

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° 42

DÉFENSE :

DÉPENSES ORDINAIRES

Rapporteur spécial : M. François TRUCY

(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 Beauvils, 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^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
A. UN BUDGET DE CONSOLIDATION	5
B. UNE CONTRIBUTION SUBSTANTIELLE À LA MAÎTRISE DE L'EMPLOI PUBLIC	6
C. DES EFFORTS À POURSUIVRE POUR PRÉSERVER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS DES ARMES	6
D. UNE DISPONIBILITÉ ET DES NIVEAUX D'ACTIVITÉ ENCORE PERFECTIBLE	7
E. VERS UNE BUDGÉTISATION DES OPEX	7
CHAPITRE PREMIER - LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 : LE TITRE III EN PERSPECTIVE	10
I. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TITRE III : + 1,3 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT	10
A. LE PARTAGE ENTRE MASSE SALARIALE ET FONCTIONNEMENT : UNE AUGMENTATION LÉGÈREMENT PLUS RAPIDE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	11
B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	12
C. LA RÉPARTITION DU TITRE III PAR ARMES	14
II. EFFECTIFS ET RÉMUNÉRATIONS	15
A. LES EFFECTIFS	15
1. <i>Les mesures 2005 : 879 emplois supprimés</i>	15
2. <i>Le décalage entre effectifs budgétaires et effectifs réels</i>	18
3. <i>L'évolution et les perspectives de recrutement</i>	22
B. LES MESURES CATÉGORIELLES	24
1. <i>L'amélioration de la condition militaire</i>	24
2. <i>Les mesures en faveur des personnels civils : + 12 millions d'euros</i>	25
3. <i>Les mesures relatives à la gendarmerie : + 20,6 millions d'euros</i>	26
4. <i>Les mesures relatives à la réserve : + 15 millions d'euros</i>	27
III. AUTRES MESURES RELATIVES AUX PERSONNELS	27
A. DES ÉVOLUTIONS DANS LA GESTION ET LE STATUT DES EFFECTIFS	27
1. <i>La mutation des modes de fonctionnement et d'organisation de la gestion du personnel civil</i>	27
2. <i>Un nouveau cadre de gestion du personnel militaire</i>	28
B. L'ACTION SOCIALE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	29

IV. LES DÉPENSES D'ENTRETIEN ET DE FONCTIONNEMENT	30
A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS	30
1. La baisse des dépenses d'alimentation	30
2. Vers une plus grande sincérité de l'évaluation des dépenses de carburant ?	31
B. L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DES MATÉRIELS	31
1. Des crédits en diminution de 3,25 % en 2005	31
2. Les résultats en termes d'indisponibilité des matériels	32
C. LES NIVEAUX D'ACTIVITÉ	34
1. Des efforts pour l'armée de l'air, mais les résultats sont encore en deçà des objectifs fixés	34
2. Les difficultés de l'armée de terre	34
3. Des résultats encourageants mais encore mitigés pour la marine	35
4. Des résultats satisfaisants pour la gendarmerie	35
CHAPITRE II - MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	36
I. LE DÉCOUPAGE PAR PROGRAMMES ET MISSIONS	36
A. LES TITRES II ET III PRÉVUS PAR LA LOLF DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	37
1. La ventilation du titre III tel que prévu par l'ordonnance organique de 1959	37
2. L'affectation de nouveaux crédits aux titres II et III de la LOLF	37
B. LE CAS DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES	38
C. LE PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ »	38
1. Structure du programme « gendarmerie nationale »	39
2. Ventilation des crédits par actions	39
3. Objectifs et indicateurs du programme « gendarmerie nationale »	40
II. LES EXPÉRIMENTATIONS MENÉES AU TITRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	43
A. LE BILAN DES EXPÉRIMENTATIONS POUR 2004	43
B. LES EXPÉRIMENTATIONS ENVISAGÉES POUR L'ANNÉE 2005	44
1. La globalisation des crédits du service unique des archives	44
2. La globalisation des crédits du service de santé des armées (SSA)	44
3. La globalisation des crédits d'une légion de gendarmerie départementale	45
CHAPITRE III - LE POINT SUR QUELQUES QUESTIONS ESSENTIELLES	46
I. LES OPÉRATIONS « EXCEPTIONNELLES »	46
A. LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	46
1. Définition des surcoûts liés aux OPEX	46
2. Le coût des OPEX en 2004	46
B. LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC	48

II. LES PERSPECTIVES DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES (SSA)	49
A. LES EFFECTIFS DU SSA	50
1. <i>Les médecins</i>	50
2. <i>Les dentistes</i>	54
3. <i>Les infirmiers</i>	55
B. LE BUDGET DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES.....	56
1. <i>L'évolution du titre III : une forte progression due à un changement de périmètre</i>	56
2. <i>L'évolution du titre V</i>	57
III. L'EFFORT FRANÇAIS DE DÉFENSE	59
EXAMEN DE L'ARTICLE 48 RATTACHÉ	65
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	67
EXAMEN EN COMMISSION	73

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de budget de la défense pour 2005 s'élève, au total, à 42,42 milliards d'euros, dont 9,5 milliards d'euros de pensions, soit **un montant hors pensions de 32,92 milliards d'euros**. Par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2004, **la progression atteint + 1,8 %**, soit + 1,6 % hors pensions, à comparer avec une hausse de 4,3 % en 2003.

Le budget de la défense pour 2005 s'inscrit résolument dans les perspectives tracées par la loi de programmation 2003-2008, mais des décrochages substantiels se font jour.

Votre rapporteur spécial se félicite que tout en participant à l'effort de maîtrise budgétaire général, le ministère de la défense veille à poursuivre l'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires. Il remarque néanmoins que cet effort de restauration ne soustrait pas ce budget aux contraintes financières qui sont perceptibles, notamment quand l'on regarde l'évolution du titre III et des emplois.

A. UN BUDGET DE CONSOLIDATION

Dans la conjoncture budgétaire extrêmement difficile que l'on connaît, le budget du ministère de la défense reste axé sur la réalisation de la loi de programmation militaire pour les années 2003-2008, mais **il s'agit plus cette année de consolider les efforts entrepris que de rattraper le retard**.

Certes, la France accuse un déficit budgétaire élevé, mais les raisons qui l'ont conduite à entamer sur le moyen terme la remise à niveau de notre défense sont, plus que jamais, valables. Les menaces n'ont pas diminué, bien au contraire. La multiplication des foyers de violence, la mondialisation du terrorisme soulignent la vulnérabilité des pays développés et la nécessité de se tenir prêt à réagir.

La France doit être en mesure de protéger à travers le monde ses ressortissants comme ses intérêts. Plus généralement, **si notre pays veut continuer à conserver le statut de grande puissance, il doit s'en donner les moyens** car il ne faudrait pas qu'un relâchement de notre effort, soit nous rende vulnérable, soit nous conduise à être à « la remorque » de la superpuissance américaine.

La sécurité coûte cher et elle doit être garantie même en temps de crise économique. Il n'en reste pas moins que cet engagement en faveur du redressement de notre effort de défense n'est pas un blanc-seing.

Le projet de budget pour 2005 est un budget de consolidation pour le titre III. C'est dire que les moyens préservés par le gouvernement ont été calculés strictement en fonction des besoins et que l'on peut relever ici ou là des signes de pression pour inciter les armées à réduire les coûts.

B. UNE CONTRIBUTION SUBSTANTIELLE À LA MAÎTRISE DE L'EMPLOI PUBLIC

Comme l'a reconnu le chef d'état major des armées, le titre III du projet de loi de finances pour 2005 a été construit sur la base d'un sous-effectif de 3 % du personnel, comme en 2004. Ce sous-effectif correspond en fait aux effectifs réalisés en 2004, qui furent contraints, essentiellement pour l'armée de terre, afin de participer à l'effort général de maîtrise du déficit public.

879 postes sont supprimés, dont 759 emplois civils.

Le décalage avec les effectifs prévus par la loi de programmation militaire¹ atteint, en 2005, 3.809 postes.

Les armées contribuent donc très sensiblement à la maîtrise de l'emploi public en acceptant de ne pas remplacer globalement un départ à la retraite sur deux, taux pouvant aller jusqu'au non remplacement total en ce qui concerne l'armée de terre.

Il y a là un effort extrêmement appréciable qui devrait faire taire un certain nombre de critiques sur le traitement par trop privilégié des armées par le budget pour 2005. Les seules marges de manœuvre sont obtenues par transformation d'emplois, c'est-à-dire par redéploiement.

C. DES EFFORTS À POURSUIVRE POUR PRÉSERVER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS DES ARMES

Le gouvernement s'est mobilisé pour l'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires et la consolidation de la professionnalisation. Des emplois sont créés, parfois dans des proportions très appréciables comme dans le secteur médical, mais on peut se demander si cela va suffire à éliminer

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

les déficits, surtout dans l'hypothèse où l'on connaîtrait de nouvelles tensions sur le marché du travail.

Des emplois ont été créés, des primes instaurées ou augmentées, cela doit permettre de prévenir toute hémorragie à court terme, mais la plus grande vigilance s'impose. De ce point de vue, il faut souligner que les questions financières et de conditions de travail sont importantes, mais pas toujours déterminantes. D'où l'importance des actions de communication qui sont indispensables aux armées pour qu'elles assurent le renouvellement leur personnel tant militaire que civil, nécessaire à leur vitalité.

La professionnalisation des armées exige de telles actions.

D. UNE DISPONIBILITÉ ET DES NIVEAUX D'ACTIVITÉ ENCORE PERFECTIBLE

En dépit d'une augmentation des dotations, malgré des réformes de structure d'envergure comportant notamment la création de services de maintenance spécialisés, **les armées n'arrivent pas à retrouver immédiatement une disponibilité opérationnelle appréciable** par suite de la politique de renoncement qui a caractérisé l'exécution de la précédente loi de programmation militaire, celle pour les années 1997-2002.

Les pourcentages dont il est fait mention, **qui tournent autour de 60 % pour des matériels aussi emblématiques que les avions de combat ou les chars Leclerc, ne sont pas satisfaisants.**

En outre, on ne peut qu'être inquiet pour l'avenir dès lors qu'il faudra, à la fois, faire face aux coûts considérables consécutifs à de « l'acharnement thérapeutique » sur des matériels hors d'âge tels les véhicules blindés de transport de troupe, et aux coûts liés à l'introduction de nouveaux matériels dont « l'hypersophistication » a pour contrepartie des frais de maintenance exorbitants.

E. VERS UNE BUDGÉTISATION DES OPEX...

La France est présente sur les principaux théâtres d'opérations. Elle déploie 13.324 hommes au 1^{er} juin 2004, et les récents événements en Côte d'Ivoire vont sans doute contribuer à une augmentation conséquente de l'effort fourni en la matière et du surcoût pour les armées.

Le coût des OPEX pourrait être prévu en grande partie en loi de finances initiale, on ne parlerait plus alors de « surcoût » qu'en cas de reprise d'un foyer d'instabilité ou d'ouverture de nouvelles hostilités dans un pays.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce que le présent gouvernement ait rompu avec la pratique antérieure consistant à faire financer en exécution les coûts supplémentaires liés aux opérations extérieures (OPEX) par des annulations de dépenses en capital en lois de finances rectificatives.

En 2004, le financement des OPEX devrait être assuré en grande partie par l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

En 2005, 75,6 millions d'euros de mesures nouvelles sont prévues pour le financement des OPEX par le projet de loi de finances initiale pour 2005. Si l'on ajoute la dotation de 24,39 millions d'euros tendant au financement des 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.

Ce n'est pas encore suffisant au regard des 650 millions d'euros que devraient coûter les OPEX en 2004, et encore s'agit-il d'une estimation datant de juillet 2004, et ne prenant pas en compte les récents évènements. Néanmoins, **votre rapporteur spécial salue l'effort réalisé cette année, qui va dans le sens d'une meilleure gestion des crédits du ministère de la défense et d'une plus grande sincérité budgétaire.** Toutefois, cet effort n'est pas encore suffisant.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, 88 % des réponses étaient parvenus à votre rapporteur spécial.

CHAPITRE PREMIER

LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 : LE TITRE III EN PERSPECTIVE

I. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TITRE III : + 1,3 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT

Le projet de budget de la défense pour 2005 s'élève à 42,42 milliards d'euros, dont 9,5 milliards d'euros de pensions, soit **un montant hors pensions de 32,92 milliards d'euros**. Par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2004, **la progression atteint + 1,8 %**, soit + 1,6 % hors pensions.

Avec 17,72 milliards d'euros¹ pour 2005 contre 17,50 milliards d'euros en 2004, le **titre III, hors pensions**, progresse de + **1,3 %**. Il y a là une nette reprise par rapport à 2004, année au cours de laquelle la croissance du titre III n'avait atteint **que 0,45 %**. L'évolution de périmètre conduit à une augmentation apparente du titre III de 2,6 %.

Le tableau ci-après fait apparaître un **tassement très réduit de la part du titre III dans le budget de la défense hors pension**. On reste ainsi, avec 53,8 %, à près de trois points en dessous du maximum de 57 % atteint dans le projet de loi de finances pour 2002.

Évolution de la part du titre III dans le budget de la défense (LFI)

1990	46,1 %
1997	53,5 %
2001	55,8 %
2002	57,1 %
2003	56,1 %
2004	54,01 %
2005	53,83 %

¹ A périmètre constant, c'est-à-dire hors du transfert des 209 millions d'euros provenant de la caisse nationale d'allocations familiales.

**A. LE PARTAGE ENTRE MASSE SALARIALE ET FONCTIONNEMENT :
UNE AUGMENTATION LÉGÈREMENT PLUS RAPIDE DES DÉPENSES
DE FONCTIONNEMENT**

Au sein même du titre III, les dépenses de rémunérations et de charges sociales n'avaient cessé d'**augmenter** au cours de précédente loi de programmation 1997-2002.

Pour 2005, la progression atteint + **2,52 %** contre + 0,5 % en 2004, soit une **croissance moyenne de + 3 % sur les trois premières années** de la période de programmation.

A l'intérieur du titre III, les crédits affectés aux dépenses d'entretien et de fonctionnement ont été constamment réduits par rapport à l'ensemble rémunérations-charges sociales- RCS : elles passent de 24 % en 1997 à environ 20 % dans le projet de loi de finances pour 2005. On note avec intérêt que, pour la deuxième année consécutive, la part du « hors RCS » augmente très légèrement pour revenir, avec 19,8 % à un niveau légèrement supérieur à celui des années 2001 et 2002, mais encore inférieur à celui des années 1997 à 1999.

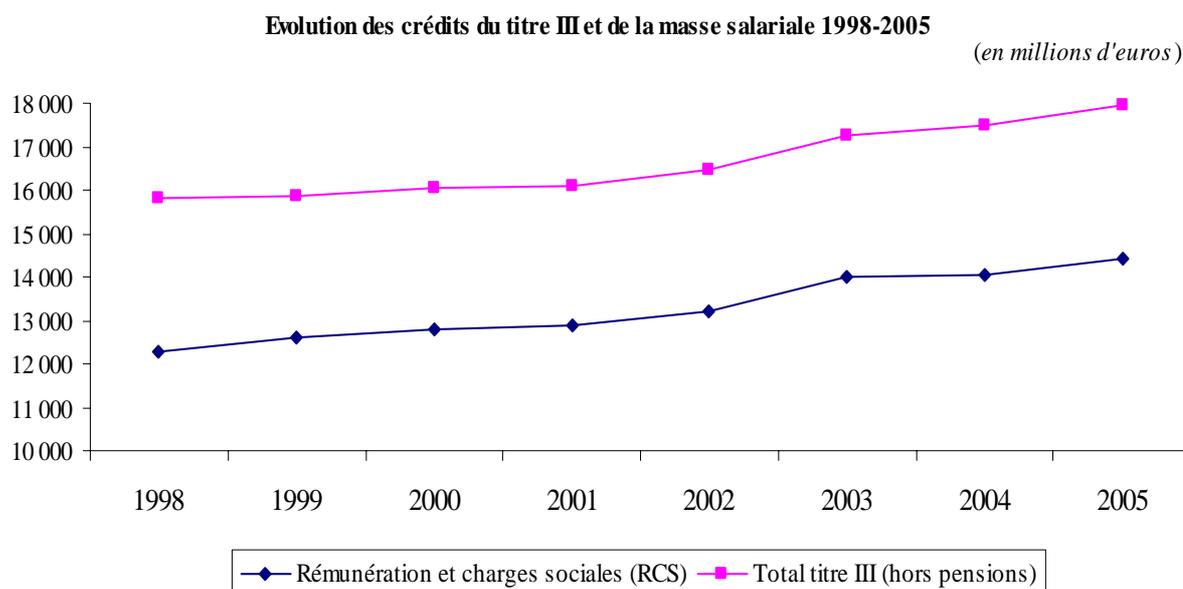
En 2005, les dépenses hors RCS progressent de 3,1 %.

Evolution des crédits du titre III en lois de finances initiale

(en millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rémunération et charges sociales (RCS)	11 848,4	12 267,8	12 625,8	12 813,2	12 906,6	13 200	13 980,7	14 055,1	14 408,7
Indice 100=1997	100,00	103,54	106,56	108,14	108,93	111,41	118,00	118,62	117,45
Hors RCS	3 735	3 545	3 223	3 193	3 179	3 257	3 259,12	3 449,53	3 557
Total titre III (hors pensions)	15 583,4	15 812,8	15 848,8	16 066,2	16 085,6	16 457,0	17 239,8	17 504,6	17 965,7
Part des RCS dans le titre III	76,03%	77,58%	79,66%	79,75%	80,24%	80,21%	81,10%	80,29%	80,20%
Part du hors RCS dans le titre III	23,97%	22,42%	20,34%	19,87%	19,76%	19,79%	18,90%	19,71%	19,80%

Source : ministère de la défense



B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Sur le moyen terme, l'examen du tableau ci-dessous fait apparaître la **croissance du titre III** en loi de finances initiale comme **en exécution**. C'est l'année 2002 qui a connu la croissance la plus forte avec + 3,43 % en loi de finances initiale et + 5,20 % en exécution.

L'année 2003 présentait un profil atypique par rapport aux années antérieures : si les dotations inscrites en loi de finances initiale progressaient de plus de 4,7 %, l'exécution ne progressait que de 0,18 %.

En 2004, les dotations ont augmenté très faiblement : + 0,45 %, et le **taux d'exécution aurait marqué un recul sensible de presque 1 %, en l'état actuel des informations communiquées.**

Dotations du titre III depuis 1999 en loi de finances initiale et en exécution

(en millions d'euros)

	LFI	Exécution	Ratio (1) / (2)	Evolution	
				LFI n / LFI n-1	Exécution n/n-1
1999	15 848,43	17 158,52	108	0,23%	0,72%
2000	16 005,82	17 247,24	108	0,99%	0,52%
2001	16 085,59	17 417,41	108	0,50%	0,99%
2002	16 637,42	18 322,81	110	3,43%	5,20%
2003	17 426,17	18 356,51	105	4,74%	0,18%
2004 *	17 504,61	18 176,93	104	0,45%	-0,98%
2005	17 965,73				

* : Prévisions

Corrélativement, les taux apparents de consommation sont particulièrement élevés, supérieurs à 100 % par rapport aux dotations inscrites en lois de finances initiales et très proches de 100 % si l'on prend en compte les crédits disponibles, tels qu'ils résultent des mouvements de crédits divers intervenus en cours d'année, du fait de l'importance des ouvertures de crédits en cours d'exercice.

**Les ouvertures de crédits
en cours d'exercice sur le titre III 1998-2004**

(en millions d'euros)

1998	1 224,37
1999	1 310,09
2000	1 241,43
2001	1 331,82
2002	1 685,39
2003	787,39
2004	504,34

Comme il a déjà été dit, une mesure d'ouverture de crédits supplémentaires est présentée en loi de finances rectificative pour financer le surcoût des OPEX.

C. LA RÉPARTITION DU TITRE III PAR ARMES

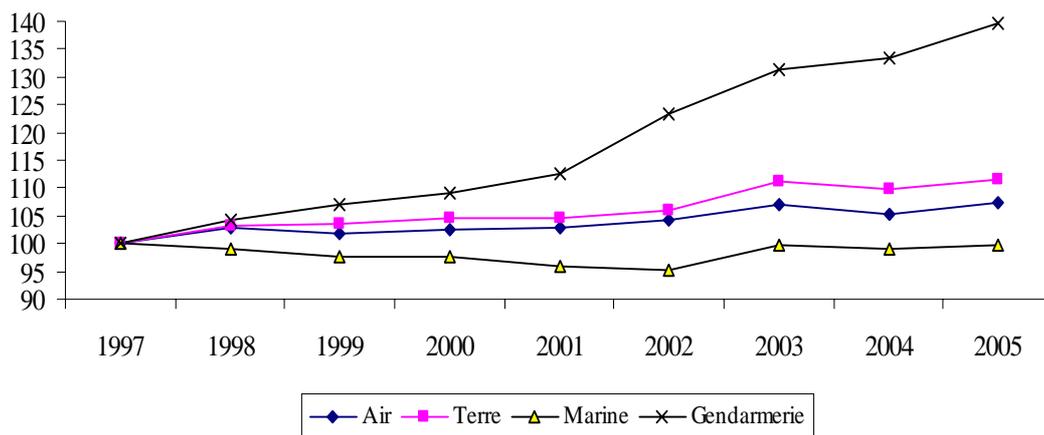
Evolution du titre III par armes 1997-2005 en LFI

(milliards d'euros courants indice 100 = 1997)

	Air	Terre	Marine	Gendarmerie
1997	100,0	100,0	100,0	100,0
1998	102,8	103,3	99,0	104,2
1999	101,8	103,7	97,7	106,9
2000	102,6	104,4	97,6	109,0
2001	102,8	104,5	96,1	112,5
2002	104,1	106,1	95,4	123,2
2003	107,2	111,3	99,7	131,3
2004	105,4	109,8	99,0	133,3
2005	107,4	111,4	99,6	139,6

Cette répartition fait apparaître la forte croissance des crédits de la gendarmerie depuis 1997, encore accentuée en 2005, et, par contraste, la quasi stagnation des crédits de la marine.

Evolution du titre III par armes
1997 = indice 100



II. EFFECTIFS ET RÉMUNÉRATIONS

Les crédits de rémunérations et charges sociales, (RCS), prévus pour 2005 s'élèvent à **14,408 milliards d'euros**, en progression de + **2,52 %** contre + 0,45 % dans le projet de loi de finances pour 2004. Ces crédits progressant quasiment au même rythme que ceux du titre III dans son ensemble, **la part qu'ils représentent dans le total reste au niveau de 80,2 %**.

Evolution des crédits du titre III en lois de finances initiale

(en millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rémunération et charges sociales (RCS)	11 848,4	12 267,8	12 625,8	12 813,2	12 906,6	13 200	13 980,7	14 055,1	14 408,7
Taux de croissance année n/n-1		3,54	2,92	1,48	0,73	2,27	5,91	0,53	2,5
Total titre III (hors pensions)	15 583,4	15 812,8	15 848,8	16 066,2	16 085,6	16 457,0	17 426,2	17 504,6	17 965,7
Taux de croissance année n/n-1		1,47	0,23	1,37	0,12	2,31	5,89	0,45	2,6

Source : ministère de la défense

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, l'augmentation des crédits RCS est supérieure à celle du titre III.**

A. LES EFFECTIFS

1. Les mesures 2005 : 879 emplois supprimés

Les effectifs budgétaires du ministère de la défense (hors comptes de commerce) s'établissent pour 2005 à **436.910**, soit **879 emplois de moins qu'en 2004**. La loi de finances pour 2003 prévoyait la création de 1.352 emplois, la loi de finances pour 2004 marquait un net fléchissement avec seulement 216 emplois créés.

En terme d'effectifs budgétaires, la loi de programmation militaire n'est plus vraiment respectée à « l'épaisseur du trait », **elle prévoit, en effet, près de 440.719 postes, soit un écart de 3.809 postes** (contre 504 en 2003 et 107 en 2004).

**Les effectifs budgétaires 2005 en perspective
(hors comptes de commerce)**

	2001	2002	2003	2004	2005
Effectif visé en LPM	453 801	440 206	437 573	437 896	440 719
Effectifs LFI	446 143	436 221	437 069	437 789	436 910
Ecart	- 7 658	- 3 985	- 504	- 107	- 3 809

Source : réponse au questionnaire budgétaire

a) L'essentiel des suppressions de postes est supporté par le personnel civil

Les suppressions nettes d'emplois en 2005 s'élèvent à 879 postes, qui constitue le solde d'une diminution de **759 postes de civils** et une diminution de **120 postes de militaires** professionnels.

Deux points méritent d'être soulignés :

- le nombre de **postes de civils** diminue pour la seconde année consécutive. A la création de 473 emplois en 2003 succède donc la suppression de **431 emplois en 2004 et de 759 en 2005**, ces mouvements s'expliquant par le jeu des intégrations et du non remplacement des départs en retraite ;

- de façon constante depuis 2003, on voit, en 2005, **les régressions du nombre de volontaires permettre l'augmentation du celui des militaires du rang (MDR)** : sur trois ans, il aura été créé + 3.666 postes d'hommes du rang et supprimé 3.439 postes de volontaires.

b) Les suppressions par grades et par armées

Le tableau suivant présente les créations et suppressions de postes par grades (pour les militaires) et type de contrat (pour les personnels civils), et par services.

Mesures d'effectifs dans le projet de loi de finances pour 2005

		Air	Terre	Marine	Gendarmerie	DGA	SSA	Autres ⁽¹⁾	Total
Militaires	Officiers	-20	-42	4	996	9	0	78	1025
	Sous-officiers	-737	-766	-835	-442	0	1614	82	-1084
	MDR	274	-141	-24	0	0	0	14	123
	Volontaires	-11	-23	-81	-117	0	5	43	-184
	<i>Sous-total</i>	<i>-494</i>	<i>-972</i>	<i>-936</i>	<i>437</i>	<i>9</i>	<i>1619</i>	<i>217</i>	<i>-120</i>
Civils	Titulaires	-57	-68	31	-18	-60	255	113	196
	Contractuels	-97	-101	-59	-21	24	-1	0	-255
	Ouvriers	-18	-230	-232	-22	-77	-190	69	-700
	<i>Sous-total</i>	<i>-172</i>	<i>-399</i>	<i>-260</i>	<i>-61</i>	<i>-113</i>	<i>64</i>	<i>182</i>	<i>-759</i>
Total	-666	-1371	-1196	376	-104	1683	399	-879	

⁽¹⁾ Service des essences, postes permanents à l'étranger, services de renseignement, administration centrale.

Le nombre d'**officiers**, après avoir baissé de 804 unités entre 2000 et 2002, a recommencé à croître en 2004 avec une augmentation de 466 unités. En 2005, cette croissance est décuplée, avec la **création de 1.025 unités**, essentiellement, au profit de la gendarmerie (+ 996).

Le nombre de **sous-officiers** reprend, en revanche, sa **diminution**. Après une réduction du nombre de postes de 4.640 unités entre 2000 et 2002, l'augmentation de 2003 de 1.231 unités fut exceptionnelle. En effet, la réduction en 2004 portait sur 557 unités et concernera **1.084 unités en 2005**.

Cette diminution est le solde d'une **augmentation de 1.614 unités pour le service de santé des armées et d'une forte diminution pour les armées**.

Les recrutements de **militaires du rang** connaissent une **quasi stagnation avec 123 unités créées** en 2005, contre 2.342 en 2004 et 1.111 en 2003. L'armée de terre perd 141 postes et la marine 24 postes, au profit de l'armée de l'air notamment (+ 274 postes).

La **gendarmerie** obtient, dans le projet de loi de finances pour 2005, + **376 postes** budgétaires supplémentaires alors que **les armées connaissent de fortes réductions d'effectifs : - 666 pour l'armée de l'air, - 1.196 pour la marine et - 1.371 pour l'armée de terre**.

Le **service de santé bénéficiera**, en 2005, de **1.683 postes supplémentaires** (dont 1.614 sous-officiers), après une augmentation de 298 postes en 2004.

Enfin, le service des essences des armées, les services de renseignement, l'administration centrale et les postes permanents à l'étranger bénéficieront, en 2005, d'une **création de 399 emplois**.

2. Le décalage entre effectifs budgétaires et effectifs réels

Les effectifs du ministère de la défense ont été, depuis 1996, constamment en dessous des effectifs budgétaires.

Le déficit fut longtemps stabilisé autour de 15.000 unités. Il est en nette régression depuis la mise en œuvre de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2005 et **est réduit à 8.252 unités au 30 juin 2004.**

a) Le sous-effectif militaire : 7.196 postes

Comme le montre le tableau ci-dessous, **au 30 juin 2004, le sous-effectif global des militaires atteignait 7.156 postes, contre 8.710 au 1^{er} juillet 2003.**

MILITAIRES : EFFECTIFS BUDGETAIRES / EFFECTIFS REELS PAR ARMES EN 2004

Armée de terre

	Effectif budgétaire	Effectif réel au 1^{er} janvier	Écart EB/ER au 1^{er} janvier	Effectif réel au 30 juin	Écart EB/ER au 30 juin
Officiers	15 804	15 711	-93	15 585	-219
Sous-officiers	50 105	49 606	-499	49 750	-355
EVAT	68 563	68 472	-91	67 236	-1 327
VDAT	2 368	2 562	194	1 846	-522
TOTAL	136 840	136 351	-489	134 417	-2 423

Armée de l'air

Officiers	6 923	6 866	-57	6 835	-88
Sous-officiers	37 214	35 575	-1 639	35 793	-1 421
Militaires du rang	17 578	17 031	-547	17 127	-451
Volontaires	1 891	1 214	-677	1 212	-679
TOTAL	63 606	60 686	-2 920	60 967	-2 639

Marine

Officiers	4 832	4 761	-71	4 747	-85
Officiers mariners	29 297	29 070	-227	29 200	-97
Quartiers-mâîtres et matelots	8 406	7 898	-508	7 864	-542
Volontaires	1 596	1 560	-36	1 704	108
TOTAL	44 131	43 289	-842	43 515	-616

Gendarmerie

Officiers de gendarmerie	3 960	3 938	-22	3 897	-63
Officiers du corps de soutien	168	146	-22	145	-23
Sous-officiers de gendarmerie	75 371	74 821	-550	75 182	-189
Sous-officiers corps de soutien	3 778	3 635	-143	3 569	-209
Gendarmes adjoints	15 197	15 076	-121	15 382	185
TOTAL	98 474	97 616	-858	98 175	-299

Service de santé des armées

Officiers	3 713	2 983	-730	2 957	-756
Sous-officiers	4 357	4 446	89	4 571	214
Militaires du rang	240	243	3	249	9
Volontaires	260	236	-24	232	-28
TOTAL	8 570	7 908	-662	8 009	-561

Service des essences des armées

Officiers	223	211	-12	209	-14
Sous-officiers	337	307	-30	304	-33
Militaires du rang	849	784	-65	808	-41
TOTAL	1 409	1 302	-107	1 321	-88

Délégation générale pour l'Armement (hors comptes de commerce)^o

Officiers	1 908	1 896	-12	1 890	-18
Sous-officiers	77	133	56	133	56
Volontaires	226	175	-51	165	-61
TOTAL	2 211	2 204	-7	2 188	-23

Source : ministère de la défense

b) *Le sous-effectif civil : 1.444 postes*

Le sous-effectif global des personnels civils s'établit en 2004 à 1.444 postes, contre 4.041 en 2003.

CIVILS : EFFECTIFS BUDGETAIRES / EFFECTIFS REELS PAR ARMES EN 2004

	1 ^{er} janvier 2004			au 30 juin 2004	
Armée de terre					
	Effectif budgétaire	Effectif réel au 1 ^{er} janvier	Ecart EB/ER au 1 ^{er} janvier	Effectif réel au 30 juin	Ecart EB/ER au 30 juin
Civils non ouvriers	16 634	15 726	-908	15 651	-1 006
Civils ouvriers	13 418	12 460	-958	12 339	-1 095
TOTAL	30 052	28 186	-1 866	27 990	-2 101
Armée de l'air					
Civils non ouvriers	3 231	2 804	-428	2 770	-467
Civils ouvriers	2 439	2 639	200	2 601	154
TOTAL	5 670	5 443	-228	5 371	-313
Marine					
Civils non ouvriers	4 699	4 309	-390	4 354	-344
Civils ouvriers	5 826	5 049	-777	4 991	-835
TOTAL	10 525	9 358	-1 167	9 345	-1 179
Gendarmerie					
Civils non ouvriers	1 287	1 069	-218	1 091	-196
Civils ouvriers	584	736	152	732	148
TOTAL	1 871	1 805	-66	1 823	-48
Services communs					
Civils non ouvriers	23 123	23 201	80	23 211	90
Civils ouvriers	9 796	9 873	85	9 898	110
TOTAL	32 919	33 074	165	33 109	200
TOTAL hors ouvriers	48 974	47 109	-1 865	47 077	-1 897
TOTAL yc ouvriers	81 037	77 866	-3 171	77 638	-3 399

(Les effectifs de l'administration centrale, de DCN et de la DGA sont inclus dans les services communs)

On peut rappeler que le sous-effectif relatif aux ouvriers d'Etat résulte pour l'essentiel de l'interdiction d'embauche applicable depuis plusieurs années à cette catégorie d'agents. Celle-ci a été exceptionnellement levée en 2002, dans le cadre de l'aménagement du temps de travail.

Le tableau suivant présente la synthèse des évolutions des effectifs civils et militaires de la défense.

EVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES DE LA DEFENSE
(en emplois budgétaires hors comptes de commerce)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation 2005/2004
Armée de terre			
- Officiers	15 804	15 762	-42
- Sous-officiers	50 105	49 339	-766
- Militaires du rang engagés	68 563	68 422	-141
- Volontaires	2 368	2 345	-23
- Effectif militaire total	136 840	135 868	-972
- Personnels civils	30 052	29 653	-399
Total armée de terre	166 892	165 521	-1 371
Armée de l'air			
- Officiers	6 923	6 903	-20
- Sous-officiers	37 214	36 477	-737
- Militaires du rang engagés	17 578	17 852	274
- Volontaires	1 891	1 880	-11
- Effectif militaire total	63 606	63 112	-494
- Personnels civils	5 670	5 498	-172
Total armée de l'air	69 276	68 610	-666
Marine			
- Officiers	4 832	4 836	4
- Sous-officiers	29 297	28 462	-835
- Militaires du rang engagés	8 406	8 382	-24
- Volontaires	1 596	1 515	-81
- Effectif militaire total	44 131	43 195	-936
- Personnels civils	10 525	10 265	-260
Total marine	54 656	53 460	-1 196
Gendarmerie			
- Officiers	4 128	5 124	996
- Sous-officiers	79 149	78 707	-442
- Militaires du rang engagés	0	0	0
- Volontaires	15 197	15 080	-117
- Effectif militaire total	98 474	98 911	437
- Personnels civils	1 871	1 810	-61
Total gendarmerie	100 345	100 721	376
Services communs			
- Officiers	6 700	6 787	87
- Sous-officiers	5 425	7 121	1 696
- Militaires du rang engagés	1 090	1 104	14
- Volontaires	486	534	48
- Effectif militaire total	13 701	15 546	1 845
- Personnels civils	32 919	33 052	133
Total services communs	46 620	48 598	1 978
Ministère de la défense			
- Officiers	38 387	39 412	1 025
- Sous-officiers	201 190	200 106	-1 084
- Militaires du rang engagés	95 637	95 760	123
- Volontaires	21 538	21 354	-184
- Effectif militaire total	356 752	356 632	-120
- Personnels civils	81 037	80 278	-759
Total ministère de la défense	437 789	436 910	-879

3. L'évolution et les perspectives de recrutement

a) 14.448 recrutements en 2005

Les armées estiment que, sur le plan qualitatif, le recrutement de militaires du rang est satisfaisant, bien que l'on constate des difficultés pour certaines spécialités.

Le taux de renouvellement des contrats des militaires du rang engagés est de 80 % dans la marine et de 85 % dans l'armée de l'air.

Dans l'armée de terre, il se situe en baisse, autour de 61 %, par suite d'un changement de mode de calcul.

Le nombre total de recrutements prévu en 2005 est de 14.448 engagés, qui se répartissent de la façon suivante :

- armée de terre :	10.000
- marine :	2.763
- armée de l'air :	1.685
Total :	14.448

La **durée moyenne des contrats** dépend de la durée du contrat initial et du taux de renouvellement. En 2001, elle était de cinq ans pour **les militaires du rang**, étant noté que les armées se sont engagées dans une **politique d'allongement progressif de cette durée de cinq à huit ans.**

Ces recrutements sont réalisés dans le cadre d'**actions de communication**, dont le **coût total est, en 2004, de 12 millions d'euros**, contre 10,8 millions d'euros pour 2003. Il est envisagé, au vu de l'expérience, d'étaler les campagnes de recrutement sur l'ensemble de l'année, le coût des actions de communications devrait rester stable en 2005.

b) Les difficultés de recrutement dans certains domaines

Un certain nombre de spécialités dans les domaines techniques connaissent des **difficultés structurelles de recrutement.**

La délégation générale à l'armement (DGA) rencontre actuellement des difficultés importantes pour le recrutement des ingénieurs de l'armement à la sortie de l'Ecole polytechnique. Cette désaffection relative s'explique par la réforme X 2000 et par le contexte actuel qui est peu favorable à l'industrie d'armement. Des opérations de communication importantes sont engagées depuis 2001 pour essayer de corriger cette situation.

Les armées et services rencontrent des difficultés pour satisfaire leurs besoins en **informaticiens**, notamment pour les sous-officiers. En effet, elles se heurtent à la concurrence du secteur civil, alors que leurs besoins augmentent. Pour surmonter cette situation, plusieurs solutions alternatives sont développées ou à l'étude, notamment la mise en œuvre de mesures de fidélisation, la restructuration des filières informatiques, la diversification des origines des spécialistes (militaires et civils), le recours à l'externalisation et à la sous-traitance lorsque cela est possible.

La situation des **atomeiciens** s'est améliorée depuis la fin de l'année 2003, grâce à un effort accru portant sur le recrutement, la formation et la fidélisation.

c) Le cas du service de santé des armées

Le **service de santé des armées** connaît également des difficultés de recrutement, mais une nette amélioration doit être soulignée pour 2004, qui devrait se poursuivre en 2005.

On peut rappeler qu'au 1^{er} août 2003 on constatait un **déficit de plus de 300 postes** par rapport à l'effectif budgétaire prévu pour les médecins des armées. **En 2004, l'écart a été ramené à 278 postes.**

Conformément à la loi de programmation 2003-2008 qui prévoit la création de 220 postes de médecins, il est créé **50 postes d'élèves médecins** par le présent projet de loi de finances. On note que ceux-ci doivent être recrutés tant par concours après le baccalauréat, qu'en fin de premier cycle, le concours au niveau du diplôme d'Etat n'ayant pas été ouvert par suite du manque de candidat.

Le déficit, qui atteint 11,8 % des effectifs budgétaires en 2004 contre 12,7 % en 2003, trouve des causes structurelles multiples, tenant notamment à l'allongement de la durée des études et à l'attractivité du secteur civil.

En ce qui concerne les **personnels paramédicaux dits MITHA** (militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées), la situation est meilleure dans la mesure où les **effectifs budgétaires sont réalisés à hauteur de 96 % en 2004.**

Le service de santé des armées, qui a dû affronter de plein fouet les effets de la professionnalisation des armées, fera l'objet d'un développement particulier (cf. *infra*).

B. LES MESURES CATÉGORIELLES

Le budget 2005 traduit la volonté de prolonger et de financer l'amélioration de la « condition militaire ». L'ensemble des mesures nouvelles prévues à cet effet représente **53,65 millions d'euros**.

1. L'amélioration de la condition militaire

a) 11 millions d'euros supplémentaires pour le fonds de consolidation de la professionnalisation

On peut rappeler que le **fonds de consolidation de la professionnalisation** (FCP) prévu par la loi de programmation militaire 2003-2008, avait donné lieu à l'inscription de 18,93 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003, en vue, notamment, de financer des mesures tendant à renforcer l'attractivité des métiers militaires, tant au niveau du recrutement que de la fidélisation. En 2004, une mesure nouvelle de 27 millions d'euros au titre de ce fonds était destinée au financement de primes modulables en faveur des spécialités critiques.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit **une mesure nouvelle de 11 millions d'euros**. Le fonds de consolidation de la professionnalisation financera ainsi la prime d'attractivité modulable à l'engagement initial et permet la poursuite du programme immobilier d'accueil des jeunes engagés chargés de famille, ainsi que celle du plan « médecins praticiens des armées ».

L'évolution de la pyramide indiciaire des militaires mise en œuvre progressivement et financée sur le FCP porte sur un montant total de près de 8,9 millions d'euros, dont 7,63 millions d'euros de revalorisations au bénéfice des majors, des sous-officiers et des caporaux-chefs.

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

Parallèlement, **le gouvernement poursuit le plan d'amélioration de la condition militaire** décidé, mais non financé, par le précédent gouvernement. Consolidées en loi de finances initiale pour 2003, les trois premières annuités de ce plan ont justifié l'inscription de 159 millions d'euros de moyens nouveaux. Le budget pour 2005 a prévu **42,65 millions d'euros** en mesure nouvelle à ce titre.

Pour 2005, le PACM prévoit notamment 3 millions d'euros au profit du volet social (cf. *infra*).

A ces mesures ciblées, s'ajoutent d'autres mesures de personnel, qui concernent soit la gendarmerie (cf. *infra*), soit des mesures techniques, notamment de revalorisation, de repyramidage.

c) Les mesures de reconversion

La **reconversion** est devenue un **élément indissociable du parcours professionnel des militaires**. Elle participe pleinement de ce fait **au succès de la fidélisation**.

Chaque année, près de 30.000 militaires quittent l'institution, dont près de 18.000 ont effectué plus de quatre ans de service. Ils peuvent donc prétendre au bénéfice des prestations de reconversion.

Ces prestations permettent aux intéressés, dans un premier temps, de définir un projet professionnel par une orientation adaptée, puis, dans un deuxième temps, de réaliser celui-ci, à l'aide d'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi.

Les congés de reconversion, période pendant laquelle les militaires se consacrent totalement à la réalisation de leur projet tout en continuant à être rémunérés par les armées, représentent une aide indispensable et très efficace.

L'effort engagé au profit des militaires sous contrat, ne disposant pas d'acquis directement transposables dans un métier civil, reste prioritaire et sera poursuivi en 2005.

Par ailleurs, la convention qui lie le ministère de la défense au ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale est en cours de renégociation. Elle devra permettre, entre autres, à près de 1.500 militaires de suivre des formations dans les centres de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

2. Les mesures en faveur des personnels civils : + 12 millions d'euros

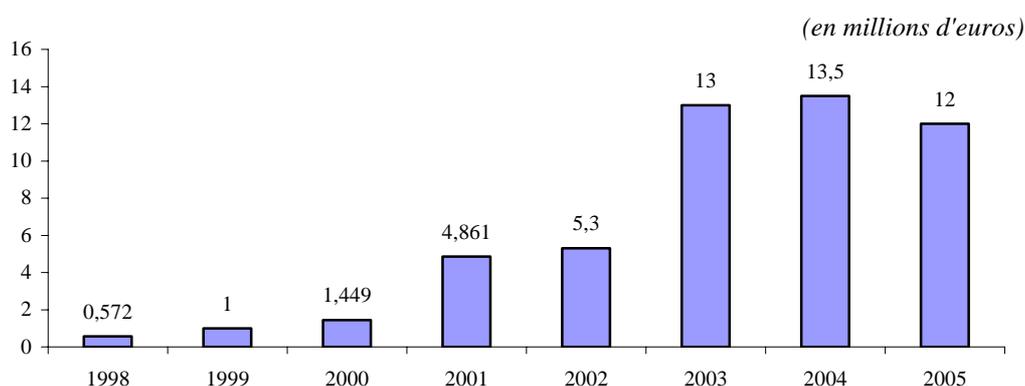
Comme l'année dernière, le présent projet de loi de finances prévoit un ensemble de mesures destinées aux **personnels civils**.

Le plan de reconnaissance professionnelle du personnel civil se traduit par l'inscription de **12 millions d'euros** au budget du ministère de la défense.

Ainsi, depuis 2003, il représente un effort cumulé de 38,5 millions d'euros, à comparer aux 13 millions d'euros accordés entre 1998 et 2002.

En 2005, le plan continuera à renforcer **l'attractivité du ministère (6,9 millions d'euros)** ainsi que la **reconnaissance des qualifications et des compétences (5,1 millions d'euros)**.

**Mesures budgétaires de reconnaissance professionnelle du personnel civil
(hors compte de commerce)**



Source : ministère de la défense

Les **personnels d'administration centrale** vont bénéficier, en 2005, de 2,41 millions d'euros de mesures nouvelles, contre **2,58 millions d'euros** l'année dernière. La mesure la plus importante concerne la revalorisation des primes des personnels administratifs d'administration centrale (catégories A et B) pour un total de 1,38 million d'euros.

Les **personnels civils extérieurs** bénéficient également de diverses mesures catégorielles pour un montant de **8,8 millions d'euros**, soit un niveau stable par rapport à 2004. Ces mesures concernent essentiellement la revalorisation de l'indemnité d'administration et de technicité de 2,6 millions d'euros, celle des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires pour un peu moins d'un million d'euros ainsi que le repyramidage des corps des ouvriers d'Etat pour 1,28 million d'euros.

Les **personnels de la DGSE**, qui avaient bénéficié, en 2004 comme en 2003, de mesures nouvelles de **2 millions d'euros**, n'auront que 0,7 million d'euros de mesures nouvelles pour 2005.

3. Les mesures relatives à la gendarmerie : + 20,6 millions d'euros

En 2005, l'adaptation des effectifs de la gendarmerie à l'évolution de ses missions de sécurité intérieure se traduira par 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 (soit un coût de 20,6 millions d'euros).

4. Les mesures relatives à la réserve : + 15 millions d'euros

Une dotation nouvelle de **15 millions d'euros**, dont 3 millions d'euros de crédits dédiés à la formation militaire initiale du réserviste (FMIR), confirme la montée en puissance de la réserve militaire et permet d'atteindre un **montant total de 120 millions d'euros de crédits de rémunérations, de charges sociales et de fonctionnement**.

En favorisant le recrutement de jeunes gens, souvent sans expérience professionnelle initiale, l'accession à la réserve militaire constitue une approche déterminante et valorisante avec le monde du travail.

Une amélioration du dispositif légal et réglementaire de la réserve militaire est en cours afin de permettre aux armées de disposer d'une réserve plus réactive, tout en prenant en compte les contraintes des employeurs comme des salariés.

III. AUTRES MESURES RELATIVES AUX PERSONNELS

A. DES ÉVOLUTIONS DANS LA GESTION ET LE STATUT DES EFFECTIFS

1. La mutation des modes de fonctionnement et d'organisation de la gestion du personnel civil

La rénovation de la gestion du personnel civil se poursuivra en 2005, en cohérence avec la démarche interministérielle, selon les grands axes fixés par le Premier ministre :

- se doter d'une véritable capacité d'anticipation, d'évaluation et de décision ;
- promouvoir une gestion des emplois plus dynamique dans l'intérêt des agents et de l'institution ;
- déconcentrer la gestion pour être localement plus efficace tout en renforçant l'échelon central sur ses missions principales ;
- s'investir dans le management et reconnaître les qualifications.

La fusion des corps de fonctionnaires sera poursuivie dans toutes les filières du ministère de la défense (administrative, technique, sociale, paramédicale...). Il est ainsi prévu, à terme, de **diminuer de moitié le nombre de corps**. La gestion des personnels devrait ainsi être facilitée.

Le ministère annonce également pour 2005 : « *la **déconcentration** de la gestion du personnel civil vers des entités de gestion plus professionnelles, et selon une organisation plus rationnelle, qui permettra de gérer les agents au plus près, tout en conservant au niveau central un rôle de cohérence, d'équité et de respect des garanties fondamentales* ».

2. Un nouveau cadre de gestion du personnel militaire

Le projet de loi relatif au **statut général des militaires**, déposé à l'Assemblée nationale le 21 juillet 2004, s'attache notamment, à travers la définition de limites d'âge plus rationnelles, à concilier l'impératif de jeunesse et la réforme des retraites, selon le ministère.

Il renforce également la **mobilité professionnelle** des militaires et améliore les perspectives de reconversion pour ceux à qui l'institution militaire ne peut offrir un déroulement de carrière complet. Il tend à renforcer la **protection des militaires** dans les activités opérationnelles et lors des missions à l'étranger.

Il **supprime les dispositions anachroniques** ou inapplicables en matière de droits civils et politiques et favorise la participation des militaires à la vie de la cité. Il met ainsi fin au régime de l'autorisation préalable qui s'appliquait au droit d'expression des militaires et rénove le régime des sanctions des militaires.

Selon le ministère : « *l'élaboration de ce cadre statutaire général se prolonge par les travaux du groupe de travail interarmées sur les carrières. Ces travaux aboutiront en 2005 à des propositions d'orientations pour l'évolution des statuts particuliers des corps militaires. Ces évolutions de statuts permettront ensuite de rénover les cursus de carrière en conjuguant les besoins de l'armée professionnelle avec la prise en compte des aspirations individuelles* ».

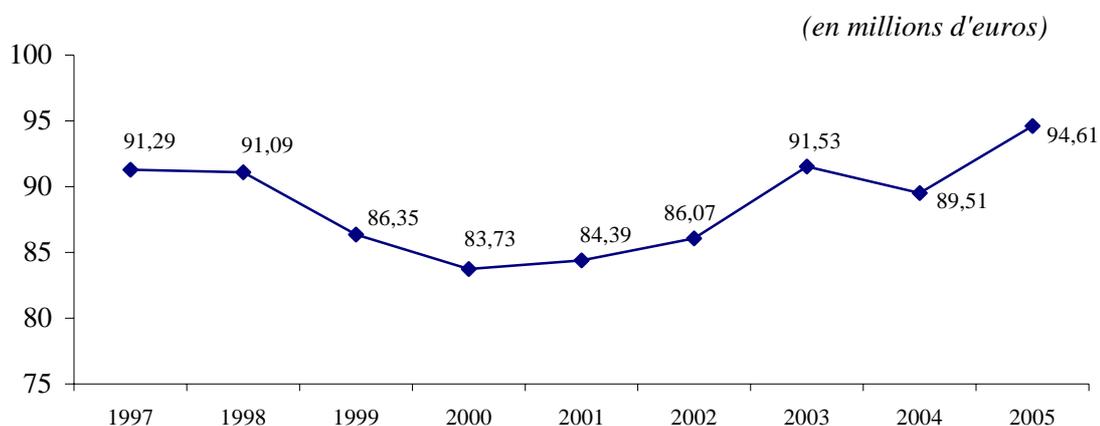
L'Assemblée nationale devait examiner ce texte au mois de décembre 2004.

B. L'ACTION SOCIALE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

L'action sociale contribue à l'amélioration de la condition du personnel civil et militaire du ministère. Organisée pour répondre aux conditions particulières d'exercice des missions au sein du ministère, elle est destinée à **compenser les contraintes et astreintes spécifiques** à l'exercice du métier militaire et leur impact sur l'environnement social et familial.

Le montant des crédits d'action sociale prévu par le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvera à **94,61 millions d'euros**, soit une **augmentation de 5,68 %** par rapport à 2004.

L'action sociale de la défense dans les lois de finances initiales 1997-2005



Source : ministère de la défense

Ces crédits doivent permettre d'améliorer les prestations sociales et apporter une réponse aux attentes des personnels en matière de :

- soutien social ;
- garde des jeunes enfants ;
- aides individuelles ;
- accompagnement de la mobilité ;
- aides au logement, aux vacances et aux loisirs.

Cette politique sociale est mise en œuvre par la direction de la fonction militaire et du personnel civil du secrétariat général pour l'administration.

IV. LES DÉPENSES D'ENTRETIEN ET DE FONCTIONNEMENT

Il s'agit d'un domaine sensible au sujet duquel votre rapporteur spécial ne peut que souligner **l'importance du retard** pris ces dernières années.

Même si l'évolution des dotations est satisfaisante, tant globalement que pour l'entretien programmé des matériels désormais financé exclusivement sur le titre V depuis 2004, les taux d'activité des matériels ne s'améliorent que lentement.

A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS

Le tableau ci-dessous, qui met en perspective les dotations inscrites au budget 2005, fait apparaître par rapport à 2004 une croissance modérée du titre III dans son ensemble et à l'intérieur de celui-ci, 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**.

Evolution de la structure du titre III

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alimentation	452,258	419,539	370,842	345,060	286,718	277,044	291,324	273,396	275,473
Carburants	343,893	359,963	312,631	312,916	403,227	415,975	443,708	410,184	431,19
EPM	325,936	275,401	201,643	169,019	124,224	56,788	53,900	0	0
Fnt	2 613,413	2 489,598	2 337,559	2 365,605	2 364,804	2 493,613	2 470,231	2765,948	2 850,36
TOTAL	3 735,500	3 544,501	3 222,675	3 192,600	3 178,973	3 243,420	3 259,162	3 449,528	3 557,03
RCS	11 848,375	12 267,765	12 625,757	12 813,217	12 906,617	13 393,999	13 980,661	14 055,083	14 408,696
HORS RCS	3 735,500	3 544,501	3 222,675	3 192,600	3 178,973	3 243,420	3 259,162	3 449,528	3 557,03
TOTAL Titre III	15 583,874	15 812,267	15 848,432	16 005,817	16 085,590	16 637,418	17 239,824	17 504,610	17 965,73
Part RCS	76,03%	77,58%	79,67%	80,05%	80,24%	80,51%	81,10%	80,29%	80,20%
Part hors RCS	23,97%	22,42%	20,33%	19,95%	19,76%	19,49%	18,90%	19,71%	19,80%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : ministère de la défense

1. La baisse des dépenses d'alimentation

En structure, à l'intérieur du « hors RCS » on assiste depuis 1997 à 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 %.

2. Vers une plus grande sincérité de l'évaluation des dépenses de carburant ?

Au sujet des **dépenses de carburant**, votre rapporteur spécial voudrait **faire une observation** ayant trait à la **sincérité du budget** :

- l'année dernière les éléments retenus pour l'évaluation des frais de carburants étaient très optimistes, le dollar était anticipé sur une base inférieure à celle retenue pour le budget général, et il en était de même pour le prix du baril de pétrole. Rappelons qu'en 2003 la sous-évaluation de la consommation des crédits nécessaires à l'achat de carburant était évaluée à 40 millions d'euros (votre rapporteur spécial ne dispose pas, à ce jour, des informations nécessaires pour savoir si le même phénomène s'est reproduit en 2004) ;

- en 2005, les éléments de références retenus pour l'évaluation des frais de carburant, qui doivent s'élever à **331,551 millions d'euros**, sont identiques aux paramètres retenus pour le cadrage du budget de l'Etat : soit un dollar anticipé à 0,81 euro et un baril de pétrole brut à 29,92 euros (notons que les hypothèses les plus hautes vont jusqu'à 40 dollars par baril, contre les 36,5 dollars retenus pour la construction du budget pour 2005).

B. L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DES MATÉRIELS

1. Des crédits en diminution de 3,25 % en 2005

La restauration de la disponibilité des matériels est une des priorités du présent gouvernement consacrée par la loi de programmation militaire. Le budget pour 2005 prévoit pour les armements classiques **2.057,862 millions d'euros de crédits de paiement** et **2.626,694 millions d'euros d'autorisations de programme**.

Par rapport à 2004, la diminution des crédits de paiement est de 3,25 % (après une augmentation de 11,12 % en 2004), tandis que les autorisations de programme progressent de 6,17 % (après une stagnation en 2004).

Le tableau ci-dessous montre que, par domaine, ce type de dépenses concerne, en 2005, essentiellement le secteur classique avec 2.057,9 millions d'euros de crédits de paiement et le **nucléaire avec 672,59 millions d'euros (soit une diminution d'environ 90 millions d'euros par rapport à 2004)**.

A l'intérieur du secteur de l'armement classique, les crédits se répartissent de façon relativement équitable entre les trois armes : **852,35 millions d'euros pour l'armée de l'air, 673,87 millions d'euros pour la marine et 471,99 millions d'euros pour l'armée de terre.**

En évolution, c'est la marine qui va voir ses dotations diminuer le plus rapidement en 2005 avec - 10 % (contre + 19,1 % entre 2003 et 2004), devant l'armée de terre, puis l'armée de l'air.

Entretien programmé des matériels

(en millions d'euros)

	LFI 2004		PLF 2005		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Spatial	40,00	11,10	49,31	34,22	23,28	208,29
Nucléaire	660,97	761,39	744,90	672,59	12,70	-11,66
Classique	2 474,00	2 126,99	2 626,69	2 057,86	6,17	-3,25
DGGN	21,14	16,55	24,90	24,13	17,79	45,81
EMA	41,46	34,00	39,78	35,50	-4,05	4,41
EMAA	1 006,27	854,42	858,46	852,35	-14,69	-0,24
EMAT	668,39	472,75	568,47	471,99	-14,95	-0,16
EMM	736,74	749,27	1 044,92	673,87	41,83	-10,06
TOTAL GENERAL	3 174,97	2 899,48	5 957,43	2 764,67	87,64	-193,38

DGGN : direction générale des la gendarmerie nationale ; EMA : Etat-major des armées, EMMA : Etat-major de l'armée de l'air ; EMAT, Etat-Major de l'armée de terre, EMM : Etat-major de la marine.

2. Les résultats en termes d'indisponibilité des matériels

a) L'armée de terre

L'armée de terre doit faire face à une **diminution de ses crédits** de paiement et à une réduction de près de **15 %** de ses autorisations de programme.

En 2005, l'armée de terre sera soumise aux contraintes suivantes :

- **augmentation des coûts unitaires des pièces de rechanges**, notamment en **provenance de GIAT-Industries** ;

- augmentation du coût de soutien unitaire liée à l'arrivée de nouveaux matériels (à titre d'exemple, 0,24 million d'euros de coût de soutien unitaire moyen estimé pour le char Leclerc, contre 0,09 million d'euros pour un AMX 30 B2) ;

- **vieillessement des parcs**, notamment AMX 10P, AMX 10RC et VAB, entraînant une augmentation du coût de soutien et impliquant des opérations de rénovation ;

- coût de la valorisation de certains matériels ;

- apparition de charges nouvelles (opérations extérieures, protection de l'environnement, désamiantage, etc).

b) La marine

La marine doit faire face à la fois aux indisponibilités périodiques pour entretien et réparation (IPER), aux indisponibilités pour entretiens intermédiaires (IEI) et aux périodes d'entretien intermédiaire (PEI).

Les crédits d'entretien programmé du matériel serviront principalement, en 2005 :

- pour les sous-marins lanceurs d'engins (SNLE), à la préparation de l'IPER du « Téméraire » (prévue en 2006-2007) et de IE longue de « l'Inflexible » (prévue en 2005) et à la poursuite de l'approvisionnement des rechanges pour les SNLE de type « Le Triomphant » ;

- pour la flotte, à la PEI puis à l'IPER du porte-avions « Charles de Gaulle » (prévue en 2006), à trois IPER de sous-marins nucléaires d'attaque (SNA), à savoir l'« Améthyste » en 2005, le « Rubis » en 2007/2008 et le « Saphir » en 2006/2007, une IPER de la « Jeanne d'Arc » (prévue fin 2006), ainsi qu'à cinq IPER de frégates (dont celles du « Cassard », du « Lamotte-Picquet » et du « Courbet », en 2005), à l'IEI de la « Jeanne d'Arc », du « Georges Leygues » et du « Dupleix » en 2005, et enfin à la poursuite des modernisation des CMT ;

- pour l'aéronautique, au maintien en condition opérationnelle des aéronefs, dont la part la plus importante reviendra aux 10 Rafale (65 millions d'euros), aux 50 Super-Etendard (55 millions d'euros) et aux 28 ATL2 (55 millions d'euros).

c) L'armée de l'air

L'armée de l'air, a, grâce à l'effort de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), **réduit** de 2002 à 2005 le **taux d'indisponibilité** dû à des causes logistiques. Ce taux est passé de 19 % en décembre 2001 à **7,41 %** en juillet 2004.

Votre rapporteur spécial tenait à souligner la pression exercée sur les coûts de maintenance par la **sophistication croissante des matériels**.

C. LES NIVEAUX D'ACTIVITÉ

Les efforts faits en matière de maintien en condition opérationnelle tardent à porter leurs fruits.

1. Des efforts pour l'armée de l'air, mais les résultats sont encore en deçà des objectifs fixés

Les objectifs d'activité pour l'armée de l'air, tels qu'ils résultent de la loi de programmation militaire, sont bien connus : 180 heures de vol pour un pilote de combat, 400 heures de vol pour un pilote de transports et 200 heures de vol pour un pilote d'hélicoptères. **Les objectifs d'activité n'ont pas été atteints, avec en moyenne 178 heures de vol pour un pilote de combat, 330 heures de vol pour un pilote de transport et 195 heures de vol pour un pilote d'hélicoptère.**

En fait, **en 2003, l'armée de l'air n'a pas atteint son objectif global de 298.000 heures de vol.** Le déficit de **32.208 heures** de vol est moins important qu'en 2002, année où il s'établissait à 38.860 heures. Cela s'expliquerait par des problèmes de disponibilité des flottes de transport et de combat, ainsi que par la multiplication des périodes d'alerte.

Pour 2004, la prévision d'activité annuelle initiale de 270.709 heures de vol est toujours en vigueur à mi-gestion. Même si elle a été réduite par rapport aux objectifs fixés pour 2003, elle reste supérieure de 14.714 heures à l'exécution réalisée en 2003.

2. Les difficultés de l'armée de terre

L'armée de terre rencontre le même type de problème, le taux de disponibilité de ses véhicules blindés est de l'ordre de 60 %, tandis que le nombre d'heures de **vol par pilote d'hélicoptère reste sensiblement inférieur aux objectifs de la loi de programmation : 145 heures de vol en 2001 et 2002**, au point que **l'objectif 2003 et 2004 a été abaissé à 160 heures** de vols pour tenir compte de l'indisponibilité des matériels.

Compte tenu de la disponibilité des matériels aériens, **l'armée de terre ne prévoit d'atteindre les 180 heures de vol par pilote et par an fixées par la loi de programmation militaire (LPM) qu'à partir de 2006.**

De même, le taux d'activité de l'armée de terre n'égale pas l'objectif fixé par la LPM, soit 100 jours d'activité. En 2003, il s'est établi à 95 jours. Pour le premier semestre de l'année 2004, l'armée de terre a effectué 40 jours d'activité (dont 17 avec des matériels organiques).

3. Des résultats encourageants mais encore mitigés pour la marine

En 2003, la marine peut faire état d'un volume d'activité global de 239.081 heures de navigation, ce qui représente **85 jours de mer par bâtiment**, soit un léger retard de 2 jours de mer par bâtiment par rapport à 2002.

Elle estime, par ailleurs, que **la norme d'activité de l'aviation navale est atteinte**. C'est ainsi que celle-ci a effectué 51.150 heures de vols en 2003, soit 150 heures de plus que l'année précédente.

Le premier semestre 2004 a été marqué par les opérations Héraclès (Afghanistan, avril à mai 2004) et Carbet (Haïti, mars à juillet 2004).

4. Des résultats satisfaisants pour la gendarmerie

Pour 2004 et 2005, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a transmis ses orientations qui ont été traduites au travers du programme d'action de la gendarmerie. La priorité est donnée à la **lutte contre la délinquance**, notamment celle de la voie publique, ainsi qu'à celle **contre l'insécurité routière**, et se traduit ainsi :

- l'intensification de l'action sur le terrain et la rendre plus efficace ;
- l'optimisation dans l'emploi des effectifs affectés à la lutte contre la délinquance (avec notamment un recours plus large à la réserve sélectionnée : le budget dédié à l'emploi de réservistes a augmenté pour 2004 et permet un recours accru à des personnels de bon niveau et capables de tenir des fonctions opérationnelles) ;
- la hiérarchisation des missions.

CHAPITRE II

MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

A peine les armées ont-elles achevé la mue de la professionnalisation qu'elles sont confrontées à une nouvelle réforme d'envergure avec la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finance (LOLF).

Au-delà de la nouvelle architecture budgétaire, se fait jour le besoin de réformes de structures, qui vont se traduire par le **passage d'une logique de moyens à une logique de résultat**.

On remarquera d'emblée qu'il n'y a pas là une révolution dans la mesure où c'est à juste titre que les armées peuvent faire valoir que la fixation d'objectifs et l'évaluation des résultats font partie intégrante de la logique militaire.

I. LE DÉCOUPAGE PAR PROGRAMMES ET MISSIONS

Le projet de nouvelle nomenclature budgétaire distingue, au sein de la mission « mise en œuvre de la politique de défense » **quatre programmes eux-mêmes déclinés en 24 actions** à comparer aux 42 chapitres du bleu budgétaire actuel.

La liste des programmes de la mission « mise en œuvre de la politique de la défense est la suivante :

- programme 1 : « environnement et prospective de la politique de défense » ;
- programme 2 : « préparation et emploi des forces » ;
- programme 3 : « équipement des forces » ;
- programme 4 : « soutien de la politique de défense ».

Le programme 5 de la mission interministérielle « sécurité » regroupera les crédits alloués à la gendarmerie.

Votre rapporteur spécial n'entrera pas dans le détail de la mise en œuvre de la LOLF au ministère de la défense, mais se cantonnera aux sujets relatifs à l'actuel titre III du budget (moyens des armes et services).

**A. LES TITRES II ET III PRÉVUS PAR LA LOLF DANS LE BUDGET DU
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

Les dépenses de personnel inscrites au titre III (prévu par l'ordonnance organique n° 59-2 du 1^{er} janvier 1959) du budget du ministère de la défense étaient le plus souvent exprimées hors charges de pensions. A compter de 2006, celles-ci seront pleinement incluses dans le titre II de la LOLF « dépenses de personnel ».

1. La ventilation du titre III tel que prévu par l'ordonnance organique de 1959

Le titre III actuel s'élève en 2005 à **27,2 milliards d'euros**, pensions comprises qui seront ainsi **ventilées à partir de 2006** :

- **23,5 milliards d'euros inscrits au titre II de la LOLF « dépenses de personnel »** ;

- **3,5 milliards d'euros** (correspondant aux crédits du titre III affectés au matériel et au fonctionnement des armes et services) **inscrits au titre III de la LOLF « dépenses de fonctionnement »** ;

- et **0,2 milliard d'euros** (correspondant aux subventions de fonctionnement de l'actuel titre III) **inscrits au titre VI de la LOLF « dépenses d'intervention »**.

2. L'affectation de nouveaux crédits aux titres II et III de la LOLF

Le **titre II de la LOLF « dépenses de personnels »** comprendra **0,2 milliard d'euros** provenant de l'actuel titre V « équipement ».

Le **titre III de la LOLF « dépenses de fonctionnement »** se verra **alloué 3 milliards d'euros** aujourd'hui inscrits sur le titre V tel que défini par l'ordonnance organique de 1959 précitée.

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 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).

B. LE CAS DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

L'action « soutien interarmées » du programme « préparation et emploi de forces » de la mission « mise en œuvre de la politique de défense » concerne le service de santé des armées (SSA).

Seul organisme d'un des sous-actions, le SSA est chargé d'assurer le « soutien santé » des forces armées.

Placé sous l'autorité du chef d'état major des armées (CEMA), le SSA a pour mission prioritaire le soutien des forces armées tant à l'étranger en opérations que sur le territoire national.

Cette mission intègre aussi bien les soins aux personnes puisqu'il prescrit les mesures d'hygiène et de prévention et participe à leur exécution et à leur contrôle que l'expertise, l'enseignement et la recherche dans le domaine de la santé. Il constitue ainsi un acteur primordial du système de protection mis en place par le ministère au profit de ses ressortissants militaires.

En outre, l'exercice des compétences vétérinaires lui est rattaché.

Enfin, il concourt au service public hospitalier.

Les missions du SSA sont ainsi clairement définies, ce dont votre rapporteur spécial se réjouit.

C. LE PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ »

Comme le souhaitait votre commission des finances¹, les crédits alloués à la **police nationale** du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des collectivités locales et les crédits alloués à la **gendarmerie nationale** du ministère de la défense, ont été structurés en deux programmes **au sein de la mission interministérielle « sécurité »**.

¹ Cf. rapport n° 292 (2003-2004) du 5 mai 2004 de nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini.

1. Structure du programme « gendarmerie nationale »

Le **programme « gendarmerie nationale »** est axé sur le cœur du métier de la gendarmerie, tel que défini par le décret organique du 20 mai 1903 relatif au règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie. Aux termes de ce texte, la gendarmerie doit ainsi « *veiller à la sûreté publique, assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois* ».

La gendarmerie devra ainsi contribuer à assurer « *la continuité de la réponse de l'Etat face aux menaces relevant tant de la sécurité intérieure que de la défense* »¹.

Le programme est décomposé en **5 actions**. Ces actions visent à identifier les principaux domaines d'intervention de l'Etat, auxquelles concourent l'ensemble des unités de gendarmerie, dont la vocation généraliste doit être soulignée.

L'action 1 correspond au pôle général « **ordre et sécurité publics** » intégrant différents volets : maintien de la sécurité publique, protection des personnes et des biens, ordre public, protection des institutions et renfort des unités territoriales.

La deuxième action se rapporte à la lutte contre **l'insécurité routière**.

La troisième action englobe la totalité de **la contribution de la gendarmerie au profit des services du ministère de la justice**. La mission de police judiciaire y occupe une place essentielle : la constatation des crimes, délits, contraventions, le rassemblement des preuves et la recherche des auteurs d'infractions, mais aussi les transfèrements, représentent en effet près de **40 % de l'activité totale de la gendarmerie**.

La quatrième action correspond **aux fonctions de commandement, de recrutement, de formation et de logistique**.

La dernière action « **exercice des missions militaires** » permet de prendre en compte la spécificité de l'institution en matière de missions militaires, tant sur le territoire national qu'à l'étranger.

2. Ventilation des crédits par actions

La répartition des crédits et des effectifs par actions est présentée dans le tableau ci-dessous.

¹ Extrait de l'avant-projet annuel de performance (APAP) de la mission sécurité.

Ventilation des effectifs et des crédits de la gendarmerie par action

Intitulé de l'action	Effectifs	Crédits (en millions d'euros)
1. Ordre et sécurité publics	45 779	1 873,6
2. Renforcement de la sécurité routière	11 457	439,2
3. Contribution à la justice	23 564	944,1
4. Recrutement, formation, commandement, logistique	16 895	987,5
5. Exercice des missions militaires	2 250	80,1
TOTAL PROGRAMME	99 945	4 324,6

Source : APAP de la mission "sécurité"

Le maintien de l'ordre et de la sécurité publique sera la mission prioritaire de la gendarmerie, qui y consacra 45 % de ses effectifs et 43 % de ses crédits.

En revanche l'exercice des missions militaires ne représentera que 2,25 % des effectifs de la gendarmerie et 1,8 % de ses crédits.

3. Objectifs et indicateurs du programme « gendarmerie nationale »

La **définition des objectifs** semble satisfaisante à votre rapporteur spécial dans la mesure où elle **correspond effectivement aux missions de la gendarmerie.**

En ce qui concerne les **indicateurs**, ils permettront de **renforcer l'information du Parlement sur l'action de la gendarmerie.** Certains de ces indicateurs visent la mesure de la performance, d'autres semblent être plus des indicateurs d'activité.

Votre rapporteur spécial regrette qu'il n'y ait pas eu d'effort d'harmonisation plus poussé entre la police et la gendarmerie nationales. Il se demande s'il est opportun que les objectifs et les indicateurs soient distincts entre les deux programmes de la mission « sécurité ».

Dans la mesure où ces indicateurs peuvent encore être affinés au cours de l'année 2005, **votre rapporteur spécial se propose d'engager le dialogue avec le ministère de la défense sur ce thème.**

Les tableaux suivants présentent les neuf objectifs et les dix-sept indicateurs du programme gendarmerie.

Objectifs et indicateurs de performance du programme gendarmerie

Programme	Actions	Objectifs		Indicateurs					
		Catégorie	Énoncé	Intitulé	Unité de mesure	Résultats		Cibles	
						Année	Valeur	Année	Valeur
Programme									
GENDARMERIE NATIONALE									
	Action 1	ESE et EG	O111 : Renforcer l'efficacité dans la lutte contre toutes les formes de délinquance	1111 : Nombre de faits de voie publique constatés rapporté au nombre de gendarmes disponibles par mois	Indice	2003	62	2004	
	ORDRE ET SECURITE PUBLICS			1112 : Taux de criminalité de voie publique	%	2003	20.3	2004	18.6
	Axe 11 : Sécurité publique	ESE et EG	O112 : Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces	1121 : Taux d'intervention nocturne dans un délai supérieur à 30 mn	%	2003	3	2004	2
				1122 : Part de l'activité à l'extérieur de l'unité sur l'activité totale	%	2003	64.32	2004	65
	Axe 12 : Ordre public	ESE et EG	O121 : Contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public	1211 : Nombre moyen annuel de jours de déplacement par EGM	Jours	2003	175	2004	<180
				1212 : Nombre moyen d'EGM employés chaque jour au MO	EGM/jour	2003	7.53	2004	4.20 (1er semestre 2004)
				1213 : Nombre de jours de sécurité générale rapporté au nombre de jours d'emploi	EGM/jour	2003	34.34	2004	36
		Qualité de service	O122 : Assurer la protection générale de l'appareil d'Etat	1221 : Nombre d'EGM en protection par jour	EGM/jour	2003	15.68	2004	13.68

Action 2	ESE	O21 : Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	211 : Taux de dépistage positif d'alcoolémie	%	2003	2.14	2004	
			212 : Nombre d'ATB	Nombre	2003	A : 31003 T : 4259 B : 42009	2004	A : -10% T : -10% B : -10%
RENFORCEMENT DE LA SECURITE ROUTIERE			213 : Nombre de contrôles positifs radar (hors CSA) par heure	Indice	2003	0,55 contrôles / heure	2004	
Action 3	ESE	O31 : Améliorer le taux d'élucidation	311 : Taux d'élucidation pour chacun des 4 grands agrégats de la délinquance	%	2003	35.39	2004	36.4
CONTRIBUTION A LA JUSTICE								
Action 4	EG	O41 : Optimiser l'emploi des moyens et des personnels	411 : Effectif moyen réalisé par rapport à l'effectif prévu en gestion	%	2003	99	2004	100
RECRUTEMENT, FORMATION, COMMANDEMENT, LOGISTIQUE			412 : Pourcentage de réalisation des objectifs de formation collective fixés par la LPM	%	2003	GD : 47.3 GM : 60	2004	100
			413 : taux de réalisation des matériels	Indice	2003	1.75	2004	Ne pas dépasser 3
Action 5	ESE	O51 : Assurer des missions militaires de protection et de contrôle	511 : Part de l'activité consacrée aux missions militaires de protection et de contrôle		2003		2004	
EXERCICE DES MISSIONS MILITAIRES	EG	O52 : Contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger	521 : Nombre de jours-gendarmes projetés en Opex (dont FGE et FPE)		2003	245 247	2004	

EGM : escadron de gendarmerie mobile

ATB : accidents, tués et blessés

ESE : efficacité socio-économique

EG : efficacité de gestion

II. LES EXPÉRIMENTATIONS MENÉES AU TITRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

A. LE BILAN DES EXPÉRIMENTATIONS POUR 2004

Le ministère de la défense a décidé de mener, en 2004, **une expérimentation de budget global au sein d'une formation¹ de chaque armée**, de la gendarmerie, ainsi que de la délégation générale pour l'armement.

Il s'agissait, en s'appuyant sur le principe de fongibilité asymétrique² des crédits, de passer un contrat avec ces unités pour déterminer avec elles les objectifs à atteindre sur l'année dans différents domaines. Une mesure des résultats devait être effectuée en cours puis en fin d'année.

L'enveloppe financière concernait les **rémunérations et charges sociales de l'ensemble des personnels** (militaires et civils), les **crédits de fonctionnement et d'alimentation**, une partie des crédits du titre V consacrée à l'infrastructure et l'entretien programmé des matériels.

Deux chapitres ont été créés à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2004³.

A ce stade des expérimentations, le bilan que l'on peut en tirer est retracé ci-après :

- **la souplesse apportée à la gestion** par la globalisation des moyens et la fongibilité asymétrique est **unaniment soulignée** ;

¹ Les formations retenues sont les suivantes :

- le 1/11^o régiment de cuirassiers de Carpiagne pour l'armée de terre,
- le centre d'instruction navale de Saint-Mandrier pour la marine,
- la base aérienne 116 de Luxeuil pour l'armée de l'air,
- l'école des sous-officiers de Montluçon pour la gendarmerie, l'établissement technique de Bourges pour la DGA.

² Principe général défini par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, interdisant que les crédits de personnel soient alimentés par des crédits de fonctionnement et n'autorisant que le mouvement inverse.

³ Il s'agit :

- **du chapitre 37-01**, regroupant les crédits propres aux expérimentations de Carpiagne et Luxeuil ;

- **du chapitre 37-02** regroupant les crédits relatifs aux expérimentations de Saint-Mandrier, Montluçon et Bourges. Chaque budget global déconcentré sera réparti sur deux articles du même chapitre soit un article pour les crédits de rémunération et un article pour les crédits de fonctionnement et d'investissement.

- la **responsabilisation du commandant de formation** est plus grande ;

- la **difficulté inhérente à l'exercice de budgétisation initiale**, plus sensible lorsqu'elle s'applique à des périmètres restreints, a été soulignée. Une **précision plus fine des besoins en masse salariale** doit être recherchée.

B. LES EXPÉRIMENTATIONS ENVISAGÉES POUR L'ANNÉE 2005

De nombreuses expériences de globalisation des crédits seront menées en 2005. Votre rapporteur spécial souhaite présenter plus particulièrement trois d'entre elles qui portent essentiellement sur des crédits du titre III.

1. La globalisation des crédits du service unique des archives

A compter de 2005, l'ensemble des archives de la défense sera regroupé au sein d'un service à compétence nationale (SCN) relevant de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). Il s'agit, dans le cadre d'une globalisation des moyens de ce service, d'harmoniser et de moderniser les méthodes de collecte et de gestion des archives ainsi que l'accueil du public, et de mettre en œuvre des opérations globales de valorisation des fonds.

La dotation globalisée doit regrouper :

- des **crédits RCS** correspondant à 497 personnels militaires et civils, pour un montant de **17,1 millions d'euros** ;
- des **crédits du titre III hors RCS** pour un montant de **3,4 millions d'euros**.

2. La globalisation des crédits du service de santé des armées (SSA)

L'expérimentation de globalisation des crédits du SSA vise à tester les dispositifs suivants : **adaptation des procédures comptables à la LOLF, fongibilité au sein d'un périmètre comparable à ce que serait un BOP, fongibilité entre fonctionnement et investissement sur des crédits d'un montant limité, mandat de gestion pour les civils du SSA, gérés par la direction de la fonction militaire et du personnel civil.**

Les crédits touchés par cette expérimentation seront présentés sur un **chapitre 37-03 nouveau**. Le chapitre globalisé comprendrait :

- des **crédits RCS** correspondant à **15.964 personnels**, dont 5.775 civils, pour un montant de **442 millions d'euros** ;
- et des **crédits du titre III hors RCS** pour un montant de **40 millions d'euros**.

3. La globalisation des crédits d'une légion de gendarmerie départementale

La gendarmerie départementale remplit tous les types de missions qui incombent à la gendarmerie. Les légions de gendarmerie départementale disposent d'ores et déjà de compétences importantes et procèdent, sous plafond des emplois qui leur sont alloués par la DGGN¹, à leur ventilation en organisation entre les unités placées sous leur autorité. Elles assurent la gestion de l'ensemble du personnel sous-officier et volontaire (notation, avancement, mutation,...).

En outre, centres de responsabilité budgétaire, **elles disposent des compétences et de la taille critique nécessaires à une préfiguration de la LOLF** en matière de globalisation des moyens et de fongibilité asymétrique.

L'ensemble des crédits de la **légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté** serait inscrit sur un **chapitre 37-03**. La dotation globalisée comprendrait :

- des **crédits RCS** correspondant à **1.896 personnels**, dont 22 civils des services déconcentrés, pour un montant de **59,3 millions d'euros** ;
- des **crédits du titre III hors RCS** pour un montant de **13,2 millions d'euros** ;
- et des **crédits d'équipement du titre V** pour un montant de **0,4 million d'euros**.

Votre rapporteur spécial estime que les montants des crédits et les effectifs en jeu devraient permettre au ministère de prendre la mesure de la réforme budgétaire prévue par la LOLF.

¹ Direction générale de la gendarmerie nationale.

CHAPITRE III

LE POINT SUR QUELQUES QUESTIONS ESSENTIELLES

I. LES OPÉRATIONS « EXCEPTIONNELLES »

Votre rapporteur spécial a regroupé sous le qualificatif d'exceptionnelles des opérations en fait récurrentes, qu'il s'agisse des opérations extérieures ou des missions de service public que l'armée assure au nom d'un engagement citoyen. Compte tenu de leur caractère récurrent, il faudrait, selon votre rapporteur spécial, que ces opérations fassent l'objet d'un mode de financement spécifique. Une amélioration est proposée en ce sens par le projet de loi de finances pour 2005.

A. LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

1. Définition des surcoûts liés aux OPEX

On parle de surcoûts ou coûts additionnels lorsque n'est pris en compte que le différentiel entre le coût sur le théâtre et le coût en métropole. Ainsi en est-il pour les RCS pour lesquelles le coût additionnel correspond au paiement de l'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE).

A l'inverse, certaines dépenses doivent être prises en compte dans leur intégralité sur le théâtre. Il ne s'agit alors plus d'un différentiel par rapport à une dépense en métropole et on parle alors de coût complet. A titre d'exemple on peut citer les dépenses d'infrastructure du titre V, qui la plupart du temps n'auraient pas eu lieu en métropole.

Au titre III, les surcoûts se répartissent en six catégories : rémunération (indemnité de sujétions pour service à l'étranger) et charges sociales, alimentation, fonctionnement, transport et carburant.

Au titre V, les surcoûts se répartissent entre « entretien programmé du matériel » (EPM), fabrications, munitions et infrastructure.

2. Le coût des OPEX en 2004

Au 1^{er} juin 2004, l'estimation du surcoût des opérations extérieures s'élevait à près de 650 millions d'euros, dont 590 millions

d'euros pour le seul titre III. Ce coût, pour le titre III, s'établissait, en 2002 et 2003, respectivement à 546 millions d'euros et 562 millions d'euros.

Cette estimation – hors forces de présence dans les DOM-TOM et forces prépositionnées en Afrique – se répartit comme suit au 1^{er} juin 2004 :

- **Kosovo Macédoine : 139,11 millions d'euros** pour le titre III pour **2.750 soldats** sur le terrain ;
- **Bosnie : 66,52 millions d'euros** pour le titre III pour **1.306 soldats** sur le terrain ;
- **Afghanistan : 83,17 millions d'euros** pour le titre III pour **1.283 soldats** sur le terrain ;
- **Tchad et Centrafrique : 76,31 millions d'euros** pour le titre III pour **1.272 soldats** sur le terrain ;
- **Côte d'ivoire : 182,51 millions d'euros** pour le titre III pour **4.259 soldats** sur le terrain ;
- ensemble des **autres opérations : 42,65 millions d'euros** pour **2.184 soldats** sur le terrain.

Au total, en 2003, **12.264 militaires étaient mobilisés sur les différents théâtres d'opérations extérieures**, contre 13.500 l'année précédente. En 2004, la prévision était de **13.324** au 1^{er} juin.

Sont ainsi concernés :

- pour **l'armée de terre : 8.416** personnes ;
- pour **l'armée de l'air : 1.833** personnes ;
- pour **la marine : 2.537** personnes ;
- pour **la gendarmerie : 470** personnes ;
- et pour le **service de santé et autres services de soutien : 263** personnes.

En 2004, ces frais ont fait l'objet d'une demande de décret d'avance et **devraient être couverts en loi de finances rectificative.**

Notons qu'en 2005, pour la première fois, 100 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour financer le surcoût des OPEX¹.

Votre rapporteur spécial, s'il apprécie ce premier pas, ne peut que souhaiter que le financement des OPEX fasse à l'avenir l'objet d'une inscription complète dans le budget de la défense, afin d'en garantir la sincérité.

B. LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

Comme chaque année, les armées sont amenées à participer à une série d'opérations de sécurité civile ou de missions service public.

On peut notamment mentionner, en premier lieu, la poursuite et le renforcement du plan **Vigipirate**, qui a mobilisé **1.270 hommes de l'armée de terre et 192 hommes par jour pour l'armée de l'air pour un coût global de 8,8 millions d'euros**, mais aussi les **cérémonies du 6 juin, soit un coût de 2,25 millions d'euros pour l'armée de terre et 12,8 millions d'euros pour l'armée de l'air**, la lutte contre la pollution, etc.

Les forces engagées et les surcoûts pour 2004 sont les suivants, selon les estimations du 1^{er} juillet 2004 :

- armée de terre : 2.190 hommes à concurrence de 9,8 millions d'euros ;

- armée de l'air : 399 hommes à concurrence de 14,1 millions d'euros ;

- marine : les activités relevant de la sauvegarde maritime sont estimées à 254,58 millions d'euros pour 2004 ;

- gendarmerie : près de 6.000 hommes à concurrence d'au moins 9,7 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial souligne qu'il ne s'agit pas de missions incombant naturellement à des armées professionnelles, mais qu'elles témoignent **d'une participation citoyenne aux différentes menaces qui pèsent sur les Français.**

Nul doute que, dans la perspective de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il conviendrait d'en **assurer un chiffrage**

¹ Rappelons que depuis 1999 une dotation de 24,39 millions d'euros est inscrite au budget du ministère de la défense pour couvrir le coût des rémunérations et charges sociales des forces stationnées de manière permanente en Afrique.

-en termes de coût complet et non de « surcoûts »- selon des méthodes comptables éprouvées.

II. LES PERSPECTIVES DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES (SSA)

La mission fondamentale du service de santé des armées est **d'assurer le soutien sanitaire des forces en opérations** (forces projetées dans le cadre des missions de l'ONU, de l'OTAN, des opérations humanitaires, etc.).

Au sein des armées et de la gendarmerie nationale ainsi qu'auprès des organismes relevant du ministère de la défense, le service de santé assure **les soins aux personnes**. Il prescrit les mesures d'hygiène et de prévention et participe à leur exécution et à leur contrôle. Il réalise l'expertise en matière d'aptitude médicale, l'enseignement et la recherche dans le domaine de la santé. L'exercice des compétences en matière vétérinaire lui est rattaché.

Le service de santé a aussi compétence pour dispenser des soins à des personnes ne relevant pas directement des armées, notamment aux membres des familles de militaires, aux anciens combattants et victimes de guerre et aux retraités militaires.

Il participe, sous l'autorité de l'EMA, aux plans gouvernementaux (PIRATOX, PIRATOM, BIOTOX).

Il concourt également au service public hospitalier en application du décret du 14 mai 1974 (en cours de codification-modification par la commission supérieure de codification) et des articles L. 6147-7 à L. 6147-9 du code de la santé publique.

Enfin il peut être chargé de certaines missions au profit d'autres départements ministériels en particulier dans le domaine de l'aide technique et de la coopération ainsi que de missions humanitaires décidées par le gouvernement.

Dans le cadre de la mise en place de la LOLF, le SSA fait l'objet, au projet de loi de finances pour 2005, d'une expérimentation de globalisation de ses crédits. Il en résulte une importante augmentation des RCS qui correspond à la prise en compte des rémunérations civiles dans le budget du SSA.

A. LES EFFECTIFS DU SSA

Les effectifs du SSA en 2005 sont de **16.029 personnes**, soit une **augmentation de 10,2 %** par rapport à 2004. Pour autant, le SSA, qui a été touché de plein fouet par la professionnalisation des armées souffre encore d'un **sous-effectif chronique**. La situation semble toutefois être en amélioration.

1. Les médecins

a) Un sous-effectif de 11,9 %

En 2004, l'effectif budgétaire des médecins des armées est de 2.337 pour un effectif réalisé au 1^{er} juillet de 2.058 (-279), soit un **sous-effectif de 11,9 %**. A la même époque en 2003, ce sous-effectif atteignait 12,7 %.

Le sous-effectif se répartit de la façon suivante, en ce qui concerne les unités des forces et les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) :

au 30/09/2004	Droits ouverts	Réalisés	Ecart en %
Terre	499	393	21,2
Marine	178	142	20,2
Air	155	1117	24,5
Gendarmerie	159	116	27
Total métropole	991	768	22,5
Interarmées OM ²	77	71	9,2

Source : SSA

Pour ce qui concerne la **gendarmerie**, le déficit actuel reste le plus important et approche les **30 %**. Il est essentiellement lié à la difficulté, pour le service de santé des armées, de procéder rapidement à la montée en puissance décidée lors de la professionnalisation (en effet, le service de santé pour la gendarmerie disposait de 70 médecins à la fin de l'année 1996 alors que la maquette prévue pour son format définitif était initialement de 185, ramenée à 159 en 2003).

Cependant, un déficit est en voie de réduction pour l'affectation de nouveaux médecins de carrière et le recrutement de médecins sous contrat (six médecins sur les 22 recrutés sous contrat en 2003 ont été affectés dans des unités de gendarmerie. Pour les dix premiers mois de 2004, huit médecins sous contrat ont été recrutés au profit de la gendarmerie et, un recrutement d'officier sous contrat est prévu au 1^{er} novembre 2004 et cinq médecins sortant d'école d'application seront affectés en gendarmerie au 1^{er} décembre 2004).

En fin d'année, une fois les opérations du plan annuel de mutations 2004 complètement achevées, **ce déficit devrait se réduire pour se fixer à 25 %** (120 médecins en effectif réalisé). Compte tenu du déséquilibre négatif actuel de la balance entrées/départs, toute réduction de ce déficit n'est possible qu'au détriment d'une des trois armées. Or compte tenu des impératifs liés à la projection, il convient de ne pas faire peser davantage de charges sur les armées par le transfert d'effectifs supplémentaires vers la gendarmerie.

C'est pourquoi, partout où cela est possible, il a été recherché, en attendant une amélioration de la situation des effectifs, des solutions fonctionnelles telles que le regroupement des médecins dans les centres médicaux principaux avec des détachements, autant que de besoin, au niveau des centres médicaux annexes, la prise en charge, selon une logique géographique, d'une partie des activités (essentiellement des visites d'aptitude) par des médecins servant au sein des trois armées ainsi que le recours à des médecins de réserve.

Le sous-effectif par spécialité se répartit de la façon suivante dans les HIA et le centre principal d'expertise du personnel navigant (CPEMPN) :

Sous-effectif des médecins par spécialités

au 30/09/2004	Droits ouverts	Réalisés	Ecart en %
Total	720	670	6,9
dont			
Anesthésiste réanimation	100	78	22
Imagerie médicale	56	45	19,7
Psychiatrie	41	28	31,7

NB : les assistants en formation ne figurent pas dans ces effectifs.

Source : SSA

b) Les causes du sous-effectif

Le sous-effectif est dû à plusieurs facteurs d'importance variable :

- la diminution de moitié des recrutements entre 1982 et 1996 en raison d'un sureffectif conjoncturel ;

- la professionnalisation (+ 126 postes budgétaires) ;

- l'allongement de la durée des études passée de 14 à 18 semestres ;

- l'augmentation des départs depuis 1999 : après une baisse constante entre 1990 et 1997 (de 4,2 % à 3,4 %), le taux de départ par rapport à l'effectif global au 1^{er} janvier a atteint 4,9 % en 1999, 5,6 % en 2000, 7,4 % en 2001 et 7,1 % en 2002 et 6,5 % en 2003. Dans l'état actuel des prévisions pour 2004, l'inflexion amorcée depuis deux ans devrait se poursuivre pour faire passer le taux de départ sous la barre des 6 %. D'une façon générale, on peut imputer cette brutale accélération des départs, à la fois à des facteurs endogènes (départ à la retraite de promotions nombreuses / au-delà de 25 ans de services) autant qu'à des facteurs exogènes qui, prédominants, combinent les résultats

du *numerus clausus* avec des départs de plus en plus nombreux de praticiens civils à la retraite, autorisant de ce fait des opportunités plus nombreuses pour débiter une seconde carrière dans le secteur civil ;

- l'insuffisance initiale des recrutements complémentaires en 2000, 5 places de recrutement de médecins thésés ont été honorées pour 48 offertes. La situation s'améliore toutefois avec 56 recrutements en 2003 et 60 en 2004. L'attractivité de ce mode de recrutement est augmentée depuis 2003 par la possibilité d'offrir à ces médecins des rémunérations équivalentes à celles de leurs confrères de carrière.

c) Des mesures d'amélioration

Des efforts ont été faits pour permettre :

- l'augmentation des recrutements initiaux (passés de 115 en 1997 à 150 en 2004) ;

- et l'augmentation des recrutements complémentaires (il s'agit des médecins thésés comme on l'a déjà vu).

Initié en 2001, poursuivi en 2002, 2003 et 2004, **le plan de revalorisation et perspectives** a été conçu pour limiter les départs en fidélisant la population des médecins des armées par :

- diverses mesures de repyramidage ;

- une indemnisation forfaitaire des gardes hospitalières ;

- une revalorisation des primes à partir du grade de « en chef » à hauteur de 500 euros mensuels.

Ces mesures commencent clairement à porter leurs fruits, puisque les **départs baissent régulièrement**.

Enfin, l'effort pour le recrutement d'officiers sous contrat ou servant sous contrat permet de pallier en partie le sous-effectif, notamment sur les spécialités les plus déficitaires.

Devant l'échec du recrutement latéral en fin d'études médicales de médecins de carrière, le SSA a progressivement eu recours aux officiers sous contrat (OSC) et aux officiers servant sous contrat (article 98.1 du statut général des militaires –SGM-) depuis 2001.

Ce recrutement s'est montré progressivement efficace au fur et à mesure de sa montée en puissance, des ajustements ayant été réalisés pour donner à ces contrats un **caractère attractif**, s'agissant de candidats de haut

niveau de compétence, disposant d'un vaste panel d'opportunités d'emploi et de niveaux de rémunération confortables dans la santé publique.

Depuis 2003, le contrat d'officier servant sous contrat n'est plus proposé qu'aux jeunes médecins généralistes ou spécialistes, susceptibles d'effectuer une carrière longue (jusqu'à 20 ans par renouvellement successif) ou d'intégrer par concours l'état de carrière.

Le recrutement de « 98.1 » est limité à une durée de 10 ans au total par renouvellements successifs, et l'accès à l'état de carrière n'est pas possible. Ce type de contrat concerne des médecins généralistes ou spécialistes plus âgés dont il est possible de reconnaître les titres et l'expérience par la modulation du niveau de recrutement en terme de grade et d'échelon dans le grade.

Afin de favoriser le succès du recrutement de médecins contractuels quantitativement, mais surtout qualitativement, le SSA a développé une politique dans le domaine de la détection du vivier des candidats, de l'attractivité et de la fidélisation :

- la détection du vivier s'est notablement améliorée grâce à une politique de communication auprès des universités, de l'ordre des médecins, grâce à la création d'un bureau recrutement à la direction centrale du SSA (plans médias, modules optionnels de formation pour les étudiants en médecine, suivi des préparations militaires de spécialité santé) et grâce à la responsabilisation des médecins de carrière ou réservistes qui contribuent, localement, à tisser un réseau de recrutement pour les besoins de leurs structures d'appartenance ;

- l'attractivité et la fidélisation repose sur l'amélioration des niveaux initiaux de recrutement des « 98.1 », sur les progressions de carrière qui leur sont offertes, et, pour les titulaires de spécialités, par la possibilité donnée depuis février 2003 de leur attribuer par concours sur titres le titre de spécialiste des hôpitaux et la prime qui lui est attachée. Même si l'ensemble ne peut être totalement comparé sur le plan des revenus au sort d'un praticien hospitalier de la fonction publique hospitalière, une contrepartie peut être trouvée à travers les conditions d'exercice, l'intégration dans les équipes, et la valeur des plateaux techniques des HIA.

Au total, tous statuts de médecins contractuels OSC et « 98.1 » confondus, l'évolution du chiffre des recrutements est la suivante :

2000 :	9
2001 :	14
2002 :	31
2003 :	54
2004 :	69 prévus dans l'année (dossiers en cours).

L'effort sera poursuivi (60 recrutements programmés en 2005), mais intégré dans les flux prévisionnels (recrutement initial et contractuel, adapté qualitativement par spécialité). Une **incertitude** persiste, qui ne pourra être levée que dans plusieurs années, et qui est celle de la **durée moyenne d'engagement de ces médecins**. Si la majeure partie s'inscrit dans la durée lors de la signature du contrat, le caractère précaire de celui-ci, tout particulièrement pour les « 98.1 », les conduira à étudier, au moins à moyen terme, les opportunités de réorientation. Le nouveau SGM qui pourrait prévoir de repousser la durée totale de service à 15 ans pour cette catégorie de contractuel est une réponse possible à cette interrogation pour les médecins souscrivant un contrat après 45 ans.

Quoiqu'il en soit, le SSA, dans sa politique générale, conservera comme variable d'ajustement et en complément de son recrutement en école le recrutement d'OSC et de « 98.1 », en modulant le volume selon ses besoins qualitatifs.

2. Les dentistes

Le corps des chirurgiens-dentistes a été créé par décret¹ dans le cadre de la professionnalisation des armées.

Il est constitué, au 22 octobre 2004, de **46 officiers pour 58 postes ouverts**. Parmi ceux-ci, 28 ont le statut d'officier de carrière (61 %) et 18 servent au titre d'un contrat en qualité d'officier sous-contrat (OSC) ou d'officiers servant sous contrat au titre de l'article 98.1 du statut général des militaires (soit 39 %).

La répartition des postes ouverts est la suivante :

- dans les hôpitaux d'instruction des armées, 26 postes ouverts pour 21 réalisés (soit 81 %) ;
- dans les cabinets d'unités, 30 postes ouverts pour 23 réalisés (soit 77 %) ;
- outre-mer (Djibouti et Guyane), 2 postes ouverts et réalisés.

La montée en puissance a été réalisée progressivement depuis l'année 2002 avec le recrutement d'OSC.

Par ailleurs, un recrutement dans les écoles du service de santé des armées (ESSA) a débuté en 2001, parmi les élèves médecins de première

¹ Décret n° 2000-187 du 1^{er} mars 2000 modifiant le décret n° 74-515 du 17 mai 1974, portant statut particulier des corps militaires des médecins, des pharmaciens chimistes et des vétérinaires biologistes des armées.

année admis en deuxième année d'odontologie et 7 élèves sont actuellement en formation dans les deux écoles.

Les élèves chirurgiens-dentistes des écoles de formation initiale devraient devenir, à court terme, le principal vivier pour le recrutement d'officiers de carrière dans ce corps.

3. Les infirmiers

Les **emplois budgétaires** (3.300 pour l'année 2004) en personnels militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) sont **réalisés au 1^{er} juillet 2004 à 97 %**.

La multiplication des opérations extérieures, qui nécessite l'envoi des personnels paramédicaux hospitaliers pour les structures de traitement d'urgence des blessés, génère cependant de **fortes contraintes**. Durant leur absence, ces personnels ne sont pas remplacés dans les hôpitaux d'où ils sont prélevés.

La montée en puissance des techniciens paramédicaux sous statut fonctionnaire, pour les professions non projetables (diététiciens, orthoptistes, orthophonistes) marque l'arrêt du recrutement de ces professions sous statut militaire (MITHA). Les postes libérés par les MITHA des professions non projetables permettent, au fur et à mesure des départs, de procéder au recrutement de MITHA projetables (notamment infirmiers).

Les sous-effectifs générés par l'augmentation des départs des infirmiers servant au sein de l'armée de terre, de l'armée de l'air, de la marine ont conduit à envisager **l'insertion de ces personnels dans le statut des MITHA**, incluant les infirmiers de la gendarmerie. Le statut des MITHA devrait donc être modifié, permettant de façon pérenne l'accueil des personnels qualifiés des armées, en conservant à l'hôpital ses spécificités indemnitaires et aux forces les indemnités qui s'y rattachent.

Si le recrutement sera toujours du ressort de leur armée d'appartenance, la gestion en sera assurée par le service de santé des armées dans un but d'harmonisation des carrières. La mesure devrait être étalée sur trois ans pour un coût budgétaire d'environ **4 millions d'euros**, dont 1,4 million d'euros en 2005, 1,4 million d'euros en 2006 et 1,2 million d'euros en 2007.

Cela représente, dès 2005, **1.614 transferts de sous-officiers des trois armées et de la gendarmerie répartis comme suit** : 523 transferts depuis l'armée de terre, 738 depuis la marine, 336 depuis l'armée de l'air, et 17 pour la gendarmerie (pour lequel un processus de transfert était déjà entamé sur plusieurs années par création directe de poste MITHA).

B. LE BUDGET DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

1. L'évolution du titre III : une forte progression due à un changement de périmètre

Le tableau suivant présente l'évolution du titre III entre 2003 et 2005 :

Années	RCS		Alimentation	Fonctionnement	
	LFI	Recettes externes prévues	LFI	LFI	Recettes externes prévues
2003	219 531 845	154 707 754	5 917 373	26 905 128	206 462 246
2004	215 805 252	151 700 607	5 951 673	27 662 917	225 705 393
2005	441 984 448	154 671 818	5 958 533	34 064 087	229 538 192

Source : SSA

L'augmentation des dépenses de fonctionnement tient principalement à la modification de périmètre, résultant de la prise en charge des frais liés au remboursement des transports SNCF et de la médecine de prévention.

L'augmentation importante de 104 % des RCS entre 2004 et 2005, hors les mesures communes avec les autres armées de revalorisation de la condition militaire est la conséquence :

- d'une modification de périmètre pour le SSA par la prise en compte :

- des personnels civils (172 millions d'euros), dans l'optique de l'expérimentation en 2005 de globalisation des crédits du service ;
- des infirmiers dans les forces (49 millions d'euros), auparavant au budget de chaque armée ;

- des mesures d'augmentation d'effectifs accordées au SSA principalement dans le cadre de l'augmentation des recrutements de praticiens au niveau bac ;

- de la seconde annuité des mesures de revalorisation au profit des praticiens des armées, avec la modification de leur statut, entraînant des revalorisations indiciaires et indemnitaires.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, le financement du service de santé par dotation globale de financement (DGF) repose sur la définition d'une

allocation budgétaire annuelle forfaitaire constituant l'enveloppe financière destinée à ses hôpitaux. Résultant de son activité de soins, cette dotation est rattachée au service par la voie du fonds de concours.

Le montant 2004 de la DGF est de 359.759.329 euros (arrêté du 22 avril 2004 publié au Journal officiel du 22 mai 2004). A ce moment, doivent être rajoutées les cessions provenant des « deuxième et troisième débiteurs », c'est-à-dire les mutuelles et intéressés, ainsi que les cessions mobilières et immobilières.

Le montant 2005 correspond à une prévision. La dotation globale sera négociée avec le ministère de la santé en fin d'année 2004.

2. L'évolution du titre V

a) Les crédits d'infrastructure

Les autorisations de programme diminuent de 34,141 millions d'euros en 2005 (soit 34 %). Les crédits de paiement augmentent de 28 % (soit 10,9 millions d'euros), ce qui correspond au calendrier de paiement du projet « Hôpital Sainte-Anne 2000 ».

Les opérations nouvelles d'infrastructure prévues par le projet de loi de finances pour 2005 sont les suivantes :

- deuxième phase du programme pluriannuel de restructuration et de mise aux normes de l'HIA du Val de Grâce de Paris ;

- restructuration d'un bâtiment et création d'une plate forme pédagogique à l'ESSA¹ de Bordeaux ;

- rénovation des façades et des menuiseries de l'ESSA de Lyon ;

- réalisation d'un département de diagnostic clinique et d'un parc de stationnement à l'HIA Laveran ;

- rénovation d'un bâtiment destiné au logement des personnels de l'HIA Laveran de Marseille ;

- lancement du schéma directeur de l'HIA de Brest.

L'opération « Hôpital Sainte-Anne 2000 » de Toulon, classée majeure, reste prioritaire et ne subira pas de décalage. Il en est de même pour

¹ Ecole du service de santé des armées.

les opérations de mise aux normes incendie et de restructuration des HIA Bégin et du Val de Grâce qui se poursuivent.

Compte tenu de l'accélération de ces opérations de mise en conformité, et des contraintes budgétaires, certaines opérations de conservation, d'entretien ou d'adaptation pourraient être différées. Toutefois, en raison de l'incertitude sur les coûts définitifs (résultats des appels d'offres), il est difficile de préciser le niveau de report de ces opérations.

b) Les équipements

Les autorisations de programme diminuent de 51 % en 2005 (soit - 17,3 millions d'euros), ce qui correspond à l'échéancier de l'opération « Hôpital Sainte-Anne 2000 ». Les crédits de paiement progressent de 24 % (+ 4,3 millions d'euros), afin de permettre le renouvellement des parcs d'équipements opérationnels et de service courant.

Les opérations nouvelles prévues par le projet de loi de finances pour 2005 sont les suivantes :

- remise aux normes des unités de stérilisation des hôpitaux ;
- réalisation de lave-endoscopes satisfaisant aux nouvelles normes pour les hôpitaux ;
- homogénéisation des automates de laboratoire (analyseur de biochimie pour l'HIA Percy à Clamart et automate d'hématologie pour l'HIA R. Picqué à Bordeaux) ;
- modernisation du parc de monitoring (HIA Val de Grâce à Paris) et des ventilateurs (HIA – Percy à Clamart, HIA R. Picqué à Bordeaux, HIA Desgenettes à Lyon, HIA Legouest à Metz) pour les services d'anesthésie réanimation ;
- modernisation des matériels techniques des services médicaux d'unités ;
- séquenceur capillaire pour le centre de transfusion sanguine des armées à Clamart ;
- distillateur (eau PPI) pour la pharmacie centrale des armées à Orléans ;
- réalisation de la première tranche des nouveaux postes de secours « ps 05 » ;

- modernisation du soutien régimentaire (poursuite du programme « soutien régimentaire 2002 » : défibrillateurs semi-automatiques, moniteurs de surveillance cardiaque).

Les objectifs prioritaires pour les équipements du service courant couvrant le domaine hospitalier, le soutien sanitaire des unités, et l'équipement opérationnel sont les suivants :

- dans le domaine hospitalier, la priorité est le respect des normes hospitalières de santé publique, ainsi que la poursuite du programme Sainte-Anne, opération majeure pour le service ;

- dans le domaine du soutien sanitaire des unités, le SSA poursuit la réalisation d'équipements de mise à niveau technique des services médicaux d'unités exigée par la bonne pratique médicale et la prise en compte de la gendarmerie nationale dans le système de ravitaillement sanitaire centralisé ;

- pour les équipements opérationnels, la priorité est donnée également à la redéfinition des formations sanitaires de campagne (FSC) correspondant aux exigences et aux besoins des états majors d'armées : postes de secours modèle 2005, antennes chirurgicales aéroportées, hôpitaux mobiles de campagne (HMC), navalisation des éléments techniques modulaires.

S'agissant des FSC, l'objectif est de moderniser leur dotation en y inscrivant, notamment au niveau des HMC, des matériels d'imagerie médicale (scanner mobile), de laboratoire et de télémédecine.

III. L'EFFORT FRANÇAIS DE DÉFENSE

Votre rapporteur spécial avait considéré, lors de la professionnalisation de l'armée, qu'une armée professionnelle coûtait plus cher qu'une armée de conscription. Il avait ainsi prévu que les dépenses de fonctionnement de l'armée française « professionnalisée » devaient croître.

Les comparaisons internationales le démontrent.

Si l'on s'attache au pourcentage des **dépenses de fonctionnement au sein des dépenses totales consacrées à la défense d'un pays**, la France accuse un écart conséquent avec les Etats-Unis, le Canada et la plupart des pays de l'Union européenne (lorsqu'elle comptait 15 membres).

Part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses consacrées à la défense

1. Belgique	90 %
2. Portugal	89,5 %
3. Grèce	82,5 %
4. Espagne	81,8 %
5. Canada	78,8 %
6. Danemark	76,4 %
7. Allemagne	76,3 %
8. Pays-Bas	76 %
9. Royaume-Uni	74,3 %
10. Italie	71,5 %
11. Etats-Unis	69,9 %
12. France	63,8%

Mais ce ratio du titre III en pourcentage des dépenses totales peut être trompeur dans la mesure où il subit le poids du titre V et un pays qui consacrerait beaucoup de moyens à son titre V réduit par cela même le poids proportionnel du titre III.

Il faut donc trouver un autre critère plus précis : celui de la **dépense de fonctionnement par militaire**.

Les chiffres suivants soulignent une fois encore le relatif retard de la France en la matière :

1. Etats-Unis	160.407 euros
2. Canada	127.316 euros
3. Royaume-Uni	121.106 euros
4. Pays-Bas	89.906 euros
5. Danemark	73.463 euros
6. France	66.465 euros

La France est loin derrière les pays anglo-saxons, et reste en retrait assez net par rapport à ses partenaires européens qui dépensent plus qu'elle par militaire. Elle ne consacre que 50 % de la dotation britannique en fonctionnement par militaire.

Votre rapporteur spécial constate que si la France est le pays qui dépense le plus, après les Etats-Unis, en matière d'équipement militaire, si elle est dans le peloton de tête pour les effectifs militaires (3^{ème} rang, derrière les Etats-Unis et la Russie), elle retombe dans le classement pour les dépenses de fonctionnement par militaire et plus encore lorsque l'on considère les dépenses de fonctionnement ramenées en euros par habitant.

Les « palmarès » 2003

Gendarmerie non comprise

Dépenses totales de défense (en millions d'euros)

1. Etats-unis	343.514
2. Royaume-Uni	34.875
3. France	27.463
4. Allemagne	23.356
5. Italie	12.870

Dépenses militaires totales en pourcentage du PIB

1. Etats-Unis :	3,4 %
2. Grèce	3,4 %
3. Russie	2,7 %
4. Royaume-Uni	2,3 %
5. Suède	1,9 %
6. France	1,8 %

Dépenses de fonctionnement (en millions d'euros)

1. Etats-Unis	329.969
2. Royaume-Uni	25.905
3. Allemagne	17.814
4. France	17.527

Dépenses en capital (en millions d'euros)

1. Etats-Unis	103.544
2. France	9.936
3. Royaume-Uni	8.971
4. Allemagne	5.542
5. Italie	3.666

Effectifs totaux

1. Etats-Unis	1.390.000
2. Russie	676.000
3. France	345.000
4. Allemagne	296.000
5. Italie	211.900

Budgets de défense - comparaisons 2003

(en millions d'euros)

	France	Royaume-Uni	Allemagne	Italie	Espagne	Suède	Belgique	Danemark	Grèce
Dépenses totales	27 463	34 875	23 356	12 880	7 884	4 540	2 807	2 097	6 113
En % du PIB	1,8	2,3	1,1	0,9	0,9	1,9	1,0	1,4	3,4
Euros par habitant	461	590	283	224	194	516	272	388	572
Croissance du PIB en volume	0,5	1,7	-0,2	0,5	1,6	1,2	0,8	0,8	2,9
Dépenses de fonctionnement	17 527	25 905	17 814	9 214	6 450	nc	2 527	1 601	5 046
En % des dépenses totales	63,8	74,3	76,3	71,5	81,8	nc	90,0	76,4	82,5
En % du PIB	1,1	1,7	0,9	0,6	0,8	nc	0,9	1,0	2,8
Euros par militaire	66 465	121 106	62 616	40 271	47 957	nc	60446	73 463	24 892
Euros par habitant	294	438	216	160	159	nc	245	297	472
Dépenses en Capital	9 936	8 971	5 542	3 666	1 434	nc	281	495	1 067
En % des dépenses totales	36,2	25,7	23,7	28,5	18,2	nc	10,0	23,6	17,5
En % du PIB	0,6	0,6	0,3	0,3	0,2	nc	0,1	0,3	0,6
Euros par militaire	37 679	41 938	18 480	16 022	10 660	nc	6 715	22 712	5 265
Euros par habitant	167	152	67	64	35	nc	27	92	100
Effectifs totaux	345 400	190 500	296 100	211 900	130 600	33 900	37 400	26 400	142 900
Armée de terre	137 500	113 900	203 200	124 900	83 100	19 100	26 400	18 700	94 400
Marine	44 300	34 800	25 500	37 300	24 400	7 100	2 400	3 600	20 200
Armée de l' Air	63 600	41 900	67 300	49 700	23 100	7 700	8 600	4 100	28 300

Budgets de défense - comparaisons 2003

(en millions d'euros)

	Pays Bas	Portugal	Finlande	Autriche	Irlande	Luxembourg	Etats-Unis	Canada	Russie
Dépenses totales	6 230	2 813	1 735	1 735	710	133	343 514	9 941	8 469
En % du PIB	1,4	1,6	1,1	0,8	0,6	0,6	3,4	1,1	2,7
Euros par habitant	385	277	334	214	187	293	1 179	314	59
Croissance du PIB en volume	0,2	-0,2	0,7	1,0	6,0	2,5	2,0	2,4	5,0
Dépenses de fonctionnement	4 378	2 518	nc	nc	nc	116	239 969	7 830	nc
En % des dépenses totales	76	89,5	nc	nc	nc	87,9	69,9	78,8	nc
En % du PIB	1,1	1,5	nc	nc	nc	0,5	2,4	0,9	nc
Euros par militaire	89 906	37 243	nc	nc	nc	83 191	160 407	127 316	nc
Euros par habitant	293	248	nc	nc	nc	257	824	247	nc
Dépenses en Capital	1 492	296	nc	nc	nc	16	103 544	2 111	nc
En % des dépenses totales	24,0	10,5	nc	nc	nc	12,1	30,1	21,2	nc
En % du PIB	0,3	0,2	nc	nc	nc	0,1	1	0,2	nc
Euros par militaire	28 317	4 372	nc	nc	nc	11 461	69 214	34 322	nc
Euros par habitant	92	29	nc	nc	nc	35	355	67	nc
Effectifs totaux	44 900	40 300	31 850	41 450	10 460	500	1 390 000	40 800	676 600
Armée de terre	22 000	22 100	24 550	34 600	8 500	500	480 000	19 300	321 000
Marine	11 800	10 700	4 600	0	1 100	0	551 000	8 800	171 000
Armée de l' Air	11 100	7 500	2 700	6 850	860	0	359 000	12 700	184 600

Le tableau suivant permet de comparer l'effort en matière de défense des Etats-Unis et de l'Union européenne (lorsqu'elle comprenait 15 membres).

La défense en chiffres : Etats-Unis, Europe des 15

(en millions d'euros)

	Etats-Unis	Europe des 15	Rapport
Dépenses totales de défense	343.514	132.338	2,6
Dépenses en fonctionnement	239.969	93.096	2,4
Dépenses en capital	103.544	33.196	3,2
Effectifs	1.390.000	1.116.425	1,24

Votre rapporteur spécial estime que ces chiffres démontrent de façon indubitable que l'effort militaire français, qui est considérable, ne peut être considéré en dehors de l'Europe. Cette idée peut paraître dérangeante mais il est indispensable que l'Union européenne trouve sa pleine mesure politique, afin de permettre l'émergence de « l'Europe de la défense ».

Ce projet politique doit être de grande ampleur comme le fait apparaître l'importance de la différence entre les moyens humains et financiers que consacrent les Etats-Unis à leur défense et les pays européens.

L'effort militaire américain est de 2,6 fois plus important que celui des pays européens réunis en matière de dépenses militaires totales, l'écart est de 2,4 en fonctionnement, 3,2 en matériel et seulement 1,24 en termes d'effectifs.

Le budget de la défense pour 2005 est un budget de consolidation, ce dont on doit se féliciter, car trop souvent des dépenses militaires ont servi de variable d'ajustement pour réduire le déficit public, il convient toutefois de prôner le plus strict respect de la loi de programmation militaire pour les années 2003-2008, afin de rattraper le retard accumulé pendant la loi de programmation précédente, d'une part, et d'atteindre des ratios de dépenses par militaire correspondants à ceux d'une armée professionnelle, d'autre part.

EXAMEN DE L'ARTICLE 48 RATTACHÉ

Article 48

Mesures nouvelles. Dépenses ordinaires des services militaires

Pour 2005, les crédits de mesures nouvelles de dépenses ordinaires des services militaires applicables au titre III « Moyens des armes et services » s'élèvent au total à la somme de **261.308.144 euros**.

Exposé des motifs :

La comparaison des crédits ouverts en 2004 à ceux prévus pour 2005 au titre des dépenses ordinaires militaires (mesures nouvelles) figure au II de la partie « Analyses et tableaux annexes » du présent projet de loi.

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

Les crédits de mesures nouvelles demandées concernent :

- **des mesures d'ajustement : + 173,614 millions d'euros ;**
- **la révision des services votés : - 1,3 million d'euros ;**
- **les transferts : - 213,906 millions d'euros ;**
- **les moyens nouveaux : + 302,889 millions d'euros, dont :**
 - la provision au titre des surcoût des OPEX : 75,6 millions d'euros ;
 - les mesures 2005 en faveur de la condition militaire : 42,7 millions d'euros ;
 - les moyens de fonctionnement : 39,3 millions d'euros ;
 - le renforcement des moyens de la gendarmerie dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) : 31,9 millions d'euros ;
 - les subventions aux établissements publics et la participation aux organismes internationaux : 26,7 millions d'euros ;

- les mesures intéressant les personnels militaires de gendarmerie : 20,6 millions d'euros ;

- le renforcement des moyens consacrés à l'activité des réserves : 15 millions d'euros ;

- les mesures intéressant la situation des personnels civils : 12 millions d'euros ;

- et les mesures intéressant la situation des personnels militaires du service de santé des armées : 11 millions d'euros.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

MODIFICATIONS APPORTÉES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 48 rattaché au budget de la défense majorant, à titre non reconductible, à hauteur de 4.000 euros les crédits du chapitre 36-01 « subventions de fonctionnement et participation aux dépenses de fonctionnement de divers organismes », article 50 « Musée national de la marine et académie de marine ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de la défense : Dépenses ordinaires et article 48, sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a rappelé que les dépenses ordinaires du budget de la défense étaient essentielles, car elles influaient sur le moral des armées et, par conséquent, sur leur efficacité. Il a indiqué que la professionnalisation de l'armée n'avait pas eu pour effet de diminuer les dépenses en personnel, mais les avait, au contraire, augmentées, une armée professionnelle coûtant plus cher qu'une armée de conscription.

Il a estimé que l'allocation des crédits entre le titre III et le titre V du budget de la défense était un faux débat et qu'il fallait tendre à la plus grande efficacité possible des dépenses publiques dans ces deux domaines.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits du titre III augmentaient de 1,3 % à périmètre constant en 2005, et représentaient 54 % du budget de la défense.

Il a précisé que les crédits consacrés à l'ensemble rémunérations-charges sociales (RCS) représentaient 80 % des crédits du titre III. Il a noté que la part des dépenses d'entretien et de fonctionnement restait stable, alors que les besoins dans ce domaine étaient importants, comme en témoignaient le taux relativement faible de disponibilité des matériels et le taux d'activité des armées. Il a observé que la limitation de la progression des crédits du titre III, si elle était légitime dans un contexte budgétaire contraint, avait des répercussions sur l'entretien programmé du matériel, les arbitrages du ministère de la défense étant toujours favorables au poste des RCS.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué que les objectifs fixés par la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 n'étaient pas respectés, en termes d'effectifs militaires, et qu'un décalage de 3.809 postes entre les objectifs et les effectifs budgétaires pouvait être observé en 2005. Il a relevé que cet écart atteignait un niveau beaucoup plus élevé lorsqu'il était tenu compte des effectifs réalisés. Il a déclaré que ce décalage pesait essentiellement sur les effectifs de l'armée de terre, déjà particulièrement sollicités par les opérations extérieures (OPEX). Il a rappelé que, pour assurer la bonne conduite des OPEX, les unités de l'armée de terre basées en métropole subissaient de plein fouet les restrictions budgétaires, tant en termes d'effectifs qu'en termes de matériels.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a observé que l'absence d'inscription en loi de finances initiale des crédits nécessaires au financement des OPEX nuisait à la sincérité du budget du ministère de la défense. Il a estimé que la dotation de 100 millions d'euros, au titre des OPEX, en 2005, était insuffisante, comme en témoignait l'annonce d'une ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2004, à hauteur d'au moins 550 millions d'euros pour le financement des OPEX. Il a observé que l'annulation des crédits du titre V du budget de la défense pour financer les OPEX devait être dénoncée, ainsi que la pratique consistant à ouvrir des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que 879 emplois seraient supprimés en 2005, dont 759 postes civils. Il a précisé que cette mesure contribuerait à augmenter le sous-effectif des personnels civils.

Il s'est félicité du taux de renouvellement des contrats militaires qui atteignait 80 % dans la marine et 85 % dans l'armée de l'air. Il a noté que le taux de renouvellement des contrats de l'armée de terre était à un niveau inférieur, en raison d'une évolution des modes de comptabilisation.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a observé que 14.448 recrutements étaient prévus en 2005. Il a souligné que les armées menaient d'importantes actions de communication afin de mener à bien les recrutements prévus, pour un coût estimé à 12 millions d'euros en 2004.

Il a indiqué que certains secteurs connaissaient des difficultés structurelles de recrutement. Il s'est félicité, à cet égard, que la situation du service de santé des armées connaisse une nette amélioration depuis 2004. Il a toutefois rappelé que la professionnalisation avait constitué un défi de grande ampleur pour le service de santé, qui avait auparavant recours aux appelés et avait dû créer de nouveaux circuits de recrutement et de formation, notamment pour les chirurgiens-dentistes. Il a souligné que le sous-effectif que connaissait le service de santé des armées ne serait résorbé qu'en 2012.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a annoncé que le fonds de consolidation de la professionnalisation et le plan d'amélioration de la condition militaire bénéficieraient, en 2005, d'une mesure nouvelle s'élevant respectivement à 11 millions d'euros et à 42,65 millions d'euros.

Il a regretté que les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels soient en diminution de 3,25 % en 2005. Enfin, il a estimé que l'évaluation des dépenses de carburant pour 2005 n'était pas raisonnable, dans la mesure où le prix du baril de pétrole brut retenu semblait beaucoup trop bas.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a souhaité qu'un effort soit fait pour améliorer la sincérité et la transparence des crédits du titre III du budget du ministère de la défense.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur spécial et a retenu ses remarques sur l'effort de transparence que devait produire le ministère de la défense. Il a rappelé que la ministre de la défense avait pris, l'année dernière, devant la commission des finances du Sénat, l'engagement d'inscrire en loi de finances initiale les crédits nécessaires au financement des OPEX. Il a estimé que les 100 millions d'euros prévus par la loi de finances pour 2005, au titre du surcoût des OPEX, étaient très en deçà des besoins, et que ce manquement à l'obligation de sincérité dans la présentation des crédits au Parlement devait être souligné.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a indiqué que le niveau des dépenses n'était pas seul en cause, et que l'efficacité des dépenses militaires devait également être évaluée. Il a rappelé que de nombreux matériels militaires, dont le coût était très élevé, n'étaient pas livrés en bon état de fonctionnement.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si des contrôles devaient être menés dans ces domaines afin de s'assurer de la bonne utilisation des crédits.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué qu'il entendait mettre en œuvre, en 2005, des contrôles visant à connaître la disponibilité réelle des matériels, ainsi que le taux d'activité des différentes armées, notant que les données sur ces sujets étaient imprécises et, parfois, contradictoires.

M. Philippe Dallier a souhaité savoir s'il était possible d'identifier les crédits destinés à la lutte contre le terrorisme.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a répondu qu'il était possible de connaître le coût du plan Vigipirate, relatif à la lutte contre la menace terroriste. Il a précisé que le coût des opérations intérieures (OPIN), relatives à la sécurité du territoire national, devrait être identifié au sein de la mission « défense ».

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les dépenses ordinaires et l'article 48 rattaché du budget de la défense.

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**

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 : dépenses ordinaires et article 48** du **projet de loi de finances pour 2005**, sur le rapport de **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la défense, dépenses ordinaires et de l'article 48 rattaché.**

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**