

N° 91

—  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

**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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 8

**DÉFENSE**

*Rapporteurs spéciaux : MM. Yves FRÉVILLE et 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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49**

**Sénat : 90 (2007-2008)**



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 7            |
| <b>CHAPITRE PREMIER - ELÉMENTS DE CADRAGE DE LA MISSION<br/>« DÉFENSE »</b> .....  | 9            |
| <b>I. UNE MISSION DONT LES CRÉDITS AUGMENTENT MOINS VITE QUE LA<br/>NORME D'ÉVOLUTION DES DEPENSES</b> .....   | 9            |
| <b>A. LE SECOND BUDGET DE FONCTIONNEMENT ? MAIS, LE PREMIER BUDGET<br/>D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT STRUCTURÉ EN QUATRE PROGRAMMES</b> .....                                       | 9            |
| 1. <i>Le budget de la mission « Défense » représente près de 14 % des crédits de paiement<br/>de l'Etat</i> .....  | 9            |
| 2. <i>Le déversement du programme « Soutien de la politique de la défense »</i> .....  | 10           |
| <b>B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN AUGMENTATION DE 1,14 % À STRUCTURE<br/>CONSTANTE</b> .....  | 12           |
| 1. <i>Des informations insuffisantes sur les transferts de crédits et les mesures de<br/>périmètre</i> .....   | 12           |
| 2. <i>105,8 millions d'euros de mesure de périmètre et 110,4 millions d'euros de transfert</i> .....   | 14           |
| <b>II. LE NIVEAU DE CRÉDIT ATTEINT EST-IL SATISFAISANT ?</b> .....   | 15           |
| <b>A. LA MISE EN PERSPECTIVE DU BUDGET DE LA DÉFENSE</b> .....   | 15           |
| 1. <i>Les dépenses françaises de défense par habitant sont trois fois moins importantes que<br/>les dépenses américaines</i> .....   | 15           |
| 2. <i>Les dépenses cumulées des 5 principaux budgets européens de défense n'atteignent<br/>que le quart du budget américain</i> .....  | 16           |
| <b>B. LES CONTRAINTES LIÉES À L'EXECUTION DE LA MISSION « DÉFENSE » EN<br/>2007</b> .....  | 18           |
| 1. <i>Améliorer la budgétisation des opérations extérieures OPEX : 275,5 millions d'euros<br/>manquants en 2007</i> .....  | 18           |
| 2. <i>Vers une remise en cause de l'arbitrage relatif au financement des FREMM :<br/>338 millions d'euros absents du projet de loi de finances rectificative pour 2007</i> ..... | 22           |
| 3. <i>L'augmentation prévisible du montant des reports de crédits : 1,7 milliard d'euros</i> .....   | 23           |
| <b>C. LES CONTRAINTES LIÉES AU VOLUME DES ENGAGEMENTS FERMES À<br/>COUVRIR ULTÉRIEUREMENT EN CRÉDITS DE PAIEMENT</b> .....   | 25           |
| <b>CHAPITRE II - LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT<br/>EN FAIBLE AUGMENTATION MAIS RATIONALISÉES</b> .....  | 27           |
| <b>I. LES EMPLOIS ET LES CRÉDITS DU TITRE 2</b> .....  | 27           |
| <b>A. UN PLAFOND D'EMPLOIS EN NETTE DIMINUTION</b> .....   | 27           |
| <b>B. LES MESURES DE GESTION DES PERSONNELS : 102 MILLIONS D'EUROS</b> .....   | 30           |
| <b>C. LES PRIMES REPRÉSENTENT 37 % DES SOMMES PERÇUES PAR LES<br/>MILITAIRES</b> .....   | 31           |

|  |           |
|--|-----------|
| D. UN EFFORT STABLE EN FAVEUR DE LA RÉSERVE : 123 MILLIONS D'EUROS.....  | 32        |
| E. LES DÉPENSES DE PENSION AU SEIN DU TITRE 2 .....  | 33        |
| F. LE CAS PARTICULIER DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES .....   | 33        |
| <b>II. UN DÉCALAGE « MAÎTRISÉ » ENTRE LES EFFECTIFS PRÉVUS PAR LA LPM ET LES EFFECTIFS RÉALISÉS.....</b>           | <b>35</b> |
| A. L'APPARITION D'UN DÉCALAGE À PARTIR DE 2006 .....   | 35        |
| B. ... DONT LES CONSÉQUENCES SEMBLENT MAÎTRISÉES .....   | 36        |
| <b>III. LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PERMET DE RESPECTER LA NORME DE DÉPENSE.....</b>               | <b>37</b> |
| A. L'AJUSTEMENT DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME 178 N'A PAS RÉDUIT LE TAUX D'ACTIVITÉ DES FORCES.....  | 37        |
| B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'EXTERNALISATION.....  | 40        |
| C. LA DOTATION EN CARBURANT.....   | 42        |
| <b>IV. LE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE ET LE TAUX DE DISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE .....</b>                | <b>44</b> |
| A. LES CRÉDITS DE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE (MCO) : 3,38 MILLIARDS D'EUROS .....                        | 44        |
| B. LES RÉSULTATS EN TERMES DE DISPONIBILITÉ TECHNIQUE .....  | 45        |
| C. LE NIVEAU DE DISPONIBILITÉ TECHNIQUE OPTIMAL.....   | 48        |
| D. UNE GESTION MODERNISÉE DES PARCS DE MATÉRIELS ET DU MCO.....  | 49        |
| 1. La situation pour la marine : le service de soutien de la flotte .....  | 49        |
| 2. La situation du matériel aéronautique : la création de nouveaux acteurs .....                                   | 50        |
| 3. La gestion des parcs de matériels terrestres en attente de rénovation .....                                     | 51        |
| <b>CHAPITRE III - LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT.....</b>   | <b>53</b> |
| <b>I. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RESPECTENT LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LPM.....</b>                                  | <b>53</b> |
| A. LE RESPECT GLOBAL DE LA LPM.....  | 53        |
| B. LA DÉCOMPOSITION ET LES AJUSTEMENTS DES CRÉDITS DE LA LPM.....  | 54        |
| 1. La prépondérance des dépenses de fabrication .....  | 54        |
| 2. Le bilan des ajustements de la LPM depuis 2003 .....  | 55        |
| <b>II. LA MISE EN PERSPECTIVE DE L'AUGMENTATION DE 0,6 % DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ETUDES AMONT .....</b>             | <b>56</b> |
| A. DES ÉTUDES AMONT À L'AGRÉGAT DE RECHERCHE DE DÉFENSE : DE 971,2 MILLIONS D'EUROS À 3,62 MILLIARDS D'EUROS ..... | 56        |
| 1. Une progression de 3,4 % de l'agrégat de recherche de défense.....  | 56        |
| 2. Un agrégat dynamique au sein du concert européen mais de faible niveau comparé à celui des Etats-Unis .....     | 57        |

|   |           |
|---|-----------|
| B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU SECTEUR.....   | 58        |
| 1. <i>Les axes de recherche</i> .....   | 58        |
| 2. <i>Les efforts à poursuivre</i> .....  | 58        |
| <b>III. LES ÉQUIPEMENTS NEUFS</b> .....   | <b>59</b> |
| A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES : + 0,2 %.....   | 59        |
| 1. <i>Des crédits présentés dans un programme réorganisé</i> .....  | 59        |
| 2. <i>Des stocks militaires à hauteur de 31,51 milliards d'euros</i> .....  | 60        |
| 3. <i>Des dépenses impactant le déficit public au sens de Maastricht lors de la livraison des équipements</i> ..... | 61        |
| B. LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU PROGRAMME 146 .....  | 62        |
| 1. <i>L'échéancier des paiements du programme 146</i> .....   | 62        |
| 2. <i>Le poids des grands programmes d'armement</i> .....   | 63        |
| 3. <i>L'exemple des FREMM</i> .....   | 67        |
| 4. <i>L'importance des programmes d'équipement en coopération</i> .....   | 69        |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | <b>71</b> |
| <b>PRÉSENTATION DES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....                                | <b>73</b> |
| <b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....  | <b>79</b> |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | <b>81</b> |
| <b>AUDITION DE M. HERVÉ MORIN, MINISTRE DE LA DÉFENSE</b> .....   | <b>87</b> |
| <b>ANNEXE 1 - LES ACTIVITÉS DU SSA EN OPEX</b> .....  | <b>93</b> |
| <b>ANNEXE 2 - LES PRINCIPALES LIVRAISONS EN 2008 (PAR SYSTÈMES DE FORCES)</b> .....                                 | <b>94</b> |
| <b>ANNEXE 3 - LES PRINCIPALES COMMANDES PRÉVUES EN 2008 (PAR SYSTÈME DE FORCE)</b> .....                            | <b>95</b> |
| <b>ANNEXE 4 - CARACTÉRISTIQUES DE QUELQUES PROGRAMMES MAJEURS</b> .....   | <b>96</b> |



## INTRODUCTION

L'année 2008 sera une **année charnière** pour la défense, et le projet de loi de finances pour 2008 en est l'illustration. Il s'agit de la **dernière année d'exécution** de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

Pour la sixième année consécutive, le projet de loi de finances respecte la LPM mettant un terme au renoncement constaté lors des précédentes périodes de programmation.

De profonds **bouleversements** vont intervenir dans le secteur de la défense :

- d'une part, une **revue des programmes** a été mise en place. Elle reconsidère systématiquement l'opportunité et les calendriers des programmes en cours ou à lancer, en vue notamment de mesurer d'abord et de réduire ensuite la « **bosse** » **financière des crédits de paiement** qui s'annonce pour la prochaine loi de programmation militaire (LPM). A défaut, les **besoins de financement** dans ces domaines passeraient de **15,9 milliards d'euros** en moyenne par an à **19,1 milliards d'euros** en 2009, pour atteindre **23 milliards d'euros** en 2012<sup>1</sup> ;

- d'autre part, conformément aux instructions du Président de la République, les grandes options stratégiques et les principaux axes de l'effort de défense doivent être réévalués dans un **nouveau Livre blanc**, en cours de préparation ;

- enfin, comme l'ensemble des ministères, les méthodes de gestion du ministère de la défense vont être analysées dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP) de l'Etat, qui vise à rendre l'action publique plus efficace, plus performant et plus économique.

Le contrôleur général des armées, M. Dominique Conort, la codirige avec le préfet François Lépine pour le ministère de la défense. La RGPP<sup>2</sup> vise à l'amélioration de l'outil de défense dans son organisation et son fonctionnement, mais avec une mission et un contrat opérationnel inchangés. La définition de ces derniers est l'affaire du Livre blanc qui définira par exemple les formes et modalités des engagements des armées.

Le ministre de la défense estime que son administration connaît les **coûts fixes encore trop élevés** : « *plus du tiers de nos effectifs se consacre à des fonctions de support technique, administratif et de soutien non*

---

<sup>1</sup> Ces chiffres sont issus de l'audition du ministre de la défense devant votre commission, le 30 octobre 2007.

<sup>2</sup> En décembre 2007 l'équipe d'audit soumettra à un comité de suivi des scénarios intermédiaires. Puis au premier trimestre 2008 les hypothèses qui ont été retenues par ce comité et par le conseil de la modernisation seront approfondies pour proposer un ou plusieurs schémas définitifs.

*opérationnel. Nous devons donc mener des réformes, portant notamment sur notre organisation et nos implantations, afin de dégager de nouvelles capacités de financement au profit de l'équipement des forces de l'amélioration de la condition du personnel. Dès 2008 le projet de budget prendra en compte ces orientations puisqu'il contribuera à la maîtrise des dépenses publiques tout en renforçant les capacités et l'efficacité de nos forces armées, dans l'attente de la prochaine loi de programmation militaire »<sup>1</sup>.*

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit un **budget de transition** pour la mission « Défense ».

Ainsi la défense participe-t-elle à la **maîtrise des dépenses publiques** en appliquant le non remplacement d'un départ à la retraite d'un fonctionnaire sur deux. Elle prévoit également des économies en fonctionnement. Les efforts réalisés sont toutefois obérés par le renchérissement du cours du pétrole.

Afin d'achever la réalisation de la loi de programmation militaire, le **renouvellement des équipements** des forces est assuré par diverses livraisons et de nombreuses commandes nouvelles, même si l'engagement du second porte-avions devra être ultérieurement confirmé. La dernière annuité de la LPM en cours d'exécution est ainsi globalement respectée. Plus précisément, la LPM prévoyait une actualisation de 0,8 % en volume ; l'augmentation des crédits d'équipement pour 2008 est conforme à cette prévision en valeur mais ne prend pas en compte l'inflation, qui aurait nécessité un effort supplémentaire de 250 millions d'euros.

**Enfin, vos rapporteurs spéciaux se réjouissent de l'annonce, par le gouvernement, au cours de la discussion générale du présent projet de loi de finances pour 2008, d'une majoration de 100 millions d'euros des crédits affectés aux opérations extérieures (OPEX)<sup>2</sup>.** Mais ils n'ont pu prendre en compte les conséquences de cette annonce tardive et notamment de son mode de financement, encore inconnu, dans l'établissement de leur rapport.

**Ils s'interrogent également sur les conséquences de la non-inscription dans le projet de loi de finances rectificative pour 2007 des crédits nécessaires au financement, en 2007, du programme FREMM (Frégates européennes multi-missions).**

---

<sup>1</sup> Extrait du dossier de presse du ministère de la défense de présentation du projet de loi de finances pour 2008 pour le budget de la défense.

<sup>2</sup> Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 22 novembre 2007.

## CHAPITRE PREMIER

### ELÉMENTS DE CADRAGE DE LA MISSION « DÉFENSE »

#### I. UNE MISSION DONT LES CRÉDITS AUGMENTENT MOINS VITE QUE LA NORME D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

##### *A. LE SECOND BUDGET DE FONCTIONNEMENT ? MAIS, LE PREMIER BUDGET D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT STRUCTURÉ EN QUATRE PROGRAMMES*

#### 1. Le budget de la mission « Défense » représente près de 14 % des crédits de paiement de l'Etat

La mission « Défense » représente **13,53 % des crédits de paiement** de l'Etat, soit **36,78 milliards d'euros**, et **13,05 % de ses autorisations d'engagement**, soit **35,99 milliards d'euros**. Les autorisations d'emplois de la mission s'élèvent à **320.612 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit **14,53 % des ETPT de l'Etat**.

La mission « Défense » mobilise ainsi **15,3 % des crédits de personnel** du budget général (derrière la mission « Enseignement scolaire »), **21 % des dépenses de fonctionnement** (derrière la mission « Recherche et enseignement supérieur »). Elle reste de très loin le plus gros « investisseur » du budget de l'Etat puisque les crédits du titre 5 atteignent 10,2 milliards d'euros sur un total de 13,3 milliards pour le budget général<sup>1</sup>.

La mission « Défense » est constituée des quatre programmes présentés dans le tableau suivant. La répartition par titre des crédits montre que l'essentiel des **crédits de personnel**, représentant la moitié des crédits de la présente mission, est regroupé au sein du **programme 178** « Préparation et emploi des forces », alors que les **dépenses d'investissement** sont concentrées dans le **programme 146** « Equipement des forces » et représentent un peu moins de 30 % des crédits de la présente mission.

---

<sup>1</sup> Selon les informations annexées au projet de loi de finances, les dépenses d'investissement s'établiraient, en 2008, à 19,15 milliards d'euros, pour une section d'investissement d'un montant de 127,77 milliards d'euros », extrait du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008.

Répartition des crédits par titre

(en millions d'euros)

|  | Titre 2  |          | Titre 3 |         | Titre 5 |          | Titre 6 |       | Totaux des CP | En % des crédits de la mission |
|--|----------|----------|---------|---------|---------|----------|---------|-------|---------------|--------------------------------|
|  | AE       | CP       | AE      | CP      | AE      | CP       | AE      | CP    |               |                                |
| P 144 « Environnement et prospective de la défense » | 498,4    | 498,4    | 1 030,3 | 983,7   | 116,5   | 131,0    | 41,4    | 41,4  | 1 654,5       | 4,5                            |
| P 178 « Préparation et emploi des forces »           | 15 150,0 | 15 150,0 | 5 363,7 | 5 487,9 | 367,3   | 520,3    | 104,3   | 104,4 | 21 262,6      | 57,8                           |
| P 212 « Soutien de la politique de la défense »      | 1 757,9  | 1 757,9  | 667,4   | 590,9   | 1 023,4 | 1 068,7  | 13,8    | 22,7  | 3 440,2       | 9,4                            |
| P 146 « Equipement des forces »                      | 892,9    | 892,9    | 510,0   | 744,5   | 8 451,5 | 8 783,2  | 1,5     | 1,5   | 10 422,1      | 28,3                           |
| Totaux   | 18 299,2 | 18 299,2 | 7 571,4 | 7 807,0 | 9 958,7 | 10 503,2 | 161,0   | 170,0 | 36 779,4      | 100,0                          |
| En % des crédits de la mission                       | 50,8     | 49,8     | 21,0    | 21,2    | 27,7    | 28,6     | 0,4     | 0,5   | 100,0         | *                              |

Source : « bleu défense »

La définition des programmes de la mission « Défense » avait suscité de vifs débats. Vos rapporteurs spéciaux avaient noté que l'éclatement des dépenses d'équipement au sens de la LPM qu'elle impliquait - entre les constructions neuves (programme 146), le maintien en condition opérationnelle (programme 178), les investissements d'infrastructure (programme 212) et les études amont (programme 144) - paraissait inéluctable<sup>1</sup>. En revanche, vos rapporteurs spéciaux demandent que la **structuration de la prochaine LPM soit cohérente** avec la structuration budgétaire de la mission « Défense ».

## 2. Le déversement du programme « Soutien de la politique de la défense »

A l'intérieur de la mission « Défense », le schéma de déversement analytique des crédits entre les différents programmes de la mission « Défense » ne modifie pas fondamentalement ses grandes masses. La seule exception notable en la matière est constituée par le **programme 212** « Soutien de la politique de la défense » qui **déverse ses crédits** vers les **autres programmes** et vers **d'autres missions**.

<sup>1</sup> La frontière entre le programme « Equipement des forces » et les autres programmes avait été difficile à préciser, mais n'a pas fait l'objet de modifications particulières depuis 2006. Les dépenses d'investissement de l'ancien titre V, au sens de l'ordonnance organique de 1959, sont restées imputées sur les programmes 144 pour les études amont (à l'exception de la recherche duale menée par le Centre national d'études spatiales -CNES- et le Commissariat à l'énergie atomique -CEA- qui reste rattachée à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »), 178 pour l'entretien programmé du matériel (sauf pour les satellites du ressort du programme « Equipement des forces ») et du programme 212 pour les dépenses d'infrastructure (exception faite des équipements hautement spécifiques, telles les installations de l'Île Longue).

### Schéma de déversement analytique des crédits entre programmes

(Le tableau se lit par colonne : chaque déversement apparaît pour chaque programme en positif s'il bénéficie des crédits d'un autre programme et en négatif dans le cas contraire)

|  | <b>Totaux</b>   | <b>P 144</b>   | <b>P 178</b>    | <b>P 212</b>   | <b>P 146</b>    |
|--|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| <b>Crédits initiaux</b>                              | <b>36 780,0</b> | <b>1 669,9</b> | <b>21 772,3</b> | <b>3 447,1</b> | <b>10 553,9</b> |
| P 144 « Environnement et prospective de la défense » | 0               | 0              | -7,2            | -42,0          | -95,7           |
| P 178 « Préparation et emploi des forces »           | 0               | 7,2            | 0,0             | -2759,7        | 0,0             |
| P 212 « Soutien de la politique de la défense »      | 0               | 42,0           | 2759,7          | 0,0            | 0,0             |
| P 146 « Equipement des forces »                      | 0,0             | 95,7           | 0,0             | -249,8         | 249,8           |
| Autres missions                                      | -253,2          |                | -10,0           | -243,2         |                 |
| <b>Crédits après ventilation</b>                     | <b>36 526,8</b> | <b>1 814,8</b> | <b>24 514,8</b> | <b>152,4</b>   | <b>10 708,0</b> |

Source : « bleu défense »

La contribution de 2.759,7 millions d'euros, du programme 212 au programme 178, représente 11,25 % du total des crédits de ce dernier après répartition des fonctions soutien.

Les transferts de crédits hors mission « Défense » figurent dans l'avant dernière ligne du tableau précédent ; ils ont très nettement **diminué** après que les crédits d'infrastructure de la gendarmerie nationale ont été transférés du programme 212 à la mission « Sécurité » en 2006.

Leur décomposition est la suivante :

- **10 millions d'euros** du programme 178 « Préparation et emploi des forces » vers le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ». La sous-action « **Fonction pétrolière** », qui correspond au service des essences des armées relevant de l'état-major des armées est, depuis 2007, et en application d'une recommandation du comité interministériel d'audit des programmes, traitée en action de soutien<sup>1</sup>. Ce montant a progressé de **10 %** depuis 2006 ;

- **198,86 millions d'euros** du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » vers le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité », à hauteur de **38,87 millions d'euros**, vers le programme « Liens entre la Nation et son armée » et à hauteur de **5,37 millions d'euros** vers le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » appartenant tous les deux à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

<sup>1</sup> Ces crédits sont ventilés entre les trois actions de préparation de forces et l'action « Commandement, ressources humaines et logistiques » de la gendarmerie nationale au prorata de leurs volumes prévisionnels d'approvisionnement pétroliers sur stocks militaires.

***B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN AUGMENTATION DE 1,14 % À STRUCTURE CONSTANTE***

**1. Des informations insuffisantes sur les transferts de crédits et les mesures de périmètre**

Les autorisations d'engagement progressent de 0,43 %, et les crédits de paiement de la mission « Défense » augmentent de **1,45 %** entre 2007 et 2008. Au niveau des programmes, l'évolution différenciée de la progression tient en majeure partie à des **évolutions de périmètre des programmes qui la composent**. Or, ces **transferts de crédits** internes à la mission **ne sont pas retracés dans le « bleu »**.

Ce manque de lisibilité des documents budgétaires se retrouve également au niveau des **opérateurs**. Alors même que le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) est « opérateur » du programme 212, il n'est pas possible, à la lecture du « bleu », de connaître le montant exact des crédits qui lui sont transférés au titre de la mission « Défense ».

Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il est **indispensable** que des **efforts** soient réalisés dans ce domaine. Il n'est pas admissible que les mesures de périmètre et de transferts externes à la mission « Défense » ne fassent pas l'objet d'une présentation synthétique dans le « bleu ». Ils ont construit le tableau suivant qui présente l'évolution des crédits de la présente mission à **structure constante**. Pour chaque ligne budgétaire l'évolution des crédits entre 2007 et 2008 a été décomposée en trois : l'évolution à structure constante, l'impact des transferts externes et mesures de périmètre avec les autres missions et l'impact des transferts internes entre programmes.

**Evolution des crédits de la mission « Défense » entre 2007 et 2008, à structure constante**

| AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (en millions d'euros) |                  |                  | Décomposition de la variation 2008/2007        |  |  |  |
|--|------------------|------------------|--|--|--|--|
| TITRE 2<br>par programmes                        | (1)<br>AE 2007   | (2)<br>AE 2008   | (3) à structure<br>constante des<br>programmes | (4) transferts<br>internes SIAé et<br>SHOM | (5) transferts externes et<br>mesures de périmètre | variation en % à<br>structure<br>constante (3/1) |
| 144 (Prospective)                                | 536,80           | 498,41           | -9,60  |  | -28,79   | -1,79%   |
| 146 (Equipement)                                 | 877,07           | 892,87           | 0,89   |  | 14,91  | 0,10%  |
| 178 (Emploi des forces)                          | 14 930,40        | 15 150,04        | 309,82   | -70,27                                     | -19,91   | 2,08%  |
| 212 (Soutien)                                    | 1 726,25         | 1 758,00         | 49,20  | 29,09                                      | -46,54   | 2,85%  |
| <b>Total mission DEFENSE</b>                     | <b>18 070,52</b> | <b>18 299,32</b> | <b>350,31</b>                                  | <b>-41,18</b>                              | <b>-80,33</b>                                      | <b>1,94%</b>                                     |

| CREDITS DE PAIEMENT (en millions d'euros) |                  |                  | Décomposition de la variation 2008/2007        |  |  |  |
|---|------------------|------------------|--|--|--|--|
| TITRE 2<br>par programmes                 | (1)<br>CP 2007   | (2)<br>CP 2008   | (3) à structure<br>constante des<br>programmes | (4) transferts<br>internes SIAé et<br>SHOM | (5) transferts externes et<br>mesures de périmètre | variation en % à<br>structure constante<br>(3/1) |
| 144 (Prospective)                         | 536,80           | 498,41           | -9,60  |  | -28,79   | -1,79%   |
| 146 (Equipement)                          | 877,07           | 892,87           | 0,89   |  | 14,91  | 0,10%  |
| 178 (Emploi des forces)                   | 14 930,40        | 15 150,04        | 309,82   | -70,27                                     | -19,91   | 2,08%  |
| 212 (Soutien)                             | 1 726,25         | 1 758,00         | 49,20  | 29,09                                      | -46,54   | 2,85%  |
| <b>Total mission DEFENSE</b>              | <b>18 070,51</b> | <b>18 299,32</b> | <b>350,31</b>                                  | <b>-41,18</b>                              | <b>-80,32</b>                                      | <b>1,94%</b>                                     |

| CREDITS LPM<br>par programmes |                  |                  | Décomposition de la variation 2008/2007        |  |  |  |
|-------------------------------|------------------|------------------|--|--|--|--|
|                               | (1)<br>AE 2007   | (2)<br>AE 2008   | (3) à structure<br>constante des<br>programmes | (4) transferts<br>internes SIAé et<br>SHOM | (5) transferts externes et<br>mesures de périmètre | variation en % à<br>structure<br>constante |
| 144 (Prospective)             | 924,45           | 940,70           | 16,25  |  |  | 1,76%                                      |
| 146 (Equipement)              | 9 052,54         | 8 878,09         | -173,24  |  | -1,21  | -1,91%                                     |
| 178 (Emploi des forces)       | 3 477,64         | 3 511,63         | -48,86   | 41,02                                      | 41,83  | -1,40%                                     |
| 212 (Soutien)                 | 903,58           | 1 049,80         | 126,04   | 3,98                                       | 16,20  | 13,95%                                     |
| <b>Total mission DEFENSE</b>  | <b>14 358,21</b> | <b>14 380,22</b> | <b>-79,81</b>                                  | <b>45,00</b>                               | <b>56,82</b>                                       | <b>-0,56%</b>                              |

| CREDITS LPM<br>par programmes |                  |                  | Décomposition de la variation 2008/2007        |  |  |  |
|-------------------------------|------------------|------------------|--|--|--|--|
|                               | (1)<br>CP 2007   | (2)<br>CP 2008   | (3) à structure<br>constante des<br>programmes | (4) transferts<br>internes SIAé et<br>SHOM | (5) transferts externes et<br>mesures de périmètre | variation en % à<br>structure constante<br>(3/1) |
| 144 (Prospective)             | 892,16           | 910,00           | 17,84  |  |  | 2,00%  |
| 146 (Equipement)              | 9 402,51         | 9 421,69         | 20,39  |  | -1,21  | 0,22%  |
| 178 (Emploi des forces)       | 3 755,60         | 3 836,83         | -1,62  | 41,02                                      | 41,83  | -0,04%   |
| 212 (Soutien)                 | 1 011,47         | 1 103,15         | 72,75  | 3,98                                       | 14,95  | 7,19%  |
| <b>Total mission DEFENSE</b>  | <b>15 061,73</b> | <b>15 271,68</b> | <b>109,37</b>                                  | <b>45,00</b>                               | <b>55,58</b>                                       | <b>0,73%</b>                                     |

| CREDITS hors LPM et TITRE 2<br>par programmes |                 |                 | Décomposition de la variation 2008/2007        |  |  |  |
|---|-----------------|-----------------|--|--|--|--|
|   | (1)<br>AE 2007  | (2)<br>AE 2008  | (3) à structure<br>constante des<br>programmes | (4) transferts<br>internes SIAé et<br>SHOM | (5) transferts externes et<br>mesures de périmètre | variation en % à<br>structure<br>constante |
| 144 (Prospective)                             | 235,22          | 247,53          | -2,64  |  | 14,95  | -1,12%                                     |
| 146 (Equipement)                              | 244,56          | 84,89           | -157,12  |  | -2,55  | -64,25%                                    |
| 178 (Emploi des forces)                       | 2 443,97        | 2 323,71        | -107,21  | -8,37                                      | -4,68  | -4,39%                                     |
| 212 (Soutien)                                 | 483,38          | 654,80          | 35,76  | 4,55                                       | 131,11   | 7,40%                                      |
| <b>Total mission DEFENSE</b>                  | <b>3 407,13</b> | <b>3 310,93</b> | <b>-231,21</b>                                 | <b>-3,82</b>                               | <b>138,83</b>                                      | <b>-6,79%</b>                              |

| CREDITS hors LPM et<br>TITRE 2 par programmes |                 |                 | Décomposition de la variation 2008/2007        |  |  |  |
|---|-----------------|-----------------|--|--|--|--|
|   | (1)<br>CP 2007  | (2)<br>CP 2008  | (3) à structure<br>constante des<br>programmes | (4) transferts<br>internes SIAé et<br>SHOM | (5) transferts externes et<br>mesures de périmètre | variation en % à<br>structure constante<br>(3/1) |
| 144 (Prospective)                             | 232,48          | 246,14          | -1,30  |  | 14,96  | -0,56%   |
| 146 (Equipement)                              | 125,59          | 107,58          | -13,10   |  | -4,91  | -10,43%  |
| 178 (Emploi des forces)                       | 2 334,73        | 2 275,79        | -21,03   | -8,37                                      | -29,54   | -0,90%   |
| 212 (Soutien)                                 | 426,30          | 579,19          | -11,75   | 4,55                                       | 160,09   | -2,76%   |
| <b>Total mission DEFENSE</b>                  | <b>3 119,10</b> | <b>3 208,70</b> | <b>-47,18</b>                                  | <b>-3,82</b>                               | <b>140,60</b>                                      | <b>-1,51%</b>                                    |

| TOTAL<br>par programmes      |                  |                  | Décomposition de la variation 2008/2007        |  |  |  |
|------------------------------|------------------|------------------|--|--|--|--|
|                              | (1)<br>AE 2007   | (2)<br>AE 2008   | (3) à structure<br>constante des<br>programmes | (4) transferts<br>internes SIAé et<br>SHOM | (5) transferts externes et<br>mesures de périmètre | variation en % à<br>structure<br>constante |
| 144 (Prospective)            | 1 696,47         | 1 686,65         | 4,01   | 0,00                                       | -13,83   | 0,24%                                      |
| 146 (Equipement)             | 10 174,17        | 9 855,85         | -329,47  | 0,00                                       | 11,15  | -3,24%                                     |
| 178 (Emploi des forces)      | 20 852,01        | 20 985,38        | 153,75   | -37,62                                     | 17,24  | 0,74%                                      |
| 212 (Soutien)                | 3 113,21         | 3 462,60         | 211,00   | 37,62                                      | 100,77   | 6,78%                                      |
| <b>Total mission DEFENSE</b> | <b>35 835,86</b> | <b>35 990,48</b> | <b>39,29</b>                                   | <b>0,00</b>                                | <b>115,33</b>                                      | <b>0,11%</b>                               |

| TOTAL<br>par programmes      |                  |                  | Décomposition de la variation 2008/2007        |  |  |  |
|------------------------------|------------------|------------------|--|--|--|--|
|                              | (1)<br>CP 2007   | (2)<br>CP 2008   | (3) à structure<br>constante des<br>programmes | (4) transferts<br>internes SIAé et<br>SHOM | (5) transferts externes et<br>mesures de périmètre | variation en % à<br>structure constante<br>(3/1) |
| 144 (Prospective)            | 1 661,44         | 1 654,55         | 6,94   | 0,00                                       | -13,83   | 0,42%  |
| 146 (Equipement)             | 10 405,17        | 10 422,15        | 8,19   | 0,00                                       | 8,79   | 0,08%  |
| 178 (Emploi des forces)      | 21 020,73        | 21 262,66        | 287,17   | -37,62                                     | -7,62  | 1,37%  |
| 212 (Soutien)                | 3 164,01         | 3 440,34         | 110,20   | 37,62                                      | 128,51   | 3,48%  |
| <b>Total mission DEFENSE</b> | <b>36 251,35</b> | <b>36 779,70</b> | <b>412,50</b>                                  | <b>0,00</b>                                | <b>115,85</b>                                      | <b>1,14%</b>                                     |

Ce tableau retraçant l'évolution des crédits de la mission « Défense » à structure constante fait apparaître **trois faits majeurs** :

- Il met en évidence l'importante **augmentation** des crédits du **titre 2**. Ils progressent de **1,94 %**, essentiellement du fait de l'augmentation des crédits de pensions (Les évolutions différenciées de ces crédits par programmes ne sont pas significatives, elles correspondent à des ajustements de la ventilation des crédits du titre 2, conformément aux leçons tirées de l'exécution 2006 et 2007). Cette augmentation, qui se produit malgré la diminution des effectifs, est due, en particulier, à l'accroissement des crédits de pension.

- Les crédits relevant du périmètre de la LPM (équipements neufs, infrastructure, MCO et études amont) augmentent de **0,73 %**.

- Les crédits de fonctionnement hors LPM et titre 2 diminuent de **1,51 %**.

## **2. 105,8 millions d'euros de mesure de périmètre et 110,4 millions d'euros de transfert**

- Les principales mesures de **périmètre** s'élèvent à **105,8 millions d'euros**, elles sont les suivantes :

- **requalification** de l'attribution de produits « prélèvements effectués sur les émoluments des personnels civils et militaires logés à l'étranger ou dans les collectivités d'outre-mer » en crédits budgétaires : **19 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 212 ;

- extension du périmètre des loyers budgétaires aux immeubles de bureaux : **86,8 millions d'euros** supplémentaires.

Les principaux **transferts externes** à la présente mission sont les suivants :

- le montant de transfert de crédits externes retenus en construction du projet de loi de finances pour 2008 s'élèvent à - **3,79 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- d'autres mesures de transferts externes présentés en construction budgétairement pas été retenue en base 2008, elles seront reportées en gestion 2008 à hauteur de - **18,71 millions d'euros** en autorisations d'engagement et - **19,76 millions d'euros** en crédits de paiement.

- Les principaux **transferts entre les programmes** de la présente mission sont les suivants :

- la création du **service hydrographique et océanographique de la marine** (SHOM). Le SHOM a été transformé en établissement public administratif le 11 mai 2007 afin de lui permettre d'assumer des fonctions

militaires et ses missions de service public. Les crédits ont été obtenus par **redéploiement** en construction budgétaire depuis le programme 178 et le programme 212. Le ministère des affaires étrangères contribue pour **0,55 million d'euros**. La dotation versée au SHOM en 2008 est de **39,85 millions d'euros**, rattachés à l'action 3 du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » ;

- la création du **service industriel aéronautique** (SIAé) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Il a vocation à rassembler au sein d'une organisation unique l'ensemble des acteurs étatiques du maintien en condition opérationnelle industrielle. Service de soutien, il sera rattaché organiquement au chef d'état-major de l'armée de l'air. Il adoptera le régime du compte de commerce par extension du compte de commerce 902 « exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'Etat ». Des transferts de crédits ont ainsi eu lieu entre les programmes 178 et 212, titre 2 et 3 hors LPM vers le titre 3 LPM du programme 178. Les transferts de crédits s'élèvent à **47 millions d'euros**, qui seront gérés par la SIMMAD qui passera des commandes au SIAé au coût complet.

## II. LE NIVEAU DE CRÉDIT ATTEINT EST-IL SATISFAISANT ?

### A. LA MISE EN PERSPECTIVE DU BUDGET DE LA DÉFENSE

**La France consacre 1,7 % de son PIB à ses dépenses militaires (hors gendarmerie).**

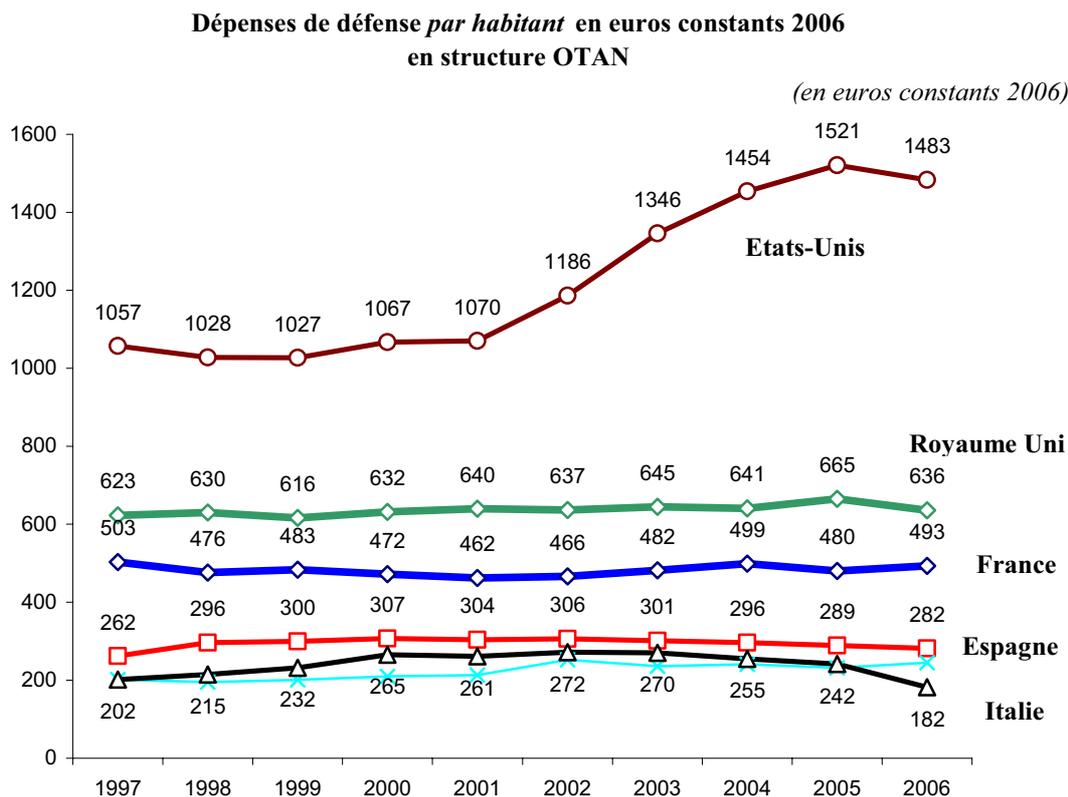
Les deux graphiques suivants permettent de situer l'effort de défense consenti par la France à la fois dans le temps et dans l'espace.

#### 1. Les dépenses françaises de défense par habitant sont trois fois moins importantes que les dépenses américaines

Le premier présente les **dépenses de défense par habitant** en euros constants et en structure OTAN, c'est-à-dire en ne retenant que 5 % des dépenses de la gendarmerie, ce qui correspond à son taux d'activité militaire.

L'effort consenti en faveur de la défense par les partenaires européens de notre pays ramené au nombre d'habitants est largement inférieur à l'effort français, à l'exception notable du Royaume-Uni. Les dépenses françaises sont passées de **503 euros** en 1997 à **462 euros** en 2001, diminuant de 8,1 % pour monter progressivement depuis et s'établir à **493 euros** en 2006, soit une hausse de 6,7 %. Les dépenses anglaises sont restées relativement stables sur la période et s'établissent à **636 euros** en 2006, soit **29,5 %** de plus que les dépenses françaises.

Les dépenses américaines étaient de **1.057 euros** en 1997, elles ont diminué jusqu'en 1999 et ont depuis suivi une voie ascendante jusqu'en 2005 pour atteindre 1.521 euros. En 2006 elles sont redescendues à **1.483 euros**, mais restent **trois fois supérieures** à l'effort consenti par la France par habitant en faveur de la défense.

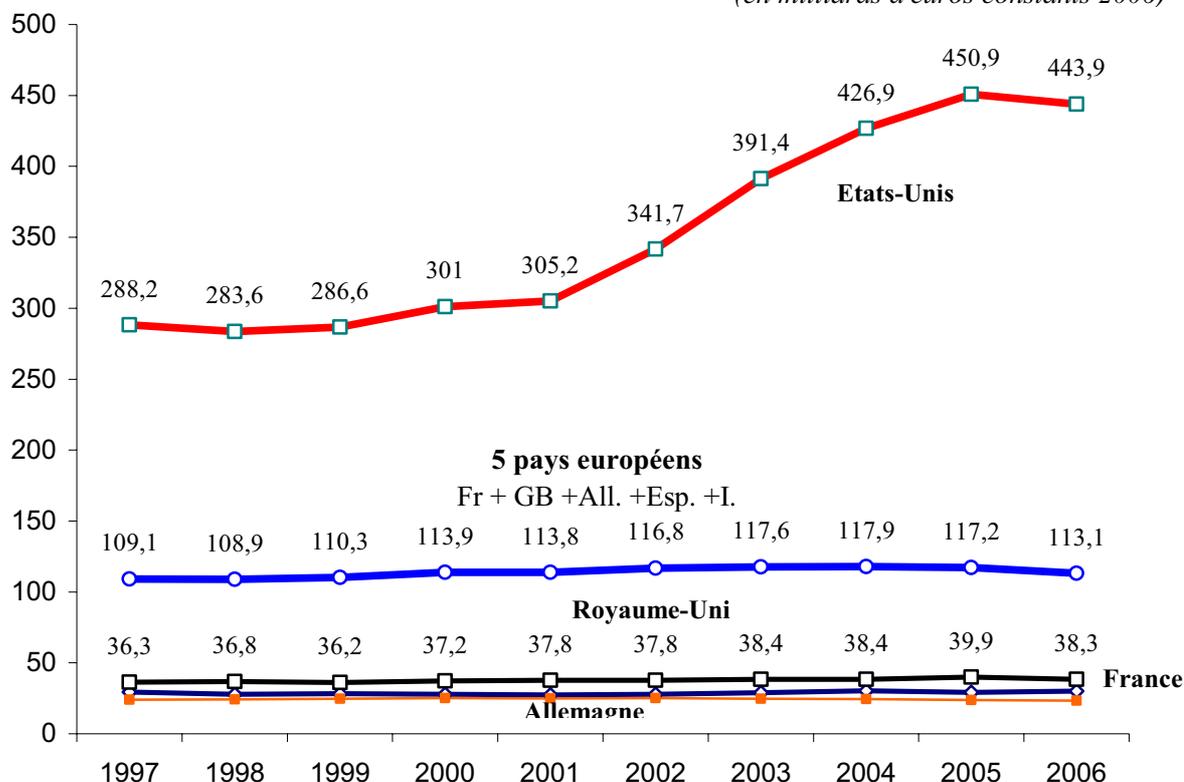


## 2. Les dépenses cumulées des 5 principaux budgets européens de défense n'atteignent que le quart du budget américain

Le second graphique présente l'évolution des **budgets de la défense** en structure OTAN et en milliards d'euros constants. La période analysée s'étend de 1997 à 2006.

### Evolution des budgets de la défense en structure OTAN

(en milliards d'euros constants 2006)



Il permet de comparer l'effort, en volume, consacré par **cinq pays européens** : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie au budget de la défense. Cet effort est resté à peu près stable sur la décennie puisqu'il passe de **109,1 milliards d'euros en 1997** à **113,1 milliards d'euros** en 2006. Dans le même temps le budget de la défense aux Etats-Unis passe de **288,2 milliards d'euros** à **443,9 milliards d'euros**, soit une **progression de 54 %**. Le budget de la défense des cinq pays européens précités (dont la population totale est comparable à celle des Etats-Unis) représentait un **tiers** du budget américain en 1997, il n'en représente plus qu'un **quart** depuis 2001. L'écart serait encore plus gigantesque en termes de recherche militaire.

Ces constatations posent un double problème : à l'Europe d'abord : quel doit être son effort de défense dans une perspective mondiale et comment le rendre efficace ? à la France ensuite : faut-il stabiliser l'effort financier consenti en faveur de la défense ou l'accroître en le faisant passer de **1,7 %** à **2 %** du PIB comme le Royaume-Uni sans que ce soit une solution de facilité visant seulement à éviter les indispensables réorientations et à reporter les remises en cause nécessaires de certains programmes ?

## **B. LES CONTRAINTES LIÉES À L'EXECUTION DE LA MISSION « DÉFENSE » EN 2007**

Le niveau de crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2008 pour la mission « Défense » ne reflète que de façon incomplète l'étendue des moyens mis à la disposition du ministère. Certaines dépenses sont évaluées de façon imparfaite en loi de finances initiale, et leur montant doit donc être majoré en cours d'année (tel est le cas des OPEX et des FREMM). A l'inverse certains crédits viennent abonder en complément le budget de la mission « Défense » sans apparaître dans le projet de loi de finances initiale : il s'agit des reports de crédit.

### **1. Améliorer la budgétisation des opérations extérieures OPEX : 275,5 millions d'euros manquants en 2007**

Vos rapporteurs spéciaux demandent depuis plusieurs années **l'amélioration de la budgétisation des surcoûts liés aux OPEX** (action 6 du programme 178 « Préparation et emploi des forces »). Il n'est pas normal que le ministère de la défense avance, en trésorerie, ces dépenses, dont le montant moyen annuel est désormais relativement prévisible. **Ce mode de gestion a de plus un grave inconvénient : il est pour partie à l'origine de la constitution de la bosse des reports de crédits, qui a atteint 2,8 milliards d'euros en 2004.**

Les mêmes mécanismes sont observés pratiquement tous les ans. Un décret d'avance intervient en fin d'année pour assurer le financement des OPEX. Il permet l'ouverture de crédits sur le titre 2 (ancien titre III au sens de l'ordonnance organique de 1959), gagée par l'annulation des sommes correspondantes sur le titre 5 (ancien titre V au sens de l'ordonnance organique de 1959). Les crédits annulés au titre 5 sont, en général, réouverts en loi de finances rectificative. Le ministère n'a alors pas le temps de consommer ces crédits rendus disponibles trop tardivement, ce qui a entraîné la constitution de reports de crédits. Cela gêne l'accomplissement des programmes d'armement et d'équipement prévus, et perturbe la réalisation de la loi de programmation militaire qui subit, chaque fois, un léger décalage dans le temps.

Les crédits alloués en loi de finances initiale au financement des OPEX sont passés de **100 millions d'euros** en 2005, à **175 millions d'euros** en 2006<sup>1</sup>. Ceci s'est avéré largement insuffisant. L'ouverture de crédits supplémentaires, par le décret d'avance n° 2006-1295 du 23 octobre 2006 portant ouverture et annulation de crédits sur lequel votre commission des finances a donné un avis favorable, en application de l'article 13 de la LOLF, a permis de couvrir l'intégralité des surcoûts liés aux OPEX en 2006. Les

---

<sup>1</sup> 250 millions d'euros étaient initialement prévus par le projet de loi de finances pour 2006, réduits de façon « optique » pour financer le plan banlieues.

crédits supplémentaires ouverts pour financer les OPEX ont atteint **452,53 millions d'euros**, l'annulation de crédits du titre 5 a été du même montant.

En 2007, les crédits de l'action 6 « Surcoûts liés au financement des OPEX » du présent programme s'élevaient à **360 millions d'euros**, et même à **375 millions d'euros** en incluant les 15 millions d'euros inscrits sur la mission « Sécurité » au programme « Gendarmerie nationale ». Le montant des surcoûts des OPEX, en 2007, est évalué à **681 millions d'euros**, contre **627 millions d'euros en 2006**.

La dotation prévue par la loi de finances initiale pour 2007 ne couvrait donc que **55 % des besoins de financement** des OPEX. Un décret d'avance, auquel votre commission vient de donner un avis favorable le 14 novembre 2007, prévoit l'ouverture de **272,5 millions d'euros** de crédits de paiement et **235,5 millions d'euros en autorisations d'engagement** pour financer le surcoût des opérations extérieures OPEX.

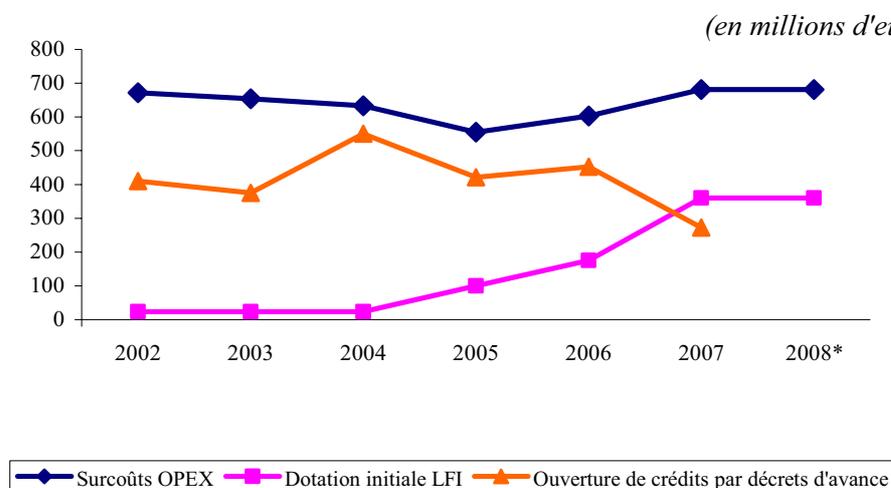
En 2008, le niveau de budgétisation initiale des surcoûts liés aux OPEX est stable, soit **360 millions d'euros** pour la mission « Défense »<sup>1</sup>. Si une OPEX devait prendre une certaine ampleur au Tchad et au Darfour, il semble peu probable que le montant total des surcoûts liés aux OPEX 2008 soit inférieur à celui de 2007. Dans ces conditions, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent s'estimer satisfaits de la stagnation de l'effort de budgétisation des opérations extérieures. Rappelons que l'objectif de votre commission était de dépasser **65 %** de budgétisation initiale du montant total des crédits consacrés aux interventions extérieures de l'armée française.

Il apparaît toutefois que des progrès ont été réalisés. Le graphique suivant présente la progression des surcoûts liés au financement des OPEX et l'amélioration de leur budgétisation en loi de finances initiale.

---

<sup>1</sup> *Compte non tenu d'un éventuel abondement de 100 millions d'euros annoncé par le gouvernement lors de la discussion générale du présent projet de loi de finances.*

### Financement des OPEX



Le tableau suivant montre que la part du financement des OPEX lié à l'ouverture de crédits par décret d'avance est en nette réduction, passant de 75 % du coût total des OPEX en 2005 et 2006 à 40 % en 2007. Cet effort doit être salué, mais il n'en demeure pas moins que la budgétisation initiale des surcoûts des OPEX doit être améliorée.

#### Part du financement des OPEX par décret d'avance de 2002 à 2007

(en millions d'euros)

|   | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008* |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|
| Surcoûts OPEX   | 672          | 654          | 633          | 555          | 603,35       | 681          | 681   |
| Dotation initiale LFI   | 24           | 24           | 24           | 100          | 175          | 360          | 3601  |
| Ouverture de crédits par décrets d'avance                                 | 410          | 375          | 550          | 421          | 452,53       | 272,5        |       |
| Pourcentage des crédits ouverts par décret d'avance / coût total des OPEX | <b>61,01</b> | <b>57,34</b> | <b>86,89</b> | <b>75,86</b> | <b>75,00</b> | <b>40,01</b> |       |

\*Estimations

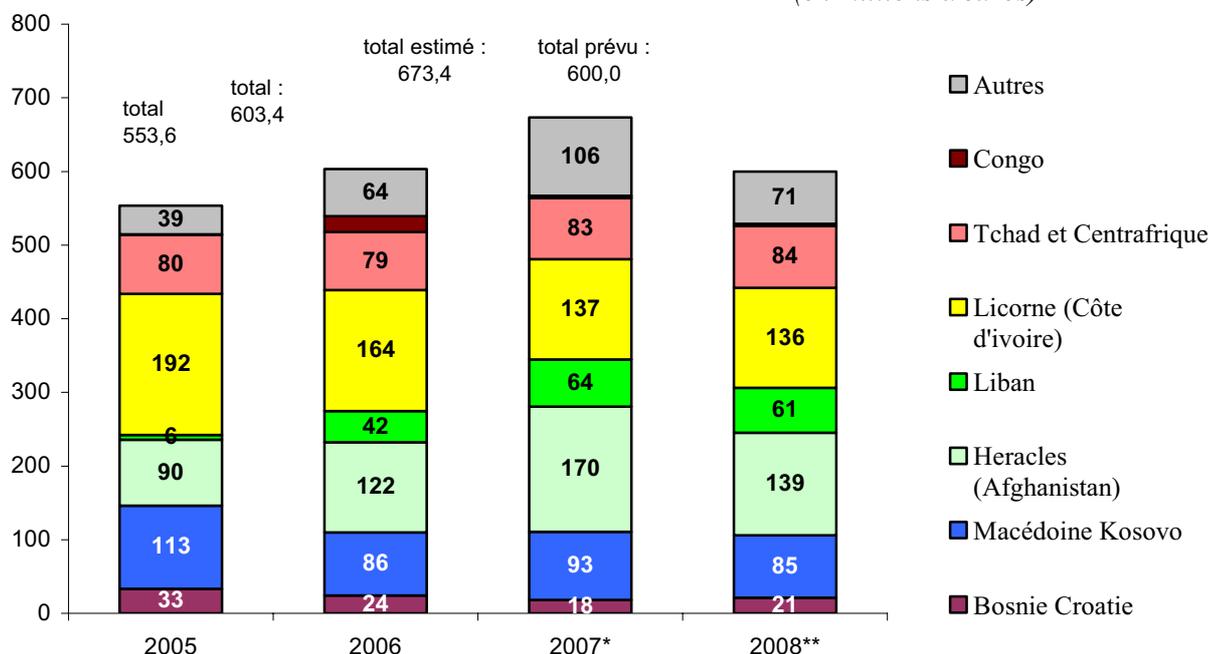
<sup>1</sup> Compte non tenu des 100 millions d'euros de crédits supplémentaires annoncés par le gouvernement lors de la discussion générale du présent projet de loi de finances au Sénat.

Les deux graphiques suivants présentent la décomposition des surcoûts des OPEX par théâtre d'opération de 2005 à 2008.

L'OPEX menée en Afghanistan représente **23,2 %** des surcoûts liés aux OPEX, celle qui se déroule en Côte d'Ivoire correspond à **22,6 %** du montant total des OPEX. Arrivent ensuite les opérations menées en Macédoine et en Tchad et Centrafrique pour environ **14,2 %** des OPEX. Enfin l'opération menée au Liban représente **10,2 %** du coût total des OPEX.

### Répartition du surcoût des OPEX par théâtre d'opérations

(en millions d'euros)



\* Le graphique a été réalisé avant la parution du décret d'avance précité et le montant des OPEX en 2007 est donc une estimation, donnée dans les réponses au questionnaire budgétaire.

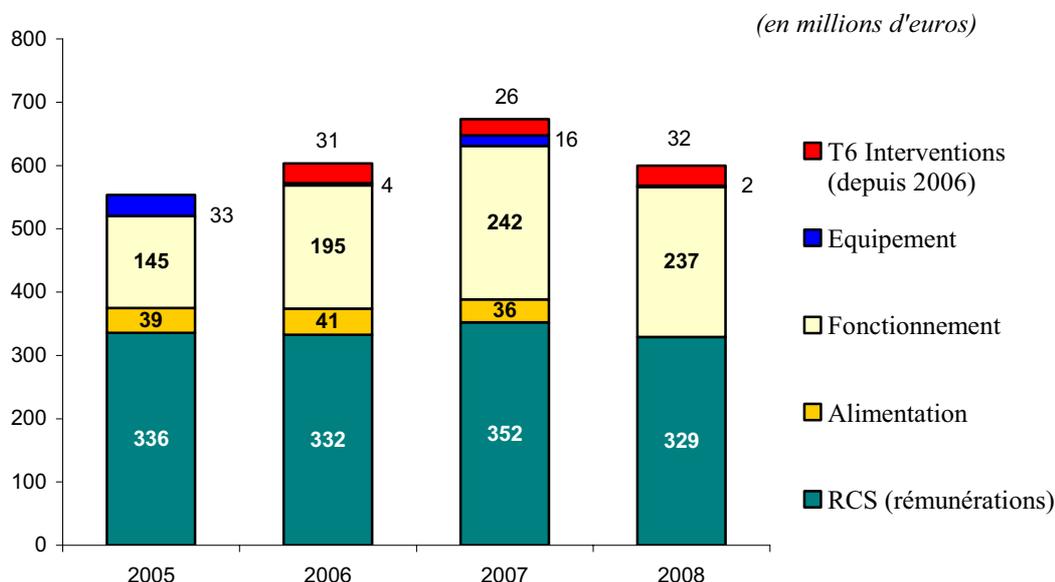
\*\* Estimations.

On parle de « surcoûts » ou « coûts additionnels » des OPEX lorsque n'est pris en compte que le différentiel entre le coût de l'opération sur le théâtre et le coût en métropole. Ainsi en est-il pour les dépenses de rémunérations et les charges sociales (RCS) pour lesquelles le coût additionnel correspond au paiement de l'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE)<sup>1</sup>.

Il est intéressant de noter que la structure des surcoûts liés aux OPEX a nettement évolué depuis 2005. En 2005, les surcoûts liés aux rémunérations et aux charges sociales représentaient **60,43 %** du montant total des surcoûts. Les dépenses de fonctionnement équivalaient à **26,1 %** des crédits consommés. En 2007, la part des surcoûts liés aux OPEX alloués aux rémunérations et aux charges sociales atteint **52,3 %**, celles dédiées aux dépenses de fonctionnement s'établit à **35,2 %**.

<sup>1</sup> 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 5, qui la plupart du temps n'auraient pas eu lieu en métropole.

### Répartition du surcoût des OPEX par types de coût



## 2. Vers une remise en cause de l'arbitrage relatif au financement des FREMM : 338 millions d'euros absents du projet de loi de finances rectificative pour 2007

On rappellera que la réalisation des fréquences européennes multi-missions (FREMM) n'était pas prévue par la LPM sous forme de crédits budgétaires. Le ministère de la défense devait cependant faire face au vieillissement de la flotte de surface, en particulier des fréquences anti-sous-marines et anti-aériennes<sup>1</sup> ; l'indisponibilité des bâtiments atteignait des niveaux élevés.

Une solution de « **financements innovants** » a alors été recherchée, puis abandonnée. Le **financement budgétaire** des FREMM a été confirmé et a donné lieu à un accord entre le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la défense.

Le coût<sup>2</sup> de la réalisation des FREMM sur la période de programmation en cours (2003-2008) a été évalué à **1,9 milliard d'euros**. Il a été décidé que le **ministère de la défense en financerait les 6/19<sup>èmes</sup> par redéploiement des crédits de l'agrégat LPM**, et que le **ministère de l'économie pourvoierait à l'inscription des 13/19<sup>èmes</sup> restants sur le budget du ministère de la défense, en crédits supplémentaires**. Ce partage de financement est une transposition des normes en vigueur au Royaume-Uni

<sup>1</sup> Le programme initial de quatre fréquences anti-aériennes de type « Horizon » a été réduit à deux, avec substitution de deux FREMM.

<sup>2</sup> Le coût global du programme est de l'ordre de 4,6 milliards d'euros pour les huit premières FREMM.

pour le financement des partenariats public-privé (30 % sont financés par le ministère qui bénéficie du PPP et 70 % sont financés par l'ouverture de crédits supplémentaires par le ministère des finances), la LPM prévoyant initialement un financement innovant.

Les 6/19<sup>èmes</sup> sont inscrits en loi de finances initiale, les 13/19<sup>èmes</sup> de crédits supplémentaires, nécessaires à la couverture des factures de l'année, sont inscrits en **loi de finances rectificative**, selon l'arbitrage rendu sur la question par le précédent Président de la République.

Dans le projet de loi de finances pour 2007, le programme FREMM était doté de **127,9 millions d'euros** en crédits de paiement et 292,4 millions d'euros en autorisations d'engagement. En loi de finances rectificative pour 2007, **338 millions d'euros** auraient dû être ouverts afin de permettre le financement des 13/19<sup>èmes</sup> restants pour l'année. **Vos rapporteurs spéciaux ont constaté, avec étonnement, que le projet de loi de finances rectificative pour 2007, déposé le 21 novembre 2007, ne contient aucune disposition de ce type. Ils s'interrogent, par conséquent, sur le mode de financement des FREMM en 2007.** Dans le projet de loi de finances pour 2008, le programme FREMM est doté de **182,17 millions d'euros**, le coût global du projet devrait atteindre **614 millions d'euros**. Ce sont donc **431,83 millions d'euros** qui devraient être inscrits en loi de finances rectificative pour 2008 si les modalités de l'arbitrage précité étaient maintenues.

### **3. L'augmentation prévisible du montant des reports de crédits : 1,7 milliard d'euros**

Dès l'examen de la loi de finances initiale pour 2005, vos rapporteurs spéciaux avaient mesuré l'ampleur des enjeux budgétaires et financiers découlant de l'augmentation des reports de crédits. Ils ont souligné la nécessité de résoudre cette situation afin de permettre la bonne exécution de la LPM.

Les reports de crédits de l'actuelle LPM ont fortement **augmenté** en 2003 et en 2004 avant d'entamer un mouvement de diminution présenté dans le tableau suivant. Toutefois, ce mouvement semble connaître une légère détérioration en 2007.

#### **Evolution des reports de crédits**

*(en milliards d'euros)*

|                           | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Reports de crédits</b> | 0,9         | 1           | 0,8         | 1,5         | 2,8         | 1,9         | 1,5         | 1,7         |

### **La réduction des reports de crédits de 2004 à 2006**

*Le montant des reports de crédits a été réduit à 1,996 milliard d'euros à la fin 2005 grâce à deux mesures : le « transfert » de crédits du titre V vers le titre III et l'autorisation donnée au ministère de la défense de ne pas respecter la norme annuelle de dépense, afin d'engager la résorption des reports de crédits.*

*D'abord, en 2005, le décret d'avance du 26 septembre 2005 a prévu l'ouverture de 611 millions d'euros au titre III, gagés par une annulation de crédits au titre V. Il s'agit, pour l'essentiel, de crédits de paiement non utilisés en provenance de la précédente LPM.*

*En second lieu et afin de permettre la réalisation de la LPM, le ministre de la défense a été autorisé à dépenser 220 millions d'euros de plus que la dotation inscrite en loi de finances initiale en 2005 majorée des fonds de concours. Il s'agit d'une autorisation de consommer des reports de crédits sur ce titre, issue d'un arbitrage politique et n'ayant pas donné lieu à un acte juridique particulier.*

*Au total ces mesures ont permis en 2005 une résorption des reports de crédits à hauteur de 861 millions d'euros. Cet effort a été poursuivi en 2006<sup>1</sup>, puisque l'arbitrage politique rendu en 2005 prévoit que les reports de crédits devront être consommés avant la fin de la période de programmation en 2007. Le ministre de la défense a d'ailleurs rappelé l'engagement devant votre commission des finances, le 25 octobre 2005, de consommer l'intégralité des crédits reportés afin de permettre la bonne exécution de la LPM.*

*En 2006, le ministère de la défense a de nouveau reçu l'autorisation de ne pas respecter la norme annuelle de dépenses. De plus, l'ouverture de 452,53 millions d'euros au titre 2, par le décret d'avance d'octobre 2006 précité, a été gagée par une annulation de crédits au titre 5. Il s'agit, à hauteur de 184 millions d'euros, de reports de crédits de la précédente LPM. A la fin de l'exécution 2006, le montant des reports de crédits devrait avoir diminué et s'élever à 1,2 milliard d'euros, qui pourraient être consommés en 2007 (l'article 39 du projet de loi de finances pour 2007 prévoit que le montant des reports de crédits du programme 146 pourra être supérieur à la limite fixée par la LOLF).*

En 2007, la mission « Défense » a bénéficié d'une augmentation de 2,25 %. Il convient d'y ajouter 300 à 400 millions d'euros de fonds de concours.

Les crédits initialement mis en réserve, selon les dispositions prévues par la LOLF, pour un montant de **1,1 milliard d'euros** ont finalement été libérés en fin d'année.

Pour financer les OPEX, **275,5 millions d'euros** ont été ouverts par décret d'avance, ils ont été gagés par l'annulation d'un montant équivalent de crédits sur le programme 146 « Equipement des forces » qui pourraient être réouverts en loi de finances rectificative pour 2007. Le ministère n'aurait alors

---

<sup>1</sup> La loi de finances pour 2006 a, de plus, prévu une dérogation à la limitation du montant des crédits reportables fixée par la LOLF, afin de permettre au ministère de la défense de consommer les crédits reportés en 2005. L'article 15 de la LOLF prévoit que les crédits de paiement disponibles en fin d'année ne peuvent être reportés, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, que dans la limite globale de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut toutefois être majoré par une disposition ad hoc en loi de finances.

pas la possibilité d'utiliser les crédits ouverts tardivement, auxquels auraient dû s'ajouter, de surcroît, les crédits ouverts pour le financement des 13/19<sup>èmes</sup> de coût total pour 2007 du programme FREM s'ils avaient été ouverts en loi de finances rectificative pour 2007.

Il semble donc que le niveau des reports de crédits au début de 2008 soit supérieur à celui de 2007. Pour les résorber, il faudrait donner au ministère de la défense l'autorisation de dépenser des crédits supplémentaires. Dans le contexte de réelle contrainte budgétaire que connaît la France, ce ne peut être qu'au prix d'un effort d'économie des autres ministères. En effet, la norme de dépense annuelle fixée par l'autorisation budgétaire du Parlement doit être respectée pour le budget général de l'Etat pris dans son ensemble. **La résorption des reports de crédits inscrits au budget du ministère de la défense aurait donc comme contrepartie une réduction équivalente des dépenses des autres ministères.**

**C. LES CONTRAINTES LIÉES AU VOLUME DES ENGAGEMENTS FERMES À COUVRIR ULTÉRIEUREMENT EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

Les **contraintes** pesant sur la mission « Défense » sont présentées dans le tableau suivant.

Evolution 2006-2008 des restes à payer sur engagements et échéancier des paiements

(en millions d'euros)

|  | Pr 144<br>(prospective) | PR 146<br>(équipement) | PR 178<br>(emploi des f.) | PR 212<br>(soutien) | TOTAL<br>Mission |
|--|-------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------|------------------|
| <b>ENGAGEMENTS</b>                           |                         |                        |                           |                     |                  |
| RESTE A PAYER fin 2006                       | 1 472,5                 | 35 310,7               | 6 762,0                   | 1 703,0             | 45 248,2         |
| Engagements 2007-2008 - paiements 2007-2008* | 130,2                   | 252,0                  | 733,7                     | 648,2               | 1 764,2          |
| <b>PREVISION DU RESTE A PAYER fin 2008</b>   | <b>1 602,7</b>          | <b>35 562,8</b>        | <b>7 495,7</b>            | <b>2 351,2</b>      | <b>47 012,4</b>  |
| *estimation                                  |                         |                        |                           |                     |                  |
| <b>PAIEMENTS après 2008</b>                  |                         |                        |                           |                     |                  |
| PAIEMENTS à envisager en 2009                | 786,1                   | 10 231,0               | 4 289,1                   | 1 347,7             | 16 653,9         |
| PAIEMENTS à envisager en 2010                | 507,6                   | 8 092,6                | 1 704,4                   | 416,3               | 10 720,9         |
| PAIEMENTS à envisager après 2010             | 309,0                   | 17 239,2               | 1 502,2                   | 587,4               | 19 637,7         |
| <b>TOTAL PAIEMENTS à envisager &gt;2008</b>  | <b>1 602,7</b>          | <b>35 562,8</b>        | <b>7 495,7</b>            | <b>2 351,4</b>      | <b>47 012,5</b>  |

Les engagements fermes générant des paiements ultérieurs, c'est-à-dire le reste à payer<sup>1</sup> au 31 décembre 2006 s'élèvent pour le total de la mission « Défense » à **45,248 milliards d'euros**. Vos rapporteurs constatent avec satisfaction que ce montant a été révisé conformément à leurs observations formulées lors de l'examen de la loi de règlement pour 2006 par suppression de plus de 10 milliards d'engagements inscrits à tort en doubles comptes dans le rapport annuel de performance de 2006.

<sup>1</sup> L'expression « reste à payer » est employée par commodité de langage. Il ne s'agit pas de retard de paiement, mais de l'étalement normal des paiements liés à un engagement, tel la passation d'un marché d'équipement.

Le reste à payer à la fin de 2008 devrait atteindre **47,012 milliards d'euros**, en augmentation de **3,9 % par rapport à fin 2006**.

Pour la première fois, le « bleu » présente l'estimation des crédits de paiement qui pourraient être consacrés en 2009, en 2010 puis après 2010 aux engagements non couverts au 31 décembre 2008. Le reste à payer sur engagements effectifs fin 2008 serait couvert en paiements à hauteur de 35,4 % en 2009, 22,8 % en 2010 et 41,8 % après 2010. Vos rapporteurs spéciaux insistent sur le fait que ces prévisions ne prennent pas en compte les engagements nouveaux qui seront pris en 2009 et en 2010 et qui s'ajouteront à la contrainte financière pesant sur la mission « Défense ».

## CHAPITRE II

### LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT EN FAIBLE AUGMENTATION MAIS RATIONALISÉES

#### I. LES EMPLOIS ET LES CRÉDITS DU TITRE 2

Les dépenses de **personnel** augmentent de **1,26 %** entre 2007 et 2008 pour s'établir à **18,299 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. A structure constante, l'augmentation est de 1,94 %.

##### *A. UN PLAFOND D'EMPLOIS EN NETTE DIMINUTION*

Le plafond d'emplois du ministère de la défense est réduit, passant de **329.907** équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2007, à **320.612** ETPT en 2007. La diminution nette est de **9.295** ETPT pour la mission « Défense », soit **29 %** des réductions d effectifs du budget général.

Cet effort de rationalisation des dépenses de personnel est très important. Il est présenté dans le tableau suivant et se décompose ainsi :

- A hauteur de **26 %** du total, il s'agit de l'application du plan d'économies de personnel, soit une réduction de **2.426 ETPT pour la seule mission « défense »**. Il convient de noter que le ministère de la défense procède en 2008, comme toutes les administrations à une diminution de ses effectifs par le non remplacement de la moitié des départs à la retraite. Ces diminutions représentent un effort de **6.037 emplois pour l'ensemble du ministère**, soit **3.037** équivalents temps plein<sup>1</sup> travaillés répartis de manière équilibrée entre le personnel civil (621 ETPT) et le personnel militaire (2.416 ETPT).

- **68,8 %** des réductions d'effectifs correspondent à la suppression de **postes vacants ou non réalisés, soit 6.395 ETPT (2.588 postes vacants ont été supprimés en 2007)**. Le ministre de la défense, entendu par votre commission le 30 octobre 2007 dans le cadre de la préparation de la discussion budgétaire, estime que la suppression des postes non pourvus impose une gestion des personnels en **flux tendus, mais ne nuit pas à l'accomplissement des missions assignées aux forces militaires**.

---

<sup>1</sup> On suppose que les économies de personnel s'étalent régulièrement sur l'année, de 0 en début d'année à 6.000 fin décembre, ce qui correspond en moyenne à 6.000 équivalents temps plein travaillés.

Viennent enfin la **création** de **31 ETPT**, dont 24 au service de santé des armées et 8 à la direction générale de la sécurité extérieure, le **transfert** de **29 ETPT** au profit de l'école du personnel paramédical essentiellement, et des mesures de **réorganisation**, entraînant la sortie du plafond ministériel d'emploi de **534 ETPT**, dont 525 ETPT afin de permettre la transformation du SHOM en établissement public, et 9 ETPT transféré du centre de formation de Brest vers l'Ecole nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement (ENSIETA).

**EVOLUTION DU PLAFOND MINISTERIEL D'EMPLOIS**

| REPARTITION PAR PROGRAMMES<br>ET PAR TYPES DE PERSONNEL | Exécution<br>2006 | PEA 2007       | PEA 2008       | variation<br>2008/2007 |
|---|-------------------|----------------|----------------|------------------------|
| <b>PERSONNEL MILITAIRE</b>                              |                   |                |                |                        |
| 144 (Prospective)                                       | 4 632             | 4 729          | 4 597          | -132                   |
| 146 (Equipement)  | 3 889             | 3 911          | 3 630          | -281                   |
| 178 (Emploi des forces)                                 | 238 912           | 241 636        | 236 064        | -5 572                 |
| 212 (Soutien)   | 2 475             | 2 548          | 2 480          | -68                    |
| <b>S/TOTAL MILITAIRES</b>                               | <b>249 908</b>    | <b>252 823</b> | <b>246 771</b> | <b>-6 052</b>          |
| <b>PERSONNEL CIVIL</b>                                  |                   |                |                |                        |
| 144 (Prospective)                                       | 4 281             | 4 387          | 4 203          | -184                   |
| 146 (Equipement)  | 11 766            | 12 126         | 11 183         | -943                   |
| 178 (Emploi des forces)                                 | 51 907            | 52 873         | 50 808         | -2 065                 |
| 212 (Soutien)   | 7 586             | 7 699          | 7 647          | -52                    |
| <b>S/TOTAL PERS.CIVIL</b>                               | <b>75 539</b>     | <b>77 084</b>  | <b>73 841</b>  | <b>-3 243</b>          |
| <b>TOUS PERSONNELS</b>                                  |                   |                |                |                        |
| 144 (Prospective)                                       | 8 913             | 9 116          | 8 800          | -316                   |
| 146 (Equipement)  | 15 655            | 16 036         | 14 813         | -1 223                 |
| 178 (Emploi des forces)                                 | 290 819           | 294 508        | 286 872        | -7 636                 |
| 212 (Soutien)   | 10 061            | 10 247         | 10 127         | -120                   |
| <b>TOTAL MISSION</b>                                    | <b>325 447</b>    | <b>329 907</b> | <b>320 612</b> | <b>-9 295</b>          |

Décomposition de la variation 2008/2007

| plan<br>d'économies                                      | réduction<br>emplois<br>vacants | création<br>d'emplois | transferts | mesures de<br>réorganisation |
|--|---------------------------------|-----------------------|------------|------------------------------|
| -22  |                                 |                       |            |                              |
| -118   |                                 |                       |            |                              |
| -1 673   |                                 |                       |            |                              |
| -59  |                                 |                       |            |                              |
| <b>-1 872</b>  | <b>-3 999</b>                   |                       |            |                              |
| -12  |                                 |                       |            |                              |
| -232   |                                 |                       |            |                              |
| -260   |                                 |                       |            |                              |
| -50  |                                 |                       |            |                              |
| <b>-554</b>  | <b>-2 396</b>                   |                       |            |                              |
| -34  | -298                            | 8                     | 8          |                              |
| -350   | -821                            |                       | -43        | -9                           |
| -1 933   | -5 058                          | 24                    | -143       | -525                         |
| -109   | -218                            |                       | 207        |                              |
| <b>-2 426</b>  | <b>-6 395</b>                   | <b>31</b>             | <b>29</b>  | <b>-534</b>                  |
| <b>Créations d'emploi</b>                                |                                 | <b>31</b>             |            |                              |
| pour DGSE  |                                 | 8                     |            |                              |
| pour SSA   |                                 | 24                    |            |                              |
| <b>Solde des transferts externes</b>                     |                                 |                       | <b>29</b>  |                              |
| au profit de l'école du personnel paramédical            |                                 |                       | 21         |                              |
| divers   |                                 |                       | 8          |                              |
| <b>Mesures de réorganisation</b>                         |                                 |                       |            | <b>-534</b>                  |
| transformation du SHOM en établissement public           |                                 |                       |            | -525                         |
| transfert du centre de formation de Brest vers l'ENSIETA |                                 |                       |            | -9                           |

Lors de son audition, le ministre a précisé que les réductions d'effectifs porteront sur les fonctions d'administration et de soutien afin de préserver la capacité opérationnelle des forces armées. La RGPP devra proposer des réformes d'interarmisation et de mutualisation qui permettront la réduction des effectifs et l'amélioration de l'efficacité des forces. Le ministre a indiqué qu'un de ses objectifs essentiels était la **réduction de la proportion** des effectifs civils et militaires du ministère qui se consacre à **des fonctions de soutien non opérationnel**, encore proche de **40 %**. S'inspirant du modèle anglais, cette proportion pourrait descendre à **30 %**.

#### ***B. LES MESURES DE GESTION DES PERSONNELS : 102 MILLIONS D'EUROS***

L'ensemble des mesures retenues pour 2008 en faveur du personnel du ministère permet de poursuivre les plans de revalorisation indiciaire et indemnitaire en cours, tout en consentant un effort important de revalorisation au profit des échelons de rémunération les plus bas. Avec l'annuité 2008, ce sont au total **460 millions d'euros** qui auront été consacrés à ces objectifs depuis 2002, soit une moyenne annuelle de 77 millions d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une **revalorisation importante de la condition du personnel** puisque l'enveloppe de mesures catégorielles nouvelles prévues atteint un montant de **102 millions d'euros**. Les principales mesures relatives à la gestion des personnels en 2008 sont les suivantes :

- **soutenir les militaires du rang et des jeunes sous-officiers** : **39 millions d'euros**<sup>1</sup> seront consacrés dès 2008, à la revalorisation des parcours indiciaires des caporaux et caporaux-chefs (échelles de solde 2 et 3), ainsi que les deux premiers échelons du grade de gendarme et des sergents, échelle rémunérée de solde 3<sup>2</sup>. Il s'agit de la première étape de la réforme statutaire en cours. Elle se poursuivra dans le cadre de la rénovation des statuts particuliers dont l'entrée en vigueur est prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;

- **renforcer l'attractivité des carrières et la fidélisation du personnel** : les mesures prévues en 2008 représenteront **28,98 millions d'euros** (3,98 millions d'euros pour le fonds de consolidation de la professionnalisation<sup>3</sup> -FCP- et 25 millions d'euros pour le plan d'amélioration de la condition militaire -PACM-). Ainsi, l'objectif de revalorisation de l'indemnité pour charge militaire (ICM) de + 35 % pour la région parisienne et

---

<sup>1</sup> 5,82 millions d'euros s'ajouteront à ces crédits, issus de la mission « Sécurité » (programme « Gendarmerie nationale »).

<sup>2</sup> Sur la base des recommandations formulées par le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM).

<sup>3</sup> Ceci permettra de financer la quatrième tranche des revalorisations des indices sommitaux des majors, des sous-officiers et des caporaux-chefs pour 3,98 millions d'euros. En 2008, ces mesures concerneront près de 20.000 militaires non officiers. La mise en œuvre complète de ces mesures s'échelonnera jusqu'en 2012.

de + 23 % pour la province sera-t il atteint en 2008 par le renforcement de l'aide apportée au logement ;

- **assurer la reconversion des militaires<sup>1</sup>** : le principal objectif de cette politique est l'accès à l'emploi civil des militaires. En 2008, **14,9 millions d'euros** seront consacrés notamment à l'orientation de 8.000 militaires, à l'inscription de 500 militaires dans un parcours d'accompagnement vers l'entreprise et à la mise en place d'une formation professionnelle pour 3.500 stagiaires ;

- **promouvoir les qualifications du personnel civil : 15,9 millions d'euros** (hors pensions) sont dédiés à cette action. Ainsi ce sont **98,2 millions d'euros** qui auront été consacrés au plan de promotion professionnelle du personnel civil depuis 1998 ;

- **améliorer l'attractivité des emplois civils du ministère de la défense : 0,6 million d'euros** seront alloués en 2008 au personnel civil, au titre de l'indemnité de performance (0,2 million d'euros) et de la revalorisation du dispositif de la rémunération au mérite (0,4 million d'euros). De nombreuses indemnités seront également revalorisées, pour un montant total de **5,1 millions d'euros**. Enfin, **3,94 millions d'euros** bénéficieront à des mesures de revalorisation de la masse salariale des personnels civils<sup>2</sup> ;

- **dynamiser le déroulement de carrière et la promotion sociale : 1,95 million d'euros** permettra d'optimiser la gestion des compétences et des carrières (0,57 million d'euros) et des postes d'avancement (1,38 million d'euros) dans les filières technique et administrative.

### ***C. LES PRIMES REPRÉSENTENT 37 % DES SOMMES PERÇUES PAR LES MILITAIRES***

Suite aux recommandations de l'audit de modernisation sur la gestion des centres payeurs des armées, du 2 octobre 2006, pour les militaires, la fusion de toutes les informations « Ressources humaines » nécessaires à l'établissement de la paye est en bonne voie. Elle est déjà réalisée pour les personnels civils (logiciel Alliance). L'armée de terre compte encore 5 centres de paye comprenant 150 à 200 personnes. La RGPP devra favoriser la rationalisation des moyens consacrés à la paye des militaires.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité connaître l'importance des primes dans les rémunérations des militaires, ce que montre le tableau suivant qui précise en particulier le montant des primes « opérationnelles ».

---

<sup>1</sup> En 2006 et 2007, l'ensemble des aides à la reconversion a augmenté. Cette progression s'est traduite par une amélioration notable, en 2006, du taux de reclassement des militaires en secteur privé (+ 4 %), une diminution du nombre d'anciens militaires au chômage (- 2,6 %) et du coût de leurs indemnités (- 3,8 %).

<sup>2</sup> Dont 3 millions d'euros pour les cadres et techniciens technico-commerciaux de la délégation générale pour l'armement.

**Bilan 2006 des rémunérations et indemnités des personnels militaires**

| <b>Programmes et mission</b> | <b>(1) Total<br/>rémunérations<br/>et indemnités</b> | <b>(2)<br/>Rémunérations<br/>principales</b> | <b>(3) Primes et<br/>indemnités non<br/>opérationnelles</b> | <b>(4)<br/>Indemnités<br/>opérationnelles</b> | <b>(5) Primes et<br/>indemnités en %<br/>du total</b> |
|------------------------------|--|--|---|---|---|
| 144 (Prospective)            | 171,8  | 91,5   | 79,7  | 0,6   | 46,7%   |
| 146 (Equipement)             | 170,0  | 109,0  | 60,9  | 0,2   | 35,9%   |
| 178 (Emploi des forces)      | 7 648,6  | 4 832,2                                      | 2 391,5   | 424,9   | 36,8%   |
| 212 (Soutien)                | 105,2  | 67,8   | 36,8  | 0,6   | 35,5%   |
| <b>Total mission défense</b> | <b>8 095,6</b>                                       | <b>5 100,5</b>                               | <b>2 568,8</b>  | <b>426,2</b>                                  | <b>37,0%</b>  |

(1) Rémunérations principales = solde de base + NBI + ISSP

(4) Indemnités opérationnelles = indemnités de service en campagne + OPEX

Il apparaît que les rémunérations principales représentent **63 %** du total des soldes perçues par les personnels militaires, les primes et indemnités s'élevant à **37 %** de ces soldes.

***D. UN EFFORT STABLE EN FAVEUR DE LA RÉSERVE : 123 MILLIONS D'EUROS***

Les effectifs et les crédits de rémunérations et charges sociales (RCS) alloués à la réserve restent stables en 2008. Les RCS s'élèveront à **123 millions d'euros** en 2008 (comme en 2007, contre 110 millions d'euros en 2006), permettant de poursuivre la montée en puissance de la réserve militaire. Les **réservistes**, au nombre de 55.910 fin 2006, devraient être **68.500** en 2008, contre **62.220** en 2007, soit une progression de plus de **10 %**. L'effectif cible est de 94.150 réservistes, prévu en 2012.

Précisons que l'adoption de la loi n° 2006-449 du 18 avril 2006, modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, a favorisé un **usage plus souple** de la réserve grâce à l'augmentation des durées de service, l'abaissement du préavis de droit commun vis-à-vis de l'employeur, la création d'une clause de réactivité et l'encouragement aux formations à vocation militaire et civile.

De même, la loi de finances rectificative de décembre 2005<sup>1</sup>, créant un crédit d'impôt pour les employeurs autorisant leurs salariés à participer aux activités de la réserve, a permis de **renforcer l'efficacité des réservistes**<sup>2</sup>.

L'activité moyenne annuelle par réserviste demeurera stable autour de **21 jours** en 2008.

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

<sup>2</sup> Le crédit d'impôt, plafonné à 30.000 euros par entreprise, est égal à 25 % de la différence entre le montant du salaire brut journalier du réserviste (dans la limite de 200 euros) versé par l'employeur lors des périodes de réserve effectuées hors congés, et la rémunération brute journalière perçue au titre de ces périodes de réserve. Le dispositif fiscal devrait avoir un coût de 1 million d'euros en 2006 et 2 millions d'euros en 2007.

## ***E. LES DÉPENSES DE PENSION AU SEIN DU TITRE 2***

Le montant des cotisations de pensions affectées à la mission « Défense » et incluses dans les dépenses de personnel du titre 2 s'élève à **6,818 milliards d'euros**. Ces cotisations de pensions correspondent aux cotisations-retraite salariales et patronales.

Le montant des pensions « en périmètre ministère » atteint **9,191 milliards d'euros**. Le nombre de **pensionnés militaires** (ayants-droit et ayants-cause) a progressé, de 1998 à 2005, de 4,2 %, puis a **diminué de 0,5 %** pour s'établir à 513.000 pensionnés en 2008. Le montant des **pensions versées** a continué de **progresser** entre 2005 et 2007, de **3,1 %** en euros courants et **0,08 %** en euros constants, pour s'établir à **8,4 milliards d'euros courants en 2007**.

Le nombre de **pensionnés ouvriers de l'Etat**, soit **94.200 personnes**, a **diminué de 5,9 %** depuis 1998. Le montant global de leurs pensions atteint **1,5 milliard d'euros** (courants), soit une progression de **22,2 %** depuis 1998 (et une augmentation limitée à 7,3 % en euros constants sur la même période).

Vos rapporteurs spéciaux soulignaient dès l'année dernière que le rapport entre militaires actifs et militaires pensionnés était assez défavorable, s'établissant à **0,8 actif** pour un militaire pensionné en 2007, et **0,7 actif en 2010**. Le rapport démographique pour les personnels civils se dégrade également, soit **1,6 actif** pour un fonctionnaire pensionné en 2007 et **1,3 actif en 2010**. En conséquence, les taux de « contribution employeur » de l'Etat au compte d'affectation spéciale « Pensions » ont augmenté, passant de 49,9 % en 2006 à 50,74 % en 2007 puis **55,71 %** en 2008 au titre des personnels civils, et 100 % en 2006 à 101,05 % en 2007 et **103,5 %** en 2008 au titre des personnels militaires.

La fixation du taux résulte du **besoin de financement** du Compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et de l'assiette indiciaire. La réduction des effectifs en 2007 a contribué à augmenter le taux de cotisations, il en sera de même en 2008. Les 160 millions d'euros d'économie attendus des réductions d'effectifs en 2008 ne concernent que les traitements d'active et non des économies sur la part pensions (ce qui se traduit donc par une augmentation du taux de cotisations). Ceci s'explique par le fait qu'il ne s'agit pas d'un système de régime de pensions mais bien d'un système de subventions d'équilibre d'un compte d'affectation spéciale.

## ***F. LE CAS PARTICULIER DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES***

Placé sous **l'autorité du chef d'état-major des armées**, au sein du programme 178 « Préparation et emploi des forces », le service de santé des armées (SSA) a pour mission le soutien des forces armées, tant en opérations extérieures que sur le territoire national.

Ses crédits sont regroupés au sein de la sous-action 05-80 « Fonction santé » de l'action 5 « Logistique interarmées » du programme 178. Leur gestion est unifiée au sein d'un **BOP spécifique**. Les crédits de paiement de la sous-action 05-80 augmentent de **3,6 %** entre 2007 et 2008, pour s'établir à **849,57 millions d'euros (1.309 millions d'euros)**, attributions de produits comprises).

Les crédits de personnel s'élèvent à **662,77 millions d'euros**, ceux de fonctionnement à **166,16 millions d'euros** et ceux d'investissement à **20,64 millions d'euros**.

En dehors d'un **sous-effectif conjoncturel en officiers militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA)** lié à la montée en puissance du corps, le **sous-effectif militaire** est principalement lié à un déficit en **médecins et en personnels paramédicaux** (infirmier anesthésiste, manipulateurs d'électroradiologie médicale, etc.).

En 2007, la cible en effectifs des médecins des armées est de **2.237** pour un effectif réalisé au 31 mai de 2.012, soit un **sous-effectif de 225**. Le sous-effectif au 31 mai 2007 se répartit en 17,8 % dans les forces et 9,5 % dans les HIA et centres d'expertises. Pour y faire face, le SSA a initié des **recrutements complémentaires** de médecins ayant soutenu leur thèse, avec des résultats mitigés.

L'accélération des départs constatés ces dernières années et la difficulté de procéder à un recrutement complémentaire s'expliquent, en grande partie par la **forte attractivité du secteur civil** (privé et public) plus marquée encore dans les spécialités sensibles (radiologie, urgentiste, anesthésie réanimateur...) A titre d'exemple, des départs importants des radiologues sont constatés depuis plusieurs années : 7 en 1999, 12 en 2000, 8 en 2001, puis 14 en 2002, 6 en 2003, 9 en 2004, 9 en 2005, 10 en 2006 et 6 en 2007.

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit la **création de 24 postes** au profit du SSA, ce qui lui permettra de poursuivre la mutation entreprise lors de la professionnalisation des armées.

Comme les unités des armées, le SSA est amené à contribuer aux **OPEX**, à hauteur **des effectifs d'un hôpital militaire entier** (soit environ 1.500 personnels mobilisés sur l'année), ce qui est conséquent pour un service qui compte 9 HIA. L'activité du SSA en OPEX est présentée en annexe.

Le déroulement des **grands programmes d'infrastructure** du service de santé des armées ne pose pas de problème. L'opération hôpital Sainte-Anne de Toulon, classée majeure, reste prioritaire. Les dérives calendaires et budgétaires sont supportables. L'opération relative à l'HIA Begin se poursuit normalement. L'opération de mise aux normes incendie et de restructuration de l'HIA du Val-de-Grâce subi un décalage calendaire d'environ six mois. Les opérations nouvelles infrastructures prévues par le projet de loi de finances pour 2008 sont les suivantes :

- poursuite de la deuxième tranche de travaux de l'opération hôpital Sainte-Anne de Toulon ;

- début des opérations de restructuration du service de psychiatrie et de l'opération de refonte de l'alimentation et de la distribution électriques à l'HIA Clermont Tonnerre ;

- rénovation des réseaux électriques secondaires à l'HIA Laveran ;

- mise aux normes de sécurité et modernisation des ascenseurs et monte charges de l'HIA Robert Picqué ;

- amélioration de la sécurité incendie et l'extension de l'unité de parasitologie de Institut de Médecine Tropicale du Service de Santé des Armées - Le Pharo.

## **II. UN DÉCALAGE « MAÎTRISÉ » ENTRE LES EFFECTIFS PRÉVUS PAR LA LPM ET LES EFFECTIFS RÉALISÉS**

### ***A. L'APPARITION D'UN DÉCALAGE À PARTIR DE 2006***

En ce domaine, la défense doit se conformer au modèle « Armées 2015 » qui a servi de base de construction à la LPM précédente pour les années 1997 à 2002 et à la LPM en cours d'exécution pour les années 2003 à 2008. Ce modèle détermine le nombre d'hommes « projetables » par armée.

L'article 3 de la loi de programmation militaire prévoyait, pour la période 2003 à 2008, une augmentation des effectifs civils et militaires inscrits au budget du ministère de la défense, de **437.069** à **446.653** personnes.

Le ministère de la défense a en réalité stabilisé ses effectifs à un niveau lui permettant de poursuivre l'exécution de ses missions, tout en participant pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses, en particulier en matière d'emplois publics. Le tableau suivant, extrait du rapport d'exécution 2007 de la loi de programmation militaire 2003 – 2008, met en évidence le décalage existant pour les années précédentes.

### Effectifs du ministère

|             | Effectifs prévus par la LPM |        |         | Effectifs budgétaires                         |        |         | Effectifs réalisés                        |                       |                        |
|-------------|-----------------------------|--------|---------|---|--------|---------|---|-----------------------|------------------------|
|             | Militaires                  | Civils | Total   | Militaires                                    | Civils | Total   | Militaires                                | Civils                | Total                  |
| <b>2003</b> | 356 074                     | 80 995 | 437 069 | 356 105                                       | 81 468 | 437 573 | 347 617                                   | 77 211                | 424 828                |
| <b>2004</b> | 356 901                     | 80 995 | 437 896 | 356 752                                       | 81 037 | 437 789 | 349 532                                   | 77 358                | 426 890                |
| <b>2005</b> | 359 579                     | 81 140 | 440 719 | 356 632                                       | 80 278 | 436 910 | 347 806                                   | 76 299                | 424 105                |
|             |                             |        |         | PMEA retraité en périmètre LPM <sup>(1)</sup> |        |         | Retraités en périmètre LPM <sup>(2)</sup> |                       |                        |
| <b>2006</b> | 361 957                     | 81 285 | 443 242 | 354 260                                       | 79 345 | 433 605 | 348 194                                   | 75 675                | 423 869                |
| <b>2007</b> | 364 319                     | 81 429 | 445 748 | 352 793                                       | 77 478 | 430 270 | 348 209<br>(prévision)                    | 75 090<br>(prévision) | 423 299<br>(prévision) |
| <b>2008</b> | 365 080                     | 81 573 | 446 653 | 345 648                                       | 74 057 | 419 705 |   |                       |                        |

(1) A compter de 2006, la mise en œuvre de la LOLF modifie la référence budgétaire et le périmètre étudié. Les effectifs du ministère sont désormais exprimés en plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA). De façon à pouvoir établir une comparaison avec la LPM, le PMEa a été retraité par soustraction des emplois qui n'étaient pas prévus dans le périmètre de la LPM (- 6.724 emplois théoriques correspondant aux effectifs du compte de commerce du service de maintenance aéronautique ainsi que certaines populations jusqu'alors sans emploi budgétaire associé - PRL, apprentis, vacataires, certains Berkani, certains élèves militaires).

(2) Sur les 6.724 théoriques, 6.344 ont été réalisés.

Un certain **décalage** entre les effectifs budgétaires et les effectifs fixés par la LPM est perceptible depuis 2006. Il s'élevait alors à **3 %** des effectifs prévus par la LPM, soit une différence de **2.913 personnes**, mais l'écart était beaucoup plus important en termes d'effectifs réalisés. En 2007, cet écart s'est creusé jusqu'à atteindre 8.754 personnes. En 2008, il s'élève à 26.948 personnes. Encore faut-il tenir compte, d'une part, des **changements de périmètre** induits par la réforme budgétaire et, d'autre part, de **l'adaptation des objectifs de la LPM à la variation annuelle du référentiel<sup>1</sup>** (VAR) décidée par le Conseil de défense chaque année.

#### **B. ... DONT LES CONSÉQUENCES SEMBLENT MAÎTRISÉES**

Comme cela a déjà été précisé, la participation du ministère de la défense à l'effort de réduction des personnels employés par l'Etat est le fruit d'une politique dynamique de gestion des ETPT qui n'obère pas la capacité de l'armée à remplir la mission qui lui est assignée par la LPM.

Le ministère de la défense avait préparé la réforme budgétaire et avait anticipé le passage de la gestion en effectifs à la **gestion en masse salariale**, d'un point de vue comptable. D'un point de vue militaire, c'est une **réflexion capacitaire** qui détermine les besoins et l'inscription volontariste du ministère dans une **stratégie de réforme ministérielle active** lui a permis de réduire ses effectifs en préservant sa capacité à remplir les missions de défense du territoire et de projection en OPEX qui sont les siennes.

<sup>1</sup> Rappelons que la VAR tire les conséquences de l'évolution des besoins capacitaires en fonction du niveau de menace estimé, et des arbitrages budgétaires nécessaires en période budgétaire contrainte.

### III. LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PERMET DE RESPECTER LA NORME DE DÉPENSE

A structure constante, les dépenses de fonctionnement hors LPM (pour le maintien en condition opérationnelle) et hors dépenses de personnel du titre 2 diminuent de - 1,51 % en crédits de paiement et de - 6,79 % en autorisations d'engagement. Après avoir présenté cette évolution, vos rapporteurs spéciaux souhaitent mettre en avant deux thèmes particuliers au sein des dépenses de fonctionnement : les externalisations et la dotation en carburant.

#### A. L'AJUSTEMENT DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME 178 N'A PAS RÉDUIT LE TAUX D'ACTIVITÉ DES FORCES

Le programme 178 « Préparation et emplois des forces » regroupe 71 % des crédits de fonctionnement-matériel (hors personnel et hors LPM) de la mission « Défense ». Le tableau ci-dessous a été établi par vos rapporteurs spéciaux à partir des données « touffues » du projet annuel de performances, dont la synthèse est parfois difficile à établir, du fait de multiples transferts et en présence de données parfois imprécises et incertaines, telles les dépenses issues du produit des cessions du Service de santé des armées<sup>1</sup> (SSA) relevant de l'action 5. Ce tableau présente les moyens affectés à chacune des trois armées ainsi que ceux relevant des actions de commandement commun (action 1) et de soutien (action 5). Ces crédits sont présentés à la fois en fonction de leur destination et de leur nature<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Le projet annuel de performances fait état de 110 millions d'euros en 2007 et de 170 millions d'euros en 2008 de crédits « issus du produit des cessions du SSA ».

<sup>2</sup> A ces crédits de fonctionnement-matériel s'ajoutent ceux relevant de l'enveloppe LPM, qui concernent notamment l'entretien programmé des matériels et qui seront présentés ultérieurement. On en rappelle dans cette note l'importance pour mémoire.

Répartition des crédits du programme 178 relevant de la LPM

(en millions d'euros)

|                                  | Action 2<br>Terre | Action 3<br>Marine | Action 4<br>Air | Actions<br>1 + 5 | Programme 178<br>PLF 2008 |
|----------------------------------|-------------------|--------------------|-----------------|------------------|---------------------------|
| Développement                    | 2,8               | 4,4                | 89,0            | 20,9             | 96,1                      |
| Fabrication                      | 188,0             | 86,1               | 1 123,10        | 116,9            | 1 397,20                  |
| Entretien programmé du matériel  | 557,8             | 1 117,40           | 39,4            | 16,4             | 1 714,50                  |
| Entretien programmé du personnel | 147,5             | 18,1               | 27,3            |                  | 192,9                     |
| Infrastructure                   | 12,0              |                    |                 | 49,8             | 12,0                      |
| Munitions                        | 100,9             | 119,4              |                 |                  | 220,3                     |
| <b>Total (LPM)</b>               | <b>1 008,9</b>    | <b>1 345,3</b>     | <b>1 278,70</b> | <b>204,0</b>     | <b>3 632,90</b>           |

Répartition prévisionnelle des crédits de fonctionnement (hors LPM) du programme 178

(en millions d'euros)

| Coûts synthétiques : Répartition par destination | Action 2 Terre | Action 3 Marine | Action 4 Air | Actions 1 + 5 | Programme 178 PLF 2008 |
|--|----------------|-----------------|--------------|---------------|------------------------|
| Coûts liés à l'homme                             | 387,8          | 160,4           | 221,8        | 256,7         | 1 026,60               |
| Coûts liés à la structure                        | 212,1          | 82,9            | 64,6         | 93,2          | 452,8                  |
| Coûts liés à l'activité                          | 139,6          | 195,9           | 291,8        | 116,4         | 743,8                  |
| Coûts spécifiques                                | 2,8            | 2,8             | 6,9          | 60,3          | 72,7                   |
| <b>Total (hors LPM)</b>                          | <b>742,3</b>   | <b>441,9</b>    | <b>585,1</b> | <b>526,7</b>  | <b>2 295,90</b>        |
| <b>Répartition par nature</b>                    |                |                 |              |               |                        |
| Alimentation                                     | 101,7          | 57,9            | 51,0         | 13,2          | 223,9                  |
| Carburant opérationnel                           | 41,6           | 89,6            | 215,0        |               | 346,2                  |
| Compensatrice SNCF                               | 67,4           | 23,2            | 32,9         | 5,5           | 129,0                  |
| Entretien immobilier                             | 104,7          | 33,3            | 23,7         | 70,1          | 231,8                  |
| Autres dépenses                                  | 425,9          | 237,7           | 262,5        | 330,9         | 1 256,90               |
| Dépenses financées sur produit cessions          |                |                 |              | 106,9         | 106,9                  |
| <b>Total (hors LPM)</b>                          | <b>741,3</b>   | <b>441,6</b>    | <b>585,1</b> | <b>526,7</b>  | <b>2 294,60</b>        |

L'évolution de ces crédits, telle qu'elle apparaît dans le PAP, est assez difficile à cerner avec précision pour les raisons déjà indiquées (impact des transferts et de l'utilisation des produits de cessions). **Le tableau ci-dessous fait apparaître néanmoins un effort réel d'économies pour les trois armées.** Vos rapporteurs spéciaux sont particulièrement attentifs aux procédures dérogatoires d'utilisation décentralisée au niveau des unités d'une partie de ces crédits (masses et avances de trésorerie alimentation). **Ils ont procédé à plusieurs contrôles sur pièces et sur place pour apprécier la réforme engagée à titre expérimental dans le domaine des masses<sup>1</sup> et vous proposeront un amendement à ce sujet.**

Evolution des crédits de fonctionnement (hors LPM), titre 2 et OPEX

(en millions d'euros)

| Par armées              | Exécution 2006  | LFI 2007        | PLF 2008        | Evolution 2008/2007 (en %) |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| Action 2 Terre          | 828,4           | 770,4           | 741,3           | - 3,8                      |
| Action 3 Marine         | 474,1           | 453,9           | 441,9           | - 2,6                      |
| Action 4 Air            | 632,7           | 598,5           | 585,1           | - 2,2                      |
| Actions 1 et 5 autres   | 328,4           | 406,7           | 526,7           | ?                          |
| <b>Total (hors LPM)</b> | <b>2 263,50</b> | <b>2 229,40</b> | <b>2 295,00</b> |                            |

Source : projet annuel de performances « Défense »

Les crédits de fonctionnement-matériel conditionnent, avec ceux de maintien en condition opérationnelle qui seront présentés dans le chapitre III, le niveau d'entraînement et d'activité opérationnelle des forces. Les économies réalisées doivent, en effet, être des économies structurelles qui ne

<sup>1</sup> Communication du 24 octobre 2007 devant la commission des finances sur l'école navale de Brest et les procédures dérogatoires des dépenses de l'armée.

se traduisent pas par une diminution des taux d'activité. L'indicateur 6-1 du programme annuel de performances permet de contrôler si cet objectif est atteint. Son évolution est retracée dans le tableau suivant.

**Niveau de réalisation des objectifs de préparation  
et d'activité opérationnelle des forces**

|               | Indicateur n° 6-1                                 | Exécution<br>2005 | Exécution<br>2006 | Prévision<br>révisée<br>2007 | Prévision<br>2008 | Cible<br>2009 | Cible<br>LPM |
|---------------|---|-------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|---------------|--------------|
| <b>Terre</b>  | Jours d'activité par homme                        | 96                | 96                | 96                           | <b>96</b>         | 96            | <b>100</b>   |
|               | <i>dont avec matériels organiques</i>             | 40                | 40                | 46                           | 46                | 46            | 50           |
|               | Heures de vol pilote d'hélicoptère                | 160               | <b>169</b>        | 160                          | <b>160</b>        | 160           | <b>180</b>   |
| <b>Air</b>    | Heures de vol par pilote de chasse                | 171               | 175               | 178                          | <b>180</b>        | 180           |              |
|               | Heures de vol par pilote de transport             | 281               | 284               | 290                          | <b>320</b>        | 320           |              |
|               | Heures de vol par pilote d'hélicoptère            | 187               | 190               | 195                          | <b>200</b>        | 200           |              |
| <b>Marine</b> | Jours de mer par bâtiment                         | 92                | 92                | 97                           | <b>97</b>         | 97            |              |
|               | Jours de mer par bâtiment de haute mer            | 108               | 109               | 109                          | <b>109</b>        | 109           |              |
|               | Heures de vol pilote de chasse                    | 183               | 167               | 180                          | <b>180</b>        | 180           |              |
|               | Heures de vol pilote de chasse qualifié nuit      | 203               | 196               | 220                          | <b>220</b>        | 220           |              |
|               | Heures de vol par pilote d'hélicoptère            | 204               | 217               | 220                          | <b>220</b>        | 220           |              |
|               | Heures de vol par équipage de patrouille maritime | 350               | 342               | 350                          | <b>350</b>        | 350           |              |

Vos rapporteurs spéciaux insistent sur le fait que les prévisions pour l'année en cours (2008) doivent constituer, non une cible, mais une **prévision jugée compatible avec les crédits budgétaires demandés** et la disponibilité des matériels **par le responsable du programme**, et sous réserve de l'évolution des prix (du carburant notamment). L'assurance d'une cohérence entre les objectifs physiques de préparation et d'activité opérationnelle proposés et les crédits demandés est nécessaire à la bonne information du Parlement.

S'agissant de l'armée de terre, l'état-major des armées, pour réduire les engagements destinés à l'entretien programmé des matériels aériens, a contenu l'activité aérienne de l'armée de terre à un niveau inférieur à l'objectif initial de la LPM (de 180 heures à 160 heures de vol par pilote).

S'agissant de l'armée de l'air, le potentiel d'utilisation des aéronefs devrait être sensiblement le même qu'en 2007. Toutefois, le déroulement des activités du premier semestre 2007 indique que les objectifs fixés devront faire l'objet de beaucoup d'attention en ce qui concerne la **flotte de transport** (disponibilité très problématique des C130, vieillissement du parc des avions ravitailleurs C135).

### **La question du remplacement des avions ravitailleurs C135**

La future loi de programmation militaire devra clarifier les modalités de remplacement des avions ravitailleurs. La flotte actuelle, constituée de 14 ravitailleurs C135, doit en effet être remplacée compte tenu de l'obsolescence du matériel, des coûts de soutien élevés et d'un déficit capacitaire au regard des nouveaux besoins de l'armée.

Le financement du renouvellement et du soutien de cette flotte peut être réalisé selon diverses modalités : acquisition pure et simple de matériel, contrat de services, ou combinaison de ces premières options *via* la mise au point d'un mécanisme de financement innovant.

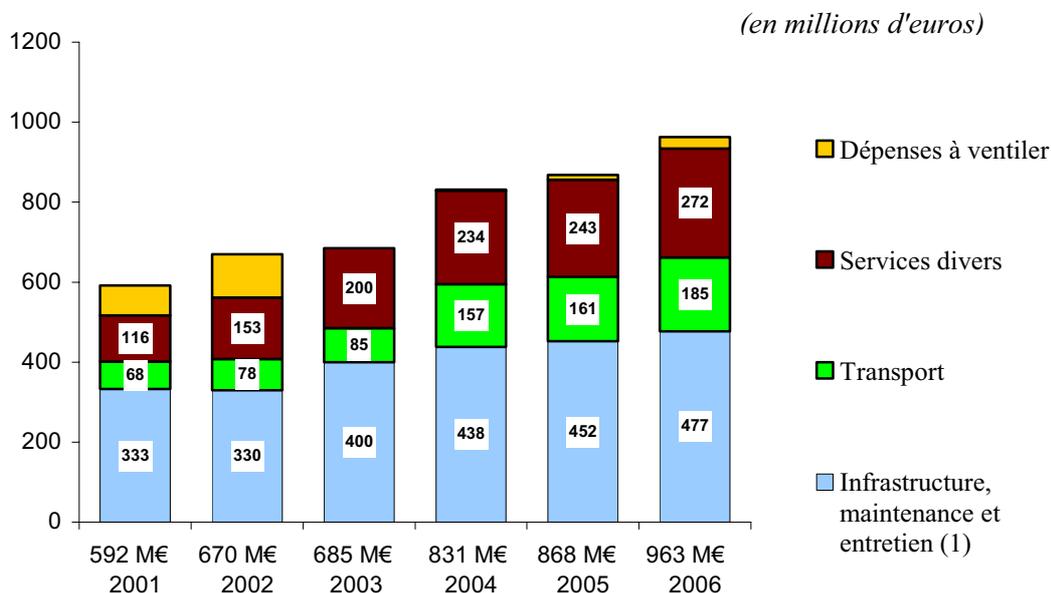
Dans cette perspective, et compte tenu des enjeux financiers, vos rapporteurs spéciaux estiment que cette question devra faire l'objet d'un examen approfondi à l'occasion de la discussion du futur projet de loi de programmation militaire.

S'agissant de la marine nationale, l'amélioration sensible de la disponibilité technique des bâtiments devrait permettre de tenir les engagements initiaux de 2007 pour l'ensemble de la flotte (sous réserve de l'évolution du coût des carburants). En revanche les tensions sur le financement du maintien en condition opérationnelle (MCO) et la rénovation des SEM (super étendards) ont pesé sur l'activité de la chasse embarquée avec un déficit en crédit d'heures de vol. En 2008, l'entraînement des pilotes des flottilles embarquées devra être modifié pendant le grand carénage du PAN Charles de Gaulle (avec le cas échéant, un entraînement sur les porte-avions américains et brésilien (ex Foch), seuls porte-avions à catapultes et brins d'arrêt).

### ***B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'EXTERNALISATION***

Les dépenses d'externalisation du ministère de la défense ont largement augmenté, passant de **592 millions d'euros** en 2001 à **963 millions d'euros** en 2006, soit une augmentation de **62,5 %** en cinq ans, comme le montre le graphique suivant.

### Evolution des dépenses d'externalisation du ministère



(1) Infrastructure + maintenance + fluides +propreté + déchets

L'essentiel des dépenses externalisation concerne l'infrastructure, la maintenance et l'entretien, soit **477 millions d'euros** et **49,5 %** du total des dépenses externalisées.

Les **principales externalisations** mises en place jusqu'à présent sont présentées dans l'encadré suivant.

#### **Les principales externalisations déjà réalisées**

##### **L'externalisation de la flotte de véhicules de la gamme commerciale**

Ce projet dont la notification à General Electric est intervenue en décembre 2006, consiste à confier au secteur privé l'acquisition, le financement, la gestion et la maintenance du parc de véhicules légers de la gamme commerciale (20.120 véhicules).

Au-delà de l'économie directe qu'il procure, le projet devrait se traduire par une amélioration du service à l'utilisateur, une réactivité accrue, l'instauration d'un véritable contrôle de gestion et une mise à niveau des normes environnementales les plus récentes.

Le contrat se déroule de manière satisfaisante et les premières livraisons sont intervenues en avril 2007.

##### **L'externalisation de la mise à disposition et de la maintenance des avions-école de la base de Cognac.**

Elle s'inscrit dans un cadre global qui vise à optimiser le cursus de formation des élèves pilotes de chasse et de transport. L'état-major de l'armée de l'air a conduit ce projet en collaboration avec la SIMMAD (« Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère ») avec comme idée maîtresse d'obtenir à la fois une amélioration de la performance et une réduction des coûts de la formation. C'est pourquoi la démarche a consisté à appréhender la formation des pilotes de chasse et de transport dans sa globalité afin d'en optimiser le cursus.

*Cette externalisation permet des gains financiers substantiels, notamment par l'amélioration de la disponibilité des appareils utilisés (gain attendu à hauteur de 35 % par rapport au coût de l'activité en régie). Par ailleurs, une meilleure formation, permettra d'économiser par la suite des heures de vols lorsque les pilotes effectuent leur spécialisation (chasse ou transport).*

***La location de deux avions TLRA***

*Celle-ci est destinée à combler le déficit opérationnel induit par le retrait du service des DC8. Le marché a été notifié le 22 juillet 2005 et les deux avions sont entrés en service en juillet 2006 pour le premier et en janvier 2007 pour le second.*

*Source : extrait des réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux*

Des projets de grande envergure sont prévus pour 2008 : le déménagement de l'école **nationale supérieure de techniques avancées** (ENSTA) sur le site de l'école polytechnique. Dans le cadre de ce projet, le ministère pourra faire appel à des dispositifs innovants, comme le recours à une occupation temporaire du domaine public et la location des bâtiments avec option d'achat (AOT-LOA). En effet, grâce à la LPM, le ministère de la défense a la possibilité de recourir, en matière immobilière, à la procédure des baux emphytéotiques administratifs (BEA) et à celle des autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT).

Vos rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler que le régime de TVA applicable aux opérations d'externalisation en renchérit le coût par rapport aux dépenses effectuées directement par le ministère, ce qui en réduit l'intérêt apparent pour la défense (les recettes de TVA étant incluses dans le budget général). Ils ont également constaté que le recours aux externalisations posait parfois quelques problèmes dans les unités en période d'économies de fonctionnement dans la mesure où il s'agissait de dépenses « inéluctables » non susceptibles de réduction.

***C. LA DOTATION EN CARBURANT***

Les prix du pétrole ont pratiquement doublé entre 2004 et 2006 et triplé entre 2003 et 2006. Ils ne cessent d'augmenter depuis, et les prévisions pour 2008 ne contredisent pas cette tendance.

Le ministère de la défense a pris jusqu'à présent trois types de mesures :

- l'accroissement des dotations budgétaires ;
- la réduction des consommations compatibles avec les besoins d'entraînement des forces ;
- et la mise en place depuis septembre 2005 d'une **politique de couverture par des instruments financiers à terme.**

Cette politique aurait dû permettre de garantir aux armées un volume de carburant minimum à budget donné. Il s'agit en effet d'une couverture à terme contre les fluctuations excessives à la hausse pour tout ou partie du volume nécessaire aux armées. Afin de réduire l'investissement nécessaire pour réaliser ce type d'opération et de limiter les risques opérationnels, le ministère de la défense, en accord avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, a confié à l'Agence France Trésor le soin d'exécuter ses instructions et d'en assurer le suivi. La fixation de l'horizon de couverture, du montant, du calendrier et du niveau des prix relève de la décision du ministère de la défense.

La stratégie ministérielle en la matière consiste à : *« Permettre de fournir aux armées un volume de carburant minimum à budget donné. Il s'agit donc de s'assurer, en couvrant tout ou partie du volume nécessaire aux armées, d'un niveau d'activité minimum, dans une optique d'assurance contre les fluctuations excessives à la hausse. »*.

Cette stratégie, élaborée par un **comité des risques** en fonction des besoins opérationnels des armées, peut être revue par ce dernier en fonction de l'évolution des principaux facteurs économiques et financiers influant sur le cours du pétrole. Ce comité comprend l'état-major des armées, les états-majors d'armées, la direction des affaires financières du ministère, le service d'essence des armées, le contrôle général des armées, ainsi que des experts spécialistes des marchés pétroliers.

L'objectif retenu pour 2007 était la couverture de **80 %** des besoins, avec un budget prime de 15 millions d'euros. Le niveau actuellement couvert est de **65 %**.

En ce qui concerne l'année 2006, **72 %** des achats ont été couverts pour une dépense correspondant au paiement des primes d'option de **6,25 millions d'euros**. Le résultat net de la couverture 2006 (dépenses pour le paiement des primes-remboursement par les organismes financiers) représente un coût de **4,17 millions d'euros**.

Ce système, unique pour une administration, a pour but de se protéger contre les fluctuations excessives à la hausse. Selon le ministère : *« il ne s'agit aucunement d'un instrument de spéculation destiné à gagner de l'argent ou à « en dépenser moins » par un jeu de prise de positions plus ou moins risquées. Il reste encore perfectible, notamment à cause des contraintes imposées par le cadre étatique, et il est encore trop récent pour tirer des conclusions sur son niveau d'efficacité »*.

En réalité, le dispositif ainsi élaboré par le ministère pour se prémunir contre le risque de fluctuations conjoncturelles, ne permet pas, quel que soit son intérêt, de résoudre les déséquilibres structurels inhérents à la courbe haussière continue du prix du baril et des produits raffinés (notamment du carburacteur) et à l'accroissement parfois très rapide de l'activité des forces liée à la conjoncture géopolitique. Vos rapporteurs spéciaux ont appris par ailleurs avec intérêt que la marine nationale avait, au cours de 2007,

reconstitué une partie de ses stocks en s'approvisionnant directement et à des moments opportuns grâce à ses pétroliers sur le marché international.

Rappelons de plus, que l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2006<sup>1</sup> a instauré une **exonération de taxe intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP) jusqu'au 31 décembre 2008. Sera exonéré le carburant utilisé pour les activités ou les opérations militaires, conformément à la directive européenne 2003/96 relative à la taxation des produits pétroliers.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent vivement que les services du ministère de la défense leur aient transmis trop tardivement les informations qu'ils souhaitaient recevoir, pour les années 2001 à 2008, sur la consommation de carburant, l'évolution des stocks de carburant, l'évolution du prix du pétrole, la répartition entre carburants opérationnels de carburant non opérationnel.

Les dotations « carburants opérationnels » pour les années 2006 à 2008 sont présentées dans le tableau ci-dessous.

**La dotation en carburant opérationnel**

*(en millions d'euros courants)*

|               | <b>LFI 2006</b> | <b>LFI 2007</b> | <b>PLF 2008</b> |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Air</b>    | 186,26          | 226,18          | 214,99          |
| <b>Terre</b>  | 61,65           | 47,38           | 41,57           |
| <b>Marine</b> | 70,38           | 86,48           | 89,59           |
| <b>Total</b>  | <b>318,29</b>   | <b>360,04</b>   | <b>346,15</b>   |

L'estimation des besoins budgétaires en carburants opérationnels pour 2008 est fondée sur un cours de baril de Brent à 65 dollars avec une parité de 1,3 dollar/euro.

#### **IV. LE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE ET LE TAUX DE DISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE**

##### **A. LES CRÉDITS DE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE (MCO) : 3,38 MILLIARDS D'EUROS**

La loi de programmation militaire pour les années 2003-2008 a visé à restaurer la disponibilité des matériels pour **améliorer le niveau opérationnel** des forces et garantir un niveau d'entraînement adapté des militaires. L'effort en vue de la restauration de la disponibilité des matériels s'est traduit par une **augmentation significative des crédits** dédiés à l'entretien programmé des matériels **à partir de 2003**.

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006.

Les efforts financiers réalisés étaient nécessaires, dans **l'attente des livraisons de matériels neufs**, pour compenser :

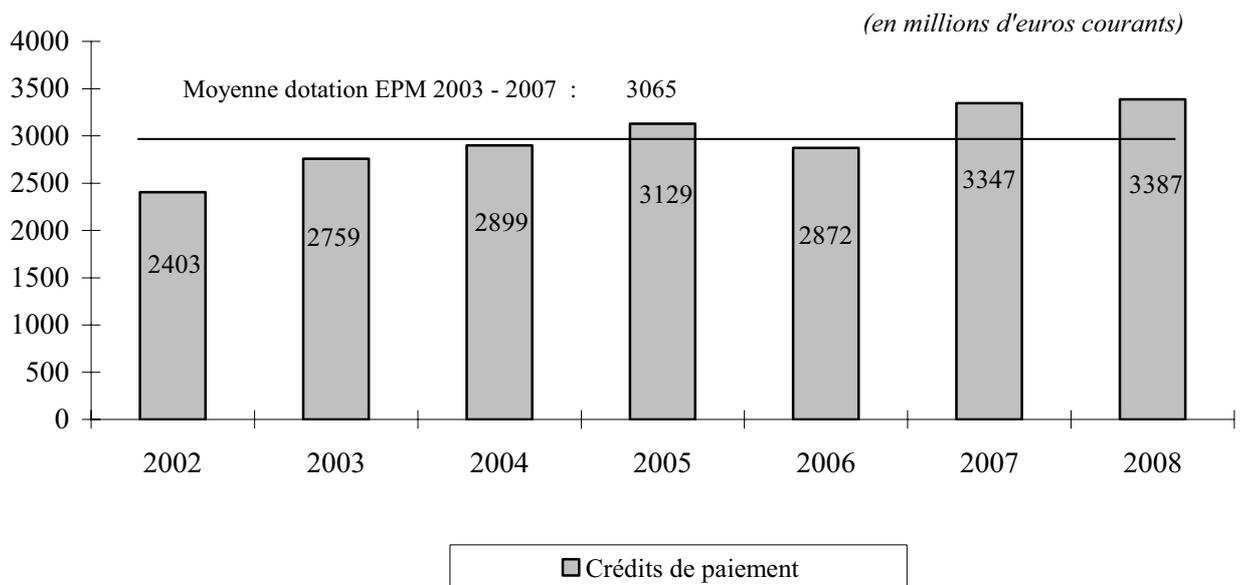
- l'augmentation des **prix contractuels** à prestations égales (monopole industriel, hausse des coûts des matières premières, etc.) ;

- l'accroissement continu des besoins liés au MCO des **systèmes d'information et de communication** (95 millions d'euros en 2003 et 194 millions d'euros en 2007, **200 millions d'euros** en 2008) ;

- le coût plus élevé du soutien des matériels nouveaux, dû à leur **sophistication** ;

- et l'utilisation intensive, en particulier en **OPEX**, de parcs vieillissants.

**Crédits consacrés à l'EPM en LFI + LFR (crédits de paiement)**  
**Dotations moyennes 2003-2007 : 3.065 millions d'euros**



Source : rapport d'exécution 2007 de la loi de programmation militaire 2003-2008

Le tableau précédent présente les crédits de paiement consacrés à l'entretien programmé du matériel depuis les années 2003, soit en moyenne **3,06 milliards d'euros** par an. En 2008, la dotation consacrée au MCO atteindra **3,387 milliards d'euros**.

## **B. LES RÉSULTATS EN TERMES DE DISPONIBILITÉ TECHNIQUE**

Le bon fonctionnement des matériels, traduit en taux de disponibilité technique, conditionne **l'efficacité** d'une armée moderne. Le maintien à un haut niveau de ce taux de disponibilité constitue un **objectif** du programme 178, « Préparation et de emploi des forces ». Il est assorti d'un indicateur. Cet **indicateur** est calculé au niveau de chacune des armées,

compte tenu de l'hétérogénéité des équipements. Son évolution dans le temps est mesurée au regard des cibles fixées. Vos rapporteurs spéciaux ne sont pas certains que les règles de pondération entre équipements soient suffisamment affinées pour garantir une lecture aussi précise que nécessaire de la disponibilité globale des équipements.

L'accroissement des ressources consacrées à l'entretien programmé des matériels (EPM) depuis 2003, à l'appui d'une rationalisation du processus et des organismes liés au maintien en condition opérationnelle (MCO), a permis de maintenir une **bonne disponibilité technique des matériels en opérations extérieures**, soit **93 %** pour les matériels terrestres et **85 %** pour les aéronefs en 2006. La disponibilité des matériels en métropole a permis de préserver un taux d'activité et un niveau d'entraînement des forces compatibles avec le respect des contrats opérationnels des armées malgré les difficultés induites par le vieillissement des parcs.

Le **taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO)** des matériels par force armée, détaillé dans le tableau suivant, présente les caractéristiques suivantes :

- **armée de terre** : le taux global de disponibilité des matériels terrestres, supérieur à **70 %** depuis quelques années, et atteint **72 %** au premier trimestre 2007. Rappelons que l'objectif fixé par la LPM est de **75 %**. Le DTO s'établit à **59 %** pour les aéronefs alors que l'objectif fixé par la LPM est de **62 %** ;

- **marine** : en progression sensible depuis 2002, le taux moyen de disponibilité des matériels navals majeurs atteint **75 %** au premier trimestre 2007, rejoignant ainsi l'objectif de la LPM. La disponibilité des aéronefs marine poursuit son redressement et atteint **59 %** mais reste en deçà des **70 %** prévus par la LPM. Le redressement est particulièrement net pour les 6 sous-marins nucléaires d'attaque dont la situation était très critique au début du siècle ;

- **air** : le taux de disponibilité des aéronefs majeurs de l'armée de l'air s'établit à **59 %** au premier trimestre 2007, en léger fléchissement par rapport à 2006. L'objectif de la LPM, soit **75 %** est loin d'être atteint. Ceci s'explique essentiellement par les exigences de maintenance des moteurs de l'aviation de chasse et par le vieillissement de certaines flottes (26 ans pour les cargos tactiques, 44 ans pour les ravitailleurs).

**Taux de disponibilité technique des matériels par force armée**

(en pourcentage)

|   | <b>2003<br/>Réalisation</b> | <b>2004<br/>Réalisation</b> | <b>2005<br/>Réalisation</b> | <b>2006<br/>Réalisation<br/>(PAP2008)</b> | <b>2007 Réalisation<br/>au 1<sup>er</sup> trimestre</b> | <b>2008<br/>Prévision<br/>(PAP2008)</b> |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|---|---|
| <b>Armée de Terre</b>   |                             |                             |                             |   |   |   |
| Matériels majeurs (hors aéronefs), y compris OPEX                                   | 74                          | 73                          | 73                          | 72  | 72  | 75                                      |
| Matériels en OPEX   | 90                          | 93                          | 93                          | 93  | 91  | Sup. 90                                 |
| Matériels majeurs (hors aéronefs), hors OPEX dont:                                  | 74                          | 70                          | 72                          | 71  | 70  | 75                                      |
| <i>Matériels « combat de contact »<br/>(Ex.: LECLERC, AMX, VAB, ERC SAGAIE)</i>     | 68                          | 63                          | 66                          | 62  | 61  | 69                                      |
| <i>Matériels « appui feux et actions dans la profondeur » (Ex.: AUH, TRFL, LRM)</i> | 60                          | 58                          | 54                          | 61  | 60  | 68                                      |
| <i>Matériels « appui à la mobilité et contrôle de zone » (Ex : moyens du Génie)</i> | 77                          | 67                          | 64                          | 61  | 57  | 60                                      |
| <i>Matériels « logistique et soutien »</i>  | 76                          | 72                          | 71                          | 70  | 70  | 75                                      |
| <i>Aéronefs</i>   | 57                          | 60                          | 63                          | 61  | 59  | 75                                      |
| <b>Marine nationale</b>   |                             |                             |                             |   |   |   |
| Matériels majeurs (hors aéronefs), dont :   | 57                          | 66                          | 71                          | 75  | 74  | 74                                      |
| <i>Sous-marins d'attaque</i>  | 45                          | 48                          | 60                          | 55  | 48  | 65                                      |
| <i>Grands bâtiments amphibies</i>   | 78                          | 78                          | 85                          | 91  | 81  | 85                                      |
| <i>Composante frégates</i>  | 65                          | 74                          | 73                          | 74  | 74  | 75                                      |
| <i>Groupe de guerre anti-mines</i>  | 68                          | 73                          | 73                          | 79  | 91  | 75                                      |
| <i>Aéronefs</i>   | 54                          | 52                          | 53                          | 54  | 59  | 70                                      |
| <b>Armée de l'Air</b>   |                             |                             |                             |   |   |   |
| Matériels aériens majeurs, y compris OPEX, dont                                     | 63                          | 64                          | 62                          | 62  | 59  | 70                                      |
| <i>Aéronefs de combat</i>   | 65                          | 67                          | 61                          | 55  | 52  | 70                                      |
| <i>Aéronefs de transport tactique</i>   | 56                          | 58                          | 61                          | 64  | 56  | 70                                      |
| <i>Hélicoptères</i>   | 64                          | 67                          | 65                          | 65  | 62  | 70                                      |
| <b>Gendarmerie nationale</b>  |                             |                             |                             |   |   |   |
| Moyens opérationnels, dont :  | 76                          | 76                          | 95                          | 94  | 95  | 95                                      |
| <i>Matériels blindés</i>  | 53                          | 51                          | 44                          | 49  | 62  | 80                                      |
| <i>Hélicoptères</i>   | 80                          | 85                          | 83                          | 83  | 85  | 75                                      |

Source : rapport d'exécution 2007 de la loi de programmation militaire 2003-2008

### *C. LE NIVEAU DE DISPONIBILITÉ TECHNIQUE OPTIMAL*

**Le taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO) des équipements de l'armée de terre, fixé à 80 %, a-t-il un sens en tant que tel ?** Cet objectif a été fixé dans l'immédiat après guerre froide, sans référence possible. Est-il raisonnable, d'un point de vue militaire et d'un point de vue financier ? Permet-il de mesurer la performance des armées ? Vos rapporteurs spéciaux estiment que, pour prendre tout son sens, **cet objectif devrait être mis en regard d'autres données d'activité**, telles que **l'obsolescence** des parcs, le **coût de l'entretien** des matériels neufs très **sophistiqués**, la **disponibilité** de près de **100 %** des équipements utilisés en **OPEX**, la **sur-utilisation** des matériels en raison de l'accroissement des interventions extérieures et de l'allongement de leur durée, mais aussi la **capacité des armées et du tissu industriel** à restaurer une disponibilité technique opérationnelle satisfaisante en un laps de temps très réduit en cas d'accroissement des risques, et enfin, la **consommation annuelle de « points de DTO »**. Un matériel non utilisé peut avoir une disponibilité technique excellente sans que cela soit signe de performance. A l'inverse, un matériel sur-utilisé, remis en état de fonctionnement à de multiples reprises en cours d'année et dont la disponibilité technique annuelle moyenne serait inférieure à l'objectif visé ne serait pas signe de contre-performance.

Or ce taux de DTO conditionne grandement l'objectif relatif au taux d'activité des armées, soit **96 jours d'activités pour l'armée de terre, mesuré par l'indicateur 6-1**. Les objectifs qui mesurent la performance du présent programme sont donc **interdépendants** les uns des autres.

Lors de leurs auditions préparatoires à l'examen du projet de loi de finances pour 2008, vos rapporteurs spéciaux ont été sensibles aux argumentations selon lesquelles le DTO doit être maintenu à un taux élevé, proche de 100 %, en opérations extérieures, mais que son niveau en dehors des OPEX peut être inférieur, sans obérer pour autant la capacité des forces armées à remplir leurs contrats opérationnels. A titre d'exemple, il est parfaitement justifié de réduire le taux de disponibilité **immédiate** des chars Leclerc et de mettre « sous cocon » une part importante de leur parc si l'on n'en a pas l'usage à court terme.

La question est en fait de savoir en combien de temps les armées peuvent remplir leurs **contrats opérationnels** : pour projeter 50.000 hommes, il leur faut un an ; pour projeter 20.000 hommes, ce qui correspond aux situations d'OPEX, il leur faut deux à trois mois. La DTO n'a donc pas besoin d'être à son maximum en permanence. Il devrait donc être possible de **distinguer un parc de matériels pour les OPEX d'un parc de matériels pour l'entraînement** et des **parcs en réserve**. L'armée de terre et l'armée de l'air fonctionnent déjà sur ce modèle : certains parcs sont sanctuarisés afin de permettre de tenir les contrats opérationnels de dissuasion, le reste du matériel est considéré comme un seul pool d'entraînement dont la disponibilité n'a pas à être aussi élevée. Pour la marine, la question se pose en sens inverse.

Peut-on, en généralisant la solution mise en œuvre sur les sous-marins nucléaires (deux équipages se relayant sur le même navire), accroître la disponibilité des futures frégates ? L'une des clés de la prochaine LPM sera donc la définition d'un **délai de réactivité** pour tenir le contrat opérationnel qui aura été défini.

La nécessité de dégager des marges de manœuvre financières influe, à juste titre, sur ce raisonnement.

Les forces armées en ont tiré les conséquences et modernisent et rationalisent la gestion de leur parc de matériel.

#### ***D. UNE GESTION MODERNISÉE DES PARCS DE MATÉRIELS ET DU MCO***

La modernisation du MCO sera poursuivie en 2008 :

- par la consolidation du mode de **contractualisation** des marchés de soutien de la **flotte maritime** qui lie le coût à la disponibilité des équipements ;

- par l'**optimisation** des structures de **maintenance aéronautique**, notamment la mise en place d'une cellule intégrée de coordination de la maîtrise d'œuvre des réacteurs (Cicomore) et la création du service industriel aéronautique (SIAé) ;

- par l'**ajustement** des programmes de **maintenance aéronautique**, en particulier sur les flottes en cours de retrait du service actif ;

- par une **rationalisation** de l'emploi des **parcs des forces terrestres** (projet PEGP).

#### **1. La situation pour la marine : le service de soutien de la flotte**

Rappelons que la marine nationale a créé le 28 juin 2000, en collaboration avec la DGA, le **service de soutien de la flotte**. Sa création a donné lieu à une nette amélioration du maintien en condition opérationnelle de la flotte, présentée dans le rapport d'information du 22 juin 2005<sup>1</sup>.

Les deux grandes étapes de la réorganisation du MCO naval ont été d'une part la création, en juin 2000, du service de soutien de la flotte (SSF), d'autre part, la transformation de DCN en société de droit privé, en 2003.

Ces évolutions de structure se sont traduites par des progrès dans les modalités de réalisation du MCO. Le plus marquant a été la nouvelle politique de **contractualisation globale** mise en œuvre par le SSF à partir de 2005, « CAP 2005 ». Elle a permis l'amélioration de la disponibilité technique en s'appuyant sur les principes suivants :

---

<sup>1</sup> Rapport n° 426 (2004-2005) de M. Yves Fréville au nom de la commission des finances, « Maintien en condition opérationnelle de la flotte ».

- **responsabilisation** des maîtres d'œuvres sur l'ensemble de la plate-forme (notion de « maîtrise d'œuvre d'ensemble ») ;

- lisibilité donnée à l'industriel par la **pluriannualité** des contrats de MCO ;

- **rétribution des industriels sur des résultats** et non sur les seules prestations (avec des modalités diverses selon les plates-formes, le résultat en question pouvant être une disponibilité globale ou une tenue en service d'installations).

Les résultats obtenus dans le cadre de CAP 2005 conduisent la marine à poursuivre cette démarche dans le cadre de « CAP 2008 », projet qui réunit les marchés de MCO qui débiteront à partir de l'été 2008.

## **2. La situation du matériel aéronautique : la création de nouveaux acteurs**

La création de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD) a permis d'améliorer le MCO dans l'aéronautique. De plus, au printemps 2004, un **audit du MCO aéronautique** a été réalisé par le contrôle général des armées avec l'aide d'un cabinet de consultants. Il a permis d'identifier des axes d'amélioration possibles. La mission de modernisation du MCO aéronautique, MMAé<sup>1</sup>, mise en place à l'initiative de l'état-major de la marine doit poursuivre les réflexions initiées par l'audit afin de proposer au ministre des orientations nouvelles, y compris des modifications organisationnelles destinées à améliorer de façon importante les processus de soutien des matériels aéronautiques de la défense. La mission devait rechercher et mettre en place, avec les armées, la DGA, la SIMMAD et les industriels aéronautiques des méthodes innovantes relatives à l'obsolescence des matériels, l'harmonisation des systèmes d'information, etc.

Le maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la Défense se compose de **deux grands volets** : un volet **opérationnel** (mise en œuvre, maintenance préventive légère et curative), au plus près des forces et sous leur pleine autorité ; un volet **industriel**, qui se caractérise par une plus grande profondeur d'intervention.

Le service industriel aéronautique (SIAé) a pour vocation de rassembler au sein d'une organisation unique l'ensemble des acteurs étatiques du MCO du volet industriel dans une logique de rationalisation et d'économies de moyens. Dès **janvier 2008**, seront regroupées les entités suivantes : le service de la maintenance aéronautique (SMA), avec les trois ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) de Clermont-Ferrand, Cuers et Bordeaux ; l'essentiel des activités du site d'Ambérieu pour l'armée de l'air ; l'atelier de réparation de l'aéronautique navale (ARAN) de Cuers-Pierrefeu ; les éléments

---

<sup>1</sup> Mission de modernisation du MCO aéronautique des armées.

de soutien aéronautique des détachements de Toul et Phalsbourg de la 15<sup>ème</sup> base de soutien du matériel (BSMAT) ; l'activité de visite des Dauphin, Lynx et Panther de la base d'aéronautique navale de Hyères. S'ajouteront progressivement des activités d'entretien préventif actuellement réalisées dans les escadrons de soutien technique spécialisé (ESTS) de l'armée de l'air.

Service de soutien à vocation interarmées, le SIAé sera placé sous le régime du compte de commerce (comme les AIA du SMA aujourd'hui). Il regroupera environ **4.000 personnes** dont 600 militaires, et affichera un chiffre d'affaire prévisionnel de **400 millions d'euros** environ, soit environ **12 % du coût annuel du MCO aéronautique militaire**.

### **3. La gestion des parcs de matériels terrestres en attente de rénovation**

Dans le cadre de la modernisation du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres, l'armée de terre va adapter en profondeur ses modes de fonctionnement par la mise en place d'une **politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP)**. Celle-ci vise à mieux gérer l'emploi des matériels majeurs, en service courant, à l'entraînement et en opération pour, à terme, garder la maîtrise des coûts de soutien en service.

Cette adaptation est rendue nécessaire par :

- un **cadre opérationnel nouveau** (projection de volumes d'équipements limités par rapport aux parcs détenus, éloignement et multiplicité des théâtres d'opération extérieurs) ;

- l'**augmentation** inéluctable des **coûts** d'acquisition et d'entretien des équipements ;

- l'**évolution** de l'environnement du système de maintenance de l'armée de terre (finances, code des marchés publics, stratégies industrielles).

Le projet de PEGP propose de répartir tout ou partie des équipements **en quatre parcs** :

- le **parc en service permanent (PSP)**, dans chaque formation, pour le service courant et la préparation opérationnelle au niveau inférieur à l'unité élémentaire (compagnie, batterie, escadron) ;

- le **parc d'entraînement**, dans certains camps, pour l'entraînement à partir du niveau de l'unité élémentaire ;

- le **parc d'alerte**, destiné à équiper les modules de forces projetés sur court préavis ;

- le **parc de gestion**, constitué des autres matériels conservés en remisage dynamique sous hygrométrie contrôlée pour les compléments de besoins et la souplesse de gestion des opérations de maintenance.

Cette politique d'emploi et de gestion des parcs sera mise en œuvre progressivement entre 2008 et 2010. Elle a **trois objectifs** :

- assurer aux forces la **disponibilité effective des équipements** dont elles ont besoin pour s'entraîner et partir en opération ;
- faciliter la mise en œuvre du **processus de soutien** en service des matériels adaptés à la **limitation des budgets** ;
- permettre à l'armée de terre un **meilleur suivi** de la mise en service de ses matériels neufs et le **vieillessement** de ses matériels anciens.

Ainsi un **premier dispositif** sera déployé à **l'été 2008** avec la création des parcs en service permanent dans les régiments, d'un parc d'entraînement « blindés » pour les camps de Champagne et la centralisation de la gestion et du soutien des parcs de gestion.

De plus, une étude préparatoire à la création d'une structure de soutien chargée du MCO de l'ensemble des matériels terrestres des armées fera l'objet d'une décision avant fin 2007, et devra à terme permettre une **rationalisation semblable à celle conduite dans le milieu aéronautique**.

#### **Préconisations de vos rapporteurs spéciaux**

Vos rapporteurs spéciaux vous proposeront trois amendements sur la mission « Défense » qui sont présentés en annexe :

- le premier vise à améliorer la **sincérité** de la mission en renforçant la budgétisation des **surcoûts liés aux opérations intérieures** (OPINT). Alors que leur coût est évalué à 18,83 millions d'euros en année pleine, la dotation initiale n'est que de 90.000 euros, grâce à l'adoption d'un amendement de vos rapporteurs spéciaux l'année dernière. Cette démarche sera reconduite et amplifiée en 2008. Vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'ajouter 270.000 euros sur ce poste budgétaire ;

- le deuxième, portant article additionnel après l'article 41 quater vise à tenir le Parlement **informé** de la **réforme des dépenses dérogatoires** au sein des armées, et des expérimentations qui auront lieu dans les unités en 2008 ;

- le troisième, portant également article additionnel après l'article 41 quater, tend à prévoir que le **Parlement soit informé des contraintes financières pesant sur la mission « Défense »** *via* la présentation d'un rapport synthétique des besoins de financement dans le domaine de la défense pour les années à venir.

## CHAPITRE III

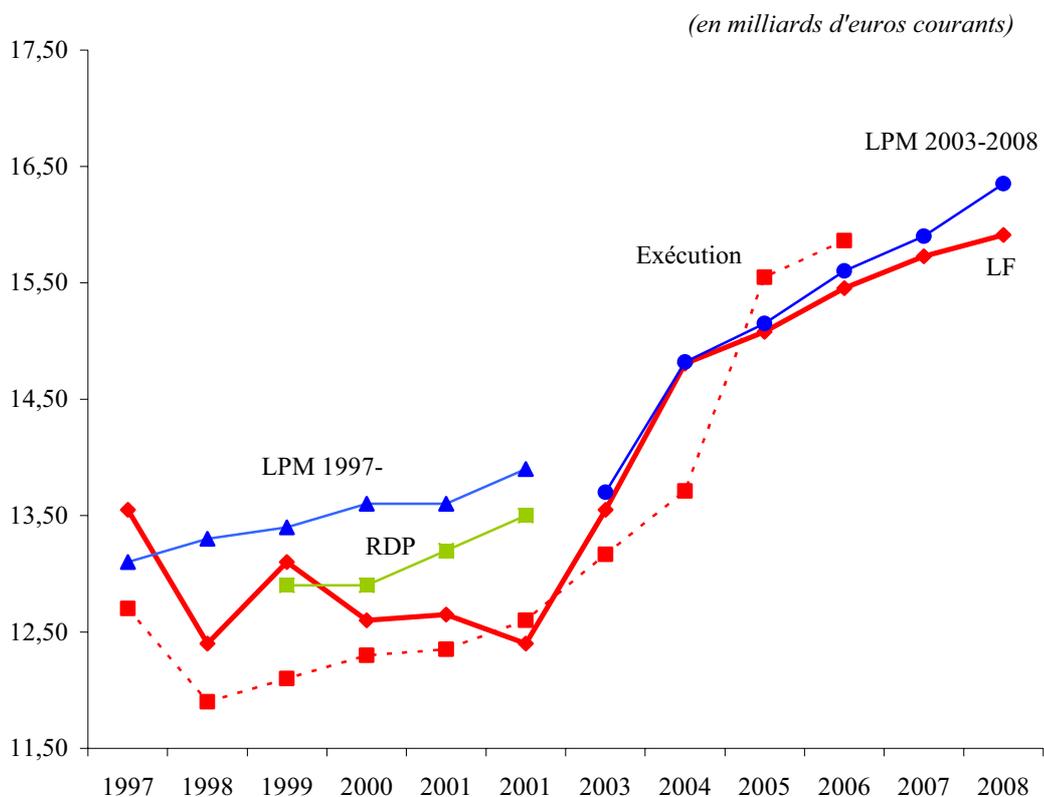
### LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

#### I. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT RESPECTENT LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LPM

##### A. LE RESPECT GLOBAL DE LA LPM

La LPM prévoyait en 2008 une augmentation de **0,8 %** de l'annuité de programmation. Cette augmentation est respectée, mais les crédits LPM n'augmentent en revanche pas en fonction de l'inflation, il en découle un « manque » de **250 millions d'euros**. L'actualisation du référentiel de programmation permet d'amortir ces différences de dotation par rapport à la programmation initiale, sans remettre en cause la réalisation du contrat opérationnel des armées.

#### Crédits d'équipement - Lois de programmation Budgets et exécution hors LOPSI



\*Revue des programmes

Source : rapport d'exécution 2007 de la loi de programmation militaire 2003-2008

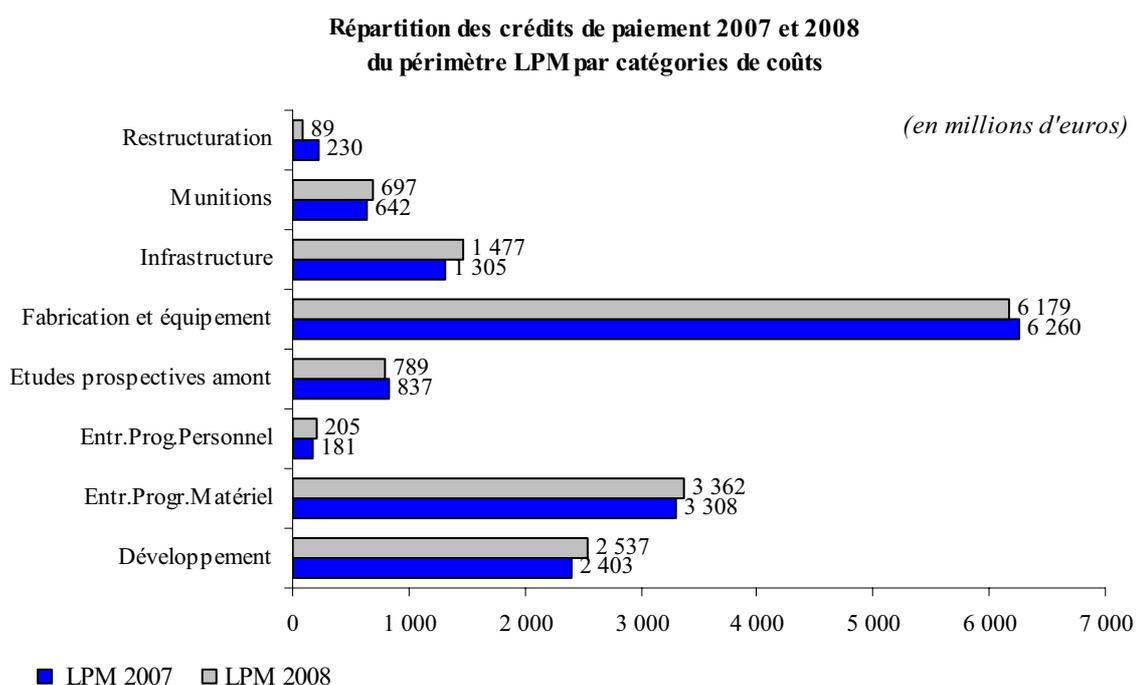
Le graphique précédent met en évidence les modalités d'exécution de la LPM. Il apparaît qu'en 2003 et en 2004 les dotations prévues en loi de finances initiale correspondaient parfaitement à la programmation, l'exécution était cependant **décalage**, de **0,484 milliard d'euros** en 2003 et de **1,108 milliard d'euros** en 2004.

Comme on l'a vu, en 2005 et 2006, les dotations prévues par la loi de finances initiale étaient très légèrement inférieures à la loi de programmation militaire. Toutefois, le ministère de la défense a été autorisé à dépasser la norme de dépense et à consommer les crédits reportés. De ce fait, l'exécution a été supérieure aux objectifs prévus par la LPM, de **0,382 milliard d'euros** en 2005 et de **0,345 milliard d'euros** en 2006. Le retard d'exécution n'est donc pas totalement rattrapé.

## ***B. LA DÉCOMPOSITION ET LES AJUSTEMENTS DES CRÉDITS DE LA LPM***

### **1. La prépondérance des dépenses de fabrication**

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que le projet annuel de performances ne présente pas une version consolidée de la répartition par types de coûts des crédits d'équipement, répartition qui n'est fournie qu'au niveau de chaque action. Ils ont donc établi le tableau consolidé suivant qui présente la répartition des crédits de paiement pour les années 2007 et 2008 dans le périmètre de la loi de programmation militaire par grandes catégories de coûts.



La comparaison des données de 2007 et 2008 fait apparaître une grande stabilité de la répartition. Bien qu'en baisse de **1,29 %** par rapport à 2007, les **coûts de fabrication et équipements** représentent toujours le **premier** poste des crédits de paiement pour 2008 avec **40,3 %** des coûts. Ce poste devrait fortement augmenter au cours de la prochaine loi de programmation qui sera une loi de « fabrication » pour les nombreux programmes lancés récemment.

Si **l'entretien programmé du matériel**, qui reste le **second** poste de crédits de paiement en 2008, avec **21,93 %**, reste stable par rapport à 2007 (+ 1,63 %), les 2 catégories suivantes progressent plus sensiblement puisque les crédits de **développement**, qui représentent 16,54 % des crédits, augmentent de 5,57 %, et surtout que les crédits **d'infrastructures** font un bond de 13,15 % pour représenter 9,63 % des crédits en 2008.

## 2. Le bilan des ajustements de la LPM depuis 2003

- Plusieurs types de besoins se sont avérés être **sous-évalués** dans la programmation initiale et les ressources ont dû être **réallouées** en conséquence :

- les ressources dédiées au financement des opérations liées à la **dissuasion** ont dû être accrues de + **1,5 milliard d'euros** (+ 7,5 %) par rapport à l'équilibre initial, portant sa part relative à 21 % des crédits d'équipement ;

- l'enveloppe destinée au **financement du maintien en condition opérationnelle** (MCO) des matériels a bénéficié d'abondements à hauteur de **1,5 milliard d'euros** pour contribuer, au-delà des mesures d'organisation, au rétablissement de la disponibilité technique des matériels ;

- les besoins de **trésorerie** de certains programmes se sont avérés notablement sous-évalués pour un total d'environ **2 milliards d'euros**, dont 1,5 milliard d'euros pour le programme **Rafale** ;

- enfin, l'évolution du **coût des facteurs**, qui caractérisent les variations des coûts des matières premières et de la main d'œuvre, a entraîné un besoin financier complémentaire à un moment où la très forte demande mondiale a fortement **renchéri** ces coûts ; l'écart constaté dans l'évolution des indices a augmenté d'autant le besoin de paiement des programmes concernés.

- Au bilan, ces réajustements ont sensiblement modifié les équilibres initiaux de la LPM : la part des **crédits de fabrication** s'est **réduite** au profit d'une **augmentation** de la part consacrée à **l'entretien programmé des matériels** qui atteint 19 % contre 17 % initialement prévus. De même, les parts des crédits d'infrastructure et de munitions ont dû être réduites, tandis que le poids des crédits de développement, passé de 15 % à 17 %, s'est avéré plus important.

Par ailleurs, les engagements pris dans certains accords internationaux (PC-HRF pour l'OTAN, Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECOMP), le retour d'expérience des opérations menées (telle la lutte contre les engins explosifs improvisés-IED ou les hélicoptères du COS et de la DGSE) ont accru les **besoins de crédits** sur la période à hauteur de **0,7 milliard d'euros**.

Les divers facteurs évoqués ci-dessus ont conduit à prendre un certain nombre de mesures de **décalage**, voire **d'abandon**, d'opérations d'armement. Tel est notamment le cas de l'abandon des commandes des frégates **HORIZON** n<sup>os</sup> 3 et 4.

## **II. LA MISE EN PERSPECTIVE DE L'AUGMENTATION DE 0,6 % DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ETUDES AMONT**

### ***A. DES ÉTUDES AMONT À L'AGRÉGAT DE RECHERCHE DE DÉFENSE : DE 971,2 MILLIONS D'EUROS À 3,62 MILLIARDS D'EUROS***

#### **1. Une progression de 3,4 % de l'agrégat de recherche de défense**

L'effort de recherche-développement de la dépense est appréhendé de deux façons :

a) L'agrégat recherche et technologie (R et T) mesure l'effort consenti en amont des programmes d'armement permettant d'acquérir l'expertise, les connaissances et capacités scientifiques, et techniques nécessaires à la définition et au lancement des programmes d'armement.

Les crédits destinés aux **études amont** sont regroupés, essentiellement dans l'action 4 « Maintien des capacités technologiques et industrielles » du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

Les crédits de paiement de cette action progressent de **0,6 %** en 2008 pour s'établir à **971,178 millions d'euros**. Les autorisations d'engagement diminuent légèrement de **0,39 %** et atteignent **1.016,34 millions d'euros**. Au sein de cette action, les contrats d'études amont, hors soutien, atteignent 645 millions d'euros

Les autres crédits de recherche et technologie s'élèvent à 805 millions d'euros et regroupent les subventions à l'ONERA, à l'institut franco-allemand de Saint-Louis, aux écoles (Polytechnique, ENSTA, ISAé, ENSIETA), ainsi que les actions de soutien en faveur des PME ou d'autres organismes d'étude

b) L'agrégat de recherche de défense au sein du projet de loi de finances pour 2008 atteint **3,62 milliards d'euros** (contre 3,5 milliards d'euros en 2007, soit une progression de **3,4 %**). Il regroupe outre l'effort de recherche et technologie les **études de défense** soit **1,47 milliard d'euros**,

comprenant les études à caractère politico-militaire, économique et social, les études à caractère opérationnel et technico-opérationnel, la recherche duale et la subvention au CEA.

Ainsi, le ministère de la défense finance **10 %** de la **dépense nationale de recherche et développement**. Celle-ci bénéficie principalement aux entreprises en suscitant et en accompagnant l'innovation industrielle et technologique. Ceci leur permet de diffuser leurs innovations et de transférer leurs **compétences duales** dans la sphère civile.

## **2. Un agrégat dynamique au sein du concert européen mais de faible niveau comparé à celui des Etats-Unis**

En matière de recherche et technologie, la France apparaît en 2006, selon les indicateurs publiés par l'agence européenne de défense (AED) comme le premier acteur européen avec **779 millions d'euros**, juste devant le Royaume-Uni avec **654 millions d'euros** et assez loin devant l'Allemagne avec **325 millions d'euros**.

Selon le dossier de présentation du projet de finances pour 2008 du ministère de la défense la France et le Royaume-Uni représentent à eux seuls les deux tiers de l'effort de recherche et technologie de défense européen. A titre de comparaison, les dépenses de R & T des Etats-Unis atteignent **10,5 milliards d'euros**. L'écart avec les Etats-Unis est encore plus marqué si l'on se réfère à l'agrégat plus large de l'effort en recherche-développement : l'effort français équivalent à l'effort britannique ne représente que 5,7 % de l'effort américain.

La France consacre une part importante de son effort de recherche et technologie à des opérations de **coopération européenne**, sous l'égide de l'agence européenne de défense (AED). Outre sa participation au budget opérationnel commun qui s'élève depuis 2005 à environ **5 millions par an** pour des études de recherche et technologie, la France est présente dans tous les grands projets de l'AED financés sur **budget dédié**.

C'est le cas par exemple du programme relatif à la protection des forces en milieu urbain : 20 pays pour un coût total de **54 millions d'euros**, la part française étant de **12 millions d'euros**, soit **22,2 %** du total. C'est le cas également du projet de référentiel européen sécurisé de radio logicielle « Essor » : il concerne sept pays pour un coût total de **120 millions d'euros**, la part française étant de **40 millions d'euros**, soit **33,3 %** du total.

## ***B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU SECTEUR***

### **1. Les axes de recherche**

Les principaux axes d'efforts en recherche de défense et sécurité sont, selon les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux, les suivants :

- le **maintien de la crédibilité de la dissuasion**, avec notamment la poursuite des études sur l'amélioration des performances de robustesse et de précision face à l'évolution de la menace ;

- la **protection des forces et du territoire** dans la perspective de l'effort interministériel de sécurité globale, avec notamment la poursuite de l'effort sur la protection contre la menace biologique et chimique et le lancement de travaux en coopération européenne sur l'amélioration de la sauvegarde maritime ;

- la **maîtrise de l'information**, avec des efforts importants sur la sécurité des systèmes d'information, les nouvelles technologies de radiocommunication et l'utilisation de drones pour l'observation et le recueil d'informations ;

- la **maîtrise des effets militaires**, afin notamment d'améliorer la précision des frappes et leur adéquation aux effets recherchés, les performances des plates-formes et le respect de l'environnement.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent vivement que ces axes d'efforts soient **coordonnés** avec les **outils structurants** mise en place pour les moyen et long termes par **l'agence européenne de défense**, qu'il s'agisse de la stratégie européenne de recherche et technologie, du plan de développement capacitaire, et du « long term vision » (équivalent du plan prospectif à 30 ans).

### **2. Les efforts à poursuivre**

Vos rapporteurs spéciaux notent qu'un effort maintenu s'affirme au profit de la **recherche duale**. Selon les informations communiquées, la coopération avec la **recherche civile** se développe pour renforcer les **synergies** en matière de technologie duale, démultiplier l'efficacité des ressources financières mises en commun et **faire partager** les enjeux de la défense à la communauté scientifique civile. Si le programme 191 « Recherche duale » (hors mission défense), doté de **200 millions d'euros**, est pour l'essentiel affecté au CNES, le ministère participe aux actions gouvernementales au profit de la recherche et de l'innovation à travers sa contribution aux pôles de compétitivité à hauteur de **15 millions d'euros** issus du budget des études amont, ainsi qu'au budget des agences suivantes : l'agence pour l'innovation industrielle et l'agence nationale de la recherche.

Vos rapporteurs spéciaux se réjouissent qu'une attention renforcée soit portée à l'accès des **petites et moyennes entreprises** aux contrats d'études amont afin de promouvoir leur capacité d'innovation.

En 2006, l'ensemble des notifications d'études amont a représenté **68 millions d'euros** pour les seuls contrats de recherche et technologie passés directement avec des PME-PMI, soit **10 %** des financements. Les dispositifs favorisant le soutien de la recherche et de l'innovation des PME-PMI incluent notamment une **procédure spécifique** et réactive dite « recherche exploratoire et innovation ». Elle a concerné **50 projets** en 2007 pour un montant d'environ **14 millions d'euros** répartis à parts sensiblement égales entre les petites et moyennes entreprises et les laboratoires publics. Enfin d'autres dispositifs de soutien ont été mis en œuvre, tels que les financements conjoints OSEO ANVAR/ DGA au travers **d'avances remboursables**, pour des projets à technologie duale.

### III. LES ÉQUIPEMENTS NEUFS

#### *A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES : + 0,2 %*

##### **1. Des crédits présentés dans un programme réorganisé**

Les crédits consacrés aux équipements neufs sont compris au sein du programme 146 « Equipement des forces ». Ce programme bénéficiera de **9.855,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **10.422,1 millions d'euros** en crédits de paiement. L'augmentation des crédits de paiement est de **0,2 %**. En revanche, les autorisations d'engagement diminuent de **3,1 %** ce qui correspond à l'entrée en phase de fabrication des grands programmes d'équipement. Les principales livraisons et commandes d'armement prévues en 2008 sont présentées en annexe. Il convient d'ajouter aux crédits de paiement du programme 146, les fonds de concours, qui s'élèvent à **131,8 millions d'euros** en 2008, soit une progression de **30 %** par rapport à l'année dernière.

Rappelons que la présentation du programme 146 dans les lois de finances pour 2006 et 2007 se décomposait en **5 actions** déclinées en **75 sous-actions** correspondant à **27 fonctions opérationnelles** : 4 actions de composantes soit interarmées, forces terrestres, forces maritimes et forces aériennes, et une action de préparation et de conduite des opérations d'armement.

Le programme 146 était ensuite structuré pour sa gestion en **10 budgets opérationnels de programme**<sup>1</sup> (BOP) correspondant aux grands programmes d'équipement auxquels s'ajoutent un BOP « conduite des programmes » et trois BOP spécifiques à chaque armée. Un BOP pouvait relever de ce fait de plusieurs actions et sous actions. C'est ainsi que le BOP « Rafale » était rattaché à deux actions et à au moins 7 sous-actions pour environ 1,7 milliard d'euros de crédits de paiements en 2007.

La nomenclature a été complètement modifiée, dans le projet de loi de finances pour 2008, comme le souhaitaient vos rapporteurs spéciaux qui indiquaient dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2007 : « *Une restructuration du programme paraît devoir être envisagée : elle consisterait à regrouper les sous actions par **grandes fonctions opérationnelles**, telles la dissuasion, la projection de force, etc. Vos rapporteurs spéciaux ne pourraient qu'être favorables à une telle réorganisation* ».

En 2008, le programme 146 est donc constitué de six nouvelles actions :

- l'action « **Dissuasion** », représentant **18,41 %** des autorisations d'engagement demandées pour 2008 ;

- l'action « **Commandement et maîtrise de l'information** », soit **6,81 %** des autorisations d'engagement ;

- l'action « **Projection - mobilité – soutien** », qui équivaut à **8,12 %** des autorisations d'engagement ;

- l'action « **Engagement et combat** », représentant **52,43 %** des autorisations d'engagement demandées pour 2008 ;

- l'action « **Protection et sauvegarde** », correspondant à **3,02 %** des autorisations d'engagement ;

- l'action « **Préparation et conduite des opérations d'armement** », soit **11,21 %** des autorisations d'engagement.

La liste des sous actions est présentée infra. La structure des BOP reste inchangée.

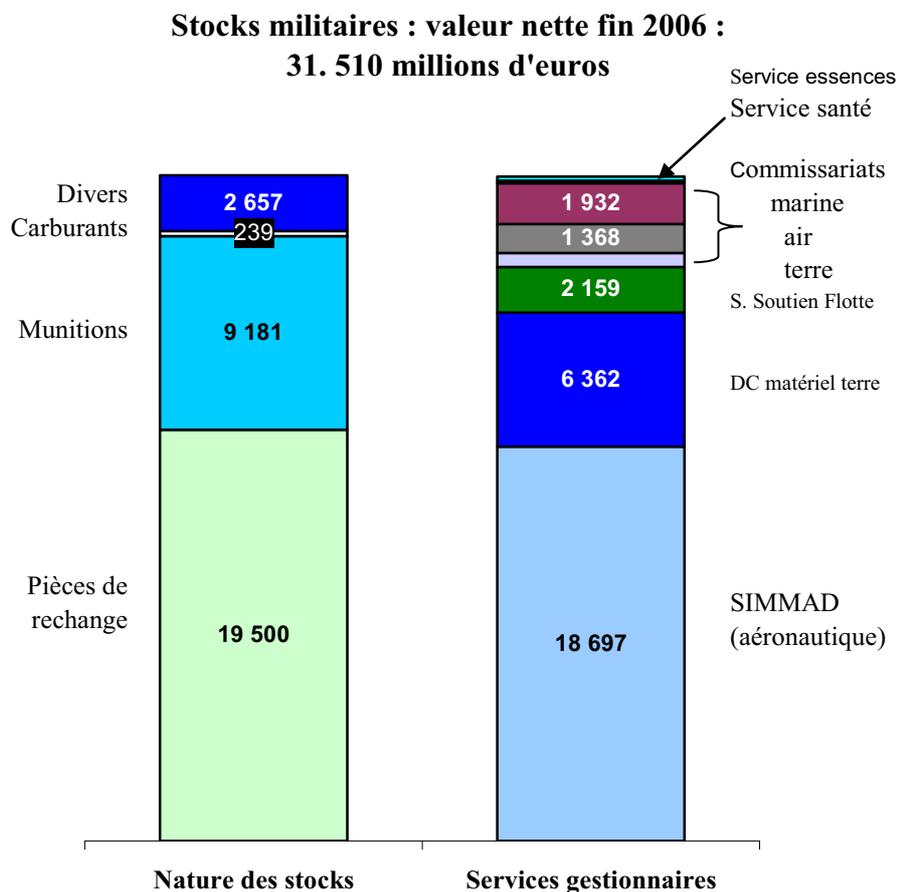
## **2. Des stocks militaires à hauteur de 31,51 milliards d'euros**

L'appréciation des crédits consacrés aux dépenses d'équipement serait plus juste si on pouvait les comparer à la valeur du stock des équipements. Cette valorisation se heurte à de nombreuses difficultés comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport sur la certification des

---

<sup>1</sup> Le **responsable de BOP**, appartenant au personnel de la DGA, dispose d'une latitude d'arbitrage entière à l'intérieur de l'enveloppe financière de son budget, sous réserve des observations formulées par l'officier de cohérence, représentant l'EMA et veillant au respect des objectifs capacitaires.

comptes de l'Etat. Vos rapporteurs spéciaux se borneront donc cette année à présenter la valeur des stocks militaires qui s'établissent en 2008 à **31,51 milliards d'euros**. Le graphique suivant présente leurs principales caractéristiques.



La valeur des stocks militaires est constituée à **61,75 %** par les pièces de **rechanges** et à **29,07 %** par les **munitions**. Les **carburants** ne représentant que **0,76 %** de la valeur des stocks.

Ces stocks sont gérés par la **SIMMAD** pour **59,33 %** de leur valeur, la **direction centrale** du matériel de l'armée de terre en gérant pour sa part **20,19 %**. L'amélioration de leur gestion, susceptible de générer de substantielles économies de coût, est une nécessité.

### **3. Des dépenses impactant le déficit public au sens de Maastricht lors de la livraison des équipements**

Vos rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler que suite à une décision d'Eurostat de mars 2006, les **dépenses d'équipement militaire ne sont enregistrées pour le calcul du déficit public que lors de la livraison de ces**

**équipements et non selon le flux réel des paiements.** Cette règle ne vaut que pour les grands équipements (navires de guerre, missiles M51, A400M, VBCI...). L'application de cette règle a généré une baisse affichée des dépenses notifiées pour 2005, 2006 et 2007 :

2005 : - 1,904 milliard d'euros (de l'ordre de - 0,11 % du PIB) ;

2006 : - 1,937 milliard d'euros (de l'ordre de - 0,11 % du PIB) ;

2007 : - 1,518 milliard d'euros (de l'ordre de - 0,08 % du PIB).

Elle aura en revanche pour corollaire une augmentation prévisible à l'avenir et annonce des effets de pic à l'achèvement des programmes en cours : 4<sup>ème</sup> SNLE-NG en 2010, FREMM en 2011...

## ***B. LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU PROGRAMME 146***

### **1. L'échéancier des paiements du programme 146**

La justification au premier euro des crédits du programme est présentée dans le « bleu » au niveau des sous-actions et des programmes principaux d'équipement inclus dans ces sous-actions. Aucune sommation n'est effectuée. Vos rapporteurs spéciaux **demandent avec insistance** que cette **lacune de présentation soit corrigée**. Ils font remarquer, en outre, que le changement de nomenclature intervenu cette année ne permet plus d'avoir une vision claire de la continuité des programmes d'équipement avant et après la fin 2006.

La sommation qu'ils ont effectuée pour les programmes d'équipement en cours (quel que soit leur degré d'avancement) a fourni le résultat global présenté dans les deux tableaux suivants, résumé pour l'ensemble du programme et détaillé par sous-actions. Ces tableaux présentent d'une part le flux des engagements jusqu'à fin 2008, d'autre part l'échéancier des paiements permettant d'honorer ces engagements.

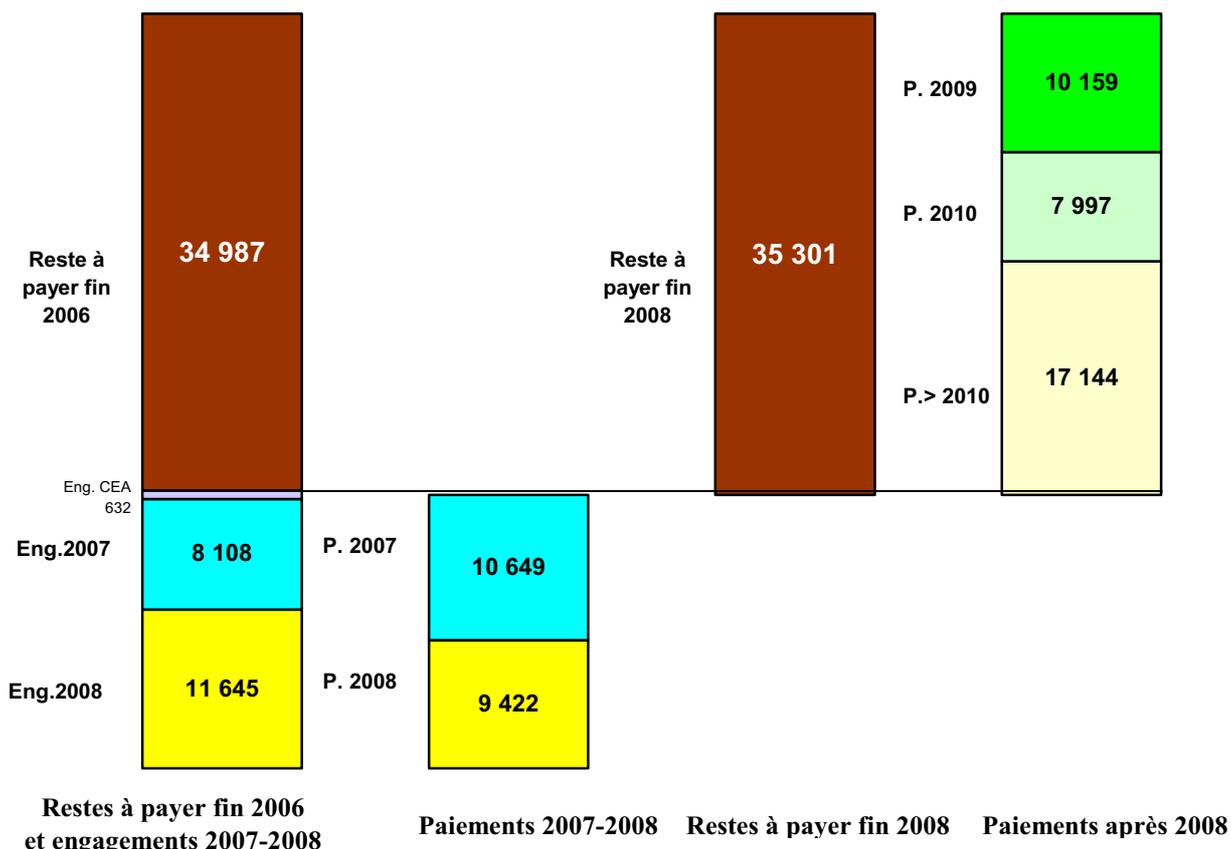
En incluant le reste à payer à fin 2006, le montant total des engagements effectués avant 2009 pour le programme d'équipement des forces armées s'élèvera à **55.371,7 millions d'euros** à fin 2008. Prenant en compte les paiements estimés et prévus en 2007 et 2008 (**20.071,1 millions d'euros**, soit **36,25 %** du montant total), il restera à payer **35.300,6 millions d'euros** à fin 2008, dont **28,78 %** sont prévus en 2009 et **22,66 %** en 2010. Vos rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler que s'ajouteront à ces montants les engagements des années 2009 et suivantes et les paiements qu'ils induiront.

A noter que si les paiements estimés en 2007 sont supérieurs aux engagements estimés cette même année, l'inverse se produit en 2008 principalement en raison des engagements liés à la commande du deuxième porte-avions.

Le graphique suivant illustre cette évolution du flux de paiements nécessaire à la couverture des engagements non couverts par des paiements à la fin 2006 et des engagements envisagés pour 2007 et 2008.

**Evolution et couverture du « reste à payer » du programme « Equipement »**

(en millions d'euros)



**2. Le poids des grands programmes d'armement**

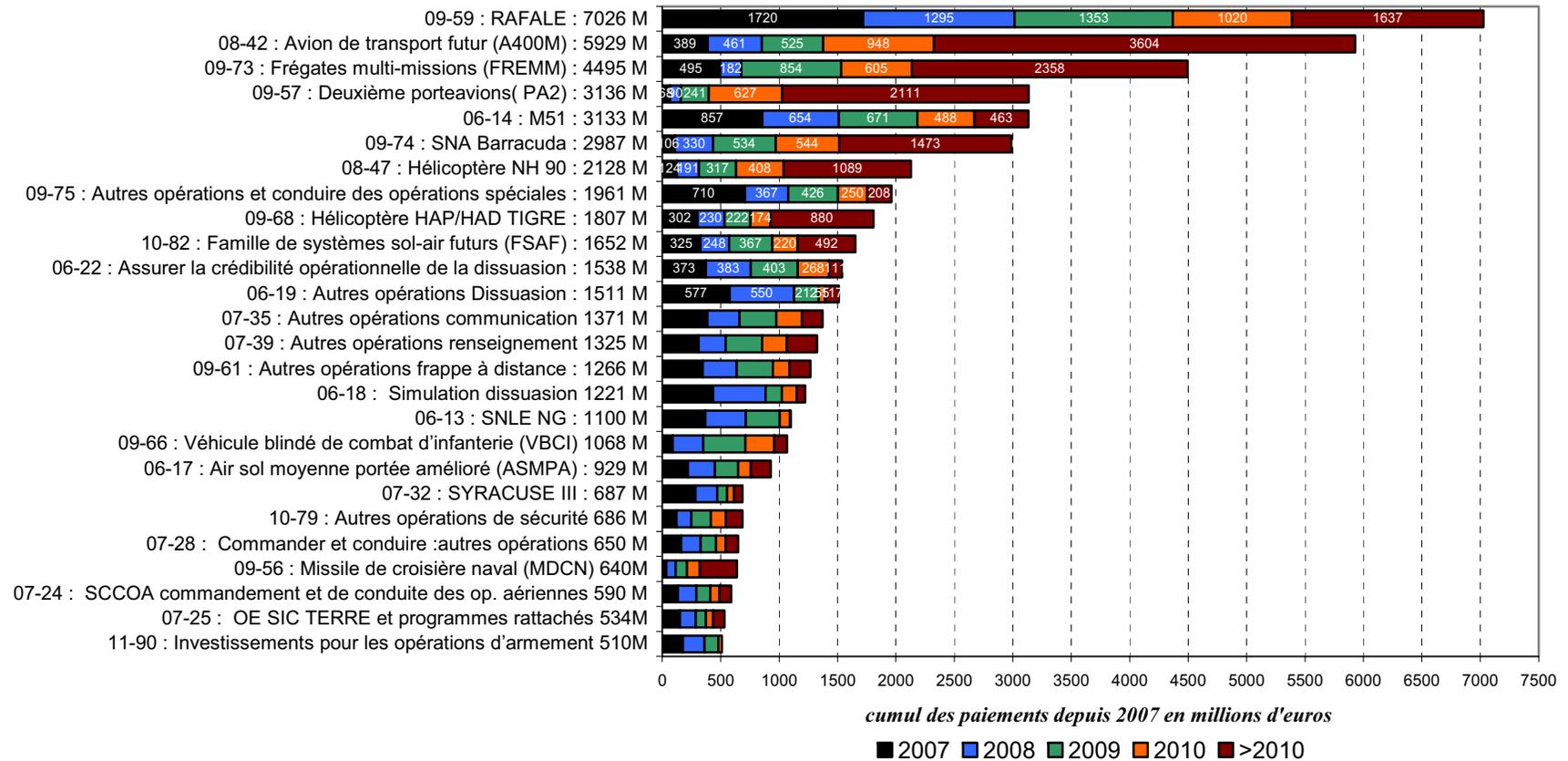
L'échéancier des engagements et des paiements qui vient d'être présenté globalement est décomposé dans le tableau ci-dessous par actions et sous actions de manière à faire apparaître clairement le poids relatif des divers programmes d'armement. Le degré d'avancement des principaux programmes est présenté en annexe.

| PROGRAMME EQUIPEMENT<br>DES FORCES                                       |  | Engagements                |                 |                 |                   | Paiements       |                 |                 |                 |                 |                  |
|--|--|----------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
|  |  | Reste à payer fin<br>2006* | 2007            | 2008            | Total engagements | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            | >2010           | Total paiements  |
| <b>Actions et sous actions</b><br>(hors soutien DGA et parts étrangères) |  |                            |                 |                 |                   |                 |                 |                 |                 |                 |                  |
| 06   | <b>Dissuasion</b>  | <b>4 805,63</b>            | <b>3 028,27</b> | <b>1 889,62</b> | <b>9 723,52</b>   | <b>3 055,93</b> | <b>2 893,34</b> | <b>2 115,38</b> | <b>1 272,12</b> | <b>1 019,44</b> | <b>10 356,21</b> |
|  | Assurer la crédibilité technique de la dissuasion                  |                            |                 |                 |                   |                 |                 |                 |                 |                 |                  |
| 06-13  | SNLE NG  | 703,15                     | 280,72          | 109,21          | 1 093,08          | 368,40          | 346,81          | 289,85          | 88,48           | 6,18            | 1 099,72         |
| 06-14  | M51  | 2 678,70                   | 225,13          | 201,45          | 3 105,28          | 857,31          | 653,99          | 671,41          | 488,02          | 462,68          | 3 133,41         |
| 06-15  | SNLE NG : adaptation M51   | 162,74                     | 121,80          | 135,17          | 419,71            | 80,06           | 121,79          | 97,15           | 74,88           | 45,83           | 419,71           |
| 06-16  | Mirage 2000 N - K3   | 89,16                      | 18,23           | 33,63           | 141,02            | 35,05           | 41,01           | 32,57           | 22,51           | 9,89            | 141,03           |
| 06-17  | Air sol moyenne portée amélioré (ASMPA)                            | 485,63                     | 312,29          | 108,82          | 906,74            | 219,56          | 231,90          | 198,92          | 105,29          | 172,89          | 928,56           |
| 06-18  | Simulation   | 0,00                       | 441,64          | 460,11          | 901,75            | 435,07          | 448,60          | 138,94          | 129,36          | 69,49           | 1 221,46         |
| 06-19  | Autres opérations  | 184,77                     | 602,35          | 490,98          | 1 278,10          | 576,95          | 549,85          | 211,53          | 55,33           | 117,42          | 1 511,08         |
| 06-22  | Assurer la crédibilité opérationnelle de la dissuasion             | 331,75                     | 942,11          | 246,62          | 1 520,48          | 373,47          | 382,59          | 403,24          | 267,61          | 111,34          | 1 538,25         |
| 06-23  | Assurer la crédibilité technique de la posture - toutes opérations | 169,73                     | 84,00           | 103,63          | 357,36            | 110,06          | 116,80          | 71,77           | 40,64           | 23,72           | 362,99           |
| 07   | <b>Commandement et maîtrise de l'information</b>                   | <b>3 650,93</b>            | <b>883,44</b>   | <b>1 203,15</b> | <b>5 737,52</b>   | <b>1 622,57</b> | <b>1 323,61</b> | <b>1 137,07</b> | <b>774,59</b>   | <b>879,63</b>   | <b>5 737,47</b>  |
|  | Commander et conduire  |                            |                 |                 |                   |                 |                 |                 |                 |                 |                  |
| 07-24  | SCCOA commandement et de conduite des op. aériennes                | 459,05                     | 43,29           | 87,66           | 590,00            | 135,31          | 156,51          | 118,39          | 81,12           | 98,66           | 589,99           |
| 07-25  | OE SIC TERRE et programmes rattachés                               | 315,61                     | 109,94          | 108,03          | 533,58            | 151,01          | 135,53          | 87,72           | 60,50           | 98,76           | 533,52           |
| 07-26  | Système d'information du 21ème siècle (SIC 21)                     | 35,22                      | 3,72            | 13,00           | 51,94             | 14,09           | 24,51           | 5,21            | 3,69            | 4,44            | 51,94            |
| 07-27  | Données numériques géographiques et 3D (DNG 3D)                    | 42,26                      | 0,13            | 47,20           | 89,59             | 14,66           | 29,85           | 17,56           | 12,50           | 15,02           | 89,59            |
| 07-28  | Autres opérations  | 482,82                     | 76,91           | 90,16           | 649,89            | 162,52          | 166,00          | 131,31          | 82,01           | 108,05          | 649,89           |
| 07-31  | Communiquer  |                            |                 |                 |                   |                 |                 |                 |                 |                 |                  |
| 07-31  | SOCRATE  | 57,30                      | 2,35            | 2,00            | 61,65             | 35,99           | 18,13           | 3,00            | 2,05            | 2,49            | 61,66            |
| 07-32  | SYRACUSE III   | 473,68                     | 112,57          | 100,86          | 687,11            | 284,94          | 185,84          | 85,53           | 59,12           | 71,69           | 687,12           |
| 07-33  | MELCHIOR communications HF interarmées et OTAN                     | 51,95                      | 16,15           | 54,84           | 122,94            | 36,97           | 24,04           | 26,28           | 18,50           | 17,14           | 122,93           |
| 07-34  | Poste radio VHF 4ème génération (PR4G-VS4-IP)                      | 72,61                      | 62,56           | 20,00           | 155,17            | 45,94           | 42,25           | 26,60           | 18,24           | 22,16           | 155,19           |
| 07-35  | Autres opérations  | 782,02                     | 254,24          | 334,62          | 1 370,88          | 384,66          | 276,51          | 314,78          | 219,81          | 175,11          | 1 370,87         |
| 07-38  | Renseigner, surveiller, acquérir et reconnaître                    |                            |                 |                 |                   |                 |                 |                 |                 |                 |                  |
| 07-38  | HELIOS II  | 53,94                      | 35,62           | 10,31           | 99,87             | 45,99           | 31,93           | 8,68            | 6,00            | 7,27            | 99,87            |
| 07-39  | Autres opérations  | 824,47                     | 165,96          | 334,47          | 1 324,90          | 310,49          | 232,51          | 312,01          | 211,05          | 258,84          | 1 324,90         |
| 08   | <b>Projection - mobilité - soutien</b>                             | <b>7 536,59</b>            | <b>701,50</b>   | <b>1 055,38</b> | <b>9 293,47</b>   | <b>841,36</b>   | <b>881,71</b>   | <b>1 108,02</b> | <b>1 508,46</b> | <b>4 953,93</b> | <b>9 293,48</b>  |
|  | Projeter les forces  |                            |                 |                 |                   |                 |                 |                 |                 |                 |                  |
| 08-42  | Avion de transport futur (A400M)                                   | 5 808,60                   | 5,00            | 115,00          | 5 928,60          | 389,28          | 461,46          | 525,40          | 948,30          | 3 604,16        | 5 928,60         |
| 08-43  | Autres opérations  | 237,70                     | 46,46           | 33,89           | 318,05            | 63,97           | 65,89           | 74,75           | 53,06           | 60,39           | 318,06           |
|  | Assurer la mobilité  |                            |                 |                 |                   |                 |                 |                 |                 |                 |                  |
| 08-46  | Rénovation Cougar  | 0,00                       | 54,00           | 19,88           | 73,88             | 4,10            | 24,65           | 24,93           | 20,20           | 0,00            | 73,88            |
| 08-47  | Hélicoptère NH 90  | 1 029,16                   | 453,99          | 644,80          | 2 127,95          | 123,50          | 190,94          | 316,94          | 407,69          | 1 088,88        | 2 127,95         |
| 08-48  | Autres opérations  | 374,68                     | 44,16           | 43,50           | 462,34            | 153,88          | 100,60          | 115,15          | 40,00           | 52,71           | 462,34           |
|  | Maintenir le potentiel ami et autre                                |                            |                 |                 |                   |                 |                 |                 |                 |                 |                  |
| 08-51  | Porteur polyvalent terrestre (PPT)                                 | 0,00                       | 0,00            | 110,00          | 110,00            | 0,00            | 1,60            | 6,00            | 7,00            | 95,40           | 110,00           |
| 08-53  | Autres opérations  | 86,45                      | 97,89           | 88,31           | 272,65            | 106,63          | 36,57           | 44,85           | 32,21           | 52,39           | 272,65           |

| PROGRAMME EQUIPEMENT DES FORCES                                |   | Engagements             |                 |                  |                   | Paiements        |                 |                  |                 |                  |                  |
|--|---|-------------------------|-----------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|
| Actions et sous actions (hors soutien DGA et parts étrangères) |   | Reste à payer fin 2006* | 2007            | 2008             | Total engagements | 2007             | 2008            | 2009             | 2010            | >2010            | Total paiements  |
| 09   | <b>Engagement et combat</b>   | <b>16 000,26</b>        | <b>2 831,67</b> | <b>6 900,71</b>  | <b>25 732,64</b>  | <b>4 090,87</b>  | <b>3 415,16</b> | <b>4 809,31</b>  | <b>3 961,48</b> | <b>9 456,39</b>  | <b>25 733,21</b> |
|  | Frapper à distance  |                         |                 |                  |                   |                  |                 |                  |                 |                  |                  |
| 09-56  | Missile de croisière naval (MDCN)   | 620,25                  | 8,09            | 11,40            | 639,74            | 34,22            | 80,32           | 97,99            | 107,95          | 319,26           | 639,74           |
| 09-57  | Deuxième porteavions( PA2)  | 86,79                   | 49,60           | 3 000,00         | 3 136,39          | 68,30            | 90,00           | 240,74           | 626,82          | 2 110,53         | 3 136,39         |
| 09-58  | Armement air-sol modulaire (AASM)   | 92,33                   | 4,53            | 42,25            | 139,11            | 44,00            | 31,35           | 42,43            | 15,77           | 5,55             | 139,10           |
| 09-59  | RAFALE  | 5 388,50                | 465,50          | 1 172,45         | 7 026,45          | 1 720,40         | 1 294,97        | 1 353,45         | 1 020,41        | 1 637,22         | 7 026,45         |
| 09-60  | Automoteur à roues de 155mm/52 cal. (CAESAR)                                | 187,13                  | 0,00            | 10,71            | 197,84            | 46,95            | 53,61           | 49,88            | 29,12           | 18,27            | 197,83           |
| 09-61  | Autres opérations Opérer en milieu hostile                                  | 837,02                  | 149,02          | 279,53           | 1 265,57          | 345,16           | 292,29          | 308,18           | 144,50          | 175,95           | 1 266,08         |
| 09-65  | Fantassin à équipement et liaisons intégrés (FELIN)                         | 168,65                  | 19,00           | 207,62           | 395,27            | 35,54            | 83,70           | 186,26           | 13,38           | 76,39            | 395,27           |
| 09-66  | Véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI)                               | 274,20                  | 383,58          | 410,54           | 1 068,32          | 88,47            | 263,43          | 360,67           | 245,09          | 110,67           | 1 068,33         |
| 09-67  | Rénovation AMX 10 RC  | 103,40                  | 44,04           | 24,44            | 171,88            | 52,84            | 45,44           | 37,45            | 24,80           | 11,34            | 171,87           |
| 09-68  | Hélicoptère HAP/HAD TIGRE   | 1 586,81                | 106,40          | 113,87           | 1 807,08          | 301,50           | 230,20          | 221,75           | 173,62          | 880,01           | 1 807,08         |
| 09-69  | Futur torpille lourde (FTL)   | 0,00                    | 15,00           | 127,11           | 142,11            | 0,00             | 14,85           | 43,91            | 70,68           | 12,67            | 142,11           |
| 09-70  | Torpille MU 90  | 104,96                  | 4,80            | 8,40             | 118,16            | 20,57            | 33,80           | 23,61            | 24,52           | 15,66            | 118,16           |
| 09-71  | Evolution Exocet  | 32,86                   | 6,30            | 61,00            | 100,16            | 20,79            | 10,57           | 17,29            | 15,45           | 36,06            | 100,16           |
| 09-72  | Véhicule haute mobilité (VHM)   | 0,00                    | 82,32           | 0,00             | 82,32             | 1,04             | 11,33           | 12,17            | 49,93           | 7,85             | 82,32            |
| 09-73  | Frégates multi-missions (FREMM)   | 4 149,10                | 292,40          | 53,04            | 4 494,54          | 495,36           | 182,17          | 853,50           | 605,27          | 2 358,24         | 4 494,54         |
| 09-74  | SNA Barracuda   | 1 084,38                | 883,23          | 1 019,33         | 2 986,94          | 105,90           | 330,37          | 533,71           | 544,21          | 1 472,85         | 2 987,04         |
| 09-75  | Autres opérations et conduire des opérations spéciales                      | 1 283,88                | 317,86          | 359,02           | 1 960,76          | 709,83           | 366,76          | 426,32           | 249,96          | 207,87           | 1 960,74         |
| 10   | <b>Protection et sauvegarde</b>   | <b>2 768,95</b>         | <b>525,83</b>   | <b>446,37</b>    | <b>3 741,15</b>   | <b>862,35</b>    | <b>723,88</b>   | <b>869,75</b>    | <b>450,62</b>   | <b>834,55</b>    | <b>3 741,15</b>  |
|  | Assurer la sûreté des approches   |                         |                 |                  |                   |                  |                 |                  |                 |                  |                  |
| 10-78  | Missile d'interception de combat et d'autodéfense (MICA)                    | 383,56                  | 46,88           | 26,70            | 457,14            | 136,90           | 86,54           | 66,49            | 43,45           | 123,76           | 457,14           |
| 10-79  | Autres opérations de sécurité Assurer la protection des forces et des sites | 452,10                  | 42,09           | 191,78           | 685,97            | 122,69           | 125,02          | 167,73           | 130,27          | 140,26           | 685,97           |
| 10-82  | Famille de systèmes sol-air futurs (FSAF)                                   | 1 245,38                | 321,21          | 85,70            | 1 652,29          | 325,45           | 247,65          | 366,85           | 220,30          | 492,04           | 1 652,29         |
| 10-83  | Rénovation à mi-vie MISTRAL   | 102,74                  | 0,00            | 57,02            | 159,76            | 28,29            | 30,78           | 35,39            | 15,69           | 49,61            | 159,76           |
| 10-84  | Frégate anti-aérienne HORIZON   | 305,38                  | 18,98           | 19,27            | 343,63            | 97,60            | 133,35          | 112,67           | 0,00            | 0,01             | 343,63           |
| 10-85  | Système principal de missiles anti-aériens(PAAMS)                           | 174,59                  | 36,66           | 25,90            | 237,15            | 94,23            | 43,71           | 74,67            | 23,41           | 1,13             | 237,15           |
| 10-86  | Autres opérations et assurer la protection de l'homme                       | 105,20                  | 60,01           | 40,00            | 205,21            | 57,19            | 56,83           | 45,95            | 17,50           | 27,74            | 205,21           |
| 11   | <b>Préparation et conduite des opérations d'armement</b>                    | <b>224,22</b>           | <b>137,34</b>   | <b>150,13</b>    | <b>511,69</b>     | <b>176,40</b>    | <b>183,96</b>   | <b>119,63</b>    | <b>30,21</b>    | <b>0,00</b>      | <b>511,70</b>    |
|  | Investissements pour les opérations d'armement                              |                         |                 |                  |                   |                  |                 |                  |                 |                  |                  |
| 11-90  | Investissements pour les opérations d'armement                              | 224,22                  | 137,34          | 148,63           | 510,19            | 176,40           | 183,96          | 119,63           | 30,21           | 0,00             | 510,20           |
| <b>TOTAL PROGRAMME 146 EQUIPEMENT</b>                          |   | <b>34 986,58</b>        | <b>8 108,05</b> | <b>11 645,36</b> | <b>54 739,99</b>  | <b>10 649,48</b> | <b>9 421,66</b> | <b>10 159,16</b> | <b>7 997,48</b> | <b>17 143,94</b> | <b>55 373,22</b> |

Le graphique suivant illustre par sous actions l'échéancier des crédits de paiements qui seront nécessaires pour couvrir les engagements à effectuer en 2007 et 2008 et les engagements antérieurs à 2007 non couverts par des paiements à la fin 2006. Les sous-actions sont classées dans ce graphique par ordre d'importance décroissante des crédits de paiement nécessaires à la couverture de ces engagements. Sont représentées les seules sous actions pour lesquelles les crédits de paiement nécessaires dépassent les 500 millions d'euros. Ces sous-actions regroupent **90 %** des crédits nécessaires.

**Sous actions du programme « Equipement » :**  
**échancier des paiements > 500 millions d'euros**  
 (engagements effectués à fin 2008 et non couverts par des paiements avant 2007)



Il n'apparaît pas utile de présenter en détail le contenu et les conditions de réalisation des divers programmes d'équipement composant ces sous-actions dans la mesure où ils sont désormais décrits avec précision dans la justification au premier euro du bleu « Défense » et dans le rapport d'exécution 2007 de la LPM. On rappellera donc succinctement les traits caractéristiques de quelques programmes majeurs en annexe.

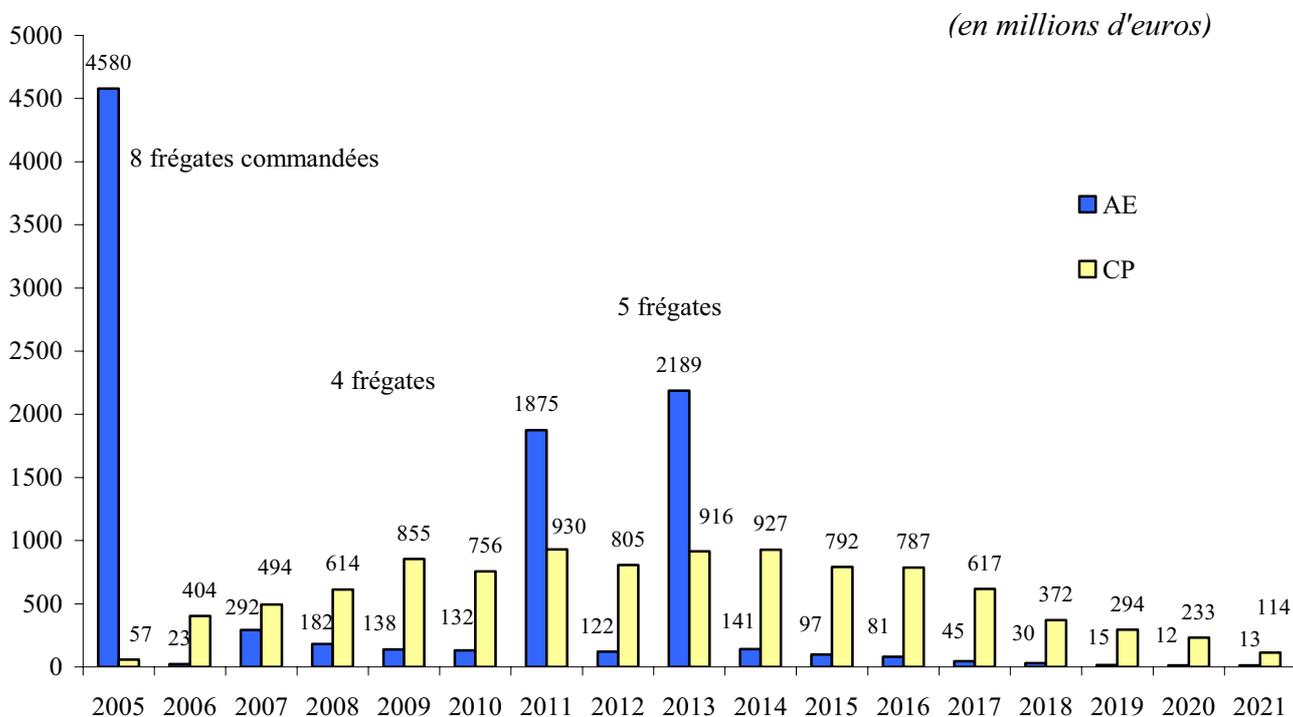
Il apparaît précisément, grâce au graphique précédent que les principaux programmes qui pèsent aujourd'hui et pour les prochaines années sur le programme « Equipement des forces », et plus globalement sur la mission « Défense » sont les suivants :

- les **Rafales** pour **7 milliards d'euros** ;
- l'**A 400M** pour **5,9 milliards d'euros** ;
- les **FREMM**, pour **4,49 milliards d'euros** ;
- le **PA 2** et les **M 51** pour **3,13 milliards d'euros** chacun ;
- les **Barracuda** pour **2,9 milliards d'euros** ;
- et les **NH 90** pour **2,1 milliards d'euros**.

### **3. L'exemple des FREMM**

Les modalités particulières de financement des FREMM ont déjà été présentées. Vos rapporteurs spéciaux ont choisi cet **exemple** pour illustrer la manière dont un programme d'armement s'impute, au fur et à mesure de sa réalisation sur les dépenses d'investissement de la mission « Défense ».

### Le programme FREMM (en coopération avec l'Italie - agence OCCAR)



Après un premier pic à **4.580 millions d'euros** en **2005**, lors de la commande des **8 premières frégates**, les **autorisations d'engagement** resteront faibles, **inférieures à 150 millions d'euros**, tout au long de la réalisation du programme FREMM, à l'exception des années **2011** et **2013** où devraient être lancées deux autres commandes pour respectivement 4 et 5 frégates. Les autorisations d'engagement monteront alors pour atteindre **1.875 millions d'euros** en 2011 et **2.189 millions d'euros** en 2013.

Les **crédits de paiement** ont d'abord **augmenté** de façon rapide de 2005 à 2007, passant de **57 à 292 millions d'euros**. Ils continueront à connaître une courbe ascendante jusqu'en 2009 (+ **39,25 %** cette année là). Ils s'élèveront alors à **855 millions d'euros**, puis fluctueront pendant 8 ans autour de leurs niveaux les plus élevés jusqu'en 2016 (**787 millions d'euros**), avant de décroître régulièrement et rapidement les 5 années suivantes.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent qu'il ne s'agit là que du programme initial. Celui-ci sera nécessairement revu dans le cadre de la nouvelle loi de programmation militaire. Ils rappellent également que l'arbitrage présidentiel évoqué précédemment n'a pas été suivi d'effet dans le projet de loi de finances rectificative pour 2007.

#### 4. L'importance des programmes d'équipement en coopération

Mis à part les matériels de l'armée de terre (LECLERC, VBCI), certains navires de la marine nationale (BPC), et surtout le programme RAFALE, **la plupart des programmes majeurs d'armement conventionnels (hors dissuasion) sont désormais réalisés en coopération.**

Il s'agit notamment des frégates (Horizon et FREMM), des hélicoptères (Tigre et NH90), de l'avion de transport du futur (A400M), de systèmes d'armes (PAAMS, FSAF SCALP-EG), des satellites HELIOS 2... La réalisation du porte-avions n° 2 (PA2) pourrait s'ajouter à cette liste non exhaustive. **Les programmes menés en coopération représentaient 35,7 % des crédits de paiement de la loi de programmation militaire 2003-2008 affectés aux grands programmes d'équipement, sauf nucléaires.**

Ces programmes en coopération sont menés suivant des modalités et des périmètres très variables, de telle sorte qu'on ne peut porter une appréciation globale sur leurs avantages et leurs coûts, tant économiques que politiques. S'agissant du choix des partenaires avec lesquels la France coopère aujourd'hui, l'Italie est désormais le principal partenaire de la France (avec 11 programmes, dont les programmes FREMM et FSAF (famille de missiles air-sol)) devant l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Plusieurs de ces grands programmes sont gérés par l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) : A400M, FREMM, TIGRE, FSAF. La mission de l'OCCAR, organisation interétatique au sein de laquelle les Etats coopèrent à la carte, est de faciliter et de gérer en coopération des programmes à la satisfaction de ses clients. Elle exerce donc une fonction exécutive, mais non celle d'**harmonisation des besoins** qui est confiée à l'**Agence européenne de Défense (AED)**. Or, l'harmonisation des besoins des états membres et de leurs états-majors est un préalable à la réalisation de programmes, si l'on veut bénéficier d'un effet de série en étalant les coûts fixes de développement. **La question des relations de l'OCCAR et de l'AED ne peut manquer de se poser**, car il importe de faire converger le plus vite possible l'harmonisation des besoins et les doctrines d'emploi pour lancer un programme.

Vos rapporteurs spéciaux se sont de plus enquis des retards que subissent plusieurs programmes.

Le **programme A400M**, confié à une filiale d'EADS Airbus, est géré par l'OCCAR. Ce programme, correspondant à un produit bien défini (avion de transport pouvant exécuter des missions à la fois tactiques et stratégiques, et compétitif pour une série minimale de 180 avions), a vu son lancement retardé pendant plusieurs années du fait de la décision tardive de certains Etats (Allemagne). Son industrialisation est aujourd'hui retardée de près d'un an par des difficultés de mise au point d'un moteur européen Rolls Royce (choisi de préférence à un moteur américain). Par ailleurs, se pose le problème du suivi du maintien en condition opérationnelle d'un avion : la recherche d'économies

d'échelle voudrait que ce « contrat de vie » soit mis en concurrence sous contrôle OCCAR, mais certains Etats, comme l'Allemagne, veulent conserver cette fonction logistique.

Le **programme d'hélicoptère moyen NH90** de transport et de lutte anti sous-marine a connu un vif succès, notamment à l'exportation dès sa phase de développement (vers l'Australie, la Nouvelle Zélande, Oman). Toutefois, sa fabrication est retardée par plusieurs facteurs, tel un nombre de variantes élevé à conjuguer avec une architecture de systèmes intégrée et non ouverte, d'où des difficultés d'adaptation. De plus, la maîtrise d'ouvrage n'est pas assurée par l'OCCAR, mais par une autre structure NAHEMA (Nato Hélicoptère), moins expérimentée que l'OCCAR. La France, quant à elle, ne passera commande qu'en 2008 de 34 NH 90 dans sa version terrestre (alors qu'Eurocopter va livrer ses premiers exemplaires à l'Australie). En revanche, la commande des 7 premiers NH 90, dans sa version navale (sur une commande de 27 passée dès 2000 par Agusta Westland), ne sera pas, semble-t-il, honorée avant 2009.

**Vos rapporteurs spéciaux considèrent que ces avatars, qui se retrouvent dans les programmes nationaux, ne remettent pas en cause la nécessité de réaliser en coopération les grands programmes d'armement - non nucléaires- si l'on veut maintenir au niveau souhaité les capacités militaires et stratégiques des Etats membres de l'Union européenne.**

## CONCLUSION

Vos rapporteurs spéciaux déplorent vivement que le document budgétaire sur la mission « Défense », présenté en annexe du projet de loi de finances **ne contienne aucune information synthétique**. La réforme budgétaire s'est traduite par la disparition de données essentielles du bleu, notamment les échéanciers de paiement attachés à chaque programme d'armement qui permettait d'avoir une vision de moyen terme de l'évolution des dépenses d'investissement.

D'une manière générale, vos rapporteurs spéciaux regrettent que la spécificité de la mission « Défense » n'ait pas été prise en compte. Il s'agit aujourd'hui du principal budget d'investissement de l'Etat. Il s'agit, de plus, d'investissements concernant des équipements dont la durée de vie est très longue, dépassant dans la majorité des cas trente ans. Une réflexion doit être engagée sans tarder sur les modalités d'application du principe d'annualité budgétaire à la mission « Défense ».

Dans cette attente, face au caractère très incomplet des documents budgétaires, et sans qu'il ne soit question, en aucune façon de mettre en cause la volonté de transparence du ministère de la défense à l'égard du Parlement, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **de prévoir, par amendement**, que le Parlement soit informé des contraintes financières pesant sur la mission « Défense ». Rappelons que lors de son audition devant votre commission des finances, le 30 octobre 2007, le ministre de la défense a indiqué que la **revue des programmes** mise en place dans son secteur visait à reconsidérer systématiquement l'opportunité et les calendriers des programmes en cours ou à lancer, en vue notamment de mesurer d'abord et de réduire ensuite la « **bosse** » **financière des crédits de paiement** qui s'annonce pour la prochaine loi de programmation militaire (LPM). A défaut, les **besoins de financement** dans ces domaines passeraient de **15,9 milliards d'euros** en moyenne par an à **19,1 milliards d'euros** en 2009, pour atteindre **23 milliards d'euros** en 2012.

Il est indispensable que le Parlement soit mieux informé sur ces sujets qui peuvent obérer l'avenir.

Enfin, ils estiment nécessaire de préciser que la **prochaine loi de programmation militaire** doit être l'occasion de régler un certain nombre de problèmes, et en particulier, celui de la **visibilité des engagements financiers** en fin de période de programmation.

Pour cela, il serait sans doute souhaitable que la durée de la programmation soit divisée en **deux parties de trois ans chacune**, l'une « **ferme** », et l'autre « **plus souple** » permettant de donner une **visibilité** aux acteurs du secteur.

Enfin, il ne serait pas inutile que de **grandes projections** soient réalisées afin **d'éclairer les tendances** de la loi de programmation suivante, prenant effet aux termes des six années précédemment décrites, ce qui permettrait ainsi d'avoir une vision des enjeux stratégiques, économiques et financiers sur 6 ans supplémentaires.

**PRÉSENTATION DES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR  
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION DÉFENSE

|    |             |
|----|-------------|
| N° | <b>II-1</b> |
|----|-------------|

20 NOVEMBRE 2007

**A M E N D E M E N T**

présenté par

MM. FRÉVILLE et TRUCY

au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 33

ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

| Programmes   | Autorisations d'engagement |                  | Crédits de paiement |                  |
|--|----------------------------|------------------|---------------------|------------------|
|  | +                          | -                | +                   | -                |
| <b>Environnement et prospective de la politique de défense</b><br>Dont Titre 2 |                            | 90.000<br>90.000 |                     | 90.000<br>90.000 |
| <b>Préparation et emploi des forces</b><br>Dont Titre 2                        | 270.000<br>270.000         |                  | 270.000<br>270.000  |                  |
| <b>Soutien de la politique de la défense</b><br>Dont Titre 2                   |                            | 90.000<br>90.000 |                     | 90.000<br>90.000 |
| <b>Équipement des forces</b><br>Dont Titre 2                                   |                            | 90.000<br>90.000 |                     | 90.000<br>90.000 |
| <b>TOTAL</b>   | <b>270.000</b>             | <b>270.000</b>   | <b>270.000</b>      | <b>270.000</b>   |
| <b>SOLDE</b>   | 0                          |                  | 0                   |                  |

**OBJET**

Le présent amendement a pour objet de soutenir l'effort du ministère de la défense afin de renforcer la **sincérité** de la présentation des crédits de la mission « Défense ». Depuis plusieurs années maintenant, le ministère de la défense s'est engagé dans une « opération de longue haleine », afin de budgéter les crédits destinés au financement des OPEX, crédits qui sont ainsi passés de 100 millions d'euros en 2005, à 175 millions d'euros en 2006, pour atteindre 360 millions d'euros en 2007 et en 2008, 375 millions d'euros en incluant les 15 millions d'euros inscrits sur la mission

« Sécurité » au programme « Gendarmerie nationale ». Rappelons que le coût total des OPEX est évalué à 681 millions d'euros en 2007.

Depuis la réforme induite par la LOLF, le programme 178 « Préparation et emploi des forces » compte, outre l'action 6 « Surcoûts liés aux opérations extérieures », dont la sincérité s'améliore, l'action 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » au titre de laquelle aucun crédit n'est inscrit. Il n'a pas été remédié à cette situation. Pourtant, selon les estimations basées sur les années précédentes, les surcoûts liés aux OPINT s'établiraient à 25 millions d'euros en 2007 et pourraient atteindre 18,83 millions d'euros en 2008. Si les enjeux financiers ne sont pas comparables entre les OPEX et les OPINT, vos rapporteurs spéciaux estiment :

- que cela ne doit en aucun cas être la raison d'un **traitement différencié** entre les deux. La logique est la même. Le ministère de la défense ne doit pas avoir à **financer en trésorerie** le surcoût des OPINT. Leur budgétisation doit être prévue par le projet de loi de finances initiale ;
- que la **modicité** même de la somme doit permettre de résoudre **plus rapidement** que pour les OPEX le problème de budgétisation des surcoûts. De plus, l'évolution des menaces, sanitaires, terroristes, etc. est incertaine, il convient de parer dès maintenant une éventuelle augmentation, sans budgétisation parallèle, du surcoût des OPINT.

Vos rapporteurs spéciaux observent que l'amendement qu'ils ont fait adopté l'année dernière conduisant à la budgétisation de **90.000 euros** en loi de finances initiale au titre des OPINT a permis l'inscription d'une **dotation initiale équivalente** en 2008, qui reste très insuffisante. Ils vous proposent de **reconduire** cette opération en **l'amplifiant**, et d'obtenir un **engagement clair** du ministère de **redéployer** les crédits nécessaires aux OPINT au sein du programme 178.

En conséquence, vos rapporteurs spéciaux vous proposent de réduire de **90.000 euros** les crédits du titre 2 « Dépenses de personnel » de l'action 4 « Politique immobilière » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », de **90.000 euros** les crédits du titre 2 de l'action 7 « Commandement et maîtrise de l'information » du programme 146 « Equipement des forces » et de **90.000 euros** les crédits de l'action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » du programme 144 « Environnement et perspective de la politique de défense », au profit de l'action 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures ».

Le solde de la somme nécessaire à une budgétisation satisfaisante devra être atteint en gestion par réallocation des crédits au titre de la fongibilité asymétrique entre les actions du programme 178 « Préparation et emploi des forces » au profit de l'action 7 « Surcoûts liés aux OPINT ».



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION DÉFENSE

|    |      |
|----|------|
| N° | II-2 |
|----|------|

20 NOVEMBRE 2007

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par  
MM. FRÉVILLE et TRUCY  
au nom de la Commission des Finances

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 41 QUATER

I. Après l'article 41 quater, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le gouvernement transmet au Parlement un rapport présentant les résultats des expérimentations menées pour la mise en œuvre du nouveau régime dérogatoire d'avance de trésorerie dite avance « activité des forces », dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi.

II. En conséquence, faire précéder cet article par la mention :

Défense

**OBJET**

Le déplacement sur place et sur pièce de vos rapporteurs spéciaux à l'école navale le 14 juin 2007, avait permis d'attirer leur attention sur **la réforme des procédures dérogatoires de dépense de l'armée**, dites « dépenses à bon compte et fonds d'avance ». Ce sujet a été approfondi lors d'un déplacement au 11<sup>ème</sup> régiment d'artillerie de marine (RAMa) de Saint-Aubin-de-Cormier.

Les dépenses à « bon compte », qui représentaient, en 2005, **11 milliards d'euros**, soit **un tiers** des dépenses de fonctionnement du ministère de la défense, permettaient le paiement de certaines dépenses avant justification du service fait par la transformation des crédits en fonds. Ces différentes catégories des dépenses à bon compte du ministère faisaient, depuis 2006, l'objet d'une profonde **réflexion** afin de redéfinir les critères justifiant le caractère dérogatoire des procédures budgétaires et comptables mises en œuvre et de supprimer les trop importantes réserves de trésorerie, constituées par l'armée au fil de l'application de ces dérogations.

La réforme distingue désormais les différentes procédures dérogatoires :

- le **fonds d'avance « soldes »** a été transformé en **avance de trésorerie**, définie sur des critères objectifs, bien que la présence de plus de 200 primes par armée et les nombreux frais de déplacement puissent rendre l'exercice complexe ;
- le **fonds d'avance « alimentation »** a également été supprimé au profit de **dépenses budgétaires**, à l'exception de quelques dépenses résiduelles ;
- les **quatre « masses »**, à savoir les dépenses d'entretien du personnel, les dépenses de chauffage, d'éclairage, d'eau et de force motrice, les dépenses de casernement et enfin les dépenses d'entretien des matériels d'usage courant, ont été remplacées par **trois régimes**.

Les dépenses de masses sont revenues dans le **droit commun** pour les unités qui ne sont ni en opérations extérieures (OPEX) ni susceptibles de recevoir un tel ordre de mission. Le **régime « opérationnel »**, applicable aux OPEX, maintient le système des masses pour l'ensemble des dépenses et le **régime « restreint »**, relatif aux unités susceptibles de recevoir un ordre de mission, limite le système des masses à quelques dépenses.

Le régime restreint faisait l'objet **d'expérimentations** dans certaines unités de la marine et de l'armée de terre, ce qui a conduit vos rapporteurs spéciaux à étudier un exemple concret d'application de cette réforme, notamment au sein du 11<sup>ème</sup> RAMa. Cette unité devra gérer des dépenses imputables à chacun des trois dispositifs issus de la réforme, selon les circonstances, la frontière entre ces « nomenclatures » nouvelles semble inadéquate et inadaptée aux spécificités de la mission d'un tel régiment.

Les enjeux de cette expérimentation sont importants, dans la mesure où la réussite de celle-ci conditionne l'adhésion des personnels de la défense à la réforme des procédures dérogatoires, et plus largement à la **LOLF**. Or, il semble que les premières conclusions d'application font état d'une souplesse réduite, d'une fongibilité atténuée, d'une responsabilisation moins grande des gestionnaires, d'une bureaucratisation accrue, ce qui est l'exact opposé des objectifs poursuivis par la **LOLF**.

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter un amendement prévoyant que le gouvernement transmet au Parlement un rapport sur les **résultats des expérimentations** menées dans ce domaine.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION DÉFENSE

|    |      |
|----|------|
| N° | II-3 |
|----|------|

20 NOVEMBRE 2007

---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. FRÉVILLE et TRUCY  
au nom de la Commission des Finances

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 41 QUATER

Après l'article 41 quater, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le gouvernement transmet au Parlement un rapport présentant de façon synthétique les besoins de financement dans le domaine de la défense pour les années à venir, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi.

**OBJET**

Vos rapporteurs spéciaux déplorent vivement que le document budgétaire sur la mission « Défense », présenté en annexe du projet de loi de finances ne contienne **aucune information synthétique**. La réforme budgétaire a été l'occasion de la disparition de données essentielles du bleu, notamment les **échéanciers** de paiement attachés à chaque programme d'armement qui permettait d'avoir une vision de moyen terme de l'évolution des dépenses d'investissement.

D'une manière générale, vos rapporteurs spéciaux regrettent que la spécificité de la mission « Défense » n'ait pas été prise en compte. Il s'agit aujourd'hui quasiment du **seul budget d'investissement de l'Etat**. Il s'agit de plus d'investissement concernant des équipements dont la durée de vie est très longue, dépassant dans la majorité des cas **trente ans**. Une réflexion doit être engagée sans tarder sur les modalités d'application du **principe d'annualité** budgétaire à la mission « Défense ».

Dans cette attente, face au caractère très incomplet des documents budgétaires, et sans qu'il ne soit question, en aucune façon de mettre en cause le grand souci de transparence du ministère de la défense à l'égard du Parlement, vos rapporteurs spéciaux vous proposent de prévoir que le Parlement est informé des contraintes financières pesant sur la mission

« Défense ». Rappelons que lors de son audition devant la commission des finances, le 30 octobre 2007, le ministre de la défense a indiqué que la **revue des programmes** mise en place dans son secteur visait à reconsidérer systématiquement l'opportunité et les calendriers des programmes en cours ou à lancer, en vue notamment de mesurer d'abord et de réduire ensuite la « **bosse** » **financière des crédits de paiement** qui s'annonce pour la prochaine loi de programmation militaire (LPM). A défaut, les **besoins de financement** dans ces domaines passeraient de **15,9 milliards d'euros** en moyenne par an à **19,1 milliards d'euros** en 2009, pour atteindre **23 milliards d'euros** en 2012.

Il est indispensable que le Parlement soit mieux informé sur ces sujets qui peuvent obérer l'avenir.

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a **adopté sans modification** les crédits de la mission « Défense ».

A l'issue de la **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré les crédits (AE et CP) de la mission de 10.000 euros** afin d'abonder son plafond, à titre non reconductible, **et minoré les crédits de la mission (AE et CP) de 14.089.781 euros** afin de gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ».

Le tableau ci-après retrace l'ensemble de ces mouvements de crédits :

| Programmes   | AE     |                         | CP     |                         |
|--|--------|-------------------------|--------|-------------------------|
|  | +      | -                       | +      | -                       |
| Environnement et prospective de la politique de défense<br><i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i> | 0<br>0 | 0<br>0                  | 0<br>0 | 0<br>0                  |
| Préparation et emploi des forces armées<br><i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>                 | 0<br>0 | 12.818.208<br>7.828.208 | 0<br>0 | 12.818.208<br>7.828.208 |
| Soutien de la politique de la défense<br><i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>                   | 0<br>0 | 836.938<br>836.938      | 0<br>0 | 836.938<br>836.938      |
| Équipement des forces<br><i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>                                   | 0<br>0 | 424.635<br>424.635      | 0<br>0 | 424.635<br>424.635      |
|  | 0      | 14.079.781              | 0      | 14.079.781              |
| <b>SOLDE</b>   |        | -14.079.781             |        | -14.079.781             |



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 20 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Défense ».**

Après avoir rappelé que la mission « Défense » rassemblait 36,8 milliards d'euros de crédits de paiement, et qu'elle constituait le premier budget d'équipement de l'Etat, M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a indiqué que le projet de loi de finances pour 2008 correspondait à un budget de transition, quatre décisions majeures étant attendues : premièrement, les propositions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, deuxièmement ; les orientations en matière d'équipement au terme de la loi de programmation militaire ; troisièmement, les conclusions de la révision générale des politiques publiques, s'agissant du fonctionnement des armées et, notamment, la part d'effectifs opérationnels ; quatrièmement, les positions françaises concernant l'Europe de la défense.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, il a présenté, à la commission, des données concernant les comparaisons internationales en matière de défense. S'agissant des dépenses de défense par habitant, il a souligné, d'une part, que le budget de la défense américaine avait augmenté de plus de 50 % depuis 2001 et, d'autre part, que l'effort britannique était supérieur au budget français dont l'évolution n'était positive que depuis 2002.

S'agissant de l'évolution des budgets globalisés de la défense, il a constaté un écart important entre le budget de la défense des Etats-Unis et celui de cinq pays européens (France, Grande Bretagne, Allemagne, Espagne, Italie), alors que le nombre d'habitants est globalement identique entre les Etats-Unis et l'Europe. Il a souligné que cette différence était particulièrement marquée en matière de recherche et développement puisque les Etats-Unis y consacraient l'équivalent de 67 milliards d'euros contre 3 milliards d'euros en France.

Abordant ensuite le projet de budget 2008, il a mis en avant la contrainte exercée par l'exécution passée, à savoir notamment le financement des frégates, les reports de crédits qui n'ont pas été supprimés en 2007 et qui atteindraient 1,7 milliard d'euros en 2008, ainsi que l'exécution de la loi de programmation militaire dans la mesure où il resterait à couvrir, au-delà de 2008, 47 milliards d'euros de crédits de paiement.

Puis **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a présenté le financement des OPEX, en expliquant la répartition du surcoût par théâtre d'opérations, soulignant l'importance de ces opérations en Côte d'Ivoire, au Tchad et en Centre Afrique, ainsi qu'en Afghanistan. Il a également précisé que le surcoût des OPEX consistait, essentiellement, en des surcoûts de rémunération du fait des déploiements des forces à l'étranger.

**M. François Trucy, rapporteur spécial**, a complété cette présentation sur les OPEX en soulignant l'insuffisance récurrente du financement de ces opérations. Il a indiqué qu'environ 60 % des crédits étaient budgétés en loi de finances initiale et qu'il restait 40 % à financer en fin d'année, via notamment les annulations de crédits sur le titre 5, ce qui était selon lui préoccupant.

Evoquant l'évolution des personnels au sein de la mission, il a indiqué que le ministère avait respecté les orientations gouvernementales en matière de non-remplacement des départs à la retraite et qu'il n'y avait pas eu de « sanctuarisation ». Il a ainsi précisé qu'à périmètre constant, les autorisations d'engagement augmentaient de 0,43 % et les crédits de paiement de 1,45 %, les dépenses de personnels correspondant à 50,8 % du budget de la mission.

En ce qui concerne la détermination du plafond d'emplois, il a noté qu'il diminuait de 9.295 ETPT, cette diminution s'expliquant notamment, à hauteur de 26 %, par l'application d'un plan d'économies de personnels, et, à hauteur de 68,8 %, par la suppression des postes vacants. Il a estimé que cette diminution ne nuisait pas aux missions des forces militaires. Concernant les mesures de gestion des personnels, il a souligné la poursuite de la mise en œuvre d'un plan de revalorisation indiciaire et indemnitaire. Il s'est félicité de la stabilité de l'effort en faveur de la réserve, mais il s'est inquiété de la dégradation des rapports démographiques en ce qui concernait les dépenses de pension. S'agissant du service de santé des armées, il a souhaité que la cible, en effectifs, des médecins des armées, puisse être respectée, le recrutement étant toutefois difficile actuellement.

Il a mis en avant l'augmentation des dépenses d'externalisation du ministère qui, en 2006, atteignaient 963 millions d'euros, contre 592 millions d'euros en 2001.

Enfin, il s'est inquiété des orientations qui seront retenues dans la future loi de programmation militaire dans la mesure où, si l'Europe de la défense ne progressait pas, la France ne pourrait pas maintenir les objectifs qu'elle s'était fixés.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a abordé ensuite la question des dépenses d'investissement, en faisant remarquer que la disponibilité du matériel et les délais dans lesquels ils devaient être utilisés étaient une question stratégique, car cela pouvait constituer une variable d'ajustement dans la réalisation de certains équipements.

S'agissant de l'exécution de la loi de programmation militaire entre 1987 et 2001, il a souligné que les crédits alors dépensés avaient été inférieurs aux crédits votés en loi de programmation jusqu'en 2003. Il a expliqué que, depuis 2003, un redressement s'était effectué, et que les crédits de la loi de finances initiale égalaient désormais les crédits de la loi de programmation d'une part, et que, les crédits d'exécution étaient supérieurs aux reports, d'autre part. Il a néanmoins observé que, dans le projet de loi de finances pour

2008, les crédits liés à l'exécution de la loi de programmation avaient été majorés de 0,8 % mais n'avaient pas pris en compte l'impact de l'inflation, ce qui représentait un écart de 250 millions d'euros par rapport à la programmation. Il a précisé que les crédits consacrés à l'exécution de la loi de programmation, soit environ 15 milliards d'euros, concernaient surtout des dépenses de fabrication et d'entretien de matériels, ainsi que des dépenses de recherche, mais que cette ligne était insuffisante.

Il a ensuite évoqué les crédits d'équipement, en estimant qu'il existait des économies à réaliser dans la gestion des stocks stricto sensu. Il s'est toutefois inquiété du montant des restes à payer sur le programme 146 « Equipement des forces armées », soit 35,3 milliards d'euros fin 2008. Il a précisé que cette somme hypothéquait d'autant la future loi de programmation militaire.

Passant en revue les sous-actions du programme « Equipement », **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué que les engagements effectués à la fin de l'année 2008 et non couverts par des paiements avant 2007 étaient de l'ordre de 7 milliards d'euros pour le Rafale, de 5,9 milliards d'euros pour l'avion de transport futur (A400M), de 4,5 milliards d'euros pour les frégates européennes multi-missions (FREMM), de 3,1 milliards d'euros pour le deuxième porte-avions, de 3,1 milliards d'euros pour le missile M51 (le nouveau vecteur des têtes nucléaires des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins), de 3 milliards d'euros pour les sous-marins nucléaires d'attaque de nouvelle génération, dits « Barracuda », de 2,1 milliards d'euros pour l'hélicoptère de transport et de lutte anti sous-marine NH 90, et de 1,8 milliard d'euros pour l'hélicoptère de combat Tigre. Il a considéré que le fait que l'hélicoptère de transport et de lutte anti sous-marine NH 90 soit un programme européen ne permettait pas de bénéficier d'un effet de série, du fait des exigences propres à chaque Etat participant.

Après avoir rappelé que l'année 2008 serait la dernière année d'exécution de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire pour les années 2003 à 2008, il a envisagé de distinguer, à l'avenir, deux phases de programmation, de trois années chacune, la seconde plus « souple » que la première. Il a estimé que la discussion de la future loi de programmation serait en outre l'occasion de s'interroger sur la pertinence de maintenir l'objectif d'un effort de défense égal à 1,7 point de PIB.

**M. Jean Arthuis, président**, a jugé que la situation de la mission « Défense » était préoccupante, d'un point de vue budgétaire et **M. Auguste Cazalet** a souligné sa perplexité à cet égard.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est demandé si le retard de certains programmes, comme celui de l'avion de transport futur (A400M), ne conduisait pas l'Etat à financer la trésorerie des entreprises concernées.

En réponse, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a estimé que cette question devait faire l'objet d'un examen approfondi. Il a précisé que si, au sens du traité de Maastricht, les avances de l'Etat augmentaient sa dette, elles

n'avaient actuellement aucun impact sur son solde, cet impact n'étant mesuré que lors de la livraison des matériels concernés. En conséquence, le solde public, qui s'en trouve actuellement amélioré de 0,1 point de PIB environ, tendrait à se dégrader quand les grands programmes passeraient au stade de la fabrication.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur la vision actuelle de la menace, dans la stratégie militaire française.

En réponse, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué que si certains programmes actuels étaient issus de la « Guerre froide », comme le char Leclerc et l'hélicoptère d'attaque Tigre, la politique d'équipement militaire était désormais davantage orientée vers la projection des forces, même si la dissuasion correspondait encore à environ 20 % des crédits d'équipement.

**MM. François Trucy, rapporteur spécial**, et **Jean Arthuis, président**, se sont interrogés sur la pertinence d'un objectif de dépenses militaires exprimé en points de PIB.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a souligné l'importance des dépenses militaires de la Chine, de l'Inde, et, surtout, des Etats-Unis.

**M. Christian Gaudin** s'est interrogé sur la part des dépenses de recherche et développement « duale » dans les dépenses militaires des Etats-Unis.

En réponse, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a indiqué que celle-ci était très importante, et qu'il lui communiquerait le chiffre exact.

Au terme de cette présentation, la commission a adopté les trois amendements présentés par les rapporteurs spéciaux. Le premier redéploie des crédits au sein des différents programmes de la mission, afin d'améliorer la sincérité en termes de financement des opérations intérieures (OPINT). Les deux autres tendent à insérer des articles additionnels après l'article 41 quater, prévoyant que le gouvernement transmet au Parlement deux rapports, présentant, respectivement, les résultats des expérimentations menées pour la mise en œuvre du nouveau régime dérogatoire d'avance de trésorerie dite avance « activité des forces », et les besoins de financement dans le domaine de la défense pour les années à venir.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur l'évolution prévisible de ces besoins, ainsi que, suite à l'audition du ministère de la défense par la commission, sur le nombre et le rôle des imprimeries dépendant du ministère de la défense.

**M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a considéré que la politique d'équipement militaire était un sujet, qui de tout temps, avait suscité de nombreuses et légitimes questions.

**La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Défense » ainsi modifiés ainsi que les deux amendements portant articles additionnels après l'article 41 quater.**

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2007, 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.**



## **AUDITION DE M. HERVÉ MORIN, MINISTRE DE LA DÉFENSE**

**Réunie le mardi 30 octobre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Hervé Morin, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2008.**

**M. Jean Arthuis, président,** a rappelé toute l'attention que portait la commission à l'adéquation entre les crédits inscrits dans les projets de loi de finances et les coûts des besoins réels.

**M. Hervé Morin, ministre de la défense,** s'est félicité de la préservation du budget de la défense malgré l'effort d'économies demandé et a indiqué qu'il s'agissait d'un exercice de transition avant la définition d'une nouvelle période de programmation militaire. Le projet de loi afférent devrait être soumis aux assemblées au printemps 2008. Dans cette perspective, il a souligné que la rédaction du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui serait achevée en mars 2008, conduira à préciser les missions des armées et pourra s'appuyer sur une radiographie précise du coût et de l'état d'avancement des programmes d'armement.

Il a rappelé la nécessité de lisser la « bosse financière » qui pèsera sur la prochaine loi de programmation militaire, tout en poursuivant les efforts sur le maintien en condition opérationnelle des équipements, et en honorant le paiement des livraisons d'équipements neufs dans les prochaines années. A défaut, les besoins de financement dans ces domaines passeraient de 15,9 milliards d'euros en moyenne par an à 19,1 milliards d'euros en 2009, pour atteindre 23 milliards d'euros en 2012.

**M. Hervé Morin** a indiqué que la révision générale des politiques publiques (RGPP) visait à améliorer l'organisation et le fonctionnement du ministère afin de dégager des marges de manœuvre au profit des unités opérationnelles. Il a ajouté qu'il avait souhaité s'adjoindre la collaboration de présidents de grands groupes français afin de mener à bien cette RGPP.

Il a observé que la réduction des effectifs du ministère, découlant du non remplacement de la moitié des départs à la retraite, représentait un effort de 6.037 emplois, correspondant à 3.037 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il a noté que les économies en personnels devraient porter principalement sur les activités de soutien et d'administration générale, afin de préserver les capacités opérationnelles des armées et d'améliorer le ratio entre unités opérationnelles et unités de soutien.

Il a souligné que la revalorisation de la condition du personnel serait mise en œuvre dans l'esprit des recommandations du Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, pour un montant de 102 millions

d'euros au total. Enfin, il a précisé que malgré les réductions d'effectifs, le ministère de la défense demeurerait en 2008 le premier recruteur du pays avec près de 30.000 militaires et 2.000 civils recrutés.

Il a insisté sur la progression des crédits d'équipement, en quasi conformité avec la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2003-2008. Il a précisé que les investissements bénéficieraient de 15,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, dont 3 milliards d'euros correspondant à la commande publique du deuxième porte-avions. Il a détaillé les principales livraisons prévues pour 2008, à savoir 14 Rafale, 6 hélicoptères Tigre, 240 armements air-sol modulaires, 57 chars AMX 10 RC rénovés, 358 équipements FELIN et une frégate Horizon. Les principales commandes portent sur 8 Rafale, 36 AMX 10 RC rénovés, 116 véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), 5.000 équipements FELIN et 22 hélicoptères NH90.

Il a indiqué que le maintien en condition opérationnelle bénéficierait de 3,3 milliards d'euros et a souhaité renforcer les efforts de mutualisation interarmée pour l'entretien des équipements. La gestion des parcs de matériels militaires pourrait être optimisée, comme le montrent les récentes réformes engagées par l'armée de terre et l'armée de l'air.

**M. Hervé Morin** a précisé que l'effort d'équipement en faveur de la gendarmerie nationale, dans le cadre à la fois de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et de la LPM, serait de 448 millions d'euros. Ce niveau est inférieur à celui de 2007, mais il correspond sensiblement aux crédits alloués durant les années 2003 à 2005.

Il a observé que les crédits destinés au financement des opérations extérieures (OPEX) pour 2008 s'approcheraient des deux tiers du coût total estimé sur la base des paramètres dont le ministère dispose actuellement. Il a indiqué qu'un décret d'avance serait prochainement soumis au Parlement afin de financer les surcoûts résiduels liés aux OPEX non budgétés en 2007, pour un montant de 285 millions d'euros.

Par ailleurs, il a souhaité que, dans le domaine des exportations d'armement, un grand plan stratégique soit lancé, afin de soutenir l'industrie française. Dans cette perspective, il a déclaré avoir mis en place des groupes de travail rassemblant des chefs d'entreprise, la délégation générale à l'armement (DGA) et les autres acteurs de son ministère.

Enfin, dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2008, il a ajouté qu'il souhaitait relancer la politique européenne de sécurité et de défense.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que l'accumulation des besoins de financement dans le domaine de l'équipement poserait à terme un réel problème de soutenabilité de la politique de défense française.

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense »**, s'est demandé quel était l'objectif optimal d'évolution du ratio entre unités

opérationnelles et unités de soutien. Il s'est inquiété du faible niveau de budgétisation initiale des surcoûts liés aux opérations intérieures (OPINT), soit 90.000 euros. Il a constaté qu'il s'agissait du montant de crédits inscrits par amendement des rapporteurs spéciaux au projet de loi de finances pour 2007, alors même que le coût d'actions telles que Vigipirate et la lutte contre les incendies était compris entre 20 et 25 millions d'euros par an.

**M. Hervé Morin** a indiqué que 375 millions d'euros étaient affectés aux opérations extérieures (OPEX) dans le projet de loi de finances pour 2008, mais que l'exécution pour 2007 représenterait un montant de 685 millions d'euros, justifiant ainsi une ouverture de crédits supplémentaire de 285 millions d'euros par décret d'avance, ainsi qu'il l'avait indiqué.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait remarquer que la sincérité budgétaire commandait que ces crédits soient inscrits en loi de finances initiale, et non en loi de finances rectificative.

**M. Hervé Morin** a indiqué que de nombreux aléas pesaient sur les OPEX, citant notamment la situation en Côte d'Ivoire et au Kosovo. S'agissant des OPINT, il a reconnu que le coût du plan Vigipirate en 2007 s'élevait à 16 millions d'euros. Il a toutefois estimé qu'il était acceptable que les OPINT soient financées par redéploiement des crédits au sein du programme « Préparation et emploi des forces ».

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la « Défense »**, s'est demandé comment le ministère pourrait faire face aux importants besoins de financement concernant les OPEX, le programme d'armement des frégates multi missions (FREMM), ainsi que la résorption de la « bosse financière » précédemment évoquée.

**M. Hervé Morin** a indiqué que le niveau de dépenses consacré à la défense représentait pour la France 1, % du produit intérieur brut (PIB) selon la norme OTAN, soit 1,9 % du PIB selon la norme française. Il a souhaité que l'effort de la Nation se poursuive en rappelant l'objectif fixé par le Président de la République de consacrer de l'ordre de % du PIB au budget de la défense. Dans le but de réduire la « bosse financière », il a estimé possible de dégager des marges d'économie notamment grâce à l'amélioration du ratio entre unités opérationnelles et unités de soutien, qui pourrait être porté à 65/35, comme au Royaume-Uni. Il a également indiqué que des gains de productivité pourraient résulter de la modernisation des services, prenant comme exemple la rationalisation des systèmes d'information ou des ateliers d'impression.

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense »**, a souhaité savoir si la réduction des effectifs annoncés pour la mission « Défense » correspondait à la suppression totale des emplois vacants non pourvus de masse salariale compris dans le plafond ministériel d'emplois.

**M. Hervé Morin** a précisé qu'il avait accepté, en amont des arbitrages budgétaires, que la totalité des emplois non pourvus de son ministère soit supprimée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008.

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense »**, s'est demandé si le niveau des crédits de fonctionnement dédiés à l'activité des militaires était satisfaisant.

**M. Hervé Morin** a indiqué que les objectifs d'activité seraient maintenus à un niveau permettant le bon entraînement de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine.

**M. Jean Arthuis, président**, a demandé des précisions sur les rumeurs faisant état de la suppression possible d'une brigade de gendarmerie sur deux, dans le cadre d'une fusion entre la gendarmerie nationale et la police nationale.

**MM. Yann Gaillard et Roland du Luart** ont également souhaité obtenir des éclaircissements sur ce sujet, soulignant l'impact négatif d'une telle réforme sur le moral des troupes.

**M. Hervé Morin** a observé que les gendarmes étaient placés, pour emploi, sous l'autorité du ministre de l'intérieur et gardaient leur statut militaire. Il a affirmé que la suppression massive de brigades de gendarmerie n'était pas envisageable. Il a estimé que l'implantation de la gendarmerie nationale était essentielle à un certain équilibre des territoires et s'est engagé à tenir informée la gendarmerie nationale et, plus largement, toutes les unités militaires, des projets de réforme les concernant.

**M. Yann Gaillard** s'est demandé si le ministère de la défense était impliqué dans le financement du dispositif « Défense deuxième chance ».

**M. Hervé Morin** a noté que ce dispositif de formation et de réinsertion de jeunes en difficulté, qui donnait de bons résultats, était financé par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi. Il a observé qu'il ne revenait pas au ministère de la défense de doter l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), gérant le dispositif « Défense deuxième chance », de moyens de fonctionnement. Il a rappelé que le ministère de la défense avait toutefois fait l'effort de mettre d'anciens locaux militaires à la disposition de l'EPIDe, pour un montant de 72 millions d'euros.

**M. Yvon Collin** s'est demandé s'il existait une évaluation des résultats de reconversion des militaires ayant servi sous un contrat court.

**M. Hervé Morin** a indiqué que cette question faisait l'objet d'une réflexion au sein du ministère de la défense et qu'une mutualisation de certaines fonctions des services de reconversion de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine, accroîtrait sans doute leur efficacité. Une convention pourrait être signée en fin d'année 2007 entre le ministère et une dizaine de grands groupes français afin de prévoir un financement commun de formations préparant la reconversion des militaires sous contrat court, des

officiers ou des sous-officiers spécialisés, en fonction des besoins exprimés par ces grands groupes.

**M. Jean Arthuis, président**, a observé que la gestion des pensions militaires pourrait sans doute être optimisée, si le régime général était universellement compétent en la matière, la seule gestion des retraites des militaires ayant effectué 15 ans ou plus de service relevant alors du régime particulier des pensions militaires.

**M. Paul Girod** a estimé que la problématique de défense du territoire français devait être envisagée de manière globale, en incluant la sécurité civile. Il a souhaité savoir si la recherche duale était suffisamment développée. Il a également voulu connaître les effectifs des réservistes.

**M. Hervé Morin** a indiqué qu'il partageait pleinement cette conception large de la politique de la défense, comme en témoignait le nouvel intitulé du prochain Livre blanc « sur la défense et la sécurité nationale ». Il a précisé que le projet de loi de finances pour 2008 allouait 154 millions d'euros à la réserve de droit, dont 123 millions d'euros au titre des rémunérations et charges sociales. Son effectif est passé de 40.000 à 60.000 hommes depuis 2003, et pourrait atteindre 68.500 personnes en 2008. Il a souligné la grande utilité des réservistes durant les 20 jours qu'ils consacrent aux activités militaires et de sécurité.

Il a ajouté que le ministère de la défense veillait particulièrement au caractère dual des recherches engagées sur ses crédits, comme en témoignait le succès de certains grands groupes français, leader dans les domaines militaire, mais aussi civil.

**M. Jean Arthuis, président**, en l'absence de M. Yves Fréville, rapporteur spécial de la mission « Défense », a souhaité savoir si le ministère de la défense avait évalué l'impact qu'auraient les nouvelles règles de comptabilisation des déficits prévus par Eurostat pour les équipements militaires.

**M. Hervé Morin** s'est engagé à transmettre à la commission, dans les meilleurs délais, ces informations.

**M. Jean Arthuis, président**, a demandé un bilan du contrat d'entreprise passé entre DCNS et l'Etat, pour les années 2003 à 2008.

**M. Hervé Morin** a indiqué que les résultats de DCNS montraient une réelle progression des performances de l'entreprise. Il a observé que le contrat d'entreprise avait permis d'améliorer les taux de disponibilité des équipements livrés à la marine. Il a précisé que l'évolution de la situation de DCNS dépendrait des perspectives d'un renforcement de son partenariat avec l'entreprise Thalès, d'une part, et du développement d'un outil de production européen, d'autre part.

**M. Jean Arthuis, président**, a noté qu'en fin de période de programmation, le Parlement ne disposait d'aucune lisibilité sur les

engagements de l'Etat dans le domaine de la défense. La formation d'une « bosse financière » a ainsi largement échappé aux assemblées. Il a souhaité savoir comment il pourrait être remédié à cette situation.

**M. Hervé Morin** s'est déclaré disposé à communiquer toutes les informations utiles au Parlement.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »**, s'est réjoui de l'optimisation de la réserve. Il s'est interrogé sur l'efficacité de la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) pour constituer un vivier de recrutement pour les armées. Il a observé que la direction du service national ne semblait pas être en mesure de lever la suspension de la conscription et d'appeler sous les drapeaux les jeunes recensés lors de la JAPD.

**M. Hervé Morin** a indiqué que la question d'une éventuelle suppression définitive de la conscription pourrait, peut-être, être traitée dans le cadre du futur Livre blanc sur la défense et la sécurité. Il a souligné que le taux de satisfaction des jeunes ayant participé à la JAPD était très élevé, et que si des améliorations pouvaient être apportées, l'exercice constituait déjà une photographie irremplaçable d'une tranche d'âge de la population française et un moyen de recrutement pour les armées. Il a estimé qu'un « appel à la mobilisation générale » ne pouvait pas être réalisé à court terme par la direction du service national.

**M. Jean Arthuis, président**, au vu des travaux récemment présentés devant la commission par le rapporteur spécial M. François Trucy, s'est demandé si le service militaire adapté (SMA), efficace dans les territoires ultra-marins, pouvait être adapté à la métropole, estimant que ce type de dispositif constituait peut-être un meilleur vivier de recrutement que la JAPD.

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense »**, a rappelé que dans le cadre de sa mission de contrôle, il avait souhaité rencontrer les responsables de l'établissement public d'insertion de la défense en charge de la gestion du dispositif « Défense deuxième chance » afin d'établir, le cas échéant, un parallèle avec le SMA.

**M. Hervé Morin** a estimé que « Défense deuxième chance » semblait effectivement être comparable à l'esprit du SMA.

## ANNEXE 1

### LES ACTIVITÉS DU SSA EN OPEX

#### Soutien des activités opérationnelles

#### Suivi de l'activité en OPEX (hors Bouffard)

|   | 2004                |        | 2005                |        | 2006                |        | Moyenne             |            |
|---|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|------------|
|   | Militaires Français | AMP        |
| <b>Nombre de consultations</b>              | 71 204              | 78 110 | 59 625              | 93 397 | 49 191              | 74 008 | 60 007              | 81 838     |
|   |                     |        |                     |        |                     |        |                     | <b>58%</b> |
| <b>Nombre d'interventions chirurgicales</b> | 235                 | 2 839  | 216                 | 3 403  | 295                 | 2 321  | 249                 | 2 854      |
|   |                     |        |                     |        |                     |        |                     | <b>92%</b> |
| <b>Nombre d'hospitalisations</b>            | 807                 | 3 468  | 795                 | 4 888  | 812                 | 3 118  | 805                 | 3 825      |
|   |                     |        |                     |        |                     |        |                     | <b>83%</b> |

**Coût AMP 2006 (hors Bouffard), environ 2 millions d'euros (consommables)**

*Source : service des armées*

## **ANNEXE 2**

### **LES PRINCIPALES LIVRAISONS EN 2008 (PAR SYSTÈMES DE FORCES)**

#### **Commandement et maîtrise de l'information**

- 80 stations Syracuse 3
- 4 moyens de reconnaissance de nouvelle génération (Reco NG) pour les avions de reconnaissance
- 800 postes de travail du système d'information pour le commandement des forces (SICFV3)
- 147 systèmes d'information régimentaires de l'armée de terre (SIR)
- 1.950 postes radio de 4<sup>e</sup> génération (PR4G-VS41P)
- 64 systèmes d'information et de commandement de la marine (SIC21)
- 217 stations radio tactique HF interarmées (Melchior)

#### **Engagement et combat**

- 14 avions Rafale (7 air et 7 marine)
- 8 avions Super Etendard modernisés standard 5
- 6 hélicoptères Tigre
- 240 armements air-sol modulaires (AASM)
- 57 chars AMX 10 RC rénovés
- 16 automoteurs à roues de 155 mm/52 cal (Caesar)
- 358 fantassins à équipement et liaisons intégrés (Félin)
- 75 torpilles MU 90

#### **Projection-mobilité-soutien**

- 150 petits véhicules protégés (PVP)

#### **Protection et sauvegarde**

- 1 frégate de défense aérienne Horizon
- 2 systèmes sol-air moyenne portée terrestre (SAMP/T) et 66 missiles antiaériens Aster 30
- 70 missiles air-air d'interdiction, de combat et d'autodéfense (MICA)

#### **Gendarmerie**

- 4 hélicoptères de type EC 145 pour la composante sauvetage-intervention
- 3 hélicoptères EC 135 pour la composante surveillance-intervention

## **ANNEXE 3**

### **LES PRINCIPALES COMMANDES PRÉVUES EN 2008 (PAR SYSTÈME DE FORCE)**

#### **Commandement et maîtrise de l'information**

- 68 stations Syracuse 3
- Etape 4 du système de commandement et de contrôle des opérations aériennes (SCCOA)
- 31 systèmes d'information régimentaire (SIR)
- 501 postes radio de 4<sup>e</sup> génération (PR4G-VS41P)
- 800 postes de travail du système d'information pour le commandement des forces (SICFV3)

#### **Engagement et combat**

- 2<sup>e</sup> porte-avions
- Réalisation du 1<sup>er</sup> SNA Barracuda
- Développement et premier lot de Futures torpilles lourdes (FTL)
- 8 avions Rafale (6 air et 2 marine)
- 36 chars AMX 10 RC rénovés
- 116 véhicules blindés de combat de l'infanterie (VBCI)
- 4 automoteurs à roues de 155 mm / 52 cal (Caesar)
- 5.045 fantassins à équipement et liaisons intégrés (Félin)

#### **Projection-mobilité-soutien**

- 22 hélicoptères NH90
- 4 rénovations d'hélicoptères Cougar
- Développement du porteur polyvalent terrestre (PPT)

#### **Gendarmerie (hors mission défense)**

- Commande de 92 futurs véhicules blindés de la gendarmerie (VBG)
- Poursuite du développement du système d'information départemental Athena lancé en 2007

## ANNEXE 4

### CARACTÉRISTIQUES DE QUELQUES PROGRAMMES MAJEURS

#### **1- Sous action 59 : RAFALE (flotte aérienne de combat et groupe aéronaval)**

**Objectif** : renouvellement de la flotte de combat en remplacement des Crusaders et Super-étendards (modernisés) Marine et des Mirage 2000 (modernisés dans l'attente du Rafale).

**Programme national** (en concurrence actuelle avec le programme européen Eurofighter et future avec le programme américain Joint Strike Fighter JFS 35 (Lighting II) mené en coopération avec divers pays européens).

**Cible initiale** : 320 avions (dont 86 Marine) Cible révisée : 294 avions (dont 60 Marine).

**Étalement du programme** : première commande globalisée en 1999  
Achèvement du programme : vers 2020.

**Commandes** : à fin 2007 : 112 ; en 2008 : 8 (rattrapage d'une annulation égale en 2006).

**Livraisons** : à fin 2007 : 54 ; en 2008 : 14.

**Coût global** du programme de l'ordre de 26,2 milliards.

Couverture en CP des engagements : de 2007 à 2010 : 5,31 milliards d'euros, après 2010 : 1,64 milliard d'euros.

**Remarque** : rythme de production lent, faute de commandes à l'exportation.

#### **2- Sous-action 42 : A 400 M (avion de transport futur)**

**Objectif** : renouvellement de la capacité de transport aérien en diminution critique du fait du retrait des 45 premiers C 160 étalé entre 2005 et 2015.

**Programme mené en coopération** à 7 pays européens avec conduite du programme confiée à l'OCCAR.

**Cible et commande française initiale** 50 A400M (sur un total de 180).

**Réalisation du programme** confiée à Airbus (Airbus Military Sociedad Limitad) et montage de l'avion dans une usine nouvelle construite près de Séville.

**Etalement du programme** : Contrat d'acquisition signé en 2003. Livraisons (pour la France) étalées entre 2009 et 2019.

**Coût global du programme** : de l'ordre de 6,7 milliards d'euros.  
Couverture en CP des engagements de 2007 à 2010 : 2,33 milliards d'euros  
après 2010 : 3,6 milliards d'euros.

**Remarque** : Retard probable d'une année dans la réalisation du programme.  
Problème d'organisation mutualisée au niveau européen du maintien en condition opérationnelle de la flotte.

### **3- Sous-action 73 : FREMM (frégates européennes multi-missions)**

**Objectif** : renouvellement de la flotte de surface de haute mer (regroupant plusieurs types de bâtiments) par une série unique de 17 frégates mettant en œuvre le missile de croisière naval, l'hélicoptère NH 90 et le missile anti-aérien Aster.

**Programme mené en coopération** avec l'Italie avec conduite du programme confiée à l'OCCAR et maîtrise d'œuvre confiée pour la France à Armaris (DCNS-Thalès). Construction sur le site de Lorient.

**Cible initiale** de 17 frégates pour la France Deux de ces frégates seront substituées aux deux frégates anti aériennes « Horizon » initialement prévues dans la LPM mais non réalisées. Cible de 10 frégates pour l'Italie.

**Etalement du programme** : première tranche de 8 frégates commandée fin 2005. Pour une première livraison prévue en 2011 (frégate Aquitaine, les frégates de cette série portant le nom de provinces). Les deux tranches suivantes de 4 et 5 frégates relèveront de la prochaine LPM. L'Italie a confirmé en 2006 un engagement ferme de 2 frégates.

**Coût global du programme** : de l'ordre de 10,2 milliards d'euros.  
La première tranche a été engagée pour 4,45 milliards d'euros restant à payer fin 2006. La couverture en CP au titre du PLF 2008 s'élève seulement à 182 millions d'euros.

**Financement** : Suite à l'abandon du financement innovant prévu par la présente LPM, les crédits de paiements sont inscrits en loi de finances initiale de l'année à hauteur des 6/19<sup>èmes</sup> des crédits nécessaires dans le cadre de l'enveloppe LPM et en loi de finances rectificative à hauteur des 13/19<sup>èmes</sup> hors enveloppe LPM. Cette règle semble avoir été abandonnée en 2007. Il en résultera, en 2007 et 2008, comme au cours des années

précédentes, une sous budgétisation en loi de finances initiale dénoncée à juste titre par votre Rapporteur général.

#### **4- Sous-action 57 : Deuxième porte-avions (PA2)**

**Objectif :** permanence à la mer du groupe aéronaval assurée par un porte - avions à propulsion classique.

**Programme mené en coopération** avec le Royaume-Uni quand bien-même les porte-avions britanniques mettront en œuvre *ab initio* des avions à décollage court alors que le PA2 français sera équipé de catapultes pour recevoir les Rafale et Hawkey du groupe aéronaval. Un MoU (memorandum of understanding) franco-britannique a été signé en mars 2006 et les études ont convergé vers un dessin commun. Le contrat d'études d'avant-projet a été notifié en 2004 à un groupement d'entreprises MOPA2 constitué de DCNS et Thalès Naval France.

**Etalement du programme :** sous réserve des choix à intervenir en fin d'année, la commande est prévue en 2008 pour une livraison concomitante avec le début de la seconde IPER (période d'indisponibilité programmée) du PAN Charles de Gaulle en 2015. Toutefois la France a dû commander en temps utile dès 2007 aux Etats-Unis les catapultes et freins d'appontage.

**Coût du programme :** une autorisation d'engagement de 3 milliards d'euros en 2008 portera le montant des paiements à prévoir après fin 2006 à 3,14 milliards d'euros dont. 0,4 milliard d'euros de 2007 à 2010 et 2,74 milliards d'euros après 2010.

**Remarque :** Les coques des bâtiments britanniques et français seront probablement construites dans des chantiers différents des deux pays (à Saint - Nazaire pour la France).

#### **5- Sous action 14 Missile M51 : (missile vecteur des têtes nucléaires des SNLE-NG)**

**Objectif :** développement, fabrication et maintien en condition opérationnelle des missiles balistiques à têtes multiples M51 dont seront dotés les quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engin de la nouvelle génération.(SNLE-NG)° en remplacement pour trois d'entre eux des missiles M45 qui les équipent actuellement ; adaptation des installations de l'Ile Longue Cette sous action ne comprend pas la réalisation des nouvelles têtes nucléaires TNO à la charge du CEA.

**Programme :** le programme, a été redéfini en 1996 ; l'embarquement de la première dotation sur Le Terrible est prévu pour 2010. Le maître d'œuvre industriel est EADS SPACE Transportation.

**Étalement du programme :** les deux premiers lots ont été commandés en 2004 et 2006 pour une livraison après 2008. Les paiements correspondant aux engagements réalisés à fin 2008, soit 3,1 milliards d'euros, s'élèveraient à 2,67 milliards pour les années 2007 à 2010.

**Remarque :** l'admission en service actif du quatrième SNLE de nouvelle génération, Le Terrible, est prévue en 2010. Le montant des engagements restant à financer pour ce SNLE à fin 2008 s'élève à 1,09 milliard d'euros dans le cadre de la sous action 13. L'adaptation au M 51 des trois premiers SNLE, Le Triomphant, Le Téméraire et le Vigilant a fait l'objet d'engagements restant à financer à fin 2008 de 0,42 milliard d'euros dans le cadre de la sous action 15.

#### **6- Sous-action 74 : SNA Barracuda (sous-marins nucléaires d'attaque)**

**Objectif :** remplacement des 6 SNA actuels type Rubis. (Les SNA agissent en soutien de la force océanique stratégique (SNLE) et de la force aéronavale (PA) ; ils sont équipés de missiles de croisière pour des opérations de frappe en profondeur vers la terre

**Programme national :** La cible est de 6 bâtiments. Un premier marché de réalisation a été passé en 2006 pour une admission en service actif d'un premier sous-marin en 2017. Il couvre également 6 années et demie de maintien en condition opérationnelle et comporte une option pour un second sous-marin. La maîtrise d'œuvre est confiée à DCNS Dans le domaine de la chaufferie nucléaire le CEA assure la maîtrise d'ouvrage et AREVA-TA la maîtrise d'œuvre.

**Coût du programme :** Le coût global du programme serait proche de 8 milliards d'euros. La somme pour la première tranche des engagements à fin 2008 s'élève à près de 3 milliards d'euros. La moitié des paiements correspondants concerne la période 2007-2010, l'autre moitié s'effectuant après 2010.

#### **7- Sous-action 47 : Hélicoptère NH 90 (hélicoptère de transport et de lutte anti sous-marine)**

**Objectif :** Dans sa version « marine », l'hélicoptère NH 90 équipera les frégates pour la lutte anti sous-marine en remplacement des actuels Lynx et remplacera les Super-Frelons pour les missions de sauvegarde et sauvetage. La cible est de 27 appareils. Dans sa version terre, le NH 90 assurera les missions de transport tactique et l'hélicoptage de véhicules de combat. La cible initiale de 68 appareils a été portée à 133.

**Programme en coopération** européenne réalisé sous l'égide de l'OTAN avec pour agence contractante NAHEMA (NATO helicopter management

organization) pour 5 pays (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal) rejoints par la Belgique. Les perspectives d'exportation sont au moins égales aux commandes prévues des pays membres. Le coût du programme (développement et fabrication) s'élèverait pour la France à plus de 6 milliards d'euros. La fabrication est assurée par Eurocopter (EADS).

**Étalement du programme :** La commande des 27 NH 90 « marine » a été passée en 2000 mais la livraison des 7 premiers appareils pour la sauvegarde qui aurait dû avoir lieu en 2006 est reportée à 2009 ! La commande des 12 premiers appareils « terre » a été reportée de 2007 sur 2008. Devrait s'y ajouter la commande initialement prévue de 22 autres appareils si bien que la commande globale de 2008 serait de 34 appareils. La mise en service opérationnelle après phase d'expérimentation d'environ 2 ans de la version « anti sous-marine » est reportée à 2011 et celle de la version « transport tactique » terre à 2013.

Les engagements effectifs à fin 2008 atteignent dans ces conditions 2,13 milliards d'euros. Les crédits de paiement correspondants devraient être mobilisés pour moitié (1,09 milliard d'euros) après 2010.

**Remarque :** Le NH 90, par son degré de sophistication, est un appareil coûteux. De plus les spécifications différentes exigées par chaque pays sont telles qu'elles atténuent les avantages en termes de prix que l'on pouvait attendre d'un effet de série. Enfin, les retards de fabrication rendent très délicate la soudure avec les matériels anciens existants, souvent à bout de souffle.