

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 42

DÉFENSE :

• DÉPENSES ORDINAIRES

Rapporteur spécial : M. François TRUCY

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget de la défense pour 2004 s'inscrit résolument dans les perspectives tracées par la loi de programmation 2003-2008.

Votre rapporteur spécial s'en félicite, tout spécialement en ce que cela permet d'améliorer les conditions de vie et de travail des militaires. Il remarque néanmoins que cet effort de restauration ne soustrait pas ce budget aux contraintes financières qui sont perceptibles, notamment quand l'on regarde l'évolution du titre III et des emplois.

Un budget de rattrapage et de consolidation

Le présent budget est pleinement conforme aux objectifs fixés par la loi de programmation (2003-2008), tant pour les dépenses en capital que pour les emplois. Dans la conjoncture budgétaire extrêmement difficile que l'on connaît, cela n'allait pas de soi.

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

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

De ce point de vue, on ne peut que regretter les manifestations d'antimilitarisme primaire qui ont transparu, ici ou là, dans les médias. **La sécurité coûte cher et elle doit être garantie même en temps de crise économique.**

Il faut rappeler que la France, avec 1,7 % de son PIB consacré à la défense (2 % en tenant compte des dotations de la gendarmerie), se situe loin derrière les Etat-Unis et la Grande-Bretagne pour lesquels ces pourcentages sont respectivement de 3,5 % et 2,4 %.

Il n'en reste pas moins que cet engagement **en faveur du redressement de notre effort de défense n'est pas un blanc-seing.**

Le projet de budget pour 2004 est un budget de rattrapage pour le titre V et de consolidation pour le titre III. C'est dire que les moyens préservés par le gouvernement ont été calculés strictement en fonction des besoins et que l'on peut relever ponctuellement des signes de pression pour inciter les armées à réduire les coûts.

On en prendra un exemple significatif avec la marine. Celle-ci va, en fait, prendre à son compte une partie des **charges résultant du changement de statut de DCN.** Indépendamment des quelque 130 millions d'euros que va lui coûter la TVA sur les prestations de cet organisme -qui doivent être compensées-, il faut noter que la marine va devoir supporter, en faveur de cet organisme, une charge de plusieurs dizaines de millions d'euros sous enveloppe.

Une contribution substantielle à la maîtrise de l'emploi public

Comme l'a reconnu le chef d'Etat major des armées, le titre III du projet de loi de finances pour 2004 a été construit sur la base d'un sous-effectif de 3 % du personnel. 852 postes de personnels civils sont supprimés dans le périmètre incluant les comptes de commerce.

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

Il y a là un effort extrêmement appréciable qui devrait faire taire un certain nombre de critiques sur le traitement par trop privilégié des armées par le budget pour 2004. Il est vrai qu'en ce qui concerne les emplois civils, il reste encore un certain nombre d'emplois budgétaires non pourvus, bien qu'en diminution sensible.

Les seules marges de manœuvre sont obtenues par transformation d'emplois, c'est-à-dire par redéploiement.

Des efforts encore insuffisants pour préserver l'attractivité des métiers des armes

Le gouvernement s'est mobilisé pour l'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires et la consolidation de la professionnalisation. Des emplois sont créés, parfois dans des proportions très appréciables comme

dans le secteur médical, mais on peut se demander si cela va suffire à éliminer les déficits, surtout dans l'hypothèse où l'on connaîtrait de nouvelles tensions sur le marché du travail.

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

Une disponibilité et des niveaux d'activité perfectibles

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

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

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

En attendant la budgétisation des OPEX...

La France est présente sur les principaux théâtres d'opérations. Elle déploie autour de 5.000 militaires dans les Balkans, près de 4.000 en Côte d'Ivoire, auxquels il faut ajouter quelques centaines supplémentaires en Afghanistan, au Liban et ailleurs.

Tout cela a un coût qui est à l'évidence largement prévisible en loi de finances initiale. **Votre rapporteur spécial se félicite d'abord de ce que le présent gouvernement ait rompu avec la pratique antérieure consistant à faire financer en exécution les coûts supplémentaires liés aux opérations**

extérieures (OPEX) par des annulations de dépenses en capital en lois de finances rectificatives.

Certes, le débat reste ouvert, et nul doute que le montant des ouvertures de crédits inscrit dans la prochaine loi de finances fera l'objet d'un âpre débat entre le ministre de l'économie et des finances et celui de la défense. Pour sa part, votre rapporteur spécial espère que ces coûts supplémentaires engagés, pour et au nom de la Nation, feront l'objet d'un financement spécifique.

Il n'y a pas de ligne budgétaire consacrée aux OPEX dans le présent budget ; mais votre rapporteur spécial a constaté avec satisfaction à la fois que **la ministre de la défense s'est engagée à demander l'inscription en loi de finances initiale, dès le projet de loi de finances pour 2005**, d'une fraction significative du montant des crédits destinés au financement de ces opérations, d'une part, et qu'il était envisagé, d'autre part, d'en créer une dans la nomenclature budgétaire qui doit résulter de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

*

* *

Votre rapporteur spécial a noté enfin que le présent projet de loi de finances consacrait un budget de **37 millions d'euros en faveur des réserves**, ce qui devrait permettre de faire passer le nombre de jours d'activité moyen de 18 à 22, avec un objectif à terme d'atteindre le niveau de 27 jours. On doit s'en féliciter même si la discrétion des résultats obtenus peut légitimement susciter un certain scepticisme. Nul doute qu'un engagement plus clair du gouvernement à cet égard serait de nature à dynamiser un aspect important du lien entre l'armée et la Nation.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 96 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

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

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

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

Le projet de nouvelle nomenclature budgétaire distingue **sept programmes** eux-mêmes **déclinés en 35 actions** à comparer aux 42 chapitres du bleu budgétaire actuel. La liste des programmes est la suivante :

- programme 1 : *environnement et prospective de la politique de défense ;*
- programme 2 : *préparation des forces ;*
- programme 3 : *emploi des forces ;*
- programme 4 : *soutien administratif central ;*
- programme 5 : *préparation et conduite des programmes d'armement ;*
- programme 6 : *lien entre la Nation et son armée ;*
- programme 7 : *mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant.*

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

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

¹ *Les formations retenues sont les suivantes :*

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

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

Ainsi, le commandant de la base de Luxeuil va-t-il pouvoir disposer de ses crédits de rémunérations, charges sociales -RCS : s'il réussit à faire des économies de personnel, par exemple en externalisant certaines tâches, il pourra récupérer les crédits de personnel correspondants pour les affecter à d'autres dépenses.

Préparée durant le deuxième semestre 2003, cette expérimentation débutera le 1^{er} janvier 2004.

Deux chapitres ont été créés à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2004².

1. Évolution générale du titre III

Le projet de budget de la Défense pour 2004 s'élève à 41,66 milliards d'euros, dont 9,16 milliards d'euros de pensions, soit **un montant hors pensions de 32,4 milliards d'euros**.

Par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2003, **la progression atteint + 4,3 %**.

Avec 17,50 milliards d'euros pour 2004 contre 17,43 milliards d'euros en 2003, le **titre III hors pensions** progresse de + **0,45 %**. Il y a là un net infléchissement de la tendance par rapport à 2003, année au cours de laquelle la croissance du titre III avait atteint + **5,9 %**.

Le tableau ci-après fait apparaître le tassement de deux points de la part du titre III dans le budget de la défense hors pensions du fait de la reprise de la croissance des dépenses en capital. On se retrouve ainsi à près de trois points en dessous du maximum de 57 % atteint dans le projet de loi de finances pour 2002.

² *Il s'agit :*

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

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

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

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

a) Le partage entre masse salariale et fonctionnement

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

Pour 2004, la progression n'atteint que + 0,5 % contre + 4,5 % en 2003, soit une **croissance moyenne de près de + 3,2 % sur les deux premières années** de la période de programmation.

A l'intérieur du titre III, les crédits affectés aux dépenses d'entretien et de fonctionnement ont été constamment réduits par rapport à l'ensemble rémunérations-charges sociales- RCS : elles passent de 24 % en 1997 à environ 20 % dans le projet de loi de finances pour 2004. On note avec intérêt que, pour la première fois depuis longtemps, la part du « hors RCS » augmente très légèrement pour en revenir, avec 19,7 % à peu près au niveau des années 2001 et 2002.

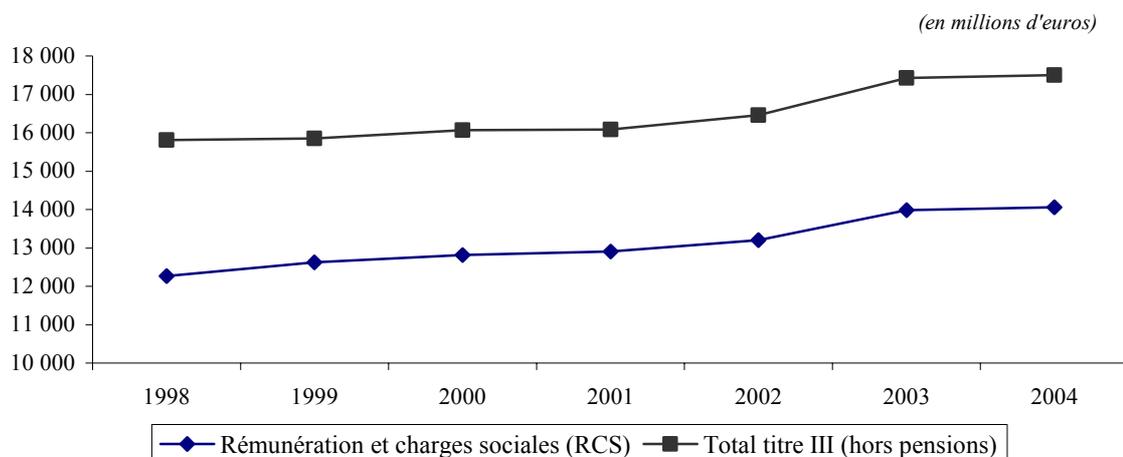
Evolution des crédits du titre III en lois de finances initiales

(en millions d'euros courants)

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

Source : ministère de la défense

Evolution des crédits du titre III et de la masse salariale 1998-2004



b) L'exécution budgétaire

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

L'année 2003 devrait présenter un profil atypique par rapport aux années antérieures : si les dotations inscrites en loi de finances initiale progressent de plus de 4,7 %, l'exécution devrait, en l'état actuel des précisions, marquer un recul sensible de plus de 1,5 %.

Dotations du titre III depuis 1998 en loi de finances initiale et en exécution

(en millions d'euros)

	LFI	Exécution	Ratio : Exécution / LFI	Evolution	
				LFI n / LFI n-1	Exécution n/n-1
1998	15 812,27	17 036,64	108		
1999	15 848,43	17 158,52	108	0,23%	0,72%
2000	16 005,82	17 247,24	108	0,99%	0,52%
2001	16 085,59	17 417,41	108	0,50%	0,99%
2002	16 637,42	18 322,81	110	3,43%	5,20%
2003*	17 426,17	18 032,08	103	4,74%	-1,59%
2004	17 504,61			0,45%	

* Prévisions

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

**Les ouvertures de crédits
en cours d'exercice sur le titre III 1998-2003**

(en millions d'euros)

1998	1 224,37
1999	1 310,09
2000	1 241,43
2001	1 331,82
2002	1 685,39
2003	896,64

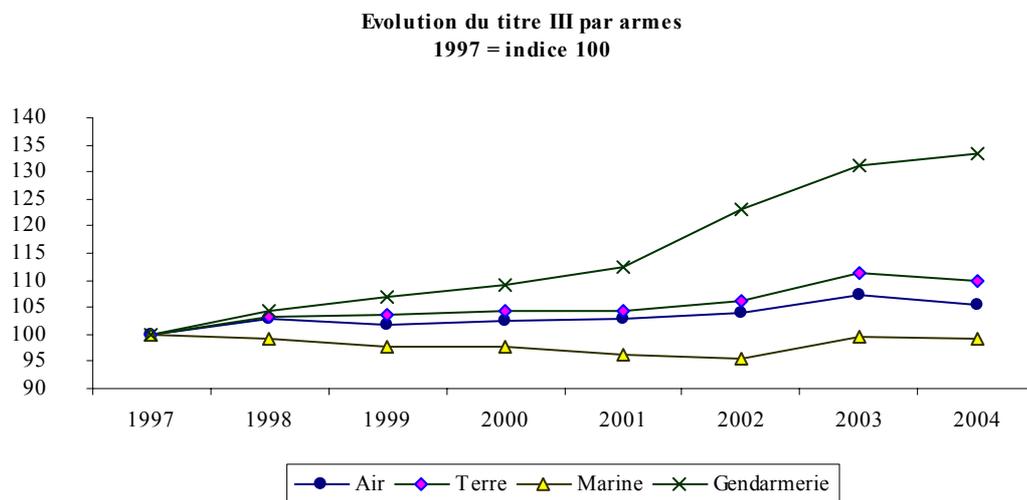
c) La répartition du titre III par armes

Evolution du titre III par armes 1997-2003 en LFI

(milliards d'euros courants indice 100 = 1997)

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

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



2. Effectifs et rémunérations

Les crédits de rémunérations et charges sociales, (RCS), prévus pour 2004 s'élèvent à **14,05 milliards d'euros**, en progression de + **0,53 %** contre + 5,91 % dans le projet de loi de finances pour 2003. Ces crédits progressant quasiment au même rythme que ceux du titre III dans son ensemble, la part qu'ils représentent dans le total reste au niveau de 80,3 %.

Evolution des crédits du titre III en lois de finances initiales

(en millions d'euros courants)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rémunération et charges sociales (RCS)	12 267,80	12 625,80	12 813,2	12 906,60	13 200,00	13 980,70	14 055,08
Taux de croissance année n/n-1	3,54	2,92	1,48	0,73	2,27	5,91	0,53
Total titre III (hors pensions)	15 812,80	15 848,8	16 066,2	16 085,6	16 457,0	17 426,2	17 504,6
Taux de croissance année n/n-1	1,47	0,23	1,37	0,12	2,31	5,89	0,45

Source : ministère de la défense

Cette forte progression des crédits RCS dans le précédent projet de loi de finances qui résultait de la poursuite et de l'intégration en année pleine du plan exceptionnel d'amélioration de la condition des personnels civils et militaires décidé par le précédent gouvernement, a laissé la place à une évolution très modérée, à peine supérieure à celle de l'ensemble du titre III.

a) *Les effectifs*

Les créations de postes budgétaires contenues dans le projet de budget de la défense pour 2004, sont à mettre en rapport avec l'évolution des effectifs réels, qui dépendent des possibilités et des perspectives de recrutement, ainsi que de diverses contraintes telles les reclassements de personnels.

(1) Les mesures 2004 : 216 emplois créés

Les effectifs budgétaires du ministère de la défense (hors comptes de commerce) s'établissent pour 2004 à 437.789, soit 216 emplois de plus qu'en 2003. L'augmentation est plus faible que dans la loi de finances pour 2003, qui avait créé 1.352 emplois.

En terme d'effectifs budgétaires, la loi de programmation militaire est ainsi respectée à l'épaisseur du trait, une centaine de postes sur presque 438.000, étant rappelé qu'il faut également **tenir compte des postes créés en application de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure.**

Les effectifs budgétaires 2004 en perspective
(hors comptes de commerce)

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

Les créations nettes d'emplois en 2004 s'élèvent à 216 postes, qui constitue le solde d'une diminution de 431 **postes de civils** et de la création de 647 **postes de militaires** professionnels.

Deux points méritent d'être soulignés :

- le nombre de **postes de civils** diminue contrairement à 2003 : à la création de 473 emplois succède donc la suppression de **431 emplois**, ces mouvements s'expliquant par le jeu des intégrations et du non remplacement des départs en retraite ;

- comme en 2003, on voit **les régressions du nombre de volontaires permettre l'augmentation du celui des militaires du rang -MDR** : sur deux ans, il aura été créé + 3.543 postes d'hommes du rang et supprimé 3.250 postes de volontaires.

Mesures d'effectifs au PLF 2004

		Air	Terre	Marine	Gendar- merie	DGA	SSA	Autres	Total
Militaires	Officiers	+83	+28	+9	+41	-26	+298	+33	+466
	Sous-officiers	-459	-1 169	+4	+1 136		-74	+5	-557
	MDR	+393	+2 093	-144					+2 342
	Volontaires	-7	-1 586	-5	-6				-1 604
	<i>Sous-total</i>	+10	-634	-136	+1 171	-26	+224	+38	+647
Civils	Titulaires	-23	-135	+92	-15	-177	+46	+41	-171
	Contractuels	+10	-4	-13	-1	-26		+8	-26
	Ouvriers	-19	-205	+150	+11	-16	-104	-51	-234
	<i>Sous-total</i>	-32	-344	+229	-5	-219	-58	-2	-431
Total	-22	-978	+93	+1 166	-245	+166	+36	+216	

Le nombre d'officiers et de sous-officiers recommence à croître sans toutefois compenser les baisses enregistrées les deux années précédentes :

- le nombre de **sous-officiers**, qui avait baissé de 2.158 postes en 2002 et de 2.482 postes en 2001 puis augmenté de 1.231 en 2003, régresse à nouveau pour 2004 avec **- 557 unités**, les créations de postes au profit de la gendarmerie (+ 1.136) étant compensées par le recul du nombre de poste de l'armée de terre (- 1.169) ;
- le nombre d'**officiers**, qui avait diminué de 159 et 645 unités en 2001 et 2002, progresse de 183 unités en 2003 ainsi que de **+ 466 unités** dans le PLF pour 2004, les armes bénéficiant de ces créations étant cette année le service de santé des armées -SSA- et dans une moindre mesure l'armée de l'air.

Les recrutements de **militaires du rang** avec **+ 2.342** créations d'emplois progressent à un rythme plus soutenu qu'en 2003 où ils n'avaient augmenté que de 1.111 mais très loin derrière le chiffre de 2002, 8.141 emplois. Ils concernent essentiellement l'armée de terre avec 2.093 emplois ainsi que, à un moindre degré, l'armée de l'air avec 393 emplois.

Le présent projet de loi de finances donne suite également à l'engagement de la loi de programmation militaire consistant à transformer 1.572 postes de volontaires (VDAT) en 1.000 postes d'engagés volontaires dans l'armée de terre (EVAT).

On note que la **Gendarmerie** obtient, dans le projet de loi de finances pour 2004, **+ 1.166 postes budgétaires supplémentaires** soit à peu près la même chose que l'année dernière soit 1.188 postes en 2003 (après des augmentations de 44 postes en 2002, 470 postes en 2001, et une diminution de 966 postes en 2000).

De même, le service de santé bénéficiera en 2004 de + 298 postes supplémentaires d'officiers. La diminution de - 74 postes budgétaires de sous-officiers n'empêche pas de constater une augmentation de + 166 unités depuis 2002.

(2) Le décalage entre effectifs budgétaires et effectifs réels

Les effectifs du ministère de la défense ont été, depuis 1996, constamment en dessous des effectifs budgétaires. Depuis 1999, le déficit se stabilise autour d'environ 15.000 unités.

MILITAIRES : EFFECTIFS BUDGETAIRES / EFFECTIFS REELS PAR ARMES EN 2003

Armée de terre					
	Effectif budgétaire	Effectif réel au 1^{er} janvier	Écart EB/ER au 1^{er} janvier	Effectif réel au 1^{er} juillet	Écart EB/ER au 1^{er} juillet
Officiers	15 776	15 530	-246	15 450	-326
Sous-officiers	51 274	49 438	-1 836	50 320	-954
EVAT	66 470	64 007	-2 463	66 409	-61
V DAT	3 954	3 639	-315	2 794	-1 160
Armée de l'air					
Officiers	6 840	6 890	50	6 772	-68
Sous-officiers	37 673	36 303	-1 370	36 224	-1 449
Militaires du rang	17 185	15 960	-1 225	16 670	-515
Volontaires	1 898	1 066	-832	1 178	-720
Marine					
Officiers	4 823	4 576	-247	4 542	-281
Officiers mariniers	29 293	28 953	-340	29 469	176
Quartiers-mâtres et matelots	8 550	7 675	-875	7 170	-1 380
Volontaires	1 601	1 354	-247	1 465	-136
Gendarmerie					
Officiers de gendarmerie	3 886	3 675	-211	3 602	-284
Officiers du corps de soutien	133	92	-41	109	-24
Sous-officiers de gendarmerie	73 227	73 845	618	73 540	313
Sous-officiers corps de soutien	3 666	3 091	-575	3 345	-321
Gendarmes adjoints	15 203	11 191	-4 012	12 317	-2 886
Service de santé des armées					
Officiers	3 415	2 987	-428	3 033	-382
Sous-officiers	4 431	4 122	-309	4 245	-186
Militaires du rang	240	223	-17	244	4
Volontaires	260	227	-33	231	-29
Service des essences des armées					
Officiers	223	205	-19	200	-23
Sous-officiers	339	288	-51	290	-49
Militaires du rang	849	799	-50	780	-69
Délégation générale pour l'Armement					
Officiers	1 934	1 807	-127	1 804	-130
Sous-officiers	77	108	31	108	31
Volontaires	226	119	-107	115	-111

Au 1^{er} juillet 2003, le sous-effectif global des militaires atteignait 11.020 postes, tandis que celui des fonctionnaires civils hors ouvriers d'État atteignait 3.018. Avec les ouvriers d'Etat, le sous-effectif se monte à 5.520.

CIVILS : EFFECTIFS BUDGETAIRES / EFFECTIFS REELS PAR ARMES EN 2003

	1 ^{er} janvier 2003			1er juin 2003	
Armée de terre					
	Budgétaires	Réalisés	Différence	Réalisés	Différence
Civils non ouvriers	17 172	16 221	-951	16 627	-545
Civils ouvriers	13 623	13 453	-170	13 262	-361
<i>TOTAL</i>	31 360	29 674	-1 686	29 889	-1 471
Armée de l'air					
Civils non ouvriers	3 302	2 976	-326	3 008	-294
Civils ouvriers	2 727	2 935	208	2 890	163
<i>TOTAL</i>	5 949	5 911	-38	5 898	-51
Marine					
Civils non ouvriers	4 727	4 117	-610	4 348	-379
Civils ouvriers	5 676	5 056	-620	5 034	-642
<i>TOTAL</i>	10 783	9 173	-1 610	9 382	-1 401
Gendarmerie					
Civils non ouvriers	1 372	1 174	-198	1 205	-167
Civils ouvriers	640	794	154	787	147
<i>TOTAL</i>	2 012	1 968	-44	1 992	-20
Services communs					
Civils non ouvriers	26 617	25 169	-1 448	24 984	-1 633
Civils ouvriers	21 854	21 485	-369	20 910	-944
<i>TOTAL</i>	48 471	46 654	-1 817	45 894	-2 577
TOTAL hors ouvriers	53 190	49 657	-3 533	50 172	-3 018
TOTAL yc ouvriers	98 575	93 380	-5 195	93 055	-5 520

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

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

Cela résulte d'une amélioration du « rendement » des concours de recrutement, consécutifs à une meilleure organisation et au recours de concours sur titre.

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

	LFI 2003	PLF 2004	Variation 2004/2003
Armée de terre			
- Officiers	15 776	15 804	28
- Sous-officiers	51 274	50 105	-1 169
- Militaires du rang engagés	66 470	68 563	2 093
- Volontaires	3 954	2 368	-1 586
- Effectif militaire total	137 474	136 840	-634
- Personnels civils	30 391	30 052	-339
Total armée de terre	167 865	166 892	-973
Armée de l'air			
- Officiers	6 840	6 923	83
- Sous-officiers	37 673	37 214	-459
- Militaires du rang engagés	17 185	17 578	393
- Volontaires	1 898	1 891	-7
- Effectif militaire total	63 596	63 606	10
- Personnels civils	5 712	5 670	-42
Total armée de l'air	69 308	69 276	-32
Marine			
- Officiers	4 823	4 832	9
- Sous-officiers	29 293	29 297	4
- Militaires du rang engagés	8 550	8 406	-144
- Volontaires	1 601	1 596	-5
- Effectif militaire total	44 267	44 131	-136
- Personnels civils	10 290	10 525	235
Total marine	54 557	54 656	99
Gendarmerie			
- Officiers	4 087	4 128	41
- Sous-officiers	78 013	79 149	1 136
- Militaires du rang engagés			0
- Volontaires	15 203	15 197	-6
- Effectif militaire total	97 303	98 474	1 171
- Personnels civils	1 876	1 871	-5
Total gendarmerie	99 179	100 345	1 166
Services communs			
- Officiers	6 395	6 700	305
- Sous-officiers	5 494	5 425	-69
- Militaires du rang engagés	1 090	1 090	0
- Volontaires	486	486	0
- Effectif militaire total	13 465	13 701	236
- Personnels civils	33 199	32 919	-280
Total services communs	46 664	46 620	-44
Ministère de la défense			
- Officiers	37 921	38 387	466
- Sous-officiers	201 747	201 190	-557
- Militaires du rang engagés	93 295	95 637	2 342
- Volontaires	23 142	21 538	-1 604
- Effectif militaire total	356 105	356 752	647
- Personnels civils	81 468	81 037	-431
Total ministère de la défense	437 573	437 789	216

(3) L'évolution et les perspectives du recrutement

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

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

Dans l'armée de terre, il se situe en légère baisse autour de 70 %, par suite d'un changement de mode de calcul.

Le nombre total de recrutements prévu en 2004 est de 15.712 engagés, qui se répartissent de la façon suivante :

- armée de terre :	10.900
- marine :	3.312
- armée de l'air :	1.500
Total :	15.712

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

Ces recrutements sont réalisés dans le cadre d'**actions de communication**, dont le **coût total est en 2003 de 1,46 million d'euros**, contre 1,3 million d'euros pour 2002. Il est envisagé, au vu de l'expérience, d'étaler les campagnes de recrutement sur l'ensemble de l'année.

Un certain nombre de spécialités dans les domaines techniques connaissent des **difficultés structurelles de recrutement**. **Tel est le cas, en particulier, du service de santé des armées.**

On peut rappeler qu'au 1^{er} août 2003 sur 2.429 postes budgétaires de **médecins des armées**, seuls 2.121 étaient pourvus, ce qui fait apparaître un **déficit de plus de 300 postes**.

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

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

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

Compte tenu des besoins et des déficits constatés dans certains hôpitaux de la région parisienne et autour de Marseille, l'effort de recrutement qui avait conduit à la **création de 200 postes** en 2003, sera poursuivi au même niveau en 2004.

Mais il n'y a pas de problème de recrutement que dans le secteur médical. Certaines spécialités ont du mal à être pourvues dans les domaines comme l'électronique notamment, pour lesquels il existe une forte concurrence du secteur civil.

A cet égard, il faut attirer l'attention sur les **difficultés** importantes que rencontre la délégation générale à l'armement **pour le recrutement des ingénieurs de l'armement** à la sortie de l'Ecole polytechnique. C'est ainsi qu'en 2002, seules 23 places avaient été pourvues pour 28 places offertes.

Volume des recrutements et des départs en 2002 et prévus en 2003 et 2004

	2002		Prévisions 2003		Prévisions 2004
	Recrutements	Départs	Recrutements	Départs	Recrutements
Armée de Terre	9 699	6 940	12 490	7 193	10 900
Marine	3 208	3 584	3 723	3 196	3 312
Armée de l'Air	2 819	1 405	2 200	1 200	1 500
TOTAL	15 726	11 929	18 413	11 589	15 712

b) Les mesures catégorielles

Le budget 2004 traduit la volonté de prolonger et de financer l'amélioration de la « condition militaire » décidée par le précédent gouvernement.

(1) L'amélioration de la condition militaire

On peut rappeler que le **fonds de consolidation de la professionnalisation** prévu par la loi de programmation militaire 2003-2008, avait donné lieu à l'inscription de 18,93 millions d'euros dans la loi de

finances initiale pour 2003, en vue, notamment, de financer des mesures tendant à renforcer l'attractivité des métiers militaires, tant au niveau du recrutement que de la fidélisation.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une mesure nouvelle de 27 millions d'euros au titre de ce fonds destinée au financement de primes modulables en faveur des spécialités critiques.

Dans le même esprit, il avait été prévu en 2003 un système de primes modulables pour un coût de 11 millions d'euros afin d'attirer dans les armées les spécialistes de domaines pour lesquels la concurrence du privé est particulièrement forte.

Une autre mesure, déjà prise en 2003, concerne le programme immobilier d'accueil des engagés chargés de famille à concurrence de 7,9 millions d'euros.

Sur les 27 millions d'euros prévus dans le présent projet de loi de finances, 16 millions d'euros correspondent à l'instauration d'une prime de haute technicité pour les sous-officiers ayant plus de 20 ans de service.

Parallèlement, **le gouvernement poursuit le plan d'amélioration de la condition militaire** décidé, mais non financé, par le précédent gouvernement. Consolidées en loi de finances initiale pour 2003, les deux premières annuités de ce plan ont justifié l'inscription de 106 millions d'euros de moyens nouveaux. Le budget pour 2004 a prévu 53 millions d'euros à ce titre.

A ces mesures ciblées, s'ajoutent d'autres mesures de personnel qui concernent, soit la gendarmerie -cf. infra-, soit des mesures techniques, notamment de revalorisation, de repyramidage. La plus importante affecte 4,66 millions d'euros à des mesures de repyramidage en faveur des militaires du rang, mais on peut également citer une provision de 3 millions d'euros justifiée sous l'intitulé « provision pour primes de résultats ».

(2) Les mesures en faveur des personnels civils

Comme l'année dernière, le présent projet de loi de finances prévoit pour des montants très voisins un ensemble de mesures destinées aux personnels civils.

C'est ainsi que les **personnels d'administration centrale** vont bénéficier en 2004 de 2,6 millions d'euros de mesures nouvelles, contre **2,7 millions d'euros** l'année dernière. Les mesures les plus importantes concernent la revalorisation de la prime de rendement versée aux personnels de catégorie C et la revalorisation des indemnités forfaitaires pour travaux

supplémentaires, dont le coût respectif est de 0,9 million d'euros et 1,4 million d'euros.

Les **personnels civils extérieurs** bénéficient également de diverses mesures catégorielles pour un montant de **8,9 millions d'euros**, à comparer aux 8,3 millions d'euros du précédent projet de loi de finances. Ces mesures concernent essentiellement la revalorisation de l'indemnité d'administration et de technicité de 3,8 millions d'euros, celle des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires pour 1 million d'euros ainsi que le repyramidage des corps des ouvriers d'Etat pour 1,6 million d'euros.

L'on remarque que les **personnels de la DGSE** bénéficient, en 2004 comme en 2003, de mesures nouvelles de **2 millions d'euros**.

(3) Les mesures relatives à la gendarmerie

Le projet de budget pour 2004 continue la mise en œuvre de l'accord du 8 décembre 2001.

C'est ainsi qu'ont été décidées les mesures suivantes :

- la création d'une allocation de mission judiciaire et de gendarmerie (AMJG) destinée aux officiers et sous-officiers, cumulable avec la prime d'officier de police judiciaire-OPJ. Budgétée en loi de finances initiale pour 2004, à concurrence de 3,9 millions d'euros, cette prime est en vigueur depuis le 1^{er} février 2003 ;

- l'harmonisation au taux de 22 % pour tous les sous-officiers de l'indemnité de sujétion spéciale de police -ISSP-, qui est en application depuis le 1^{er} février 2002, a été budgétée en loi de finances initiale pour 2002 à concurrence de 22 millions d'euros. Cette indemnité a été augmentée de 2 points en 2003 pour un coût budgétaire de 29,1 millions d'euros l'année dernière et de 2,3 millions d'euros supplémentaires dans le projet de budget pour 2004. On note qu'il est prévu l'intégration progressive de cette indemnité dans les calculs de la pension de retraite ;

- l'extension aux militaires des unités opérationnelles de la gendarmerie mobile du régime spécifique de **TAOPM (temps d'activité et d'obligations professionnelles des militaires)** déjà accordé aux militaires de la gendarmerie départementale et de la garde républicaine. Cette mesure, qui se traduit par le paiement forfaitaire de 15 jours de permission, a été budgétée pour **37,2 millions d'euros en 2003** ;

- enfin, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit un million d'euros permettant l'attribution de l'échelon exceptionnel du grade de gendarme dès 50 ans, contre 52 ans aujourd'hui.

On note que la revalorisation de la prime OPJ est budgétée pour 2004 à concurrence de 6,6 millions d'euros et celle de l'ISPP à concurrence de 2,36 millions d'euros.

3. Les dépenses d'entretien et de fonctionnement

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

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

a) L'évolution des dotations

Le tableau ci-dessous, qui met en perspective les dotations inscrites au budget 2004, fait apparaître par rapport à 2003 une croissance modérée du titre III dans son ensemble et à l'intérieur de celui-ci, une croissance relativement plus rapide des dépenses « hors RCS » par rapport à l'évolution du « RCS », c'est-à-dire la masse salariale.

Cette inversion de tendance se traduit par une légère augmentation de la part du « hors RCS » qui, en pourcentage du titre III, passe de 18,9 % en 2003 à 19,71 % dans le projet de loi de finances pour 2004.

En structure, à l'intérieur du « hors RCS » on assiste depuis 1997 à la **baisse des dépenses d'alimentation**, qui passent de 12,1 % à 7,9 %, tandis que les dépenses de carburant passent, au cours de la même période, de 9,2 % à 11,9 %.

Au sujet des **dépenses de carburant**, votre rapporteur spécial voudrait **faire deux observations** qui ont trait à la **sincérité du budget** :

- d'une part, les éléments de références retenus pour l'évaluation des frais de carburant, qui se montent dans le projet de loi de finances pour 2004 à 410,2 millions d'euros, sont plus qu'optimistes et en décalage très net avec les paramètres retenus pour le cadrage du budget de l'Etat : **le dollar a été anticipé sur la base d'un coût de 0,81 euro contre 0,91 euro dans le budget général, tandis que le baril de brut est pris en compte à 23 dollars contre 26 dollars dans le budget général** ;

- d'autre part, le risque de sous-évaluation des dépenses est d'autant plus fort que l'on a déjà réajusté les chiffres 2003 : l'année dernière, les crédits prévus étaient, d'après les questionnaires budgétaires, de 398,9 millions d'euros, alors que, selon les chiffres prévisionnels fournis à

voire rapporteur spécial, la dépense prévue serait, selon les mêmes sources, évaluée à 443,7 millions d'euros. Bref, on avait sous-évalué de 40 millions d'euros les besoins en carburant. Compte tenu de ce dont il a été fait mention ci-dessus, **on pourrait bien se trouver, pour la seconde année consécutive, face à une nouvelle sous-estimation.**

Evolution de la structure du titre III

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alimentation	452,258	419,539	370,842	345,060	286,718	277,044	291,324	273,396
Carburants (1)	343,893	359,963	312,631	312,916	403,227	415,975	443,708	410,184
EPM	325,936	275,401	201,643	169,019	124,224	56,788	53,900	0
Fonctionnement (1)	2 613,413	2 489,598	2 337,559	2 365,605	2 364,804	2 493,613	2 470,231	2765,948
TOTAL	3 735,500	3 544,501	3 222,675	3 192,600	3 178,973	3 243,420	3 259,162	3 449,528
RCS	11 848,375	12 267,765	12 625,757	12 813,217	12 906,617	13 393,999	13 980,661	14 055,083
HORS RCS	3 735,500	3 544,501	3 222,675	3 192,600	3 178,973	3 243,420	3 259,162	3 449,528
TOTAL Titre III	15 583,874	15 812,267	15 848,432	16 005,817	16 085,590	16 637,418	17 239,824	17 504,610
Part RCS	76,03%	77,58%	79,67%	80,05%	80,24%	80,51%	81,10%	80,29%
Part hors RCS	23,97%	22,42%	20,33%	19,95%	19,76%	19,49%	18,90%	19,71%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

b) L'entretien programmé des matériels

La restauration de la disponibilité des matériels est une des priorités du présent gouvernement consacrée par la loi de programmation militaire. Le budget pour 2004 prévoit à ce titre 2.899,5 millions d'euros de crédits de paiement et 3.175 millions d'euros d'autorisations de programme.

Par rapport à 2003, la croissance des crédits de paiement est de + 11,12 % tandis que les autorisations de programme se maintiennent avec + 0,06 %.

Le tableau ci-dessous montre que, par domaine, ce type de dépenses concerne essentiellement le secteur classique avec 2.127 millions d'euros de crédits de paiement en 2004 et le nucléaire avec 760 millions d'euros en 2004.

A l'intérieur du secteur de l'armement classique, les crédits se répartissent de façon relativement équitable entre les trois armes : 854,4 millions d'euros pour l'armée de l'air, 749,3 millions d'euros pour la marine et 472,7 millions d'euros pour l'armée de terre.

En évolution, c'est la marine qui va voir ses dotations s'accroître le plus rapidement l'année prochaine avec + 19,1 %, devant l'armée de terre.

On peut faire par arme les observations suivantes :

- **l'armée de terre** bénéficie d'une forte augmentation, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme, qui devrait lui permettre de **faire face aux besoins en rechange de ses différents engins blindés**, ainsi qu'à l'augmentation du coût de soutien du char Leclerc qui est deux fois plus important que celui de l'AMX 30 ;

- **la marine doit faire face à la fois aux indisponibilités périodiques pour entretien et réparation (IPER), aux indisponibilités pour entretiens intermédiaires (IEI) et aux périodes d'entretien intermédiaire (PEI)** – le porte-avions Charles-de-Gaulle ayant subi une PEI en 2002 et étant en IEI de juin à décembre 2003 – et aux frais de maintenance de l'aviation navale, pour laquelle on doit souligner l'augmentation en 2003 des sommes consacrées aux avions embarqués, qui passent de 110 à 150 millions d'euros en autorisations de programme ;

- **l'armée de l'air**, a, grâce à l'action de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), réussi à **diminuer le taux d'indisponibilité qui est passé de 19 % en 2001 à 6 % en avril 2003**.

Deux points méritent encore être notés :

- d'une part, la disparition des crédits d'entretien programmé de matériels inscrits au chapitre 34-20, encore à concurrence de plus de 50 millions d'euros en AP et en CP en 2002 et 2003, ce qui correspond à un effort de clarification appréciable ;

- d'autre part, la pression exercée sur les coûts de maintenance par la sophistication croissante des matériels.

Entretien programmé des matériels

(en millions d'euros)

	LFI 2003		PLF 2004		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Spatial	18,66	26,00	40,00	11,10	114,4	-57,3
Nucléaire	753,18	669,43	660,97	761,39	-12,2	13,7
Classique	2 401,31	1 913,98	2 474,02	2 127,00	3,0	11,1
DGGN	17,86	19,57	21,15	16,55	18,4	-15,5
EMA	31,66	28,75	41,46	34,00	31,0	18,3
EMAA	897,22	818,25	1 006,27	854,42	12,2	4,4
EMAT	589,71	418,40	668,40	472,75	13,3	13,0
EMM	864,87	629,01	736,75	749,28	-14,8	19,1

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

c) Les niveaux d'activité

Le tableau ci-dessous montre que les efforts faits en matière de maintien en condition opérationnelle tardent à porter leurs fruits.

Les résultats du plan d'action de disponibilité technique				
	Objectifs du plan d'action		Taux de disponibilité juin 2002	Taux de disponibilité juin 2003
Terre	Matériels terrestres	80%	77%	78%
	Matériels aériens	75%	59%	59%
Marine	Flotte (hors nucléaire)	90%	60%	63%
	Flotte incluant les bâtiments à propulsion nucléaire (hors SNLE)	85%	60%	63%
Air	Matériels aériens	75%	52%	54%
	Matériels aériens	75%	59%	63%

Les objectifs d'activité pour l'armée de l'air, tels qu'ils résultent de la loi de programmation militaire, sont bien connus : 180 heures de vol pour un pilote de combat, 400 heures de vol pour les pilotes de transports et 200 heures de vol pour les pilotes d'hélicoptères.

En fait, **en 2002, l'armée de l'air n'a pas atteint son objectif global de 298.000 heures de vol**. Le **déficit de 38.860 heures** de vol s'expliquerait par des problèmes de disponibilité des flottes de transport et de combat, ainsi que par la multiplication des périodes d'alerte. Pour 2003, la prévision d'activité annuelle, qui était initialement de 288.000 heures de vols, a été réajustée à la baisse au niveau de 265.000 heures de vol, ce qui représente toutefois 6.000 heures de plus que la réalisation 2002.

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

La marine peut faire état d'un volume d'activité global de 249.000 heures de navigation, ce qui représente 14.900 jours de mer, soit 85 jours par bâtiment. Elle estime, par ailleurs, que la norme d'activité de l'aviation navale est atteinte. C'est ainsi que celle-ci a effectué 51.000 heures de vols en 2002, soit plus de 1.000 heures que l'année précédente. Après sa participation aux opérations Heraclès et Licorne, **la marine est entrée, pour la période 2002-2003, dans une logique de reconstitution de son potentiel**.

4. Les opérations « exceptionnelles »

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

a) Les opérations extérieures

Au 30 juin 2003, l'estimation du surcoût des opérations extérieures pour 2003 s'élevait à 629 millions d'euros, dont 562 millions d'euros pour le seul titre III. Ce coût, pour le titre III, s'établissait en 2001 et 2002 respectivement à 525,4 et 546 millions d'euros.

Cette estimation – hors forces de présence dans les DOM-TOM et forces prépositionnées en Afrique – se répartit comme suit pour 2002 :

- **Kosovo Macédoine : 209,05 millions d'euros** pour le titre III pour **5.350 soldats** sur le terrain ;
- **Bosnie : 91,80 millions d'euros** pour le titre III pour **2.461 soldats** sur le terrain ;
- **Afghanistan : 130,52 millions d'euros** pour le titre III pour **2.783 soldats** sur le terrain ;
- **Tchad et Côte d'Ivoire : 58,09 millions d'euros** pour le titre III pour **1.210 soldats** sur le terrain ;
- ensemble des **autres opérations : 56,44 millions d'euros** pour **1.714 soldats** sur le terrain.

Au total, en 2002, **13.519 militaires étaient mobilisés sur les différents théâtres d'opérations extérieures**, contre 14.705 l'année précédente. Sont ainsi concernés, pour l'armée de terre : 8.416 personnes contre 8.329 en 2002 ; pour l'armée de l'air : 1.833 personnes contre 1.882 en 2002 ; pour la marine : 2.537 personnes contre 3.749 en 2002 ; pour la gendarmerie : 470 personnes contre 454 en 2001 ; pour le service de santé et autres services de soutien : 263 personnes contre 291 en 2001.

On note que, bien que mobilisant presque 1.200 hommes de moins qu'en 2001, soit une diminution de 8 %, le coût en titre III des OPEX a augmenté de 20 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 3,8 %, ce qui doit trouver une explication technique dans la nature des opérations.

En 2003, ces frais ont fait l'objet d'une demande de décret d'avance et devraient être couverts en loi de finances rectificative.

b) Les missions de service public

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

On peut notamment mentionner, en premier lieu, la poursuite du plan **Vigipirate**, qui a mobilisé 705 hommes de l'armée de terre et 258 de l'armée de l'air pour un coût global de 3 millions d'euros, et la participation à l'organisation du Sommet du G8 à Evian qui a mobilisé les forces et entraîné un certain nombre de **surcoûts** suivants :

- armée de terre : 2.100 hommes à concurrence de 2,6 millions d'euros,
- armée de l'air : 750 hommes à concurrence de 6,9 millions d'euros,
- marine : 40 hommes à concurrence de 12.000 euros,
- gendarmerie : 6.375 hommes à concurrence de 5 millions d'euros.

En second lieu, les armées ont participé aux opérations de sécurité civile suivantes :

- **Polmar terre**, qui a mobilisé près de 590 hommes de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la gendarmerie pour près de 200.000 euros ;

- **Polmar mer**, qui a mobilisé 300 marins pour un coût de 16,6 millions d'euros ;

- **Plan Héphaïstos**, de lutte contre les incendies de forêt, non encore chiffré, mais qui a mobilisé 330 hommes de l'armée de terre, 150 hommes de l'armée de l'air et 30 marins.

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

Nul doute que, dans la perspective de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il conviendrait d'en assurer un chiffrage -en termes de coût complet et non de « surcoûts »- selon des méthodes comptables éprouvées, ainsi que cela est, semble-t-il, préconisé dans un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées.

II. ASPECTS DE LA POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Votre rapporteur spécial a souhaité cette année mettre l'accent sur un certain nombre de questions relatives à la gestion du personnel. Il s'agit d'une part de rappeler les éléments du lancinant problème des difficultés de recrutement du service de santé des armées, et d'autre part d'apporter un éclairage sur deux sujets rarement évoqués : l'état de l'absentéisme et l'usage des drogues au sein des armées.

1. Les difficultés de recrutement du service de santé des armées

La pénurie de personnel médical qui est structurelle pour les médecins, affecte relativement peu les autres catégories.

a) Les médecins

Le recrutement des médecins des armées se fait par le biais de différents concours :

- **concours catégorie baccalauréat** : le nombre de places offertes est en progression constante : de 120 places en 1998, il est passé à 130 en 1999, 140 en 2000, 150 en 2001, 170 en 2002 et 2003. La sélection réalisée au niveau de ce recrutement initial reste rigoureuse, le nombre de candidats inscrits demeurant stable, aux environs de 1900 à 2000. 50% des candidats admis en 2001 sont des candidates, 55 % en 2002 ;

- **concours en fin de premier cycle des études médicales** (catégorie PCEM.2) **et en fin du deuxième cycle des études** (catégorie DCEM.4) : le nombre de places offertes au concours PCEM.2 est de 12 depuis l'année 2001. Malgré une ressource faible, ce recrutement est intéressant, car, l'obstacle du *numerus clausus* étant franchi, il permet de pallier les pertes survenues en cours de scolarité (résiliations d'engagement, échecs universitaires). Le concours DCEM 4 n'a pas été ouvert car il est peu attractif et peu productif ;

- **concours diplôme d'Etat** : il n'a pas été ouvert car le contenu des épreuves (ensemble de la médecine) a tendance à décourager les candidats qui ont passé une décennie de leur vie à passer des examens et des concours. Le recrutement par contrat initial est privilégié avec possibilité d'accès au corps des médecins de carrière à l'issue.

Afin de réduire conjoncturellement ce sous-effectif dans le corps des médecins, le service de santé s'est investi dans une politique active de **recrutements complémentaires** de praticiens généralistes ou spécialistes sous contrat ou servant sous contrat.

Le décret n°2000-511 du 8 juin 2000 relatif aux officiers sous-contrat, définit les conditions générales dans lesquelles les engagements en qualité d'officier sous-contrat (OSC) peuvent être souscrits ou résiliés. Par ailleurs, l'article 98.1 du statut général des militaires permet le recrutement d'officiers sous contrat « 98.1 ». Si le recrutement sur concours n'a pas rencontré le succès espéré, faute de candidats, en revanche les contrats en qualité d'OSC, offerts à des médecins généralistes appelés à servir dans les cabinets médicaux des forces ou à de jeunes spécialistes, et les contrats en qualité d'officiers servant sous contrat, proposés à des médecins spécialistes hospitaliers ou urgentistes ou à des médecins généralistes disposant d'une expérience professionnelle longue, ont permis de recruter 10 OSC, 16 « 98.1 » au 1^{er} juillet 2003. A cette date, 39 médecins servent comme OSC et 38 en qualité de « 98.1 »

Recrutement de médecins par concours sur épreuves

1999	2000	2001	2002	2003 (au 01/07)
30	30	15	15	0
6	2	5	0	0
2	1	0	0	0

Recrutement de médecins officiers sous contrat (OSC)

OSC	1999	2000	2001	2002	2003 (au 01/07)
Places offertes	15	15	25	25	40
Places honorées	3	2	9	12	10

OSC « 98-1 »	1999	2000	2001	2002	2003 (au 01/07)
Places offertes	3	3	10	20	40
Places honorées	2	1	5	17	16

A court terme, les recrutements de médecins thésés constituent une priorité pour limiter le sous-effectif qui risque cependant de s'aggraver durant plusieurs années, mais la difficulté essentielle est l'évaluation d'une ressource éventuellement disponible pour souscrire à un contrat dans les conditions

statutaires et financières actuelles. Ce mode de recrutement, quand il aboutit, a un impact immédiat, à l'échelon des unités dans les forces. Par ailleurs, toujours à court terme, les contrats de vacataires et d'ESR, bien qu'ils ne participent pas directement à la réduction du sous-effectif, apportent un soutien conjoncturel indispensable.

b) Les autres officiers

Entre 125 et 150 jeunes sont candidats tous les ans aux épreuves de recrutement de pharmaciens chimistes des armées, ce qui permet, au terme d'une sélection de qualité, de retenir 5 lauréats par an en moyenne.

Dans le cadre de la montée en puissance du corps des vétérinaires biologistes des armées les recrutements suivants ont été organisés :

- 2 places pour le recrutement en école en 2003, à comparer aux quelque 2 places en 1998 ; 1 place en 1999, 1 place en 2000 comme en 2001 et 2 places en 2002 ;

- 1 place pour le recrutement latéral catégorie « diplôme d'Etat » en 2003 à comparer aux quelque 4 places en 1999, 5 places en 2000 et 2001 et 4 places en 2002.

Faisant suite à la création du corps des chirurgiens dentistes d'active en 2000, (décret n° 2000-187 modifiant le décret n° 74-515 du 17 mai 1974 portant statut particulier des corps militaires des médecins, des pharmaciens chimistes et vétérinaires biologistes des armées), le recrutement dans ce corps est assuré selon 2 voies :

- un recrutement en école de formation initiale parmi les élèves officiers médecins admis en odontologie mais non reçus en 2^{ème} année de 1^{er} cycle des études médicales et ne pouvant redoubler. Actuellement, 4 élèves officiers chirurgiens-dentistes sont en cours de formation. Pour l'année 2003, deux autres élèves chirurgiens-dentistes devraient être retenus ;

- un recrutement d'officiers sous contrat (OSC), rattachés au corps des chirurgiens-dentistes des armées.

En 2003, 58 postes budgétaires sont inscrits au budget. Au 1^{er} juillet, 45 chirurgiens-dentistes sont en service, pour atteindre 48 officiers au 1^{er} septembre 2003. Parmi ces 45 officiers, 25 sont officiers de carrière et 20 sont des OSC. A court terme, les élèves chirurgiens-dentistes des écoles de formation initiale devraient devenir le principal vivier pour le recrutement des officiers de carrière.

c) Les Militaires Infirmiers Techniciens Hospitaliers des Armées (MITHA)

Le recrutement des MITHA s'est accru en 2002, le tableau ci-dessous indique le volume annuel de ces recrutements.

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Nombre de recrutements	247	187	253	328	487	273

* chiffre arrêté au 01/07/03

A l'exception des **infirmiers diplômés d'Etat (IDE)**, le recrutement des autres métiers sous statut MITHA ne pose pas de problème.

Le recrutement des infirmiers par les hôpitaux de province est satisfaisant à l'exception de Marseille où le nombre de candidats à l'engagement est insuffisant. **La situation reste préoccupante pour les trois hôpitaux parisiens.** La sortie de 70 IDE issus du pré-recrutement devrait améliorer la situation en décembre.

Pour les autres spécialités, le recrutement sous statut MITHA donne satisfaction.

Cependant, le manque d'attractivité des filières de masseurs-kiné et de manipulateurs radio sous statut civil est à souligner (délais de recrutement, rémunération).

d) Militaires du rang

La loi de programmation a ouvert 240 postes budgétaires d'engagés au profit du service de santé des armées (SSA). Dans un souci d'optimisation de la gestion, il a été décidé que ces engagés serviraient sous statut d'Engagés Volontaires de l'Armée de Terre (EVAT) appartenant au domaine de spécialité santé.

Ces personnels sont :

- soit prélevés en priorité dans les formations santé de l'armée de terre (régiments et bataillons médicaux), mais aussi dans les services médicaux des régiments ou encore par voie de mutation ;

- soit recrutés directement par l'armée de terre.

A l'issue de leur période d'affectation dans les établissements du SSA, ils sont susceptibles de retourner dans les forces.

2. L'absentéisme accentué par la réduction du temps de travail

Il a paru intéressant de présenter un certain nombre de données sur l'absentéisme au sein des personnels de défense. Celles-ci font apparaître que le phénomène touche plus les personnels civils que militaires, à l'exception de certaines catégories d'engagés volontaires.

a) Les personnels militaires

Par analogie avec la gestion du personnel civil de la défense, les principales causes de l'absentéisme retenues sont les suivantes : les congés de maladie, les congés de maternité et les congés de longue maladie.

Le suivi de l'absentéisme est décentralisé au niveau de chaque unité élémentaire et ne fait pas l'objet d'un recensement global.

En particulier, les données relatives aux absences irrégulières ne sont pas centralisées. Conscientes de cette lacune, les armées élaborent actuellement des indicateurs de suivi de l'absentéisme.

Par ailleurs, l'armée de terre a réalisé en 2002 une enquête fouillée sur l'absentéisme au sein de ses formations dont les résultats sont présentés dans l'encadré ci-contre.

Nombre de jours d'absence

	Nombre total de jours d'absence	Effectif Réel	Nombre moyen de jours d'absences par militaire
Armée de terre	612 263	131 103	4,67
Marine	141 201	42 606	3,31
Armée de l'air	249 041	60 294	4,13
Gendarmerie nationale	373 367	93 109	4,01
Services communs	44 871	11 162	4,02

Ont été pris en compte les motifs d'absence suivants :

- incarcération ;
- congés maladies supérieurs à 6 mois (Les congés de maladie supérieurs à 6 mois représentent de 20 à 25 % du total) ;
- désertion ;
- congés pour convenances personnelles ;
- congés parentaux ;
- congés de fin de campagne et de fin de service ;
- congés de maternité ;
- congés maladies inférieurs à 6 mois.

Les éléments présentés ci-après ont été recueillis dans le cadre d'une enquête sur l'absentéisme au sein des formations de l'armée de terre. Elle a été menée en 2002 sur une population de 90 000 militaires.

Cette étude fait apparaître un taux d'absentéisme au sein de l'armée de terre 6,5 % (6,4 % si l'on ne prend pas en compte les congés maternité), qui est relativement proche de celui rencontré dans le secteur civil soit 5,8 %.

Ces données plus complètes sont sans doute plus représentatives de la réalité de l'absentéisme au sein des armées que celles présentées dans l'encadré ci-après.

Résultat de l'étude 2002 de l'armée de terre sur l'absentéisme.

(Étude réalisée sur 90 000 personnes entre juin 2001 et mai 2002)

1 – Définition de l'absentéisme pour l'armée de terre :

Selon le ministère du travail, l'absentéisme se définit par le nombre d'absents (hors formation) par rapport au nombre total des effectifs réalisés. La formation, les stages, la reconversion et les missions (OPEX et OPINT) sont des absences prévues par le statut général des militaires. Ces éléments font partie de la mission du personnel et sont intégrés au fonctionnement des unités.

Par déduction, les différents critères retenus pour mesurer l'absentéisme sont : la désertion ; l'absence irrégulière ; l'arrêt de travail (délivré par un médecin civil); la PATC (délivrée par le médecin militaire) ; la durée d'hospitalisation ; la durée d'emprisonnement; le congé de maternité ; le congé de paternité.

2 – Les causes de l'absentéisme :

Il n'existe pas de « cause en soi » pour expliquer l'absentéisme au sein de l'armée de terre, mais une multitude d'éléments liés les uns aux autres :

Un accroissement du taux d'activités :

Le TAOPM, en ayant accru le temps de repos sans réduire les charges de travail, a certes offert une bonne compensation aux fortes sollicitations et contraintes subies par les militaires, mais aussi, et paradoxalement pu créer une certaine tension dans l'organisation et l'exécution du service.

Des comportements similaires à ceux du secteur civil :

Les consultations médicales ont lieu désormais bien souvent en secteur civil (médecin consulté sur le lieu de son domicile ou de sa permission) et le caractère éventuellement complaisant de certains congés de maladie peut prendre de l'ampleur en échappant au contrôle du service de santé des armées et du commandement. Dans ce domaine, l'évolution des comportements des militaires tend évidemment à se rapprocher de celle observée dans l'ensemble de la société.

Les EVAT : une population fragile :

Cette population est la plus touchée par l'absentéisme (8,8 %). Elle est jeune, souvent fragile et peu stable. Par ailleurs, le fort taux d'absence s'explique par une exposition à la fatigue ou à l'usure physique plus forte que pour les autres catégories de personnel.

3 – Le constat de l'armée de terre :

Le taux d'absentéisme au sein de l'armée de terre 6,5 % ou 6,4 % si l'on ne prend pas en compte les congés maternité, qui est à mettre en relation avec le caractère éprouvant physiquement du métier militaire, est relativement proche du secteur civil (5,8 %)³. En revanche, il apparaît moins important que le taux relevé pour la fonction publique d'Etat (10,9 %)⁴ et pour la fonction publique territoriale (13,4 %)³.

Au regard des différents éléments avancés dans le cadre de l'enquête réalisée au sein de l'armée de terre, il peut être affirmé qu'il n'existe pas d'absentéisme spécifiquement militaire. En effet, les causes identifiées renvoient souvent à des difficultés rencontrées dans le secteur privé.

L'armée de terre est optimiste quant à la baisse de ces taux. En effet :

- l'étude met en avant le faible taux d'absentéisme des formations anciennement professionnalisées. En conséquence, avec l'adaptation au métier des plus jeunes, il est possible d'espérer que le taux des autres unités baissera et que le taux d'absentéisme de l'ensemble des unités s'harmonisera ;
- des mesures récentes visant à réduire le dispositif dans les Balkans doivent permettre de réguler le volume des tâches à effectuer en garnison ;
- l'application des directives en matière de style de commandement et les efforts des formations réalisés dans ce domaine doivent progressivement consolider les liens entre anciens et jeunes EVAT, et entre EVAT et cadres de contact.

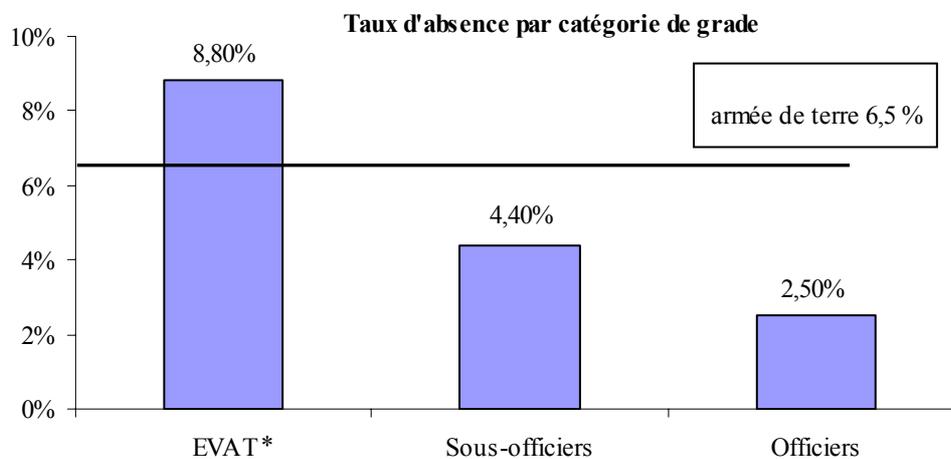
³ Les chiffres du secteur civil sont tirés d'une étude réalisée par le ministère du travail en 1990. Ce ministère ne disposait pas de données plus actualisées lors de l'étude conduite par l'armée de terre.

⁴ Les taux concernant la fonction publique sont tirés d'une étude réalisée en 1998 par l'Institut français pour la recherche sur les administrations publiques (IFRAP).

Taux d'absence de l'armée de terre selon le type d'absence

Taux d'absentéisme	Désertion	Absence irrégulière	Maladie				Hôpital	Prison	Congés maternité	Congés paternité	TOTAL	TOTAL sans congés maternité
			Arrêt de travail									
			Arrêt de travail < ou = 6 jours	Arrêt de travail > 6 jours	PATC < ou = 6 jours	PATC > 6 jours						
			5,80%									
	0,20%	0,40%	5,20%				0,60%	0,00%	0,10%	0,10%	6,50%	6,40%
			1,20%	1,70%	1,00%	1,30%						

Source : étude de l'armée de terre sur 90.000 personnes – période juin 2001 à mai 2002



* Engagés volontaires de l'armée de terre

¹ Les proportions par rapport à la population répondante (soit 90.000 personnels) ont été appliquées à l'ensemble du personnel de l'armée de terre. Cette méthode donne des résultats fiables avec une très légère marge d'erreur.

² Pour obtenir le nombre d'absents par catégorie, il ne faut pas appliquer le taux d'absence à chaque catégorie. En effet, le résultat global de l'armée de terre diffère de l'addition des taux de chaque catégorie de grade : additionner des taux implique des biais dans le résultat.

b) Les personnels civils

En ce qui concerne les taux d'absentéisme des personnels civils le bilan de l'année 2002 se présente de la façon suivante :

	Nombre total de jours d'absence	Effectif réel y compris les congés de longue durée	Nombre moyen de jours d'absences par agent
Armée de terre	521 515	29 121	17,91
Marine	177 179	8 845	20,02
Armée de l'air	117 017	5 780	20,25
Gendarmerie nationale	33 819	1 741	19,43
Service de Santé	136 213	4 872	27,96
Service des Essences	18 867	925	20,40
Outre-mer	22 606	1 793	12,61
Autres Services déconcentrés	97 879	8 145	12,02
Délégation générale pour l'armement	187 577	14038	13,36
Administration centrale	73 754	6056	12,18
Total	1 386 426	81 316	17,05

Hors effectifs DCN, DGSE, personnel étranger en Allemagne, aumôniers, adjoints du CGA.

Le nombre de jours d'absence pendant l'année s'élève en 2002 à 1.386.426 jours, et le nombre moyen de jours d'absence par agent à 17,05, soit un chiffre correspondant à la moyenne des nombres enregistrés ces cinq dernières années.

Cependant, les raisons de ces absences sont très diverses : les congés de maladie, longue maladie ou longue durée en constituent la majorité soit 77 % mais les maladies professionnelles et accidents de trajet, les congés de maternité, paternité ou d'adoption y concourent également.

Congés de maladie pour l'année 2002.

	Congés de maladie ordinaire (journées)	Congés de longue durée (journées)
Armée de terre	248 026	130 604
Marine	88 984	52 375
Armée de l'air	60 620	30 341
Gendarmerie nationale	17 724	6 846
Service de Santé	65 456	43 915
Service des Essences	8 855	4 467
Outre-mer	16 629	8 765
Autres Services Déconcentrés	39 934	37 233
Délégation générale pour l'armement	104 621	47 895
Administration centrale	27 746	25 186
Total	678 595	387 627

Hors effectifs DCN, DGSE, personnel étranger en Allemagne, aumôniers, adjoints du CGA.

S'agissant des congés de maladie, la durée des absences rémunérées représente, pour les congés de maladie ordinaire, un nombre moyen de jour de congés par agent de 8,35 et de 4,77 pour les congés de longue maladie et de longue durée. Sur la base de la moyenne apportée au nombre total d'agents, la répartition entre les sexes est légèrement supérieure pour les femmes que pour les hommes, 9,68 jours et 7,55 jours pour les congés de maladie ordinaire, celle-ci s'établissant respectivement à 5,76 jours et 2,11 jours pour les congés de longue maladie et de longue durée.

Récapitulation des décharges syndicales

Organisations syndicales	Nombre total de dispenses (temps complet)	Nombre total d'autorisations spéciales d'absence annuelles (heures)
FO	91,84	59 651,56
CFDT	91,26	59 276,56
CGT	80,71	52 429,69
UNSA-défense	39,04	25 356,25
CFTC	17,01	11 046,88
CGC	11,14	7 239,06
TOTAL	331,00	215 000,00

Cette répartition résulte directement des résultats obtenus par chacune des organisations syndicales représentatives lors des élections pour un mandat de 3 ans des représentants des personnels aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail qui se sont déroulées en novembre 2000. Les prochaines élections sont fixées au 20 novembre 2003.

3. La drogue au sein des armées : un phénomène encore limité

Comme la société civile, les armées n'échappent pas aux fléaux que constituent la détention, l'usage et le trafic de produits stupéfiants.

a) Une politique de prévention

Ce phénomène pourrait d'ailleurs être accentué, les consommateurs potentiels évoluant dans un contexte favorable à une utilisation des produits (effet de groupe, facilité pour s'approvisionner notamment outre-mer...). Il n'en est rien toutefois, et **les armées ne sont que marginalement touchées par les phénomènes de pharmacodépendance.**

Il y a, selon le commandement, à cela une raison essentielle : les phénomènes d'appétence aux drogues, comme beaucoup de psychopathologies, sont liés aux difficultés de construction de l'identité. Le cadre structurant qu'offre l'engagement militaire est donc, à ce titre, particulièrement dissuasif à la consommation.

Les armées restent cependant particulièrement vigilantes dans leur appréhension du phénomène. Notamment parce que, dans la fonction militaire, les effets psychotropes des drogues sont susceptibles d'entraîner des dommages importants.

La consommation de produits stupéfiants provoque des effets identiques à ceux d'une consommation d'alcool : modification du champ visuel, troubles de la mémoire, manque de coordination dans les gestes, apathie ou agressivité. Ces troubles sont renforcés par le caractère polymorphe des toxicomanies : ils sont fonction des personnalités toxicomaniaques et il n'est pas rare que la consommation d'un produit s'accompagne en fait de polytoxicomanies et d'alcoolisme. Tous ces symptômes sont incompatibles avec le port d'arme, la conduite de véhicules militaires et peuvent gravement porter atteinte à la sécurité en vol. Plus généralement, ils constituent une atteinte à la capacité opérationnelle des unités.

L'action menée par les armées ne se limite donc pas à la seule prohibition des drogues illicites mais s'attache à prévenir la consommation de l'ensemble des substances psychotropes.

Dans la mesure où elles n'ont pas vocation, en dehors des situations d'urgence, à apporter un soutien médical aux toxicomanes, deux volets sont développés par les armées : un volet prévention et un volet répression.

Les actions de prévention et de sensibilisation des personnels militaires sont menées par l'ensemble des armées, avec parfois des différences

liées aux spécificités des formations et de leur activité opérationnelle. Ainsi, un dépistage systématique est effectué par l'armée de l'air sur le personnel navigant et les contrôleurs aériens lors de chaque visite d'aptitude.

Au sein de l'armée de terre, le commandement effectue des rappels et mises en garde sur l'interdiction de détenir, consommer ou vendre des produits illicites, pendant l'incorporation, avant chaque départ en OPEX, à chaque relève des modules tournants et enfin régulièrement lors des rassemblements régimentaires. Plus généralement, des actions de sensibilisation sous forme de forums ou de conférences sont périodiquement organisées, dans les écoles des armées et au sein des unités, en collaboration avec le service de santé des armées, les magistrats et les militaires de la gendarmerie.

b) Une politique de fermeté dans la répression

Le pendant de ces actions de prévention est une application particulière dans l'identification d'éventuels contrevenants et une extrême fermeté dans la sanction des délits constatés.

Les actions de répression sont menées par la gendarmerie sous l'autorité du procureur de la République. La lutte contre la consommation et le trafic s'opère au travers d'interventions sur délits constatés ou sur renseignement par des officiers de police judiciaire. Notamment, à la demande des chefs de corps et en collaboration avec la gendarmerie, la direction de la protection et de la sécurité de la défense et le service des douanes, des perquisitions peuvent être effectuées à l'aide de chiens spécialisés.

Lorsque les faits sont avérés, ils sont suivis de sanctions disciplinaires sévères à l'encontre de leurs auteurs et portés à la connaissance du procureur de la République qui décide des suites à donner.

Les **sanctions** préconisées pour les cas identifiés sont :

- soit **statutaires** : radiation des cadres, radiation du tableau d'avancement, retrait d'emploi, résiliation du contrat d'engagement, réduction de grade, procédure de conseil d'enquête initiée suite à une condamnation pénale (si inscription au B2 du casier judiciaire) ou punition disciplinaire,

- soit **disciplinaires** : punitions infligées pour les motifs 4.102 - 4.103 - 4.104 (arrêté du 17 janvier 1984 fixant le barème des punitions disciplinaires applicables aux militaires).

Sur le plan disciplinaire, la consigne observée par les armées est la fermeté, avec l'application systématique du barème maximal prévu pour chaque type d'infraction.

Les tableaux ci-dessous présentent, par armée, le nombre de personnes ayant fait l'objet de procédures événements graves au cours des deux dernières années.

**Nombre de militaires impliqués dans des procédures
« événement grave » liées aux stupéfiants :**

TERRE

	2001			2002			2003*		
	Off	S/Off	Mdr	Off	S/Off	Mdr	Off	S/Off	Mdr
Trafic	0	0	13	0	5	90	0	2	53
Détention ou consommation	0	9	778	0	12	746	0	14	470
TOTAL	0	9	791	0	17	836	0	16	523
TOTAL GENERAL	800			853			539		

MARINE

	2001			2002			2003*		
	Off	Off. Mariniers	Quartiers maîtres et marins	Off	Off. Mariniers	Quartiers maîtres et marins	Off	Off. Mariniers	Quartiers maîtres et marins
Trafic	0	1	15	0	0	4	0	2	19
Détention ou consommation	0	0	37	0	2	101	0	5	74
TOTAL	0	1	52	0	2	105	0	7	93
TOTAL GENERAL	53			107			100		

AIR

	2001			2002			2003*		
	Off	S/Off	Mdr	Off	S/Off	Mdr	Off	S/Off	Mdr
Trafic	0	1	6	0	0	14	0	0	3
Détention ou consommation	0	0	24	0	4	64	0	1	11
TOTAL	0	1	30	0	4	78	0	1	14
TOTAL GENERAL	31			82			15		

Mdr : militaires du rang

III. LA POLITIQUE DE COMMUNICATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Il a également paru intéressant à votre rapporteur spécial d'attirer l'attention sur un aspect de la politique de défense qui a pu susciter des réserves quant à l'efficacité de la dépense.

Les actions de communication ont fait l'objet de critiques en dépit de leur évidente nécessité. L'armée professionnelle a besoin de se renouveler pour préserver le dynamisme des forces qui la composent.

1. Des activités multiples

La description des structures du ministère de la défense en charge de la communication fait apparaître une **relative dispersion des centres de décision**, qui amène votre rapporteur spécial à s'interroger sur l'efficacité d'un dispositif laissant sans doute trop peu de place à la coordination.

a) Les structures

La Délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICoD) est l'organisme placé sous l'autorité directe du ministre de la défense, chargé de proposer, de définir et de conduire la politique de communication du ministère. Elle est dirigée par un délégué qui exerce en outre les fonctions de porte-parole du ministère. La création de la délégation s'est inscrite dans une réorganisation de l'ensemble de la fonction communication, compte tenu de la réforme de la défense et de la professionnalisation des armées.

Son rôle de coordination permet à la DICoD d'arbitrer les actions de communication de l'ensemble des armées, directions et service du ministère, en fonction des priorités définies par le Ministre dans le schéma directeur de communication.

Un conseiller communication est placé auprès de chaque décideur. Ce conseiller a pour mission d'aider à la prise de décision, en tenant compte des caractéristiques de la structure, de sa culture, de ses missions. Il doit en même temps assurer la cohérence entre les conséquences en terme de communication des décisions auxquelles il prend part, et la stratégie définie à l'échelon national.

Les services d'information et de relations publiques des armées (SIRPA terre, marine, air, gendarmerie et le Bureau d'information et de

communication du service de santé des armées - BCISSA) et les services de communication de l'Etat-major des armées (EMA/com), du secrétaire général pour l'administration (SGA/com) et de la Direction générale de l'armement (DGA/com) sont plus particulièrement chargés de promouvoir l'image et l'activité de l'organisme auxquels ils appartiennent, ainsi que du développement de la communication interne.

b) Les opérations de communication

Les tableaux ci-après sont révélateurs d'une part de la tendance à **l'externalisation croissante des opérations de communication** –on remarque le coût de l'externalisation de la revue de presse pour plus de 2 millions d'euros en deux ans- et d'autre part l'indépendance relative de chacune des armées dans l'organisation de leur communication.

**Chiffres disponibles sur les 20 campagnes
ou opérations les plus coûteuses depuis 2000**

Délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICOD)

(en milliers d'euros)

	L'événement commence en	Coût de l'événement ou de l'opération en €				Coût total de l'événement en € depuis 2000
		2000	2001	2002	2003 (jusqu'au 31/10/2003)	
Externalisation de la revue de presse	2001	0	866,9	945	254	2065,9
Refonte de l'Internet de la Défense	2002	0	0	323,0	383,5	706,4
Salon de l'éducation	avant 2000	51,6	99,1	100,3	80	331,1
Train de l'emploi	2002	0	0	244	60	304
Campagne de communication (Rencontres Nation Défense)	2001	0	292,4	118	1202	1612,4
Divers sondages, évaluations, enquêtes d'opinions	avant 2000	200,4	233,4	243,3	323,2	1000,3
Edition des documents d'information sur la défense	avant 2000	938,5	405,9	473,9	229,8	2048,0
Salon de l'environnement	2001	0	15	0	0	15
Fête de la musique	2001	0	45,0	0	0	45,0
Relais de la mémoire	2003	0	0	0	53,8	53,8
TOTAL		1190,5	1957,7	2447,4	2586,3	8182,0

ARMEE DE TERRE

(en milliers d'euros)

ORGANISATION D'EVENEMENTS « GRAND PUBLIC »	PERIODE	MONTANT
Campagne de recrutement (achat d'espaces publicitaires et création d'outils publicitaires)	2003	2712,901
Salon de l'automobile	2001 et 2003	102,9
Eurosatory	2000 et 2002	106,2
Salon de la maquette	chaque année	71,5
Peintres aux armées	chaque année	21,4
Tournée des plages	2003	93
Coupe de Golf de l'armée de terre	chaque année	20
Concert du Jazz Band de l'armée de terre	2002	52
REALISATIONS DE PRODUITS ET TRAVAUX D'IMPRESSION	PERIODE	MONTANT
Illustration et éditions du livre : « Traditions militaires »	2001	45
Convertisseurs euros Armée de terre (ADT)	2001	40
Carte du soldat	2001	32
Agendas ADT	chaque année	30
Calendriers ADT	chaque année	20
Plaquette ADT	chaque année	72,9
CD rom organisation ADT	2002 - 2003	45
Réalisation d'un stand « Diorama LECLERC »	En cours	70

MARINE

(en milliers d'euros)

	CONTRAT	MONTANT
2001	Campagne de communication	716,51
	Impression de documentation	208,855
2002	Campagne de communication	716,51
	Impression de documentation	242,943
	Achat de 5 véhicules vitrine	355,876
2003	Campagne de communication	762,245
	Impression de documentation	280

ARMEE DE L'AIR

(en milliers d'euros)

ORGANISATION D'ÉVÉNEMENTS « GRAND PUBLIC »	PERIODE	MONTANT
44 ^{ème} salon aéronautique du Bourget Stands de l'armée de l'air	2001	253
50 ^{ème} anniversaire de la Patrouille de France	2003	245
45 ^{ème} salon aéronautique du Bourget Stands de l'armée de l'air	2003	231
Première phase de la campagne de recrutement (estimation du marché)	2003	1 100

Les autres opérations de communication constituent un travail de fond qui s'inscrit dans la durée. Celles-ci ne peuvent être financièrement évaluées de façon pertinente que par leur coût annuel. Les principales opérations ont été regroupées sous les thèmes suivants :

(en milliers d'euros)

ORGANISATION D'ÉVÉNEMENTS « GRAND PUBLIC »	COÛT ANNUEL
Vecteurs de communication, supports de présentation par les bureaux air information, le Sirpa Air et les autorités de l'armée de l'air	620
Exposition / Animation de l'armée de l'air dans les centres commerciaux (« des ailes et des hommes ») (6/an)	270
Coûts d'édition et du transport de magazine Air actualités	150
Crédits sous délégués à la communication locale des bases aériennes grands commandements et bureaux air information	254

GENDARMERIE

OPERATIONS OU CAMPAGNES LES PLUS COUTEUSES DEPUIS 2000

(en milliers d'euros)

OPERATIONS	ANNEE	COUT
Portes ouvertes gendarmerie ⁽¹⁾	2000	158,19
Tour de France cycliste	2000	55
Sport gendarmerie jeunesse ⁽²⁾	2000	102,769
Portes ouvertes gendarmerie (1)	2001	128,05
Tour de France cycliste	2001	52
Sport de gendarmerie jeunesse ⁽²⁾	2001	76,225
Salon des maires	2001	15,5
Salon nouvelle ville	2001	14,025
Salon Milipol	2001	16,875
Campagne recrutement	2002	610
Portes ouvertes gendarmerie ⁽¹⁾	2002	106
Tour de France cycliste	2002	60
Sport gendarmerie jeunesse ⁽²⁾	2002	91,469
Salon des maires	2002	16,75
Campagne recrutement	2003	550
Portes ouvertes gendarmerie ⁽¹⁾	2003	104,61
Tour de France cycliste	2003	72
Sport gendarmerie jeunesse ⁽²⁾	2003	100
Salon des maires	2003	19
Salon nouvelle ville	2003	18,25

(1) Une opération par département en moyenne

(2) opérations locales bénéficiant d'un soutien financier ponctuel

2. Les efforts de réduction des coûts

L'ensemble des dépenses de communication (RCS, fonctionnement, investissement) du ministère de la Défense (hors recrutement) est estimé, en contrôle de gestion, à **76,4 millions d'euros**, dont 11,6 millions d'euros correspondent à des crédits inscrits sur des articles budgétaires de la DICOD et de subvention pour l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD).

a) Les évolutions récentes

Le tableau figurant ci-après retrace les budgets de communication et d'information de la DICOD et des différents organismes d'information et de communication placés auprès des états-majors, directions et services depuis 2000, la fonction communication n'ayant pas fait l'objet d'une identification précise en gestion auparavant.

La DICOD a mis en place depuis 2001 un dispositif de contrôle de gestion, ce qui lui permet d'estimer le coût des opérations, en comptabilisant l'ensemble des factures afférentes à ces opérations, qu'elles proviennent de marchés ou de commandes dans le cadre de marchés sans formalités préalables, majoré d'une quote-part des personnels au prorata du temps passé.

**Evolution budgétaire de la fonction communication
(Situation au 1er janvier 2003)**

(en millions d'euros)

Coût global annuel	Années	DICOD	EMA	DGA	SGA	TERRE	MARINE	AIR	GEND	SSA	ECPAD
Evolution en volume (RCS fonctionnement et investissement)	2000	14,117	0,51	6,08	1,45	11,19	5,239	4,94	6,156	0,34	16,384
	2001	17,396	0,55	6,28	1,73	12,422	4,042	5,07	7,447	0,36	16,826
	2002	19,26	0,62	5,6	1,57	12,033	4,808	5,15	4,606	0,4	17,453
	2003	19,412	0,63	5,62	1,62	12,382	4,895	5,22	7,953	0,4	17,633

* sont comptabilisés tous les personnels qui consacrent au moins un tiers de temps à l'activité

b) Le plan de réduction

Un dispositif de réduction de la dépense de communication du ministère de la défense en 2004 a été arrêté avec les états-majors, directions et services. Ce plan porte à la fois sur les effectifs (DICOD, ECPAD, armées et gendarmerie) et sur les budgets de fonctionnement (DICOD, SIRPA d'armées) et représente **en 2004 une diminution de 4,5% des dépenses globales de communication** (RCS, fonctionnement, investissement) par rapport à 2003.

S'élevant à **3,6 millions d'euros**, ce plan de réduction des dépenses se décompose de la façon suivante :

- **mesures d'effectifs : 2,226 millions d'euros en RCS** correspondant à une réduction de 81 effectifs, répartis entre DICOD (- 20), ECPAD (- 53), armée de terre (- 4) et marine (- 4) dans les conditions suivantes :

Economies d'effectifs

	DICOD	ECPAD	Armée de Terre	Marine
Militaires	- 14	- 40		
Civils	- 6	- 13	- 4	- 4
Total (K€)	351,79	1655,11	100	119,62

- **économies réalisées sur le fonctionnement** des organismes de communication des états-majors et services communs (0,751 million d'euros). Dans un souci de lisibilité de l'économie dégagée, celle-ci est budgétairement imputée sur la dotation de

fonctionnement de la DICOD mais, en gestion, la charge en sera partiellement redéployée sur les autres services de communication par le biais d'ajustement du montant de leurs contributions aux actions de communication conduites par la DICOD. La quote-part de cette dernière à l'économie s'élève en réalité à 0,122 million d'euros.

-économies réalisées sur le budget d'édition des revues du ministère de la défense réalisées dans un marché unique, dont la gestion et les règlements sont assurés par la DICOD : **0,622 million d'euros, soit 10 % du budget total des revues pour 2003**. La répartition de ces économies par entité sera la suivante :

Economies d'éditions

	DICOD	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	DGA	SGA	Santé
Edition	644,04	729,72	834,99	220,00	363,22	154,20	293,67	94,09
Diffusion	770,60	887,51	163,99	190,65	643,62	157,07	-	69,18
Total	1414,64	1617,23	998,98	410,65	1006,84	311,27	293,67	163,27
10 %	141,46	161,72	99,89	41,06	100,68	31,12	29,36	16,32

Au total, l'effet cumulé de ces différentes réductions de dépenses se répartit comme suit :

Economies totales

(en milliers d'euros)

	DICOD	ECPAD	EMA	DGA	SGA	Terre	Marine	Air	Gendarmerie	Total
Effectifs (RCS)	351,79	1655,11				100	119,62			2226,52
Fonctionnement	122		14,4	127	36	179	2,44	118	153	751,84
Revues	141,46		16,32 ⁵	31,12	29,36	161,72	99,89	41,06	100,68	621,61
Total	615,25	1655,11	30,72	158,12	65,36	440,72	221,95	159,06	253,68	3599,97

Par son ampleur, ce plan de réduction des dépenses globales de communication du ministère de la défense impose d'ores et déjà à la fonction de communication un réexamen d'ensemble du plan d'action pour 2004, et impliquera l'annulation d'un certain nombre d'opérations majeures. A ce stade, il est probable que la reconduction, en 2004, des « rencontres Nation – Défense », ne pourra, en dépit d'un coût fortement contraint en 2003 (1,3 million d'euros), être envisagée compte tenu des réductions budgétaires décidées, et des autres priorités qui ont d'ores et déjà été retenues par le ministre pour 2004 (refonte de l'ensemble des supports des journées d'appel de préparation à la défense -JAPD ; mise en place du baromètre interne) dont le financement relèvera de la DICOD.

⁵ Revues du service de santé.

ARTICLE 46
Mesures nouvelles. Dépenses ordinaires des services militaires

Pour 2004, les crédits de mesures nouvelles de dépenses ordinaires des services militaires applicables au titre III : « Moyens des armes et services » s'élèvent au total à la somme de – 271.403 euros.

Exposé des motifs :

La comparaison des crédits ouverts en 2003 par rapport à ceux prévus pour 2004 au titre des dépenses ordinaires militaires (mesures nouvelles) figure au II de la partie « Analyses et tableaux annexes » du présent projet de loi.

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

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

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député François d'Aubert, rapporteur spécial des crédits de la défense au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, à l'article 46 « *Mesures nouvelles. Dépenses ordinaires des services militaires* », un amendement de réduction de crédits tendant à diminuer de 380.000 euros les dotations inscrites au chapitre 31-71 « *Postes permanents à l'étranger. Rémunérations principales* ».

Cette initiative a pour objet de réduire le montant des indemnités de séjour à l'étranger, dont la progression a été jugée excessive par la commission des finances de l'Assemblée nationale : les dotations destinées aux rémunérations et charges sociales des quelque 780 postes militaires et 102 postes civils à l'étranger, pris en charge par le ministère de la défense, progressent de 5,3 %, pour atteindre 122 millions d'euros.

Il a également été relevé au cours du débat que les crédits du chapitre 31-72 « *Postes permanents à l'étranger. Indemnités et allocations diverses* » augmentaient de 9,4 %.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, le **jeudi 13 novembre 2003**, la commission a procédé à l'examen des dépenses ordinaires du budget de la défense et de l'article 46 du projet de loi de finances, sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial.

M. François Trucy, rapporteur spécial des crédits de la défense (titre III), a d'abord présenté les principaux chiffres d'un « budget de rattrapage », dont le mérite était de respecter la loi de programmation militaire en dépit d'une conjoncture budgétaire particulièrement difficile : le titre III, hors pensions, progressait de 0,45 % dans le projet de loi de finances pour 2004, pour atteindre 17,5 milliards d'euros ; les effectifs budgétaires, hors comptes de commerce, se montaient à près de 438.000 personnes soit, à quelques unités près, le chiffre prévu par la loi de programmation militaire précitée.

Puis il a passé en revue le détail des créations et suppressions de postes par catégorie de personnel. Il a d'abord noté la suppression de 431 emplois civils, soulignant, à ce propos, le concours apporté par le budget de la défense à la maîtrise de l'emploi public. Il a également mis l'accent sur d'autres évolutions favorables, comme la création de près de 1.200 postes de gendarmes, ainsi que le recrutement de plus de 2.300 militaires du rang. Cette mesure, qui bénéficiait essentiellement à l'armée de terre, avait été rendue possible par la suppression d'un nombre important de postes de volontaires.

En ce qui concernait les personnels spécialisés, **M. François Trucy, rapporteur spécial pour les crédits du budget de la défense (titre III)** s'est surtout attaché aux difficultés que rencontrait le service de santé des armées à atteindre ses effectifs budgétaires, relevant, à cette occasion, la nécessité d'adapter les conditions d'exercice de ces métiers à la féminisation croissante du recrutement.

Il s'est ensuite félicité du taux de renouvellement très satisfaisant des contrats des militaires du rang qui, supérieur à 80 %, était toutefois variable selon les armes, rappelant que la France se singularisait par le refus des contrats « kleenex » qui caractérisaient certaines armées professionnelles, comme l'armée britannique.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a également évoqué les dépenses de carburant pour souligner la discordance existant entre le cours du dollar et le prix du baril retenus pour la construction du budget des armées et ceux mentionnés dans les éléments de cadrage budgétaire généraux. Il a signalé que l'on pourrait, en conséquence, se retrouver en 2004 dans la même situation qu'en 2003, c'est-à-dire être obligé de procéder à des redéploiements pour compenser la sous-budgétisation de ce type de dépenses.

Enfin, il a évoqué un amendement au chapitre 31-71, postes permanents à l'étranger rémunérations principales, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur spécial de la commission des finances, tendant à réduire les crédits de rémunération de certains personnels en poste à l'étranger, pour signaler que Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, ne s'y était pas opposée et qu'à l'occasion de la réunion consacrée à l'examen définitif du budget, la commission pourrait donc se rallier à cette initiative.

Il a conclu son exposé en faisant savoir qu'il souhaitait que le titre III dégage des ressources suffisantes pour le fonctionnement des armées, mais sans que cela nuise à l'accroissement nécessaire des dépenses d'équipement.

A l'issue de ce débat, la commission des finances a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des dépenses ordinaires du budget de la défense et de l'article 46 rattaché du projet de loi de finances.**

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2003 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la **commission a confirmé son adoption des crédits du budget de la défense.**

AUDITION de Madame MICHÈLE ALLIOT-MARIE, ministre de la Défense

Réunie le **mercredi 12 novembre 2003**, 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 les crédits** de son ministère pour 2004 et sur les réformes administratives entreprises à l'occasion de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord souligné que la présente audition prenait place dans un cycle d'auditions mis en place à l'initiative du bureau de la commission, tendant à rompre avec les habitudes antérieures, pour porter, au travers de questions ciblées, plus sur les stratégies ministérielles de réforme, définies, notamment, dans la perspective de la LOLF, que sur les prévisions d'évolution des crédits inscrits en lois de finances initiales, souvent éloignées de la réalité. Dans ce cadre, il a indiqué que cet échange devrait être l'occasion d'évoquer, de façon « interactive », les problèmes concrets auxquels était confronté le ministère de la défense et la façon d'améliorer la transparence de son budget.

Pour introduire le débat, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense**, a brièvement présenté les grandes lignes du projet du budget de la défense pour 2004. Elle a souligné que celui-ci présentait deux caractéristiques :

- il respectait strictement les objectifs fixés par la loi de programmation militaire (2003-2008) dans ses diverses composantes : équipement, créations d'emplois, consolidation de la professionnalisation et renforcement des moyens d'entraînement et d'activité des forces ;

- il constituait une contribution appréciable à la réforme de l'Etat et à un meilleur contrôle de la dépense publique, ainsi qu'en témoignaient le non-remplacement d'un fonctionnaire civil sur deux et, d'une façon générale, le fait que la part du budget qui n'était pas couverte par la loi de programmation militaire -c'est-à-dire environ la moitié du total- régresse en euros constants.

Puis, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense**, a insisté sur la signification, « triplement politique », d'un budget dont elle s'est plu à rappeler qu'il n'était pas un « budget comme les autres » :

- il était l'expression de la politique de sécurité de la France, ce qui se traduisait notamment par la présence de 15.000 militaires en dehors de nos frontières ;

- il jouait un rôle essentiel dans la politique économique, notamment par son poids dans les dépenses d'investissement de l'Etat –c'était le premier budget d'investissement de France–, par le nombre d'emplois qui en dépendait –soit 175.000 emplois directs et 37.000 embauches en 2004–, ainsi que par son rôle en matière de formation et de recherche ;

- il s'inscrivait dans notre politique extérieure, dont il renforçait la crédibilité et le poids sur le plan international.

Mme Michèle Alliot-Marie a ensuite présenté sa stratégie ministérielle de réforme pour 2004 en soulignant qu'il était de sa responsabilité d'utiliser au mieux les moyens financiers et humains mis à sa disposition par la Nation.

Cette stratégie de réforme, qui visait à compléter l'efficacité opérationnelle des armées, recherchée par la loi de programmation militaire, par l'efficacité administrative, faisait apparaître trois priorités :

- une meilleure identification des responsabilités, notamment dans la conduite des programmes d'armement, qui devait se traduire par le renforcement des pouvoirs d'arbitrage du chef d'état-major des armées, par la signature de contrats d'objectifs avec tous les établissements sous tutelle, ainsi que par la mise en œuvre d'une rémunération au mérite, dès 2004, pour les civils comme pour les militaires ;

- une mutualisation des moyens qui devrait entraîner un certain nombre de restructurations : c'est ainsi que les 16 services d'archives devraient être fusionnés, tout comme les trois services constructeurs, qui constitueraient, sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration, un seul organe responsable de la politique immobilière. Un autre exemple pouvait être donné avec la mise en commun des moyens informatiques ;

- le recentrage du ministère sur son « cœur de métier » qui devrait le conduire à externaliser, dans une perspective pragmatique, certaines fonctions chaque fois que l'on avait des raisons de penser que les entreprises étaient plus efficaces que l'administration : tel est le cas des logements dans la gendarmerie -qui mobilisait actuellement 1.200 gendarmes- ou des véhicules non militaires au nombre d'environ 25.000, dont la gestion devrait être externalisée, certains cas, comme la formation des pilotes d'hélicoptères, donnant lieu à des formules intermédiaires ne comportant que l'achat d'heures de vol.

En conclusion de son propos introductif, **Mme Michèle Alliot-Marie** s'est déclarée favorable à un suivi de la consommation des crédits par les commissions du Parlement et, en particulier, par les membres des commissions des finances.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, se fut félicité de cette volonté de transparence ainsi mise en œuvre, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, est ensuite intervenu pour poser une série de questions tenant, d'une part, aux problèmes de gestion du ministère et, d'autre part, aux aspects de politique industrielle du budget de la défense.

En réponse au rapporteur général, **Mme Michèle Alliot-Marie** a tout d'abord souligné que, si les militaires étaient de plus en plus souvent remplacés par les civils, il fallait se garder de considérer que leurs missions spécifiques étaient nécessairement de nature opérationnelle, indiquant, à cet égard, que la gestion des programmes d'armement devait, en partie, être le fait de militaires.

Traitant de la question de l'externalisation, elle a fourni de nouveaux exemples et précisé qu'en 2003, l'on avait externalisé pour 650 millions d'euros d'activités, attirant l'attention de la commission sur le fait que cette externalisation impliquait le paiement de la TVA et donc des charges supplémentaires, ce qui, a-t-elle souligné, n'était pas le cas en Grande-Bretagne.

Au sujet de la réduction du temps de travail, elle a d'abord signalé que celle-ci avait un coût non financier lié à la démotivation des personnels. Elle a précisé que celle-ci s'était traduite par des coûts qui pouvaient être évalués à 206 millions d'euros pour le ministère de la défense : 27,5 millions d'euros, d'une part, pour le personnel civil, notamment au titre de la consolidation de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires, et 178,5 millions d'euros, d'autre part, pour les personnels militaires, ce qui comprenait l'indemnisation des journées de congé que les militaires ne pouvaient pas prendre.

Puis **Mme Michèle Alliot-Marie** a évoqué les questions de politique industrielle.

Elle a d'abord présenté son analyse des conditions dans lesquelles se présentait le choix d'un deuxième porte-avions tant du point de vue du mode de propulsion que des perspectives de coopération avec les Britanniques, précisant à cet égard que la décision sur le mode de propulsion -qui devait prendre en considération également les questions de disponibilité et de coûts d'entretien- devait être arrêtée pour la fin de l'année sur la base des trois études commandées à ce sujet, actuellement en cours d'expertise au sein de la Délégation générale pour l'armement. En tout état de cause, la fabrication devrait être lancée en 2005 pour une fin de construction vers 2012/2014, ce

qui devrait permettre à ce second porte-avions d'être à peu près opérationnel au moment du grand carénage du Charles-de-Gaulle.

Mme Michèle Alliot-Marie a fait le point de la situation de DCN, qui a pris la suite de l'ancienne direction des constructions navales. Elle a rappelé que la répartition des actifs entre cette nouvelle société commerciale et la Marine avait pris du temps, que cette dernière avait récupéré des infrastructures et des équipements, dont la remise à niveau devrait coûter, en 2004, 79 millions d'euros et qu'il avait fallu intégrer des personnels de DCN, dont les avantages statutaires étaient à l'origine de surcoûts pour la marine que l'on pouvait évaluer à 58 millions d'euros dans le budget pour 2004. A cela, s'ajoutait un arriéré de créances d'un montant trop important pour être éliminé en une fois, et dont le règlement devrait donc être étalé sur trois années, 126 millions d'euros étant prévus à ce titre en 2004. Elle a signalé que le vrai problème, pour la Marine, était la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qu'elle devait supporter désormais sur les prestations de DCN, même si elle avait obtenu un arbitrage, mais jusqu'en 2006 seulement, compensant ce surcoût.

Enfin, après avoir exposé sa doctrine en matière « d'achats sur étagères », dont la pertinence ne lui semblait indiscutable que pour les matériels non sensibles sur le plan militaire, tels certains avions de transport ou des armes de poing, Mme Michèle Alliot-Marie a également évoqué la question du véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), dont elle a signalé qu'il constituait un exemple typique de dysfonctionnement du processus de décision -s'agissant d'un matériel décidé pour assurer le plan de charge de Giat, sans correspondre à un besoin impératif de l'armée de terre- dont elle a précisé les conséquences : deux ans de retard dans la réalisation du programme, la première livraison devant intervenir seulement en 2008, et une augmentation du devis initial de 18 %.

En réponse aux questions de **M. Maurice Blin, rapporteur spécial des crédits de la défense (titre V)**, qui s'est interrogé sur l'intérêt de consacrer, dans le contexte géostratégique actuel, toujours autant de moyens au nucléaire et qui s'est également inquiété, notamment, du fléchissement de l'effort en faveur de la recherche en amont et en particulier des démonstrateurs technologiques, **Mme Michèle Alliot-Marie** a tout d'abord insisté sur le fait que la dissuasion nucléaire était un tout et que la France appliquait la doctrine définie par le président de la République en juin 2001 et confirmée par la loi de programmation militaire, qui tenait compte des risques accrus de prolifération. Elle a également indiqué que la baisse des moyens consacrés aux démonstrateurs s'expliquait également par le fait qu'un certain nombre de matériels en étaient arrivés au stade du développement, ce qui diminuait les besoins au niveau des démonstrateurs, replaçant cette évolution dans le contexte d'augmentation des moyens consacrés à la recherche en général -1,2 milliard d'euros- et aux drones en particulier.

Elle a ensuite rappelé que la loi de programmation militaire avait, avec les satellites Helios II et Syracuse III, réservé une place substantielle à une politique spatiale, dont l'objectif était de garantir à notre pays l'autonomie de ses sources d'information.

Elle a fait savoir à cet égard que la France, contrairement aux Etats-Unis, continuait de privilégier le renseignement humain et que les moyens en avaient été augmentés dans le présent budget pour 2004, conformément aux orientations prévues par la loi de programmation militaire.

En ce qui concernait le marché des avions ravitailleurs, elle a indiqué qu'il s'agissait d'une affaire importante dont l'issue dépendait largement de la position des autorités britanniques, précisant qu'elle avait fait savoir aux autorités britanniques que le choix de la solution proposée par Airbus serait perçu par le gouvernement français comme une incitation à les accompagner.

En réponse aux questions de **M. François Trucy, rapporteur spécial du budget de la défense (titre III)**, **Mme Michèle Alliot-Marie** a indiqué que les recrutements s'effectuaient dans des conditions globalement satisfaisantes avec en moyenne deux candidats pour un poste, sauf dans certaines spécialités critiques comme les professions médicales ou les spécialistes de l'informatique ou de l'électronique. Elle a également fait savoir que si le redémarrage des taux d'activité des unités était plutôt lent en dépit de l'effort fait dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002, c'est parce que, dans certains cas, le ministère avait éprouvé des difficultés à se fournir en pièces de rechange que les entreprises ne savaient plus fabriquer, précisant à ce sujet qu'il faudrait sans doute trois ans pour atteindre les objectifs fixés par la loi de programmation militaire en matière d'activité des forces. Elle a signalé qu'elle avait lancé un audit pour évaluer le rapport qualité/prix des prestations des organismes chargés d'assurer la maintenance des matériels.

En réponse aux questions posées notamment par **MM. Adrien Gouteyron et René Trégouët**, **Mme Michèle Alliot-Marie** a fait savoir que devrait voir le jour, quel que soit le nom qui lui sera donné, une agence européenne de défense, chargée de la gestion de programmes en coopération, rappelant que toute une série de programmes de coopération venait d'aboutir, manifestant ainsi une volonté européenne de faire progresser « l'Europe de l'armement » : outre l'A 400 M, on pouvait mentionner le programme Galileo, ainsi que l'adhésion respective de l'Espagne et de la Grèce aux programmes d'hélicoptères, Tigre et NH 90, sans oublier les perspectives de création d'un « EADS naval », qui constituait la seule chance pour l'industrie navale militaire face à la concurrence internationale, notamment asiatique.

Par ailleurs, **Mme Michèle Alliot-Marie** a indiqué, d'une part, qu'elle n'était pas opposée au principe d'une mission interministérielle « recherche » pour la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dès lors qu'on en tirait les conséquences en

matière de partage des responsabilités, et d'autre part, que les travaux sur la réforme du statut des militaires suite aux travaux menés par la commission présidée par M. Renaud Denoix de Saint-Marc devraient déboucher sur le dépôt d'un projet de loi pour la mi-2004.

Enfin, à la demande de M. **Maurice Blin, rapporteur spécial des crédits de la défense (titre V)**, et de M. **Jean Arthuis, président**, intervenus pour souligner la nécessité de mettre en œuvre les principes de sincérité des documents budgétaires affirmés par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **Mme Michèle Alliot-Marie** s'est engagée à demander l'inscription en loi de finances initiale, dès le projet de loi de finances pour 2005, d'une part significative du montant des crédits destinés au financement des opérations militaires extérieures – dont les surcoûts étaient estimés pour 2003 à 629 millions d'euros- conformément aux recommandations de la mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du contrôle général des armées.

Réunie le jeudi 13 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à **l'examen des crédits du budget de la défense et de l'article 46 rattaché du projet de loi de finances pour 2004**, sur le rapport de **M. François Trucy, rapporteur spécial**.

La commission des finances a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la défense, titre III**.

Au cours de sa séance du jeudi 20 novembre 2003, la commission a confirmé **son adoption des crédits du budget de la défense tels qu'amendés par l'Assemblée nationale**.