

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 41

**DÉFENSE :**

**EXPOSÉ D'ENSEMBLE ET DÉPENSES EN CAPITAL**

*Rapporteur spécial : M. Yves FRÉVILLE*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**

**Sénat : 73 (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE PREMIER - LE BUDGET DE LA DÉFENSE</b> .....	4
<b>I. LE BUDGET 2005 EST GLOBALEMENT CONFORME À LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM) POUR 2003 À 2008</b> .....	5
A. LE BUDGET 2005 RESPECTE L'OBJECTIF FIXÉ PAR LA LMP POUR LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT .....	5
B. LE DIFFICILE RESPECT DES OBJECTIFS D'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE .....	7
<b>II. LE BUDGET 2005 EN PERSPECTIVE</b> .....	9
A. LA RÉDUCTION DU BUDGET DE LA DÉFENSE PAR RAPPORT AU PIB EST STOPPÉE DEPUIS 2003 .....	9
1. <i>La part de la défense dans le budget français</i> .....	9
2. <i>Comparaisons internationales</i> .....	9
B. UNE ÉNERGIQUE REPRISE DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET DE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL DES ARMÉES APRÈS LEUR CHUTE D'UN TIERS AU COURS DE LA DÉCENNIE 90 .....	12
<b>III. LES CRÉDITS DE LA DÉFENSE EN 2005</b> .....	15
A. LES DOTATIONS DU TITRE III .....	15
1. <i>Les priorités du ministère de la défense</i> .....	15
2. <i>L'évolution des dotations du titre III</i> .....	16
B. LA CONSOLIDATION DE L'EFFORT D'ÉQUIPEMENT .....	18
1. <i>Une priorité du ministère de la défense</i> .....	18
2. <i>Les dotations budgétaires</i> .....	21
3. <i>Evolution et structure de l'effort d'équipement</i> .....	22
C. LES ÉCONOMIES RÉALISÉES .....	26
<b>IV. EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2003 ET 2004</b> .....	27
A. L'EXERCICE 2003 .....	27
1. <i>Les dépenses ordinaires</i> .....	27
2. <i>Les dépenses en capital</i> .....	29
B. LE PREMIER SEMESTRE 2004 .....	30
1. <i>Les dépenses ordinaires et en capital</i> .....	30
2. <i>Le financement des OPEX en 2004</i> .....	31
C. LA GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME .....	32
<b>CHAPITRE DEUX - LES ENJEUX PESANT SUR LE BUDGET DE LA DÉFENSE</b> .....	35
<b>I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)</b> .....	35

A. PRÉSENTATION DES QUATRE MISSIONS QUI CONCERNENT LES CRÉDITS DE LA DÉFENSE.....	36
1. La mission « défense » .....	36
2. Mission « mémoire et liens avec la nation » .....	37
3. La mission « sécurité » .....	38
4. La mission « recherche et enseignement supérieur » .....	38
B. LES PROGRAMMES DE LA MISSION « DÉFENSE » .....	40
1. Présentation des 4 programmes .....	40
2. La ventilation des crédits au sein de la mission défense .....	45
C. LES EXPÉRIMENTATIONS MISES EN ŒUVRE AU TITRE DE LA LOLF .....	47
<b>II. L'ÉTALEMENT DANS LE TEMPS DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT MILITAIRES .....</b>	<b>50</b>
A. DES EXEMPLES DE L'ALLONGEMENT DES PROGRAMMES D'ARMEMENT ET DE LEUR RENCHÉRISSEMENT .....	51
1. Le Rafale .....	51
2. Le char Leclerc et son dépanneur .....	51
3. Le véhicule blindé de combat (VBCI) .....	52
4. Les bâtiments de projection et de commandement (BPC) .....	52
B. LES CAUSES DE L'ÉTALEMENT DES PROGRAMMES D'ARMEMENT .....	52
1. Les défaillances de maîtrise d'ouvrage .....	52
2. Les aléas de production .....	53
3. Le décalage entre la production d'armement et le principe d'annuité budgétaire .....	53
C. DES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DES PROCÉDURES .....	54
1. Le conseil des systèmes de forces .....	54
2. Le conseil défense-industrie .....	54
3. Le contrôle de gestion .....	55
<b>III. L'ENJEU DES « FINANCEMENTS INNOVANTS » .....</b>	<b>55</b>
A. LE PROBLÈME PARTICULIER DU FINANCEMENT DES FREM .....	56
1. Un problème d'équipement militaire .....	56
2. Un problème financier .....	57
3. Un problème économique .....	58
B. LES FINANCEMENTS « INNOVANTS » .....	59
1. Les aspects financiers .....	59
2. Le bilan coût-avantage .....	60
3. Aspect budgétaire .....	61
C. LE DÉVELOPPEMENT DE MODES DE GESTION ALTERNATIFS .....	62
1. Définition .....	62
2. Les crédits concernés .....	62
3. L'externalisation en 2005 .....	63
<b>IV. LA LOLF ET LE FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS .....</b>	<b>65</b>
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE 49 RATTACHÉ .....</b>	<b>67</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>69</b>

## CHAPITRE PREMIER

### LE BUDGET DE LA DÉFENSE

Le projet de budget de la défense pour 2005 s'élève à 42,425 milliards d'euros, dont 9,5 milliards d'euros de pensions, soit **un montant hors pensions de 32,92 milliards d'euros**. Ce budget correspond à la troisième année d'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008<sup>1</sup>, il augmente de + **1,6 %** hors pensions, contre + 4,3 % en 2003.

Il y a là la confirmation **d'une inversion de tendance par rapport aux années antérieures à 2003 qui avaient vu, systématiquement, sacrifier le budget de la défense aux budgets civils et, à l'intérieur du budget de la défense, les dépenses de matériel à celles de personnel**. Toutefois, cette année, le budget de la défense participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques et connaît une progression plus réduite.

Pour sa troisième année d'application, le respect de la loi de programmation militaire (2003-2008) marque quelque peu le pas, mais l'effort est maintenu. C'est d'autant plus remarquable qu'aucune des précédentes lois de programme n'a été respectée et que la France traverse de graves difficultés budgétaires.

Les crédits (hors pensions) du **titre III** proposés pour 2005, s'élèvent à **17,72 milliards d'euros** contre 17,50 milliards d'euros en 2004, soit une progression de + **1,3 %**.

Les crédits des **titres V et VI** s'élèvent à **15,20 milliards d'euros** contre 14,90 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2004, soit une augmentation de + **1,9 %**, qui fait contraste avec l'augmentation de 9,2 % entre 2002 et 2004, mais qui consolide les remises à niveau des deux années précédentes.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

**Evolution globale des crédits**

*(en milliards d'euros)*

	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>	<b>Evolution</b>
<b>Dépenses ordinaires</b>	17,50	17,72	+ 1,3 %
<b>Dépenses en capital (CP)</b>	14,90	15,20	+ 1,9 %
<b>Total (hors pensions)</b>	32,4	32,92	+ 1,6 %

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

**I. LE BUDGET 2005 EST GLOBALEMENT CONFORME À LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM) POUR 2003 À 2008**

**A. LE BUDGET 2005 RESPECTE L'OBJECTIF FIXÉ PAR LA LMP POUR LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT**

La précédente loi de programmation militaire pour les années 1997-2002 avait été placée sous le signe de la professionnalisation ; celle qui a débuté en 2003 (et dure jusqu'en 2008) vise :

- la remise à niveau à moyen terme des équipements dans la perspective du modèle d'armée 2015 ;
- et, à court terme de la restauration des capacités opérationnelles des forces.

La loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 **ne fixe plus d'objectifs pour l'ensemble du budget mais se contente de faire référence à des paramètres essentiels de la politique de défense**, qui sont : les crédits de paiement des titres V et VI, les effectifs civils et militaires, ainsi que les moyens spécifiques destinés à favoriser la fidélisation, le recrutement et la reconversion des personnels militaires. Ce dernier objectif fixé à 572,58 millions d'euros, valeur 2003, par l'article 4 de la loi de programmation, renvoie au rapport annexe pour l'échéancier annuel.

Application de la loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005
<b>Objectifs de l'article 2 de la LPM</b>			
Crédits de paiement des titres V et VI en LPM	13,65	14,85	15,16
Crédits de paiement des titres V et VI en PLF	13,64	14,9	15,2
<b>Objectifs de l'article 3 de la LPM</b>			
Effectifs civils et militaires hors comptes de commerce en LPM	437 069	437 896	440 719
Effectifs civils et militaires hors comptes de commerce en PLF	437 069	437 789	436 910
<b>Objectifs de l'article 4 de la LPM</b>			
Fonds de consolidation de la profession en LPM	18,93	46,71	71,93
Fonds de consolidation de la profession en PLF	18,93	46	57

Source : réponses au questionnaire budgétaire

• **Le montant des crédits d'équipement correspond strictement à la loi de programmation militaire : les crédits de paiement pour les titres V et VI progressent de 300 millions d'euros (+ 1,9 %).**

• En ce qui concerne les **effectifs civils et militaires**, les effectifs prévus dans le PLF pour 2005 s'élevaient à 436.910 postes<sup>1</sup>, soit un écart de 3.809 postes par rapport à l'objectif fixé par la PLM et une réduction de 879 postes par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Cette réduction porte essentiellement sur les effectifs civils (- 759 postes) et accessoirement sur les effectifs militaires (- 120 postes). Déjà en 2004, le ministère n'avait renouvelé qu'un départ en retraite sur deux pour les effectifs civils, qui avaient alors diminué de 431 postes. Cet effort est amplifié pour 2005 et représente une contribution essentielle du ministère de la défense à la maîtrise des effectifs.

Evolution des effectifs budgétaires de la défense

	LFI 2004	PLF 2005	Variation 2005/2004
Effectifs militaires	356 752	356 632	-120
Terre	136 840	135 868	-972
Air	63 606	63 412	-494
Marine	44 131	43 195	-936
Gendarmerie	98 474	98 911	+ 437
Services communs	13 701	15 546	+1 845
Effectifs civils	81 037	80 278	-759
Terre	30 052	29 653	-399
Air	5 670	5 498	-172
Marine	10 525	10 265	-260
Gendarmerie	1 871	1 810	-61
Services communs	32 919	33 052	+133
Effectifs (budget général)	437 789	436 910	-879
Effectifs (comptes de commerce)	455 177	454 009	-1168

<sup>1</sup> Le « bleu » défense pour 2005 inscrit 454.009 postes, la différence vient de la comptabilisation des emplois des comptes de commerce et du personnel mis à disposition de DCN. Le chiffre de 436.910 postes correspond à l'effectif budgétaire du ministère de la défense stricto sensu.

**Taux de réalisation des effectifs civils**

	Effectif budgétaire 2003	Effectif réalisé 2003	Taux de réalisation 2003	Effectif budgétaire 2004	Effectif réalisé 1.7.2004	Taux de réalisation 1.7.2004	Effectif budgétaire 2005
Terre	30 396	28 921	95,1%	30 052	28 543	95,0%	29 653
Air	5 702	5 650	99,1%	5 670	5 503	97,1%	5 498
Mer	10 296	8 894	86,4%	10 525	9 603	91,2%	10 265
Gendarmerie	1 876	1 869	99,6%	1 871	1 900	101,5%	1 810
Services communs	33 198	32 125	96,8%	32 919	31 978	97,1%	33 052
Total	81 468	77 459	95,1%	81 037	77 527	95,7%	80 278

**Taux de réalisation des effectifs militaires**

	Effectif budgétaire 2003	Effectif réalisé 2003	Taux de réalisation	Effectif budgétaire 2004	Effectif réalisé 1.7.2004	Taux de réalisation	Effectif budgétaire 2005
Terre	137 474	134 497	98,2	136 840	133 687	97,7	135 868
Air	63 596	60 844	95,7	63 606	60 902	95,7	63 112
Marine	44 267	42 646	96,3	44 131	43 412	98,4	43 195
Gendarmerie	97 303	94 101	96,7	98 474	98 048	99,6	98 911
Services communs	13 465	12 521	92,9	13 701	12 801	93,4	15 546
Total	356 105	344 609	96,7	356 752	348 850	97,8	356 632

- De même, les crédits affectés au fonds de consolidation de la professionnalisation, malgré une mesure nouvelle de 11 millions d'euros inscrite au projet de loi de finances pour 2005, restent en-deçà de l'objectif fixé par la loi de programmation militaire, **soit un écart de plus de 14 millions d'euros.**

***B. LE DIFFICILE RESPECT DES OBJECTIFS D'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE***

La LPM 2003-2008 a fixé aux armées des objectifs d'activité opérationnelle et défini à cet effet des normes précises.

Les objectifs pour 2005 sont rappelés dans le tableau suivant et mis en perspective au regard des résultats des années antérieures.

**Objectifs d'activité opérationnelle des armées**

Indicateurs de résultat	2002 Résultat	2003		2004 Objectif	2005 Objectif
		Objectif	Résultat		
<b>Armée de l'air</b>					
. Heures de vol par pilote de combat	165	180	179	180	180
. Heures de vol par pilote de transport	315	400	330	400	400
<b>Armée de terre</b>					
. Nombre annuel de jours de sortie des unités sur le terrain	86	84	95	90	100
. Nombre annuel d'heures de vol par pilote d'hélicoptère	145	160	160	154	160
<b>Marine</b>					
. Nombre de jours en mer par bâtiment (dont bâtiment de haute mer)	85 (106)	88 (105)	85 (101)	90 (106)	95 (107)
. Nombre annuel d'heures de vol					
- pilotes de chasse	168	180	171	180	180
- pilotes d'hélicoptère	223	220	209	220	220
- équipage de patrouille maritime	343	350	333	350	350

Pour l'**armée de terre**, l'objectif quantitatif fixé par la LPM est de 100 jours d'activité par an. En 2002, l'armée de terre a réalisé 86 jours, et 95 jours en 2003. S'agissant de 2004, et compte tenu du report de charges lié au paiement des surcoûts des opérations extérieures de 2003, l'objectif a été revu à la baisse et fixé à 90 jours d'activité. Sur les six premiers mois de l'année, le taux d'activité se situe à environ **40 jours**. L'objectif pour 2005 reste fixé à 100 jours de sortie des unités sur le terrain.

Pour la **marine nationale**, le bilan d'activité en 2003 donne un volume global de 239.000 heures de navigation pour l'ensemble des bâtiments, en retrait par rapport à 2002 (moins 2 jours de mer par bâtiment en moyenne et moins 10.000 heures de mer au total). L'obsolescence des équipements ne permettra pas d'atteindre en 2004 l'objectif global d'heures de navigation. En revanche, la norme d'activité de l'aviation navale serait atteinte en 2004.

Pour l'**armée de l'air**, l'objectif global de 298.000 heures de vol n'a pas été atteint en 2003. Revu à la baisse en 2004, soit 270.709 heures, l'objectif pourrait être atteint.

L'analyse de ces résultats montre la difficulté de relever rapidement les niveaux d'activité pour les porter à hauteur des objectifs souhaitables, comme le fait le ministère de la défense. Votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur la nécessité qu'il y a de respecter au plus près les objectifs de la LPM 2003-2008 afin de rattraper le retard accumulé, notamment en termes d'équipement, pendant la loi de programmation précédente.

Toutefois, moins que le niveau des dotations budgétaires, l'indisponibilité des matériels, due à l'obsolescence de certains d'entre eux à leur utilisation en opérations extérieures, explique en grande partie que les armées ne parviennent pas encore à réaliser les objectifs fixés.

## II. LE BUDGET 2005 EN PERSPECTIVE

### A. LA RÉDUCTION DU BUDGET DE LA DÉFENSE PAR RAPPORT AU PIB EST STOPPÉE DEPUIS 2003

#### 1. La part de la défense dans le budget français

Avec 32,92 milliards d'euros (hors pensions), le budget de la défense est le **quatrième poste de dépenses de l'Etat**, après l'éducation nationale et l'enseignement supérieur (65,96 milliards d'euros), les concours de l'Etat aux collectivités locales (61,8 milliards d'euros) et la dette publique nette (38,59 milliards d'euros).

La part des dépenses de la défense

	Budget défense/Budget Etat (LFI)	Budget défense/PIB (LFI)
1980	15,52 %	3,07 %
1996	12,30 %	2,41 %
1997	12,28 %	2,36 %
1998	11,65 %	2,19 %
1999	11,70 %	2,19 %
2000	11,26 %	2,05 %
2001	11,17 %	1,96 %
2002	10,87 %	1,89 %
2003	11,35 %	1,98 %
2004	11,42 %	2,01 %
2005*	11,39 %*	1,98 %*

\* Prévisions

Alors que, de 1996 à 2002, la part de l'effort consacré à la défense dans le budget de l'Etat a diminué de 1,4 point, et la part de l'effort de la défense dans le PIB de 0,5 point, on assiste, depuis le minimum historique de 2002, à un redressement, puisque ces taux augmentent respectivement de plus de 0,25 et 0,5 point pour atteindre 11,42 % et 2,01 % en 2004. **De 2003 à 2005, le budget de la défense est stabilisé à environ 11,4 % du budget de l'Etat et à 2 % du PIB (gendarmerie comprise).**

#### 2. Comparaisons internationales

Le tableau de la page suivante, qui récapitule l'évolution des dépenses de défense de la France et de ses principaux partenaires, calculée en parité de pouvoir d'achat et en monnaies nationales constantes 2003, montre

que, **depuis 10 ans, tous les pays considérés, sauf les Etats-Unis, ont réduit leur effort de défense.**

Sur l'ensemble de la période 1994-2004, **la France a diminué son effort de défense de plus de 11,5 %**, soit plus que l'Allemagne et le Royaume-Uni pour lesquels la régression n'est respectivement que de 7,4 % et 8 %. On note que **ce recul a été acquis très largement au cours de la période 1994-1998.**

En revanche, la France et l'Angleterre ont très sensiblement accru, depuis 1998, leur effort avec une hausse en volume respectivement égale à + 3,3 % et + 2,8 %. A partir de 1998, les dépenses françaises stagnent à un niveau historiquement bas pour ne reprendre qu'en 2002.

Les Etats-Unis ont augmenté leurs dépenses militaires de 9,5 % sur l'ensemble de la période avec une très forte accélération, + 24,8 %, depuis 1998, tandis que le budget de défense de l'Allemagne ne fait apparaître aucune reprise de dépense depuis 1998.

Les tableau et graphique suivants présentent l'évolution des dépenses de défense de la France et de ses principaux partenaires en euros constants.

**Evolution des dépenses de défense (1) de la France et de ses principaux partenaires depuis 1994**

*En parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2004 calculée sur les monnaies nationales constantes 2004 (3)*

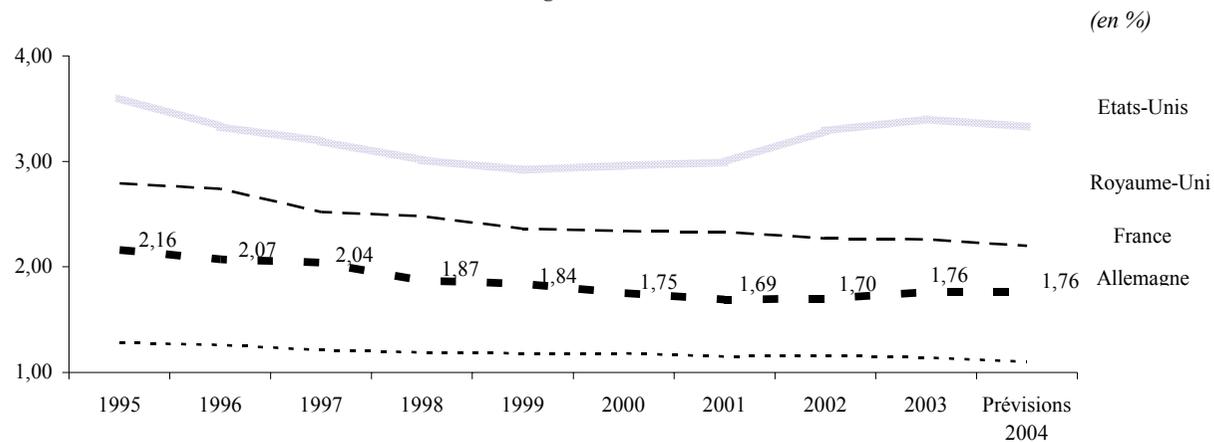
Dépenses de défense		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution en volume 2004/1995	Evolution en volume 1998/1995	Evolution en volume 2004/1998
<b>France (2)</b>	<b>M€ PPA 2004</b>	25 512	25 113	25 498	24 416	24 889	24 800	24 920	25 883	27 463	28 281	10,85	-4,30	15,83
<b>Allemagne</b>	<b>M€ PPA 2004</b>	22 054	22 269	22 607	22 947	21 643	22 293	22 115	22 666	22 574	22 444	1,77	4,05	-2,19
<b>Royaume-Uni</b>	<b>M€ PPA 2004</b>	30 168	32 575	32 227	32 598	30 766	32 208	33 417	34 393	35 339	35 840	18,80	8,05	9,95
<b>Etats-Unis</b>	<b>M€ PPA 2004</b>	262 684	260 677	263 250	260 696	250 737	269 104	274 802	313 492	339 042	350 906	33,58	-0,76	34,60

(1) Dépenses de défense **hors pensions**, les trois partenaires de la France n'ayant pas de forces de sécurité comptabilisées dans leurs dépenses de défense, la France ne retient que le coefficient d'activité militaire des forces de sécurité, soit 5% des dépenses de gendarmerie.

(2) Il s'agit de l'ensemble des crédits votés par le Parlement en cours d'année hors pensions (LFI, décrets d'avance, loi de finances rectificative, annulations).

(3) Les budgets de défenses sont calculés en monnaie constantes 2004 (indices nationaux) convertis en euros constants en utilisant le taux de PPA de 2004 par rapport à la France.

**Prélèvement des dépenses de défense en structure OTAN sur le PIB**  
 - Tous pays hors total pensions  
 - France avec une gendarmerie à 5 % d'activité militaire



On note que, **dès lors que l'on ne prend pas en compte les dotations de la gendarmerie, affectées statistiquement à 95 % à la sécurité civile**, la part du budget dans le produit intérieur n'est plus de 2 % mais de 1,74 %, à comparer, sur ces mêmes bases aux 3,45 % américains, aux 2,28 % britanniques mais également au 1,1 % allemand.

***B. UNE ÉNERGIQUE REPRISE DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET DE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL DES ARMÉES APRÈS LEUR CHUTE D'UN TIERS AU COURS DE LA DÉCENNIE 90***

La diminution du budget des armées, appréhendée en euros constants 2003, a frappé pour l'essentiel les dépenses d'équipement des titres V et VI et les dépenses de fonctionnement matériel de la 4<sup>ème</sup> partie du titre III. L'ensemble de ces dépenses, y compris les transferts de crédits d'équipement au CEA et au BCRD est en effet passé de 23,2 milliards d'euros constants en 1991 à un point bas de 15,8 milliards d'euros en 2001, soit une diminution de près d'un tiers sur la décennie. Les seules dépenses d'équipement du titre V ont été réduites de près de 6 milliards d'euros constants au cours de la même période et les crédits de fonctionnement matériel des armées de 1,2 milliard d'euros constants.

**Cette réduction des dépenses d'équipement et de fonctionnement matériel est très supérieure à l'augmentation des autres dépenses du titre III** qui regroupent pour l'essentiel les charges de personnel et sociales. Cette augmentation s'élève en effet à 2 milliards d'euros sur l'ensemble de la période et est particulièrement marquée à partir de 1998 du fait de la professionnalisation des armées.

La sévère réduction des dépenses d'équipement et de fonctionnement matériel des armées, dont les conséquences à court terme sur la disponibilité des matériels, et à long terme sur les délais de livraisons de nouveaux équipements, n'ont fait que s'aggraver, a pris fin en 2003. En effet, en 2003, les crédits d'équipement du ministère de la défense ont augmenté de 3,1 %, de 4,6 % en 2004 et de 1,9 % en 2005.

Il faut du temps pour inverser les tendances lourdes du budget de la défense et, en particulier, l'accroissement du poids relatif des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses en capital depuis 1990.

Les tableaux et graphiques suivants présentent l'évolution des crédits et dépenses de la défense en euros constants 2003.

### Evolution des crédits et dépenses de la défense

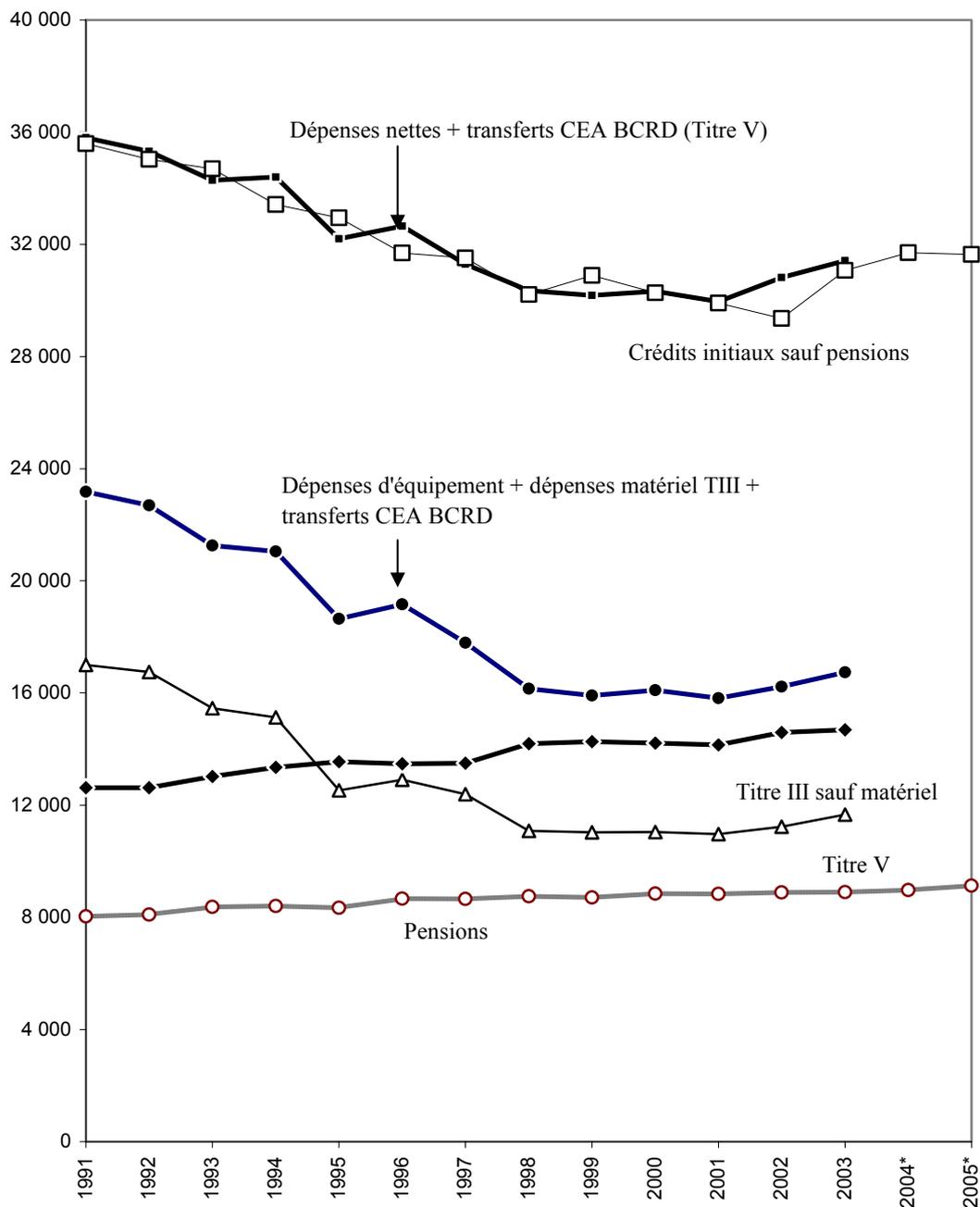
(en millions d'euros constants 2003)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
Dépenses nettes titres V et VI +tr.TV et 4ème p TIII	23 174	22 688	21 258	21 050	18 648	19 168	17 789	16 150	15 910	16 104	15 810	16 223	16 737	17 514	17 641
<i>dont Dépenses nettes titre V + titre VI</i>	<i>17 086</i>	<i>16 841</i>	<i>15 544</i>	<i>15 255</i>	<i>12 673</i>	<i>13 038</i>	<i>12 542</i>	<i>11 271</i>	<i>11 222</i>	<i>11 293</i>	<i>11 238</i>	<i>11 504</i>	<i>11 819</i>		
<i>dont Dépenses fonctionnement matériel 4ème partie TIII</i>	<i>4 847</i>	<i>4 589</i>	<i>4 574</i>	<i>4 528</i>	<i>4 296</i>	<i>4 482</i>	<i>4 038</i>	<i>3 721</i>	<i>3 513</i>	<i>3 681</i>	<i>3 524</i>	<i>3 559</i>	<i>3 670</i>		
<i>dont Transferts CEA titre V</i>	<i>1 241</i>	<i>1 258</i>	<i>1 139</i>	<i>1 267</i>	<i>1 679</i>	<i>1 648</i>	<i>1 210</i>	<i>1 158</i>	<i>1 175</i>	<i>1 130</i>	<i>1 047</i>	<i>1 160</i>	<i>1 247</i>		
Dépenses nettes titre III sf 4ème partie matériel	12 623	12 621	13 028	13 353	13 551	13 481	13 499	14 190	14 269	14 215	14 148	14 595	14 686	13 760	14 003
Dépenses nettes totales	35 797	35 309	34 286	34 403	32 198	32 649	31 289	30 340	30 179	30 319	29 957	30 818	31 423	31 274	31 645
Crédits initiaux hors pensions	35 593	35 027	34 698	33 420	32 944	31 694	31 511	30 204	30 892	30 272	29 902	29 350	31 070	31 705	31 645
Crédits de pensions	8 033	8 095	8 367	8 402	8 343	8 667	8 651	8 755	8 711	8 840	8 830	8 887	8 894	8 966	9 132

\* estimations

### Evolution des crédits et dépenses de la défense

(en millions d'euros)



Le graphique précédent met en évidence la diminution importante de dépenses réelles d'équipement jusqu'en 2003, puis leur reprise.

Aux conséquences matérielles sur l'exécution des programmes d'armement, il convient d'ajouter les effets graves à long terme des réductions des dépenses de recherche et de développement. Elles sont passées de

4,6 milliards d'euros en 1993, à moins de 3 milliards d'euros en 1999. Ces réductions ont affecté tout particulièrement les « études amont » dont la délégation générale à l'armement (DGA) s'est en partie désengagé avec la suppression de sa direction de la recherche et de la technologie. Depuis 2003, les crédits alloués à la recherche et au développement ont connu une nette reprise, au delà même de ce que prévoyait la LPM, dans la mesure où les 200 millions d'euros alloués au BCRD n'étaient pas initialement prévus par la loi de programmation.

### III. LES CRÉDITS DE LA DÉFENSE EN 2005

#### A. LES DOTATIONS DU TITRE III

##### 1. Les priorités du ministère de la défense

###### *a) Les mesures de personnel et la poursuite de l'amélioration de la condition militaire*

Afin de renforcer l'attractivité de la carrière militaire, dans le cadre de la professionnalisation, la loi de programmation militaire a prévu un **effort significatif en des mesures de fidélisation des personnels**.

Le ministère de la défense entend respecter cet objectif en 2005, et annonce qu'au total, **86,5 millions d'euros sont consacrés aux mesures en faveur des personnels de la défense en 2005**.

Le ministère de la défense contribue aussi à la maîtrise de l'emploi public, en ne remplaçant pas le tiers des départs de personnels civils et en prenant en compte l'externalisation de certaines tâches, les restructurations et les réorganisations, principalement dans les fonctions de soutien, soit une suppression nette de 879 emplois.

###### *b) L'anticipation des déploiements en opérations extérieures*

**Une provision au titre du surcoût engendré par les opérations extérieures est inscrite à hauteur de 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.**

Précisons qu'en 2005, 75,6 millions d'euros de mesures nouvelles sont prévues pour le financement des OPEX. Si l'on ajoute la dotation de 24,39 millions d'euros alloués aux rémunérations des forces stationnées de

manière permanente en Afrique, ce sont près de 100 millions d'euros qui sont inscrits au budget pour 2005 au titre des OPEX.

**Cette dotation doit cependant être comparée au coût réel des OPEX, estimé à près de 600 millions d'euros (cf. *infra*).**

## 2. L'évolution des dotations du titre III

Les dépenses de pensions s'élèvent en 2005 à 9,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,7 % par rapport à 2004.

L'évolution des autres dépenses du titre III est présentée dans le tableau suivant.

### Evolution de la structure du titre III

(en millions d'euros)

	1997	2001	2002	2003	2004	2005
Alimentation	452,258	286,718	277,044	291,324	273,396	275,473
Carburants	343,893	403,227	415,975	443,708	410,184	431,19
EPM	325,936	124,224	56,788	53,900	0	0
Fnt	2 613,413	2 364,804	2 493,613	2 470,231	2765,948	2 850,36
<b>TOTAL</b>	<b>3 735,500</b>	<b>3 178,973</b>	<b>3 243,420</b>	<b>3 259,162</b>	<b>3 449,528</b>	<b>3 557,03</b>
RCS	11 848,375	12 906,617	13 393,999	13 980,661	14 055,083	14 408,696
HORS RCS	3 735,500	3 178,973	3 243,420	3 259,162	3 449,528	3 557,03
<b>TOTAL Titre III</b>	<b>15 583,874</b>	<b>16 085,590</b>	<b>16 637,418</b>	<b>17 239,824</b>	<b>17 504,610</b>	<b>17 965,73</b>
Part RCS	76,03%	80,24%	80,51%	81,10%	80,29%	80,20%
Part hors RCS	23,97%	19,76%	19,49%	18,90%	19,71%	19,80%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

#### a) Les dépenses de personnels

Les dépenses de personnel (hors pensions) du titre III du budget du ministère de la défense représentent 80 % du montant de ce titre (hors pension). Cette proportion est relativement stable sur le moyen terme.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une augmentation de 2,5 % des dépenses de rémunérations et charges sociales (RCS). La forte progression des crédits RCS en 2003 (+ 5,91 %) qui résultait de la poursuite et de l'intégration en année pleine du plan exceptionnel d'amélioration de la condition des personnels civils et militaires, a laissé la place à une évolution très modérée, à peine supérieure à celle de l'ensemble du titre III (considéré avec changement de périmètre). **A périmètre constant** (c'est-à-dire hors du transfert des 209 millions d'euros provenant de la caisse nationale

d'allocations familiales) **l'augmentation des crédits RCS est toutefois supérieure à celle du titre III.**

L'évolution de ces dépenses comprend des mesures nouvelles diverses, traduisant la volonté de conforter l'assise de l'armée professionnelle :

- 11 millions d'euros de mesures nouvelles sont prévus pour consolider le fonds de consolidation de la professionnalisation ;

- 42,65 millions d'euros supplémentaires pour le plan d'amélioration de la condition militaire (PACM) ;

- 12 millions d'euros de mesures nouvelles sont prévus pour la reconnaissance des compétences professionnelles des personnels civils ;

- 15 millions d'euros en faveur de la réserve militaire ;

- 20,6 millions d'euros supplémentaires seront alloués à la gendarmerie, afin de permettre la mise en œuvre de la première annuité du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées, qui prévoit notamment un repyramidage de 1.000 emplois de sous-officiers en officiers.

La répartition des effectifs par armée et le taux de réalisation de ces effectifs en gestion ont déjà été examinés (cf. A du I). Comme l'a indiqué le ministère de la défense à votre rapporteur spécial, la gestion des effectifs militaires a subi des à-coups en 2004. Le rythme des recrutements a été freiné à l'été 2004, le ministère craignant un dépassement des crédits ouverts par le Parlement. Les recrutements ont ensuite été repris et ont permis d'atteindre un taux de réalisation des effectifs proche de 97 % dans les trois armées.

Le nombre total de recrutements prévu en 2005 est de 14.448 engagés, dont 10.000 pour l'armée de terre, 2.763 pour la marine, et 1.685 pour l'armée de l'air.

Dans le cadre de la loi de programmation militaire précitée et de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI), **700 emplois** viendront renforcer les capacités de la **gendarmerie**. De plus, **58 emplois** seront créés au sein du **service de santé des armées** afin de consolider ce service. Enfin, **20 emplois** sont créés au bénéfice de la **direction générale de la sécurité extérieure** pour conforter la mission de renseignement.

#### *b) Les dépenses du titre III hors RCS*

Les dépenses du titre III, hors RCS, représentent un peu moins de 20 % du total de ce titre hors pensions.

Le tableau précédent, mettant en perspective les dotations inscrites au titre III du budget du ministère de la défense, fait apparaître une **croissance relativement plus rapide des dépenses « hors RCS »** par rapport à l'évolution du « RCS », c'est-à-dire la masse salariale. Cette inversion de tendance se traduit par une légère augmentation de la part du « hors RCS » qui, en pourcentage du titre III, passe de 18,9 % en 2003, à 19,71 % en 2004, puis **19,8 % en 2005**.

La composition des dépenses « hors RCS » a évolué depuis 1997. On constate ainsi la **baisse des dépenses d'alimentation**, qui passent de 12,1 % à 7,74 %, tandis que les dépenses de carburant passent, au cours de la même période, de 9,2 % à 12,12 %.

Enfin, les dépenses du titre III relatives au matériel seront examinées avec les dépenses d'équipement.

## ***B. LA CONSOLIDATION DE L'EFFORT D'ÉQUIPEMENT***

### **1. Une priorité du ministère de la défense**

La consolidation de l'effort d'équipement est une priorité du ministère de la défense. Les forces armées bénéficieront en 2005 d'améliorations significatives de leurs capacités, grâce à l'aboutissement progressif des grands programmes d'armement prévus dans le modèle d'armée 2015.

Avec une enveloppe dédiée aux équipements militaires de 15,2 milliards d'euros (titre V + titre VI), la loi de finances pour 2005 permettra de financer les matériels dont les livraisons sont prévues en 2005. **Elles concernent l'avion de combat Rafale, le char Leclerc, l'hélicoptère de combat Tigre, les premières stations au sol du satellite de transmission Syracuse III.**

Cette enveloppe couvrira également le coût du **développement des matériels futurs prévus par la loi de programmation militaire, comme par exemple l'avion de transport A 400 M, le missile stratégique M 51 et le véhicule blindé de combat pour l'infanterie.**

Les encadrés ci-dessous récapitulent les différents matériels qui seront commandés ou livrés en 2005.

## **Commandes prévues par le PLF 2005**

### **Dissuasion**

Développement du MSBS M 51 sur 3 ans

### **Commandement – Conduite – Communication et Renseignement**

6 derniers systèmes MARTHA  
75 systèmes d'information régimentaire (SIR)  
48 Stations SELTIC2

### **Projection et mobilité**

2 avions de transport à long rayon d'action (TLRA)

### **Maîtrise du milieu aéro-terrestre**

1.089 systèmes du combattant futur FELIN  
88 véhicules blindés légers (VBL)

### **Maîtrise du milieu aéro-maritime**

8 frégates européennes multimiions (FREMM)

### **Maîtrise du milieu aéro-spatial**

260 missiles MICA Air

### **Préparation et maintien de la capacité opérationnelle (Gendarmerie)**

45.000 nouvelles tenues  
34.000 pistolets automatiques de nouvelle génération  
10.000 gilets pare-balles à port discret  
2.528 pistolets mitrailleurs de nouvelle génération  
1.981 gilets pare-balles à port apparent  
2.270 véhicules et 707 motocyclettes

## **Livraisons en 2005**

### **Commandement Conduite-Communication et Renseignement**

Lancement du satellite SYRACUSE III A  
51 systèmes RITA valorisé  
4 systèmes MARTHA  
1 station MTBA fixe  
196 stations SELTIC  
1 système de guerre électronique de l'avant (SGEA) valorisé  
79 systèmes d'information régimentaire (SIR)  
1 système de 3 drones intérimaires MALE

### **Projection et mobilité**

1 bâtiment de projection et de commandement (BPC)  
1 avion de transport à long rayon d'action (TLRA)

### **Action dans la profondeur**

10 avions RAFALE Air  
70 missiles SCALP EG (50 Air et 20 Marine)  
40 missiles AS 30 Laser  
7 hélicoptères pour unités spécialisées

### **Maîtrise du milieu aéroterrestre**

8 hélicoptères Tigre  
66 véhicules blindés légers (VBL)  
30 chars AMX 10 RC rénovés  
28 automoteurs modèle F1 de 155 mm (AUF1) valorisés  
4 radars de contre batterie COBRA  
2 systèmes ATLAS Canon  
1.000 obus antichars à effet dirigés (ACED)  
330 véhicules de l'avant blindé (VAB) valorisés

### **Maîtrise du milieu aéro-maritime**

1 hélicoptère NH 90 (version Marine)  
1 système PAAMS et 50 missiles Aster (système de défense anti-aérien d'une frégate Horizon)  
40 missiles CROTALE Marine

### **Maîtrise du milieu aéro-spatial**

18 missiles sol air Aster 15  
230 missiles MICA (150 Air et 80 Marine)

### **Préparation et maintien de la capacité opérationnelle (gendarmerie)**

55.000 nouvelles tenues  
32.000 pistolets automatiques de nouvelle génération  
10.000 gilets pare-balles à port discret  
2.528 pistolets mitrailleurs de nouvelle génération  
2.212 véhicules et 707 motocyclettes

Le ministère annonce poursuivre également l'effort de consolidation de la disponibilité des matériels. Les chapitres « soutien des forces » et « entretien programmé des matériels » bénéficient d'une dotation de 3,3 milliards d'euros en 2005, afin, selon le ministère « *de confirmer les progrès observés en matière de disponibilité au sein des forces* ».

Il convient de compléter cette présentation générale par une analyse spécifique des dépenses d'équipement portant aussi bien sur l'évolution des dépenses budgétaires globales que sur celle de la structure de l'effort d'équipement.

## 2. Les dotations budgétaires

Pour le titre V, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit :

- 14,93 milliards d'euros d'autorisations de programme, ce qui marque une diminution de 9 % par rapport aux dotations 2004 ;

- 14,83 milliards d'euros de crédits de paiement, qui sont en légère progression de 1,9 % par rapport à la précédente loi de finances.

Les dotations du titre VI progressent en crédits de paiements, comme en autorisations de programme pour s'établir à 371,34 millions d'euros en crédits de paiement et à 379,38 millions d'euros en autorisations de programme.

L'évolution des crédits d'équipement est présentée dans le tableau suivant.

Evolution des crédits d'équipement

(en milliards d'euros)

	2004 LFI	2005 PLF	Différence 2005-2004	2004/2005 en %
Crédits de paiement	14,89	15,20	0,31	2,08
Autorisations de programme	16,78	15,31	-1,47	-8,76

Source : ministère de la défense

Le démarrage de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 s'est traduit par un **rattrapage important des dépenses d'équipement militaires**, avec un saut de 1,26 milliard d'euros soit une augmentation de 9,2 % du budget du ministère de la défense. **L'effet de ciseaux observé en 2005, les crédits de paiement progressant et les autorisations de programme diminuant, est logique, dans la mesure où, le niveau des autorisations de programme avait très fortement augmenté en début de LPM**, et que la consommation des autorisations de programme doit être lissée sur la durée de la loi de programmation, les crédits de paiements

continuant pour leur part d'augmenter afin que soient atteints les objectifs fixés par la LPM.

### 3. Evolution et structure de l'effort d'équipement

#### *a) Répartition par armée et service*

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution suivante :

- les dotations de l'armée de l'air fluctuent assez sensiblement entre 31 % et 33,36 % du budget total des armées, la tendance à l'augmentation constatée pour les exercices 2001 et 2002 ayant pour contrepartie une stagnation en loi de finances initiale pour 2005 ;

- les **dotations de l'armée de terre révèlent une tendance à la décroissance depuis 2000** : avec 27,65 % du budget de la défense dans le projet de loi de finances pour 2005, l'armée de terre se situe à presque 2 points en dessous de sa part en 2000 ;

- les dotations de la marine connaissent également des fluctuations marquées, bien que l'on note une nette tendance à la reprise de ces dotations en 2003 et 2004, puis une très légère diminution en 2005 ;

- la gendarmerie, dont les besoins en équipement sont les plus faibles puisqu'ils ne représentent que 4 % de l'ensemble, a dépassé depuis la loi de finances pour 2004 la part qu'elle représentait en 2000<sup>1</sup>. En 2005, ces crédits régressent faiblement et s'établissent à 449 millions d'euros ;

- la direction générale pour l'armement voit ses crédits diminuer légèrement pour s'établir à 2.361,3 millions d'euros ;

- le soutien interarmées bénéficie en 2005 de 706,6 millions d'euros ;

- l'administration générale obtient 12.433,7 millions d'euros en 2005, et les services de renseignement 300,3 millions d'euros ;

- enfin, les crédits alloués à l'état-major des armées s'élèvent en 2005 à 2.271,3 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Les crédits inscrits aux articles 55-11-51 à 55-11-55 d'un montant de 216,17 millions d'euros devraient permettre l'acquisition en 2004 de 42.000 gilets à port discret, 1.200 appareils chrono tachygraphes, divers matériels de transmission, ainsi que des véhicules : 158 véhicules de liaison, 1.615 véhicules de brigade, 325 véhicules banalisés destinés à des unités spécialisées, 120 motocyclettes pour la garde républicaine.

### Les dotations d'équipement par armées

(en millions d'euros)

	LR 2000		LR 2001		LR 2002		LFI 2003		LFI 2004		PLF 2005	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
<b>Air</b>	2 738	32,49	2 836	34,32	2 990	34,04	2 633	31,06	3 615	33,18	3 630	33,36
<b>Terre</b>	2 480	29,43	2 505	30,31	2 471	28,13	2 457	28,99	2 997	27,51	3 009	27,65
<b>Marine</b>	2 868	34,03	2 582	31,24	2 987	34,01	3 057	36,07	3 838	35,23	3 794	34,86
<b>Gendarmerie</b>	341	4,05	341	4,13	336	3,83	329	3,88	445	4,08	449	4,13
<b>Total agrégats</b>	8 427	100,00	8 264	100,00	8 784	100,00	8 476	100,00	10 895	100,00	10 882	100,00

Source : agrégats projet de loi de finances

#### b) Evolution par domaine

La répartition du budget de la défense par domaine, telle qu'elle résulte des chiffres fournis dans le fascicule budgétaire défense, appelle les commentaires suivants :

- le secteur « classique » voit sa part diminuer depuis 2000, avec une tendance à la reprise en loi de finances pour 2004, puisque la croissance constatée des dotations dépassait 11 %. En 2005, l'augmentation est réduite à 1,76 % ;

- la contribution au budget civil de recherche et développement augmente entre 2003 et 2004, puis est consolidée en 2005, ce qui n'empêche pas son recul en pourcentage du budget total de la défense ;

- l'espace reste réduit à la portion congrue budgétaire : il retrouve dans la loi de finances pour 2004, la part de 2,7 % qui était la sienne en 2000, après avoir dépassé 3 % en 2001 et 2002. En 2005, il retrouve ce niveau de 3 % ;

- le nucléaire continue de représenter une part à la fois très importante et stable du budget de la défense : il absorbe entre 20 et 21 % de notre effort global et connaît toutefois une croissance plus réduite en 2005 qu'en 2004 : + 1,19 %, contre + 5 % l'année précédente.

#### Le budget par forces (en crédits de paiements)

(en millions d'euros)

	LR 2000		LR 2001		LR 2002		LFI 2003		LFI 2004		PLF 2005		Evolution 2005/2004
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	
<b>Classique</b>	9 382	78,15	9 330	77,41	9 928	78,25	10 247	75,10	11 385	76,42	11 585	76,23	1,76
<b>dont BCRD</b>	229	1,91	191	1,58	191	1,51	191	1,40	200	1,34	200	1,32	0,00
<b>Espace</b>	324	2,70	403	3,34	410	3,23	435	3,19	402	2,70	465	3,06	15,67
<b>Nucléaire</b>	2 382	19,84	2 434	20,20	2 705	21,32	2 963	21,71	3 111	20,88	3 148	20,71	1,19
<b>Autres</b>	-83	-0,69	-115	-0,95	-355	-2,80	0	0,00	0	0,00	-200	-1,32	nc
<b>Total</b>	12 005	100,00	12 052	100,00	12 688	100,00	13 645	100,00	14 898	100,00	15 198	100,00	2,01

Source : agrégat du projet de loi de finances.

*c) Analyse en terme de coûts*

Les deux tableaux suivants présentent la ventilation des dépenses et crédits du titre V par catégories de coûts et par agrégats.

**DEPENSES ET CREDITS DU TITRE V REPARTIS PAR AGREGATS (en millions d'euros)**

<b>Agrégats</b>	Exec. 1999	Exec. 2000	Exec. 2001	Exec.2002	Exec.2003	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	structure 2005(1)
1 Air	2 747	2 738	2 836	2 990	3 209	3 070	3 615	3 635	23,9%
2 Terre	2 462	2 480	2 505	2 471	2 636	2 620	2 997	3 015	19,8%
3 Marine	2 939	2 868	2 582	2 987	3 034	3 421	3 838	3 799	25,0%
4 Gendarmerie	297	341	341	336	471	422	445	459	3,0%
5 DGArmement	1 710	1 840	1 718	1 832	1 702	1 886	1 814	1 965	12,9%
6 Soutien interarmées	139	188	224	191	92	72	86	93	0,6%
7 Renseignement	72	78	127	125	142	131	115	121	0,8%
8 Admistration générale	94	115	126	135	140	161	143	185	1,2%
9 Etat Major Armées	1 309	1 356	1 595	1 623	1 664	1 861	1 844	1 926	12,7%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>11 769</b>	<b>12 004</b>	<b>12 052</b>	<b>12 689</b>	<b>13 089</b>	<b>13 644</b>	<b>14 898</b>	<b>15 198</b>	<b>100%</b>

**DECOMPOSITION PAR FORCES**

<b>1-Composante "forces classiques"</b>	Exec. 1999	Exec. 2000	Exec. 2001	Exec.2002	Exec.2003	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	structure 2005(1)
1 Air	2628	2647	2 767	2 889	3 071	2 936	3 394	3 454	22,7%
2 Terre	2459	2491	2 509	2 464	2 630	2 603	2 977	2 993	19,7%
3 Marine	2358	2330	2 102	2 610	2 445	2 671	2 962	2 920	19,2%
4 Gendarmerie	297	340	339	337	472	422	445	459	3,0%
5 DGArmement	765	982	895	930	748	914	785	894	5,9%
6 Soutien interarmées	139	183	221	189	92	72	86	93	0,6%
7 Renseignement	70	78	127	125	140	131	115	121	0,8%
8 Admistration générale	94	116	126	133	140	157	140	182	1,2%
9 Etat Major Armées	212	205	245	251	268	340	481	469	3,1%
<b>TOTAL CLASSIQUE</b>	<b>9022</b>	<b>9372</b>	<b>9 330</b>	<b>9 928</b>	<b>10 008</b>	<b>10 247</b>	<b>11 385</b>	<b>11 585</b>	<b>76,2%</b>

<b>2-Composante "espace"</b>	Exec. 1999	Exec. 2000	Exec. 2001	Exec.2002	Exec.2003	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	
1 Air	2	1	6	6	11	11	9	20	0,1%
2 Terre	3	2	7	13	27	17	20	22	0,1%
3 Marine	7	6	10	18	34	30	40	42	0,3%
5 DGArmement	21	28	42	39	36	37	36	44	0,3%
9 Etat Major Armées	304	288	338	334	291	338	298	337	2,2%
<b>TOTAL ESPACE</b>	<b>337</b>	<b>325</b>	<b>403</b>	<b>410</b>	<b>398</b>	<b>435</b>	<b>402</b>	<b>465</b>	<b>3,1%</b>

<b>3-Composante "nucléaire"</b>	Exec. 1999	Exec. 2000	Exec. 2001	Exec.2002	Exec.2003	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	
1 Air	116	99	88	101	134	123	212	161	1,1%
3 Marine	573	575	519	674	633	720	836	837	5,5%
5 DGArmement	923	857	813	888	930	934	994	1 027	6,8%
8 Admistration générale			0	2	0	4	3	3	0,0%
9 Etat Major Armées	791	850	1 014	1 040	1 106	1 182	1 065	1 119	7,4%
<b>TOTAL NUCLEAIRE</b>	<b>2403</b>	<b>2381</b>	<b>2 434</b>	<b>2 705</b>	<b>2 804</b>	<b>2 963</b>	<b>3 111</b>	<b>3 148</b>	<b>20,7%</b>

<b>4-Rétablissement de crédits non ventilés</b>	<b>-83</b>	<b>-115</b>	<b>-355</b>	<b>-121</b>
---	------------	-------------	-------------	-------------

(1) en pourcentage du total général : 11 585 M€

DEPENSES ET CREDITS DU TITRE V REPARTIS PAR CATEGORIES DE COÛT (en millions d'euros)									
ENSEMBLE		exécution	exécution	exécution	exécution	exécution	LFI	LFI	PLF
Catégories de coût		1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 003	2 004	2 005
BCRD	BCRD	137	229	191	191	191	191	200	200
EPD	Etudes de défense	634	619	570	650	474	655	599	686
EAA	Etudes Amont Atome					149			
DEV	Développement	1 665	1 840	2 124	2 203	2 522	2 611	2 385	2 570
DIV	Divers et globalisation								43
FAB	Fabrications	4 545	4 260	4 428	4 716	5 044	4 839	5 759	5 987
MUN	Munitions	595	699	581	549	551	578	609	591
EPM	Entr.progr.matériel	2 328	2 433	2 250	2 764	2 378	2 609	2 900	2 763
EPP	Entr.progr.personnel	259	240	239	246	249	228	266	279
INF	Infrastructure	1469	1625	1719	1574	1715	1844	1902	1844
RST	Restructuration	130	133	64	150	126	85	279	233
<b>TOTAL GENERAL (sauf 4)</b>		<b>11 762</b>	<b>12 078</b>	<b>12 166</b>	<b>13 043</b>	<b>13 399</b>	<b>13 640</b>	<b>14 899</b>	<b>15 196</b>
DECOMPOSITION PAR FORCES									
FORCES CLASSIQUES		exécution	exécution	exécution	exécution	exécution	LFI	LFI	PLF
Catégories de coût		1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 003	2 004	2 005
BCRD	BCRD	137	229	191	191	191	191	200	200
EPD	Etudes de défense	396	417	365	415	405	428	356	448
DEV	Développement	1 118	1 202	1 249	1 263	1 378	1 378	1 269	1 424
DIV	Divers et globalisation								43
FAB	Fabrications	3 683	3 501	3 645	3 834	4 129	4 002	4 838	4 992
MUN	Munitions	595	699	580	548	551	578	609	592
EPM	Entr.progr.matériel	1 563	1 644	1 579	2 011	1 826	1 914	2 127	2 058
EPP	Entr.progr.personnel	259	240	240	247	249	228	265	279
INF	Infrastructure	1 147	1 311	1 417	1 269	1 344	1 441	1 442	1 317
RST	Restructuration	124	129	64	151	127	86	279	233
<b>TOTAL " CLASSIQUE"</b>		<b>9 022</b>	<b>9 372</b>	<b>9 330</b>	<b>9 928</b>	<b>10 008</b>	<b>10 247</b>	<b>11 385</b>	<b>11 585</b>
SPATIAL		exécution	exécution	exécution	exécution	exécution	LFI	LFI	PLF
Catégories de coût		1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 003	2 004	2 005
EPD	Etudes de défense	21	26	39	33	37	38	36	44
DEV	Développement	9	38	17	19	74	62	45	42
FAB	Fabrications	291	230	319	338	267	309	310	345
EPM	Entr.progr.matériel	16	31	27	21	20	26	11	34
<b>TOTAL " ESPACE"</b>		<b>337</b>	<b>325</b>	<b>403</b>	<b>410</b>	<b>398</b>	<b>435</b>	<b>402</b>	<b>465</b>
NUCLEAIRE		exécution	exécution	exécution	exécution	exécution	LFI	LFI	PLF
Catégories de coût		1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 003	2 004	2 005
DEV	Développement	538	600	859	922	1 071	1 172	1 072	1 105
EAA	Etudes Amont Atome					149			
EPD	Etudes de défense	217	176	164	202	32	188	205	192
EPM	Entr.progr.matériel	749	758	645	733	533	669	761	673
FAB	Fabrications	571	529	464	543	649	530	612	652
INF	Infrastructure	322	314	302	305	370	403	460	526
RST	Restructuration	6	4						
<b>TOTAL NUCLEAIRE</b>		<b>2 403</b>	<b>2 381</b>	<b>2 434</b>	<b>2 705</b>	<b>2 804</b>	<b>2 963</b>	<b>3 111</b>	<b>3 148</b>

Ces tableaux mettent en évidence la reprise de la progression des crédits destinés aux « études amont », dont il a déjà été question. Depuis la réforme de la nomenclature entreprise en 1998, les études de défense se répartissent sur quatre articles budgétaires distincts. Les études amont sont gérées par la DGA, les études de faisabilité sont incluses dans le développement des programmes, les études technico-opérationnelles relèvent de la double responsabilité de la DGA et des états-majors, enfin les études à

caractère stratégique (analyses politique, militaire, économique et sociale) dépendent de la DGA et de la délégation aux affaires stratégiques (DAS).

Un effort significatif est réalisé en faveur des études amont dont les crédits de paiement progressent de 31 % en 2005.

L'entretien programmé du matériel, après avoir connu une forte progression entre 2003 et 2004 connaît une quasi-stagnation en 2005.

Enfin, il apparaît que les dépenses de fabrication et de développement des équipements d'armement sont en très forte progression depuis 2003.

### ***C. LES ÉCONOMIES RÉALISÉES***

Le budget de la défense pour 2005 est certes un **budget de consolidation**, mais le ministère de la défense participe également à **l'effort de maîtrise des dépenses publiques**.

Outre la réduction des effectifs, déjà mentionnée, d'autres **économies structurelles**, c'est-à-dire tendant à une réduction définitive de la dépense, sont réalisées.

En 2004, des efforts ont été faits par les trois armées afin de réduire la mobilité des militaires pour limiter l'augmentation des tarifs constatés lors des changements de résidence. La réduction de ce type de dépense s'élèverait à 5 % de son montant total.

En 2005, deux DC 8 devraient être retirés prématurément du service afin de limiter l'explosion des coûts de maintenance dus à leur obsolescence. L'armée de l'air doit également poursuivre ses restructurations (entamées en 2004 : fermeture du détachement de Toul et fermeture du centre d'Aix-en-Provence).

En ce qui concerne l'armée de terre, elle devrait poursuivre en 2005 ses efforts d'optimisation de la ressource. Sont ainsi prévus : la concentration des unités dans un minimum d'emprises, l'abandon des véhicules à essence au profit soit des véhicules à gazole, soit des véhicules de la gamme commerciale, et l'amélioration des infrastructures (isolation, consommation d'énergie).

Enfin, la marine en 2005 prévoit de rationaliser les moyens destinés au transport de matériel. Elle devrait également mettre en œuvre une étude permettant une meilleure appréhension des coûts logistiques des bâtiments en escale, afin de rationaliser ses dépenses en la matière.

## IV. EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2003 ET 2004

### A. L'EXERCICE 2003

#### 1. Les dépenses ordinaires

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003, au titre des dépenses ordinaires militaires, a **progressé de 3,6 %** par rapport à 2002, pour atteindre **26,32 milliards d'euros**. Les crédits disponibles ont, pour leur part, augmenté de 2,2 % par rapport à 2002 pour s'élever à 18,41 milliards d'euros en 2003.

Le tableau suivant décrit l'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution sur les dépenses ordinaires militaires.

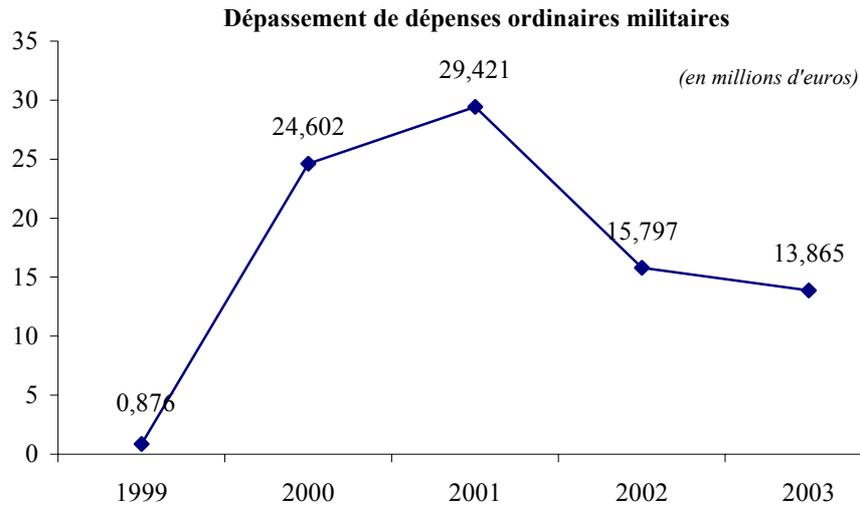
#### Mesures relatives aux dépenses ordinaires en cours d'exécution

(en milliards d'euros)

Loi de finances initiale : crédits votés	26,32
Loi de finances rectificative et décrets d'avance et d'annulation	0,412
<b>Sous-total (hors crédits de pension)</b>	<b>26,73</b>
Report de gestion 2002	0,317
Fonds de concours	0,410
Transferts et répartition (crédits de pension)	- 8,879
Reports à la gestion 2004	- 0,170
<b>Total des crédits disponibles avant la loi de règlement</b>	<b>18,41</b>

#### a) Les dépassements de crédits

Les **dépassements en matière de dépenses ordinaires militaires**, après avoir fortement augmenté de 1999 à 2001, **diminuent régulièrement**, comme le montre le graphique suivant.



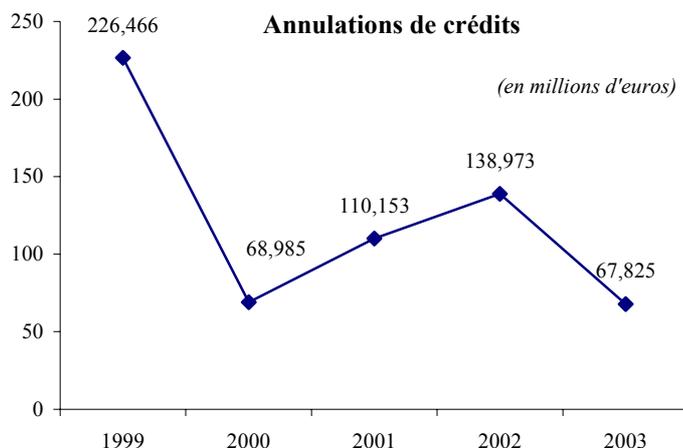
En 2003, les **dépenses de fonctionnement** ont **dépassé de 2 %** les crédits votés en loi de finances initiale.

**Les frais de contentieux** (chapitre 37-91, évaluatif) ont **dépassé de 25 %** la dotation prévue en loi de finances initiale, soit une **augmentation de 13 millions d'euros**. Le **contentieux a progressé de 2,8 millions d'euros** du fait notamment des demandes de bonifications d'ancienneté des fonctionnaires ayant assuré la charge d'enfants au titre du principe de parité (cf. l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 juillet 2002, Griesmar), et de la « décrystallisation » des pensions d'anciens militaires étrangers (cf. l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 novembre 2001, Diop). De même, **les rentes d'accidents du travail ont dépassé de 11 millions d'euros** la dotation prévue en loi de finances initiale. Notons que la transformation de la direction des constructions navales (DCN) en société a transféré des dépenses qui étaient, jusqu'à présent, remboursées par le compte de commerce DCN.

#### *b) Les annulations de crédits*

**Les annulations de crédits** sur le titre III du budget du ministère de la défense, prévues par le présent article, s'élèvent à **67,825 millions d'euros**, soit une **diminution de moitié** par rapport à 2002.

Le tableau ci-après montre qu'après une augmentation régulière de 2000 à 2002, les annulations de crédits non consommés en matière de dépenses ordinaires militaires sont en **nette régression**.



### *c) Les ouvertures de crédits complémentaires*

Les dotations de la 4<sup>ème</sup> partie du titre III, qui avaient connu une augmentation de 6, % en 2003, ont dû être complétées par des ouvertures de crédits de **780 millions d'euros en gestion**.

L'absence de budgétisation du **coût des opérations extérieures (OPEX)** en loi de finances initiale a donné lieu à l'ouverture de **375 millions d'euros** de crédits supplémentaires par le décret d'avance n° 2003-1124 du 26 novembre 2003, auxquels s'ajoutent **20 millions supplémentaires** au titre du collectif 2003. **Le surcoût des OPEX pour 2003 atteint 643,2 millions d'euros** (dont 68,9 millions d'euros seulement pour le titre V). Les abondements complémentaires ont permis de financer intégralement les salaires et les charges sociales, en revanche ils n'ont couvert que 28 % de la charge supportée au titre du fonctionnement et de l'alimentation.

## **2. Les dépenses en capital**

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008, le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003, au titre des dépenses militaires en capital, s'élevait à **13,643 milliards d'euros**, soit une **augmentation de 11 %** par rapport à 2002.

Les **crédits disponibles** se sont élevés à **11,81 milliards d'euros**, soit **86 % de la dotation** prévue en loi de finances initiale. Ceci témoigne de la priorité politique accordée au ministère de la défense.

Le tableau suivant décrit les effets des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution sur les dépenses militaires en capital.

**Mesures sur les dépenses en capital en cours d'exécution**

*(en milliers d'euros)*

Loi de finances initiale : crédits votés	13.643
Loi de finances rectificative et décrets d'avance et d'annulation	99
<b>Sous-total</b>	<b>13.742</b>
Report de gestion 2002	795
Fonds de concours	232
Transferts et répartition	- 1.438
Reports à la gestion 2004	- 1.515
<b>Total des crédits disponibles avant la loi de règlement</b>	<b>11.818</b>

Les annulations de crédits (400 millions d'euros) ont été inférieures aux ouvertures de crédits complémentaires en collectif (499 millions d'euros).

Il convient de remarquer que le report de charges de 2003 sur 2004, c'est-à-dire les **impayés**, s'élève, selon le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, à **2.120 millions d'euros**, soit le double du niveau atteint en 2002. L'exercice 2004 sera donc très contraint. Le ministère de la défense a demandé à bénéficier de l'ensemble de ses reports et de l'intégralité de la ressource ouverte en loi de finances initiale 2004.

**B. LE PREMIER SEMESTRE 2004**

**1. Les dépenses ordinaires et en capital**

Les premiers chiffres de l'exécution 2004 témoignent de la poursuite de la tendance déjà constatée en 2003 d'une bonne consommation des crédits.

Les montants disponibles au titre III au 31 juillet n'atteignent que 5,87 milliards d'euros sur 17,514 milliards d'euros de crédits prévus par la loi de finance initiale. Les crédits disponibles sont de 33,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2004, contre 11,11 % au 1<sup>er</sup> juillet 2003.

**Exécution 2004 - TITRE III**

*(en millions d'euros)*

	Crédits initiaux (LFI)	F.D.C.	Transferts	Crédits interministériels	Reports 03/04 (en +)	Annulation	Montant brut des crédits	Engagements	Disponible
<b>Total Titre III</b>	17 514,23	274,72	389,74	0	169,61	- 12,89	17 958,90	12 067,86	5 870,45

Le tableau ci-dessous relatif aux dépenses en capital, permet de constater que, **si le ministère de la défense a souffert d'une annulation de crédits mesurée (4 millions d'euros) sur le chapitre 53-71 « équipements communs, interarmées et de la gendarmerie », il n'a pas subi de mise en réserve au 1<sup>er</sup> juillet 2004** (alors que 900 millions d'euros avaient été mis en réserve en 2003).

**Exécution 2004 - TITRES V et VI**

*(en millions d'euros)*

	Crédits initiaux (LFI)	F.D.C.	Transferts	A. Annulation	Reports 03/04 (en +)	Montant brut des crédits	Ordonnancements	Disponible (hors mises en réserve)	Mises en réserves (au 14/08)
<b>Total titres V et VI</b>	14 897,89	94,46	- 777,08	- 4,00	1 512,67	15 725,93	11 740,01	3 463,52	0

Dans la mesure où les annulations de crédits (400 millions d'euros) ont été inférieures aux ouvertures de crédits complémentaires en collectif (499 millions d'euros), ce sont les transferts du titre V qui expliquent que les crédits disponibles soient inférieurs aux crédits votés. Ces transferts concernent essentiellement le financement du commissariat à l'énergie atomique (CEA), par transfert de crédits du ministère de la défense vers le chapitre « subvention au CEA » (il est procédé à une annulation équivalente au titre V du budget du ministère de la défense). Le rythme de ces transferts, ainsi que leur montant, est fixé en début d'année, à titre prévisionnel (des ajustements peuvent intervenir pendant l'exercice budgétaire) en fonction de l'avancement des travaux confiés au CEA.

## **2. Le financement des OPEX en 2004**

Le décret n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 portant ouverture de crédits à titre d'avance prévoit **l'ouverture de 692,20 millions d'euros** pour permettre de financer notamment les OPEX, à hauteur de 550 millions d'euros<sup>1</sup>. Parallèlement, le décret n° 2004-1147 du 28 octobre 2004 portant annulation de crédits, réduit les crédits du titre V et du titre VI du ministère de la défense à hauteur de 692,20 millions d'euros. Les tableaux suivants présentent le détail des opérations prévues par ces décrets.

<sup>1</sup> Les autres crédits ouverts financent des mesures de RCS (à hauteur de 85 millions d'euros), ainsi que le surcoût des carburants en 2004, etc.

**Ouvertures de crédits sur le titre III du ministère de la défense**

(en euros)

<b>SERVICES</b>	<b>Chapitres</b>	<b>Crédit ouvert</b>
<b>Défense Titre III</b>		
Personnels militaires - Services communs et autres services - Rémunérations principales	31-21	13 000 000
Personnels militaires des armées et de la gendarmerie - Rémunérations principales	31-31	425 000 000
Volontaires - Rémunérations principales	31-61	10 200 000
Armée de l'air - Fonctionnement	34-03	54 400 000
Armée de terre - Fonctionnement	34-04	85 000 000
Marine - Fonctionnement	34-05	9 500 000
Gendarmerie - Fonctionnement	34-06	37 000 000
Alimentation	34-10	46 500 000
Subventions de fonctionnement et participation aux dépenses de fonctionnement de divers organismes	36-01	11 600 000
<b>Total pour la défense</b>		<b>692 200 000</b>

Source : annexe du décret n° 2004-1146 précité

**Annulations de crédits sur les titres V et VI du ministère de la défense**

(en euros)

<b>SERVICES</b>	<b>Chapitres</b>	<b>Crédits de paiement annulés</b>
<b>Défense Titre V</b>		
Espace - Systèmes d'information et de communication	51-61	69 898 000
Equipements communs, interarmées et de la gendarmerie	53-71	124 514 000
Equipements des armées	53-81	341 434 000
Infrastructure	54-41	71 469 000
Soutien des forces	55-11	80 715 000
<b>Titre VI</b>		
Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire	66-50	4 170 000
<b>Total pour la défense</b>		<b>692 200 000</b>

Source : annexe du décret n° 2004-1147 précité

En loi de finances rectificative 550 millions d'euros seront ouverts afin de permettre le financement des OPEX.

**C. LA GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME**

Le ministère de la défense réalisant d'importants investissements, bénéficie des autorisations de programme correspondantes.

Leur gestion suscite des remarques dans la mesure où le niveau d'engagement des autorisations de programme ne correspond pas à leur montant total. De ce fait, les autorisations de programme sont reportées d'année en année, et le ministère de la défense dispose d'un **stock d'autorisations de programme disponibles à l'engagement**.

Le tableau suivant présente le stock et l'évolution à moyen terme des autorisations de programme disponibles non affectées et des autorisations de programme affectées non engagées, dont le total constitue le montant des autorisations de programme disponibles à l'engagement.

**Autorisations de programme - Synthèse générale et historique**

(en milliards d'euros courants)

au 31 décembre de l'année n	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prévisions)
AP disponibles non affectées	6	5,90	4,13	4,11 <sup>(1)</sup>	5,08 <sup>(2)</sup>	5,551 <sup>(3)</sup>	5,450	5,480
AP affectées non engagées	8,22	6,29	7,12	5,18	5,38	4,273	5,309	6,043
Total disponible à l'engagement	14,22	12,19	11,25	9,30 <sup>(1)</sup>	10,45 <sup>(2)</sup>	9,82 <sup>(3)</sup>	10,76 <sup>(4)</sup>	11,52

(1) Dont 3,05 milliards d'euros pour la commande globale de 50 avions de transport futur (ATF) en LFR, engagés en 2001.

(2) Ouverture en LFR 2001 de 3,61 milliards d'euros d'autorisations de programme pour une commande globale de 50 ATF, engagés en 2002.

(3) Dont 3.114 millions d'euros pour la commande globale RAFALE, 190,56 pour le BCRD et 20 millions d'euros au titre du plan social DCN attribués en LFR du 30 décembre 2002.

(4) Dont 3.114 millions d'euros pour la commande globale RAFALE.

En 2003, le ministère de la défense disposait de 10,76 milliards d'euros d'autorisations de programme disponibles à l'engagement, dont 5,4 milliards d'euros d'autorisations de programme non affectées.

Le ministère de la défense a amélioré la gestion de ses dépenses d'équipement, comme le recommandait la Cour des comptes<sup>1</sup>, et comme il s'y était engagé en co-signant avec le ministère des finances l'instruction ministérielle du 24 avril 1997.

Ainsi, le **contrôle financier** a-t il été généralisé aux ordonnateurs secondaires de la DGA (qui réalisent 80 % de la dépense d'équipement du ministère), ce qui a conduit à augmenter les engagements comptables des autorisations de programme.

De même, d'autres facteurs ont contribué à accroître la consommation des autorisations de programme ; il s'agit notamment des commandes pluriannuelles et de la mise en place d'une couverture plus large en autorisations de programmes des programmes de coopération dont la gestion ne relève pas directement des services du ministère de la défense.

<sup>1</sup> Rapport de juin 1997 sur « La gestion de la programmation au ministère de la défense ».

Ceci a permis d'augmenter les engagements d'autorisations de programme, qui sont passés de 9,3 milliards d'euros en 1996 à 13,1 milliards d'euros en 1999.

L'encours des autorisations de programme semble être stabilisé à hauteur d'environ 13 milliards d'euros en 2003, ce qui paraît correspondre à un « fonds de roulement » incompressible, nécessaire à la bonne gestion des programmes d'investissement. Ce montant équivaut à environ **quatre mois de gestion des dépenses d'équipement du ministère de la défense.**

Votre rapporteur spécial ne considère pas qu'il soit anormal que le ministère de la défense dispose d'autorisation de programmes disponibles à l'engagement dans ces conditions.

## CHAPITRE DEUX

### LES ENJEUX PESANT SUR LE BUDGET DE LA DÉFENSE

#### I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

Le ministère de la défense est à « l'avant-garde » dans la réforme de l'Etat. Après avoir absorbé les révolutions culturelle et fonctionnelle de la professionnalisation, les armées doivent s'adapter à la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Cette adaptation revêt trois caractéristiques spécifiques :

- **En plaçant les questions de performance et de responsabilité au cœur de l'action de l'Etat, la loi organique met en œuvre une structure de responsabilités qui entre nécessairement en interférence avec la répartition des pouvoirs dans la hiérarchie militaire et entre celle-ci et les grandes directions transversales que sont la DGA<sup>1</sup> et le SGA<sup>2</sup>. Il doit cependant être clair que la LOLF n'est qu'un moyen au service de la réforme des modalités d'organisation et de fonctionnement des forces armées que conduit le ministre. A cet égard, la définition des programmes arrêtés dans le cadre de la mission « défense » pose un certain nombre de problèmes en cours de résolution.**

- **En second lieu, le budget de la défense se caractérise par l'importance relative et la masse des dépenses d'équipement, en son sein, sans aucune mesure avec ce qui est observable dans les budgets civils. De plus, ces équipements sont un facteur essentiel pour l'efficacité des forces armées. Votre rapporteur spécial attachera une importance toute spéciale au traitement des équipements dans la nouvelle loi organique.**

- **Enfin, la mission « défense » par sa masse qui regroupera les trois quarts des crédits de l'actuel budget de la défense constitue un tout insécable par lequel des modalités spécifiques de contrôle parlementaire devront être aménagées pour en assurer l'efficacité à un niveau suffisamment fin.**

---

<sup>1</sup> DGS : Délégation générale pour l'armement.

<sup>2</sup> SGA : Secrétariat général pour l'administration.

Compte tenu de l'importance des enjeux quantitatifs et de pouvoirs, il n'est pas étonnant que l'élaboration de la nouvelle architecture budgétaire n'ait pas été facile, que différentes versions en aient été proposées, l'une dite « blanche » à caractère transversal, et l'autre dite « bleue » à caractère plus organique<sup>1</sup>, et qu'un débat ait eu lieu sur la « taille » souhaitable des missions.

Actuellement, le budget de la défense comporte 42 chapitres sur les quelque 850 du budget général. La réforme aboutira à structurer les crédits de la défense en quatre missions de taille inégale.

#### **A. PRÉSENTATION DES QUATRE MISSIONS QUI CONCERNENT LES CRÉDITS DE LA DÉFENSE**

Les programmes du ministère de la défense relèvent de **deux missions ministérielles**, la mission « défense » et la mission « mémoire et liens avec la nation » et de **deux missions interministérielles**, la mission « sécurité » et la mission « recherche et enseignement supérieur ».

##### **Répartition par mission des crédits du PLF 2005 du ministère de la défense**

	<b>en % du budget du ministère</b>	<b>Montant en euros</b>
Mission "mémoire et liens avec la nation"	8,2%	3 712 075 244
Mission interministérielle "sécurité"	13,7%	432 460 000
Mission "recherche et enseignement supérieur"	0,4%	200 000 000
Mission "défense"	77,7%	35 640 263 487

### **1. La mission « défense »**

La mission « **défense** » est une mission ministérielle composée de quatre programmes et regroupe **77,7 % des crédits du budget de la défense et des anciens combattants**, et traduit les grands axes de la politique générale de défense :

- donner à la France la capacité de projeter dans des délais très courts, partout dans le monde où la situation l'exigerait, une force significative pour que ses intérêts et ses objectifs soient pris en considération dans la gestion de la crise et dans tous les aspects de son règlement définitif ;

---

<sup>1</sup> Les deux couleurs faisaient référence à celles des documents budgétaires, sachant que, jusqu'au début des années 90, il avait existé, à côté des « bleus » traditionnels, des fascicules blancs, regroupant les crédits sur une base fonctionnelle dans le cadre de budgets de programmes

- conforter le rôle de la France en Europe et dans le monde ;
- protéger les intérêts vitaux de la France et assurer le respect de ses engagements internationaux.

Cette mission sera examinée avec précision *en infra*.

## **2. Mission « mémoire et liens avec la nation »**

La mission « **mémoire et liens avec la nation** » est une mission ministérielle regroupant 8,2 % des **crédits du budget** de la défense et des anciens combattants, dont le budget consacré aux anciens combattants, le budget communication du ministère de la défense et les moyens dédiés à la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD). Elle est composée de deux programmes :

- le programme « liens entre la nation et son armée » ;
- et le programme « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » (le budget des anciens combattants, qui, jusqu'en 2005, est identifié dans une section budgétaire spécifique, fera l'objet en 2006 d'un programme particulier).

### Le programme « **liens entre la nation et son armée** »

Il comprend les actions suivantes :

- action 1 : journées d'appel de préparation à la défense ;
- action 2 : politique de mémoire ;
- action 3 : promotion et valorisation du patrimoine culturel ;
- action 4 : communication.

Ce programme compte 0,2 milliard d'euros et vise à promouvoir l'esprit de défense. Il rassemble les moyens mis en œuvre pour toucher un vaste public : les jeunes Français, notamment à travers l'organisation de la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), mais aussi les chercheurs et universitaires (en histoire, en sciences humaines...), le public des musées, des lieux de mémoire et des diverses manifestations, ainsi que l'ensemble de la population française à travers la politique de communication du ministère.

### 3. La mission « sécurité »

La mission « **sécurité** » est une mission interministérielle composée de deux programmes :

- le programme police nationale ;
- et le programme gendarmerie nationale.

#### Le programme « **gendarmerie nationale** »

Le programme « gendarmerie nationale » regroupe **13,7 % des crédits du budget de la défense et des anciens combattants**.

Il comprend les actions suivantes :

- action 1 : ordre et sécurité publics ;
- action 2 : renforcement de la sécurité routière ;
- action 3 : contribution à la justice ;
- action 4 : recrutement, formation, commandement, logistique ;
- action 5 : exercice des missions militaires.

Ce programme fait l'objet d'une présentation détaillée dans le rapport budgétaire de notre collègue François Trucy. Votre rapporteur spécial se félicite que les crédits alloués à la police nationale du budget du ministère de l'intérieur et les crédits alloués à la gendarmerie nationale du ministère de la défense aient été regroupés au sein de la mission interministérielle « sécurité », dans la mesure où plus de 90 % de l'activité de la gendarmerie est orientée vers la sécurité civile, et que sa spécificité militaire ait été confortée par la création d'un programme spécifique au sein de cette mission.

### 4. La mission « recherche et enseignement supérieur »

La mission « **recherche et enseignement supérieur** » est une mission interministérielle composée de treize programmes, dont celui consacré à la recherche duale.

#### Le programme « **recherche duale** »

Le programme « recherche duale » (civile et militaire) héberge les activités de recherche duale – intéressant tant la communauté civile que celle de défense – concourant à la préparation de l'avenir et à la base industrielle et technologique de défense et financée au titre de la contribution de la défense au Budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD). Il est composé de quatre actions conduites par la DGA définies en concertation avec le ministère de la recherche :

- action 1 : recherche duale en science du vivant ;
- action 2 : recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication ;
- action 3 : recherche duale dans le domaine aérospatial ;
- action 4 : recherche et développements technologiques duaux.

Ce programme pose la reconnaissance du rôle du ministère de la défense dans la recherche technologique.

Ce programme sera mis en œuvre pour le centre national d'études spatiales (CNES) et le commissariat à l'énergie atomique (CEA). Le pilotage du programme se fera selon les modalités suivantes :

- définition avec le ministère de la recherche et les organismes concernés d'un programme annuel de recherche duale ;
- pilotage trimestriel de l'avancement des études ;
- identification de projets et d'objectifs technologiques associés à ces projets pour chaque action du programme ;
- et suivi de l'avancement vers ces objectifs.

Le ministère de la défense doit devenir un acteur public majeur de la Recherche et développement (R&D) en France. Son effort comporte une dimension duale, au sens où les travaux de recherche menés pour la défense sont susceptibles de déboucher, directement ou indirectement, sur des applications civiles. A titre d'illustration, les matériaux énergétiques développés pour les lanceurs de missiles stratégiques sont utilisés pour des lanceurs commerciaux (Ariane). De même, les avions de ligne commerciaux emploient des techniques mises au point pour les avions de combat comme par exemple, les commandes électriques. **Il faut cependant reconnaître que la participation du ministère de la défense au BCRD est souvent considérée comme une subvention à la recherche civile peu justifiée, et dont l'emploi est mal contrôlé. D'importants progrès ont été accomplis récemment en ce sens et doivent être poursuivis.**

**Le découpage en quatre missions d'importance inégale est dans l'ensemble satisfaisant. Votre rapporteur spécial estime que la constitution d'une mission unique « défense » était inéluctable du fait du caractère de plus en plus « interarmées » des opérations militaires.**

## **B. LES PROGRAMMES DE LA MISSION « DÉFENSE »**

### **1. Présentation des 4 programmes**

#### **Présentation du programme 1**

L'objectif principal des six actions du programme 1 « **environnement et prospective de la politique de défense** » est d'éclairer le ministère pour lui permettre d'élaborer et de conduire la politique de défense.

Les actions du programme 1 « environnement et prospective de la politique de défense » sont les suivantes :

	<b>Crédits de paiement 2005</b> <i>(en millions d'euros)</i>
- action 1 : analyse stratégique	20,4
- action 2 : prospective des systèmes de forces	24,2
- action 3 : recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	517,6
- action 4 : maintien des capacités technologiques et industrielles	729,8
- action 5 : soutien aux exportations d'armement	10,5
- action 6 : diplomatie de défense	312,4
<b>TOTAL</b>	<b>1.615,0</b>

Ce programme (1,6 milliard d'euros) tend à analyser l'évolution du contexte stratégique.

Il fédère l'ensemble des actions contribuant à éclairer le ministère sur son environnement présent et futur, dans le but d'élaborer et de conduire la politique de défense de la France. Ce programme regroupe toutes les entités du ministère ayant plus spécifiquement vocation à élaborer la prospective en matière de stratégie générale militaire, de systèmes de forces ainsi que de capacités industrielles et technologiques, à en assurer la cohérence et, enfin, à maintenir la base industrielle et technologique de défense.

Résultant de l'analyse de l'évolution du contexte stratégique, des menaces et des risques pouvant affecter la sécurité de la France, les actions de ce programme visent à a recherche du renseignement de défense à l'extérieur et à l'intérieur du territoire, à la préparation des systèmes de forces et des besoins futurs en équipements ainsi que les études qui s'y sont associées, à renforcer à base industrielle et technique de défense et à soutenir les exportations d'armement.

**Votre rapporteur spécial se demande si ce programme est réellement cohérent tant il semble assembler des actions de nature différente.**

Les unes relèvent de la DGA, d'autres du renseignement, etc. La logique réelle de cette action est de regrouper les moyens dont dispose directement le ministère pour définir et planifier la politique à long terme de la défense. **Le responsable de ce programme, le directeur de la délégation aux affaires stratégiques (DAS), devrait donc avoir un rôle de gestionnaire.**

### Présentation du programme 2

Le programme 2 « **préparation et emploi des forces** » constitue la finalité ultime du ministère, **la préparation, le maintien en condition et l'emploi des forces armées**, en renforçant la cohérence opérationnelle des armées dans une perspective interarmées et interalliés. Il est composé des actions suivantes :

	<b>Crédits de paiement 2005</b> <i>(en millions d'euros)</i>
- action 1 : planification des moyens et conduite des opérations	439
- action 2 : préparation des forces terrestres	9.575
- action 3 : préparation des forces navales	4.500
action 4 : préparation des forces aériennes	4.988
- action 5 : soutien interarmées	1.623
- action 6 : surcoûts liés aux opérations extérieures	108
- action 7 : surcoûts liés aux opérations intérieures	0
<b>TOTAL</b>	<b>21.233</b>

Ce programme vise à renforcer la cohérence opérationnelle des armées.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de défense, le programme « Préparation et emploi des forces » (**21,2 milliards d'euros**) est placé **sous l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA), responsable des opérations militaires**, ce programme associe les trois armées et les services interarmées. Il regroupe ainsi l'ensemble des ressources nécessaires à la préparation, au maintien en condition et à la mise en œuvre des armées.

Ce regroupement permet de renforcer la cohérence opérationnelle des armées dans une perspective interarmées et interalliée. **La cohérence organique propre à chaque armée reste identifiée au niveau des actions du programme.**

Les objectifs majeurs définis pour ce programme sont liés à la réalisation des contrats opérationnels fixés par le Président de la République, chef des armées, au chef d'état-major des armées. Ceux-ci recouvrent trois grands domaines : la dissuasion nucléaire, la capacité d'action extérieure et la posture de sauvegarde qui recouvre la prévention et la protection contre les atteintes à la sécurité.

Votre rapporteur spécial approuve le principe de ce programme, dont la taille a fait l'objet de critiques qu'il ne partage pas, estimant que l'arbitrage du CEMA ne peut prendre sa pleine mesure qu'au sein d'un programme conséquent.

Il sera attentif au découpage en budgets opérationnels de programmes (BOP) de ce programme, estimant qu'il est logique que chaque armée dispose d'un BOP, des BOP transversaux devant logiquement les compléter. Cette évolution semble tout à fait souhaitable à votre rapporteur spécial, et elle n'empêchera nullement les chefs d'état-major des armées de rester seuls responsables de la gestion organique de leurs armées respectives.

Toutefois, une question reste en suspens sur les responsables des BOP du programme 2 : seront-ils les chefs d'état-major des trois armées ou dépendront-ils du chef d'état-major des armées ? La seconde solution risquerait de recréer, au sein de l'état-major des armées, des doublons des états-majors des trois armes. La première doit être organisée de manière à ne pas nuire à l'unité de commandement.

### Présentation du programme 3

Le programme « **équipement des forces** » a pour objectif principal la satisfaction des besoins en équipements permettant aux armées de remplir les missions qui leur sont ordonnées.

Il est composé des actions suivantes :

	<b>Crédits de paiement 2005</b> <i>(en millions d'euros)</i>
- action 1 : équipement de la composante interarmées	1.567
- action 2 : équipement des forces terrestres	1.645
- action 3 : équipement des forces navales	2.263
- action 4 : équipement des forces aériennes	2.442
- action 5 : préparation et conduite des opérations d'armement	2.063
<b>TOTAL</b>	<b>9.980</b>

Ce programme tend à moderniser l'équipement des armées. Fort de 10 milliards d'euros, il vise à mettre à la disposition des armées les équipements leur permettant de remplir les missions qui leur sont ordonnées. Les finalités de ce programme recouvrent, pour chacune des armées, la réalisation du plan d'équipement prévu en programmation et, pour la délégation générale pour l'armement, la maîtrise d'ouvrage des opérations d'armement lui incombant.

Trois remarques importantes doivent être présentées au sujet du programme 3.

**La première concerne la responsabilité du programme 3**, qui doit être partagée entre le CEMA et le délégué général à l'industrie (DGA). Le guide d'audit initial des programmes pose une question essentielle, au-delà de

sa rédaction abstraire : « *le responsable<sup>1</sup> désigné par le ministre pour le pilotage de la mise en oeuvre du programme est-il identifié ?* ». La réponse fournie par le ministère de la défense est originale dans la mesure où **un programme doit être piloté par un « binôme »**, il s'agit du programme « *équipement des forces* », qui doit être codirigé par le chef d'état-major des armées (CEMA) et le délégué général de l'armement (DGA).

Certains constatent avec un étonnement que soit ainsi battu en brèche le principe d'unicité de commandement ; mais votre rapporteur spécial estime que c'est la seule solution viable. Il serait inconcevable que le CEMA ne soit pas partie prenante au processus de budgétisation des programmes d'équipement et, inversement, qu'il soit seul à en décider, indépendamment du DGA, le ministre conservant évidemment sa capacité d'arbitrage. Toute autre solution risquerait de faire renaître sous une forme modernisée **la querelle de la plume et de l'épée**.

**La deuxième remarque** concerne **la définition des BOP** du programme 3. L'enjeu est de taille, car il convient de trouver une solution permettant à la fois de gérer les programmes d'armement de chaque armée, mais aussi les programmes d'armement qui ne dépendent pas spécifiquement de l'une ou l'autre des armées, tels que le nucléaire ou l'espace par l'exemple.

Rappelons que l'instruction n° 1514 du ministère de la défense a clarifié et codifié les relations entre DGA, CEMA et chefs d'état-major des armées. Le conseil des systèmes des forces a ainsi été mis en place, et doit permettre à son président, le CEMA, de rendre les arbitrages capacitaires nécessaires.

Enfin, **une troisième remarque** soit être mentionnée, elle concerne **le périmètre** du programme 3.

**En effet, il convient de remarquer que ce programme ne correspondra** pas totalement à l'actuel titre V du budget de la défense.

**Trois milliards d'euros** du titre V, tel que prévu par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, seront désormais affectés au titre III de la LOLF « dépenses de fonctionnement ».

Cette nouvelle affectation de crédits concerne :

**- les dépenses de maintien en condition opérationnelle des matériels et équipement**, tels que l'achat de pièces de rechanges courantes (en revanche, les pièces permettant l'amélioration du potentiel ou de la durée

---

<sup>1</sup> *On définira le responsable du programme comme celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnés par la fongibilité, assumant ainsi la fonction de gouverneur des crédits.*

de vie d'un matériel seront considérées comme des dépenses d'investissement et seront en conséquence inscrites au titre V de la LOLF) ;

- les dépenses d'acquisition des munitions courantes ;

- et les dépenses dites d'études armement, non liées immédiatement à la réalisation d'un équipement déterminé (considérées comme des charges et non des investissements selon la nouvelle nomenclature prévue par la LOLF).

#### Présentation du programme 4

Le programme 4 « **Soutien de la politique de défense** » est composé de 6 actions et a pour objectif principal de mettre en œuvre au plan administratif les actions de soutien des armées découlant ou non de besoins opérationnels. Il s'agit d'un programme « support » qui regroupe :

	<b>Crédits de paiement 2005</b> <i>(en millions d'euros)</i>
- action 1 : direction et pilotage	102,5
- action 2 : fonction de contrôle	24,5
- action 3 : gestion centrale	587,6
- action 4 : politique immobilière	1.697,7
- action 5 : systèmes d'information d'administration et de gestion	245,4
- action 6 : action sociale.	153,4
<b>TOTAL</b>	<b>2.811,2</b>

Ce programme totalise 2,8 milliards d'euros. En tant que programme « support » du ministère de la défense, il regroupe les grandes fonctions transverses : cabinet du ministère, contrôle général des armées, secrétariat général pour l'administration (direction des affaires financières, direction de la fonction militaire et du personnel civil, action sociale, direction des affaires juridiques). Par ailleurs, il regroupe, en cohérence avec la stratégie ministérielle de réforme, la totalité des services constructeurs, les crédits d'infrastructure et les crédits relatifs à l'informatique de gestion. **Le secrétaire général pour l'administration, responsable de ce programme, se voit renforcer dans son rôle de soutien central.**

Ce programme doit permettre d'assurer avec plus d'efficacité et au moindre coût les fonctions indispensables au soutien des forces armées et, plus généralement, aux missions dévolues au ministère de la défense.

Ce programme pose une fois encore le problème de la **détermination des « gouverneurs de crédits »** et de la compatibilité de la chaîne de responsabilité et de prise de décision prévue par la LOLF avec l'organisation du ministère de la défense et la hiérarchie militaire.

Ainsi, le principe de l'unité de responsabilité a été conservé puisque le secrétaire général pour l'administration est le seul responsable de ce programme. Le problème posé sera de savoir jusqu'où on doit aller dans l'uniformisation des fonctions supports (à titre d'exemple, il y a peu de points communs entre l'aménagement de l'Ile Longue pour lui permettre d'accueillir les SNLE munis de têtes M51 et ceux des casernements).

## **2. La ventilation des crédits au sein de la mission défense**

La mise en œuvre de la réforme budgétaire va modifier la répartition des crédits au sein des différents programmes.

Notons tout d'abord que les charges de pensions, tout en étant inscrites au titre III de la nomenclature budgétaire actuellement en vigueur<sup>1</sup>, n'était pas réellement prises en compte, le budget du ministère de la défense étant présenté hors charges de pensions. A compter de 2006, ces dépenses seront pleinement inscrites au titre II de la LOLF « dépenses de personnel » sans doute en fonction de leur « coût complet », c'est-à-dire compte tenu de la subvention implicite de l'Etat telle qu'elle apparaîtra dans le compte spécial du Trésor » relatif aux personnels militaires relevant du code des pensions.

Des crédits seront inscrits aux titres II « dépenses de personnels », III « dépenses de fonctionnement » et VI « dépenses d'intervention » de la LOLF :

- le titre II de la LOLF comprendra 0,2 milliard d'euros, aujourd'hui inscrit à l'actuel titre V « équipement »;

- le titre III de la LOLF comprendra 3 milliards d'euros provenant du titre V actuel (cf. programme 3 de la mission défense), et 3,5 milliards d'euros provenant de l'actuel titre III (correspondant aux crédits du titre III affectés aux matériels et au fonctionnement des armes et services);

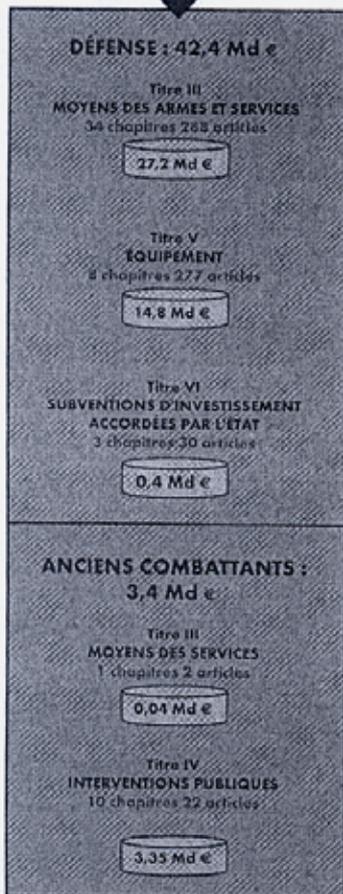
- le titre VI se verra alloué 0,2 milliard d'euros provenant de l'actuel titre III (correspondant aux subventions de fonctionnement du titre III).

Les graphiques suivants présentent la répartition des crédits tels que prévus actuellement par l'ordonnance organique de 1959, et leur nouvelle affectation selon la nomenclature prévue par la LOLF.

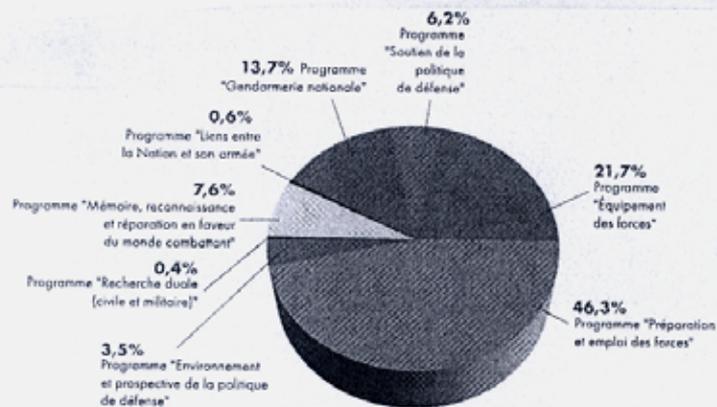
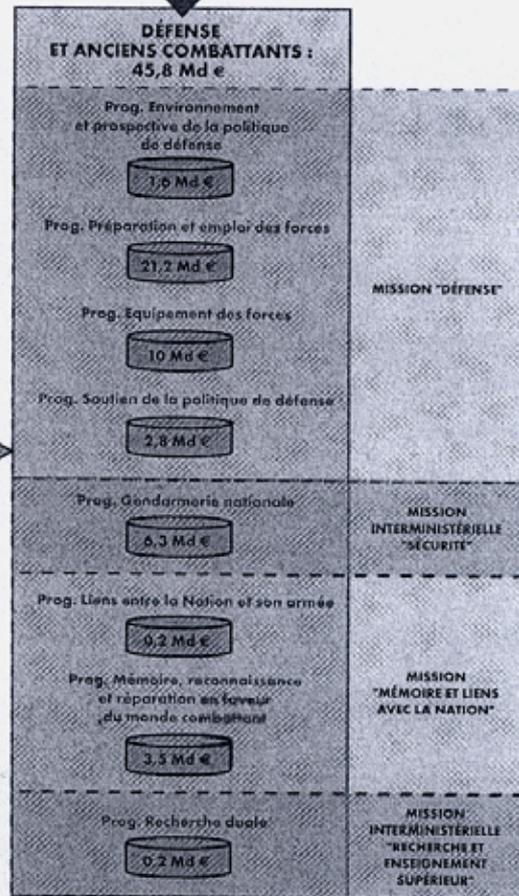
---

<sup>1</sup> Prévues par l'ordonnance organique n° 59-2 du 1<sup>er</sup> janvier 1959.

Présentation de la LFI 2005 suivant les dispositions de l'ordonnance de 1959



Présentation de la LFI 2005 suivant les dispositions de la LOLF



### C. LES EXPÉRIMENTATIONS MISES EN ŒUVRE AU TITRE DE LA LOLF

Dans le cadre des travaux préparatoires à l'entrée en vigueur de la LOLF, le ministère de la défense a conduit dès 2004 des expérimentations de budget global au sein des armées et de la délégation générale pour l'armement.

#### Les expérimentations 2004

Les cinq formations retenues en 2004 pour expérimenter le budget global regroupant des crédits de rémunération, d'alimentation, de fonctionnement et d'investissement sont :

- Armée de l'air : base aérienne 116 de Luxeuil ;
- Armée de terre : 1/11<sup>ème</sup> régiment de cuirassiers de Carpiagne ;
- Marine : centre d'instruction naval de Saint-Mandrier ;
- Gendarmerie : école de gendarmerie de Montluçon ;
- Délégation générale pour l'armement : établissement technique de Bourges.

(en millions d'euros)

Formation	Base aérienne 116 Luxeuil	1/11e régiment de cuirassiers de Carpiagne	CIn de Saint-Mandrier	Ecole de gendarmerie Montluçon	ETBS Bourges	TOTAL
Effectifs	532	1 394	1 097	252	872	4 147
Budget global	22,73	41,51	38,86	11,74	45,11	159,95

Source : ministère de la défense

Outre la poursuite des expérimentations entamées en 2004, le ministère de la défense souhaite entrer plus avant dans la préparation à la mise en œuvre de la LOLF en préfigurant dès 2005 certains mécanismes qui entreront en vigueur en 2006 :

- en ce qui concerne les budgets opérationnels : **la globalisation des crédits de deux services interarmées, le service de santé des armées et le service des essences des armées, et d'une direction du secrétariat général pour l'administration** (la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale) pourrait préfigurer les futurs budgets opérationnels identifiés au sein des programmes. De même, la direction générale de la gendarmerie nationale propose une expérimentation plus large que celle de 2004, portant sur une **légion de gendarmerie départementale**. Celle-ci, centre de responsabilité budgétaire, dispose en effet des **compétences** et de la « **taille critique** » nécessaire à la mise en œuvre réaliste de la fongibilité asymétrique avec des marges de manœuvre significatives autorisant un réel pilotage ;

- pour la budgétisation de la totalité des dépenses en autorisations d'engagement pluriannuelles et en crédits de paiement : ce nouveau mode de programmation des dépenses institué par la LOLF sera expérimenté par un **centre d'essai de la DGA, l'ETBS de Bourges** ;

- enfin, en ce qui concerne la comptabilité et analyse du coût des actions prévus par la LOLF : l'armée de terre prévoit de poursuivre **l'expérimentation au 1/11<sup>ème</sup> régiment de cuirassiers**, en la réorientant vers un **objectif plus directement opératoire**. Le projet 2005 repose sur l'approfondissement de l'expérimentation par la détermination du coût complet du 1/11<sup>ème</sup> régiment de cuirassier. Le niveau régimentaire (structure pérenne en organisation LOLF) apparaît en effet **pertinent**. L'accent sera donc mis sur la mesure de la performance au sein du corps de troupe à travers l'introduction d'éléments de comptabilité générale, avec pour support un budget globalisé placé sous la responsabilité du chef de corps.

Les expérimentations menées en 2005 sont présentées dans l'encadré suivant :

#### Les expérimentations 2005

Les six expérimentations de budgets opérationnels retenues en 2005 concernent :

- le Service de santé des armées (SSA) ;
- le Service des essences des armées (SEA) ;
- la Légion de gendarmerie départementale de Franche Comté ;
- la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (SGA/DSPRS) ;
- La direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (SGA/DMPA) ;
- Délégation générale pour l'armement : l'établissement technique de Bourges.

(en millions d'euros)

Formation	Expérimentations initiées en 2004 données actualisées (hors ETBS)	Service de santé des armées	Service des essences des armées	Légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté	SGA/DSPRS	SGA/DMPA	ETBS Bourges	TOTAL	TOTAL Expérimentations 2005
Effectifs	3 275	15 964	2 340	1 896	1 086	497	788	22 571	25 846
Budget global	118,2	485	92,4	72,9	40,9	20,5	42,9	751,6	869,8

Source : ministère de la défense

Parallèlement, le travail d'élaboration et de validation des objectifs et des indicateurs associés a grandement avancé. Les uns et les autres sont susceptibles d'évoluer encore tout au long de l'année 2005. Votre rapporteur spécial mènera des auditions et des réunions afin de parvenir à la mise en place d'indicateurs utiles pour l'information du Parlement et permettant de juger de l'efficacité de la dépense publique. Cette année, votre rapporteur spécial n'étudiera donc pas en détail les quelque 92 indicateurs proposés dans l'avant-projet de performance annuel du ministère de la défense.

A titre indicatif, l'encadré suivant présente les objectifs de la mission « défense », auxquels seront associés des indicateurs.

**Programme : Environnement et prospective de la politique de défense**

Conduire les travaux demandés par le ministre nécessaires à l'élaboration de la politique de défense et de la stratégie générale militaire de la France (du point de vue du citoyen)

Elaborer et orienter la dimension prospective des systèmes de forces futurs, en assurant leur cohérence (du haut de vue du citoyen)

Fournir le renseignement d'intérêt gouvernemental, détecter, prévenir et entraver les menaces par la recherche extérieure (DGSE) (du point de vue du citoyen)

Améliorer le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lié à la Défense (DPSD) (du point de vue du citoyen)

Développer les capacités technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs (du point de vue du citoyen)

Garantir le maintien des capacités industrielles nécessaires à la Défense (du point de vue au citoyen)

Appliquer l'effort de la coopération de défense du ministère de la Défense aux pays identifiés comme prioritaires (du point de vue du citoyen)

Participer à la création et l'entretien d'un environnement international politico-militaire favorable à l'emploi éventuel des forces (du point de vue du citoyen)

Contribuer à l'autorisation et au contrôle des transferts des biens et technologies sensibles (du point de vue du citoyen)

**Programme : Préparation et emploi des forces**

Renforcer nos capacités de commandement interarmées et interalliées (du point de vue du citoyen)

Tenir la posture de dissuasion nucléaire (du point de vue du citoyen)

Disposer d'une capacité d'intervention extérieure (du point de vue du citoyen)

Assurer la posture de sauvegarde (du point de vue du citoyen)

Pourvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé dans les meilleurs délais et au moindre coût (du point de vue du citoyen et du contribuable)

Atteindre les objectifs de préparation et d'activité opérationnelles (du point de vue du citoyen)

Améliorer le taux de disponibilité technique (du point de vue du citoyen)

Améliorer la qualité de service du soutien interarmées (du point de vue de l'utilisateur)

**Programme : Soutien de la politique de la défense**

Stabiliser le coût de la fonction de direction (du point de vue du contribuable)

Optimiser le coût de la gestion centrale (du point de vue du contribuable)

Respecter les échéances juridiques ou légales (du point de vue du citoyen)

Assurer la réalisation des opérations d'infrastructure dans les meilleurs délais et au meilleur coût (du point de vue du citoyen et du contribuable)

Améliorer les conditions de logement (du point de vue de l'utilisateur)

Optimiser le coût de la fonction immobilière (du point de vue du contribuable)

Adapter l'infrastructure aux missions (du point de vue de l'utilisateur)  
Rationaliser la mise en œuvre des projets informatiques (du point de vue du contribuable)  
Soutenir plus efficacement les agents en difficulté (du point de vue de l'utilisateur)  
Améliorer la diffusion et la qualité des prestations offertes au personnel (du point de vue de l'utilisateur)  
Allouer les prestations au moindre coût (du point de vue du contribuable)

#### **Programme : Equipement des forces**

Mettre à disposition les équipements des armées en maîtrisant les coûts et les délais (du point de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable)

Mettre à disposition les autres équipements participant à la cohérence opérationnelle en maîtrisant les coûts et les délais (du point de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable).

Un autre aspect spécifique au ministère de la défense du point de vue la mise en œuvre du principe de responsabilité, est l'importance du **facteur international**. La mutualisation des moyens au sein de l'Union européenne et, dans une certaine mesure, de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord, d'une part, le nombre et l'importance des programmes d'armement en coopération, d'autre part, conduisent à **mettre en question la pertinence de l'efficacité d'une évaluation strictement nationale des performances**.

Il y a là matière à partage des responsabilités qui ne facilite pas l'évaluation des résultats : « à qui la faute » en cas d'échec ou simplement de retard dans la réalisation d'un programme de coopération d'armement ?

## **II. L'ÉTALEMENT DANS LE TEMPS DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT MILITAIRES**

Avec 15,2 milliards d'euros en crédits de paiement, le budget du ministère de la défense est le premier budget d'investissement de l'Etat, et le **premier investisseur public français**.

De ce fait, la conduite des programmes d'armement a des conséquences budgétaires, mais aussi industrielles et son impact sur l'emploi ne peut être négligé.

Il n'est pas envisageable de dresser un état des lieux des quelque 61 programmes d'armement en cours de réalisation. Mais leur caractéristique commune est la longueur de la « durée de vie » de ces équipements. Entre leur conception et leur démantèlement, plus de 50 ans peuvent s'écouler.

Les programmes d'armement français connaissent des retards et des aléas tant techniques que financiers, comme les programmes d'armement américains ou anglais. Citons notamment la dérive financière du F22 américain, qui a connu un surcoût unitaire, par rapport à la prévision initiale de 52 millions de dollars, de 69 millions de dollars.

## ***A. DES EXEMPLES DE L'ALLONGEMENT DES PROGRAMMES D'ARMEMENT ET DE LEUR RENCHÉRISSEMENT***

### **1. Le Rafale**

L'avion de combat polyvalent Rafale a subi les effets des contingences budgétaires, comme l'a montré le 26<sup>ème</sup> rapport du Comité du prix de revient des fabrications d'armement, qui ont entraîné des retards de commande et de livraison, et un surcoût global, relativement limité par rapport aux prévisions de 1989.

Le premier escadron de Rafale, au standard F2, entrera en service 10 ans après la date prévue lors du lancement du programme, soit fin 2006 au lieu de fin 1996.

La loi de programmation militaire prévoit la livraison de 234 appareils pour l'armée de l'air et de 60 pour la marine. L'étalement des livraisons, décidé en 2001, jusqu'en 2020, réduit très largement l'économie due à la commande en série prévue par la LPM qui était de 8 % par rapport au prix de série consenti pour une commande annuelle. Le « décadencement » des livraisons entraînera un surcoût automatique du prix unitaire du Rafale, et des retards de livraison, dont souffrira essentiellement la marine.

Ainsi, au 1<sup>er</sup> juillet 2004, le calendrier de livraison du Rafale est-il rallongé de 116 mois (soit presque 10 ans) et le devis initial doit être augmenté de 4 %, soit 1.336 millions d'euros.

### **2. Le char Leclerc et son dépanneur**

Le premier char Leclerc a été livré à l'armée de terre en 1991, mais le premier groupement de 40 de ces chars n'a pu être opérationnel qu'en novembre 1998. Les 17 chars livrés entre 1991 et 1993 n'ont pas pu être utilisés pour des activités militaires et, à l'automne 2004, seuls 10 chars avaient été livrés sur les 50 attendus. Ces retards de livraison résultent des difficultés de production de cet équipement par GIAT<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Groupement d'industries d'armement terrestre.

La livraison des chars, qui devait être étalée sur 15 ans, s'est effectuée à raison de 30 chars par an au lieu de 66 chars par an prévu par le calendrier initial.

Le coût du programme a dépassé de 20 % par unité le prix unitaire initialement fixé, en raison de surcoûts du maître d'œuvre et de la réduction des livraisons (406 au lieu de 1.500 exemplaires initialement prévus).

Le dépanneur spécifique du char Leclerc ne donne pas satisfaction en France (alors même que la livraison, faite aux Emirats Arabes Unis, fonctionne parfaitement). La chaîne de production a été interrompue et 16 livraisons prévues pour 2004 sont retardées. Le retard de 30 mois sur le calendrier de livraison prévisionnel et les difficultés techniques, apparues au niveau des suspensions arrière et des moteurs, n'ont pas été évaluées en terme de surcoût du programme d'armement.

### **3. Le véhicule blindé de combat (VBCI)**

Ce programme d'armement accuse un retard de deux ans et un surcoût de 18 % (soit 412 millions d'euros) par rapport au devis, 80 % de ce surcoût sont toutefois dus aux modifications des exigences techniques de l'armée de terre après le lancement du programme.

### **4. Les bâtiments de projection et de commandement (BPC)**

Ces nouveaux bâtiments correspondent à l'évolution des opérations navales, situées plus près des côtes et demandent une plus grande mobilité. Les BPC « Mistral » et « Tonnerre », qui entreront en service respectivement en 2005 et 2006, seront adaptés au nouveau concept national des opérations amphibies.

Les délais sont en passe d'être tenus. Le surcoût du programme d'armement est estimé à 5 % (soit 33 millions d'euros).

## ***B. LES CAUSES DE L'ÉTALEMENT DES PROGRAMMES D'ARMEMENT***

### **1. Les défaillances de maîtrise d'ouvrage**

La supervision du déroulement technique et financier des programmes d'armement échoit à la DGA et aux états-majors des armées, ainsi qu'au CNES pour les programmes spatiaux et au CEA pour les programmes nucléaires.

Il apparaît que le dialogue entre les états-majors et la DGA est parfois problématique, comme en témoignent les difficultés rencontrées pour la réalisation du VBCI.

L'évaluation des besoins financiers dans le temps explique également certains surcoûts, notamment pour la production du Rafale.

De plus, la compatibilité des différents systèmes d'armement ne fait pas aujourd'hui l'objet d'un réel arbitrage transversal, ce qui peut expliquer les inadéquations entre le Rafale et ses missiles par exemple.

## **2. Les aléas de production**

Il faut également prendre en compte les aléas techniques dus à l'hypersophistication des armements modernes, électronique et informatique permettent de réelles avancées techniques, mais à des coûts élevés.

De plus, la tentation est grande d'introduire de nouvelles innovations technologiques entre deux livraisons d'un même matériel, mais la compatibilité avec tous les composants peut alors être mise à mal.

Outre ces aléas techniques, il convient de rappeler que la situation des industriels du secteur de la défense est en pleine mutation. Des déficits répétés ont rendu nécessaires des plans sociaux importants. Les tensions sociales, qui en résultent et qui se traduisent parfois par des grèves, ou tout le moins par une diminution de productivité non négligeable des personnels, ont des répercussions importantes sur la qualité, les délais de livraison et les coûts des programmes d'armement.

## **3. Le décalage entre la production d'armement et le principe d'annuité budgétaire**

Si l'on ne peut considérer qu'il s'agit de la cause la plus importante des retards et des surcoûts des programmes d'armement, les financements budgétaires ont également un rôle dans ce domaine.

Ainsi, comme on l'a dit, l'étalement et la hausse du prix du Rafale sont essentiellement dus aux restrictions budgétaires.

Les réductions de crédits peuvent :

- entraîner l'abandon de programmes d'armement (cf. certains programmes d'armement durant la loi de programmation militaire pour les années 1997-2002, tels que les engins de débarquement amphibie, le missile antichar de troisième génération à moyenne portée, etc...);

- et réduire les « études amont », ce qui crée un risque important d'inadéquation des technologies, d'obsolescence accélérée des équipements, et des retards de livraisons.

De plus, la gestion restrictive des crédits en cours d'année budgétaire, qu'il s'agisse d'annulations, de gels ou de mises en réserve, empêche le ministère de la défense de dépenser au rythme prévu ces crédits, ce qui entraîne parfois des modifications des équilibres économiques sur lesquels les industriels et le maître d'ouvrage ont bâti leur devis et leur calendrier de livraison.

Le principe d'annuité budgétaire est fondamental, mais peut être lourd de conséquence pour le bon déroulement des programmes d'armement.

### ***C. DES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DES PROCÉDURES***

#### **1. Le conseil des systèmes de forces**

La mission du ministère de la défense sur le déroulement des programmes d'armement a notamment permis de rénover les procédures de conduite des programmes d'armement.

Il a ainsi été mis en place un conseil des systèmes de forces que préside le CEMA. Cette instance doit permettre un pilotage et un arbitrage transversal des programmes d'armement.

#### **2. Le conseil défense-industrie**

Le conseil défense-industrie est mis en place afin de créer une instance de dialogue entre le ministère de la défense et les maîtres d'œuvre industriels.

Il semble que cette instance, en permettant d'améliorer la perception du déroulement des programmes d'armement à moyen terme, devrait limiter les réductions budgétaires les plus coûteuses.

### 3. Le contrôle de gestion

Le contrôle général des armées sera désormais chargé du suivi instantané des programmes d'armement. Il est chargé d'expertiser le déroulement des projets d'équipement, et pourra formuler des conseils tendant à l'améliorer.

Votre rapporteur spécial a toutefois constaté, lors des auditions organisées pour la préparation du présent rapport, que, pour le suivi des programmes, des progrès pouvaient encore être réalisés afin d'améliorer le dialogue entre la DGA, les états-majors des armées et leurs partenaires industriels.

### III. L'ENJEU DES « FINANCEMENTS INNOVANTS »

La question des financements dits « innovants » s'est posée dès la loi de finances rectificative n° 2003-1312, du 30 décembre 2003, qui prévoyait l'ouverture de 412,37 millions d'euros d'autorisations de programme au chapitre 53-81, afin de financer le programme des frégates multi-missions (FREMM). Aucun crédit de paiement n'était ouvert en regard de ces autorisations de programme. De la même façon, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'ouverture de 1,7 milliard d'euros en autorisation de programme (53,5 millions d'euros pour le développement de 1,646 milliard d'euros en production) pour financer les FREMM. Aucun crédit de paiement n'est proposé en 2005 au titre de ce programme d'armement, un financement « adapté » ou « innovant » étant envisagé.

Ce type nouveau de financement pourrait permettre de résoudre le problème particulier du programme d'armement des FREMM, toutefois, il pose le problème plus général du **lissage du financement des équipements militaires** qui ont une durée d'utilisation très longue et représentent des coûts importants.

Ceci s'inscrit dans le cadre plus large de la réflexion sur le financement des dépenses de l'Etat, avec l'apparition de nouveaux types de gestion et de financement, allant de l'externalisation aux partenariats public-privé.

## **A. LE PROBLÈME PARTICULIER DU FINANCEMENT DES FREMM**

Le financement dit « innovant » des FREMM pourrait être envisagé du fait de la conjonction de trois causes, militaire, financière et économique.

**Les dispositions de la loi de programmation militaire, du nouveau code des marchés publics et du décret « défense » associé permettent au ministère de la défense d'envisager une acquisition patrimoniale par un schéma de « financement innovant ». Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'ouverture de 1,7 milliard d'euros d'autorisations de programme, sans ouverture concomitante de crédits de paiement, ce qui porte la provision globale à 4,4 milliards d'euros<sup>1</sup> et devrait permettre de notifier en 2005 la commande des huit premières frégates, dans le cadre d'une commande globale en partenariat avec l'Italie.**

La décision d'avoir recours à des financements « innovants » n'est toutefois pas encore prise. Ce dossier devrait faire l'objet d'un prochain arbitrage du Premier ministre.

### **1. Un problème d'équipement militaire**

La loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008 prévoit la commande, par la marine nationale, des huit premières frégates européennes multi-missions (FREMM), destinées à assurer rapidement la relève d'unités de surface arrivant en fin de vie durant la période de la LPM pour certaines d'entre elles.

La série FREMM doit compter à terme **dix-sept frégates**, qui participeront activement à la maîtrise de l'espace aéromaritime et aux actions contre la terre (missions permanentes liées à la dissuasion, à la prévention des crises, à la posture de sauvegarde maritime et aux opérations de projection et de frappe dans la profondeur). Les frégates, dans leur mission de lutte anti-sous-marine sont les compléments indispensables du groupe aéronaval (sécurité du porte-avions à la mer) et des sous-marins lance engins (SNLE) (pour la sécurité de l'entrée et de la sortie de l'Île Longue).

Le programme FREMM permet de restaurer les capacités opérationnelles de la flotte de surface. Respecter la première admission au service actif en 2009 et enchaîner les livraisons au rythme de une à deux frégates par an sont nécessaires pour éviter une rupture capacitaire. En effet, les frégates anti-sous-marines actuellement en service ne bénéficient pas d'une

---

<sup>1</sup> Il s'agit, en fait, de la somme des autorisations de programme ouvertes par le projet de loi de finances pour 2005 et du reliquat des autorisations de programme des années précédentes que le ministère de la défense peut allouer au financement de ces frégates.

refonte après 20 ans de service et l'intervalle entre deux révisions générales (IPER) a été porté de 3 ans à 6 ans.

Le programme est mené en coopération avec l'Italie, qui a exprimé un besoin pour dix bâtiments analogues. L'arrangement-cadre entre les deux nations a été signé en juin 2003. Pour la phase de définition du programme, la maîtrise d'œuvre industrielle a été confiée aux groupements industriels Armaris et Orrizonte, en co-traitance solidaire.

## **2. Un problème financier**

Le financement conjoint de la restructuration de DCN et des premières frégates induit « une bosse » de crédits de paiement en fin de loi de programmation qu'un financement dit « innovant » permettrait d'éviter en étalant le paiement des frégates.

Il semblerait qu'il faille prendre en compte, pour expliquer la consommation des crédits destinés au financement des FREMM, des dépenses qui n'avaient pas été prévues par la LPM, telles que les crédits de BCRD et les crédits nécessaires à la consolidation financière du GIAT. Surtout, le coût induit par la modification de statuts de DCN n'était pas totalement connu lors de la préparation de la loi de programmation militaire. Il fut question de répartir ce coût sur l'ensemble des crédits du ministère de la défense, mais, finalement, seul le budget de la marine a été mis à contribution à hauteur de plus de 1,350 milliard d'euros, dont notamment :

- 300 millions d'euros d'encours non contractualisés ;
- 600 millions d'euros au titre des deux plans sociaux successifs destinés aux salariés de DCN ;
- plus de 300 millions d'euros pour financer la mise à niveau des installations que la marine doit céder à DCN (notons que ces installations avaient toujours appartenu à DCN et que la marine doit assumer des coûts importants alors qu'elle n'a été propriétaire de ces installations que très peu de temps) ;
- 150 millions d'euros au titre des assurances des constructions neuves (auparavant financées par DCN).

La loi de finances rectificative pour 2003 a prévu une dotation de 113,94 millions d'euros au chapitre 51-71 afin de compenser une partie des surcoûts fiscaux supportés par la marine lors de la transformation de DCN en société anonyme, assujettie désormais à la TVA.

Selon les modes de comptabilisation<sup>1</sup>, le coût total pour la marine se situerait entre 1,3 milliard d'euros et 1,7 milliard d'euros, alors que la loi de programmation n'aurait prévu que 0,4 milliard d'euros pour financer l'évolution de DCN<sup>2</sup>.

### 3. Un problème économique

Le financement des FREMM doit, selon votre rapporteur spécial, permettre la **commande et la production en série de cet équipement**. Comme on l'a vu précédemment, exemples à l'appui (cf. II du présent chapitre), la production en série à un **rythme rapide** (une frégate tous les six mois environ) permet de réduire notablement le coût des équipements militaires et doit donc être privilégiée.

Pour un programme de construction concernant 17 FREMM sur une période de 13 ans (5 ans de développement et 8 ans de production, soit 2 frégates par an), le coût par navire se situe à environ 295 millions d'euros hors taxes, hors coût de développement (environ 360 millions d'euros), hors option et hors révision de prix.

Le passage à une série de 17 à 8 navires aurait pour conséquence, si la période de développement (69 mois) et le rythme de production (2 navires par an) restaient identiques, de relever le prix d'une frégate à 350 millions d'euros, sous l'effet de la perte de dégressivité des coûts et de l'amortissement sur une série plus courte des coûts fixes.

Dans un scénario désoptimisé, l'adoption d'un rythme de production plus étalé (1 navire par an), aurait pour effet de porter le coût du navire à 421 millions d'euros.

L'économie liée au recours à un rythme de production plus rapide et donc optimisé s'élève ainsi à 71 millions d'euros, frais financiers compris, par frégate pour 8 frégates et à 126 millions d'euros par frégate pour un programme optimisé de 17 frégates.

De plus, la production de cet équipement fait partie du plan de charge prévisionnel du site de Lorient de la DCN. Sa suppression pourrait avoir des conséquences économiques importantes pour la DCN et pourrait gager ses projets de coopération ou de rapprochement avec d'autres partenaires.

---

<sup>1</sup> Selon que l'on prend en compte la totalité du coût des plans sociaux ou seulement une partie.

<sup>2</sup> Notons que la Cour des comptes transmettra cette année un rapport sur la DCN à votre commission des finances, selon les modalités prévues par l'article 58-2° de la LOLF.

## ***B. LES FINANCEMENTS « INNOVANTS »***

On parle de financements innovants lorsque des autorisations de programme sont ouvertes, sans que les crédits de paiement correspondant ne soient prévus. La réalisation de l'équipement militaire concerné n'est alors que possible que par le recours aux « financements innovants », c'est-à-dire en fait à un montage financier adapté à une réduction des coûts et à une évaluation des risques.

### **1. Les aspects financiers**

Le recours aux « financements innovants » peut prendre plusieurs formes.

Le schéma classique de financement d'un équipement militaire correspond **au financement d'un processus** plutôt que d'un produit. Ce processus se divise en cinq grandes étapes, selon l'instruction générale n° 1514 du 7 mai 1988 sur le déroulement des programmes d'armement : la préparation (études prospectives générales), la conception (qui permet d'identifier les risques), la réalisation (travaux de développement et production), l'utilisation et le démantèlement. Les étapes de conception et de réalisation donnent lieu au paiement des acteurs industriels concernés.

Dans le cas d'un financement innovant, le paiement ne débiterait qu'à la livraison de l'équipement. Il peut en effet être envisagé de ne pas verser d'acomptes avant la livraison, et d'étaler les paiements tout au long des livraisons. Dans ce cas, les **intérêts intercalaires** correspondant en fait à l'absence de paiement d'acomptes seraient, soit intégralement payés lors de la livraison des matériels, soit lissés au fur et à mesure des livraisons.

L'étalement des paiements peut prendre plusieurs formes.

- **un paiement à la livraison de chaque frégate** : à la date exacte de livraison de chaque frégate, l'Etat payerait une redevance unique. Cette solution permettrait à l'Etat de se trouver dans une situation équivalente à un marché dans lequel il ne paierait pas d'acomptes à l'industriel ;

- **des paiements linéaires par frégates sur 10 ou 20 ans à partir de la livraison** : à partir de la livraison de chaque frégate, une redevance linéaire serait à payer sur 10 ans. Compte tenu de la variation de la durée de financement effective pour chaque frégate – la production de chacune d'entre elles étant séparée de 6 mois par rapport à la précédente – cette redevance serait distincte pour chaque frégate et serait sur un échancier spécifique pour chaque frégate livrée. Les décaissements totaux à effectuer par l'Etat ne seraient donc pas linéaires dans le temps ;

- des paiements linéaires par tranche sur 10 ou 20 ans à partir de la livraison : dans cette hypothèse, le paiement se ferait sous forme d'une redevance linéaire sur la tranche initiale de 8 frégates pour une période de 10 ou 20 ans à compter de la livraison de la première frégate. Cette redevance serait donc égale d'année en année et permettrait à terme de couvrir la totalité des coûts d'acquisition et de financement de 8 frégates de la tranche initiale. Les décaissements à effectuer par l'Etat seraient linéaires pour la tranche initiale et/ou conditionnelle, permettant ainsi d'obtenir un lissage des flux budgétaires tout en obtenant un étalement dans le temps du paiement du coût d'acquisition des frégates.

Une autre modalité de financement innovant a été écartée, celle du crédit bail. Il semblait en effet difficile d'envisager que la marine ne dispose pas de la pleine propriété des navires de combat qu'elle utilise.

## 2. Le bilan coût-avantage

Il est évident que l'Etat se finance au meilleur taux sur le marché financier. Dans ces conditions, il est difficile d'envisager qu'un autre mode de financement, avec des taux d'intérêt plus élevés, puisse avoir un avantage.

En fait, dans le cadre d'un financement innovant, un **système « gagnant-gagnant »** serait mis en œuvre :

- l'industriel devrait bénéficier d'un montage financier, caractérisé par l'intervention d'une banque, afin que la conception et la réalisation de l'équipement concerné n'aient pas de conséquences pour lui en termes comptables, et plus particulièrement que le recours au financement innovant n'entraîne pas d'augmentation de sa dette financière ;

- l'Etat devrait bénéficier de la prise en charge du risque de développement de l'équipement par l'industriel et d'une garantie à la livraison, en pièces détachées comme en main-d'œuvre, d'une disponibilité de six années de chaque FREMM.

Le ministère de la défense estime que **« la prise de risque » de l'industriel, c'est-à-dire la garantie de disponibilité des matériels, doit être une condition indispensable de la conclusion de ces nouveaux financements.**

Outre le programme des FREMM, un financement « innovant » serait envisagé pour acquérir un nouveau type d'avion, le MRTT (multi rôle transport tanker), proposé par EADS, en remplacement des C135, avions ravitailleurs dont la rénovation devient pressante.

### 3. Aspect budgétaire

#### *a) L'impact avant livraison*

Le recours aux financements innovants ne devrait pas avoir pour effet d'accroître la dette publique au sens d'EUROSTAT pendant la période de construction des équipements.

En effet, pendant cette période, le financement de la construction est assuré par un tiers (la banque). Du fait que l'Etat ne se voit transférer aucun actif, les engagements qu'il serait amenés à prendre par le biais des dispositifs contractuels liés au montage financier (acquitter les versements à la banque au lieu de les destiner à l'industrie) n'auraient pas pour effet de générer de la dette publique.

Cette considération repose tout d'abord sur l'idée que l'Etat ne bénéficie d'aucun financement, puisque c'est l'industriel qui va recevoir les versements de la banque afin de financer son cycle d'exploitation. Le fait pour l'Etat de ne pas verser d'avance ou d'acompte ne peut pas être considéré comme l'équivalent d'un financement.

En outre, quand bien même il serait considéré que l'Etat bénéficie, indirectement, d'un financement, il ne s'agirait que de flux s'apparentant à une transaction commerciale et ceci n'étant pas classé en dette publique par la doctrine EUROSTAT, il n'y aurait aucune conséquence en terme de ratio de dette publique.

Si de manière alternative, il était considéré qu'il existe une garantie de la part de l'Etat, celle-ci ne serait pas (conformément à la doctrine EUROSTAT récemment réaffirmée sur ce point) constitutive de dette publique tant que la garantie n'est pas appelée.

**Pour autant, il s'agirait bien d'un engagement hors bilan de l'Etat, et votre rapporteur spécial estime indispensable que les modalités d'une information précise et complète du Parlement soient définies.**

En ce qui concerne l'impact sur le déficit, le fait que l'Etat n'ait rien à payer, pendant la période de construction, évite un impact sur le ratio de déficit public, dans la mesure où aucun transfert d'actifs n'aurait encore été effectué pour l'Etat.

#### *b) L'impact après livraison*

Il est prévu un transfert de propriété des équipements au moment de la livraison des frégates à la marine. C'est à partir de la livraison que la dette publique et le déficit seront impactés.

**Votre rapporteur spécial estime que les crédits de paiement, qu'il y ait étalement ou non des paiements, devront distinguer les intérêts liés au coût de portage (titre IV de la LOLF) du projet financier d'une part, et le paiement de l'équipement d'autre part. Le montant des intérêts devrait apparaître dans le budget de la défense et non dans la mission « engagements financiers de l'Etat ».**

**Votre rapporteur spécial estime, en revanche, que les autorisations de programme destinées au financement des FREMM n'ont pas à comprendre le montant des intérêts ci-dessus mentionnés.**

### ***C. LE DÉVELOPPEMENT DE MODES DE GESTION ALTERNATIFS***

Le débat sur les « financements innovants » ne doit pas conduire à l'amalgame avec d'autres modes de gestion utilisés pour assurer l'efficacité de la dépense publique, tels que l'externalisation ou les partenariats<sup>1</sup>.

#### **1. Définition**

L'externalisation, appelée aussi « location de services », est un mode de gestion qui consiste, pour le ministre de la défense, à confier à un ou des partenaires spécialisés, une fonction, une activité ou un service assurés jusqu'alors en régie.

Elle représente un enjeu majeur pour les armées dont la professionnalisation s'accompagne d'une importante réduction de format et d'un recentrage sur les activités militaires.

Elle est encadrée au niveau ministériel par une directive qui fixe le cadre général de la démarche et précise les conditions de son développement.

#### **2. Les crédits concernés**

Les dépenses d'externalisation représentent environ **685 millions d'euros** (évaluation 2003), dont 198 millions d'euros pour l'armée de terre, 72 millions d'euros pour l'armée de l'air, 91 millions d'euros pour la marine, 79 millions d'euros pour la gendarmerie, 54 millions d'euros pour le service de santé, 145 millions d'euros pour la délégation générale pour l'armement et 46 millions d'euros pour les autres organismes (service des essences, état-major des armées et service des moyens généraux principalement).

---

<sup>1</sup> Prévus par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004.

Elles concernent surtout l'entretien des infrastructures (environ 112 millions d'euros), la propreté (environ 102 millions d'euros), le transport des personnes et des marchandises (environ 85 millions d'euros), la maintenance des équipements (environ 157 millions d'euros), la formation (environ 44 millions d'euros), ainsi que différents services tels que l'assistance, le conseil et les études, l'accueil, le gardiennage, l'hébergement et la restauration (environ 185 millions d'euros).

### **3. L'externalisation en 2005**

#### *a) Les véhicules de la gamme commerciale*

En 2005, doit avoir lieu la mise en œuvre de l'externalisation des 22.000 véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense. Le prestataire retenu se verra confier le renouvellement, la gestion et la maintenance de la flotte. Outre les gains attendus de la rationalisation de l'organisation actuelle, cette opération, qui inclut la cession des véhicules actuels, permettra de recentrer les effectifs du ministère sur des missions de défense : **elle libérera en effet plus de 900 personnels** en équivalent temps plein.

#### *b) La gestion immobilière de la gendarmerie*

C'est également en 2005 que le projet d'externalisation de la gestion immobilière de la gendarmerie nationale sera lancé. Il se traduira par le versement d'une redevance qualifiée de droit d'entrée et se traduira par le versement par le prestataire d'une redevance qualifiée de droit d'entrée et par la mise à bail, par la gendarmerie, du parc transféré au prestataire, en contrepartie du versement d'un loyer annuel, entraînant pour ce dernier deux obligations : la gestion locative du parc d'une part, la maintenance, la réhabilitation et la construction d'unités logement d'autre part. Cette opération permettra de **recentrer des effectifs de la gendarmerie sur leur mission première de sécurité publique.**

#### *c) La formation initiale des pilotes*

La formation initiale des pilotes militaires d'hélicoptère est dispensée sur la base école de Dax.

La loi de programmation militaire 2003-2008 ne prévoit pas le remplacement du parc d'aéronefs-école actuel qui sera réformé à compter de l'année 2006. La solution de l'achat d'heures de vol auprès d'un opérateur privé par l'intermédiaire d'un contrat de partenariat s'avère en effet plus avantageuse : elle évite au ministère d'être propriétaire d'appareils dotés de caractéristiques très proches de la gamme civile et qui n'ont pas vocation à

être projetés en opérations extérieures. Elle permet en outre au partenaire privé de générer des revenus tiers en proposant à d'autres clients des heures de vols non consommées par la base école de Dax.

Ces revenus tiers viendront atténuer le coût facturé par l'opérateur au ministère de la défense. D'autres économies liées à l'utilisation d'appareils de nouvelle génération, moins coûteux en termes de consommation de carburant et de frais de maintenance, seront dégagées ;

Le coût global annuel de la base école de Dax est de 41 millions d'euros. **L'économie annuelle** prévue grâce à l'externalisation est de **11 millions d'euros**.

*d) L'école interarmées des sports (EIS) de Fontainebleau*

Le projet de contrat de partenariat relatif à l'école vise à confier à un opérateur privé la rénovation, l'entretien et l'exploitation de l'EIS. Il s'agit en parallèle d'optimiser l'utilisation des installations de l'école en liaison avec le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, les collectivités territoriales, les fédérations sportives mais aussi l'opérateur privé qui sera mandaté pour dégager des revenus tiers.

*e) Le transport aérien de longue portée*

L'externalisation pourrait être retenue pour le remplacement de deux avions DC-8, dont le coût de maintien en condition opérationnelle est trop élevé.

L'armée de l'air pourrait ainsi louer deux avions à très long rayon d'action et renforcer ses capacités de projection. Un arbitrage devrait être rendu en 2005 sur ce projet.

*f) L'expérimentation relative à la logistique des OPEX*

Le CEMA pourrait passer une convention pour confier au secteur privé le soutien des OPEX, c'est-à-dire, l'alimentation, le logement ou les télécommunications des forces stationnées à l'étranger.

Cette opération ne se traduirait peut-être pas directement par une économie dans la mesure où il ne s'agirait pas de remplacer des capacités militaires existantes, mais de fournir des capacités de soutien additionnelles, par le recours au secteur privé. Ceci permettrait en revanche de réduire les contraintes de gestion à flux tendu de certains équipements (tels que les avions militaires pour transporter les vivres nécessaires aux forces projetées).

**Une expérimentation de trois ans** pourrait être mise en œuvre en 2005 dans ce domaine et porterait sur **l'acheminement du personnel, le fret et la gestion des camps.**

#### **IV. LA LOLF ET LE FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS**

Les développements précédents, relatifs à l'étalement des programmes d'armement et à la recherche d'un mode de financement « alternatif » pour les FREMM, montrent, qu'en ce qui concerne les dépenses d'équipement (titre VI de la LOLF), l'enjeu essentiel de la LOLF sera, selon votre rapporteur spécial, celui de leur financement.

Le ministère de la défense est le premier investisseur public, les montants en cause ont des répercussions essentielles dans le domaine économique. S'il n'est pas souhaitable que l'Etat s'endette pour financer son fonctionnement, il ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'autres moyens pour financer ses investissements, notamment dans le domaine de la défense. Il convient de se demander si la LOLF permettra de financer ces investissements et dans quelles conditions.

La LOLF prévoit que les autorisations de programme seront remplacées par des **autorisations d'engagement**. La différence essentielle est que les autorisations d'engagement seront **annuelles** et seront **annulées en loi de règlement**, sans report possible ; alors que les autorisations de programme étaient, une fois ouvertes, valables sans limite de durée.

Votre rapporteur spécial estime que le ministère de la défense aura à s'adapter au passage aux autorisations d'engagement. Leur annualité le contraindra à renoncer à l'existence d'un « stock » d'autorisations de programme non engagées, représentant, ainsi qu'on l'a dit, environ 4 mois d'engagement des dépenses du ministère de la défense en matière d'équipement.

De nombreuses questions se posent : le ministère sera-t-il en mesure de demander en loi de finances initiale les autorisations d'engagement nécessaires pour couvrir l'exercice à venir et les besoins de l'exercice précédent, pour lesquels les autorisations d'engagement n'auraient pas pu être consommées à temps ? L'interdiction de report est-elle adaptée au besoin de souplesse face aux aléas techniques, aux problèmes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre ?

Votre rapporteur spécial se demande s'il ne conviendrait pas d'engager dans le cadre de la réforme budgétaire **une réflexion sur l'adaptation d'un système comptable de provisions et d'amortissement** pour le budget d'investissement du ministère de la défense, puisque la réforme

budgetaire prévoit la mise en œuvre d'une **comptabilité d'exercice ou « en droits constatée »**. Sauf différence justifiée par les spécificités de l'Etat, les principes de la comptabilité publique rejoindront, ainsi, les règles applicables aux entreprises, selon les nouvelles normes comptables applicables à l'Etat, arrêtées et présentées le 21 janvier 2004.

**Votre rapporteur spécial s'attachera à suivre l'évolution des réflexions sur ce sujet, qu'il estime essentiel, tout au long de l'année 2005.**

## EXAMEN DE L'ARTICLE 49 RATTACHÉ

### Article 49

#### Mesures nouvelles. Dépenses en capital des services militaires

I. Il est ouvert à la ministre de la défense, pour 2005, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des autorisations de programme ainsi réparties :

(en euros)

Titre V «Equipement»	14.935.506.000
Titre VI «Subventions d'investissement accordées par l'Etat»	379.382.000
<b>Total</b>	<b>15.314.888.000</b>

II. Il est ouvert à la ministre de la défense, pour 2005, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des crédits de paiement ainsi répartis :

(en euros)

Titre V «Equipement»	2.233.809.000
Titre VI «Subventions d'investissement accordées par l'Etat»	330.695.000
<b>Total</b>	<b>2.564.504.000</b>

La comparaison, par titre, des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus pour 2005, au titre des dépenses militaires en capital, avec les autorisations de programme et les crédits de paiement accordés en 2004, figure au II de la partie « Analyses et tableaux annexes » du présent projet de loi.

Les justifications détaillées par chapitre sont présentées dans l'annexe « Services votés-Mesures nouvelles » relative au budget de la défense.

Le tableau suivant présente la ventilation des crédits du titre V et du titre VI par chapitres.

**Répartition par chapitre des crédits de paiement et autorisations de programme  
pour les titres V et VI du budget de la défense**

*(en millions d'euros)*

<b>Chapitres du titre V</b>	<b>Autorisations de programme</b>	<b>Crédits de paiement</b>
51-61 Espace	1 226,9	1 212,2
51-71 Nucléaire	3 130,6	3 083,6
52-81 Etudes	306,6	460,7
53-71 Equipements communs	1 176,9	2 244,9
53-81 Equipements des armées	4 114,7	3 278,6
54-41 Infrastructure	1 134,6	1 181,1
55-11 Soutien des forces	1 252,8	1 318,6
55-21 Entretien programmé des matériels	2 540,7	2 003,8
59-01 Programme équipement des forces – expérimentation par l'établissement technique de Bourges	51,6	42,9
<b>Chapitres du titre VI</b>		
66-50 Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire	43,3	38,5
66-51 Fonds pour la recherche duale	200	200
67-10 Subventions aux organismes sous tutelle	136	132,8

*Source : « bleu » défense*

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 16 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné les crédits de la défense : Exposé d'ensemble, dépenses en capital et article 49, sur le rapport de M. Yves Fréville, rapporteur spécial.**

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a, tout d'abord, remis l'effort français de défense en perspective sur les dix dernières années, en présentant un graphique réalisé à partir du compte général de l'administration des finances, en euros constants depuis 1990.

Il a souligné que les crédits d'équipement avaient diminué de 6 milliards d'euros depuis la chute du mur de Berlin, et que cette régression n'avait pas été compensée par l'augmentation des crédits destinés à financer les dépenses de personnel et la professionnalisation de l'armée. Il a indiqué que cette diminution des crédits du titre V se répercutait aujourd'hui sur la situation des forces armées, rappelant qu'entre la décision d'investir et la livraison d'un équipement militaire, dix années s'écoulaient en moyenne. Il a ajouté que les forces françaises allaient connaître, pendant les cinq à sept années à venir, des difficultés liées à la vétusté des équipements militaires.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a estimé que le projet de loi de finances pour 2005 prévoyait la quasi-stabilisation des crédits alloués aux équipements militaires, ce qui ne compenserait pas les erreurs du passé.

Il a relevé que le budget de la défense, en augmentation de 1,6 % en 2005, respectait les grandes lignes des objectifs fixés par la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire pour les années 2003 à 2008, exception faite des effectifs.

Il a noté que les crédits de paiement du titre V n'augmentaient que de 2 % en 2005 car un effort de rattrapage avait eu lieu en 2003 et 2004, années où la progression du titre V était d'environ 10 %.

Il a précisé que des incertitudes pesaient sur le budget de la défense, en raison du poids financier des opérations extérieures (OPEX). Il a rappelé que le décret n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 portant ouverture de crédits à titre d'avance prévoyait 692,20 millions d'euros supplémentaires, afin, notamment, de financer le surcoût des OPEX pour 2004. Il a remarqué que cette ouverture de crédits était « gagée » par une annulation équivalente des crédits du titre V du budget de la défense pour 2004, selon la procédure erratique habituelle. Il a indiqué que des crédits supplémentaires devraient être prévus par la loi de finances rectificative pour 2004, à hauteur de 550 millions d'euros pour financer le surcoût des OPEX et d'environ 200 millions d'euros

pour pallier les surcoûts des carburants et répondre aux besoins de l'armée de terre en matière de personnel.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a, ensuite, constaté que les grands programmes d'équipement militaire se déroulaient très lentement et que leur durée initiale était systématiquement allongée. Il a noté que les retards pris nuisaient aux économies d'échelle que pourraient permettre des commandes en série.

Il a précisé la ventilation des crédits du titre V par domaine, soit 11,5 milliards d'euros pour le secteur classique, dont notamment 3,5 milliards d'euros pour l'armée de l'air, 3 milliards d'euros pour l'armée de terre et 3 milliards d'euros pour la marine. Il a indiqué que la part de l'espace était réduite à la portion congrue, avec seulement 450 millions d'euros et que le programme nucléaire bénéficiait, en 2005, de 3 milliards d'euros, l'importance de cette dotation pouvant donner lieu à débat. Il a rappelé que les équipements nucléaires, notamment le nouveau missile M51, étaient « ultrasophistiqués », ce qui expliquait leur coût mais correspondait à la stratégie définie dans le Livre blanc sur la défense de 1994, tendant à permettre à la France de pratiquer une dissuasion nucléaire extrêmement ciblée.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a, ensuite, abordé la question du financement des frégates européennes multi-missions (FREMM), indiquant que 1,7 milliard d'euros étaient inscrits en autorisations de programme en 2005 pour le financement de ces équipements. Il a rappelé que ces FREMM devaient renouveler la flotte de surface française, aujourd'hui obsolète, et qu'elles devaient être réalisées dans le cadre d'un programme de coopération entre la France et l'Italie, la France commandant 17 frégates et l'Italie 10.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a souligné le caractère indispensable de ces équipements, puisque ni le porte-avions nucléaire, ni les sous-marins ne pouvaient être opérationnels sans frégates. Il a rappelé que le coût unitaire d'une frégate, commandée en série, s'établissait à 280 millions d'euros, et que la construction devait être l'œuvre d'un « consortium » associant l'Italie, ainsi que les entreprises Thalès et la DCN (direction des constructions navales).

Il a indiqué que le problème de financement des FREMM était directement lié à la restructuration de la DCN, sa transformation en société nationale ayant pesé sur le budget de la marine à hauteur de 1,350 milliard d'euros environ. Il a précisé que les crédits de paiement destinés au financement des FREMM avaient ainsi été utilisés pour financer la restructuration de la DCN.

Dans cette perspective, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il avait d'abord été envisagé de recourir au crédit-bail pour financer les FREMM, mais que cette solution avait été abandonnée car elle ne permettait pas à la marine d'avoir la pleine propriété des frégates concernées.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que le Portugal utilisait ce mode de financement pour l'achat de ses sous-marins.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué qu'un arbitrage des plus hautes autorités de l'Etat français devait être prochainement rendu sur la possibilité de recourir à un mode de financement dit « innovant » pour l'achat des FREMM, qui permettrait de lisser « la bosse de crédits de paiement » en fin de loi de programmation induite par le financement conjoint de la restructuration de la DCN et des premières frégates. Il a noté que le recours à ce type de financement conduirait à augmenter la dette de l'Etat français.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que le recours à de tels financements dits « innovants » lui semblait être la preuve d'une grande « créativité budgétaire ».

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a rappelé que la réalisation des FREMM était prévue par la loi de programmation militaire précitée, ce qui n'était pas le cas des autres projets de financements « innovants » proposés par les armées, ces dernières tendant, par ce biais, à se doter d'équipements supplémentaires qui n'étaient pas prévus par le budget du ministère de la défense.

Il a, ensuite, abordé la question de la réforme budgétaire prévue par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a estimé que la mise en œuvre du principe de responsabilité budgétaire, inscrit au cœur de la LOLF, n'était pas sans soulever des difficultés, car elle devait être rendue compatible avec l'organisation des responsabilités militaires et du commandement au sein des armées. Il a indiqué qu'il n'aborderait que la mission « défense », renvoyant à son rapport écrit pour les missions « recherche et enseignement supérieur », « sécurité » et « mémoire et liens avec la nation ».

En ce qui concerne le programme « environnement et prospective de la politique de défense », **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il comprenait des actions extrêmement diverses, allant de l'analyse stratégique à la recherche du renseignement en passant par le soutien aux exportations d'armement. Il a précisé que le responsable de ce programme hétéroclite était le directeur des affaires stratégiques. Il a estimé que la place de la politique du renseignement au sein de ce programme faisait l'objet de discussions.

Il a observé que les périmètres des programmes « préparation et emploi des forces » et « équipement des forces » ne correspondaient pas aux périmètres des titres III et IV de l'actuel budget de la défense, dans la mesure où près d'un tiers des crédits du titre V serait transféré vers le programme « préparation et emploi des forces ».

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits de ce dernier programme s'élevaient à 21,2 milliards d'euros et qu'il serait géré par le chef d'état-major des armées (CEMA). Il s'est félicité de ce choix qui permettait de renforcer le rôle du CEMA et lui offrait le pouvoir d'arbitrer les dépenses des différentes forces organiques. Il a noté que ce programme devrait être découpé en budgets opérationnels de programme (BOP), dont la direction serait confiée à chaque chef d'état-major d'armée.

S'agissant du programme « équipement des forces », il a rappelé qu'il serait piloté par un « binôme » constitué du CEMA et du délégué général de l'armement (DGA), le CEMA étant chargé de l'orientation de ce programme, avec l'assistance du conseil des systèmes de forces, le DGA de sa direction, et le ministre de la défense de l'arbitrage. Il a constaté que le découpage de ce programme en BOP n'était pas encore fixé et posait de réelles questions.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a, ensuite, indiqué que le programme « soutien de la politique de défense » serait dirigé par la secrétaire générale pour l'administration (SGA). Il a souligné que ce programme comprenait notamment la gestion de la politique immobilière des armées et que, là encore, la mise en œuvre de la LOLF constituait un défi à l'organisation traditionnelle des forces militaires françaises. Il a observé qu'il lui semblait possible de gérer les casernements de l'armée de terre au sein de ce programme, mais qu'en revanche il était difficile d'imaginer que la SGA décide seule de l'aménagement de l'Ile Longue.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a estimé que la mise en œuvre de la LOLF pourrait faire renaître, sous une forme modernisée, « la querelle de la plume et de l'épée » qui avait profondément marqué l'histoire de l'armée française.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation. Il s'est inquiété des modalités de mise en œuvre de la LOLF dans le secteur de la défense et a rappelé les réserves que lui inspirait le financement « innovant » des FREMM.

**M. François Trucy** a, également, félicité le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation et a souhaité savoir s'il avait d'ores et déjà arrêté son opinion quant à la nécessité de réduire le nombre de programmes d'armement. Il s'est demandé si la mise en place d'une défense européenne

progressait. Par ailleurs, il a estimé que le niveau de crédits consacrés au secteur nucléaire faisait désormais l'objet d'un réel débat politique.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il n'était pas en mesure de se prononcer, en l'état des informations en sa possession, sur un éventuel surdimensionnement du nombre de programmes d'armement. Il a indiqué que la coopération européenne en matière de défense progressait à un rythme varié selon les secteurs et selon les pays partenaires. Il a souligné qu'il n'avait pas été, jusqu'à présent, possible de parvenir à une réelle coopération avec le Royaume-Uni pour la construction d'un porte avions, alors que les projets engagés avec l'Italie, tels que la frégate Horizon ou la FREMM, fonctionnaient. Il a rappelé que l'Airbus 400M était également la preuve que la coopération européenne pouvait être efficace dans le domaine de la défense.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est demandé si les objectifs fixés par la loi de programmation militaire pouvaient être compatibles avec la nécessaire maîtrise du déficit public.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a rappelé que la France ne consacrait plus que 2 % de son PIB au budget de la défense, contre 3 % en 1980. Il a estimé que l'ampleur de l'effort consenti par la Nation en faveur de la défense était éminemment politique et ne reposait pas sur des critères de choix rationnels.

**M. Philippe Nogrix, rapporteur pour avis des crédits de l'air pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**, a rappelé que l'armée de l'air française, comme toutes les armées des pays appartenant à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), manquait d'avions de transport. Il a noté que la disponibilité des avions avait largement progressé grâce à la création de la structure de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMAD), passant de moins de 50 % à plus de 60 %. Il a indiqué que le nombre de bases aériennes pourrait être réduit d'ici 2010 et que l'armée de l'air rencontrait des difficultés pour recruter des techniciens hautement qualifiés.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué que les deux premiers A400M, avions de transport, ne seraient livrés qu'en 2009, six nouvelles livraisons devant intervenir en 2010, puis en 2011, le programme devant aboutir en 2019.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est demandé s'il était possible de dégager des marges de manœuvre budgétaires dans le domaine de la défense.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a rappelé que les seules économies réelles réalisées au cours de la dernière décennie avaient été supportées par le budget de la défense.

**M. Maurice Blin** a estimé que ces économies avaient été douloureuses et avaient eu des conséquences désastreuses. Il a remarqué que les annulations de crédits non consommés du ministère de la défense semblaient en diminution. Il a souhaité savoir si le rapporteur spécial pouvait donner des précisions sur la réforme de la délégation générale pour l'armement (DGA), visant à réduire ses effectifs.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a observé que les problèmes de sous-consommation des crédits militaires semblaient en voie de résolution. Il a précisé qu'il devait rencontrer prochainement le délégué général pour l'armement et qu'il ne manquerait pas de l'interroger sur les effectifs de son service.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les dépenses en capital et l'article 49 rattaché du budget de la défense**

**Réunie à nouveau le jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position.**

Réunie le **mardi 16 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission, après avoir procédé à l'**examen des crédits de la défense : exposé d'ensemble, dépenses en capital et article 49** du **projet de loi de finances pour 2005**, sur le rapport de **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la défense, exposé d'ensemble, dépenses en capital et article 49.**

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position.**