité. En conséquence, les approvisionnements en pièces sont ralentis et des défauts de fonctionnement peuvent apparaître à la livraison des appareils, ce qui ne peut qu'alimenter les critiques »*¹⁵⁰.

La cadence de livraison proposée en 2009-2014 par le présent projet de loi, de l'ordre de 50 appareils en 6 ans, soit environ **8 appareils par an**, est **nettement inférieure à cette cadence**. Auditionné le 13 janvier 2009 par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, a cependant déclaré que *« le principe d'une cadence de production de 11 avions par an pourrait être*

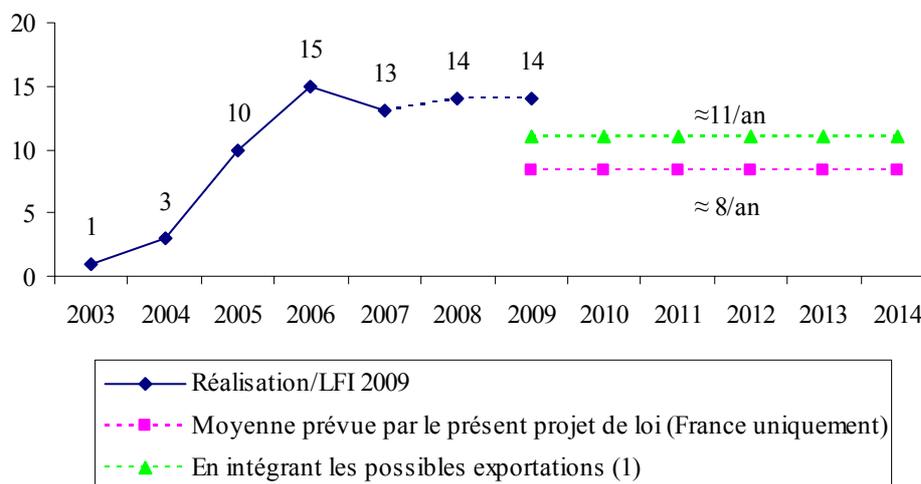
¹⁴⁸ Les négociations avec l'industriel étant actuellement en cours, le rapport annexé au présent projet de loi indique que les cibles et les cadences de livraison doivent être précisées « d'ici 2010 ». Cependant, il précise que « de l'ordre de 50 Rafale seront livrés » d'ici 2014.

¹⁴⁹ Bulletin des commissions.

¹⁵⁰ Avis de la commission de la défense de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2008, rapport n° 280, XIIIe législature.

retenu, en incluant les commandes nationales et des commandes à l'exportation qui devraient se concrétiser »¹⁵¹.

La cadence annuelle de livraison du Rafale



(1) Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, auditionné du 13 janvier 2009 par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat.

Sources : projet de loi de finances pour 2009, présent projet de loi, bulletin des commissions

2. Une cadence qui, si elle était poursuivie, pourrait conduire à remettre en cause la cible finale

a) Une cadence qui ne serait pas compatible avec les objectifs du Livre blanc à l'horizon 2020-2025

S'il se poursuivait, le rythme de 8 appareils par an prévu par le présent projet de loi d'ici 2014 **ne serait pas compatible avec les orientations du Livre blanc**. En effet, l'objectif implicite de 223 appareils peu après 2020 implique une cadence de livraison de l'ordre de **11 appareils par an** pour atteindre cet objectif en 2022.

¹⁵¹ Bulletin des commissions.

**Les objectifs de livraison du Rafale :
294 appareils à terme, dont environ 223 peu après 2020**

On rappelle qu'en 2008, la France possédait 68 Rafale. Contrairement à ce qui semble découler de la lecture du projet annuel de performances pour 2009, la cible retenue par le gouvernement, initialement de **294 unités**, a été **officiellement maintenue** à ce niveau, le chiffre de 286 unités figurant dans ce document retraçant une modification du périmètre du document de suivi. Cette cible n'est pas assortie d'un délai. Le nombre total d'appareils effectivement commandés était de 120 fin 2008, et la loi de finances initiale pour 2009 prévoit d'en commander 60 supplémentaires cette année, ce qui porterait le total des commandes à **180**.

Le *Livre blanc* ne fixe pas explicitement de cible relative au Rafale, mais il prévoit, à un horizon qui n'est pas précisément défini mais qui ne peut être nettement postérieur à 2020, un total de 300 « avions de combat modernes », correspondant aux Rafale et aux Mirage 2000 D renouvelés (multirôles). Comme 77 Mirage 2000 D renouvelés doivent être livrés d'ici là, cela implique de **disposer de 223 Rafale peu après 2020**.

La cible théorique de 294 appareils paraît quant à elle devoir être atteinte après le retrait des Mirage 2000 D renouvelés, qui permettrait de maintenir le nombre d'« avions de combat modernes » autour de 300.

Avec un peu plus de **8 appareils par an**, le nombre de Rafale en 2022 serait **de 185**.

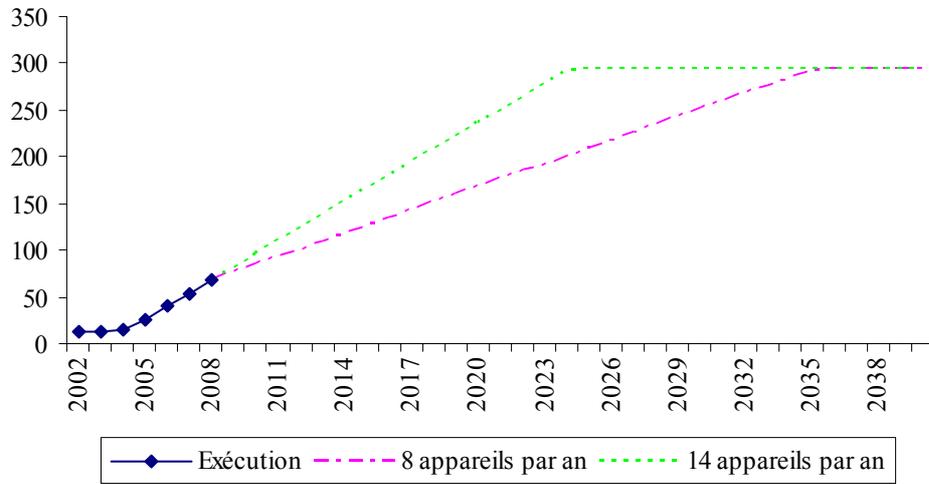
En ajoutant 77 Mirage 2000 D modernisés, cela correspond à **262 « avions de combat modernes »** (et non 300 comme le prévoit le présent projet de loi).

b) Une cadence qui conduirait à une dernière livraison en 2036, ce qui suscite certaines interrogations

Par ailleurs, il faut bien être conscient du fait que **des cadences de livraison du Rafale durablement faibles risquent de conduire, par la force des choses, à une révision à la baisse de la cible finale**, on le rappelle officiellement maintenue à 294 appareils. Par exemple, une cadence d'un peu plus de 8 unités par an, correspondant au rythme de 50 unités en 6 ans envisagé d'ici à 2014 par le présent projet de loi, conduirait à une livraison du dernier appareil en **2036**. On peut supposer qu'à cette date, **l'intérêt à disposer du Rafale ne sera pas le même qu'aujourd'hui**¹⁵².

¹⁵² Il est probable que des avions de combat plus modernes, voire des drones HALE (haute altitude, longue endurance) disposant de capacités d'attaque au sol, seront alors présents sur le marché.

La cadence de livraison du Rafale : deux scénarios



Source : calculs des rapporteurs pour avis

IV. LES CAPACITÉS DE TRANSPORT ACTUELLES ET PRÉVUES

Le rapport annexé au présent projet de loi prévoit que l'armée de terre doit pouvoir projeter à **7.000-8.000 km 30.000 combattants en 6 mois, dont une force de 5.000 combattants « sous bref préavis »**.

La capacité effective de projection dépend cependant non de la seule armée de terre, mais aussi de l'armée de l'air et de la marine, chargées du **transport** des combattants.

A. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CAPACITÉS DE TRANSPORT

Les rapporteurs pour avis se sont efforcés de réaliser, à **titre indicatif**, une **estimation** des capacités de transport actuelles et futures. Celle-ci, présentée par le tableau ci-après, montre **le rôle essentiel du transport aérien**.

Les hypothèses retenues sont indiquées dans l'encadré ci-après.

Les hypothèses retenues pour l'estimation des capacités de projection à 8.000 km

Dans le cas des capacités de projection aérienne, les rapporteurs pour avis s'appuient sur les estimations du ministère de la défense figurant dans le récent rapport d'information de votre rapporteur pour avis Jean-Pierre Masseret et de notre collègue Jacques Gautier, relatif à l'A400M¹ :

- hypothèse d'équivalence entre 3,5 tonne et 1 combattant ;
- capacité actuelle de transporter en 5 jours à 8.000km 1.000 tonnes, soit 300 combattants avec leur matériel ;
- capacité future de transporter en 5 jours à 8.000 km 4.000 tonnes, soit un peu moins des 1.500 combattants avec leur matériel fixés comme objectif par le présent projet de loi.

Pour les navires, les hypothèses retenues sont les suivantes :

- les navires se déplacent à 20 nœuds, soit environ 40 km/h ;
- les bâtiments amphibies emportent chacun de l'ordre de 500 combattants avec leur matériel (ce qui est compatible avec les chiffres indiqués par le ministère de la défense sur son site Internet, de 700 combattants pour les BPC et 400 combattants pour les TCD) ;
- les navires rouliers emportent chacun une quantité de matériel équivalant à 300 combattants (selon un rapport² de l'assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale, pour transporter 60.000 combattants dont 80 % par voie maritime, il faut 160 rotations de navires rouliers, ce qui correspond par rotation au matériel nécessaire à 300 combattants) ;

¹ *Commissions des finances et des affaires étrangères, rapport d'information n° 205, 2008-2009.*

² *Assemblée de l'UEO, « Le transport stratégique européen », document A/1757, 5 décembre 2001.*

- le taux de disponibilité des navires rouliers (mis à disposition dans le cadre d'un partenariat public-privé) est de 100 %.

Une estimation indicative des capacités de transport à 8.000 km

	Projection aérienne (1)			Bâtiments amphibies (2) (3)			Navires rouliers (2) (4)			Total		
	Situation actuelle	2014	2020+	Situation actuelle	2014	2020+	Situation actuelle	2014	2020+	Situation actuelle	2014	2020+
Matériels en parc	56 C160, 14 C130 et 11 KC135	14 C130 et 11 KC 135 (5)	50 A400M et 14 MRTT	2 BPC, 2 TCD	3 BPC, 2TCD	4 BPC						
Matériels utilisés	40 %	40 %	40 %	3 navires	3 navires	3 navires	3 navires rouliers	5 navires rouliers	5 navires rouliers			
Capacité par rotation (combattants avec tout leur matériel)	60	40	300	1 500	1 500	1 500	900	1 500	1 500			
Durée d'une rotation (en jours)	1	1	1	15	15	15	15	15	15			
Nombre de combattants susceptibles d'être transportés avec tout leur équipement (6) en :												
1 jour	60	40	300	0	0	0	0	0	0	60	40	300
5 jours	300	200	1 500	0	0	0	0	0	0	300	200	1 500
2 mois (y. c. préparation d'1 mois)	1 800	1 200	9 000	3 000	3 000	3 000	1 800	3 000	3 000	6 600	7 200	15 000
3 mois (y. c. préparation d'1 mois)	3 600	2 400	18 000	6 000	6 000	6 000	3 600	6 000	6 000	13 200	14 400	30 000
4 mois (y. c. préparation d'1 mois)	5 400	3 600	27 000	9 000	9 000	9 000	5 400	9 000	9 000	19 800	21 600	45 000
6 mois (y. c. préparation d'1 mois)	9 000	6 000	45 000	15 000	15 000	15 000	9 000	15 000	15 000	33 000	36 000	75 000

(1) Sur la base d'une hypothèse de 3,5 tonnes pour 1 combattant, retenue dans le récent rapport d'information de votre rapporteur pour avis Jean-Pierre Masseret et de notre collègue Jacques Gautier, relatif à l'A400M (commissions des finances et des affaires étrangères, rapport d'information n° 205, 2008-2009). (2) On suppose que les bâtiments amphibies et navires rouliers se déplacent à 20 nœuds (soit un peu moins de 40 km/h). (3) On suppose qu'un BPC emporte 700 combattants et un TCD 400 combattants (chiffres figurant sur le site Internet du ministère de la défense), ce qu'on arrondit à 500 combattants en moyenne. (4) On suppose que les navires rouliers emportent une quantité de matériel équivalant à environ 300 combattants (hypothèse retenue dans : Assemblée de l'UEO, *Le transport stratégique européen*, document A/1757, 5 décembre 2001). (5) On suppose que le programme A400M a un retard de 4 ans, ce qui ne permet pas d'utiliser ces appareils en 2014, et qu'aucune solution n'est adoptée pour compenser ce retard. (6) Davantage de combattants peuvent être transportés mais sans la totalité de leur matériel.

BPC : bâtiment de projection et de commandement. TCD : transport de chalands de débarquement. Les chiffres sont volontairement arrondis.

Source : commission des finances du Sénat

B. DES OBJECTIFS POUR 2020-2025 QUI POURRAIENT ÊTRE REVUS À LA HAUSSE ?

Comme on l'a indiqué ci-avant, **les insuffisances du matériel de l'armée de terre paraissent constituer un important « goulet d'étranglement »**, en empêchant de projeter plus de **30.000 combattants 1 an sans relève**, cet objectif n'étant au demeurant susceptible d'être atteint qu'au prix d'un important effort de remise à niveau pendant 6 mois.

Si cette hypothèse était levée, les capacités de transport permettraient de revoir nettement à la hausse les objectifs de projection pour 2020-2025.

1. L'objectif pour 2020 : 30.000 combattants à 8.000 km en 6 mois (comme aujourd'hui), avec un rôle fortement accru de la composante aérienne

Schématiquement, la situation en 2020 devrait être la suivante.

Compte tenu de la lenteur des navires, les premiers jours seuls peuvent être sur place des combattants transportés par voie aérienne. Le *Livre blanc* prévoit que **l'armée de l'air** doit être capable vers 2020 de projeter à 8.000 km et dans un délai de **5 jours** un « échelon d'urgence » qui, compte tenu du parc aérien prévu en 2020, comportera **1.500 combattants avec l'ensemble de leur matériel. L'acquisition de cette capacité devrait représenter l'une des principales améliorations d'ici 2020.**

Les autres combattants doivent arriver ensuite, par voie à la fois aérienne et **maritime**. On calcule que, compte tenu des moyens prévus pour 2020 par le rapport annexé au présent projet de loi, la capacité de transport serait alors de l'ordre de **15.000 combattants par mois**, se répartissant de manière à peu près égale entre voies maritime (bâtiments amphibies, navires rouliers) et aérienne. La capacité de transport maritime demeurant analogue en 2020 à ce qu'elle est aujourd'hui, la principale innovation serait **le rôle désormais essentiel du transport aérien.**

2. Les moyens prévus pour 2020 devraient permettre un objectif deux fois plus ambitieux

Au total, en 6 mois, la capacité de transport à 8.000 km serait en 2020 de l'ordre de **75.000 combattants**, soit plus du **double** de l'objectif de projection de 30.000 combattants prévu par le rapport annexé au présent projet de loi d'ici 2014. Du point de vue de l'armée de l'air et de la marine, l'objectif de projection de 30.000 combattants à 8.000 km pourrait donc être atteint en 2020 en **seulement 3 mois**, ce qui serait **plus compatible avec les exigences**

opérationnelles que l'actuel délai de 6 mois. En 4 mois, l'effectif transportable serait de plus de 40.000 combattants.

Les capacités de transport de la France en 2020 contribueraient ainsi à mettre en œuvre **les objectifs définis en 1999 par le Conseil européen d'Helsinki** pour l'ensemble de l'Union européenne, consistant à pouvoir projeter **60.000 combattants en 2 mois à 4.000 km**. En effet, si l'on considère que la France, compte tenu de son poids militaire au sein de l'Union européenne, doit fournir environ un tiers de cette force, cela correspond à 20.000 combattants¹. Or, il résulte des moyens prévus en 2020 qu'en **2 mois**, la capacité de transport devrait alors être de l'ordre de 15.000 combattants à 8.000 km, soit **30.000 combattants à 4.000 km**.

Le recours accru à la **composante aérienne** se justifie en particulier par le fait qu'il est aujourd'hui **beaucoup plus difficile** qu'il y a quelques décennies **d'affréter des navires dits « rouliers² »**, qui sont les plus utiles pour la projection de forces (le rapport annexé au présent projet de loi prévoit d'en acquérir quelques-uns en partenariat public privé). Ainsi, **les moyens maritimes, à peu près stables d'ici 2020, n'auront pas plus vocation qu'aujourd'hui à permettre une opération amphibie massive**. Il ne serait en particulier pas possible, comme en 1956 lors de l'opération de Suez, d'acheminer à proximité du théâtre 30.000 combattants et leur matériel en seulement 2 rotations de navires³, puis de les faire rapidement débarquer après un échelon d'assaut de 3.000 combattants sur des navires amphibies⁴.

Les moyens aériens présentent en outre l'avantage, évident, de permettre d'atteindre les régions éloignées des côtes sans réaliser de longs trajets par voie terrestre.

C. LE RÔLE ESSENTIEL DE L'A400M

Comme on l'a indiqué ci-avant, le *Livre blanc* prévoit que l'armée de l'air doit être capable de projeter à 7.000-8.000 km en 5 jours un « échelon d'urgence » de **1.500 combattants**.

L'A400M doit permettre d'atteindre cet objectif de projection en 2020. Le rapport annexé au présent projet de loi prévoit l'acquisition d'ici 2020 50 A400M, capables d'emporter des hélicoptères ou des blindés légers.

¹ Ce seuil de 20.000 combattants n'est actuellement pas atteint, la capacité de transport en 2 mois n'étant aujourd'hui que de l'ordre de 5.000 combattants à 8.000 km, soit 10.000 combattants à 4.000 km.

² Un navire roulier, ou Ro-Ro (de l'anglais Roll-On, Roll-Off) se caractérise par le fait qu'il charge sa cargaison, en pratique des véhicules ou des remorques, par une ou plusieurs rampes d'accès. Il se distingue ainsi de la plupart des autres cargos, dits « Lo-Lo » (Lift on/Lift off), dont la cargaison consiste en des conteneurs, chargés verticalement à l'aide de grues.

³ Comme cela avait alors été réalisé, essentiellement à l'aide de navires réquisitionnés depuis Alger.

⁴ Amiral Pierre Barjot, article publié dans la *Revue maritime*, janvier 1959 (en ligne sur le site Internet du service historique de la défense).

Aux 50 A400M s'ajouteront à terme 14 MRTT¹ (10 en 2020), qui sont des avions ravitailleurs mais, comme actuellement les Boeing C135, pourront également transporter du fret sur palettes. Si on suppose que chacun de ces avions emporte une charge de 30 tonnes, comme ils volent à 800 km/h, il faut, en comptant le temps passé au sol, environ 24 heures par cycle pour une projection à 8.000 km. En 5 jours, un avion peut transporter 150 tonnes, et 30 avions² 4.500 tonnes, soit environ **1.500 combattants avec leurs équipements**³.

Cet objectif de projection n'est actuellement atteint qu'à environ 20 %. En effet, les avions de transport tactique actuels (C160 Transall et Lockheed C130) ont une faible capacité d'emport sur longue distance (de l'ordre de la dizaine de tonnes), une faible vitesse et un rayon d'action limité, et la plupart ne sont pas ravitaillables en vol. La capacité globale de projection à longue distance est donc pour moitié assurée par les 11 avions ravitailleurs Boeing C135 Stratolifter, dérivés du Boeing 707 et qui présentent le double inconvénient de ne pas avoir de capacités tactiques (ce qui signifie en particulier qu'ils ne peuvent pas se poser sur des terrains sommairement aménagés) et de ne pouvoir emporter que du fret sur palettes. Selon les estimations du ministère de la défense, la capacité globale de projection à 8.000 km en 5 jours est actuellement de l'ordre de seulement 800 tonnes, ce qui permet de projeter **1.500 combattants** mais **sans l'essentiel de leur matériel**.

La situation pourrait même s'aggraver lors de la présente loi de programmation. En effet, alors qu'il était prévu jusqu'à récemment d'accroître progressivement la capacité de transport aérien grâce à l'acquisition de 50 A400M de 2009 à 2020, le programme paraît devoir connaître un retard de l'ordre de 4 ans pour la première livraison, comme votre rapporteur pour avis Jean-Pierre Masseret et notre collègue Jacques Gautier l'ont récemment expliqué dans un rapport d'information⁴ relatif à l'A400M. Compte tenu de la nécessité de retirer à court terme du service les C160 Transall, qui constituent l'essentiel du parc d'avions de transport tactique, **la capacité de transport aérien pourrait être fortement réduite à l'horizon 2014.**

¹ Le programme MRTT est souvent identifié à l'Airbus A330-200 MRTT, mais à ce jour aucune commande n'a été passée.

² En moyenne, seulement 50 % des avions en parc sont disponibles.

³ Le ministère de la défense évalue en effet la masse totale à acheminer à environ 5.000 tonnes, soit près de 3,5 tonnes par militaire.

⁴ Commissions des finances et des affaires étrangères, rapport d'information n° 205, 2008-2009.