

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième 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, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. LA MISSION « DÉFENSE »	7
A. LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION « DÉFENSE » ET LA LOLF	7
1. <i>La mission « Défense » est le principal budget d'investissement de l'Etat</i>	<i>7</i>
2. <i>La structuration de la mission par programme</i>	<i>8</i>
3. <i>La mission « Défense » s'inscrit dans la perspective pluriannuelle de la LPM</i>	<i>10</i>
B. COMMENT ÉVALUER LA PERFORMANCE DE LA MISSION « DÉFENSE » ?	16
1. <i>Les objectifs assignés à la mission « Défense »</i>	<i>16</i>
2. <i>La difficulté d'évaluer les performances économiques et financières de la mission « Défense »</i>	<i>20</i>
C. LES MOYENS DE LA MISSION « DÉFENSE » EN 2006	21
1. <i>Mise en perspective 2006 : la mission « Défense » représente plus de 13 % des dépenses de l'Etat.</i>	<i>21</i>
2. <i>L'augmentation de 1,19 % des crédits de paiement et les priorités de la mission « Défense »</i>	<i>23</i>
3. <i>Les emplois et les crédits du titre 2</i>	<i>27</i>
4. <i>Les dépenses de pension au sein du titre 2</i>	<i>32</i>
D. LES QUESTIONS TRANSVERSALES POSÉES PAR L'APPLICATION DE LA LOLF	34
1. <i>La répartition des crédits en budgets opérationnels de programme</i>	<i>34</i>
2. <i>La difficile mise en œuvre de la fongibilité asymétrique</i>	<i>36</i>
3. <i>La mise en réserve des crédits prévue par la LOLF</i>	<i>37</i>
II. LE PROGRAMME 146 « ÉQUIPEMENT DES FORCES »	39
A. ORIENTATION ET CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME	39
B. LA CONDUITE DU PROGRAMME 146 : UN COPILOTAGE FONCTIONNEL CEMA-DGA	42
C. L'ETAT D'AVANCEMENT DES PROGRAMMES D'ARMEMENT EN COURS.....	43
1. <i>L'échéancier des commandes et livraisons des programmes d'armement</i>	<i>43</i>
2. <i>L'état financier d'avancement des programmes en cours</i>	<i>48</i>
D. LE POIDS DE LA TVA APPLIQUÉE AUX ACHATS DE LA DÉFENSE	54
E. LA PERFORMANCE DANS LE PROGRAMME 146.....	55
III. LE PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »	57
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LE FONCTIONNEMENT ET LE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES	57
B. LA SINCÉRITÉ DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ALLOUÉES AUX OPEX ET AUX OPINT DOIT ÊTRE RENFORCÉE	58

C. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES.....	61
D. L'AMÉLIORATION DU MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES	62
IV. LE PROGRAMME 144 « ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ».....	66
A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME 144.....	66
B. LES ÉTUDES AMONT, EN FORTE PROGRESSION, BÉNÉFICIENT DE 36,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 144	67
V. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ».....	69
A. LES CARACTÉRISTIQUES D'UN PROGRAMME DE SOUTIEN... ..	69
B. AU PÉRIMÈTRE ENCORE INCERTAIN.....	70
C. UN PROGRAMME CADRE DE MULTIPLES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES ARMÉES	71
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	73
AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE LA DÉFENSE	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	87
ANNEXE 1 - CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE D'ARMÉE 2015	95
ANNEXE 2 - LA RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOI PAR PROGRAMME ET PAR CATÉGORIE DE PERSONNEL.....	96
ANNEXE 3 - L'ÉVOLUTION DES PENSIONS.....	97
ANNEXE 4 - CONCORDANCE ENTRE LES BOP ET LES ACTIONS ET SOUS-ACTIONS DES PROGRAMMES DE LA MISSION « DÉFENSE ».....	99
ANNEXE 5 - LES PRINCIPALES LIVRAISONS ET COMMANDES D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE PRÉVUES POUR 2006	102
ANNEXE 6 - LA « JUSTIFICATION AU PREMIER EURO » DU PROGRAMME 178.....	104

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que **pour la quatrième année consécutive le projet de loi de finances initiale permette de respecter les objectifs fixés par la loi de programmation militaire** pour les années 2003 à 2008. Ils formulent toutefois deux remarques :

- ils prennent note que les **crédits reportés** sur les deux premières annuités de la loi de programmation militaire seront effectivement consommés d'ici à 2008, comme Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, s'y est engagée devant votre commission des finances, le 25 octobre 2005 ;

- ils remarquent et regrettent que la **visibilité** du Parlement, en termes d'engagements financiers à venir, se **restreigne** au fur et à mesure que le terme de la période de programmation se rapproche. Dans la mesure où la mission « Défense » constitue **l'essentiel des dépenses d'investissement**, il convient dans ce domaine, plus que dans tout autre, de renforcer la visibilité pluriannuelle des crédits et des engagements de la défense. Ils proposent donc qu'une réflexion soit ouverte avant l'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire pour envisager, qu'à l'instar de ce qui est prévu chez nos principaux partenaires européens, soit retenue **une programmation glissante sur une période de trois ans**, qui permettrait d'avoir une vision « constante » de moyen terme des besoins et des crédits correspondants. Il semble d'ailleurs qu'il sera sans doute nécessaire **d'adapter** alors les dispositions de la **LOLF** au cas particulier des **investissements pluriannuels**.

2. Vos rapporteurs spéciaux ont noté **l'augmentation de la dotation initiale prévue par le projet de loi de finances pour 2006 pour le financement des OPEX**, qui s'élève à 250 millions d'euros. C'est un net progrès par rapport aux 100 millions d'euros prévus l'année dernière, mais cela reste insuffisant d'environ la moitié si l'on se réfère au coût moyen annuel des OPEX. Ils souhaitent vivement que les **engagements**, pris le 25 octobre dernier, puissent être tenus et que **la budgétisation du surcoût des OPEX soit complète dans le projet de loi de finances pour 2007**, afin d'améliorer la **sincérité** et la lisibilité de la mission « Défense ».

3. **La consommation effective, d'ici 2008, des crédits de paiement reportés durant les deux premières années de la loi de programmation militaire** fera l'objet d'un examen très attentif. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il était indispensable que le ministère de la défense soit autorisé de manière exceptionnelle à dépenser plus que ne l'autorise le Parlement chaque année et à dépasser la « norme des dépenses publiques » afin de résorber ces crédits progressivement, et **respecter ainsi les objectifs fixés par la loi de programmation militaire**.

4. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent souligner **l'effort important qui est consenti en matière de maintien en condition opérationnelle des équipements de l'armée**. Les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels augmenteront ainsi de **9,5 % en 2006**. Rappelons que ces dotations budgétaires sont essentielles car elles conditionnent le respect des **contrats opérationnels des armées**, prévus par la loi de programmation militaire, et qui sont déclinés en **indicateurs de performance** du programme « Préparation et emploi des forces ».

5. De la même façon, **la progression de 9,27 % des crédits consacrés aux études amont** doit être saluée. Elle permet de **respecter les objectifs fixés par la loi de programmation militaire**, et elle est le **gage de l'efficacité de l'armée française dans les prochaines années**.

6. Vos rapporteurs spéciaux notent que le budget pour 2006 est caractérisé par le **lancement de grands programmes d'armement permettant le renouvellement de la flotte nationale**, dont le programme Barracuda et le second porte-avions¹, après la signature récente de la commande des huit premières frégates multi-missions. En 2005, le budget 2005 portait sur les équipements de l'armée de l'air.

7. Enfin, vos rapporteur spéciaux estiment que pour maintenir un niveau de développement des équipements militaires satisfaisant, dans les années à venir, il conviendra de **renforcer les coopérations européennes**, que ce soit dans le cadre de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), dans le cadre de l'Agence européenne de défense ou dans le cadre de partenariats multilatéraux.

1. Dont le coût est 4 à 5 fois inférieur au coût du programme Barracuda.

I. LA MISSION « DÉFENSE »

A. LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION « DÉFENSE » ET LA LOLF

1. La mission « Défense » est le principal budget d'investissement de l'Etat

Avec **36,061 milliards d'euros** (pensions incluses) en crédits de paiement (CP), la mission « Défense » est le troisième poste de dépense de l'Etat, après la mission « Enseignement scolaire » (59,737 milliards d'euros) et la mission « Engagements financiers de l'Etat » (40,89 milliards d'euros).

De plus, la mission « Défense » est devenue quasiment le seul budget d'investissement de l'Etat. Les crédits de paiement du titre 5 « Dépenses d'investissement » de la mission « Défense » représentent **près de 30 %** des dépenses de la présente mission. Ils représentent **78,6 % du total des crédits du titre 5 du budget général de l'Etat pour 2006** (la mission « Transports, équipement, tourisme et mer » qui vient en second n'en représente que 4,7 %¹). Ces crédits d'investissement sont regroupés à hauteur de 83,6 % dans le programme « Equipement des forces ». Selon la comptabilité nationale, les **dépenses en capital du ministère de la défense représentent plus de 20 % de l'ensemble des administrations publiques.**

La notion d'investissement retenue dans la LOLF est plus restrictive que celle utilisée antérieurement. En particulier les crédits **d'études amont** (de recherche) et les crédits de **maintien en condition opérationnelle** sont désormais retracés dans le titre 3 (dépenses de fonctionnement). Si l'on retenait la conception antérieure de l'investissement, on constaterait que les **autorisations d'engagement consacrées aux programmes d'armement, aux études amont et au maintien en condition opérationnelle des équipements** s'élèvent à **16,1 milliards d'euros** (soit 43,26 % des CP totaux).

Les investissements réalisés par le ministère de la défense présentent, de plus, des spécificités importantes :

- ils concernent des équipements dont la « **durée de vie** » est **très longue**. Leur phase de conception peut s'étendre sur 10 ans, leur période d'utilisation sur 20 à 40 ans, leur démantèlement peut durer pour les équipements nucléaires 10 ans ;

- malgré cette longévité, ces équipements sont caractérisés, du fait des progrès techniques, par une vitesse d'obsolescence très rapide qui exige des **investissements supplémentaires de remise à niveau** dans le domaine informatique notamment ;

¹ Hors Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

- en même temps, ces équipements deviennent de plus en plus complexes et sophistiqués, ce qui se traduit souvent par des mises au point délicates les deux ou trois années suivant leur livraison et un maintien en condition opérationnelle coûteux.

Le ministère de la défense est le **premier acheteur public**, il passe **67 % des marchés publics de l'Etat** et 28 % des marchés publics de l'ensemble des administrations publiques. Il irrigue ainsi un ensemble de plus de **10.000 entreprises**, correspondant à un effectif total de plus de **2 millions de salariés**, dont 176.000 pour les seules industries de l'armement.

2. La structuration de la mission par programme

Quatre programmes structurent la présente mission. Ils sont présentés par titres dans le tableau suivant :

Répartition des crédits de la mission par titres et par programmes

(en millions d'euros)

Programmes	Mission		Titre 2		Titre 3		Titre 5		Titre 6	
			Personnel		Fonctionnement		Investissement		Intervention	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 144 « Environnement et prospective »	1 794	1 643	570	570	1 087	928	115	123	22	22
P 178 « Préparation et emploi des forces »	21 606	20 901	15 353	15 354	5 638	4 921	500	511	115	115
P 212 « Soutien de la politique de la défense »	3 044	2 908	895	895	799	750	1 255	1 176	95	88
P 146 « Equipement des forces »	10 528	10 610	1 012	1 012	688	728	8 828	8 869	0	0
Totaux	36 972	36 062	17 830	17 831	8 211	7 327	10 699	10 679	232	225
En % des crédits de la mission	100 %	100 %	48,22 %	49,44 %	22,20 %	20,32 %	28,93 %	29,61 %	0,62 %	0,62 %

La définition des programmes de la mission « Défense » a suscité de vifs débats. La solution retenue consacre le rejet d'une maquette s'appuyant soit sur une répartition organique par armées qui nierait la nécessité d'une interarmisation plus poussée, soit sur une répartition par grandes fonctions (dissuasion, projection de forces, prévention, etc.) conforme certes à l'esprit de la LOLF, mais qui nierait le caractère multifonctionnel de nombreuses forces.

Le découpage retenu se caractérise par le maintien de la distinction pour les deux programmes majeurs entre l'équipement (programme 146) et le fonctionnement (programme 178). De ce fait le programme « Equipement des forces » est le seul de cette nature dans tout le budget de l'Etat.

Cette solution est apparue inéluctable à vos rapporteurs spéciaux.

• **Le programme « Equipement des forces »** vise à « *mettre à la disposition des armées les équipements leur permettant de remplir les missions qui leur sont ordonnées* ». En termes concrets, le programme finance une « agence », la délégation générale pour l'armement (DGA), qui assure la maîtrise d'ouvrage des équipements depuis leur conception jusqu'à leur admission au service actif en contractant avec l'industrie puisque désormais, avec la disparition des arsenaux, l'Etat n'est plus maître d'œuvre. Il était essentiel de conserver l'unité de cette « agence » de manière à permettre une certaine fongibilité des crédits entre les divers programmes d'armement.

Le programme « Equipement des forces » n'est pas assimilable à un programme de soutien. Le « schéma de déversement analytique » qui permet de ventiler les crédits des actions et des programmes de soutien vers les actions de politique publique ne lui est pas applicable. Il est d'ailleurs quasiment impossible de « déverser » le coût d'investissement d'une frégate vers les différentes actions du programme « Emploi et préparation des forces » auxquelles elle participera pendant ses trente années de service actif. En l'état actuel de la comptabilité analytique, le montant des coûts globaux des diverses actions de défense reste pratiquement inconnu.

La connaissance des coûts globaux calculés *ex post*, une fois l'investissement réalisé est d'ailleurs d'un intérêt restreint. En revanche, la détermination *ex-ante* du **coût réel de possession** d'un équipement en projet est essentielle pour prendre une décision optimale, d'un point de vue économique et budgétaire, et **pour définir ses modalités de financement**. Cette exigence avait d'ailleurs été perçue par votre commission des finances, comme en témoignent les débats lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2005 sur le financement des frégates multi-missions (FREMM). Il importe en effet que puissent être comparées sur des bases rationnelles (intérêts intercalaires compris) des solutions alternatives de « financement budgétaire classique », où l'Etat finance d'abord l'équipement puis le fonctionnement, d'une part et de « financement innovant », où l'Etat achète sur longue période le coût de possession d'un équipement équivalent, d'autre part.

• **La frontière** entre le programme « Equipements de forces » et les autres programmes a été difficile à préciser. Certaines dépenses d'investissement de l'ancien titre V, au sens de l'ordonnance organique de 1959, sont imputées sur d'autres programmes : « Environnement et prospective de la politique de défense », pour les études amont, « Préparation et emploi des forces », pour l'entretien programmé du matériel et « Soutien de la politique de la défense », pour les dépenses d'infrastructure. Dans le premier cas, la recherche militaire (à l'exception de la recherche duale menée par le CNES¹ et le CEA², rattachée à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ») figure dans un programme hétérogène dont

¹ Centre national d'études spatiales.

² Commissariat à l'énergie atomique.

l'autre composante principale, le renseignement, regroupe la DGSE¹, et la DPSD², mais non la DRM³ rattachée à juste titre au programme 178 « Préparation et emploi des forces ». Dans le deuxième cas, le maintien en condition opérationnelle des équipements reste pour les satellites du ressort du programme 146 « Equipement des forces ». Dans le troisième cas, si les crédits d'infrastructure immobilière ont été regroupés dans un souci de mutualisation dans le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », des exceptions ont été nécessaires pour des équipements hautement spécifiques comme ceux de l'Île Longue. De plus un amendement gouvernemental, adopté par l'Assemblée nationale propose, logiquement, de rattacher les crédits d'infrastructure de la gendarmerie à la mission « Sécurité ».

Le schéma de déversement analytique des différents programmes de la mission « Défense » ne modifie pas fondamentalement ses grandes masses, à l'exception évidemment du programme 212 qui déverse ses crédits vers les autres programmes et vers d'autres missions (essentiellement la gendarmerie à hauteur de 816 millions d'euros, avant amendement gouvernemental).

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 services d'un autre programme et en négatif dans le cas contraire)

(en millions d'euros)

	Totaux	P 144	P 178	P 212	P 146
Crédits initiaux	36.060,745	1.642,974	20.900,059	2.908,033	10.609,679
P 144 « Environnement et prospective de la défense »			-4,456	-27,540	-95,61
P 178 « Préparation et emploi des forces »		4,456		-1.838,544	102,167
P 212 « Soutien de la politique de la défense »		27,540	1.838,544		
P 146 « Equipement des forces »		95,61		-102,167	
Autres missions	-826,751			-826,751	
Crédits après ventilation	35.233,994	1.770,587	22.734, 147	96,422	10.616,231

3. La mission « Défense » s'inscrit dans la perspective pluriannuelle de la LPM

Pour la **quatrième année consécutive**, le projet de loi de finances initiale permet de **respecter globalement les objectifs fixés par la loi de programmation militaire (LPM)** pour les années 2003 à 2008⁴.

¹ Direction générale de la sécurité extérieure.

² Direction de la protection et de la sécurité de la défense.

³ Direction du renseignement militaire.

⁴ Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

Réalisation de la LPM de 2003 à 2006

(en millions d'euros courant)

Crédits de paiement	2003	2004	2005*	2006
Annuité LPM**+ LOPSI***	13 744	14 913	15 285	15 826
LFI (PLF en 2006)	13 644	14 898	15 198	15 658
Total ressources ouvertes****	14 506	16 329	17 326	
budget exécuté	13 134	13 671		
% de réalisation de la LPM (LFI/LPM)	99,27	99,90	99,43	98,9
% de réalisation de la LPM (budget exécuté / LPM)	95,56	91,67	NC	
% de réalisation de la LPM (ressources ouvertes / LPM)	105,54	109,50	113,35	

*prévision - **taux d'actualisation annuel : 1,5% - *** dotation LFI/PLF -
 ****y compris reports de crédits, transferts, fonds de concours et LFR.

a) *Les objectifs de la LPM en matière d'équipement à l'aune de la LOLF*

L'appréciation de la conformité du projet de loi de finances pour 2006 à la LPM en matière d'équipement est rendue plus complexe par le nouveau régime des autorisations d'engagement qui se substitue à celui des anciennes autorisations de programme et par les problèmes de transition que ce changement induit.

● **Le régime des autorisations d'engagement réduit la visibilité pluriannuelle du budget d'équipement de la défense.**

Rappelons que le concept « d'autorisations de programme » a été créé avant guerre pour permettre le financement pluriannuel des équipements de la marine nationale. Les autorisations de programme (AP), assorties d'un échéancier de paiements, présentaient l'inconvénient, si elles n'étaient pas engagées, d'être « éternelles », faute d'annulation des AP libres d'emploi, dites dormantes, qui constituaient par ailleurs un volant de flexibilité pour la gestion courante des crédits d'équipement. Les **autorisations de programme disponibles à l'engagement** atteignaient plus de **15 milliards d'euros à la fin de 1996**. Ce montant a été réduit à **11,35 milliards d'euros en 2004**, dont **6,59 milliards d'euros** concernent des autorisations de programme **affectées**, c'est-à-dire attribuées à une opération budgétaire d'investissement après visa du contrôleur financier. En 2005, le montant des AP affectées, mais non engagées, devrait être proche de 5,3 milliards d'euros en fin d'exécution budgétaire. Celui des AP non affectées devrait s'élever à 3,1 milliards d'euros.

La notion d'autorisation d'engagement est beaucoup plus stricte. En application des articles 8¹ et 11² de la LOLF, les autorisations d'engagement qui se substituent aux autorisations de programme doivent être engagées et consommées dans l'année, **leur report n'est possible** que par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre de la défense.

Cette réforme était souhaitable, mais elle réduit la visibilité à moyen terme du budget d'équipement. Les autorisations de programme, qui portaient bien leur nom, permettaient **d'avoir une vision de moyen terme** des dépenses qui seraient engagées dans les années à venir. La nouvelle présentation du « bleu défense » a, de plus, supprimé les échéanciers de paiement relatifs aux différents programmes d'armement. Alors que la grande majorité de ceux-ci entrent aujourd'hui en phase de **réalisation industrielle**, et qu'il ne saurait être question à ce stade de temporiser les paiements, sous peine de s'exposer à des dépenses supplémentaires sous forme de pénalités pour retard de paiement, **le Parlement ne dispose d'aucune visibilité sur une répartition annuelle, même prévisionnelle, des crédits qui devront obligatoirement être engagés à ce titre dans les prochaines années.** Ne pas inscrire ces crédits ne rend pas leur paiement caduc, cela revient simplement à réduire le champ de vision du Parlement. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent donc vivement que les arbitrages sur la composition des bleus budgétaires annexés au projet de loi de finances soient revus afin de remédier à cette situation.

Par ailleurs, le champ de visibilité du Parlement se restreint au fur et à mesure que l'on se rapproche du terme de la LPM. De nouveaux programmes d'armement sont engagés (par exemple cette année le programme Barracuda ou le programme du deuxième porte-avions) sans que l'on connaisse leur « devis » global dont l'essentiel sera reporté dans la future LPM. Cette absence de visibilité concerne également toute l'industrie de la défense. Il serait donc souhaitable qu'une réflexion d'ensemble soit menée sur le traitement de la pluriannualité des dépenses d'équipement dans le budget de l'Etat. Il ne saurait être question de prôner une programmation complète des grands programmes d'armement, mais d'étudier **la possibilité d'une programmation glissante sur une période triennale.**

• La gestion de la transition concerne à la fois la suppression des autorisations de programme dormantes et la dérogation à la limite des reports de crédits de paiement.

¹ « Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. »

² « II. - Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel. »

S'agissant des **autorisations de programme dormantes**, l'entrée en vigueur de la LOLF devrait entraîner la « disparition » des autorisations de programme libres d'emploi.

Il semble que les autorisations de programme affectées, mais non engagées, puissent être reportées sur la gestion de 2006, au moyen d'ouvertures d'autorisations d'engagement pour un montant de 5,3 milliards d'euros, dont 800 millions d'euros au titre du programme M 51¹.

Le montant des autorisations de programme non affectées, qui devrait « disparaître » au 31 décembre 2005, s'élève à **3,1 milliards d'euros**. Le programme Barracuda aurait dû bénéficier de 1,1 milliard d'euros au titre de ces autorisations de programme. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que le ministre leur confirme qu'une ouverture d'autorisation d'engagement a bien été prévue à ce titre en 2006, ce qui semble être le cas, comme le montre le tableau « Etat financier des programmes d'armement en cours » (*cf.* II-C).

Une remarque supplémentaire mérite d'être formulée : la suppression des autorisations de programme dormantes n'est pas satisfaisante en tant que telle, c'est leur **résorption** qui l'eût été. Notons que le ministère de la défense a fourni un effort considérable en ce sens, avant la mise en œuvre de la LOLF. Il n'est cependant pas seul décisionnaire de la consommation des autorisations de programme, les limites de dépenses annuelles définies par le ministère de l'économie, ainsi que l'état d'avancement des programmes d'armement, relevant des industriels, ont largement contribué à la formation de ce qui a été appelé « le matelas des autorisations de programme dormantes ». Il ne faudrait pas que sa disparition cause des problèmes de financement, notamment aux programmes d'équipement des armées qui ne sont pas inscrits en LPM.

• S'agissant des **reports de crédits de paiement**, deux questions distinctes se posent concernant l'une l'apparition d'une « bosse des reports », l'autre la limitation des reports de crédits sur 2006.

La « bosse des reports » des crédits de paiement freine l'exécution de la LPM.

L'absence de budgétisation initiale des opérations extérieures (OPEX) obligeait le ministère de la défense à prévoir leur financement en avances de trésorerie. Les crédits nécessaires au financement des OPEX et le rétablissement des crédits gelés n'intervenaient qu'en fin d'année. Un décret d'avances sur les crédits de l'ancien titre III était gagé par un décret d'annulation sur le titre V, au sens de l'ordonnance organique de 1959. Les crédits annulés du titre V étaient, en général, réouverts en loi de finances rectificative. Le ministère n'avait pas alors le temps de consommer ces crédits rendus disponibles trop tardivement. En 2003, les reports de la gestion précédente s'élevaient à 1,51 milliard d'euros, ils ont augmenté de 83 % pour

¹ *Missile balistique qui équipera les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG) de la force océanique stratégique, à partir de 2010.*

atteindre 2,8 milliards d'euros en 2004, et devaient représenter 2 milliards d'euros en 2005.

Le montant des crédits ainsi « reportables » en 2004 se décomposait en **0,8 milliard** d'euros provenant de la **précédente loi de programmation militaire**¹ et en 2 milliards d'euros correspondant à la **part non exécutée des deux premières annuités** (2003 et 2004) de l'**actuelle loi de programmation**.

On parle pour caractériser ce phénomène de « bosse des reports ». Elle est due à la fois à l'absence de financement budgétaire des OPEX en loi de finances initiale (LFI) et au respect de la « norme de dépenses », c'est-à-dire la règle imposée par le ministère de l'économie de ne pas dépenser plus que le montant des crédits ouverts en LFI (ce qui excluait l'équivalent du montant des fonds de concours et des surcoûts des OPEX). Les crédits reportés sont des crédits de paiement destinés à l'investissement, essentiels pour tenir les objectifs de la LPM et du modèle d'armée 2015.

Une dérogation à la limitation du montant des crédits reportables doit être envisagée.

L'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (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 en loi de finances.

L'article 57 du projet de loi de finances initiale pour 2006 prévoit une **majoration** des plafonds de reports de crédits de paiement.

Elle concernera les chapitres budgétaires présentés dans le tableau suivant.

Mesures prévues par l'article 57 du PLF 2006 concernant la défense

(en millions d'euros)

Chapitres budgétaires concernés par la dérogation à la limite des reports prévus par la LOLF	Dotation LFI 2005
51-61 « Espace-systèmes d'information et de communication »	1.212,2
51-71 « Forces nucléaires »	3.083,6
52-81 « Etudes »	460,7
53-71 « Equipements communs interarmées et de la gendarmerie »	2.244,9
53-81 « Equipements des armées »	3.278,6
54-41 « Infrastructure »	1.181,1
55-11 « Soutien des forces »	1.318,6
55-21 « Entretien programmé des matériels »	2.003,8
66-50 « Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire »	38,4
TOTAL	14.822,2

Le taux de report des dotations prévues par la loi de finances pour 2005 n'est pas précisé à ce jour.

¹ Rappelons que le nombre de commandes physiques n'était pas suffisant pour consommer les crédits prévus par la LPM pour les années 1997 à 2002.

La dérogation à la limite des reports de crédits prévus par la LOLF ne concernera que les crédits reportés en 2005 et non la « bosse des reports ». Afin de permettre la réalisation de la LPM, la ministre de la défense a pris l'engagement, devant votre commission des finances, lors de son audition le 25 octobre 2005, de résorber les crédits non consommés avant la fin de l'année 2007. A ce titre, le ministère de la défense a reçu l'autorisation de dépenser plus que la dotation inscrite en loi de finances initiale. En 2005, un décret d'avances¹ a ainsi prévu l'ouverture de 611 millions d'euros « pris » sur les 0,8 milliard d'euros de crédits reportés au titre de la LPM précédente. Ces crédits financeront le surcoût des OPEX² pour l'année 2005. « Restent donc à consommer » 190 millions d'euros au titre de la LPM précédente, et 2 milliards d'euros au titre de l'actuelle LPM.

Dans les années à venir des précisions devront être demandées sur la résorption de ces crédits, afin de s'assurer qu'ils permettent bien la réalisation de l'actuelle LPM.

b) Le décalage maîtrisé entre les effectifs de personnel réalisés et les objectifs de la LOLF

En ce domaine, la défense doit se conformer au **modèle d'armée 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 (les principales caractéristiques du modèle d'armée 2015 sont présentées en annexe 1).

En ce qui concerne les **effectifs civils et militaires**, le plafond d'emplois ministériel autorisé s'élève à **440.329 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**. Les effectifs réalisés devraient être, en 2006, de **432.314 ETPT** dont 352.110 militaires et 80.204 civils. L'objectif fixé par la LPM pour 2006 s'élevait à **443.242 effectifs civils et militaires**, un décalage de **3 %** devrait donc exister entre cet objectif et les effectifs réalisés.

Le ministère de la défense réalise un **effort conséquent** pour respecter l'enveloppe de masse salariale qui est prévue par le projet de loi de finances initiale pour 2006. **Les effectifs réalisés**, inférieurs à ceux prévus en LPM, et à ceux autorisés par le plafond d'emplois, **permettent de « tenir » les contrats opérationnels** fixés par la LPM, selon les personnes auditionnées par vos rapporteurs spéciaux, mais entraînent quelques difficultés : gestion en flux tendu des personnels, durée rallongée des temps d'affectation en OPEX, absence de marge de manœuvre en cas d'« évaporation des effectifs » (c'est-à-dire en cas de non renouvellement de contrat ou de démission intempestive³), etc.

¹ Décret n° 2005-1206 du 26 septembre 2005 portant ouvertures de crédits à titre d'avances.

² Ce sont donc des dépenses de personnel qui seront ainsi financées et non des dépenses d'équipement.

³ L'armée de l'air et le service de santé des armées sont particulièrement sensibles à « l'évaporation » des effectifs. Certaines unités de spécialité médicale, telle que la radiologie, ont dû renoncer à exercer leur activité en 2005, ou organiser « une sorte de tour de France des

B. COMMENT ÉVALUER LA PERFORMANCE DE LA MISSION « DÉFENSE » ?

1. Les objectifs assignés à la mission « Défense »

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le ministère de la défense poursuit deux objectifs principaux :

- garantir la mise en œuvre de la LPM. Ceci inclut en fait les sous-objectifs suivants :

- assurer les **déploiements en opérations extérieures**, afin de respecter les engagements pris par la France dans le cadre de l'Union européenne et de l'OTAN ;

- poursuivre la **réalisation des programmes majeurs d'armement** ;

- et **consolider la professionnalisation** des armées et **améliorer la condition militaire**.

Il est intéressant de noter que ces objectifs ne figurent pas dans le « bleu budgétaire défense » annexé au projet de loi de finances pour 2006, mais dans les documents non officiels transmis au Parlement. Il est regrettable qu'un effort de présentation des objectifs de la mission « Défense », en tant que telle, en sus de ceux de chacun de ses programmes, ne soit pas fourni ;

- et poursuivre la politique de réforme du ministère de la défense.

a) La clarification des responsabilités au sein du ministère

Le programme 146 « Equipement des forces » a la particularité d'être « copiloté » : **il est en effet codirigé par deux responsables de programme**, le chef d'état-major des armées et le délégué général pour l'armement.

Ce « copilotage » a soulevé bien des interrogations lorsque le Parlement a examiné le projet de maquette budgétaire préfigurant la mise en œuvre de la LOLF. Il ne prend sa signification que dans le cadre de la redéfinition des responsabilités au sein du ministère de la défense, et en particulier au sein de l'état-major. En tout état de cause, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que se féliciter de la réorganisation du ministère de la défense.

Le décret du 21 mai 2005¹ a renforcé les pouvoirs du **chef d'état-major des armées** (CEMA). Ce décret tire les conséquences de l'affirmation de la primauté de « l'opérationnel » dans l'organisation des armées et de la modernisation du cadre budgétaire de l'Etat. Ce décret affirme la prééminence du CEMA sur les chefs d'état-major des trois armées et lui

hôpitaux militaires » pour que les spécialistes trop peu nombreux puissent permettre à tous les hôpitaux militaires de maintenir le niveau de prestation attendu.

¹ Décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major.

donne les moyens d'exercer cette autorité afin de s'assurer de la cohérence de la capacité opérationnelle des trois armées. Le CEMA n'est donc plus seulement un « *primus inter pares* » responsable de l'engagement des « forces opérationnelles », les chefs d'état-major étant seuls responsables des « forces organiques » mises le cas échéant à disposition du CEMA. Le décret précité permet au CEMA de s'assurer de la cohérence des plans et des ressources humaines, financières et matérielles consacrées à la défense.

En outre, le CEMA est nommé responsable, sous l'autorité du ministre, de la définition des capacités à maintenir ou acquérir des matériels, ainsi que du format des armées, de l'organisation des forces, de la fixation des objectifs du soutien et du maintien en condition opérationnelle des matériels, de la doctrine, et de l'équipement des forces.

La procédure budgétaire prévue par l'ordonnance organique de 1959 conduisait la direction des affaires financières à discuter avec chaque état-major. Désormais, l'arbitrage dans la répartition des crédits entre les armées est le fait du **CEMA**, qui est **seul responsable du programme « Préparation et emploi des forces »**.

Les chefs d'état-major de chaque armée continuent de jouer un rôle essentiel dans la préparation et la gestion des forces dont ils ont la responsabilité. Ils restent **garants de la cohérence organique de leur armée**, dans le respect des orientations et priorités définies par le CEMA et, de façon transversale, dans le découpage en programmes et BOP de la mission « Défense ».

La modernisation de la **délégation générale pour l'armement** (DGA) est poursuivie par le décret du 19 mai 2005¹. Deux pôles sont définis au sein de la DGA, correspondant à ses deux missions : l'équipement des forces armées correspond au pôle « programmes d'armement » et la préparation de l'avenir en matière d'armement correspond au pôle « stratégie, questions de sécurité et questions internationales ». Selon le ministère de la défense, cette nouvelle organisation :

« - place les opérations d'armement au cœur de l'activité de la délégation, favorise l'identification des responsabilités et la constitution d'équipes de programmes intégrées. Les industriels, et notamment les PME, disposent d'interlocuteurs bien identifiées et responsabilisés ;

« - renforce les capacités de la DGA dans les domaines critiques, notamment par le renforcement de l'expertise technique, et lui permet de se doter des moyens d'assurer une maîtrise d'ouvrage forte ;

« - permet de réaffirmer le rôle central de la DGA dans le développement de la base industrielle et technologique de défense nationale et européenne afin d'assurer au pays, sur le long terme, le libre accès aux capacités technologiques et industrielles nécessaires à l'équipement des

¹ Décret n° 2005-506 du 19 mai 2005 fixant les attributions du ministre de la défense.

armées, en mettant en œuvre une politique volontariste de préparation de l'avenir, d'accompagnement de l'industrie et de l'intelligence économique ;

« - permet d'investir dans les domaines, clés pour la défense, comme la sécurité, l'espace et la guerre info-centrée. »

Enfin, le **secrétaire général pour l'administration** est confirmé dans ses attributions par le décret du 21 mai précité¹.

b) La stratégie ministérielle de réforme

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) prévoit notamment le **renforcement des synergies entre les armées** grâce à la création d'un **service d'infrastructures unique**.

La **rationalisation des réseaux interarmées des systèmes d'information** se poursuit également, avec la montée en puissance de la direction des réseaux interarmées et des systèmes d'information (DIRISI), et la création à venir de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC).

Par ailleurs, la **réorganisation de la fonction achats** du ministère va être menée avec l'appui de la cellule ministérielle d'expertise et de soutien aux personnes responsables de marchés.

Enfin, la **déconcentration de la gestion du personnel civil** sera effective au 1^{er} janvier 2006. Un centre d'expertises et de compétences accompagnera les gestionnaires locaux qui prendront en charge la gestion des fonctionnaires civils des catégories B et C.

La mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme en 2006 devrait permettre de réaliser **21,75 millions d'euros d'économies**, dont notamment 8,3 millions d'euros au titre de la réorganisation des réseaux d'approvisionnement en vivres et 5 millions d'euros au titre de la montée en puissance de la DIRISI.

c) La politique d'externalisation des dépenses de la mission « Défense »

La **politique d'externalisation** générale du ministère renforce les économies réalisées.

Il s'agit notamment d'améliorer **la gestion du parc automobile**. L'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale permettra de redéployer 911 ETPT sur les 1.180 actuellement dédiés à la fonction « véhicules ». **23 millions d'euros** pourraient être ainsi économisés, en **année pleine**, pour un coût global de la fonction « véhicules » actuellement évalué à environ 90 millions d'euros.

¹ « Dans l'exercice de ses attributions, le ministre de la défense est assisté (...) dans tous les domaines de l'administration générale du ministère, et notamment en matière budgétaire, financière, juridique, patrimoniale, sociale et de ressources humaines, par un secrétaire général pour l'administration ».

La **formation initiale des pilotes d'hélicoptères** des trois armées et de la gendarmerie nationale devrait être mise en œuvre en 2006 au sein de la base de Dax.

De même, la location de **deux avions à très long rayon d'action** (TLRA), sur une période de neuf ans, dans le cadre d'un contrat englobant la location, la maintenance des appareils, l'achat d'heures de disponibilité et de formation des pilotes, devrait revenir **beaucoup moins chère** que l'entretien des deux avions DC 8 de transport de l'armée de l'air.

Enfin, signalons que **l'école interarmées des sports** fait l'objet d'un projet de financement de la remise à niveau des infrastructures existantes par la mutualisation des bâtiments et équipements détenus par le ministère avec d'autres utilisateurs, sur une période de trente ans.

d) Les économies réalisées grâce à la politique volontariste du ministère de la défense

Le ministère de la défense estime que **ses efforts de modernisation** ont permis de réaliser **415 millions d'euros d'économies entre 2003 et 2005**, dont 303 millions d'euros au titre de la rémunération et des charges sociales (RCS) et 112 millions d'euros au titre des dépenses hors RCS. En 2006, le détail des économies envisagées, qui atteint presque **86 millions d'euros**, est récapitulé dans le tableau suivant.

Les économies du ministère de la défense en 2006

Economies RCS pré-identifiées en PLF, dont suppressions de postes suivantes :	19,50 millions d'euros
Véhicules de la gamme commerciale (SMR)	-135
Economat des armées (SMR)	-104
DIRISI (SMR)	-100
Externalisation du cercle Saint-Dominique	-29
Réforme des achats de l'administration centrale	-5
Réorganisation territoriale DGGN*	-50
Réorganisation Etat-major et autres services gérant le personnel civil	-124
Réorganisation Etat-major et autres services gérant le personnel militaire	-159
Suppression complémentaire de postes vacants de personnels civils	-25
Suppression complémentaire de postes vacants de personnels militaires	-97
Economies hors RCS pré-identifiées en PLF, dont économies en millions d'euros au titre des postes suivants :	66,24 millions d'euros
Gages des augmentations ICT** et CER***	-2,92
Economat des armées (SMR)	-1,5
Economies ECPAD****	-0,042
Véhicules de la gamme commerciale (SMR)	-0,61
Réforme des achats de l'administration centrale (SMR)	-0,2
Communication	-0,8
Economies complémentaires	-2,5
Gain de productivité de 3,5 %	-57,66
TOTAL	85,74 millions d'euros

* Direction générale de la gendarmerie nationale. **Ingénieur du cadre technico-commercial (cadre contractuel de la DGA). ***Contrôleurs essais-réception, contrôleurs aériens. **** Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la défense

Source : ministère de la défense

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent des efforts d'économie mis en œuvre par le ministre de la mission « Défense ».

2. La difficulté d'évaluer les performances économiques et financières de la mission « Défense »

Les objectifs qui sont assignés aux armées sont basés sur les **contrats opérationnels** définis par le modèle d'armée 2015 et déclinés dans la LPM. Leur réalisation repose sur une **politique de moyens et de capacités**¹, la LPM décline d'ailleurs de manière très précise la liste des programmes d'armement majeurs, le nombre de personnels militaires et civils, et les montants de crédits nécessaires à sa réalisation. L'évaluation d'une performance militaire en termes financiers et économiques vient donc en complément de la LPM.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent donc que l'évaluation de la performance des armées présente une double dimension, l'une de nature économique et financière voulue par la LOLF, l'autre de nature plus militaire. Sans référence à des indicateurs d'activité, d'un type plus « militaire », il est difficile de lire les objectifs et indicateurs de performance qui sont retenus dans le projet annuel de performance.

Par exemple, le taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO) des équipements des armées, 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** de 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.

¹ Cf. annexe 1.

D'une manière générale, vos rapporteurs spéciaux constatent qu'il serait dangereux d'évaluer l'efficacité de l'armée en se limitant aux seuls critères de la LOLF. La construction de la Ligne Maginot aurait sans doute été jugée performante, en termes d'efficacité financière, de respect des délais, etc. Son utilité finale s'est révélée faible !

Vos rapporteurs spéciaux sont parfaitement conscients des grandes difficultés que soulève la comparaison **de « coûts » économiques et financiers à des « avantages » évalués en termes d'efficacité militaire** et non seulement de respect de normes administratives intermédiaires, en l'absence heureuse de conflits. **Un tel type d'analyse « cost-benefit » devrait cependant être progressivement expérimenté pour que la LOLF prenne tout son sens au sein de la mission « Défense ».**

Sous ces réserves, vos rapporteurs spéciaux considèrent que le ministère de la défense s'est engagé avec détermination dans une politique de mesure de la performance, en particulier dans le domaine du maintien en condition opérationnelle (*cf. analyse du programme « Préparation et emploi des forces »*).

C. LES MOYENS DE LA MISSION « DÉFENSE » EN 2006

1. Mise en perspective 2006 : la mission « Défense » représente plus de 13 % des dépenses de l'Etat.

a) La part de la défense dans le budget français

La mission « Défense » représente 13,55 % des crédits de paiement de l'Etat, soit 36,061 milliards d'euros, et 13,45 % de ses autorisations d'engagement, soit 36,972 milliards d'euros.

Alors que, de 1996 à 2002, la part de l'effort consacré à la défense dans le budget de l'Etat a diminué de 1,4 point, et la part de l'effort de la défense dans le PIB de 0,5 point, on assiste, depuis le minimum historique de 2002, à un redressement, puisque ces taux augmentent respectivement de plus de 0,25 et 0,5 point pour atteindre 11,42 % et 2,01 % en 2004. **De 2003 à 2005, le budget de la défense est stabilisé à environ 2 % du PIB (ou 1,75 %, gendarmerie non comprise).**

b) Comparaisons internationales

Le graphique suivant présente l'évolution des dépenses de défense de la France et de ses principaux partenaires en euros constants.

• L'effort français de défense est inférieur à celui du Royaume-Uni, mais très supérieur à celui de l'Allemagne depuis la chute du rideau de fer.

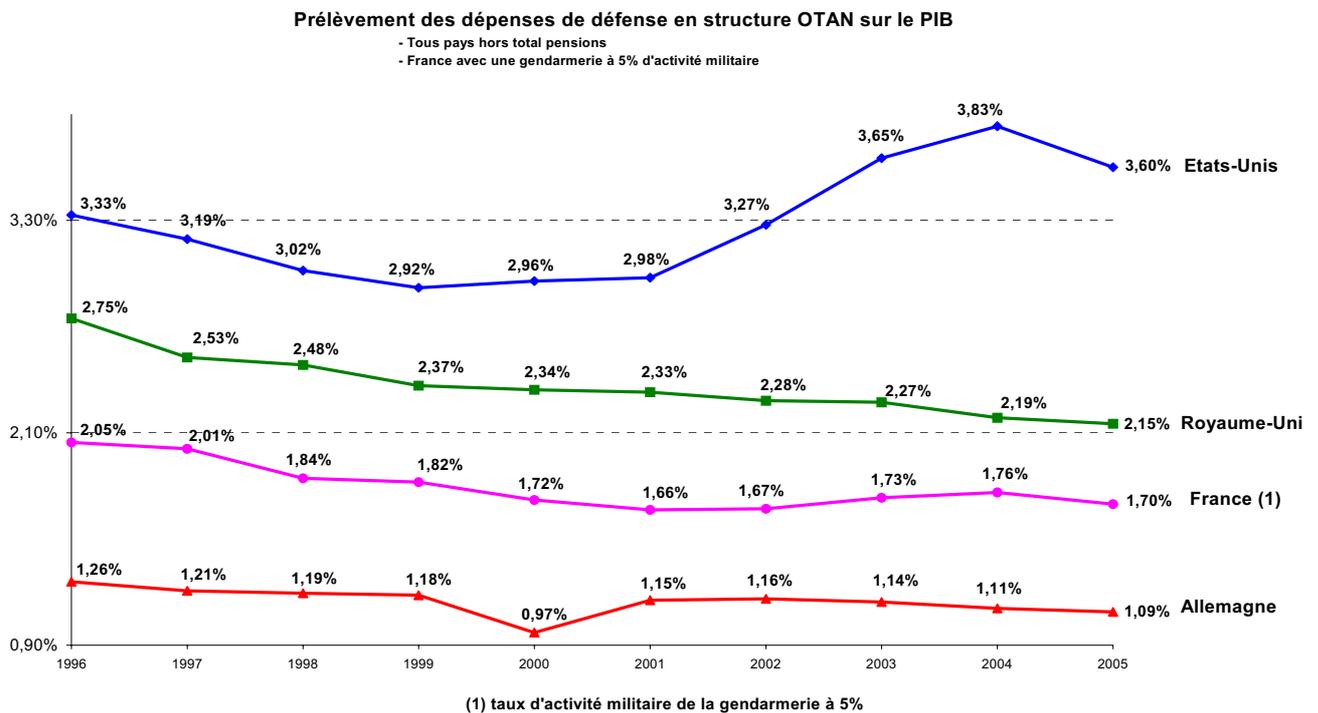
On constate que, de 1996 à 2001, les dépenses françaises de défense ont diminué alors que, sur la même période, la régression des dépenses de

défense du Royaume-Uni était moins importante que celle de la France. A partir de 2002, les dépenses de la France ont repris, de façon plus soutenue que celles du Royaume-Uni. Les dépenses du Royaume-Uni restent supérieures à celles de la France sur la période, mais l'écart se resserre car, tandis que les britanniques n'augmentaient leurs dépenses de défense que de 0,4 %, entre 1996 et 2005, celles de la France progressaient de 1,5 %.

Les dépenses de l'Allemagne ne font en revanche apparaître aucune reprise depuis 1998, son budget de défense ayant diminué globalement de 2,9 % entre 1996 et 2005.

• En revanche, **l'écart entre les dépenses des grands pays européens et celles des Etats-Unis se creuse.** Les Etats-Unis ont augmenté leurs dépenses militaires de 45 % sur la période, avec une très forte accélération, +38,9 % depuis 2000.

• Le graphique suivant fait apparaître ces évolutions non plus en montant des dépenses, mais en points de PIB (une augmentation des dépenses est alors compatible avec une réduction du prélèvement sur les ressources nationales, en cas de croissance plus rapide du PIB).



2. L'augmentation de 1,19 % des crédits de paiement et les priorités de la mission « Défense »

a) L'évolution par titre de la mission « Défense »

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses entre 2005 et 2006 de la mission « Défense ».

Evolution des crédits de la mission défense de 2005 à 2006

(en millions d'euros)

N°	Intitulé	PLF 2005		LFI 2006		Evolution en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
144	Environnement et prospective de la politique de défense	1 464,47	1 618	1 793,97	1 642,97	22,50	1,54
Titre 2	Dépenses de personnel	574,94	574,94	569,63	570,63	-0,92	-0,75
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	631,23	786,45	1 086,92	928,44	72,19	18,05
Titre 5	Dépenses d'investissement	129,65	114,88	115,48	122,97	-10,93	7,04
Titre 6	Dépenses d'intervention	128,87	141,71	21,94	21,93	-82,98	-84,52
178	Préparation et emploi des forces	21 774,66	21 167,13	21 605,88	20 900,05	-0,78	-1,26
Titre 2	Dépenses de personnel	15 806,94	15 353,04	15 353,04	15 353,04	-2,87	0,00
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	5 486,58	4 812,94	5 637,60	4 920,99	2,75	2,24
Titre 5	Dépenses d'investissement	478,19	544,31	500,24	511,18	4,61	-6,09
Titre 6	Dépenses d'intervention	2,93	2,93	114,99	114,84	3824,61	3 819,56
212	Soutien de la politique de la défense	2 749,44	2 835,83	3 044,31	2 908,03	10,72	2,55
Titre 2	Dépenses de personnel	786,89	786,89	894,98	894,98	13,74	13,74
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	810,75	801,82	799,04	749,64	-1,44	-6,51
Titre 5	Dépenses d'investissement	1 120,58	1 220,35	1 254,83	1 175,57	11,98	-3,67
Titre 6	Dépenses d'intervention	31,20	26,76	95,46	87,84	205,97	228,27
146	Equiperment des forces	9 825,12	10 014,81	10 528,05	10 609,67	7,15	5,94
Titre 2	Dépenses de personnel	899,80	899,80	1 012,00	1 012,00	12,47	12,47
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	423,42	406,96	687,92	728,19		78,93
Titre 5	Dépenses d'investissement	8 498,71	8 704,86	8 828,13	8 869,46	62,47	1,89
Titre 6	Dépenses d'intervention	3,19	3,19			-100,00	-100,00
	TOTAL	35 813,93	35 635,78	36 972,20	36 060,74	3,23	1,19
	dont :						
Titre 2	Dépenses de personnel	18 068,590	18 068,590	17 829,66	17 829,66	-1,32	-1,32
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	7 352,000	6 808,170	8 211,47	7 327,26	11,69	7,62
Titre 5	Dépenses d'investissement	10 227,130	10 584,410	10 698,68	10 679,21	4,61	0,90
Titre 6	Dépenses d'intervention	166,200	174,590	232,39	224,620	39,83	28,66

La mission « Défense » voit ses crédits de paiement augmenter de 1,19 % par rapport à 2005, et ses autorisations d'engagement de 3,23 %. Rappelons que la nouvelle maquette budgétaire a entraîné des changements de périmètre. Des crédits provenant de l'ancien titre V, au sens de l'ordonnance organique de 1959, ont été transférés vers les titres 2 « dépenses de personnel » et 3 « dépenses de fonctionnement » de la LOLF.

Cette nouvelle affectation des crédits de l'ancien titre V concerne **les dépenses de maintien en condition opérationnelle des matériels et équipement**, tels que l'achat de pièces de rechanges courantes (en revanche, les pièces permettant l'amélioration du potentiel ou de la durée de vie d'un matériel seront considérées comme des dépenses d'investissement et seront en conséquence inscrites au titre 5 de la LOLF), **les dépenses d'acquisition des munitions courantes** et **les dépenses dites d'études amont, non liées immédiatement à la réalisation d'un équipement déterminé** (considérées comme des charges et non des investissements selon la nouvelle nomenclature prévue par la LOLF).

A structure approximativement constante et au niveau du budget pris dans son ensemble :

- **Les dépenses de personnel et de pensions**, soit 17.829,66 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, diminuent de 1,33 %. Comme on l'a dit, l'exécution budgétaire sera donc contrainte et les effectifs seront maintenus au niveau de 2004, soit un sous-effectif de 3 % (*cf. infra*) ;

- **Les dépenses de fonctionnement courant** progressent de 7,62 % pour atteindre 7.327,26 millions d'euros en crédits de paiement et 8.211,47 millions d'euros en autorisations d'engagement ;

Les dépenses d'alimentation diminuent de 1,2 %, poursuivant le mouvement amorcé en 2003. Elles atteignent 226,87 millions d'euros. Dès 2005, la dotation inscrite à ce titre en loi de finances initiale était revenue à son niveau de 2002 en euros constants ;

La compensation versée à la SNCF s'élève à 114,11 millions d'euros, progressant de 4,6 %, en raison de l'augmentation des tarifs ;

La dotation en carburants augmente de 8,2 %, pour atteindre 358,7 millions d'euros, ce qui ne représente que 71,6 % de la consommation effective de carburant en 2005. Cette dotation semble donc très insuffisante, d'autant plus que les hypothèses de construction du budget pour 2006 prévoient que le dollar vaudra 0,77 euro, et le baril de pétrole 36 dollars en 2006¹. Le prix du pétrole étant sous-évalué de presque la moitié de sa valeur réelle, les armées

¹ Il s'agit des hypothèses figurant dans les réponses du ministère au questionnaire budgétaire. Notons que les hypothèses de construction du budget reposent sur un dollar à 0,81 euro et un baril de pétrole à 60 dollars.

devront probablement adapter cette année encore leur niveau d'activité au niveau réel de coût du carburant ;

- **Les dépenses d'intervention** progressent de 28,66 %. Elles s'élèvent à 224,62 millions d'euros en crédits de paiement et 232,39 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cette progression importante tient essentiellement au changement de périmètre entre les titres de dépenses, lié à la mise en œuvre de la LOLF, et décrit ci-dessus ;

- Enfin, les **dépenses d'investissement** ne progressent que de 0,90 % en crédits de paiement, pour atteindre 10.679,21 millions d'euros en 2006. Les autorisations d'engagement s'élèvent à 10.698,68 millions d'euros, augmentant de 4,61 %. Là encore le changement de périmètre explique en grande partie cette évolution. De plus, les crédits inscrits pour 2006 ne prennent pas en compte les reports de crédits de paiement, qui seront supérieurs à 3 %, aux termes de l'article 57 du projet de loi de finances pour 2006, ni le report des autorisations de programmes affectées mais non engagées en 2005.

b) Les priorités du budget de la défense en 2006

Le tableau suivant présente la ventilation des dépenses et des crédits d'investissement, au sens large (MCO et munitions comprises), par agrégat. Vos rapporteurs spéciaux regrettent que ces informations ne figurent plus dans le « bleu ». Ces dépenses s'élèvent à **15.658 millions d'euros** en 2006, soit une **augmentation de 3 %**.

- La première priorité qui ressort de ce tableau est le développement de la **recherche militaire**, conformément à l'objectif de la LPM qui prévoyait une progression des crédits alloués aux **études amont** de plus de 220 millions d'euros de 2003 à 2008.

Si les dépenses de recherche duale du **BCRD** affectées au CEA et au CNES (qui ne figurent plus dans la mission « Défense ») restent stables à 200 millions d'euros, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit l'inscription de 1.467 millions d'euros de crédits de paiement consacrés à la recherche et à la technologie, dont **601 millions d'euros**, soit **10 % de la dotation, destinés aux études amont**, qui vont permettre à la fois le lancement de grands démonstrateurs et le financement de recherches de base et de soutien à l'innovation. Les crédits consacrés aux études amont sont ainsi passés de 357 millions d'euros en 2004, à 550 millions d'euros en 2005, puis 601 millions d'euros en 2006. A la fin de la LPM, en 2008, ils devraient atteindre 700 millions d'euros.

- La seconde priorité est l'augmentation des dépenses d'**entretien programmé des matériels** de **9,5 %**, pour atteindre 737 millions d'euros en 2006. Cette augmentation est nécessaire pour assurer la « **soudure** » **entre la livraison des nouveaux équipements des armées et l'entretien des matériels vieillissants dont elles disposent**. La location à longue durée des TLRA améliorera la situation de l'armée de l'air dans ce domaine. En

revanche, la marine et l'armée de l'air sont en attentes d'importantes livraisons (*cf. annexe 5*).

• Les **dépenses de fabrication** atteignent 6.126 millions d'euros soit une augmentation de 2,2 % par rapport à 2005, de 6,3 % par rapport à 2004 et de 6,5 % par rapport à 2003. Les **dépenses de développement**, soit 2.713 millions d'euros, progressent de 5,5 %, ce qui correspond à l'état d'avancement des grands programmes d'armement. **Cette montée en puissance traduit l'entrée en phase de réalisation industrielle de la plupart des équipements.**

DEPENSES ET CREDITS REPARTIS PAR CATEGORIES DE COUT (en millions d'euros)

ENSEMBLE		exécution	exécution	exécution	exécution	LFI	LFI	LFI	PLF
Catégories de coût		2 000	2 001	2 002	2 003	2 003	2 004	2 005	2 006
BCRD	BCRD	229	191	191	191	191	200	200	200
EPD	Etudes de défense	619	570	650	474	655	598	684	823
EAA	Etudes Amont Atome				149				
DEV	Développement	1 840	2 124	2 203	2 522	2 612	2 386	2 571	2 713
DIV	Divers et globalisation							43	
FAB	Fabrications	4 260	4 428	4 716	5 044	4 840	5 760	5 989	6 126
MUN	Munitions	699	581	549	551	578	609	592	674
EPM	Entr.progr.matériel	2 433	2 250	2 764	2 378	2 609	2 899	2 765	3 044
EPP	Entr.progr.personnel	240	239	246	249	228	265	279	235
INF	Infrastructure	1 625	1 719	1 574	1 715	1 844	1 902	1 843	1 735
RST	Restructuration	133	64	150	126	86	279	233	107
TOTAL GENERAL		12 078	12 166	13 043	13 399	13 644	14 898	15 198	15 658

DECOMPOSITION PAR FORCES

FORCES CLASSIQUES		exécution	exécution	exécution	exécution	LFI	LFI	LFI	PLF
Catégories de coût		2 000	2 001	2 002	2 003	2 003	2 004	2 005	2 006
BCRD	BCRD	229	191	191	191	191	200	200	200
EPD	Etudes de défense	417	365	415	405	428	356	448	574
DEV	Développement	1 202	1 249	1 263	1 378	1 378	1 269	1 424	1 455
DIV	Divers et globalisation							43	
FAB	Fabrications	3 501	3 645	3 834	4 129	4 002	4 838	4 992	5 038
MUN	Munitions	699	580	548	551	578	609	592	674
EPM	Entr.progr.matériel	1 644	1 579	2 011	1 826	1 914	2 127	2 058	2 231
EPP	Entr.progr.personnel	240	240	247	249	228	265	279	235
INF	Infrastructure	1 311	1 417	1 269	1 344	1 441	1 442	1 317	1 332
RST	Restructuration	129	64	151	127	86	279	233	107
TOTAL " CLASSIQUE "		9 372	9 330	9 928	10 008	10 247	11 385	11 585	11 847

SPATIAL		exécution	exécution	exécution	exécution	LFI	LFI	LFI	PLF
Catégories de coût		2 000	2 001	2 002	2 003	2 003	2 004	2 005	2 006
EPD	Etudes de défense	26	39	33	37	38	36	44	62
DEV	Développement	38	17	19	74	62	45	42	44
FAB	Fabrications	230	319	338	267	309	310	345	306
EPM	Entr.progr.matériel	31	27	21	20	26	11	34	76
TOTAL " ESPACE "		325	403	410	398	435	402	465	489

NUCLEAIRE		exécution	exécution	exécution	exécution	LFI	LFI	LFI	PLF
Catégories de coût		2 000	2 001	2 002	2 003	2 003	2 004	2 005	2 006
DEV	Développement	600	859	922	1 071	1 172	1 072	1 105	1 213
EAA	Etudes Amont Atome				149				
EPD	Etudes de défense	176	164	202	32	188	205	192	187
EPM	Entr.progr.matériel	758	645	733	533	669	761	673	737
FAB	Fabrications	529	464	543	649	530	612	652	781
INF	Infrastructure	314	302	305	370	403	460	526	404
RST	Restructuration	4							
TOTAL NUCLEAIRE		2 381	2 434	2 705	2 804	2 963	3 111	3 148	3 322

Source : ministère de la défense

3. Les emplois et les crédits du titre 2

a) La stabilité du sous-effectif des personnels en activité

Comme on l'a vu, le plafond ministériel d'emplois autorisés pour le ministère de la défense s'élève en 2006 à 440.329 ETPT, soit près de 2.913 ETPT de moins que l'objectif fixé par la LPM. Les effectifs budgétaires

réalisés en 2005 sont encore inférieurs, comme le montre le tableau de la page suivante.

Le plafond d'emplois prévu pour la seule mission « Défense » est de **334.204 ETPT**, dont 255.455 personnels militaires et 78.749 personnels civils.

Les tableaux présentés en annexe 2 détaillent la répartition du plafond d'emploi par programme et par catégorie de personnel. Le programme 178 regroupe 95,44 % des personnels militaires de la mission « Défense » et 68,17 % des personnels civils. Le programme 144 compte 1,88 % des personnels militaires et 5,8 % des personnels civils. La proportion de personnel militaire affectée au programme 146 est de 1,66 %, et de 1 % pour le programme 212. La part de personnel civil affectée au programme 212 est de 15,99 %, et de 10 % pour le programme 146.

Le périmètre du plafond ministériel d'emplois **inclut** de nouvelles catégories de personnel, qui n'étaient pas prises en compte dans les effectifs employés ou rémunérés au sens de l'ordonnance de 1959. Il s'agit : des personnels de service de maintenance aéronautique, des élèves des écoles de Saintes et Grenoble, de Maistrance de Brest, des personnels « recrutés locaux » et des apprentis civils et vacataires.

Sont en revanche **exclus** du calcul du plafond : les réservistes, les personnels militaires en position de non activité, les personnels mis à disposition de DCN-SA, ainsi que les officiers généraux en 2^{ème} section¹.

Rappelons que la répartition des crédits et effectifs par action et sous-action a un caractère indicatif, elle a souvent été déterminée de manière forfaitaire. Il en est de même de la ventilation des taux de pension au titre des personnels civils et militaires, de la subvention au Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) et des nouvelles cotisations (Fonds national d'aide au logement, allocations familiales).

¹ Sont exclus du plafond les officiers dont la solde sera versée sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Effectifs civils et militaires de la défense			
	Effectif budgétaire 2005	Effectifs moyens réalisés (au 30 juin 2005)	Sur ou sous- effectifs moyens
Armée de terre			
- Officiers	15.762	15.610	-152
- Sous-officiers	49.339	48.964	-375
- Militaires du rang engagés	68.422	67.158	-1.264
- Volontaires	2.345	1.655	-690
- Effectifs militaires total	135.868	133.387	-2.481
- Personnels civils	29.653	28.078	-1.575
Total armée de terre	165.521	161.465	-4.056
Armée de l'air			
- Officiers	6.903	6.867	-36
- Sous-officiers	36.477	35.002	-1.475
- Militaires du rang engagés	17.852	16.148	-1.705
- Volontaires	1.880	1.069	-811
- Effectifs militaires total	63.112	59.085	-4.027
- Personnels civils	5.498	5.353	-145
Total armée de l'air	68.610	64.438	-4.172
Marine			
- Officiers	4.836	4.841	5
- Sous-officiers	28.462	28.194	-268
- Militaires du rang engagés	8.382	8.444	62
- Volontaires	1.515	1.357	-158
- Effectifs militaires total	43.195	42.837	-358
- Personnels civils	10.265	9.528	-737
Total Marine	53.460	52.365	-1.095
Gendarmerie			
- Officiers	5.124	4.110	-1.014
- Sous-officiers	78.707	78.459	-248
- Militaires du rang engagés	0	0	0
- Volontaires	15.080	14.783	-297
- Effectifs militaires total	98.911	97.352	-1.559
- Personnels civils	1.810	1.860	50
Total gendarmerie	100.721	99.212	-1.509
Services communs			
- Officiers	6.787	6.108	-679
- Sous-officiers	7.121	6.970	-151
- Militaires du rang engagés	1.104	1.091	-13
- Volontaires	534	396	-138
- Effectifs militaires total	15.546	14.565	-981
- Personnels civils	33.052	31.754	-1.298
Total services communs	48.598	46.319	-2.279
Total ministère de la défense	436.910	423.800	-13.110

Source : ministère de la défense

b) *La répartition des crédits du titre 2 : « Dépenses de personnel »*

Les rémunérations et indemnités relevant du ministère de la défense représentent 57 % du titre 2, les pensions des personnels civils et militaires 36 %, les autres cotisations sociales 6 % et les prestations sociales 1 %.

Pour 2006, les dépenses du titre 2 de la mission « Défense » s'élèvent à **17.829,659 millions d'euros** en crédits de paiement et en autorisation d'engagement, soit une **diminution de 1,33 %** par rapport à 2005. Le montant des dépenses du titre 2 hors pension s'élève à 11.592,659 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement.

• Les coûts moyens des différentes catégories de personnels en activité sont présentés, par programme, dans le tableau suivant :

Coût moyen des personnels par programme

(en euros)

	Programme 144	Programme 178	Programme 212	Programme 146
Officiers	69.722	89.784	98.435	92.091
Sous-Officiers	74.767	55.186	57.312	55.001
Militaires de rang	38.004	37.260	37.620	36.930
Volontaires	21.804	27.294	26.895	28.275
Civils catégorie A	82.377	91.138	96.322	89.403
Civils catégorie B	55.090	54.292	55.183	54.158
Civils catégorie C	40.270	39.752	41.351	39.911
Ouvriers d'Etat	49.681	53.926	57.187	54.250

Source : *bleu budgétaire*

• Les principales mesures relatives à la **gestion des personnels** en 2006 sont les suivantes :

- extension des **démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences** (CPEEC), conduites jusqu'à présent au sein des armées, des directions et des services aux programmes ;

- développement de la **rémunération liée à la performance**. Expérimentée dès 1997 au sein de la délégation générale pour l'armement (DGA), elle sera étendue aux 19 directeurs d'administration centrale ou assimilés du ministère. Elle concernera également la revalorisation de l'indemnité de fonctions et de résultats de certains cadres de la filière administrative du personnel civil (pour 0,6 million d'euros) ;

- renforcement de **l'attractivité du métier militaire**. Le **fonds de consolidation de la professionnalisation** sera doté de **22,57 millions d'euros** en 2006, le **plan d'amélioration de la condition militaire** de **25,96 millions d'euros** ;

- reconnaissance des **qualifications du personnel civil**. 15,5 millions d'euros soit une augmentation de 30 % par rapport à 2005, permettront de financer de nouveaux postes d'avancement et la création de postes de catégorie A dans les corps administratifs (5,6 millions d'euros), la fusion des corps et la gestion de la déconcentration (0,6 million d'euros) et la prise en

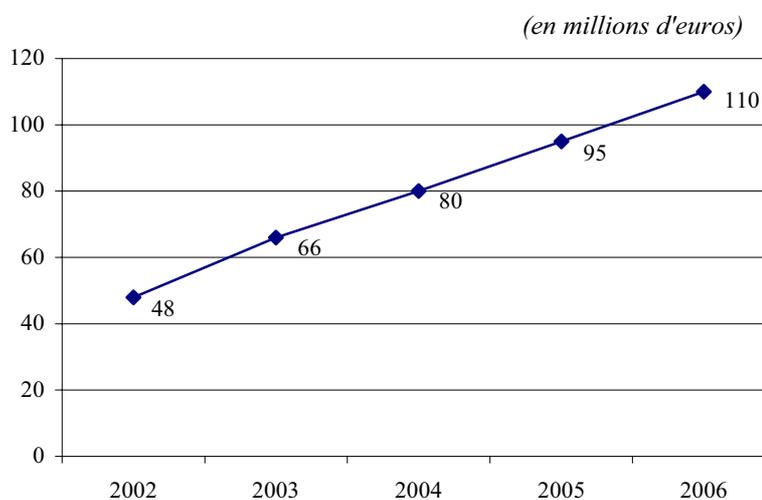
compte de la performance et de la manière de servir (9,3 millions d'euros, dont 5,2 millions d'euros alloués à l'augmentation de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, de la prime d'administration et de la prime de technicité).

L'action sociale du ministère sera traitée dans le cadre de l'examen des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ».

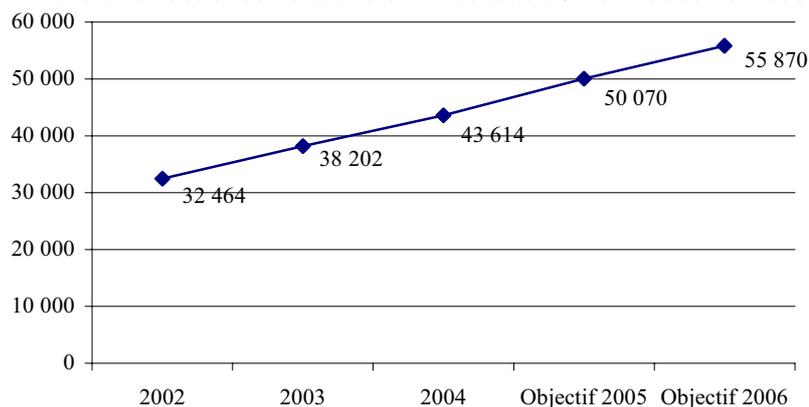
c) Un effort accru pour la réserve

Les effectifs et les crédits en RCS s'accroissent comme le montrent les graphiques suivants :

Evolution des crédits en RCS affectés à la réserve entre 2002 et 2006



Evolution des effectifs des volontaires sous ESR entre 2002 et 2006



Quinze millions d'euros supplémentaires, dont trois millions d'euros destinés à la formation militaire initiale des réservistes, porteront les crédits de rémunération et charges sociales alloués à la réserve à **110 millions d'euros en 2006**, ce qui devrait contribuer à l'objectif de montée en puissance de la réserve militaire (+ 6.000 engagements spéciaux dans la réserve – ESR - par an, gendarmerie nationale comprise) afin d'atteindre l'effectif cible de 94.000 ESR en 2012.

Le projet de loi accroissant l'efficacité de la réserve militaire a été présenté en Conseil des ministres le 9 mars 2005¹. Le dispositif permettra aux armées de disposer d'une réserve **plus souple dans son emploi, plus disponible et plus réactive**. La réforme en cours porte également sur un **allègement des contraintes des employeurs comme des salariés**. Le dispositif proposé devrait être complété par un amendement gouvernemental, en loi de finances rectificative pour 2005, par la création **d'un crédit d'impôt en faveur des employeurs de réservistes**. Ce crédit d'impôt bénéficiera aux employeurs qui s'engageront à maintenir la rémunération de leurs salariés pendant les périodes d'activité dans la réserve et à les laisser effectuer de telles périodes dans des conditions plus favorables que celles imposées par la loi, en termes de disponibilité et de réactivité.

Le taux du crédit d'impôt serait modulé² en fonction de l'effort consenti par l'employeur. **Le coût de cette mesure a été estimé à 3,7 millions d'euros pour 2006 et à 6,8 millions d'euros en régime de croisière à partir de 2012**. Toutefois, au regard du coût engendré dans l'hypothèse où les armées devraient recruter du personnel d'active pour effectuer les missions des réservistes, le recours à des réservistes occasionne une **économie nette** (en prenant en compte le coût du crédit d'impôt) de **10 millions d'euros en 2006 et de plus de 16 millions d'euros en régime de croisière à partir de 2012**.

4. Les dépenses de pension au sein du titre 2

L'identification d'une mission correspondant au compte d'affectation spéciale « Pensions » vise à améliorer l'efficacité de la gestion publique par la budgétisation des dépenses des fonctionnaires de l'Etat au plus près du coût réel complet de ces personnels.

Elle se traduit par la création **d'un compte d'affectation spéciale (CAS) spécifique, segmenté en trois programmes portant respectivement sur les pensions servies en application du code des pensions militaires et civiles, les pensions versées aux ouvriers de l'Etat et les pensions versées au titre du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre**. Chaque programme du CAS constituant une unité indépendante devant être gérée à l'équilibre, les dépenses de chaque programme seront alimentées par une contribution des personnels en activité ainsi que par une contribution de l'employeur (Etat et organismes publics et semi-publics employant des militaires et fonctionnaires du ministère). **Ainsi, la politique de recrutement et de gestion des ressources humaines se traduira directement dans le montant des cotisations employeur qui devront être financées par chaque gestionnaire de programme, lequel ne sera donc plus indifférent aux**

¹ Ce texte est, à la date de publication du présent rapport, en instance de deuxième lecture au Sénat.

² 40,55 % ou 70 % du différentiel de salaire maintenu.

conditions de financement du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat.

Alors que, jusqu'à la loi de finances pour 2005, le montant des crédits inscrits à ce titre était fixé de manière forfaitaire par ministère, la mise en place du CAS « Pensions » a permis de mettre en regard l'assiette de la cotisation employeur pensions avec la dépense de pensions (ce qui lui a permis de définir un taux de cotisation).

L'évolution des pensions et des effectifs de retraités sont présentés en annexe 3.

Le nombre des pensionnés militaires (ayants-droit et ayants-cause) progresse lentement, passant de 494.933 pensionnés en 1998 à 508.000 pensionnés en 2006, soit une progression de 2,58 %. Le montant des pensions versées atteint 8.167 millions d'euros, soit une progression de 4,36 %.

Le nombre de pensionnés fonctionnaires civils du ministère de la défense, soit 29.600 personnes, augmente de 10,5 % de 1998 à 2006, le montant des pensions qui leur sont versées s'élevant à 406 millions d'euros. Enfin, le nombre des pensionnés ouvriers de l'Etat, soit 97.400 personnes, diminue de 3,11 % depuis 1998, le montant total de leurs pensions atteignant 1.489 millions d'euros en 2006.

La « contribution employeur » de l'Etat, qui constitue la variable d'ajustement permettant d'équilibrer les recettes et les dépenses attenantes aux retraites des fonctionnaires civils et des militaires, **est de 49,9 % des traitements bruts** indiciaires éventuellement majorés de la nouvelle bonification indiciaire **au titre des personnels civils, et de 100 % de la solde brute** et le cas échéant de la nouvelle bonification indiciaire¹ **au titre des personnels militaires**. Cette différence s'explique par celle des situations démographiques respectives des deux régimes de retraite, avec 1,6 actif pour un fonctionnaire civil pensionné et 0,8 actif pour un militaire pensionné. Le ministère de la défense contribue donc à hauteur de 100 % des soldes versées au compte « Pensions » pour couvrir les besoins de versement des pensions ; les militaires contribuent, comme les fonctionnaires, à hauteur de 7,85 % de leur solde au régime des retraites.

Ces rapports démographiques sont appelés à se détériorer pour atteindre 1,3 actif et 0,7 actif par pensionné en 2010. Les taux de contribution devront être révisés périodiquement pour tenir compte de cette évolution. Celui applicable aux militaires restera relativement stable dans le temps, le taux de contribution employeur de l'Etat pour les personnels civils se rapprochera de 100 % d'ici une dizaine d'année.

¹ Précisons que la contribution employeur alimente le compte spécial « Pensions » pour assurer l'équilibre, il ne s'agit nullement ici de la part de traitement touchée par les personnels du ministère de la défense en retraite.

D. LES QUESTIONS TRANSVERSALES POSÉES PAR L'APPLICATION DE LA LOLF

1. La répartition des crédits en budgets opérationnels de programme

Les crédits de la présente mission seront gérés dans le cadre des **budgets opérationnels de programme (BOP)**. Vos rapporteurs spéciaux ont estimé que **la ventilation des crédits au sein des BOP serait probablement aussi déterminante**, si ce n'est plus, pour l'exécution budgétaire 2006, que le vote des crédits en loi de finances initiale, dans la mesure où la fongibilité asymétriques des crédits prévus par la LOLF, donne un caractère largement indicatif à la répartition des crédits entre les actions des programmes.

Dans cette perspective, vos rapporteurs spéciaux ont auditionné cette année des responsables de programme et des responsables de BOP.

Rappelons que le document de programmation budgétaire initiale (PBI), présenté au visa du contrôleur financier, prévoit la répartition des crédits de la mission « Défense » entre les différents programmes. Son élaboration a pris quelque retard afin de préciser le niveau de détails que doit respecter la PBI, notamment pour les flux entrants et sortants du personnel, et le bilan de la dette pour le programme « Equipement des forces », afin de juger de la soutenabilité du programme et des BOP, et de fixer le niveau d'autorisations d'engagement qui peut raisonnablement être ouvert.

Lorsque la PBI a reçu le visa précité, elle est déclinée en un DGP (document de gestion budgétaire du programme) qui précise la répartition des crédits au niveau des BOP. Le DGP est soumis à l'avis du contrôleur financier. Le 31 décembre 2005, les crédits devront être répartis au sein des BOP.

De plus, une **charte de gestion** précisera les modalités de gestion des crédits, élaborée par la direction de la fonction militaire et du personnel civil et par la direction des affaires financières du SGA. Elle servira de guide pratique aux responsables de programme et aux gestionnaires de BOP. Les conventions de gestion seront les documents régissant les relations entre les « pourvoyeurs » (c'est-à-dire les chefs d'état-major) de personnel et les responsables de programme. Ces conventions seront visées par le contrôleur financier.

La concordance entre les actions, voire les sous-actions et les BOP ne sera pas automatique. L'annexe 4 présente en tableaux synthétiques quelques exemples de cette concordance pour les différents programmes de la mission « Défense ».

• Pour le programme 178 « Préparation et emplois des forces », plusieurs remarques doivent être formulées :

- les BOP correspondront largement à la ventilation des crédits par action. Ainsi **chaque armée disposera-t-elle d'un BOP** unique correspondant

à l'action « Préparation » de ses forces. Le BOP « Emplois des forces » regroupera les crédits de l'action « Planification des moyens et conduite des opérations » et les crédits de la sous-action « Soutiens complémentaires » de l'action « Logistique interarmées ». C'est le seul cas de « non diagonalisation » de la matrice entre BOP et actions au sein de ce programme ;

- la **gestion des BOP est confiée aux majors généraux** et non aux chefs d'état-major. Cette décision permet aux **chefs d'état-major d'assurer la cohérence de leurs armées**. Cette cohérence doit notamment être respectée au niveau de la gestion et de la formation des personnels. Il appartient donc aux chefs d'état-major de gérer les personnels de leur armée placés au sein d'autres programmes de la mission.

Près de 90 % des personnels de chaque armée sont gérés directement au sein du BOP du programme « Préparation et emploi des forces ». Les autres personnels sont gérés par le chef d'état-major concerné, mais la masse salariale correspondante est incluse dans les crédits des programmes dont ils dépendent. Le passage d'un personnel d'un programme à un autre peut ne pas correspondre en termes de crédits (un ingénieur revenant du programme « Equipement des forces » vers le programme « Préparation et emploi des forces » ne représente pas le même coût qu'un sous-officier qui effectuerait le mouvement inverse). Le défi consiste à pourvoir les besoins en assurant à la fois une gestion équitable, conforme aux statuts, et une affectation optimale des ressources en fonction des compétences. Il faudra pour cela décider du recrutement annuel en ayant une perspective de long terme (25 ans). Tous les responsables de programme devront donc avoir une vision prospective à 5 ans de l'organisation de leur service afin d'évaluer leurs besoins en ressources humaines. C'est à la direction du personnel des militaires de chaque armée d'assurer le recrutement et l'avancement du personnel, sachant que son périmètre de responsabilités s'écarte de celui du chef d'état-major de l'armée, surtout pour les hauts potentiels, souvent employés à l'extérieur du programme « Préparation et emploi des forces » ;

- les leçons des expérimentations, menées en 2004 et 2005, ont été tirées. La gestion des personnels ne s'effectuera pas par petite masse afin de laisser des marges de manœuvres suffisantes aux gestionnaires ;

- une étude ministérielle est en cours sur « l'interarméisation » de la gestion territoriale des armées. Tant qu'elle n'aura pas abouti, la déconcentration des BOP restera à l'état de projet.

• **Pour le programme 146 « Equipement des forces »**, les BOP et les actions et sous-actions ne correspondent pas entre eux. Le choix a été fait par la DGA de réduire à 14 le nombre de BOP afin de resserrer les responsabilités. La répartition des crédits entre BOP et action fait l'objet d'un développement particulier au sein du II.

- **Pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »**, la correspondance des BOP et des actions souffre deux exceptions :

- deux BOP sont prévus, l'un géré par l'EMA, l'autre par la DGA, pour la seule action « Prospective des systèmes de forces » ;

- au sein de l'action « Maintien des capacités technologiques et industrielles », les BOP sont déclinés au niveau des sous-actions « Etudes amont espace », « Etudes amont nucléaire », « Etudes amont autres » et « Soutien et autres études ».

- **Pour le programme 212 « Soutien de la politique de la défense »**, la concordance entre le découpage en BOP et en action ou sous-actions concerne trois BOP. L'action 5 « Action sociale », comme la sous-action « Gestion centrale-Programme 212 », participe à deux BOP : « Administration centrale » et « Accompagnement de la politique des ressources humaines ». Les crédits de la sous-action « Logement familial » de l'action « Politique immobilière » sont répartis en deux BOP : « Administration centrale » et « Infrastructure et logement familial », les crédits de la sous-action « Infrastructure » de la même action sont divisés entre le BOP « Infrastructure et logement familial » et le BOP « Service d'infrastructure de la défense ».

2. La difficile mise en œuvre de la fongibilité asymétrique

Il semble que l'application de la **fongibilité** dans le secteur de la défense pourrait avoir pour effet **d'optimiser le niveau de consommation des crédits**. Les crédits qui ne pouvaient pas être utilisés jusqu'ici, parce qu'un recrutement échouait, ou parce qu'un marché public n'aboutissait pas en temps et en heure, seraient réalloués vers des opérations qui permettront de les utiliser immédiatement. Les crédits de la défense sont classés en trois grandes catégories : les opérations de programme, la catégorie 1 et la catégorie 2. Les opérations de programme seront suivies au niveau central, les opérations de catégorie 1 seront suivies par les chefs d'état-major, et les opérations de catégorie 2 seront assimilées à des opérations déconcentrées, et seront gérées au niveau local. L'objectif est de parvenir à 60 % de déconcentration des crédits.

La direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFMP) fixera les règles de gestion des personnels appartenant à un même corps (une même armée) et répartis entre différents programmes. Le dialogue avec le CEMA permettra l'harmonisation des règles. Une division de l'organisation et des ressources humaines a été créée pour cela auprès du CEMA. Le même dialogue sera instauré avec la DGA pour la gestion de ses personnels.

La direction des affaires financières (DAF) définira également les règles applicables pour exercer la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF, tout en respectant et l'esprit de la loi et le libre arbitre des responsables de

programmes. La DFP aura un rôle central dans ce domaine, notamment à l'égard des civils qui sont les personnels les plus susceptibles d'être touchés par la fongibilité.

Sur la fongibilité asymétrique, deux idées doivent progresser :

- la première, tirée de l'expérimentation menée à Carpienne permet de constater que la fongibilité asymétrique permettra d'utiliser pour une dépense ponctuelle les crédits rendus disponibles en cours d'année budgétaire en raison d'une vacance de poste ;

- la seconde s'inscrit dans une vision stratégique pluriannuelle. Il s'agit de développer la performance de la dépense publique des armées sans mettre en œuvre de nouveaux moyens humains.

Jusqu'à présent, lorsqu'une **externalisation** était mise en place, les crédits de personnels correspondant étaient supprimés sans que le financement de cette externalisation ne soit prévu. La fongibilité asymétrique pourrait changer cette perspective, les économies en personnel (RCS, alimentation, logement) seraient utilisées, par fongibilité, pour financer l'externalisation. On utiliserait donc plus le personnel militaire que lorsqu'il est strictement nécessaire sans pour autant diminuer la capacité d'action des armées. Quelques pistes pourraient être explorées, notamment dans le domaine des fonctions de soutien aux forces projetables. La fongibilité asymétrique pourrait également permettre de régler le problème du soutien industriel en interne.

Aujourd'hui, lorsque les ouvriers de l'Etat partent en retraite ils ne sont pas remplacés, les crédits de RCS sont diminués d'autant et l'externalisation des fonctions qu'ils occupaient vers les industriels de la défense n'est pas financée, alors que les crédits d'entretien programmé du matériel sont déjà contraints. La fongibilité asymétrique pourrait constituer une réponse intéressante si elle est exercée avec prudence.

3. La mise en réserve des crédits prévue par la LOLF

En ce qui concerne la mise en réserve des crédits en début d'année, prévue par l'article 51 (alinéa 4 bis nouveau) de la LOLF, il convient d'indiquer que :

- 2 % des crédits inscrits en loi de finances initiale devaient être mis en réserve. Le ministère de la défense a choisi de limiter les mises en réserve à 0,1 % des crédits de RCS. **Le reste des crédits de la mission « Défense » doit donc supporter une mise en réserve de 5 %**. Une répartition homothétique a été prévue sur tous les programmes et sur tous les BOP, alors même que pèsent sur certains des reports de charges. Ainsi, le maintien en condition opérationnel devrait-il afficher au début de l'année 2006 un « déficit » de 130 millions d'euros ;

- la mise en réserve des crédits figure dans la PBI. Si l'annulation des crédits est finalement avérée, il sera difficile d'atteindre les objectifs de performance fixés. Pour autant, il est tout aussi problématique de prévoir en début d'année de renoncer à atteindre ces objectifs. Mais les décisions en ce domaine devront impérativement être prises avant fin juin.

II. LE PROGRAMME 146 « ÉQUIPEMENT DES FORCES »

A. ORIENTATION ET CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME

Le tableau de la page suivante présente la structuration du programme. Il détaille la répartition des crédits par titre et par action.

Les crédits du présent programme s'élèvent à **10.528,04 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **10.609,67 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Les crédits du titre 5 « Dépenses d'investissement » constituent l'essentiel du programme, **soit 83,6 % de ses crédits**, c'est-à-dire 8.869,49 millions d'euros en CP et 8.828,13 millions d'euros en AP.

Les crédits du titre 2 « Dépenses de personnel » représentent 9,5 % des crédits totaux du présent programme, soit 1.011,99 millions d'euros en CP et en AE, ceux du titre 3 « Dépenses de fonctionnement » 6,9 %, soit 728,18 millions d'euros en CP et 687,91 millions d'euros en AE, et ceux du titre 5 « Dépenses d'investissement » constituent l'essentiel du programme, **soit 83,6 % de ses crédits**, c'est-à-dire 8.869,49 millions d'euros en CP et 8.828,13 millions d'euros en AE.

Présentation des crédits du programme 146 par titre et catégorie

(en millions d'euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Dont soutien DGA	
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	CP 2006	en % des CP du titre
Titre 2. Dépenses de personnel						
Rémunérations d'activité	899,8	1 012,0	899,8	1 012,0	885,1	87,5
Cotisations et contributions sociales	551,5	601,7	551,5	601,7		
Prestations sociales et allocations diverses	340,6	409,0	340,6	409,0		
	7,7	1,3	7,7	1,3		
Titre 3. Dépenses de fonctionnement						
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	423,4	687,9	407,0	728,2	136,2	18,7
Subventions pour charges de service public	421,4	687,9	405,0	728,2		
	2,0	8 828,1	2,0			
Titre 5. Dépenses d'investissement						
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	8 498,7	8 828,1	8 704,9	8 869,5	0,0	0
	8 498,7	115,5	8 704,9	8 869,5		
Titre 6. Dépenses d'intervention						
Transferts aux autres collectivités	3,2	0,0	3,2	0,0	0,0	0
	3,2		3,2			
Totaux hors fonds de concours prévus	9 825,1	10 528,0	10 014,8	10 609,7	1 013,3	9,6
<i>Fonds de concours</i>		95,9		95,9		
Totaux y compris fonds de concours prévus	9 825,1	10 623,9	10 014,8	10 705,6		

La répartition des crédits du programme 146 par action est présentée dans le tableau suivant.

Répartition des crédits du programme 146 par action

N°	Actions	Crédits de paiement 2006 (en millions d'euros)	En % des crédits de paiement du programme	Autorisations d'engagement 2006 (en millions d'euros)	En % des autorisations d'engagement du programme
1	Equipement de la composante interarmées	1.894,73	17,80%	2.258,42	21,45%
2	Equipement des forces terrestres	1.770,06	16,75%	1.857,51	17,64%
3	Equipement des forces navales	2.413,51	22,70%	2.992,77	28,43%
4	Equipement des forces aériennes	2.439,34	22,95%	1.336,13	12,69%
5	Préparation et conduite des opérations d'armement	2.092,03	19,80%	2.083,21	19,79%

Source : « bleu budgétaire »

La sous-action 5-89 « **Soutien Direction générale de l'armement** » de l'action 5 regroupe l'essentiel des crédits de personnel, soit **87,5 % des dépenses du titre 2** du présent programme. **Elle se voit allouer 9,6 % de l'ensemble des crédits du programme.** Cette sous-action ne fait pas l'objet d'une justification précise au premier euro. Dans la présentation générale de l'action 5, il est précisé que la sous-action 5-89 regroupe l'ensemble des crédits du BOP DGA afférents aux rémunérations et charges sociales et au fonctionnement du programme 146 : « *ce budget de fonctionnement mutualise un ensemble de dépenses de la DGA dans leur globalité (dépenses liées à la structure, dépenses de droit) ou pour partie (dépenses liées à l'homme, dépenses d'activité) sans distinction possible du programme (144 ou 146)* ».

Le schéma de déversement analytique du programme 146 indique que contrairement aux sous-actions « Conduite des opérations d'armement » et « Investissement techniques et essais » de l'action 5 « Préparation et conduite des opérations d'armement », la sous-action « Soutien DGA » ne permet pas d'élaborer une clé de répartition représentative reposant sur des agrégats autres que financiers. Les crédits sont donc répartis sur les actions soutenues au prorata de leurs crédits respectifs. Vos rapporteurs spéciaux notent que « le déversement de ces crédits » ne sera pas possible tant que ne sera pas mise en place une comptabilité analytique. Cependant, l'intérêt de ce déversement n'apparaît pas en dehors de la connaissance des coûts complets des actions. De plus, les personnels de la DGA participent à la conduite et à la réalisation de nombreux programmes d'armement en même temps, et la répartition au prorata des crédits de ces actions est une solution temporaire acceptable.

La répartition des crédits des actions en 14 BOP obéit à une autre logique visant, autant que faire se peut, à regrouper les systèmes d'arme par BOP. Il n'y a donc pas de correspondance stricte entre un BOP et une sous-action, la matrice de répartition des crédits n'étant pas « diagonalisée ». Ainsi, un BOP peut-il regrouper les crédits, ou une partie des crédits de plusieurs actions, ou sous-actions n'appartenant pas toujours à la même action.

Cette répartition est inéluctable et traduit la complexité des processus de programmation et de réalisation des équipements. A titre d'exemple, le programme Rafale apparaît-il dans huit sous actions de l'action « Equipement des forces navales », dont trois sont partagées entre différents BOP, et cinq sous-actions de l'action « Equipement des forces aériennes », dont deux sont réparties dans des BOP différents.

Vos rapporteurs spéciaux seront particulièrement attentifs lors de **l'examen de la loi de règlement à l'utilisation réelle des crédits.**

B. LA CONDUITE DU PROGRAMME 146 : UN COPILOTAGE FONCTIONNEL CEMA-DGA

La direction du programme 146 est **co-exercée** par le CEMA et le DGA, qui disposent à cet effet :

- d'un **comité de direction du programme** (CODIR), coprésidé par le CEMA et le DGA, et composé d'un représentant de chaque chef d'état-major d'armée, de l'adjoint au délégué général pour l'armement, d'un représentant du SGA et des deux co-présidents du COPIL. Le CODIR co-dirige le programme. Il approuve les budgets des BOP et fixe des objectifs de performance aux responsables de BOP, d'une part, et aux officiers de cohérence des programmes (OCP), d'autre part. Il vérifie que ces objectifs sont atteints ;

- d'un **comité de pilotage du programme** (COPIL), coprésidé par le sous-chef plans de l'EMA (SC-PL) et le directeur des plans, du budget et de la gestion (DPBG). Il est composé de représentants des chefs d'état-major, de la DGA et de la direction des affaires financières, ainsi que des acteurs du programme 146 autant que de besoin. Le COPIL instruit les dossiers nécessaires aux décisions du CODIR. Il inscrit l'activité des BOP dans une démarche pluriannuelle à moyen terme, cohérente avec les exercices de programmation, et dans une démarche à court terme, de préparation et d'exécution du budget.

La coopération du DGA et du CEMA pour le pilotage du programme 146 « Equipement des forces » s'exerce également au sein du **conseil des systèmes de force** (CSF), auquel participent sous la présidence du CEMA, outre le DGA, les chefs d'état-major. Des arbitrages sont rendus, sous l'égide du responsable opérationnel, avant d'être soumis au ministre. Le CEMA y exprime, après arbitrage entre les demandes des chefs d'état-major, les besoins opérationnels des armées en termes d'équipement, le CSF en discute, le secrétariat pour l'administration (par l'intermédiaire de la direction des affaires financières) joue son rôle de régulation financière le cas échéant, puis les matériels sont livrés au CEMA et aux chefs d'état-major concernés. Ce processus clair permet, si les capacités financières manquent, de décider du traitement du dossier concerné (abandon du projet, réorientation, etc.).

Notons de plus qu'un **officier de cohérence du programme**, nommé par le CEMA pour chaque programme d'armement et affecté à l'état-major des armées, examine les données économiques et financières du programme. Un **officier de cohérence opérationnelle**, nommé également par le CEMA pour chaque BOP du programme 146, est en relation directe avec le directeur du BOP, nommé par le DGA, et s'assure avec lui de la bonne avancée de l'exécution du BOP, d'un point de vue opérationnel (par exemple, il s'assure que le programme de radiocommunication « Syracuse » avance selon un rythme permettant bien l'exploitation des données recueillies par le satellite d'observation militaire « Hélios »). Les responsables de BOP et les OCP rendent compte mensuellement au COPIL.

Les modalités de gestion du programme sont contractualisées dans le cadre d'une « **charte de fonctionnement** » du programme, dont l'objet est de définir les responsabilités des acteurs, les structures de pilotage et des modalités générales de fonctionnement, et dans une « **charte de gestion** » du programme qui formalise, chaque année les périmètres des budgets opérationnels (BOP), les règles de gestion associées et les objectifs annuels de performance.

Les crédits employés par le programme 146 sont essentiellement consommés **au niveau local** par des ordonnateurs secondaires du ministère. La déconcentration des crédits représente la majorité du volume des ressources financières dévolues aux investissements. Lors de l'examen de la loi de règlement, vos rapporteurs spéciaux souhaitent obtenir toutes les précisions utiles sur les changements d'affectation de crédits entre les programmes de la mission « Défense ».

C. L'ETAT D'AVANCEMENT DES PROGRAMMES D'ARMEMENT EN COURS

Vos rapporteurs spéciaux ont constaté que malgré les quelque 179 pages du « bleu Défense » consacrées à la présentation des crédits dédiés à l'équipement des forces, ils ne disposent que de peu d'informations **synthétiques** sur l'utilisation des crédits du programme 146.

Aussi ont-ils établi deux documents synthétiques présentant l'état d'avancement des programmes d'armement en cours, le premier en termes physiques, le second en termes financiers qui est présenté sur les deux pages suivantes.

1. L'échéancier des commandes et livraisons des programmes d'armement

Les tableaux suivants font apparaître, pour chaque programme d'armement, son état d'avancement, prévu fin 2006, en termes physiques, c'est-à-dire en pourcentage de commandes passées et de livraisons effectuées

aux forces armées par rapport à la cible actuelle correspondant au format d'armée 2015. En annexe 5, figurent les principales commandes et livraisons des armées pour 2006.

Les tableaux suivants indiquent les sous-actions auxquelles les grands équipements sont rattachés (première colonne). Ils détaillent dans les deuxième et troisième colonnes l'évolution du nombre de commandes entre le moment de lancement du programme d'armement et 2006. Ainsi, les commandes du char Leclerc ont-elles été ramenées de 650 initialement prévues à 406, celles de Roquette LRMNG¹ de 7.000 à 2.000. A l'inverse, les commandes de stations PR4G VS4-IP, station d'appui électronique de contact pour l'armée de terre ont été plus que doublées, passant de 5.051 à 12.050. Ces variations de commandes concernent essentiellement l'armée de terre, et correspondent pour l'essentiel à l'adaptation de l'armée au contexte d'après guerre froide, à la professionnalisation et à la montée des menaces terroristes. Les colonnes n^{os} 4, 5 et 6 recensent les commandes effectuées avant 2006, en 2006 et après 2006. La colonne n^o 7 présente le pourcentage de commandes effectuées en 2006 par rapport à la cible. Les colonnes n^{os} 8, 9 et 10 recensent les livraisons effectuées avant 2006, en 2006 et après 2006 et la colonne n^o 11 le pourcentage de livraison qui sera réalisé à la fin de 2006 par rapport à la cible actuelle.

¹ *Système monté sur un véhicule à chenille permettant de tirer 12 roquettes en moins d'une minute.*

EQUIPEMENTS		Cible			COMMANDES (C)			LIVRAISONS (L)			L/C à fin 2006
Nom de l'opération (matériel, rénovation, modernisation, adaptation)		(sous- action)	initiale	actuelle	avant 2006	après 2006	% commandé à fin 2006 /cible actuelle	avant 2006	en 2006	après 2006	% livraison à fin 2006 (/cible actuelle)
Equipements de la composante interarmées (dissuasion, communication)											
SSO (segment sol d'observation) radar étape 1		01-18	1	1	1	0	100%	0	0	1	0%
SELTIC		01-18	571	571	571	0	100%	196	343	32	94%
Equipements des forces terrestres											
NH90		02-21	68	68	0	0	0%	0	0	68	0%
Roquette LRM NG		02-32	7000	2000	0	0	0%	0	0	2000	0%
RMV HORIZON (radar aéroporté)		02-37	1	1	0	0	0%	0	0	1	0%
RAPSODIE (radar terrestre)		02-37	97	97	0	0	0%	0	0	97	0%
PPT (porteur polyvalent terrestre)		02-38	2400	2400	0	0	0%	0	0	2400	0%
VBCI - VPC (véhicule de poste de commandement)		02-27	150	150	11	0	7%	0	0	150	0%
VBCI - VCI (véhicule de combat de l'infanterie)		02-27	550	550	54	0	10%	0	0	550	0%
Valorisation EBG (engin blindé de génie)		02-39	42	42	0	14	33%	0	0	42	0%
Martha 2		02-30	109	100	51	41	92%	0	0	100	0%
Canon CAESAR		02-32	77	77	73	0	95%	0	0	77	0%
ERYX (système antichar courte portée)		02-28	500	500	0	500	100%	0	0	500	0%
Missile Aster 30		02-29	400	275	275	0	100%	0	0	275	0%
Système SAMP/T		02-29	8	6	6	0	100%	0	0	6	0%
SPRAT (poseur de ponts)		02-39	18	10	2	8	100%	0	0	10	0%
FELIN (équipement individuel)		02-26	31445	31445	1089	5045	20%	0	358	31087	1%
D2G (diadème de 2 ^e génération)		02-40	25	25	25	0	100%	0	2	23	8%
TIGRE		02-22	215	120	80	0	67%	7	7	106	12%
DRAC (drone)		02-37	160	160	25	35	38%	0	25	135	16%
Stations PR4G VS4-IP		02-35	5051	12050	4500	0	37%	650	1250	10150	16%
Rénovation AMX 10		02-25	300	256	176	44	86%	24	32	200	22%
SIR étape 1		02-36	752	752	618	52	89%	237	94	421	44%
ACED (obus)		02-32	7500	5500	3750	0	68%	2095	1089	2316	58%
VBL (Véhicules blindés légers)		02-25	500	500	445	55	100%	242	66	192	62%
Char LECLERC		02-24	650	406	406	0	100%	346	34	26	94%
VAB (système d'arme infanterie)		02-28	1710	1710	1710	0	100%	1314	306	90	95%
DCL - Dépanneur Char lourd		02-24	30	20	20	0	100%	15	5	0	100%
COBRA		02-31	15	10	10	0	100%	5	5	0	100%
Atlas canon étape 1		02-36	9	9	9	0	100%	9	0	0	100%
Valorisation RITA		02-36	213	213	213	0	100%	187	26	0	100%

Source : synthèse des données du "bleu"

EQUIPEMENTS		(sous-action)	Cible		COMMANDES (C)			LIVRAISONS (L)			% L/C à fin 2006
Nom de l'opération (matériel, rénovation, modernisation, adaptation)			initiale	actuelle	avant 2006	en 2006	après 2006	avant 2006	en 2006	après 2006	
Equipements des forces navales											
AM 39 B2 M2 (Missiles anti-navires air-mer)		03-58	40	40	0	0	40	0	0	40	0%
MM 40 B 3 (missiles antinavires mer-mer)		03-58	76	76	0	0	76	0	0	76	0%
RMV MISTRAL		03-58	300	300	0	0	300	0	0	300	0%
FTL (Futures torpilles lourdes)		03-58	105	105	0	0	105	0	0	105	0%
Sous-marins Barracuda		03-53	6	6	0	1	5	0	0	6	17%
MDCN (Missile de croisière naval)		03-49	250	250	0	50	200	0	0	250	20%
Adaptation au M51 des SNLE		03-41	3	3	0	1	2	0	0	3	33%
FREMM (Frégates Multi-missions)		03-54	17	17	8	0	9	0	0	17	47%
PA2 (Porte-avion n°2)		03-45	1	1	0	1	0	0	0	1	100%
NH90 - NFH		03-50	27	27	27	0	0	0	0	27	100%
CMD Panther (STD 2)		03-58	16	16	0	16	0	0	0	16	100%
AASM (armement air-sol modulaire)		03-48	1000	1000	248	0	752	0	6	994	25%
C4ISR des forces navales- SIC 21		03-62	101	101	1	58	42	0	1	100	58%
SLPRM (système de préparation des missions)		03-49	18	18	7	11	0	0	2	16	100%
MICA IR ENT		03-52	12	92	92	0	0	6	6	80	100%
MU 90 (torpilles)		03-51	600	450	300	0	150	0	75	375	67%
FSAF - Missiles ASTER 15		03-57	200	200	60	0	140	40	0	160	30%
RAFALE		03-46	86	60	38	0	22	10	2	48	63%
SEM STD 5 (Mise au standard 5 du super étendard modernisé)		03-49	35	35	35	0	0	0	8	27	100%
CMD kits MU90 pour Lynx		03-58	30	30	8	8	14	0	8	22	53%
Frégates anti-aériennes HORIZON		03-56	4	2	2	0	0	0	1	1	100%
PAAMS Missiles		03-55	240	120	nc	nc	nc	0	60	60	50%
C4ISR des forces navales- RIFAN		03-62	65	65	60	4	1	5	35	25	98%
SNLE NG		03-41	6	4	4	0	0	3	0	1	100%
SCALP EG (missile)		03-47	50	50	50	0	0	20	20	10	100%
MICA EM		03-52	140	170	170	0	0	130	30	10	100%
MICA IR		03-52	170	100	100	0	0	50	50	0	100%
PAAMS système		03-55	4	2	2	0	0	2	0	0	100%
Modernisation de 13 CMT (Chasseurs de mines tripartites)		03-59	13	13	13	0	0	13	0	0	100%
BPC (2 navires)		03-60	2	2	2	0	0	1	1	0	100%
C4ISR des forces navales- AGE (avion de guet embarqué)		03-62	4	3	3	0	0	3	0	0	100%
C4ISR des forces navales- MINREM		03-62	1	1	1	0	0	1	0	0	100%
C4ISR des forces navales- OMAR HF		03-62	113	78	78	0	0	72	6	0	100%

Source : synthèse des données du "bleu"

EQUIPEMENTS		Cible		COMMANDES (C)			LIVRAISONS (L)			L/C à fin 2006
Nom de l'opération (matériel, rénovation, modernisation, adaptation)		initiale	actuelle	avant 2006	après 2006	% commandé à fin 2006 /cible actuelle	avant 2006	en 2006	après 2006	% livraison à fin 2006 (/cible actuelle)
Equipements des forces aériennes										
	FSAF - Missiles ASTER 30	450	300	0	0	0%	0	0	0	0%
	FSAF - Système SAMP/T	6	6	0	0	0%	0	0	0	0%
	UAV/MALE (drone)	6	6	0	0	0%	0	0	0	0%
	RECONG (nacelle aéroportée)	15	15	12	0	80%	0	0	0	0%
	Rénovation C 135	14	11	0	11	100%	0	0	0	0%
	M2000N-K3 (unité de la cible = escadron)	2	2	2	0	100%	0	0	0	0%
	ATF -A400M (Avion de transport futur)	50	50	50	0	100%	0	0	0	0%
	AASM (armement air-sol modulaire)	2000	2000	496	0	25%	0	10	1990	1%
	RAFALE	234	234	82	0	35%	17	12	205	12%
	TLRA	2	2	2	0	100%	0	1	1	50%
	MICA EM ET IR	1070	840	710	130	0	263	192	385	54%
	Missiles SCALP EG	450	450	450	0	100%	260	140	50	89%
	VSRE (véhicules forces nucléaires) (unité de la cible = escadron)	1	1	1	0	100%	0	1	0	100%
	CASA 235	22	20	20	0	0	20	0	0	100%
	MIRAGE 2000 D	86	86	86	0	100%	86	0	0	100%
	Podds de désignation laser (PDL)	30	30	30	0	100%	30	0	0	100%
	Hélicoptère EC 725 MK2 (Resco)	6	6	6	0	100%	4	2	0	100%
	Mirage 2000-5	37	37	37	0	100%	37	0	0	100%
	SDCA (dont amélioration)	4	4	4	0	100%	3	1	0	100%
	MTBA (Moyen de télécommunication des bases aériennes) fixes	40	36	36	0	100%	36	0	0	100%
	MTBA D ("déplaçables")	6	6	6	0	100%	6	0	0	100%

Source : synthèse des données du "bleu"

On notera les deux tranches de commandes très importantes prévues en 2006 du premier sous-marin nucléaire d'attaque de la classe « Barracuda » et du second porte-avions, faisant suite à la commande récemment signée des 8 premières frégates multi-missions (FREMM). Cet ensemble, complété par la livraison en 2006 de la première frégate anti-aérienne « Forbin » et du second BPC constituera le **socle de renouvellement de la flotte**.

On remarquera par ailleurs le rythme très lent de livraison des nouveaux hélicoptères, les « Tigre » de l'armée de terre dont la mise au point semble délicate et les NH 90 destinés à l'armée de terre et à la marine dont aucun ne sera livré en 2006.

Le programme des chars lourds « Leclerc » poursuit son difficile achèvement à 94 % avec 34 livraisons en 2006. Il n'est prévu aucune commande en 2006 de VBCI (véhicules blindés de combat d'infanterie) dont 65 exemplaires ont été commandés sur 700 prévus.

2. L'état financier d'avancement des programmes en cours

Deux tableaux ont été établis, le premier, exhaustif, par actions et sous-actions, le second sélectif pour les principaux programmes. **La constitution de ces tableaux a permis, à vos rapporteurs spéciaux, de remarquer certaines erreurs matérielles d'inscription de crédits sur lesquelles ils ont demandé et obtenu des précisions au ministère de la défense.** Les données relatives aux programmes Socrate, Syracuse III, Martha 2 et Mistral, des dépenses de dissuasion relatives au MCO, missiles, démantèlement, etc., ainsi que des crédits relatifs à la projection des forces (CASA 235, RENOC 130, Airbus) ont ainsi été précisées.

Vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner, à nouveau, deux difficultés d'appréciation de l'état d'avancement des programmes d'armement en cours. D'abord, le coût global de l'ensemble des tranches d'un même programme d'armement est couvert par la classification « confidentiel défense » et ne saurait être publié. En revanche, vos rapporteurs spéciaux en ont pu en avoir pleine connaissance. **Le total des engagements fin 2006 correspond donc pour chaque programme d'armement aux seules tranches ayant fait l'objet d'une autorisation d'engagement.**

En second lieu, et à la différence des anciennes autorisations de programme, les autorisations d'engagement ne sont pas accompagnées d'un échéancier de crédits de paiement. On ne peut donc déduire de ces tableaux que le montant des crédits de paiement à envisager, au cours des prochaines années, sans échéancier précis.

LECTURE DES TABLEAUX DE SYNTHESE

- colonne 1 : engagements avant 2005 ;
- colonne 2 : engagements prévisions 2005 ;
- colonne 3 : engagements envisagés en 2006 (au sens de la LOLF : mobilisation effective des autorisations d'engagement) ;
- colonne 4 : somme des colonnes 1 + 2 + 3 ;
- colonne 5 : autorisations d'engagement figurant dans le PLF ;
- colonne 6 : évaluation obtenue par différence entre le total de la colonne 4 et la colonne 5 des autorisations d'engagement correspondant au report d'anciennes autorisations de programme ;
- colonne 7 : paiements avant 2005 ;
- colonne 8 : paiements 2005 (prévision) ;
- colonne 9 : paiements envisagés en 2006 ;
- colonne 10 : paiements envisagés après 2006 ;
- colonne 11 : = colonne 4 (somme paiements = somme engagements) ;
- colonne 12 : indication sur le taux de consommation des autorisations d'engagement fin 2006.

a) L'état financier d'avancement par actions et sous-actions des programmes financiers en cours

EQUIPEMENT DES FORCES : ETAT FINANCIER DES PROGRAMMES D'ARMEMENT EN COURS (synthèse des sous-actions du "bleu")

Action	ENGAGEMENTS (sauf titre 2)				PAIEMENTS (sauf titre 2)				Taux de consommation des AE fin 2006
	(1) Avant 2005	(2) Prévisions 2005	(3) Envisagés en 2006	(4) TOTAL à fin 2006	(7) Avant 2005	(8) Prévisions 2005	(9) en 2006 = CP 2006	(10) TOTAL à fin 2006	
ACTION 01 : EQUIP COMPOSANTE INTERARMEES	27 849	2 048	2 513	32 411	23 723	2 117	1 895	4 685	86%
01-11 Dissuasion : ASMP/A (missile air-sol moyenne portée)	1 194	156	310	1 660	795	205	187	472	72%
01-12 Dissuasion : M51 (missile têtes multiples)	6 096	932	906	7 934	3 941	884	726	2 383	70%
01-13 Dissuasion (suivi missiles en service)	11 919	248	261	12 428	11 606	242	211	369	97%
01-14 C4ISR : HELIOS II avec MCO (observation spatiale)	1 596	72	130	1 798	1 528	66	96	108	94%
01-15 C4ISR : SOCRATE (réseau télécommunications)	737	89	68	893	654	55	76	109	88%
01-16 C4ISR : SYRACUSE III avec MCO satellite radiocomm.	1 152	281	253	1 687	736	259	276	417	67%
01-17 C4ISR : MIDS (terminaux transmissions de données)	257	28	13	298	221	24	21	32	89%
01-18 C4ISR (systèmes d'information pour conduite d'opérations)	4 316	127	337	4 780	3 963	196	152	479	90%
01-19 Autres op.interarmées (soutien)	582	115	236	934	280	187	150	317	66%
01-20 Soutien interarmées		0							
ACTION 02 : EQUIPEMENT FORCES TERRESTRES	23 309	1 188	2 069	26 566	17 274	1 661	1 720	5 908	78%
02-21 Aéromobilité : hélicoptère NH90 version terre	634	12	40	686	569	34	21	63	91%
02-22 Aéromobilité : hélicoptère TIGRE (contre chars)	3 551	132	133	3 816	2 058	165	193	1 400	63%
02-23 Aéromobilité	1 600	63	111	1 774	1 495	51	58	170	90%
02-24 Combat embarqué : LECLERC (chars et dépanneurs)	4 159	38	96	4 292	3 588	268	239	197	95%
02-25 Combat embarqué (épiponage AMX VLB divers)	677	161	161	999	450	98	116	335	66%
02-26 Combat débarqué : FELIN (famassin à équip. et liaisons intégrés)	68	151	177	396	22	33	55	287	28%
02-27 Combat débarqué (véhicule combat infanterie)	507	15	88	610	123	84	60	343	44%
02-28 Combat débarqué (systèmes d'armes et antichars)	2 523	60	202	2 786	2 010	147	165	463	83%
02-29 Défense sol air : FSAF (famille sol air futur : ASTER SAMF)	1 379	6	41	1 425	503	52	137	733	49%
02-30 Défense sol air : Marthe 2 et Mistral	1 363	95	144	1 602	1 245	33	44	280	83%
02-31 Frappes dans la profondeur : COBRA (Radar de contre-batterie)	231	14	19	264	175	26	35	28	89%
02-32 Frappes dans la profondeur (Canon CAESAR requêtes obus)	936	89	53	1 078	507	117	116	339	69%
02-33 Guerre électronique (unités de guerre élect et stations d'appui)	344	46	32	421	267	32	20	101	76%
02-34 Simulation (équipements d'entraînement)	171	17	48	236	135	22	17	63	73%
02-35 Systèmes info et comm : PRAG (postes radio)	851	52	63	965	741	50	59	116	88%
02-36 Systèmes info et comm : SIR, RITA Atlas canon	2 672	133	317	3 121	2 061	304	250	506	84%
02-37 Reenseignement (Radars terrestres et aéroportés : drons)	668	17	98	783	598	22	27	137	83%
02-38 Mobilité logistique (PPT : porteur polyvalent terrestre)	90	1	21	111	69	11	10	20	81%
02-39 Agencement espace terrestre (divers engins du génie)	589	65	174	829	418	75	66	268	68%
02-40 Autres op. forces terrestres divers et décontamination NBC	297	21	47	365	239	37	28	60	84%
02-41 Soutien des forces terrestres (sections techniques)			6	6			5		
ACTION 05 : PREPA. ET CONDUITE OP. D'ARMEMENT	1 038	164	1 293	2 495	753	221	1 206	315	87%
05-86 conduite op. d'armement	758	35	36	829	711	35	35	49	94%
05-87 investissements techniques et essais	280	129	184	593	42	186	117	248	58%
05-89 soutien DGA			147	147			128	18	147
05-90 nucléaire : simulation, essais et matériel			926	926			926	0	100%
05-91 soutien autres programmes							0		

EQUIPEMENT DES FORCES : ETAT FINANCIER DES PROGRAMMES D'ARMEMENT EN COURS (synthèse des sous-actions du "bleu") - suite

Action sous act	ENGAGEMENTS (sauf titre 2)				PAIEMENTS (sauf titre 2)				Taux de consommation des AE fin 2006	
	(1) Avant 2005	(2) Prévisions 2005	(3) Engagements 2006	(4) TOTAL à fin 2006	(7) Avant 2005	(8) Prévisions 2005	(9) en 2006 = CP Après 2006	(10) TOTAL à fin 2006		
ACTION 03 : EQUIPEMENT FORCES NAVALES	28 341	5 904	4 843	39 088	21 637	2 408	2 397	12 645	39 088	68%
03-42 Dissuasion : SNLE NG et adaptation au M51	8 537	435	586	9 559	7 273	646	538	1 101	9 559	88%
03-43 Dissuasion : autres (MCO missiles, démantèlement etc.)	339	134	152	625	171	94	137	223	625	64%
03-44 Sauvegarde approches maritimes (CRUSS, Falcons, patrolouteurs)	182	14	65	261	150	17	13	176	259	71%
03-45 Frappe dans la profondeur (Porte Avions 2)	0	17	1 027	1 044	0	7	53	983	1 044	6%
03-46 Action mer contre terre (Rafale marine)	5 405	304	233	5 943	3 399	488	539	1 516	5 943	74%
03-47 Action mer contre terre (missile air sol SCALP EG)	55	2	7	64	22	18	13	11	64	83%
03-48 Action mer contre terre (missile modulaire AASM)	76	2	6	83	34	14	13	23	83	72%
03-49 Action mer contre terre (missile de croisière naval MDCN)	1 529	72	623	2 224	1 315	109	93	706	2 224	68%
03-50 Lutte sur mer contre menaces diverses (hélicoptère NH 90)	1 523	29	91	1 642	518	70	89	966	1 642	41%
03-51 Lutte sur mer contre menaces diverses (topille MU 90)	343	3	11	357	233	26	28	69	357	81%
03-52 Lutte sur mer contre menaces diverses (missile air-air MICA)	206	47	6	259	136	36	38	49	259	81%
03-53 Lutte sur mer contre menaces diverses (SNA type BARRACUDA)	307	25	1 334	1 666	182	113	159	1 212	1 666	27%
03-54 Lutte sur mer contre menaces diverses (F régates FREMM)	22	4 580	23	4 625	15	57	199	4 353	4 625	6%
03-55 Lutte sur mer contre menaces (PAAMS anti-air missile system)	641	30	28	699	412	75	37	175	699	75%
03-56 Lutte sur mer contre menaces diverses (FAA régates Horizon)	1 850	8	98	1 956	1 397	201	91	267	1 956	86%
03-57 Lutte sur mer contre m. (défense anti aérienne missiles ASTER)	477	-3	15	489	404	37	36	12	489	98%
03-58 Lutte sur mer contre m. (rénovation avions ATL 2, porte, essai et divers)	3 979	79	284	4 342	3 613	129	130	470	4 342	89%
03-59 Lutte contre les mines (modernisation CMJ)	143	0	9	152	122	21	8	1	152	100%
03-60 Mobilité et déploiement (BPC Mistral et Tonnerre)	638	6	6	650	544	68	36	2	650	100%
03-62 CAISR des forces navales (3 AGE Hawkeye et divers)	1 758	92	205	2 055	1 402	154	124	376	2 055	82%
03-63 Autres opérations flottes	329	30	36	395	294	27	21	53	395	86%
03-64 Soutien des forces navales (CEPA centre d'expérimentation)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ACTION 04 : EQUIPEMENT DES FORCES AERIENNES	47 837	1 512	1 816	51 164	32 888	2 558	2 381	13 337	51 164	74%
04-65 Dissuasion : forces nucléaires (ye infrastructure)	2 730	45	219	2 993	2 522	80	93	299	2 993	90%
04-66 Transport long rayon d'action (quadriréacteur TLRA)	0	165	12	176	0	2	5	170	176	4%
04-67 Projection de forces (A400 M)	6 677	0	0	6 677	272	270	326	5 809	6 677	13%
04-68 Projection de forces (ASA 235, BENO, C 130, Airbus)	482	0	35	517	477	0	3	36	517	93%
04-69 Frappe dans la profondeur (Rafale)	13 627	744	661	15 032	8 591	1 261	1 098	4 081	15 032	73%
04-70 Frappe dans la profondeur (Mirage 2000 D)	3 049	-9	0	3 041	2 928	16	12	85	3 041	97%
04-71 Frappe dans la profondeur (AASM armement air sol Apache)	140	1	16	157	65	13	22	57	157	64%
04-73 Frappe dans la profondeur (SCALP EG)	707	1	17	725	488	99	53	85	725	88%
04-74 Frappe dans la profondeur (Pods laser, bombes et munitions)	901	0	13	913	797	21	19	76	913	92%
04-75 Recherche et sauvetage au combat (Hélicoptère Bessé)	186	4	0	190	109	52	27	3	190	99%
04-76 Sécurité domaine aérien et spatial (MIRAGE 2000-5)	691	1	0	691	664	16	5	6	691	99%
04-77 Sécurité domaine aérien et spatial (SCOOA système de commandement...)	1 561	91	157	1 809	1 008	209	177	414	1 809	77%
04-78 Sécurité domaine aérien et spatial (MICA missile air-air)	995	163	105	1 264	776	54	84	349	1 264	72%
04-79 Sécurité domaine aérien et spatial (FSA F: missiles surface-air, ASTER système SAM?)	1 120	4	25	1 149	451	22	45	631	1 149	45%
04-80 Sécurité domaine aérien et spatial (SDCA avion type AWACS, MIDE missile air-air)	1 720	10	10	1 740	1 506	91	53	90	1 740	94%
04-81 Systèmes d'info. et de comm. (MTBA télécom des bases aériennes)	427	18	27	471	385	34	31	21	471	95%
04-82 Systèmes d'info. et de comm. (matériels de télécom et réseaux intranet)	1 000	31	42	1 072	917	52	28	75	1 072	93%
04-83 Renseignement des forces aériennes (Nouvelle génération Dora Mole)	259	91	42	392	151	20	37	184	392	53%
04-84 Autres opérations d'armement (actions diverses de cohérence)	11 565	154	426	12 144	10 782	244	263	856	12 144	93%
04-85 CEAM (centre d'expérimentation aérienne militaire)	2	2	2	2	1	1	1	1	2	87%
TOTAL GENERAL	128 374	10 816	12 534	151 724	96 276	8 966	9 598	36 890	151 723	76%

Les tranches **financées**, fin 2006, des programmes d'armement en cours s'élèvent à **151,9 milliards d'euros**, dont 128,37 milliards d'euros engagés avant 2005 et 10,82 milliards d'euros en 2005. Pour 2006, les autorisations d'engagement demandées s'élèvent à 12,53 milliards d'euros, soit 9,51 milliards d'euros prévus par le présent projet de loi de finances pour 2006, et 3,02 milliards d'euros envisagés au titre des reports de 2005. Ces données permettent d'apprécier la longueur des opérations d'armement puisque le cumul des autorisations d'engagement équivaut à plus de 12 années budgétaires.

Notons que les autorisations d'engagement correspondant aux autorisations de programme, non affectées, qui devraient être reportées sur 2006, ont été calculées dans la colonne 6 du tableau. Leur total s'élève à 3 milliards d'euros. Les autorisations de programme destinées au programme Barracuda ont donc été estimées reportables en 2006, quoique non encore affectées.

Les sommes payées, avant 2005, au titre des programmes d'équipement en cours s'élevaient à 96,275 milliards d'euros, soit 63,36 % des crédits engagés. En 2006 les crédits de paiement demandés s'élèvent à 9,6 milliards d'euros. Au total, les **paiements effectués fin 2006** représenteraient **76 % des crédits engagés** à la même date. **Pour financer les crédits engagés au titre des seules tranches autorisées des programmes actuels, 37,03 milliards d'euros seront nécessaires après 2006.**

L'analyse de l'évolution des dépenses d'investissement entre 2005 et 2006, par grands agrégats et par composante des armements, a été présentée précédemment (*cf. supra*).

b) L'état financier d'avancement des grands programmes d'armement.

Vos rapporteurs spéciaux ont estimé utile de présenter, suivant les mêmes modalités, l'état d'avancement d'un certain nombre de **grands programmes d'armements** souvent **ventilés budgétairement entre plusieurs actions et sous-actions** et regroupant environ **la moitié du total**.

EQUIPEMENT DES FORCES : ETAT FINANCIER DES GRANDS PROGRAMMES D'ARMEMENT EN COURS (synthèse des sous-actions du "bleu")

Grands programmes d'armement	(action(s) - /s action(s) correspondante(s) pour partie)	ENGAGEMENTS (sauf titre 2)				PAIEMENTS (sauf titre 2)				Taux de consommation des AE fin 2006 (7)+(8)+(9)) / (4)		
		(1) Avant 2005	(2) Prévisions 2005	(3) Envisagés en 2006	(4) TOTAL à fin 2006	(5) AE de 2006	(6) dont reports à 2006	(7) Avant 2005	(8) Prévisions 2005		(9) en 2006 = CP 2006	(10) Après 2006
Equipements de la composante interarmées (dissuasion, communication)												
ASMP-A	1-11 (pp)	745,8	80,1	236,3	1 062,2	217,5	18,7	369,2	128,1	119,0	445,9	1 062,2
HELIOS II	1-14	1 596,4	71,6	129,8	1 797,8	121,2	8,6	1 527,7	66,1	96,4	1 690,3	1 797,8
M51	1-12 (pp)	5 417,7	818,6	797,6	7 033,9	792,6	4,9	3 274,8	774,9	608,0	4 657,7	7 033,9
SOCRATE	1-15	736,5	89,3	67,6	893,4	47,8	19,8	653,7	55,5	75,7	784,9	893,4
SYRACUSE III	1-16 (pp)	1 152,4	241,7	215,6	1 609,6	214,8	0,7	735,5	250,0	240,1	1 225,6	1 609,6
Equipements des forces terrestres												
COBRA	2-31	230,8	13,9	19,2	263,8	15,2	4,0	174,9	26,0	34,8	235,7	263,8
LECLERC (fabrication)	2-24 (pp)	3 808,5	29,3	39,3	3 877,1	29,3	10,0	3 338,3	225,0	192,5	3 755,7	3 877,1
PR4G-VS4IP	2-35 (pp)	1 046,6	52,2	43,8	200,6	43,8	0,0	38,8	38,0	49,8	126,6	200,6
VBCT	2-27	506,8	15,5	87,9	610,2	83,4	4,5	122,6	84,3	60,3	267,2	610,2
TIGRE	2-22 (pp)	3 523,7	132,1	132,7	3 788,5	107,7	25,0	2 032,7	163,9	192,2	2 388,8	3 788,5
Equipements des forces navales												
BPC	3-60	638,2	5,5	6,2	649,9	0,0	6,2	543,8	68,0	36,2	648,0	649,9
HORIZON	3-56	1 849,8	8,4	98,2	1 956,5	65,1	33,2	1 397,5	201,2	90,7	1 690,4	1 956,5
FREMM	3-54	21,8	4 580,0	23,3	4 625,1	23,3	0,0	15,4	57,5	199,3	272,2	4 625,1
SNLE-NG (réalisation)	3-42 (pp)	8 140,6	330,0	398,3	8 868,9	361,6	36,7	7 151,9	488,6	421,4	8 062,0	8 868,9
TORPILLE MU-90	3-51	343,3	2,7	11,0	357,0	6,3	4,7	233,4	26,2	28,4	288,0	357,0
PAAMS	3-55	641,4	30,0	27,8	699,2	5,7	22,1	411,8	75,0	37,4	524,2	699,2
PA2	3-45	0,0	16,8	1 026,7	1 043,5	925,7	101,0	0,0	6,5	53,6	60,1	1 043,5
BARRACUDA	3-53	307,0	25,1	1 333,5	1 665,6	188,5	1 145,0	182,0	112,6	159,1	453,6	1 665,6
Equipements des forces aériennes												
ATF-A400M	4-67	6 676,6	0,0	0,0	6 676,6	0,0	0,0	271,6	270,3	326,1	868,0	6 676,6
SCCOA (étape 3)	4-77 (pp)	599,8	71,1	147,7	818,5	48,3	99,3	186,8	157,3	143,0	487,1	818,5
MTBA	4-81	426,8	17,5	26,7	471,0	25,4	1,3	384,6	34,1	30,9	449,6	471,0
mirage 2000-D	4-70	3 049,1	-8,5	0,0	3 040,6	0,0	0,0	2 927,9	15,9	11,8	2 955,6	3 040,6
mirage 2000-5	4-76	690,6	0,8	0,0	691	0,0	0,0	664,1	15,9	5,2	685,2	691,4
Equipements transverses												
RAFALÉ	3-46, 3-43, 4-69, 4-65 (pp)	19 010,2	1 034,4	937,1	20 981,6	751,5	185,6	11 988,8	1 742,0	1 635,5	15 366,4	20 986,3
AAAM	3-48, 4-71	215,8	2,5	21,6	240,0	21,6	0,0	99,2	26,7	34,0	159,9	240,0
FSAF	2-29, 3-57, 4-79	2 976,4	6,3	81,1	3 063,7	54,6	26,4	1 358,2	111,3	218,0	1 687,5	3 063,7
MICA	3-52, 4-78	1 201,3	210,1	111,3	1 522,7	64,2	47,2	911,6	90,8	121,9	1 124,3	1 522,7
SCALP-EG	3-47, 4-73	761,8	3,3	23,9	789,0	20,3	3,6	510,0	116,8	66,1	692,9	789,0
NH-90	2-21, 3-50	2 156,9	41,1	130,7	2 328,7	38,5	92,2	1 087,0	104,6	109,4	1 301,0	2 328,7
TOTAL		67 530	7 921	6 175	81 626	4 274	1 901	42 594	5 533	5 397	53 523	81 541

D. LE POIDS DE LA TVA APPLIQUÉE AUX ACHATS DE LA DÉFENSE

Les achats de biens et services par le ministère de la défense sont effectués « toutes taxes comprises », la dotation prévue par la loi de finances initiale comprend donc la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Précisons qu'un régime spécial est applicable au CEA, qui facture au ministère de la défense une TVA à un taux inférieur à celui qui lui est réellement facturé. Depuis le 1^{er} avril 2000, le taux pondéré de TVA applicable aux crédits destinés au CEA s'établit à 10,04 %. Cet assujettissement de l'Etat, et notamment de ses investissements, à la TVA est conforme à la logique de cet impôt¹, dès lors que ces investissements correspondent en termes de comptabilité nationale à une « consommation finale ». En 2005, les crédits ouverts par la loi de finances initiale, qui ont été **affectés au paiement de la TVA**, se sont élevés à **2,853 milliards d'euros** (contre 2,786 milliards d'euros en 2004), soit **8,66 %** (contre 8,60 % en 2004) des crédits du ministère de la défense, hors pensions.

Précisons que la TVA, supportée par les **dépenses d'investissement** du ministère, s'élevait en 2004 à 2,289 milliards d'euros, et atteignait **2,336 milliards d'euros en 2005, soit 15,25 % des crédits consacrés à l'équipement**. De 2004 à 2005, les crédits consacrés à l'investissement ont progressé de 2,08 %, la TVA applicable a augmenté de 2,01 %. Cette très légère différence s'explique par l'application de différents taux de TVA selon le type de biens et services achetés (taux de 19,6 %, 5,5 %, 10,04 % et 0 %), et par la répartition différente d'une année sur l'autre de la composition des dépenses d'investissement.

Cet assujettissement à la TVA pose néanmoins problème car **des dérogations ont été admises par la 6^{ème} directive européenne pour les livraisons de matériel naval, pour tous les pays européens, à l'exception de l'Allemagne et la France qui ne les avaient pas demandées** (la France construisait alors ses navires dans les arsenaux de la Marine).

Vos rapporteurs spéciaux ont envisagé la possibilité de prévoir des **exonérations de TVA** applicable au ministère de la défense. Ils ont auditionné, en 2005, les représentants du ministère de la défense et du ministère de l'économie à ce sujet. Ils estiment que doit être envisagée la possibilité d'adresser une **demande de dérogation à la Commission européenne en vue d'exonérer de TVA les livraisons de matériels navals**.

De plus, ils encouragent vivement le ministère de la défense et le ministère de l'économie à poursuivre leurs réflexions **visant à neutraliser l'effet de la TVA en cas d'externalisation** de certaines activités du ministère de la défense. En effet, les dépenses de personnel relatives à une activité qu'il est envisagé d'externaliser ne sont pas soumises à la TVA, ce qui peut fausser les calculs économiques visant à évaluer son intérêt. La majoration apparente

¹ En termes économiques, le FCTVA attribué aux collectivités locales demeure une subvention et non un remboursement de la TVA frappant les investissements locaux.

du coût d'une opération externalisée due à la TVA n'est qu'une recette d'ordre, dans la mesure où le paiement du ministère de la défense alimente le budget général de l'Etat.

Diverses hypothèses peuvent être étudiées, allant de la création d'un fonds de type FCTVA (fonds de compensation de la TVA) à la création d'une ligne de crédits en périmètre. En tout état de cause, il est important de progresser sur ce point afin que le ministère de la défense soit encouragé à poursuivre sa politique d'économie de la dépense publique par des externalisations efficaces.

E. LA PERFORMANCE DANS LE PROGRAMME 146

En conclusion, vos rapporteurs spéciaux souhaitent faire quelques remarques sur la **performance** dans le programme « Equipement des forces ». Les indicateurs de mesure de la performance choisis sont fort utiles mais permettent plus de mesurer l'**efficacité « administrative et technique »** de la DGA, par exemple le respect des jalons dans l'avancement d'un programme, qu'une **réelle performance économique** (pour ne pas parler de l'efficacité militaire des équipements mis à disposition des forces, problème évoqué dans le cadre de l'analyse de la mission).

La **maîtrise des coûts des programmes d'armement** dépend d'abord de la capacité de la DGA à négocier des contrats d'équipement à très long terme avec des entreprises dans des configurations de marché très diverses, fréquemment de monopole ou d'oligopole très restreint, parfois de concurrence internationale. Les problèmes de partage des risques et d'asymétrie d'information entre l'industriel et l'Etat deviennent cruciaux ; les conditions d'indexation de marchés passés aux coûts de facteurs et d'appréciation des gains de productivité sur période longue modifient de façon continue l'équilibre des contrats. Tous ces paramètres essentiels ne se laissent pas enserrer dans des indicateurs nécessairement frustrés pour pouvoir apprécier comment est rempli l'objectif n° 1 « Mettre à disposition les équipements des armées en **maîtrisant les coûts et les délais** ».

Ce type de problème n'est pas spécifique à la France, et les Britanniques, en particulier, développent des méthodes innovantes de rationalisation des choix budgétaires, de passation de marchés et d'évaluation des coûts globaux de possession. Le ministère de la Défense dans son ensemble peut certes s'appuyer sur les orientations générales données par le Conseil économique de défense ou sur certaines constatations « *ex post* » du Comité des prix de revient des fabrications d'armement, mais un effort considérable et continu devra être certainement mené au sein de la DGA et de l'EMA et dans les corps de contrôle pour améliorer la performance économique à travers les procédures de suivi et de décision à chaque étape-clé d'un programme

La **maîtrise des coûts des programmes d'armement** dépend aussi des choix technologiques qui sont opérés et des arbitrages qui doivent être effectués entre la nécessité de disposer d'une supériorité technologique, coûteuse du fait de la sophistication croissante des matériels, et des nécessités d'une fabrication en série susceptibles d'abaisser les coûts par étalement des frais fixes et amélioration de la productivité. A cet égard vos rapporteurs spéciaux considèrent que seule la réalisation de programmes européens dans le cadre de l'OCCAR et de l'Agence Européenne de la Défense permettra aux Etats de la vieille Europe de surmonter cette contradiction. Encore faudra-t-il que chaque Etat comprenne que ce n'est pas en exigeant des spécifications particulières trop nombreuses que les gains de productivité et d'étalement des coûts de recherche-développement seront au rendez-vous.

Les programmes d'armement « européens »

Les programmes suivis par l'**organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR)**¹ sont les suivants :

- le radar de contre-batterie Cobra ;
- l'hélicoptère de combat Tigre ;
- la famille des systèmes surface-air futurs (FSAF) ;
- le véhicule blindé multirôles Boxer ;
- le système d'armes sol-air Roland ;
- le missile Meteor ;
- et l'avion de transport militaire A.400.

L'**Agence européenne de défense (AED)**² est en train de reprendre les projets de recherche et technologie du groupe d'armement de l'Europe occidentale (GAEO).

Le projet EUROMALE (projet de drones de longue endurance) a été identifié par la France comme un programme potentiel à confier à l'Agence. La priorité essentielle de l'AED est la constitution d'une capacité européenne dans le domaine C4ISR (*command, control, communicate and compute intelligence surveillance and reconnaissance*). Ce projet, en cours de construction, pourrait être complété, à terme, par des programmes spatiaux, notamment dans le cadre du remplacement des satellites d'observation de la terre (programmes HELIOS, HELIOS II, SAR Lupe, Cosmo, Skymed).

Enfin, notons qu'un certain nombre de programmes sont d'ores et déjà menés en coopération multilatérale. Il s'agit :

- de l'hélicoptère Tigre (coopération franco-allemande, à laquelle se sont ajoutées des commandes espagnoles et australiennes) ;
- du NH90 (hélicoptère biturbines) qui rassemble la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, dans le cadre du consortium NHI industries, rejoint par le Portugal en 2001 ;
- du drone MALE (coopération franco-néerlandaise) ;
- du missile Meteor qui concerne six pays européens : la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède ;
- des frégates multi-missions (coopération franco-italienne) ;
- et du deuxième porte-avions français, réalisé dans le cadre d'une coopération franco-anglaise.

¹ L'OCCAR a été créée par la convention de Farnborough, à valeur de traité international. Elle regroupe la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique et l'Espagne.

² L'Agence rassemble 24 Etats membres de l'Union européenne, le Danemark n'y participant pas. Elle est placée sous l'autorité du Conseil, et plus précisément du secrétaire général, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

III. LE PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »

A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LE FONCTIONNEMENT ET LE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES

• Le programme 178 constitue « le cœur de l'activité et la raison d'être de la mission « Défense » ». Ses crédits s'élèvent à **21.605,9 millions d'euros en AE et 20.900,05 millions d'euros en CP.**

• La répartition des dépenses par titre est présentée dans le tableau suivant. Les dépenses de personnel du titre 2 atteignent 15.353,04 millions d'euros en AE et en CP, soit **73,45 %** des crédits du programme. Toutefois, si l'on déduit les crédits de pensions, les **dépenses de personnel** ne représentent plus que **58,8 %** du total hors pensions, les **dépenses de fonctionnement courant** du titre 3 s'élèvent à **37,2 %** du même total et les **dépenses d'investissement**, à 3,3 %. Les effectifs, exprimés en ETPT, sont de 297.497 en 2006, alors qu'ils étaient de 298.109 en 2005.

Présentation par titre et catégorie des crédits du programme 178

(en millions d'euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandés pour 2006
Titre 2. Dépenses de personnel	15 806,95	15 353,04	15 806,95	15 353,04
Rémunérations d'activité	8 419,56	8 821,36	8 419,56	8 821,36
Cotisations et contributions sociales	7 267,78	6 435,87	7 267,78	6 435,87
Prestations sociales et allocations diverses	119,61	65,81	119,61	95,81
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	5 486,59	5 637,60	4 812,94	4 920,99
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	5 486,59	5 628,26	4 812,94	4 911,90
Subventions pour charges de service public		9,34		9,09
Titre 5. Dépenses d'investissement	478,20	500,24	544,32	511,18
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	478,20	500,24	544,32	511,18
Titre 6. Dépenses d'intervention	2,93	114,99	2,93	114,84
Transferts aux collectivités territoriales	0,10	0	0,10	0
Transferts aux autres collectivités	2,83	114,99	2,83	114,84
Totaux hors fonds de concours prévus	21 774,67	21 605,88	21 167,14	20 900,06
Fonds de concours au titre 2		166,23		166,23
Fonds de concours au sur les autres titres		0,39		392,03
Totaux y compris fonds de concours prévus	21 774,67	22 164,14	21 167,14	21 458,32

Source : "bleu défense"

• La répartition des crédits par action est détaillée dans le tableau suivant. Il regroupe l'essentiel des crédits du fonctionnement organique de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air (actions 2, 3 et 4) avec leurs soutiens interarmées (action 5) sous la direction du chef d'état-major des armées dont les services propres constituent l'action 1. De manière générale, les dotations en effectifs et en crédits des sous-actions, à l'exception de celles de l'action 5, doivent être regardées avec précaution : il s'agit en effet de périmètres d'analyse novateurs pour lesquels la ventilation des effectifs et des

crédits comportera de manière inévitable des approximations qui seront corrigées en fonction de l'exécution du budget.

Répartition des crédits du programme 178 par action

N°	Actions	Crédits de paiement (en millions d'euros)	En % des CP du programme	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)	En % des AE du programme
1	Planification des moyens et conduite des opérations	855,95	4,1%	865,55	4,0%
2	Préparation des forces terrestres	9.292,19	44,5%	9939,37	46,0%
3	Préparation des forces navales	4.448,56	21,3%	4623,9	21,4%
4	Préparation des forces aériennes	4.908,46	23,5%	4774,88	22,1%
5	Logistique interarmées	1.144,89	5,5%	1152,14	5,3%
6	Surcoûts liés aux opérations extérieures	250	1,19%	250	1,2%
7	Surcoûts liés aux opérations intérieures	0	0,0%	0	0,0%

Source : « bleu défense »

Les trois actions consacrées chacune à la « Préparation des forces » de l'une des armées représentent 89,3 % des crédits du programme. La **logistique interarmées** ne regroupe que **5,5 %** des crédits et les **surcoûts alloués aux OPEX 1,2%**. Dans l'état d'évolution des armées françaises, et en raison de la distinction entre le niveau organique et le niveau opérationnel, l'inter-arméisation s'applique essentiellement au niveau opérationnel. Mais les pouvoirs et la responsabilité du CEMA, en vertu des dispositions du décret relatif à ses attributions et comme responsable du programme, lui permettront de garantir la cohérence de la répartition des crédits entre les trois armées, en fonction de l'évolution du besoin opérationnel, et le cas échéant une évolution vers une plus forte inter-arméisation de certaines fonctions, si elle s'avère efficace, ce qui n'est pas nécessairement le cas (vos rapporteurs spéciaux seront en particulier vigilants sur l'efficacité douteuse d'une fusion des trois commissariats).

B. LA SINCÉRITÉ DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ALLOUÉES AUX OPEX ET AUX OPINT DOIT ÊTRE RENFORCÉE

L'action 7 du programme 178 dédiée au financement des surcoûts des **opérations intérieures (OPINT)** n'est pas dotée de crédits. Il est vrai que les surcoûts liés aux OPINT en 2004 ont été limités à 25 millions d'euros, ce qui peut paraître très réduit par rapport au total des crédits du programme.

Pour autant, vos rapporteurs spéciaux soulignent l'attention toute particulière qu'ils ont toujours portée à **la participation de l'armée aux missions de sécurité générale, de sécurité civile et d'aide au service public.** La contribution des militaires au plan VIGIPIRATE est déterminante. L'évolution des menaces liées au terrorisme ou la nécessité d'assurer la sécurité intérieure conduisent vos rapporteurs spéciaux à recommander

l'inscription d'une dotation budgétaire correspondant, au moins, aux surcoûts constatés l'année précédente. Même si l'ampleur n'est pas comparable, il ne saurait être question ni de ne pas prendre en compte ces missions essentielles auxquelles les militaires participent activement, ni de suivre ce qui a longtemps été « le mauvais exemple » du non financement des opérations extérieures (OPEX). Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que la sincérité de la mission « Défense » soit renforcée sur ce point dès 2007.

L'action 6 « Surcoûts liés aux OPEX¹ » du présent programme est dotée de **250 millions d'euros** de CP et d'AE, ce qui constitue un réel progrès par rapport aux 100 millions prévus par la loi de finances initiale pour 2004.

Le tableau suivant fait le point sur les surcoûts des OPEX et leur mode de financement pour les années 2002 à 2005.

Les surcoûts des OPEX de 2002 à 2006

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ²
Dotation en LFI	24,40 ³	24,40 ³	24,40	100,00	250,00
Coût en RCS	410,00	389,00	369,00	340,00	
Coût en titre III (hors RCS)	155,00	200,00	196,00	181,00	
Coût en titre III (comprenant les RCS)	565,00	589,00	565,00	521,00	
Coût en titre V	107,00	69,00	68,00	46,00	
Coût complet (titre III + titre V)	672,00	658,00	633,00	567,00	
Mode de financement ⁴					
- décrets d'avance	410,00	375,00	692,20 ⁵	611,00 ⁵	
- LFR	49,60	20,00	0	0	

¹ Au 1^{er} octobre 2005.

² Prévisions.

³ Rappelons que depuis 1999 une dotation de 24,39 millions d'euros est inscrite au budget du ministère de la défense pour couvrir le coût des rémunérations et charges sociales des forces stationnées de manière permanente en Afrique.

⁴ La différence entre le coût total et les crédits supplémentaires ouverts en 2002 et 2003 correspond à l'effort d'autofinancement des OPEX par le ministère de la défense.

⁵ En 2004 et 2005, la dotation initiale et les décrets d'avance couvrent le coût des OPEX en titre III (aucun crédit ne devrait être demandé en LFR en 2005), et financent certaines dépenses supplémentaires du ministère (liées notamment à l'augmentation des prix du carburant).

¹ 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). Au titre 2, les surcoûts se répartissent en six catégories : rémunération (indemnité de sujétions pour service à l'étranger) et charges sociales, alimentation, fonctionnement, transport, carburant. Au titre 5, les surcoûts se répartissent entre « entretien programmé du matériel » (EPM), fabrications, munitions et infrastructure.

Des mesures à caractère permanent ont été retenues pour atténuer le besoin de financement des opérations extérieures en cours d'année. La réforme du régime de solde des militaires en opération à l'étranger, mise en œuvre en 1998, a eu pour effet de réduire le surcoût en RCS de l'ensemble des opérations extérieures. Ces dispositions sont complétées par des mesures d'économies ou de redéploiements internes au ministère de la défense.

Il convient d'observer que, jusqu'en 2001, les ouvertures de crédits au titre des OPEX, par décret d'avance ou en loi de finances rectificative, ont toujours été gagées par des annulations à due concurrence de crédits du titre V du budget du ministère de la Défense. Seule l'année 2002 a rompu avec cette pratique. En effet, dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002, les ouvertures de crédits au titre des OPEX n'ont été accompagnées d'aucune annulation sur le titre V.

En 2002 et 2003, les crédits supplémentaires ouverts en cours de gestion ne couvraient que le surcoût des OPEX en termes de RCS (les autres dépenses de fonctionnement et les dépenses imputées au titre V étaient essentiellement à la charge du ministère de la défense, l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative restant très limitée).

En 2004 et 2005, les crédits supplémentaires ouverts par décret d'avance, ajoutés à la dotation prévue en loi de finances initiale ont permis de couvrir les surcoûts des OPEX en termes de titre III. Les dépenses imputées au titre V restaient à la charge du ministère de la défense.

En 2005, le décret d'avance précité a été gagé par un décret d'annulation sur le titre V. Il est possible, d'après les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux, que contrairement à ce qui s'était passé en 2004, ces crédits ne soient pas « réouverts » en loi de finances rectificative pour 2005.

Il est ressorti des auditions menées par vos rapporteurs spéciaux que le problème n'était pas tant d'ouvrir en loi de finances rectificative ces crédits couvrant les surcoûts du titre V que de prévoir leur compensation en augmentant des sommes équivalentes la LPM, afin de prévoir la « reconstitution » des équipements surutilisés en OPEX.

Vos rapporteurs spéciaux notent que la dotation initiale de 250 millions d'euros inscrite au projet de loi de finances 2006 ne devrait couvrir qu'un peu moins de la moitié des surcoûts des OPEX pour 2006.

Ils se félicitent toutefois que la ministre de la défense ait pris l'engagement, le 25 octobre 2005, devant votre commission des finances, **d'achever la budgétisation des surcoûts des OPEX en loi de finances initiale pour 2007.**

C. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent, comme les années précédentes, suivre avec précision l'évolution du service de santé des armées (SSA) qui avait beaucoup souffert de la suppression de la conscription.

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. Pour cette catégorie, les objectifs de la loi de programmation militaires ne sont pas atteints.

En 2005, l'effectif théorique des **médecins** des armées est de 2.287 pour un effectif réalisé au 30 juin de 2.041, soit un déficit de 246 postes. En 2004, avec 120 entrées dans le corps (sorties d'école et recrutements complémentaires) et 130 départs, la balance entrées/départs était de - 10.

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

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

- la professionnalisation qui a entraîné une augmentation des besoins en médecins (+ 126 postes nécessaires) ;

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

- l'augmentation des départs depuis 1999 : d'une façon générale, on peut imputer cette brutale accélération des départs, à la fois à des facteurs endogènes (départ à la retraite de promotions nombreuses, vieillissement du corps avec déplacement du ratio avant 25 ans de services / au-delà de 25 ans de services) autant qu'à des facteurs exogènes qui combinent les résultats du *numerus clausus* avec des départs de plus en plus importants de praticiens civils à la retraite, autorisant de ce fait des opportunités plus nombreuses pour les médecins militaires de débiter une seconde carrière dans le secteur civil.

Le SSA a entrepris une politique de recrutement active, tant pour les recrutements initiaux (augmentation du volume des promotions d'élèves) que pour les recrutements complémentaires, afin de réaliser les objectifs prévus par la loi de programmation militaire. Par ailleurs, les mesures financières récentes et le nouveau statut des praticiens devraient permettre d'améliorer cette situation.

Les effectifs théoriques (3.301 pour l'année 2005) en **personnels MITHA** sont réalisés au 1^{er} juillet 2005 à 94 %.

Notons que la féminisation croissante du SSA pourrait constituer un défi de gestion dans les années à venir. En effet si le taux de **féminisation** n'est que de 15 % à l'heure actuelle, il y a 66 % de femmes dans les dernières promotions de l'Ecole de Lyon. Si l'on tient compte des études réalisées dans le secteur de médecine civile, il y a un risque certain pour la fidélisation des médecins femmes au SSA. Il conviendra de veiller à ce que des mesures

adoptées soient prises, notamment en termes d'augmentation prévisionnelle des recrutements.

Comme les unités des armées, le SSA est amené à contribuer aux **OPEX**.

Après une participation très élevée (1.500 personnels mobilisés), l'année 2005 établira sans doute un nouveau record avec déjà, sur 11 sites, 388 postes ouverts, 80 médecins, 110 sous-officiers et, au total, 1.316 personnels envoyés en OPEX au 30 septembre.

Les missions sont parfaitement réalisées, mais il convient de rappeler qu'elles représentent en ETPT les **effectifs d'un hôpital militaire entier** envoyés loin de leurs bases, ce qui est conséquent pour un service qui n'a plus que 9 hôpitaux. En outre, quand un praticien militaire n'opère pas dans son hôpital de base, l'absence de cette activité courante a des répercussions importantes sur le budget du SSA.

En effet le **budget du SSA** (dont l'augmentation pour 2006 n'est qu'apparente en raison de la modification du périmètre et de l'adjonction des pensions) comporte deux parties bien distinctes :

- la première est constituée de **crédits non budgétaires** (pour 44 % en 2005) déterminé par un arrêté conjoint des ministères de la défense et de la santé ; élément fondamental de la complémentarité hôpitaux civils et hôpitaux militaires, cet accord budgétaire couvre toutes les prestations offertes aux assurés qu'ils soient militaires ou civils ayant droit des familles ou relevant du régime général de la sécurité sociale. Dans ce système, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) paye la Caisse Nationale Militaire de Sécurité Sociale (CNMSS) qui finance le SSA. Ce système repose sur la fiabilité de la traçabilité des soins ;

- la deuxième partie des crédits est d'origine budgétaire.

Enfin, une **réforme du système de rémunération du SSA va voir, en 2007, la tarification à l'acte se substituer à la dotation qui existait jusqu'ici**. La mise en œuvre de cette réforme rendra indispensable une réflexion sur la compensation du « manque à gagner » des personnels médicaux en OPEX pour le SSA.

D. L'AMÉLIORATION DU MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES

Rappelons que le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements militaires est la condition indispensable au bon fonctionnement des armées. Il a connu une grave crise à la fin des années 1990, nuisant aux potentiels de déploiement opérationnelle des armées et pesant lourdement sur le moral des troupes. De 1997 à 2000, le taux de disponibilité de la flotte nationale avait diminué d'un tiers et, à certaines périodes, un seul sous-marin

nucléaire d'attaque sur six était opérationnel. De même, pour certains parcs, un seul aéronef sur trois était alors disponible.

L'actuelle LPM ne prévoyait pas, initialement, un niveau de crédits suffisant pour rétablir la situation en termes financiers. A cette crise financière s'ajoutait, comme l'a souligné la Cour des comptes¹, une crise des fonctions logistiques des armées.

Le soutien logistique en MCO est assuré par la SIMMAD (structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense, créée en 2000), par le SFF (service de soutien de la flotte, créé en 2001, auquel votre commission des finances a consacré un rapport d'information cette année²) et par la direction centrale du matériel (DCMAT) pour les équipements de l'armée de terre (exception faite de ceux gérés par la SIMMAD).

Le ministère de la défense a tout à la fois **réorganisé les fonctions logistiques de MCO** et **augmenté les crédits**. Ceci était d'autant plus nécessaire car, comme on l'a déjà dit, le coût du MCO s'accroît.

Le projet de loi de finances pour 2006 consolide et renforce le renversement de tendance amorcé dès 2003, consistant à augmenter les crédits destinés à l'entretien programmé du matériel. En 2006, les crédits de paiement qui lui seront alloués progresseront, par rapport à 2005, de **19,28 %** pour l'armée de terre, de **8,76 %** pour l'armée de l'air, et de **4,06 %** pour la marine. Ils s'établiront ainsi respectivement à 563 millions d'euros, 1.028 millions d'euros et 948 millions d'euros, soit **2.539 millions d'euros au total**.

Vos rapporteurs spéciaux ont remarqué que la lecture des indicateurs destinés à mesurer le taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO), directement lié au MCO, était complexe dans la mesure où différents facteurs, tels que la surutilisation en OPEX et les efforts de MCO annuels, devaient être pris en compte.

Ils notent que de réels progrès de présentation et d'explication ont été réalisés par le ministère de la défense dans le cadre de l'évaluation de la performance du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Vos rapporteurs spéciaux ont établi trois documents synthétiques présentant la disponibilité technique des équipements de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine. Ces tableaux précisent l'état du parc en service, son âge moyen, ainsi que l'année prévue de son retrait et le taux de disponibilité des matériels.

¹ Rapport particulier de décembre 2004 « Le maintien en condition opérationnelle des armées ».

² « La reprise en main du maintien en condition opérationnelle de la flotte », rapport d'information n° 426 (2004-2005) de M. Yves Fréville.

La disponibilité des équipements militaires

ARMEE DE TERRE	Matériel	PARC EN SERVICE 2005	AGE MOYEN	RETRAIT	Disponibilité technique opérationnelle (DTO)				
					2002	2003	2004	1er semestre 2005	DTO nécessaire 2005
Blindés lourds	LECLERC	322	8	2035	48%	52%	54%	51%	60%
	AMX 30 B2	150	17	2015	65%	69%	68%	71%	63%
	AMX 30 D	55	29	2015	61%	72%	61%	61%	65%
Blindés légers	AMX 10 RC	252	21	2020	62%	51%	52%	46%	56%
	ERC 90 SAGAIE	162	19	2015	71%	72%	61%	59%	66%
	VAB TOUTS TYPES	3900	26	2020	72%	73%	68%	69%	64%
	AMX 10 P				56%	51%	58%	65%	43%
	VBL (véhicule blindé léger)	1175	11	2020	82%	71%	68%	76%	64%
Artillerie	155 TRF1	86	12	2015	81%	74%	73%	71%	
	155 AUF1	148	18	2020	53%	52%	35%	49%	
	ROLAND	35	34	2008	56%	49%	64%	57%	
	ROLAND CAROL	19	9						
Génie	EBG (engin blindé)				45%	47%	40%	44%	34%
	Autres matériels				62%	72%	63%	71%	66%
ALAT (aviation légère de l'armée de terre)	GAZELLE	242	29	>2015	54%	59%	67%	66%	
	PUMA	94	25	2010/20	59%	50%	54%	52%	
	COUGAR	23	15	2020	62%	60%	58%	58%	
	TIGRE	2						50%	

Source : "bleu budgétaire" et ministère de la défense

ARMEE DE L'AIR	Matériel	PARC EN SERVICE 2005	AGE MOYEN	RETRAIT	Disponibilité technique opérationnelle			
					2002	2003	2004	1er semestre 2005
Avions de combat	Mirage 2000 B/C	101	16	Post 2020	66%	70%	66%	61%
	Mirage 2000 -5F	37	16	2021	58%	65%	61%	52%
	Mirage 2000 D	81	8	Post 2025	49%	55%	57%	50%
	Mirage 2000 N	67	15	2019	59%	70%	69%	70%
	Mirage F1 B	14	24	2016	38%	60%	72%	50%
	Mirage F1 CR	49	21	2016	68%	63%	69%	54%
	Mirage F1 CT	35	24,5	2013	66%	59%	70%	67%
	Jaguar A	0		juil-05	77%	79%	81%	72%
	Mirage IVP	0		juil-05	55%	63%	66%	72%
Avions de transport	C130	14	18	2020	48%	49%	64%	74%
	C160 ancienne génération	44	35,8	2006	57%	55%	55%	52%
	C160 nouvelle génération	20	22	2015	57%			
	Casa	19	7	2030	66%	61%	62%	69%
Avions de soutien de ravitaillement	KC 135	14	41	Fonction arrivée MRTT		76%	77%	81%
	E3F	4	13	Non déterminé		81%	77%	78%
	A 310	3	18	2020		88%	93%	94%
Avions école	Alphajet (français/belges)	149/10	28	2015		67%	72%	69%
	Epsilon	137	22	Non déterminé		52%	56%	62%
	Tucano	47	12	Non déterminé		46%	57%	55%
	Xingu	30	23	Non déterminé		68%	72%	70%
Hélicoptères	Fennec Air	42	17	2015		70%	73%	69%
	Super Puma	7	21	Non déterminé		55%	62%	56%
	Puma air	29	31	2020		60%	61%	58%

Source : "bleu budgétaire" et ministère de la défense

MARINE					Taux de disponibilité technique théorique		Taux de disponibilité technique réalisée	
Flotte	Matériel	PARC EN SERVICE 2005	AGE MOYEN	ANNEE DE RETRAIT	2004	2005	2004	1er sem. 2005
Porte-avions Porte-Hélicoptères Grands bâtiments amphibies Lutte anti-aérienne Groupe guerre des mines Bâtiments de soutien Sous-marins lanceur d'engins Sous-marins d'attaque	PA	1	4	2040	74%	100%	74%	100%
	PH				60%	82%	55%	81%
	TCD (transport de chalands de débarquements)	4	25	2010	83%	91%	78%	91%
	FAA (anti-aérienne)/FLM (lance-missiles)	3	22	2013	77%	75%	74%	67%
	CMT (chasseur de mines tripartites)	14	20	2010	73%	76%	82%	69%
	PR (pétrolier ravitailleur)	5	22	2013	79%	79%	61%	77%
	SNLE	4						
	SNA	6	17	2013	66%	64%	48%	61%
	FASM (frégate anti sous-marins)					78%	76%	74%
Composante frégate	FLF (frégate lafayette)	22	19	2016	80%	76%	75%	73%
	Avisos				80%	78%	74%	76%
	FS (Frégates de surveillance)				78%	73%	75%	79%
	P400	21	18	2027	71%	79%	63%	67%
Bâtiments de souveraineté et de présence	Batral				78%	62%	76%	56%
Aviation navale	Matériel	PARC EN SERVICE	AGE MOYEN		<i>Objectif</i>		DTO 1er sem. 2005	
Aviation embarquée	E-2C (Hawkeye)		6			65%		57%
	SEM (super standard modernisé)	63	25			71%		56%
	Rafale Marine		4			78%		63%
Patrouille maritime	ATL2	22	12			59%		52%
Sauvegarde des approches maritimes et action de l'Etat en mer	Falcon 50 SURMAR		22			86%		88%
	Gardian	24	22			75%		47%
	Super-Frelon		34			61%		50%
	Dauphin SP		22			94%		95%
Avions école et d'entraînement	Nord 262		35			67%		49%
	Falcon 10	37	26			70%		71%
	Cap 10		21			64%		58%
	Rallye		31			64%		61%
Hélicoptères de combat	Lynx		24			53%		41%
	Dauphin Pedro	50	15			75%		57%
	Panther		9			61%		50%
Avions de liaison logistique	Xingu	40	23			60%		49%
	Alouette III		33			60%		42%

Source : "bleu budgétaire" et ministère de la défense

Vos rapporteurs spéciaux estiment que ces indicateurs sont tout à fait **pertinents** dans la mesure où ils permettent de décrire l'état des parcs et de mesurer les **résultats effectivement obtenus en matière de MCO des matériels**.

Pour l'armée de terre, le taux de DTO peut être comparé à la « DTO nécessaire » à l'activité des forces. Le taux de « DOT nécessaire » est exprimé annuellement par chaque formation en fonction de toutes les activités programmées (emploi, OPEX, OPINT, missions de courte durée, entraînement). On constate ainsi que la DTO du char Leclerc est de 51 % en 2005, alors que la « DTO nécessaire » s'élève à 60 %. Pour le véhicule blindé léger, le rapport est inversé, la DTO est de 71 % alors que la « DTO nécessaire » est évaluée à 66 %.

Pour l'armée de l'air, la DTO correspond au rapport entre le nombre d'aéronefs d'une formation aérienne aptes à décoller en moins de six heures pour accomplir une mission et le nombre total d'aéronefs en dotation dans cette formation. La « DTO objective » correspond aux besoins, pour chaque type d'aéronefs, pour réaliser les missions opérationnelles, le contrat organique (formation et entraînement) et le contrat de forces à projeter, ce qui permet de juger de la pertinence du taux de DTO.

Pour la marine, le calcul de la DTO correspond à la moyenne pondérée de la disponibilité des bâtiments. Deux indicateurs sont utilisés. Le taux de disponibilité technique réalisée (TDR) est établi en ne comptant pas les bâtiments en indisponibilité pour entretien et réparations (IPER), en indisponibilité pour entretien (IE) et en indisponibilité pour aléa (IA). Le taux de disponibilité technique théorique (TDT) est fixé à partir de la disponibilité des bâtiments prévue par la programmation des opérations de maintenance (IPER ou IE), sont donc exclues les avaries de matériel).

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que le ministère de la défense leur ait transmis, comme ils le souhaitent, des précisions sur la **méthodologie** permettant d'établir les taux de disponibilité et d'activité des équipements militaires. Ils remarquent d'importantes différences de signification entre la DTO, le TDR, le TDT, etc. Ils estiment que les renseignements qui leur ont été fournis permettent **d'appréhender plus précisément les résultats du MCO** que présentent les tableaux précédents.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux **soutiennent l'effort important** qui est consenti, en 2006, au titre **du MCO, dont les crédits progressent de 9,5 %**.

IV. LE PROGRAMME 144 « ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »

A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME 144

Ce programme, dont le responsable est le directeur aux affaires stratégiques de la DGA, se caractérise par une relative hétérogénéité puisqu'il regroupe pour l'essentiel les crédits pour la recherche militaire (non duale) et deux des trois directions de renseignement militaire. Le responsable de programme s'appuie sur un comité de pilotage et d'orientation politique regroupant l'EMA, la DGA, et les deux directions de renseignement (DGSE et DPSD).

- Les crédits de ce programme atteignent **1.642,97 millions d'euros en CP et 1.793,96 millions d'euros en AE.**

Les dépenses de **fonctionnement** constituent l'essentiel de ce programme, soit **56,5 %** des crédits totaux, avec 928,44 millions d'euros en crédits de paiement et 1.086,91 millions d'euros en autorisations d'engagement. Viennent ensuite les dépenses de personnel qui représentent 34,67 % des crédits de paiement du programme.

Les crédits du programme 144 sont présentés par titre et catégorie dans le tableau suivant :

Présentation par titre et catégorie des crédits du programme 144

(en millions d'euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandés pour 2006
Titre 2. Dépenses de personnel	574,94	569,63	574,94	569,63
Rémunérations d'activité	396,41	342,22	396,41	342,22
Cotisations et contributions sociales	176,06	225,43	176,06	225,43
Prestations sociales et allocations diverses	2,47	1,98	2,47	1,98
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	631,24	1 086,92	786,45	928,44
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	369,51	815,17	524,49	666,01
Subventions pour charges de service public	261,72	271,75	261,96	262,43
Titre 5. Dépenses d'investissement	129,65	115,48	114,89	122,97
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	129,65	115,48	114,89	122,97
Titre 6. Dépenses d'intervention	128,88	21,94	141,72	21,93
Transferts aux entreprises	1,62	0,34	1,27	0,33
Transferts aux autres collectivités	127,25	21,60	140,45	21,60
Totaux hors fonds de concours prévus	1 464,71	1 793,97	1 618,01	1 642,97
Fonds de concours		0,29		0,29
Totaux y compris fonds de concours prévus	1 464,71	1 794,25	1 618,01	1 643,26

Source : « bleu budgétaire »

Les ETPT du programme 144 s'élèvent à 9.381, dont 6.232 ETPT pour l'action 2 « Prospective des systèmes de force » et 2.195 pour l'action « Maintien des capacités technologiques et industrielles » qui concerne la

direction des systèmes de forces et des stratégies technologique, industrielle et de coopération (D4S) qui dépend de la DGA. Les frais de personnel de la D4S sont rattachés, comme on l'a vu, en programme 146. L'action 4-144 regroupe ses frais de fonctionnement direct. Précisons que la D4S met en œuvre les études amont du ministère de la défense.

La DGSE bénéficie, en 2006, de la création de 20 postes supplémentaires, soit 10 ETPT, dans le cadre de la réalisation de la LPM.

• Le tableau suivant présente la répartition des crédits du programme 144 par action.

Répartition des crédits du programme 144 par action

N°	Actions	Crédits de paiement 2006 (en millions d'euros)	En % des crédits de paiement du programme	Dépenses de fonctionnement (en millions d'euros)	Dépenses d'investissement (en millions d'euros)	Dépenses d'intervention (en millions d'euros)
1	Analyse stratégique	4,57	0,3%	4,57 en CP ? en AE	0	0
2	Prospective des systèmes de forces	40,81	2,4%	18,74 en CP ? en AE	4,59 en CP 4,59 en AE	0
3	Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	538,95	32%	41,32 en CP 42,55 en AE	122,96 en CP 115,48 en AE	0
4	Maintien des capacités technologiques et industrielles	929,03	56,6%	830,18 en CP 947,28 en AE	0	0
5	Soutien aux exportations	13,78	0,9%	0,97 en CP 0,97 en AE	0	0
6	Diplomatie de défense	115,83	7%	8,15 en CP 10,31 en AE	0	17,35 en CP 17,35 en AE

L'action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » bénéficie de 32 % des crédits de paiement du programme. Elle concerne la DGSE et la DPSD, pour chacune d'entre elles, une sous-action est prévue. L'action 4 fait l'objet d'un développement particulier ci-après.

Ce tableau recense les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les dépenses d'intervention qui sont énumérées dans le cadre de la justification des dépenses au premier euro prévu par la LOLF. Une fois encore, il apparaît que l'exercice est perfectible. Les informations, demandées par vos rapporteurs spéciaux, précisant la justification au premier euro, leur ont été transmises et sont précises. Les dépenses qui n'étaient pas énumérées dans le « bleu défense », parce qu'elles ne constituent pas une catégorie significative de crédits vont de l'entretien des locaux aux dépenses de télématique, en passant par les frais de reprographie.

B. LES ÉTUDES AMONT, EN FORTE PROGRESSION, BÉNÉFICIENT DE 36,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 144

L'action 4-144 concerne les études amont. Les études amont sont des recherches qui contribuent à constituer la base technologique et industrielle nécessaire à la réalisation des programmes d'armement.

Les crédits qui leur sont consacrés ont augmenté de 54,9 % de 2004 à 2005 et de **9,27 % de 2005 à 2006**, pour s'établir à **601 millions d'euros**. Pour respecter les objectifs définis par la LPM et atteindre 700 millions d'euros en 2008, soit une progression de 16,5 % de 2006 à 2008.

Dans le cadre de ces études, sont réalisés des **démonstrateurs technologiques** destinées à vérifier, dans des conditions représentatives de l'utilisation réelle, que le niveau de performance visé est accessible. Les démonstrateurs lancés depuis 2003 ou prévus sur la période 2005-2008 représentent de 30 à 40 % des engagements sur les études amont. Les principaux démonstrateurs prévus en 2006 sont les suivants :

- démonstrateur de drone endurant EUROMALE pour la surveillance de théâtre ;
- démonstrateur de réseau infocentré (NCW) global dit « NCW renseignement » ;
- démonstrateur relatif à l'étude d'hélicoptères à furtivité améliorée aptes au vol de tout temps ;
- démonstrateur de conduites de tir air/sol en 2007, etc.

La répartition des crédits par action, présentée dans le tableau précédent, montre que **56,6 % des crédits de paiement du programme** sont dédiés à l'action 4-144, et **36,6 % aux seules études amont**.

Les autorisations d'engagement allouées à l'action 4-144 représentent **59 % des AE du programme**, et les études amont bénéficient de **48,91 %** des AE du présent programme.

Enfin, les crédits consacrés aux études amont sont répartis en trois sous-actions : la sous-action 04-41 « Etudes amont espace », la sous-action 04-42 « Etudes amont nucléaire », sous-action 04-43 « Etudes amont autres », soit au total 601 millions d'euros en crédits de paiement et 738 millions d'euros en autorisations d'engagement. Une quatrième sous-action 04-44 regroupe 327,8 millions d'euros en AE et en CP, soit 35,3 % des crédits de paiement de l'action 4, destinés au « Soutien et autres études » et regroupe en particulier les frais de fonctionnement direct, notamment de personnel de la DAS direction qui met en œuvre les études amont du ministère de la défense.

V. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »

A. LES CARACTÉRISTIQUES D'UN PROGRAMME DE SOUTIEN...

Les crédits du présent programme s'élèvent à **2.908,03 millions d'euros en CP** et **3.044,31 millions d'euros en AE**.

- Le tableau suivant présente la ventilation des crédits de paiement et des autorisations d'engagement du programme 212 **par action**. L'action 4 « Politique immobilière » bénéficie de 65,8 % des crédits du programme 212. Viennent ensuite l'action 3 « Gestion centrale » avec 18,6 % des crédits, puis l'action 6 « Action sociale » avec 5,6 % et l'action 1 « Direction et pilotage » avec 5,4 %.

Répartition par action des crédits du programme 212

Actions	Crédits de paiement 2006 (en millions d'euros)	En % des CP	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)	En % des AE du programme
Direction et pilotage	155,91	5,4%	156,88	5,15%
Fonction de contrôle	32,55	1,1%	32,63	1,07%
Gestion centrale	537,1	18,6%	547,4	17,98%
Politique immobilière	1 912,17	65,8%	2 049,10	67,31%
Systèmes d'information, d'administration et de gestion	106,27	3,6%	92,91	3,05%
Action sociale	164,02	5,60%	165,37	5,43%

- La répartition des crédits par titre et catégorie est présentée dans le tableau suivant :

Présentation des crédits par titre et catégorie du programme 212

(en millions d'euros)

Titre et catégorie	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006
Titre 2. Dépenses de personnel	786,90	894,98	786,90	894,98
Rémunérations d'activité	402,30	496,50	402,30	496,50
Cotisations et contributions sociales	216,08	285,95	216,08	285,95
Prestations sociales et allocations diverses	168,51	112,54	168,51	112,54
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	810,76	799,04	801,82	749,64
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	805,71	791,83	796,79	742,79
Subventions pour charges de service public	5,05	7,21	5,03	6,85
Titre 5. Dépenses d'investissement	1 120,58	1 254,83	1 220,35	1 175,57
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	1 120,58	1 254,83	1 220,35	1 175,57
Titre 6. Dépenses d'intervention	31,20	95,46	26,76	87,84
Transferts aux ménages		54,32		54,32
Transferts aux collectivités territoriales	29,84	31,07	25,40	23,45
Transferts aux autres collectivités	1,37	10,07	1,37	10,07
Totaux hors fonds de concours prévus	2 749,44	3 044,31	2 835,83	2 908,03
Fonds de concours		63,72		63,72
Totaux y compris fonds de concours prévus	2 749,44	3 108,03	2 835,83	2 971,75

Source : "bleu budgétaire"

Les dépenses d'**investissement** représentent l'essentiel de ce programme avec **1.175,56 millions d'euros en CP et 1.254,82 millions d'euros en AE**, soit respectivement 40 % des CP et 41 % des AE du présent programme.

Viennent ensuite les dépenses de personnel avec 894,98 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations de programme, puis les dépenses de fonctionnement avec 749,63 millions d'euros en crédits de paiement et 799,03 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Les effectifs du présent programme sont de 10.466 ETPT, contre 10.273 ETPT en 2005.

B. AU PÉRIMÈTRE ENCORE INCERTAIN

Rappelons qu'après application du schéma de déversement analytique, les crédits du présent programme passent de 2.908,03 millions d'euros à 96,42 millions d'euros. Les crédits sont déversés vers les autres programmes de la mission « Défense », mais également vers la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », à hauteur de 26,55 millions d'euros, et vers le programme « Gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « Sécurité », à hauteur de 816,8 millions d'euros.

Le programme 178 bénéficie du déversement de 1.838,54 millions d'euros, le programme 144 de 27,54 millions d'euros et le programme 146 de 102,16 millions d'euros.

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements, l'un minorant les autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 212 de 602,3 millions d'euros, l'autre majorant du même montant les autorisations de programme et crédits du programme « **Gendarmerie nationale** ». Ces amendements visent à regrouper les crédits qui concourent à la mission interministérielle « Sécurité ». Vos rapporteurs spéciaux ne sont pas opposés à cette modification dans la mesure où la compatibilité des systèmes de communication et d'information entre la gendarmerie nationale et les armées sera maintenue.

De plus, ils estiment que ce mouvement de crédit ne doit pas obérer la politique de rationalisation de l'utilisation des emprises militaires. Des projets visaient à céder à la gendarmerie nationale d'anciennes casernes, désormais inutilisées, de l'armée de terre, notamment à proximité de Lyon, l'étude de leur faisabilité et de leur intérêt économique doit être poursuivie.

C. UN PROGRAMME CADRE DE MULTIPLES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES ARMÉES

Comme tout programme de soutien, les actions du programme 212 sont extrêmement **variées**. Outre la **direction** et le pilotage du programme, les fonctions de **contrôle** et de **gestion centrale**, ce programme concerne également la **politique immobilière du ministère, les systèmes d'information, d'administration et de gestion**, qui constituent l'un comme l'autre des postes d'investissement essentiels pour le bon fonctionnement des armées, et l'action sociale.

• **L'action 4 « Politique immobilière »** résulte de l'application de la stratégie ministérielle de défense du ministère de la défense. Elle regroupe les moyens du service d'infrastructure de la défense, provenant de la fusion des services des trois armées en 2005, et les crédits d'infrastructure du ministère.

La création d'un service d'infrastructure unique, sous le pilotage du SGA, responsable du présent programme, doit permettre l'optimisation de la gestion des crédits.

La fusion des services d'infrastructure des armées n'a concerné, dans un premier temps que le niveau central, la rationalisation des services déconcentrés doit intervenir dans un second temps.

Notons que le SGA met également en œuvre la **politique de cessions d'actifs du ministère de la défense**. Les immeubles et terrains du ministère de la défense représentent plus de 13 milliards d'euros, dont 15 % toutefois doivent être valorisés avant cession, dans le cadre de travaux de dépollution notamment¹. En 2004, 81 dossiers ont été traités pour un montant de 52,51 millions d'euros. En septembre 2005, le montant s'élevait à 27 millions d'euros.

Lors de son audition, le 25 octobre 2005, par votre commission des finances, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a annoncé **l'amélioration de l'externalisation de la gestion de l'immobilier de son ministère, avant la fin de l'année 2006**.

• En ce qui concerne **l'action 5 « Systèmes d'information, d'administration et de gestion »**, sur 106,27 millions d'euros au total, 21,256 millions d'euros (en crédits de paiement) sont consacrés aux programmes relatifs aux ressources humaines (RH) :

- gestion des ressources humaines tant civiles que militaires ;
- paie des personnels militaires (réalisation d'un système unique prévu pour 2008) ;
- refonte du système d'information du service de pension des années ;

¹ Le fonds interarmées de dépollution est doté de 15 millions d'euros en 2006. Il contribuera aux travaux concernant la poudrerie de Braqueville, site qui doit à terme accueillir le cancéropole.

- réalisation d'un système d'information décisionnelle « RH » du ministère, lié au thème « pilotage de l'organisation ».

Ces évolutions vont dans le sens d'une meilleure information sur les dépenses de personnel au sens large, ce qui semble très utile, afin d'exercer la fongibilité asymétrique, qui faute d'informations suffisantes est envisagée avec grande prudence par les responsables du programme et de BOP que vos rapporteurs spéciaux ont auditionnés.

• Les crédits de **l'action 6 « Action sociale »** atteignent 97,88 millions d'euros, soit une **progression de 3,46 %** par rapport à 2005. Notons qu'une dotation de 3 millions d'euros supplémentaires permettra de développer l'accueil des jeunes enfants (création de crèches notamment), 66 millions d'euros, soit 37 millions d'euros de plus qu'en 2005, doteront l'indemnisation des personnels civils (ouvriers de l'Etat et contractuels) actifs et retraités, confrontés à un accident du travail ou reconnus atteints de maladies professionnelles, notamment liées à l'inhalation de poussières d'amiante. La rénovation du parc des logements sociaux bénéficie d'une dotation de 80 millions d'euros pour les investissements en métropole, 30 millions d'euros pour les investissements réalisés en outre-mer et 10 millions d'euros pour ceux effectués à l'étranger. Vos rapporteurs spéciaux estiment que la progression des crédits de l'action sociale est justifiée pour les deux raisons suivantes :

- ces aides contribuent largement au moral des troupes, d'autant que la progression d'Internet permet aux militaires de rester désormais en contact étroit avec leurs familles, même lorsqu'ils sont en mission. Cette évolution rend plus que jamais nécessaire la bonne gestion des situations d'urgence, dont les militaires ne peuvent être informés en temps réel grâce aux nouvelles technologies ;

- la professionnalisation de l'armée s'accompagne de demandes de prestations comparables au secteur privé, ce qui est le corollaire inéluctable de la fin de la conscription.

• Notons que les crédits relatifs au programme « Défense, deuxième chance », destiné à favoriser l'insertion sociale et professionnelle de jeunes en difficulté, ne relève pas de la mission « Défense » mais de la mission « Solidarité et intégration ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MINORATION DE 74,64 MILLIONS D'EUROS AU TITRE DU PLAN D'URGENCE POUR LES BANLIEUES

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 52 du projet de loi de finances pour 2006, Etat B, mission « Défense », tendant à **minorer de 74.640.045 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Défense ».

Cette réduction de crédits est destinée à « *gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues* » selon l'exposé des motifs de l'amendement.

Elle ne porte pas sur le titre 2 « Dépenses de personnel ». Elle concerne chaque programme de la présente mission, soit :

- 4,39 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » ;

- 22,71 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre du programme 178 « Préparation et emploi des forces » ;

- 8,24 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » ;

- 39,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre du programme 146 « Equipement des forces ».

II. TRANSFERT DE 602,3 MILLIONS D'EUROS DE LA MISSION « DÉFENSE » VERS LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ »

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements à l'article 52, Etat B, mission « Défense » :

- **l'un minorant les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de 602,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre des dépenses d'infrastructure et d'« informatique générale » de la gendarmerie** (Rappelons que les dépenses d'« informatique opérationnelle » de la gendarmerie étaient déjà inscrits dans la mission interministérielle « Sécurité ») ;

- l'autre majorant du même montant les crédits du programme 152 « Gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « Sécurité ».

Au titre de la gendarmerie, restent 213,7 millions d'euros qui correspondent en fait à la quote-part de la gendarmerie nationale aux dépenses de l'administration centrale de la Défense.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que le regroupement des crédits de la gendarmerie nationale au sein du programme 152 est **logique**, sous réserve :

- que la cohérence des systèmes d'information et de communication entre la gendarmerie et les armées soit préservée ;

- que la rationalisation de l'utilisation des emprises militaires soit poursuivie, afin de permettre à la gendarmerie d'utiliser les casernes de l'armée de terre devenues inutiles avec la fin de la conscription.

Le ministère de la défense ayant donné des assurances en ce sens à vos rapporteurs spéciaux¹, ils sont favorables aux amendements adoptés par l'Assemblée nationale.

III. SUPPRESSION DE 4,3 MILLIONS D'EUROS SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un troisième amendement tendant à **supprimer** :

- 1,433 million d'euros en autorisations d'engagement sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » ;

- et 2,867 millions d'euros en autorisations d'engagement sur le programme 146 « Equipement des forces » ;

- soit une **annulation totale de 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement sur la mission « Défense »**.

Les autorisations d'engagement supprimées concernent la dotation de la France au programme de **partenariat mondial de lutte contre les menaces**, adopté au Sommet du G 8 en juin 2002. A ce titre, 2,7625 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement sont prévus dans le programme « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques ».

En 2006, le besoin de financement de ce programme de lutte contre les menaces, géré pour l'Etat français par le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), est estimé à 13,2 millions d'euros d'engagement et 8,6 millions d'euros en crédits de paiement pour 2006. Les « ministères contributeurs » que sont le ministère de la défense pour 50 %, le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de l'industrie pour 25 % chacun, doivent donc alimenter à hauteur de 10,44 millions d'euros en autorisations

¹ Les crédits d'infrastructure de la gendarmerie nationale seront gérés par le service d'infrastructure de la Défense. De même, les dépenses d'informatique générale et opérationnelle feront l'objet d'une concertation en amont de leur réalisation avec le secrétariat général pour l'administration, responsable du programme 212 « Soutien de la politique de la Défense ».

d'engagement et 6,8 millions d'euros en crédits de paiement le programme de partenariat précité.

En ce sens, une dotation de 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement a été inscrite sur les crédits de la mission « Défense ».

Ayant pris connaissance du faible taux de consommation par le G8 des crédits affectés au programme de partenariat mondial de lutte contre les menaces, **le ministère de la défense a décidé, avec l'accord du gouvernement, de ne pas accroître le montant des crédits non utilisés à ce titre en 2006. Il a donc proposé la suppression de la dotation afférente.**

Vos rapporteurs spéciaux sont favorables à cette disposition.

IV. ADOPTION DE L'ARTICLE 75 QUATER (NOUVEAU)

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article 75 *quater* (nouveau) relatif à la **responsabilité pécuniaire des militaires.**

Cet article prévoit que leur responsabilité pécuniaire est engagée :

- lorsqu'ils assurent la gestion de fonds, de matériels ou de denrées ;
- et lorsque, en dehors de l'exécution du service, ils ont occasionné la destruction, la perte ou la mise hors service des effets d'habillement ou d'équipement qui leur ont été remis et des matériels qui leur ont été confiés.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application de ces dispositions et les compensations pécuniaires dont peuvent bénéficier les intéressés.

La loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires ne reconduisait pas le régime de responsabilité pécuniaire de certains militaires détenteurs de fonds publics, d'effets d'équipement ou gestionnaires de matériels et de denrées, tel qu'il était organisé par l'article 17 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

Cette responsabilité, engagée par voie administrative, comparable à celle applicable aux régisseurs, garantissait la bonne exécution des dépenses militaires relatives aux masses et fonds d'avance des formations militaires ainsi que la gestion des matériels et denrées affectés aux forces armées.

Ce régime de responsabilité est essentiel à la bonne administration des formations militaires.

Vos rapporteurs spéciaux sont donc favorables à l'adoption sans modification de cet article.

AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE LA DÉFENSE

Au cours d'une réunion tenue le mardi 25 octobre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur la mission « Défense ».

M. Jean Arthuis, président, a remercié Mme Michèle Alliot-Marie, d'être venue présenter, devant la commission et les rapporteurs pour avis des autres commissions, les missions dont elle a la charge : les missions ministérielles « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », ainsi que les missions interministérielles « Sécurité » et « Recherche et enseignement supérieur ».

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense, a précisé que pour la quatrième année consécutive les crédits du projet de loi de finances pour 2006 respectaient les objectifs de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (LPM). Elle a indiqué que les crédits de la mission « Défense » étaient présentés selon les règles prévues par la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ce qui impliquait, à la fois, des objectifs de performance précis mesurant les résultats de l'action du ministère et un budget plus « transparent » et tourné vers la recherche de l'efficacité.

Elle a noté que la mission « Défense » était inscrite dans une logique globale d'objectifs et de résultats qui était naturelle au ministère, dont la première mission était d'assurer la protection du territoire national et la sécurité des citoyens. Elle a ajouté que cette mission tendait à accroître les performances du ministère dans le domaine économique. Elle a rappelé, à cet égard, que le ministère de la défense était le premier investisseur public de l'Etat, faisant travailler près de 10.000 entreprises, souvent des petites et moyennes entreprises ou industries, réparties sur l'ensemble du territoire, dont l'effectif total était de plus de 2 millions de salariés.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que le ministère de la défense était également le premier « recruteur » de l'Etat, engageant chaque année 30 à 35.000 jeunes. Elle a précisé que les missions confiées à la défense concernaient à la fois l'emploi des jeunes, les entreprises, les usagers d'hôpitaux ou de la gendarmerie, les visiteurs de musées dont le ministère a la charge, mais aussi les chercheurs au sein de nombreux centres de recherche extérieurs.

Elle a observé que les crédits mis en œuvre pour l'accomplissement des missions du ministère de la défense s'élèveraient, en 2006, à 47 milliards d'euros. Soulignant que la mise en œuvre de la réforme budgétaire marquait la fin des comparaisons annuelles d'évolution des moyens, elle a toutefois rappelé que les crédits alloués à la mission « Défense » augmentaient de 3,4 %

hors pensions, et de 2,2 % en incluant celles-ci, ce qui correspondait aux objectifs fixés par la LPM.

Mme Michèle Alliot-Marie a relevé que la LOLF permettait désormais au Parlement de disposer d'indicateurs d'efficience, de qualité des services et d'efficacité socio-économique pour mesurer les résultats obtenus par le ministère de la défense. Elle a noté que l'évolution de certains indicateurs mesurant la capacité de l'armée française à atteindre l'objectif « disposer d'une capacité extérieure », était suivie avec attention par les organismes internationaux tels que l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN). Elle a souligné que les indicateurs de performance de la mission « Défense » témoignaient de son souci de permettre une lecture fiable et aisée des performances du ministère de la défense. Elle a cité, à titre d'exemple, l'indicateur relatif à l'évolution des devis permettant d'évaluer la progression de l'objectif « mettre à disposition des armées des équipements en maîtrisant le coût ».

Mme Michèle Alliot-Marie, rendant hommage à M. Alain Lambert qui était l'un des initiateurs de la LOLF, a estimé que la réforme budgétaire était une chance pour la gestion publique et pour la défense. Elle a indiqué que sa mise en œuvre s'inscrivait dans la continuité de la stratégie ministérielle de réforme conduite depuis 2003.

Elle a relevé que cette stratégie reposait sur la clarification des responsabilités des différents acteurs du ministère de la défense, rappelant que la délégation générale pour l'armement (DGA) avait été réformée dans cette perspective et que les pouvoirs d'arbitrage du chef d'état-major des armées avaient été accrus en 2005 afin de lui permettre de devenir le coordinateur des chefs d'état-major des armées, et non plus le « primus inter pares ».

Mme Michèle Alliot-Marie a noté que la stratégie de réforme ministérielle avait également pour objectif d'accroître l'efficacité du ministère en mutualisant certains services, tels que celui des archives, avec la création, en 2004, du service historique de la défense, et celui des infrastructures regroupant les différents services constructeurs dont disposait jusqu'à présent chacune des armées.

Elle a précisé que la modernisation de son ministère s'appuyait sur la mise en œuvre de modes de gestion innovants, tels que la location de longue durée d'avions de transport, l'externalisation de certaines tâches et la signature de contrats de partenariats public-privé. Elle a souligné que, depuis 2002, les économies ainsi réalisées représentaient plus de 480 millions d'euros.

Enfin, à la demande de M. Jean Arthuis, président, Mme Michèle Alliot-Marie a souhaité rappeler devant la commission, les objectifs « lolfiens », c'est-à-dire conformes à l'esprit de la réforme budgétaire, qu'elle s'était fixées. Elle a constaté que le financement des surcoûts des opérations extérieures (OPEX) était prévu à hauteur de 250 millions d'euros par le projet de loi de finances pour 2006, soit près de la moitié du coût prévisionnel total

des interventions extérieures de la France. Elle s'est engagée à achever la budgétisation des OPEX dans le projet de loi de finances initiale pour 2007.

Elle a déclaré que la résorption des reports de crédits, dont le montant total dépassait 2 milliards d'euros en 2005, était engagée. Elle a indiqué que l'importance des crédits reportés d'une année à l'autre était due au mode de financement des OPEX. Elle a précisé que le ministère de la défense devait assurer le préfinancement du surcoût des OPEX en gestion jusqu'à l'adoption de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative. Elle a observé que les crédits ouverts en loi de finances rectificative, s'ils permettaient de lever les réserves mises sur les autres crédits du ministère, intervenaient cependant trop tardivement dans l'année pour permettre au ministère de consommer l'ensemble de ces crédits. Elle a noté que la pratique interdisant de dépenser plus que la dotation votée en loi de finances initiale par le Parlement, contribuait également à l'accroissement des crédits reportés à la gestion suivante.

Enfin, **Mme Michèle Alliot-Marie** a annoncé que l'externalisation de la gestion immobilière du ministère de la défense, qui avait été retardée en raison de la complexité de sa mise en œuvre, serait effective avant la fin de l'année 2006.

Elle a estimé que la réalisation de la LPM et de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) permettait d'inscrire l'effort de défense de la France dans la continuité. Elle a observé que cet effort permettait au ministère de la défense d'assurer la sécurité des Français et d'accroître la capacité de la France à œuvrer en faveur du règlement des conflits et du maintien de la paix, de développer des équipements nécessaires aux armées pour l'exercice de leur mission, tout en favorisant la recherche duale, et de contribuer à la croissance et à l'avenir de la France.

M. Jean Arthuis, président, a observé que les engagements pris par Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, s'inscrivaient dans la durée et n'auraient qu'assez peu d'effets en 2006. Il a toutefois salué la volonté du ministère d'améliorer progressivement la sincérité de son budget.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de mise en œuvre des financements innovants au sein du ministère de la défense, estimant que celui-ci était précurseur dans ce domaine. Il a rappelé que l'intérêt que suscitait le développement de financements non budgétaires devait être modéré par la nécessité de procéder à un examen rigoureux de leur efficacité.

Il s'est interrogé sur la mise en œuvre par le ministère de la défense d'un « service national adapté », destiné à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes peu qualifiés. Il a rappelé que le financement de ce projet ne relevait pas des crédits de la mission « Défense ».

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que le recours à un mode de financement innovant tendait à fournir aux armées les équipements nécessaires à l'exercice de leur mission pour lesquels aucun financement budgétaire n'était prévu. Elle a relevé que la signature d'un contrat de location à longue durée de matériels de transport aérien répondait aux besoins des armées dans l'attente des livraisons de l'avion A 400 M, garantissait la disponibilité de la flotte, et était moins onéreux qu'une location au cas par cas.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que cet exemple de financement innovant était probant, dans la mesure où il permettait de réaliser des économies tout en répondant plus efficacement aux besoins des armées.

Mme Michèle Alliot-Marie a insisté sur le coût que représentait le maintien en condition opérationnelle de matériels déjà anciens. Elle a noté que l'entretien des nouveaux matériels plus sophistiqués serait encore plus élevé. Elle a déclaré que le ministère de la défense étudiait la possibilité d'acheter non plus des matériels, onéreux à entretenir, mais des heures de disponibilité garanties. Elle a observé que la prochaine loi de programmation militaire débutant en 2009 devrait prendre en compte cet enjeu. Elle a indiqué que si les industriels risquaient d'accroître leurs coûts afin de s'adapter à cette évolution, des économies substantielles seraient réalisées sur la durée de la période de programmation grâce à la réduction de crédits nécessaires au maintien en condition opérationnelle. Elle a souhaité que le Parlement soit pleinement associé à la réflexion sur cette importante modification de la politique d'équipement du ministère de la défense.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptère était prometteuse et qu'elle permettrait de réaliser leur formation initiale à moindre coût, sur des hélicoptères banalisés, tout en préservant les hélicoptères militaires dont le nombre d'heures de vol était déjà significatif.

Elle a noté que la mise en œuvre des financements innovants se heurtait parfois à des obstacles, comme cela avait été le cas pour les frégates multimissions (FREMM) et l'externalisation des logements des gendarmes. Elle a rappelé que le financement budgétaire des FREMM allait coûter un milliard d'euros de plus que le projet de financement innovant.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que le projet « défense, deuxième chance », proche du service militaire adapté mis en œuvre dans les départements d'outre-mer, devait concerner, chaque année, près de 20.000 jeunes dont l'échec scolaire, professionnel ou social, était décelé lors de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD). Elle a ajouté que ces jeunes pourraient être accueillis, sur la base du volontariat, dans des structures spécifiques pour une durée d'un an renouvelable une fois afin de bénéficier d'une remise à niveau scolaire et comportementale, assortie d'un apprentissage professionnel. Elle a annoncé que les bénéficiaires de ce dispositif se voyaient attribuer une allocation de 300 euros mensuels, dont la

moitié était capitalisée afin de leur être versée à l'issue de leur contrat et de favoriser ainsi leur réinsertion.

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que les locaux accueillant ces jeunes étaient soit d'anciens bâtiments du ministère de la défense, devenus inutiles depuis la fin de la conscription, soit des locaux mis à disposition par les collectivités territoriales, soit dans le cas du premier centre ouvert à Montry, un ancien centre régional d'éducation physique et sportive (CREPS). Elle a précisé que le financement de ce programme de réinsertion était assuré par les crédits du ministère de la cohésion sociale et par une contribution de l'Union européenne et des collectivités territoriales volontaires. Elle a donné l'assurance que le ministère de la défense apportait un soutien logistique à cette action en fournissant du personnel d'encadrement, l'objectif étant de permettre à des militaires à la retraite, distingués pour leur capacité pédagogique, de signer un contrat complémentaire afin de gérer les centres d'accueil, en collaboration avec le personnel de l'éducation nationale et quelques officiers en activité.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial de la mission « Défense », s'est félicité du respect des objectifs de la LPM et du montant des économies réalisées par le ministère de la défense grâce à une gestion efficace des dépenses publiques depuis 2002. Il a souhaité savoir si la résorption des 2,8 milliards d'euros de crédits reportés se traduirait par un montant de dépenses militaires supérieur à la dotation votée en loi de finances initiale jusqu'en 2007.

Mme Michèle Alliot-Marie a confirmé que jusqu'à la résorption complète des crédits reportés, le ministère de la défense serait autorisé à dépasser l'autorisation budgétaire du Parlement.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial de la mission « Défense », a rappelé que le budget de la mission « Défense » était l'un des plus importants budgets d'équipement de l'Etat et qu'il était le seul à disposer d'un programme dédié à l'investissement. Il s'est demandé comment étaient rendus les arbitrages permettant la répartition des crédits entre le maintien en condition opérationnelle et l'acquisition de nouveaux matériels. Il a souligné que la LPM pour les années 2003 à 2008 semblait avoir sous évalué les besoins du maintien en condition opérationnelle. Il a estimé qu'il existait un problème « de soudure » entre la livraison des nouveaux matériels et la fin de vie des équipements existants, problème qui démontrait toute l'importance du maintien en condition opérationnelle. Il a souhaité savoir si le ministère se trouvait d'ores et déjà confronté au dilemme d'avoir à choisir entre l'entretien de matériels vieillissants et l'acquisition de nouveaux équipements.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial de la mission « Défense », s'est réjoui de l'importante augmentation des crédits consacrés aux études amont.

Il s'est demandé si les retards sur les calendriers prévisionnels de livraison de certains équipements tels que les hélicoptères Tigre et NH 90 ou

les chars Leclerc avaient des causes essentiellement financières ou si la qualité des prestations des industries de l'armement devait être mise en cause.

Enfin, il a souhaité savoir où en était le rapprochement industriel de DCN SA et de la société Thalès et quelles étaient les perspectives de GIAT-Industries.

M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense », a voulu connaître l'appréciation de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur le rattachement des crédits de la gendarmerie nationale à la mission interministérielle « Sécurité ». Il a souhaité obtenir des précisions sur les nouvelles modalités de formation des gendarmes, et notamment sur les coopérations prévues avec les armées dans ce domaine. Il s'est demandé si la gestion du logement des gendarmes, des dépenses d'informatique et de système de communication de la gendarmerie relevaient toujours de la mission « Défense ». Il s'est inquiété de la façon dont la compatibilité des équipements informatiques et de communication de la gendarmerie était assurée, tant avec les forces de la police nationale qu'avec les armées.

M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense », s'est interrogé sur les perspectives d'évolution de la réserve militaire et a demandé si des mesures spécifiques étaient prévues afin d'en renforcer l'attractivité.

Estimant que l'action sociale du ministère de la défense devait être adaptée aux besoins d'une armée professionnelle, il a souhaité savoir quels étaient les projets du ministère dans ce domaine.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la mission « Sécurité », s'est demandé si des audits étaient prévus afin d'évaluer et d'améliorer les performances du ministère de la défense. Il a souhaité obtenir des précisions sur les projets conduits par l'agence européenne de défense (AED). Enfin, il a voulu connaître l'état de réalisation de la LOPSI et s'est interrogé sur la nécessité d'adapter ses objectifs, notamment en termes de création d'emploi, à la montée de l'insécurité.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », a rappelé que les anciens combattants étaient au nombre de 1,417 million et que les assujettis au régime de pensions des anciens combattants représentaient 2,4 millions de personnes. Il a indiqué que la question de la revalorisation des pensions se posait, tant pour les anciens combattants que pour les conjoints survivants, précisant qu'une augmentation d'un point des retraites des anciens combattants coûtait 18 millions d'euros par an.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial pour avis de la mission « Sécurité civile » au nom de la commission des lois, a souhaité savoir comment était prise en compte la montée de la menace terroriste.

M. Jean Arthuis, président, a demandé à Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, si les modalités de « copilotage » de missions interministérielles dont elle avait la charge étaient définies.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que la direction partagée des missions interministérielles « Sécurité » et « Recherche et enseignement supérieur » ne posait aucune difficulté et qu'elle serait donc présente avec les autres ministres concernés lors de l'examen des crédits de ces missions devant le Parlement.

Elle a observé que la LPM était déjà largement formalisée lorsqu'elle avait pris ses fonctions et qu'elle n'avait pu, en conséquence, obtenir l'augmentation des crédits de maintien en condition opérationnelle qu'elle estimait nécessaire. Elle a relevé la pertinence de l'analyse de M. Yves Fréville, rapporteur spécial, sur la difficulté qu'il y avait à privilégier le maintien en condition opérationnelle au détriment des nouvelles acquisitions, ces deux postes budgétaires entrant en concurrence tout en étant complémentaires.

Mme Michèle Alliot-Marie a constaté que la révision annuelle des référentiels de la LPM avait permis de dégager des marges de manœuvre réduites permettant de maintenir un niveau relativement suffisant de crédits alloués au maintien en condition opérationnelle des équipements des armées et d'améliorer, ainsi, leur disponibilité. Elle a ajouté que, depuis 2002, les taux de disponibilité et d'activité des équipements des armées avaient augmenté. Elle a indiqué que l'indisponibilité des appareils de l'armée de l'air avait été ramenée de dix jours à un jour, que le taux de disponibilité globale des bâtiments de la marine nationale avait progressé de 10 %. Elle a remarqué que les taux de disponibilité des équipements de l'armée de terre restaient très variables en raison de la diversité du degré d'obsolescence des matériels et de leur surutilisation, au regard de leur potentiel, dans le cadre des OPEX. Elle a souligné que les équipements utilisés en OPEX avaient un taux de disponibilité de 92 %, ce qui était considérable étant donné le nombre d'OPEX auxquelles participait la France.

Elle a considéré que les retards de livraison des hélicoptères Tigre et NH 90 et des chars Leclerc tenaient plus à des problèmes industriels et techniques qu'à des problèmes financiers. Elle a déploré cette situation, regrettable, tant pour le bon fonctionnement des armées que pour le développement des exportations françaises. Elle a affirmé que le ministère de la défense veillait avec la plus grande attention, à éviter tout nouveau dérapage en soumettant les sociétés concernées à un suivi quasi-journalier.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé que la restructuration de GIAT-Industries était désormais sur la bonne voie. Elle a précisé que le ministère de la défense avait tenu ses engagements en termes d'apports de crédits, d'implantation des unités de production sur le territoire et de gestion sociale des personnels. Elle a regretté que tous les partenaires engagés dans la restructuration de cette entreprise n'aient pas honoré aussi scrupuleusement

leurs obligations. Elle a souhaité que soit définie une politique de développement novatrice et ambitieuse pour GIAT-Industries, première étape indispensable à la mise en œuvre de partenariats européens.

Mme Michèle Alliot-Marie a jugé que la transformation de DCN en société anonyme était une pleine réussite. Elle a considéré que le rapprochement de DCN-SA avec la société Thalès constituait un projet industriel solide, préfigurant le développement d'une industrie de l'armement naval européenne. Elle a estimé que la consolidation des industries d'armement au niveau européen était indispensable pour faire face à la concurrence des pays de l'Asie du sud-est, et a indiqué que la collaboration entre Thalès et DCN-SA devrait être précisée prochainement.

Elle a assuré que les crédits relatifs à la formation, à la logistique, au logement, aux systèmes informatiques et aux systèmes de communication de la gendarmerie nationale étaient inscrits au sein de la mission « Défense ». Elle a indiqué qu'elle veillait à la compatibilité des équipements de la gendarmerie avec ceux de la police nationale d'une part, et des armées, d'autre part.

Elle a rappelé qu'elle portait une attention particulière à la « remilitarisation » de la gendarmerie nationale, à travers la réouverture des grandes écoles militaires destinées aux officiers de gendarmerie, et la participation d'escadrons de gendarmes aux OPEX, notamment en Côte d'Ivoire. Elle a précisé qu'elle souhaitait que tous les officiers de gendarmerie aient pris part à une OPEX à l'horizon 2010.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé que la gendarmerie nationale avait vocation, dans les OPEX, à gérer les situations de fin de crise et à canaliser les foules. Elle a souligné l'importance symbolique pour les populations concernées du « passage de l'uniforme kaki » de l'armée de terre à l'uniforme bleu « de la gendarmerie ». Elle s'est déclarée réticente quant aux projets de spécialisation d'unités de l'armée de terre dans la gestion des situations de fin de conflits qui relevaient de la compétence de la gendarmerie nationale.

Elle a observé que la réserve militaire constituait un soutien indispensable à l'armée active en comblant certaines de ses lacunes. Elle a souhaité renforcer son attractivité en créant de véritables « filières d'emplois réservistes », en reculant la limite d'âge des réservistes, en offrant aux volontaires de participer aux OPEX et en développant une nouvelle forme de « réserve opérationnelle citoyenne ». Elle a précisé que cette dernière permettrait aux réservistes qui le souhaitaient d'intervenir, aux côtés des « forces d'active » pour mettre en place le soutien à la reconstruction du pays concerné. Elle a considéré que les chefs d'entreprise réservistes pourraient être intéressés par les perspectives économiques qui leur échappaient aujourd'hui largement, tout en contribuant ainsi à renforcer l'image de la France.

Mme Michèle Alliot-Marie a observé que le recrutement de personnels civils s'améliorait et que la gestion de cette catégorie de personnels

pouvait évoluer, en accord avec les syndicats, afin de mettre en place un système de formation permanente directement lié aux perspectives de promotion interne. Elle a souligné que cette évolution permettrait de combler les besoins en personnels techniques qualifiés des armées.

Elle a noté que le service de santé des armées bénéficierait, en 2006, de la création de 20 postes supplémentaires et, qu'à la fin de la période de programmation actuelle, les effets de la suppression de la conscription ne seraient plus perceptibles.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que le projet de loi de finances pour 2006 prévoyait une augmentation des crédits destinés à l'amélioration de la situation des personnels militaires et civils. Elle a précisé que la construction de nouvelles crèches était indispensable. De plus, elle a observé que, pour répondre aux attentes des personnels, l'extension du bénéfice de certaines prestations sociales aux signataires d'un pacte civil de solidarité (PACS) pouvait être accordée, à condition que le PACS ait été signé trois ans auparavant.

Elle a annoncé que deux audits étaient prévus sur des crédits du ministère de la défense : l'un sur la gestion des centres payeurs des armées et l'autre sur le délai de traitement des pensions militaires des armées.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si ces audits permettraient de réaliser des économies substantielles.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé que d'importantes économies pourraient être dégagées grâce à la réforme des centres payeurs, à condition que certaines règles et procédures comptables soient assouplies. Elle a souligné, que pour les OPEX, l'achat de matériels sur place reviendrait moins cher que son envoi depuis la France s'il était autorisé, et que le rapatriement obligatoire de tous les équipements utilisés en OPEX représentait ainsi souvent un coût supérieur à la valeur de ces derniers.

Elle a annoncé que l'Agence européenne de défense (AED) disposait désormais de locaux, de personnels et de son propre budget. Elle a déclaré que les premiers dossiers de l'agence portaient sur le domaine spatial, les drones et les avions ravitailleurs. Elle a insisté sur la nécessité de doter l'agence européenne d'armement d'un réel projet de développement, celui-ci étant toutefois conditionné à la participation financière effective de tous les partenaires concernés.

S'agissant de la LOPSI, **Mme Michèle Alliot-Marie** a regretté que sa réalisation n'ait pas été encadrée par des objectifs annuels. Elle a affirmé qu'un effort particulier serait fait en 2006 afin de garantir la pleine exécution de cette loi grâce à l'attribution de 200 millions d'euros supplémentaires pour les équipements et la création de 2.000 postes de gendarmes. Elle a considéré que les créations de postes prévues par la LOPSI correspondaient au besoin de renforcer la sécurité nationale dans un contexte de montée des menaces terroristes.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé qu'une revalorisation des pensions des anciens combattants n'aurait de sens que si elle s'élevait à deux points, ce qui représentait 40 millions d'euros. Rappelant que les crédits figurant dans la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » étaient très contraints, elle a indiqué qu'il semblait difficile de trouver de nouvelles marges de manœuvre.

Enfin, elle a rappelé que la lutte contre le terrorisme était une préoccupation majeure du ministère de la défense qui mobilisait pour cela tous ses services de renseignement. Elle a souligné que la marine nationale exerçait une activité importante de surveillance des côtes, et que l'armée de l'air était en niveau d'alerte rouge, c'est-à-dire qu'elle pouvait garantir le décollage d'un avion d'intervention deux minutes après en avoir reçu l'ordre afin de réaliser l'interception nécessaire dans un laps de temps n'excédant pas dix minutes. Elle a rappelé, de plus, que l'armée et la gendarmerie nationale participaient très activement au plan Vigipirate.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », a souhaité obtenir des précisions sur la mise en œuvre du projet « Sécoia » visant à l'élimination des obus chimiques de la première guerre mondiale, collectés notamment dans le nord de la France.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que les difficultés ayant retardé la mise en œuvre de ce projet avaient été analysées, la société Thalès ayant fourni les efforts nécessaires.

M. Gérard Longuet a souhaité savoir combien de personnels du ministère de la défense encadreraient les 20.000 jeunes bénéficiant du projet « défense deuxième chance ».

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que le centre de Montry disposait de cinq personnels militaires en activité. Elle a précisé que 10.000 encadrants devraient participer à la mise en œuvre du projet d'insertion des jeunes en difficulté et que seuls quelques dizaines d'officiers seraient mobilisées.

M. Jean Arthuis, président, revenant sur la problématique de la sous-traitance, a souhaité attirer l'attention de Mme Michèle Alliot-Marie sur le risque que les marchés passés par son ministère favorisent, de fait, des sous-traitants privilégiant l'« outsourcing » hors des frontières. Il a souhaité savoir si le ministère pouvait évaluer l'impact de son activité économique sur la localisation des emplois en France.

Mme Michèle Alliot-Marie s'est déclarée favorable à la mise en œuvre d'une inspection ou d'une enquête sur ce sujet essentiel pour le développement de la France et très complexe.

M. Jean Arthuis, président, a vivement remercié Mme Michèle Alliot-Marie pour la clarté et la précision de son intervention.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 17 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Défense ».

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a précisé qu'il avait rencontré, avec **M. François Trucy, rapporteur spécial**, les chefs d'état-major, les responsables de programmes et les responsables de certains budgets opérationnels de programme (BOP) dans le cadre de la préparation de l'examen de la mission « Défense ». Il a rappelé que le budget de la mission « Défense » s'élevait, en crédits de paiement, à 36,061 milliards d'euros, pensions incluses. Il a souligné que cette mission était le premier budget d'investissement de l'Etat, regroupant 78,6 % du total des crédits du titre 5 du budget général pour 2006. Il a ajouté que ces crédits d'investissement étaient regroupés à hauteur de 83,6 % dans le programme « Equipement des forces » de la mission « Défense ».

Il a observé que la définition des programmes de la mission « Défense » avaient suscité de vifs débats, menant au rejet d'une maquette budgétaire s'appuyant sur une répartition organique des crédits, inadaptée à l'accroissement de l'« interarmisation », d'une part, et d'une maquette basée sur une répartition par grandes fonctions de l'armée, telles que la dissuasion, la projection des forces et la prévention d'autre part. Il a indiqué que le découpage retenu se caractérisait par le maintien de la distinction entre deux programmes majeurs, l'un dédié à l'équipement et l'autre au fonctionnement.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a noté que le programme 146 « Equipement des forces », essentiellement dédié aux équipements neufs, était doté de 10,61 milliards d'euros. Il a précisé que ce programme concernait des matériels dont la durée de vie pouvait aller jusqu'à 50 ans, soit 10 années de conception, 30 années d'utilisation, et 10 années de démantèlement dans le cas des matériels nucléaires.

Il a rappelé que le programme 178 « Préparation et emploi des forces » regroupait les crédits de personnel et les crédits dédiés au maintien en condition opérationnelle des matériels. Il a constaté que la sophistication accrue des nouveaux équipements avait pour corollaire un coût de maintenance plus élevé.

Il a observé que deux programmes « annexes » complétaient la mission « Défense ». Il a relevé que le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » était dirigé par le secrétaire général pour l'administration et regroupait les crédits relatifs à l'administration générale, aux dépenses informatiques et à l'infrastructure. Il a évoqué l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement, visant à

transférer près de 600 millions d'euros de ce programme au bénéfice du programme « Gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « Sécurité ». Il a constaté que 200 millions d'euros alloués aux activités militaires de la gendarmerie étaient maintenus au sein du programme 212.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » regroupait des politiques publiques assez disparates, allant du renseignement militaire aux études amont, gérées par la délégation générale pour l'armement (DGA).

Il a expliqué que la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'était accompagnée d'une réforme en profondeur des structures du ministère de la défense et s'en est félicité. Il a observé qu'aux termes de cette réforme, les attributions du chef d'état-major des armées (CEMA) étaient renforcées, sa position d'autorité hiérarchique des chefs d'état-major des armées étant affirmée, et sa compétence étendue à la cohérence organique des armées, et non à leur seul emploi opérationnel. Il a observé qu'en tant que responsable du programme 178, le CEMA gérait les crédits relatifs à la préparation et à l'emploi des forces, les majors généraux de chaque armée étant responsables des budgets opérationnels de programmes afférents.

Il a rappelé que le programme « Equipement des forces » était codirigé par le CEMA et le délégué général pour l'armement selon des modalités fonctionnelles adaptées.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a remarqué qu'en l'absence de présentation des devis globaux des programmes d'armement le budget de la mission « Défense » n'était pas lisible à moyen terme. Il a relevé que ce type d'information était légitimement couvert par la classification « secret défense ».

Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 2006 permettait de respecter les objectifs définis par la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Il a considéré qu'à l'approche du terme de la période de programmation, la visibilité des engagements financiers du ministère de la défense, à moyen terme, diminuait. Il a suggéré que la France, à l'instar de ses partenaires européens, adopte un mode de programmation militaire triennal glissant. Il a estimé, de plus, que la diminution du coût des programmes d'armement n'était possible que dans le cadre de coopérations européennes, ce qui plaidait d'ailleurs pour l'adaptation du système de planification des dépenses militaires.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a ensuite souligné la difficulté d'évaluer la performance de la mission « Défense », en expliquant que les indicateurs de performance financière ne prenaient tout leur sens que lorsqu'ils étaient mis en regard d'indicateurs « d'activité militaire ». Il a donné, pour exemple, le taux de maintien en condition opérationnelle des matériels militaires démontrant qu'il pouvait être différent de la capacité opérationnelle

effective des équipements, qui seule permettait de juger de l'efficacité réelle des armées. Il a souhaité, en conséquence, que des indicateurs de type « militaro-militaire » complètent la présentation de la performance des programmes de la mission « Défense ».

Il a également observé que les indicateurs du programme « Equipement des forces », basés par exemple sur le « passage de jalons », c'est-à-dire le rythme de réalisation des différentes étapes d'un équipement militaire, ne permettaient pas d'évaluer la performance de la DGA. Il a considéré que celle-ci devrait être mesurée par la capacité de la DGA à négocier les devis avec les industries d'armement, et à mettre en œuvre des coopérations européennes, permettant des fabrications en série, moins coûteuses que les productions unitaires, comme dans le cas des frégates européennes multi-missions (FREMM).

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a rappelé que l'existence d'un monopole bilatéral entre un industriel, seul « vendeur », et l'armée, seule « cliente », d'une part, et d'information asymétrique ou imparfaite, lorsque l'industriel en disposait de façon exclusive, d'autre part, rendait complexe l'évaluation de la performance économique des investissements de défense.

Il a indiqué que la mission « Défense » était inscrite dans une dimension pluriannuelle, en raison de la durée de vie des équipements militaires. Il a estimé que le remplacement des autorisations de programme par des autorisations d'engagement était un enjeu pour cette mission. Il a souligné que la notion d'autorisation d'engagement était plus restrictive, dans la mesure où celle-ci correspondait à des dépenses susceptibles d'être non seulement affectées, mais aussi engagées dans l'année. Il a regretté que les échéanciers de réalisation des programmes d'armement ne figurent plus dans le « bleu défense » annexé au projet de loi de finances pour 2006, et a souhaité que la composition de ce document budgétaire soit modifiée en ce sens.

Il a précisé qu'à la fin de l'année 2005, le montant des autorisations de programme non engagées atteignait 8,4 milliards d'euros, dont 5,3 milliards d'euros étaient « affectés », c'est-à-dire qu'ils avaient reçus le visa du contrôleur financier, et devraient donc être « reportés » en 2006, par l'ouverture d'autorisations d'engagement pour un montant équivalent. Il a indiqué que 3,1 milliards d'euros n'étaient pas « affectés », dont 1,1 milliard d'euros ouvert au titre du programme Barracuda.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a observé que le ministère de la défense souhaitait le report de 6,4 milliards d'euros d'autorisations de programme non engagés, dont près de 3 milliards d'euros au titre du programme « Equipement des forces ».

Il a ajouté que le montant des reports de crédits de paiement, non consommés et non annulés à la fin de l'année 2004, s'élevait à 2,8 milliards d'euros. Il a constaté que cette « bosse des reports de crédits » avait, selon le ministère de la défense, trois causes : la non-consommation de 0,8 milliard d'euros au titre de la LPM pour les années 1997 à 2002, la non-budgétisation

des opérations extérieures (OPEX) et l'application de la « norme de dépense », c'est-à-dire l'interdiction de dépenser plus que le montant des crédits votés en loi de finances initiale, malgré l'abondement des fonds de concours, et l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a noté que le ministère de la défense avait reçu l'autorisation de ne plus respecter la « norme de dépense » dès 2005, et que la ministre de la défense, Mme Michèle Alliot-Marie, avait pris l'engagement lors de son audition par la commission des finances, le 25 octobre 2005, de résorber la « bosse des reports de crédits » avant la fin de l'année 2007. Il a ajouté que l'article 57 du projet de loi de finances pour 2006 prévoyait une mesure dérogatoire afin de reporter les crédits de paiement non consommés en 2005 dans une proportion supérieure à la limite globale de 3 % des crédits initiaux, inscrits sur un même titre d'un programme, définie par la LOLF.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que la justification au premier euro des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme 146 « Equipement des forces » devait être améliorée. Il a présenté la synthèse des engagements financiers de l'Etat pour les grands programmes d'équipement militaires en cours, indiquant, qu'avant 2005, 128,37 milliards d'euros avaient été engagés à ce titre, puis 10,816 milliards d'euros en 2005. Il a observé que, pour 2006, les autorisations d'engagement demandées s'élevaient à 12,534 milliards d'euros, dont 9,5 milliards d'euros prévus par le projet de loi de finances pour 2006, et 3 milliards d'euros au titre des reports de 2005. Il a noté que le coût total des engagements financiers du ministère de la défense, relatifs aux programmes d'équipement en cours, atteindrait 151,9 milliards d'euros à la fin de l'année 2006.

Il a précisé que les sommes payées au titre des programmes d'équipement en cours s'élevaient, avant 2005, à 96,275 milliards d'euros, et à 8,967 milliards d'euros en 2005. Il a rappelé qu'en 2006 les crédits de paiement atteindraient 9,599 milliards d'euros, et que 37 milliards d'euros devraient donc être ouverts après 2006 afin de financer le coût total des programmes en cours de réalisation.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a rappelé que les crédits de la mission « Défense » respectaient les objectifs fixés par la LPM, pour la quatrième année consécutive. Il a souligné l'effort réalisé par le ministère de la défense pour mettre en œuvre la LOLF, tout en estimant que des améliorations pourraient être apportées à la présentation du « bleu défense » dans les années à venir.

Il a salué la politique de rationalisation des dépenses menée par le ministère de la défense au titre de la stratégie ministérielle de réforme et des externalisations. Il a précisé que 415 millions d'euros avaient ainsi été économisés, de 2003 à 2005, et que la réduction des dépenses devrait être poursuivie en 2006, pour atteindre 86 millions d'euros. Il a ajouté que les économies prévues pour l'année prochaine proviendraient notamment de

l'externalisation de la gamme commerciale des véhicules du ministère de la défense et de l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptère à Dax.

Il a rappelé que les pensions de retraite militaires bénéficiaient à 508.000 personnes, pour un montant de 6.666 millions d'euros. Il a précisé que cette somme excluait les pensions « cristallisées », versées aux ressortissants des ex-territoires français, soit 33 millions d'euros concernant 52.920 pensionnés.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué que la part des dépenses françaises de défense dans le PIB était très inférieure à celle des principaux partenaires européens de la France, exception faite de l'Allemagne. Il a estimé que si le budget de la défense n'était pas augmenté, pour atteindre 3 % du PIB, il serait très difficile de tenir les obligations internationales de la France et les objectifs fixés par la LPM, dans les années à venir.

Il a ensuite observé que le plafond d'emploi ministériel était de 334.204 équivalents temps plein travaillé (ETPT), dont 255.455 militaires et 78.749 personnels civils. Il a souligné que le sous-effectif par rapport aux objectifs fixés par la LPM s'élevait à 3 % des personnels.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a constaté que la mission « Défense » représentait l'essentiel des investissements de l'Etat et qu'à ce titre, le ministère de la défense était le premier acheteur public, avec 67 % des marchés publics de l'Etat, concernant 10.000 entreprises et 2 millions de salariés dont 176.000 dans les industries de l'armement.

Il a ensuite souligné que les dépenses de personnel de la présente mission s'élevaient à 17,829 milliards d'euros en 2006, soit une diminution de 1,32 % par rapport à 2005. Il a indiqué que les dépenses de fonctionnement progressaient de 7,62 % par rapport à 2005, pour s'établir à 7,327 milliards d'euros. Il a relevé que cette augmentation tenait au fort accroissement des dépenses d'entretien programmé des matériels et de la dotation en carburants, soit respectivement 9,5 % et 8,2 %. Il a considéré que la dotation en carburants semblait sous-évaluée par rapport aux besoins des armées et qu'il serait sans doute nécessaire d'ouvrir des crédits supplémentaires, à ce titre, en loi de finances rectificative.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a relevé que les mises en réserve de crédits en début d'exécution budgétaire, prévues par l'article 1 de la LOLF, s'exerceraient sur 2 % des crédits, soit 0,1 % des dépenses du titre 2 et 5 % de celles des autres titres.

En ce qui concerne les OPEX, il a rappelé que l'absence de budgétisation de leurs surcoûts expliquait en grande partie la formation de la « bosse des reports de crédits » précitée. Il s'est félicité de l'engagement pris par la ministre de la défense, Mme Michèle Alliot-Marie, lors de son audition devant la commission des finances, le 25 octobre 2005, de budgétiser intégralement les surcoûts des OPEX dans le projet de loi de finances pour 2007.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a expliqué que les auditions qu'il avait menées lui avaient permis d'appréhender plus concrètement le taux de disponibilité des matériels, qui devait être mis en regard de la variété d'obsolescence des différents parcs d'équipement militaire et de la disponibilité à 100 % des matériels utilisés en OPEX.

Il a observé que les crédits destinés au financement de la réserve augmentaient pour atteindre 110 millions d'euros. Il a salué la création d'un crédit d'impôt en faveur des employeurs de réservistes, prévu par le projet de loi accroissant l'efficacité de la réserve militaire, en instance de deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Enfin, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a indiqué que le service de santé des armées (SSA) semblait sortir de la grave situation de sous-effectif dans laquelle l'avait plongé la suppression de la conscription. Il a noté que le sous-effectif en médecins avait été ramené à 10 postes en 2005.

Il a précisé que le SSA contribuait largement au bon déroulement des OPEX, dans la mesure où il leur consacrait l'équivalent du personnel d'un hôpital militaire par an. Il a ajouté que le SSA devait faire face à deux défis importants pour son avenir : la féminisation des professions médicales qui, si elle devait être saluée, pourrait à l'avenir poser un problème de fidélisation des femmes médecins au SSA, d'une part, et la perspective du passage à la tarification à l'activité, d'autre part. Il a rappelé que 44 % du budget du SSA était constitué par la dotation de la caisse nationale d'assurance maladie au titre de sa participation au service public de santé. Il a considéré que le passage à la tarification à l'activité rendra patente l'importance de l'effort consenti par le SSA au titre de sa participation aux OPEX.

M. Jean Arthuis, président, a remercié les rapporteurs spéciaux pour la clarté de leur présentation des crédits de la mission « Défense », qui illustre tout l'intérêt de la LOLF. Il s'est demandé si l'état des équipements militaires était satisfaisant et quelle était la qualité des prestations fournies par les industries d'armement.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a rappelé que, de 1995 à 2001, la part des dépenses de la défense, hors pensions et hors gendarmerie, était revenue de 2 % à 1,65 % du PIB. Il a observé que la professionnalisation concomitante des armées avait conduit à sanctuariser les dépenses de personnel, au détriment des crédits destinés à l'entretien programmé du matériel. Il a constaté que lors de la séparation des activités étatiques et des activités industrielles militaires, qui avait abouti à la création des sociétés anonymes d'armement, le maintien en condition opérationnelle des matériels avait souffert d'une certaine désorganisation. Il a estimé que la situation avait été alarmante dans ce domaine, le taux de disponibilité des équipements baissant gravement, mais que depuis 2002, la situation s'améliorait très rapidement.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé s'il ne fallait pas désormais situer l'effort de défense au niveau européen plutôt qu'au niveau national.

M. Roger Karoutchi a affirmé, qu'en ce domaine, comme dans d'autres, des choix devraient être faits.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a considéré que la définition d'un modèle européen de défense était un enjeu essentiel, qui aurait sans doute des répercussions importantes sur les orientations de la prochaine loi de programmation militaire.

M. Philippe Dallier a demandé des précisions sur les économies réalisées grâce à l'externalisation de la gestion des véhicules de l'armée.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué que l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale devait permettre de réaliser 23 millions d'euros d'économie en année pleine, grâce au redéploiement de 911 ETPT sur les 1.180 ETPT actuellement dédiés à la fonction « véhicules ».

M. Jacques Baudot a rappelé que le rapport entre les pensions militaires et les pensions « cristallisées », c'est-à-dire les pensions militaires d'invalidité pour les ayants cause des anciens combattants des anciennes colonies, était de 1 à 25.

M. Roger Besse s'est demandé quels effets la fin de la conscription avait eus sur les délégations militaires départementales.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a estimé qu'il serait intéressant de demander un recensement de ces délégations.

M. Roger Karoutchi a rappelé que 2,5 millions d'hectares d'emprises militaires étaient inutilisés en Ile-de-France, et s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles le ministère de la défense n'accélérait pas leur cession.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a indiqué que le coût de la dépollution de ces terrains était parfois supérieur à leur valeur immobilière.

A l'invitation de M. Yves Fréville et de M. François Trucy, rapporteurs spéciaux, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Défense » pour 2006.

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » tels qu'amendés à l'Assemblée nationale, puis adopté l'article 75 *quater* relatif à la responsabilité pécuniaire des militaires.

ANNEXE 1

CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE D'ARMÉE 2015

Le modèle d'armée 2015, c'est-à-dire un cadre général de grands objectifs et de moyens réalisables à cet horizon, répond à une **analyse stratégique** approfondie qui constate des tendances de fonds, notamment **l'absence de menace militaire directe** à proximité de nos frontières, l'existence d'une **instabilité dangereuse** capable de dégénérer rapidement en de multiples points du globe et pouvant amener à contribuer à une **intervention militaire extérieure** au sein des coalitions, **l'accroissement des risques** dus à la **prolifération d'armes de destruction massive** et l'apparition possible de menaces asymétriques, dont le **terrorisme**.

L'actualisation de ce modèle d'armée **au sein de la loi de programmation** militaire pour les années 2003 à 2008 s'articule autour des **quatre axes suivants** :

- renforcer les moyens de commandement, de renseignement et d'appréciation de situation ;
- réduire le déficit capacitaire pour la projection et la mobilité des forces ;
- accroître les capacités d'action et de frappes dans la profondeur ;
- renforcer les moyens de protection face à l'augmentation des menaces liées à la prolifération des armes de destruction massive.

Le modèle d'armée 2015 doit permettre à la France de tenir un **rôle de nation-cadre** au sein d'une coalition, ce qui se traduit par des objectifs d'engagements pour chaque armée :

- **L'armée de terre** doit pouvoir engager :

- soit jusqu'à **20.000 hommes**, simultanément et sans limitation de durée sur plusieurs théâtres, que ce soit dans le cas d'une opération nationale (1.000 à 5.000 hommes) ou dans celui d'une opération européenne (12.000 à 15.000 hommes). Ce niveau peut être porté jusqu'à 26.000 pour une période limitée à une année, pour tenir compte d'un taux d'activité moyen des unités n'excédant pas quatre mois de déploiement annuels ;

- soit plus de **50.000 hommes**, sans relève, pour prendre part à un conflit majeur dans le cadre de l'Alliance atlantique.

- **La marine** doit pouvoir engager une force navale comprenant le groupe aéronaval et son accompagnement, un **groupe amphibie** capable de projeter un groupement de type blindé léger de **1.400 hommes**, ainsi que des **sous-marins nucléaires d'attaque** ;

- **L'armée de l'air** doit pouvoir engager une force aérienne de combat constituée d'une **centaine d'avions de combat** (dont soixante-quinze peuvent être engagés dans une opération européenne) et les **ravitailleurs** associés, un **groupe de transport** capable de projeter 1.500 hommes à 5.000 kilomètres en trois jours ainsi que les moyens de commandement, de conduite, de détection et de contrôle aérien et les bases aériennes nécessaires ;

- **La gendarmerie**, en application des décisions des Conseils européens en matière de développement de capacités de police, doit pouvoir engager un contingent d'un volume de **600 gendarmes à l'extérieur des frontières dans des opérations de soutien et de rétablissement de la paix** ainsi que les éléments spécialités et d'accompagnement des forces.

Source : loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008

ANNEXE 2

**LA RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOI PAR PROGRAMME
ET PAR CATÉGORIE DE PERSONNEL**

Répartition du plafond d'emploi par programme et par catégorie de personnel

	Officiers	Sous-officiers	Milit. du rang	Volontaires	Total Militaires	A*	B*	C*	Ouvriers d'état	Total Civils	Total Défense
Programme 144	2 748	1 869	123	73	4 813	1 293	999	2 114	162	4 568	9 381
Programme 178 action 2 TERRE	13 514	42 483	68 951	1 888	126 836	1 177	3 123	10 339	12 226	26 865	153 701
Programme 178 action 3 MARINE	4 767	26 576	8 744	1 567	41 654	552	1 105	2 845	4 456	8 958	50 612
Programme 178 action 4 AIR	6 570	32 580	16 379	1 378	56 907	517	1 000	1 945	5 119	8 581	65 488
Programme 178 action 5 S/A 80 SANTE	4 093	5 215	296	303	9 907	182	867	2 771	2 252	6 072	15 979
Programme 178 autres actions	2 537	4 166	1 755	49	8 507	315	471	996	1 428	3 210	11 717
Total Programme 178	31 481	111 020	96 125	5 185	243 811	2 743	6 566	18 896	25 481	53 686	297 497
Programme 212	1 032	1 247	129	158	2 566	1 223	2 161	2 817	1 699	7 900	10 466
Programme 146	2 396	1 542	124	203	4 265	3 005	2 822	2 025	4 743	12 595	16 860
TOTAL	37 657	115 678	96 501	5 619	255 455	8 264	12 548	25 852	27 342	78 749	334 204

*Catégories d'emploi du corps civil.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

ANNEXE 3

L'ÉVOLUTION DES PENSIONS

1- Evolution des bénéficiaires des pensions de retraite des militaires

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AYANTS DROIT	339 911	342 610	347 012	351 161	354 582	356 328	358 911	356 000	352 000
AYANTS CAUSE	155 022	155 254	156 861	158 182	156 834	156 855	157 841	157 000	156 000
TOTAL	494 933	497 864	503 873	509 343	511 416	513 183	516 752	513 000	508 000

2 – Evolution des bénéficiaires des pensions de retraite des fonctionnaires

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AYANTS DROIT	20 170	20 202	20 395	20 563	20 705	21 007	23 586	22 000	23 300
AYANTS CAUSE	6 313	6 301	6 273	6 263	6 193	6 130	6 787	7 000	6 300
TOTAL	26 483	26 503	26 668	26 826	26 898	27 137	30 373	29 000	29 600

3 – Evolution des bénéficiaires des pensions de retraite des ouvriers de l'Etat

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AYANTS DROIT	64 991	66 194	66 352	66 025	65 143	64 034	62 696	62 000	62 800
AYANTS CAUSE	35 443	35 789	35 781	35 896	35 492	35 359	34 504	35 000	34 600
TOTAL	100 434	101 983	102 133	101 921	100 635	99 393	97 200	97 000	97 400

4- Evolution du montant des pensions de retraite des militaires

(en millions d'euros)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AYANTS DROIT	€ courant	5 767	5 927	6 043	6 232	6 406	6 466	6 630	6 710	6 753
	€ constant	6 372	6 514	6 578	6 665	6 700	6 661	6 716	6 710	6 666
AYANTS CAUSE	€ courant	1 212	1 240	1 262	1 294	1 308	1 313	1 350	1 370	1 414
	€ constant	1 339	1 363	1 374	1 384	1 368	1 353	1 368	1 370	1 396
TOTAL	€ courant	6 979	7 167	7 305	7 526	7 714	7 779	7 980	8 080	8 167
	€ constant	7 711	7 877	7 952	8 049	8 068	8 014	8 084	8 080	8 062

5 – Evolution des pensions de retraite des fonctionnaires

(en millions d'euros)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AYANT DROIT	€ courant	281	289	294	305	312	316	360	340	355
	€ constant	310	318	320	326	326	326	365	340	350
AYANT CAUSE	€ courant	45	46	46	47	47	47	50	50	51
	€ constant	50	51	50	50	49	48	51	50	50
TOTAL	€ courant	326	335	340	352	359	363	410	390	406
	€ constant	360	369	370	376	375	374	416	390	400

6 – Evolution des pensions de retraite des ouvriers de l'Etat

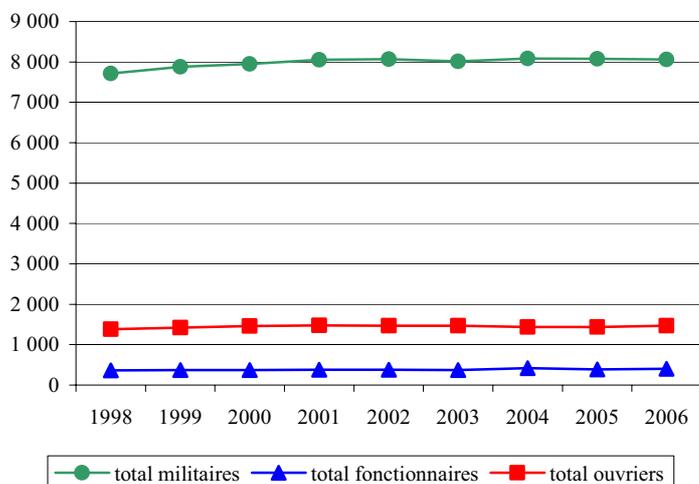
(en millions d'euros)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AYANTS DROIT	€ courant	1 004	1 044	1 076	1 108	1 126	1 135	1 130	1 140	1 194
	€ constant	1 109	1 147	1 171	1 185	1 178	1 169	1 145	1 140	1 179
AYANTS CAUSE	€ courant	249	252	264	275	281	287	290	300	295
	€ constant	275	277	287	294	294	296	294	300	291
TOTAL	€ courant	1 253	1 296	1 340	1 383	1 407	1 422	1 420	1 440	1 489
	€ constant	1 384	1 424	1 458	1 479	1 472	1 465	1 439	1 440	1 470

Source : réponses au questionnaire budgétaire

*Sont exclues les pensions « cristallisées » versées aux ressortissants des ex-territoires français (environ 52.920 pensionnés pour un montant de 33 millions d'euros), les pensions d'orphelins (environ 9.000 pour un montant de 12 millions d'euros) et les allocations annuelles (moins de 1.200 de faible montant en diminution).

Evolution des pensions de retraites des militaires, des fonctionnaires et des ouvriers de l'Etat, de 1998 à 2006
(en millions d'euros constants)



ANNEXE 4

CONCORDANCE ENTRE LES BOP ET LES ACTIONS ET SOUS-ACTIONS DES PROGRAMMES DE LA MISSION « DÉFENSE »

Les tableaux de correspondance entre les BOP et les actions et sous-actions sont donnés dans la présente annexe.

Les croix de ces tableaux indiquent à quel BOP correspondent les sous-actions, citées à titre d'exemple.

Sont présentés deux tableaux synthétiques, l'un pour le programme 146 « Equipement des forces », et l'autre pour le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». On remarque que la matrice de répartition des crédits des sous-actions en BOP est quasi « diagonalisée » pour le programme 178, c'est-à-dire qu'à chaque sous-action correspond un BOP et réciproquement, à de rares exceptions près. En revanche, pour le programme 146 les crédits des sous-actions sont répartis au sein de nombreux BOP, et chaque BOP rassemble une partie des crédits de plusieurs sous-actions.

Programme Equipement des forces		Budgets opérationnels de programme												
		Missiles et drones	Nucléaire: simulation, matière et sécurité	Horus	Systèmes d'information opérationnels	Programmes d'hélicoptères	Programmes aéronautiques	Rafale	Programmes navals	Coelacanth	Programmes terrestres	Sp2cifique terre	Spécifique marine	Spécifique air
Actions	Sous-actions													
EQUIPEMENT DES FORCES TERRESTRES	Aéromobilité - NH 90					X								
	Aéromobilité - TIGRE	X				X					X			
	Aéromobilité				X	X	X				X			
	Combat embarqué - char LECLERC										X			
	Combat embarqué										X			
	Combat débarqué - FELIN										X			
	Combat débarqué - VBCI										X	X		
	Combat débarqué	X									X			
	Défense sol-air - FSAF	X												
Défense sol-air	X			X										
EQUIPEMENT DES FORCES NAVALES	Dissuasion - SNLE NG										X			
	Dissuasion - forces navales			X				X		X				
	Sauvegarde				X		X		X					
	Action contre la terre depuis la mer - PA2								X					
	Action contre la terre depuis la mer - RAFALE							X						
	Action contre la terre depuis la mer - SCALP EG							X						
	Action contre la terre depuis la mer - AASM							X						
	Action contre la terre depuis la mer	X			X		X		X					
EQUIPEMENT DES FORCES AERIENNES	Dissuasion - forces aériennes			X				X						
	Projection de forces - TLRA							X						
	Projection de forces- A400M							X						
	Projection de forces							X						
	Frappe dans la profondeur - RAFALE							X						
	Frappe dans la profondeur - MIRAGE 2000 D							X						
	Frappe dans la profondeur - AASM							X						
	Frappe dans la profondeur - APACHE	X												
	Frappe dans la profondeur - SCALP EG	X												
	Frappe dans la profondeur						X	X						
	Resco					X								
Sûreté du domaine aérien et spatial - MIRAGE 2000-5						X								

Programme Préparation et emploi des forces		Budgets opérationnels de programme							
		Emploi des forces	Armée de terre	Marine nationale	Armée de l'air	Soutien santé	Soutien pétrolier	DIRISI	DRM
Action	Sous-action								
1 - Planification des moyens et conduite des opérations	10 - Définition du cadre d'emploi	X							
	11 - Renseignement d'intérêt militaire							X	
	12 - Posture de dissuasion nucléaire	X							
	13 - Commandement - interarmées	X							
	14 - Systèmes d'information et de communication						X		
	15 - Soutien autres programmes	X							
2 - Préparation des forces terrestres	20 - Commandement - forces terrestres		X						
	21 - Activités des brigades interarmes		X						
	22 - Activités des brigades d'appui spécialisées		X						
	23 - Activités des brigades logistiques		X						
	24 - Activités des autres forces terrestres		X						
	25 - Activités du niveau supérieur au niveau brigade		X						
	26 - Formation du personnel - forces terrestres		X						
	27 - Gestion, recrutement et fidélisation des ressources humaines - forces terrestres		X						
	28 - Soutien des matériels tactiques		X						
	30 - Soutien des matériels aéronautiques - forces terrestres		X						
3 - Préparation des forces aériennes	33 - Soutien de l'homme		X						
	34 - Autres soutiens des forces terrestres		X						
	60 - Commandement - forces aériennes				X				
	61 - Activités des forces aériennes de combat				X				
	62 - Activités des forces aériennes stratégiques				X				
	63 - Activités des forces aériennes de projection				X				
	64 - Activités des forces de protection				X				
	65 - Activités des forces de détection				X				
	66 - Formation du personnel - forces aériennes				X				
	67 - Gestion, recrutement, fidélisation et reconversion des ressources humaines - forces aériennes				X				
4 - Logistique interarmées	70 - Soutien des matériels aéronautiques - forces aériennes				X				
	72 - Soutien non aéronautique - forces aériennes				X				
	74 - Soutien du réseau des bases des forces aériennes				X				
	75 - Traitement du personnel du Service de la maintenance aéronautique				X				
	80 - Fonction santé					X			
	81 - Fonction pétrolière						X		
	83 - Soutiens complémentaires	X							

ANNEXE 5

LES PRINCIPALES LIVRAISONS ET COMMANDES D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE PRÉVUES POUR 2006

Les principales commandes en 2006 (par systèmes de forces)

Dissuasion

- . 30 % de la dotation des missiles ASMPA

Commandement et maîtrise de l'information

- . 52 systèmes d'information régimentaire (SIR)
- . 58 systèmes d'information et de commandement de la marine (SIC21)
- . 35 systèmes de drones de reconnaissance au contact (DRAC)

Engagement et combat

- . 1 porte-avions
- . 1 sous-marin Barracuda
- . 5 045 systèmes du combattant futur FELIN
- . 44 chars AMX 10 RC rénovés
- . 55 véhicules blindés légers (VBL)
- . 50 missiles de croisière naval

Projection-mobilité-soutien

- . 8 systèmes de pose rapide de travures (SPRAT)
- . 11 avions ravitailleurs C135 rénovés

Protection et sauvegarde

- . 130 missiles MICA Air

Les principales livraisons en 2006 (par systèmes de forces)

Commandement et maîtrise de l'information

- . Lancement du satellite SYRACUSE III B
- . 26 systèmes RITA valorisés
- . Admission au service actif du MINREM Dupuy de Lôme⁽¹⁾
- . 1250 postes radio PR4G VSA
- . 61 terminaux MIDS⁽²⁾
- . 343 stations SELTIC⁽³⁾ (et 1440 dispositifs de transfert de clés)
- . 1 système d'information et de commandement de la Marine (SIC21)
- . 94 systèmes d'information régimentaire (SIR)
- . 25 systèmes de drones de reconnaissance au contact (DRAC)

Engagement et combat

- . 14 avions RAFALE (12 Air et 2 Marine)
- . 8 avions Super Etendard standard 5
- . 16 missiles SCALP EG⁽⁴⁾ (140 Air et 20 Marine)
- . 16 missiles AASM (10 Air et 6 Marine)
- . 2 hélicoptères pour unités spécialisées
- . 7 hélicoptères TIGRE
- . 34 chars LECLERC
- . 66 véhicules blindés légers (VVL)
- . 32 chars AMX 10 RC rénovés
- . 358 systèmes du combattant futur FELIN
- . 5 radars de contre batterie COBRA
- . 1089 obus antichars à effet dirigé (ACED)
- . 306 véhicules de l'avant blindé (VAB) valorisés
- . 75 torpilles MU 90

Projection-mobilité-soutien

- . Admission au service actif du 2ème Bâtiment de Projection et de commandement "Tonnerre"
- . 1 avion de transport à long rayon d'action (TLRA)
- . 5 dépanneurs pour chars LECLERC (DCL)

Protection et sauvegarde

- . 1 frégate anti-aérienne HORIZON
- . 60 missiles Aster pour PAAMS
- . 272 missiles MICA (192 Air et 80 Marine)

⁽¹⁾ Moyen interarmées navalisé de recherche électro-magnétique

⁽²⁾ Multifonctionnel information distribution système

⁽³⁾ Système d'élaboration, de transport et de gestion des clés de chiffrement

⁽⁴⁾ Missile de Croisière à Longue Portée d'Emploi Général

Source : ministère de la défense

ANNEXE 6

LA « JUSTIFICATION AU PREMIER EURO » DU PROGRAMME 178

Les tableaux suivants donnent des exemples des imprécisions de la justification au premier euro de dépenses du programme 178, telle que présentée dans le « bleu budgétaire ».

Les imprécisions de la « justification au premier euro »

Dans l'action 1 « Planification des moyens et conduite des opérations », les sous-actions « Posture de dissuasion nucléaire », soit 6,88 millions d'euros hors titre 2, et « Systèmes d'information et de communication » soit 145,818 millions d'euros, ne font l'objet d'aucune justification.

Dans l'action 2 « Préparation des forces terrestres », c'est la sous-action « Activités des brigades d'appui spécialisées » qui souffre d'un défaut de justification au premier euro de 14 % de ses crédits, soit 9,63 millions d'euros.

Pour l'action 3 « Préparation des forces navales », la sous-action « Soutiens transverses des forces navales » n'est justifiée qu'à 86,6 %, soit un montant de 41,8 millions d'euros non justifié.

Au sein de l'action 4 « Préparation et emplois des forces aériennes », les imprécisions de justification sont plus conséquentes. Ne sont pas justifiés :

- 4,9 % des crédits de la sous-action « Commandement – Forces aériennes », soit 14,33 millions d'euros ;
- 21,5 % des crédits de la sous-action « Gestion, recrutement (...) Forces aériennes », soit 6,75 millions d'euros ;
- et 51,3 % des crédits de la sous-action « soutien du réseau des bases des forces aériennes », soit 95,04 millions d'euros.

Enfin, au sein de l'action 5 « Logistique interarmées », la sous-action « Soutiens complémentaires » n'est justifiée au premier euro qu'à hauteur de 18,6 % de ses crédits. L'emploi de 36,16 millions d'euros n'est ainsi pas précisé.

Vos rapporteurs spéciaux ont auditionné les services du ministère sur la justification au premier euro. Il leur a été précisé que :

- en accord avec la direction de la réforme budgétaire, un objectif de justification d'au moins 80 % des crédits de chaque action avait été fixé ;
- pour faciliter la lecture du « bleu défense », les justifications au premier euro sont réparties en quatre grandes catégories : les crédits d'activité, les crédits liés aux installations ou « de structure », les crédits d'intervention et les crédits liés aux personnes (titre 3). Lorsque des dépenses n'entraient dans aucune de ces catégories ou ne pouvaient être réparties entre celles-ci de façon simple, elles ne figurent pas dans la justification au premier euro ;
- enfin, le ministère de la défense peut remédier à ces défauts de justification de façon très précise et a communiqué des informations sur ce sujet à vos rapporteurs spéciaux, après sommation.

ACTION 01 - Planification des moyens et conduite des opérations

Présentation par action et titre des crédits demandés pour 2006	Titre 2 - Dépenses de personnel	Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	Titre 5 - Dépenses d'investissement	Titre 6 - Dépenses d'intervention	Total	Fonds de concours	TOTAL "hors titre 2" (titres 3 + 5 + 6)
	628 476 114	66 739 868	55 694 000	114 641 595	865 551 577		

Autorisations d'engagement

Crédits de paiement

01	Planification des moyens et conduite des opérations	628 476 114	64 028 482	48 955 000	114 493 595	855 953 191	227 477 077
01-10	Définition du cadre d'emploi	65 438 450	14 580 776			80 019 226	14 580 776
01-11	Renseignement d'intérêt militaire	104 193 578	6 291 263	16 125 000		126 609 841	22 416 263
01-12	Posture de dissuasion nucléaire	6 184 963		6 888 000		13 072 963	6 888 000
01-13	Commandement - Interarmées	334 709 227	18 342 408	15 691 000	114 493 595	483 236 230	148 527 003
01-14	Systèmes d'information et de communication	113 493 648	24 814 035	10 251 000		148 558 683	35 065 035
01-15	Soutien - autres programmes	4 456 248				4 456 248	0

Rappel : crédits ouverts au titre de la LPM

48 955 000 51 801 000 100 756 000

Justification des éléments de la dépense par nature - Dépenses de fonctionnement

	Crédits activité	crédits de structure	crédits liés aux personnes	Crédits d'intervention	Total	rappel total "hors titre 2"	Différence	Niveau de justification
01-10	11 256 867	3 323 909			14 580 776	14 580 776	0	100,0%
01-11	19 274 038	2 623 272	518 953		22 416 263	22 416 263	0	100,0%
01-12	Posture de dissuasion nucléaire				0	6 888 000	6 888 000	0,0%
01-13	Commandement - Interarmées	3 229 569	2 821 539	114 492 595	145 818 487	148 527 003	2 708 516	98,2%
01-14	Systèmes d'information et de communication				0	35 065 035	35 065 035	0,0%
TOTAL					182 815 526	227 477 077	44 661 551	80,37%

Les données sont en euros

ACTION 04

Présentation par action et titre des crédits demandés pour 2006		Titre 2 - Dépenses de personnel	Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	Titre 5 - Dépenses d'investissement	Total	Fonds de concours	TOTAL "hors titre 2" (titres 3 + 5)
<i>Autorisations d'engagement</i>		3 219 880 323	1 477 032 861	77 976 000	6 329 898 045	34 228 500	1 555 008 861
Crédits de paiement							
04	Préparation des forces aériennes	3 219 880 323	1 477 032 861	77 976 000	6 329 898 045	34 228 500	1 555 008 861
04-60	Commandement - forces aériennes	135 335 336	31 931 762		199 198 860		31 931 762
04-61	Activités des forces aériennes de combat	290 928 385	101 537 752		494 003 889		101 537 752
04-62	Activités des forces aériennes stratégiques	112 586 753	138 621 672		389 830 097		138 621 672
04-63	Activités des forces aériennes de projection	284 171 314	69 958 946		424 089 206		69 958 946
04-64	Activités des forces de protection	273 117 208	12 810 600		298 738 408		12 810 600
04-65	Activités des forces de détection	458 233 445	23 412 224		505 057 893		23 412 224
04-66	Formation du personnel - forces aériennes	297 777 370	27 602 260		352 981 890	10 330 000	27 602 260
04-67	Gestion, recrutement, fidélisation et reconversion des ressources humaines - forces aériennes	163 397 075	31 430 996		226 259 067		31 430 996
04-70	Soutien des matériels aéronautiques - forces aériennes	28 727 090	862 187 222	6 090 000	1 765 281 534	19 543 500	868 277 222
04-72	Soutien non aéronautique - forces aériennes	317 195 247	133 853 779	63 850 000	712 602 805		197 703 779
04-74	Soutien du réseau des bases des forces aériennes	858 411 100	178 241 702	7 054 000	1 229 002 504	4 355 000	185 295 702
04-75	Service de la maintenance aéronautique : rémunération des personnels						

Rappel : crédits ouverts au titre de la LPM

1 054 709 000

76 994 000

1 131 703 000

Justification des éléments de la dépense par nature - Dépenses de fonctionnement

	Crédits activité	crédits de structure	crédits liés aux personnes	Total	rappel total "hors titre 2"	Différence	Niveau de justification
04-60	Commandement - forces aériennes	6 780 308	490 811	10 329 810	31 931 762	14 330 833	55,1%
04-61	Activités des forces aériennes de combat	94 758 701	22 360	6 656 969	101 537 752	99 722	99,9%
04-62	Activités des forces aériennes stratégiques	135 886 545	40 821	2 560 690	138 621 672	133 616	99,9%
04-63	Activités des forces aériennes de projection	49 487 720	2 177 911	9 287 113	69 958 946	9 006 202	87,1%
04-64	Activités des forces de protection	4 442 729	23 809	8 215 195	12 810 600	128 867	99,0%
04-65	Activités des forces de détection	11 900 646	209 104	10 327 255	23 412 224	975 219	95,8%
04-66	Formation du personnel - forces aériennes	19 257 645	24 233	8 137 129	27 602 260	183 253	99,3%
04-67	Gestion, recrutement, fidélisation et reconversion des ressources humaines - forces aériennes	1 416 229	502 955	22 754 791	31 430 996	6 757 021	78,5%
04-70	Soutien des matériels aéronautiques - forces aériennes	822 427 037	188 736	618 881	868 277 222	45 042 568	94,8%
04-72	Soutien non aéronautique - forces aériennes	163 916 695	3 217 493	7 202 917	197 703 779	23 366 674	88,2%
04-74	Soutien du réseau des bases des forces aériennes	40 243 378	29 600 227	20 411 796	185 295 702	95 040 301	48,7%
	CEAM (centre d'expérimentation aérienne militaire)	479 423	32 598	711 620	0	-1 223 642	
	TOTAL			1 494 742 281	1 688 582 915	193 840 634	88,52%

Les données sont en euros

ACTION 05 - Logistique interarmées

Présentation par action et titre des crédits demandés pour 2006		Titre 2 - Dépenses de personnel	Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	Titre 5 - Dépenses d'investissement	Titre 6 - Dépenses d'intervention	Total	Fonds de concours	TOTAL "hors titre 2" (titres 3 + 5 + 6)
		981 205 745	110 195 728	60 748 114				
<i>Autorisations d'engagement</i>								
Crédits de paiement								
05	Logistique interarmées	981 205 745	91 685 526	71 999 114		1 144 890 385	439 046 150	163 684 640
05-80	Fonction santé	733 174 342	37 316 946	45 060 114		815 551 402	438 737 000	82 377 060
05-81	Fonction pétrolière	118 707 393	20 616 053	16 232 000		155 555 446	96 000	36 848 053
05-83	Soutiens complémentaires	129 324 010	33 752 527	10 707 000		173 783 537	213 150	44 459 627

Rappel : crédits ouverts au titre de la LPM

76 546 000

6 786 000

69 760 000

Justification des éléments de la dépense par nature - Dépenses de fonctionnement

	Crédits activité	crédits de structure	crédits liés aux personnes	Crédits d'intervention	Total
05-80	54 381 520	20 809 680	7 185 166		82 376 366
05-81	13 049 206	5 671 649	17 781 699		36 502 554
05-83	6 300 467	949 969	1 040 280		8 290 716 *
TOTAL					

*hors transports stratégiques (17M€)

Les données sont en euros

rappel total "hors titre 2"	Différence	Niveau de justification
82 377 060	694	100,0%
36 848 053	345 499	99,1%
44 459 527	36 168 811	18,6%
163 684 640		