

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 8

DÉFENSE

Rapporteurs spéciaux : MM. François TRUCY, Jean-Pierre MASSERET
et Charles GUENÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
II. LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE D'UNE LOI DE PROGRAMMATION QUI N'A PAS ENCORE ÉTÉ VOTÉE.....	9
A. ÉLÉMENTS DE CADRAGE.....	9
1. <i>La mission « Défense » : plus de 35 milliards d'euros, en quasi-totalité sur deux programmes.....</i>	9
2. <i>La France derrière le Royaume-Uni pour les dépenses totales hors pensions, mais au même niveau pour les dépenses d'équipement.....</i>	10
a) Les dépenses de défense hors pensions de la France sont de seulement 1,6 point de PIB, contre plus de 2 points de PIB pour le Royaume-Uni.....	10
b) L'écart avec le Royaume-Uni disparaît si on prend en compte les seules dépenses d'équipement.....	12
3. <i>La programmation prévue par le Livre blanc devrait ramener la part des dépenses de défense dans le PIB de 1,6 point de PIB aujourd'hui à 1,4 point de PIB en 2020.....</i>	14
4. <i>Premiers éléments sur l'exécution de 2008.....</i>	14
a) Une exécution strictement conforme à la loi de finances initiale en ce qui concerne les crédits de paiement ?.....	14
b) Comme les années antérieures, le financement d'une partie du surcoût des OPEX par décret d'avance.....	15
B. DE LA « BOSSE À 35 MILLIARDS D'EUROS » À LA « BOSSE À 1,7 MILLIARD D'EUROS ».....	21
1. <i>La « bosse à 35 milliards d'euros ».....</i>	21
a) Selon le « Livre blanc », une « bosse de crédits de paiement » de 35 milliards d'euros d'ici à 2014 pour réaliser le « modèle d'armée 2015 ».....	21
b) Une « bosse » à relativiser ?.....	25
2. <i>Une « bosse » revue à 1,7 milliard d'euros en 2009-2010, selon le ministère de la défense.....</i>	26
3. <i>La nécessité de recourir à des ressources exceptionnelles de 2009 à 2014.....</i>	28
C. LE CAS DE L'ANNÉE 2009.....	28
1. <i>Qu'y a-t-il dans le milliard d'euros de « bosse » de 2009 (correspondant à une augmentation des ressources totales de 5,3 %) ?.....</i>	28
2. <i>Une budgétisation toujours insuffisante des OPEX.....</i>	32
a) Une sous-budgétisation récurrente.....	32
b) Le projet de loi de finances pour 2009 sous-évalue toujours manifestement le coût des OPEX.....	35
3. <i>Les recettes exceptionnelles prévues pour 2009 par le présent projet de loi de finances.....</i>	35
a) Les recettes tirées de la cession de fréquences hertziennes (600 millions d'euros).....	36
b) Les recettes tirées de la cession de biens immobiliers du ministère de la défense (1 milliard d'euros).....	39
III. LES GRANDS PROGRAMMES D'ARMEMENT.....	43
A. DES RÉVISIONS À LA BAISSÉ DANS LE CADRE DU « LIVRE BLANC ».....	43
1. <i>Le cas des frégates FREMM.....</i>	43
2. <i>Le cas du Rafale.....</i>	44

B. UNE GRANDE PART DES ENGAGEMENTS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION 2009-2014 SERAIENT RÉALISÉS DÈS 2009, AVANT MÊME LA DISCUSSION DE CE PROJET DE LOI PAR LE PARLEMENT	45
1. <i>Des autorisations d'engagement demandées de plus de 20 milliards d'euros, contre 10 milliards d'euros habituellement</i>	45
2. <i>Les programmes concernés sont le Rafale, les frégates FREMM, les sous-marins Barracuda et le missile M51</i>	46
3. <i>Des engagements non couverts qui, pour le programme 146, passeraient de 36 milliards d'euros fin 2008 à 41 milliards d'euros fin 2009</i>	47
C. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'A400 M ?	48
IV. LA RESTRUCTURATION DES ARMÉES	49
A. LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS.....	49
1. <i>Une réduction de 54.000 emplois d'ici à 2015</i>	49
a) Présentation générale	50
b) Une réduction qui proviendrait pour les 2/3 de la RGPP.....	50
c) La répartition de l'effort entre les trois armées	52
2. <i>La recherche de gains de productivité dans le cadre de la RGPP</i>	52
a) Les principales activités concernées	52
b) La création de 85 bases de défense	53
3. <i>Les principales réductions d'effectifs au cours de la prochaine loi de programmation militaire</i>	54
a) L'armée de terre	54
b) Le cas de l'armée de l'air	59
c) Le cas de la marine	61
4. <i>La nécessité de favoriser les départs plutôt que de réduire les recrutements</i>	64
B. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DE L'IMPACT TERRITORIAL DE LA RESTRUCTURATION DES ARMÉES	64
1. <i>Un impact territorial important</i>	64
2. <i>Le soutien aux territoires touchés</i>	68
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	75
PRÉSENTATION DES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	103
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	109
EXAMEN EN COMMISSION	111

UN TAUX DE RÉPONSE OPTIMAL

Les dispositions de l'article 49 de la LOLF prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, le **10 octobre**.

A cette date, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu **100 %** des 55 réponses attendues, dont 8 (soit 15 %) étaient classifiées.

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les crédits de la mission « Défense » proposés par le présent projet de loi de finances mettent en œuvre, pour l'année 2009, le projet de loi de programmation militaire 2009-2014, qui ne sera examiné par le Parlement qu'en 2009. **Vos rapporteurs spéciaux déplorent cette inversion**, tout en admettant qu'elle était probablement **inévitabile**, compte tenu du calendrier législatif.

2. Vos rapporteurs spéciaux rappellent que lors de l'examen des crédits du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le 5 novembre 2008, **vostra commission des finances a adopté deux amendements** tendant à ce que **le ministère de la défense ne récupère que 85 % du produit de ses cessions immobilières** (et non la totalité), les 15 % restants étant affectés au désendettement de l'Etat :

- le premier concerne les crédits du compte spécial, et tend à porter à 15 % la part des cessions immobilières de l'Etat, en 2009, qui doivent être versées au désendettement ;

- le second tend à inscrire dans la loi, par un article additionnel après l'article 61 du présent projet de loi de finances, le principe que les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat sont affectés à son désendettement, à hauteur d'un minimum de 15 %.

Le produit de cessions immobilières du ministère de la défense serait donc en 2009 de **850 millions d'euros**, et non d'un milliard d'euros.

3. Le présent projet de loi de finances prévoit de porter les autorisations d'engagement du programme 146 « Equipement des forces », habituellement de l'ordre de 10 milliards d'euros par an, à **plus de 20 milliards d'euros en 2009**. Les principaux programmes concernés seraient le Rafale, les FREMM et le SNA Barracuda. Les engagements non couverts du programme 146 « Equipement des forces », de 36 milliards d'euros fin 2008, passeraient à 41 milliards d'euros fin 2009. **Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le caractère soutenable de cette « bosse » croissante d'engagements non couverts.**

4. Vos rapporteurs spéciaux soulignent **l'ampleur de l'effort demandé à la mission « Défense » en termes de réduction des effectifs**. Ils notent, en particulier, que la réduction demandée à la marine est de 5.600 postes, soit 2.000 de plus qu'envisagé dans le cadre de la RGPP. Cela exigera de trouver des gains de productivité supplémentaires pour ne pas réduire l'efficacité opérationnelle.

5. Comme les années précédentes, **vos rapporteurs spéciaux regrettent que les crédits de paiement prévus pour les opérations extérieures (OPEX) soient inférieurs aux besoins prévisibles**. Ces crédits seraient, en effet, de seulement 510 millions d'euros, alors que les dépenses devant être réalisées en 2008 sont actuellement estimées à 852 millions d'euros.

II. LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE D'UNE LOI DE PROGRAMMATION QUI N'A PAS ENCORE ÉTÉ VOTÉE

A. ÉLÉMENTS DE CADRAGE

1. La mission « Défense » : plus de 35 milliards d'euros, en quasi-totalité sur deux programmes

Les crédits de paiement de la mission « Défense » sont de plus de 35 milliards d'euros, dont 30 milliards d'euros proviennent de seulement deux programmes :

- le programme 178 « Préparation et emploi des forces », correspondant à la quasi-totalité des dépenses de personnel et au maintien en condition opérationnelle des matériels (plus de 20 milliards d'euros, dont 15 milliards d'euros de dépenses de personnel) ;

- le programme 146 « Equipement des forces », correspondant à la quasi-totalité des dépenses d'équipement (plus de 10 milliards d'euros).

Le directeur des programmes 178 et 146 est le chef d'état-major des armées, ainsi, dans le cas du programme 146, que le délégué général pour l'armement. Cette « co-direction » du programme 146 est parfois critiquée, à cause de la dilution de responsabilités qu'elle peut susciter.

La mission « Défense » (crédits de paiement uniquement*)

(en millions d'euros)

	LFI 2008	2009	2010	2011
Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	1 654	1 736	1 810	1 830
Programme 178 « Préparation et emploi des forces »	21 350	21 855	22 081	22 278
Programme 212 « Soutien de la politique de la défense »	2 617	1 583	2 157	2 775
Programme 146 « Equipement des forces »	11 337	12 215	12 015	11 834
Total mission « Défense »	36 958	37 389	38 063	38 717

* Donc à l'exclusion des recettes exceptionnelles en 2009, 2010 et 2011.

Source : présent projet de loi de finances

La mission « Défense » comprend deux autres programmes, plus modestes en termes de crédits de paiement :

- le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » (plus de 1,5 milliard d'euros), dont le responsable est le directeur des affaires stratégiques, et correspondant essentiellement aux services de renseignement (0,5 milliard d'euros) et aux « études amont » (1 milliard d'euros) ;

- le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », dont le responsable est le secrétaire général pour l'administration, et dont les crédits, correspondant essentiellement à la politique immobilière et à la politique sociale, connaissent une forte baisse en 2009, l'essentiel des dépenses immobilières devant désormais être réalisées par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale « Immobilier » (cf. ci-après).

2. La France derrière le Royaume-Uni pour les dépenses totales hors pensions, mais au même niveau pour les dépenses d'équipement

a) Les dépenses de défense hors pensions de la France sont de seulement 1,6 point de PIB, contre plus de 2 points de PIB pour le Royaume-Uni

Pour comparer les dépenses de défense de la France avec celles de ses partenaires, il faut recourir à une norme commune, en l'occurrence la « **norme OTAN** ». Il existe deux normes OTAN : la norme V1, qui inclut la totalité des crédits de la gendarmerie ; et la norme V2, qui ne prend en compte que 5 % des dépenses de la gendarmerie, censés correspondre à l'activité militaire de celle-ci. La norme V1 comme la norme V2 peuvent être exprimées avec ou sans les dépenses de pensions, de l'ordre de 7 milliards d'euros.

Par ailleurs, pour avoir le maximum de signification, les conversions de monnaies doivent être effectuées sur la base des parités de pouvoirs d'achat, plutôt que sur celle des taux de changes¹. Ce point est bien entendu sans conséquence sur les dépenses exprimées en part du PIB.

Le tableau ci-après permet de comparer les dépenses de défense de la France en 2008, selon ces différents concepts.

¹ Certes, le recours aux parités de pouvoir d'achat ne permet pas de mesurer correctement les moyens consacrés aux achats de matériels importés. Cependant, les principaux pays produisent eux-mêmes leurs principaux matériels.

Les dépenses de défense de la France, selon différents concepts (2008)

(en millions d'euros)

	Comptabilité budgétaire	Norme OTAN V1 (avec gendarmerie)	Norme OTAN V2 (gendarmerie prise en compte pour 5 %)
Avec pensions	48.138	44.835	ND
Mission « Défense »	36.866		
Mission « Anciens combattants et liens avec la Nation »	3.619		
Mission « Recherche et enseignement supérieur » (recherche duale)	200		
Gendarmerie (programme 152 de la mission « Sécurité »)	7.453		
Hors pensions	38.954	35.652	30.924
Mission « Défense »	30.221		
Mission « Anciens combattants et liens avec la Nation »	3.556		
Mission « Recherche et enseignement supérieur » (recherche duale)	200		
Gendarmerie (programme 152 de la mission « Sécurité »)	4.977		

Source : d'après le ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

Schématiquement, la situation est la suivante :

- les dépenses de défense au sens le plus large (ministère de la défense jusqu'en 2009, année où il « perd » les dépenses relatives à la gendarmerie) sont de l'ordre de 50 milliards d'euros, soit environ 2,5 points de PIB ;

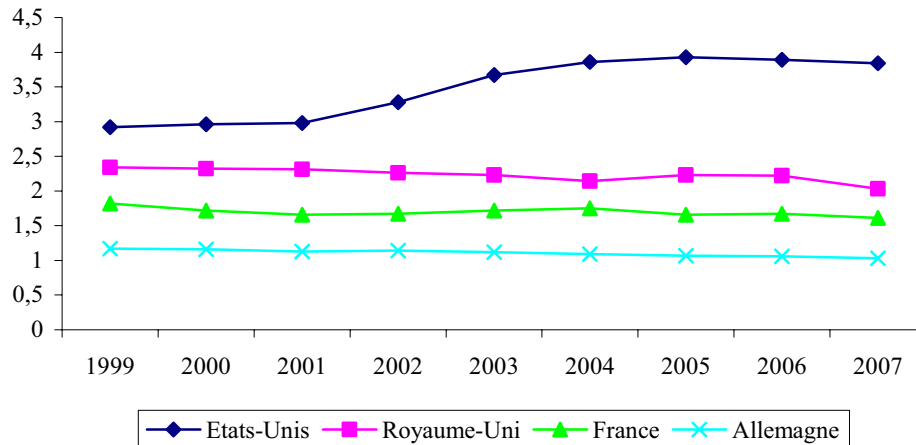
- mais si on retire les pensions (environ 10 milliards d'euros), la mission « Anciens combattants » (environ 4 milliards d'euros) et 95 % des dépenses de gendarmerie (environ 5 milliards d'euros) – c'est-à-dire si l'on se limite à un agrégat correspondant à peu près à la mission « Défense » hors pensions –, les dépenses de la France ne sont plus que de 30 milliards d'euros environ, soit à peine supérieures à 1,5 point de PIB.

Les dépenses de défense « effectives » de la France (norme OTAN, hors pensions, et avec gendarmerie comptabilisée à hauteur de 5 %), sont donc nettement inférieures à celles du Royaume-Uni, qui leur consacre plus de 2 points de PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

Les Etats-Unis sont, quant à eux, nettement en tête, avec des dépenses de défense de l'ordre de 3,5 points de PIB, soit 2 points de PIB de plus que la France.

Les dépenses de défense des principaux pays membres de l'OTAN

(norme OTAN V2*, hors pensions, en points de PIB)



* C'est-à-dire, dans le cas de la France, avec une gendarmerie à 5 % d'activité militaire.

Source : ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

b) L'écart avec le Royaume-Uni disparaît si on prend en compte les seules dépenses d'équipement

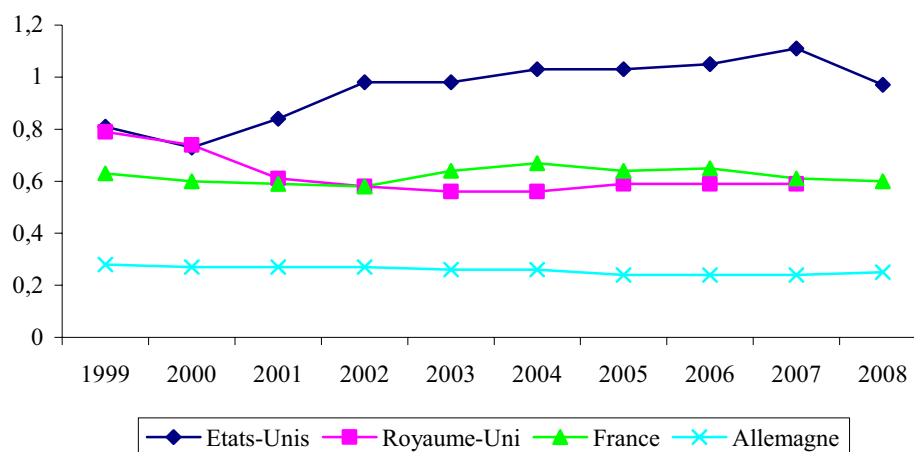
Ce constat doit cependant être relativisé par le fait que **la France se situe mieux par rapport à ses partenaires si l'on prend en compte les seules dépenses d'équipement**, sans doute plus représentatives de la réalité du potentiel militaire.

Ainsi, si les dépenses d'équipement des Etats-Unis demeurent nettement en tête, à environ 1 point de PIB (ce qui, dans le cas de la France, correspondrait à 20 milliards d'euros), **dans le cas de la France comme du Royaume-Uni elles sont de l'ordre de 0,6 point de PIB**. L'Allemagne est loin derrière, avec des dépenses d'équipement de seulement 0,25 point de PIB.

Ce qui distingue la France du Royaume-Uni, ce n'est donc pas de moindres dépenses d'équipement – contrairement à ce qui est parfois affirmé –, mais de moindres dépenses de personnel hors pensions.

Les dépenses de défense des principaux pays membres de l'OTAN : prise en compte des seules dépenses d'équipement

(norme OTAN VI*, en points de PIB)



* Y compris gendarmerie.

Source : ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

Il est instructif de décomposer l'écart des dépenses de défense par rapport aux Etats-Unis – exprimées en points de PIB – entre dépenses d'équipement et dépenses de fonctionnement. On observe alors que **les deux tiers (dans le cas de la France, les trois quarts) de l'écart par rapport aux Etats-Unis provient des dépenses de fonctionnement**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les dépenses de défense des principaux pays membres de l'OTAN : décomposition de l'écart par rapport aux Etats-Unis

(hors pensions, en points de PIB)

	Equipement	Fonctionnement	Total
Royaume-Uni	-0,5	-1,2	-1,7
France	-0,5	-1,7	-2,2
Allemagne	-0,9	-2,0	-2,8

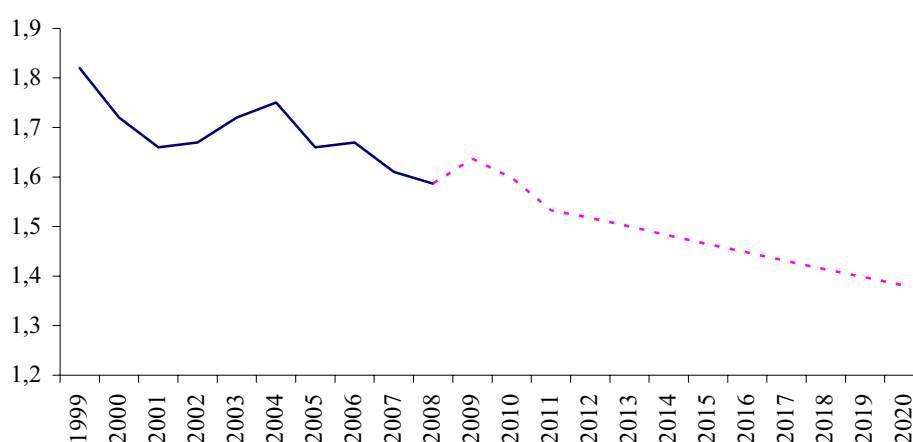
Source : calculs de vos rapporteurs spéciaux

3. La programmation prévue par le Livre blanc devrait ramener la part des dépenses de défense dans le PIB de 1,6 point de PIB aujourd'hui à 1,4 point de PIB en 2020

Le *Livre blanc* prévoit de réduire fortement la part des dépenses de défense dans le PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

Part des dépenses de défense dans le PIB (norme OTAN, hors pensions)

(en points de PIB)



Hypothèses :

Croissance des dépenses en volume de 0 % de 2009 à 2011 (+ ressources supplémentaires de 1 milliard d'euros en 2009 et 0,7 milliard d'euros en 2010), puis de 1 % à partir de 2012.

Croissance du PIB de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010, 2 % de 2011 à 2012 et 2,2 % ensuite.

Sources : *Livre blanc*, calculs de vos rapporteurs spéciaux

Ainsi, après une « bosse » en 2009-2010, les dépenses de défense en « norme OTAN » et hors pensions passeraient de 1,6 point de PIB actuellement à **moins de 1,4 point de PIB en 2020**.

4. Premiers éléments sur l'exécution de 2008

a) Une exécution strictement conforme à la loi de finances initiale en ce qui concerne les crédits de paiement ?

Lors de la réunion de suivi parlementaire de l'exécution du budget de la défense du 19 novembre 2008, le ministère de la défense a fournis les éléments suivants.

(1) Une forte sous-exécution en matière d'effectifs

Tout d'abord, l'année 2008 devrait être marquée par une forte sous-réalisation en matière d'effectifs. La prévision de sous-exécution est en effet

de 3.939 ETPT pour l'ensemble du ministère, dont environ 85 % pour la mission « Défense » et 15 % pour la mission « Sécurité ». Cela s'explique en particulier par des mesures « fonction publique » non budgétées et par la prudence des gestionnaires, anticipant la réduction d'effectifs de 2009, mais aussi par des difficultés à recruter. Le ministère de la défense a ainsi déclaré craindre que la réduction des effectifs au cours de la prochaine loi de programmation militaire soit plus importante que prévu. Les dépenses de titre 2 seraient cependant conformes aux prévisions.

En ce qui concerne la réserve, celle-ci devrait être intégralement levée pour le titre 2, ce qui correspond à 100 millions d'euros, dont 82 millions d'euros pour la mission « Défense » et 18 millions d'euros pour la mission « Sécurité ».

(2) Une sous-exécution prévisible en matière d'autorisations d'engagement

Du fait du report à 2011-2012 de la décision éventuelle de lancer le programme du second porte-avions, les 3 milliards d'euros d'autorisations d'engagement correspondants n'ont pas été utilisés. La commande de 22 hélicoptères NH90 a par ailleurs été reportée à 2009.

En ce qui concerne les frégates FREMM, le projet de loi de finances rectificative pour 2008 ne prévoit pas d'ouvrir les crédits correspondant aux 13/19^e de la dépense (cf. ci-après).

(3) Une exécution stricte de la loi de finances initiale en matière de crédits de paiement ?

En ce qui concerne l'exécution globale des crédits, les informations obtenues auprès du ministère de la défense et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique suggèrent que **l'exécution devrait être strictement conforme aux crédits de paiement inscrits dans la loi de finances initiale pour 2008.**

b) Comme les années antérieures, le financement d'une partie du surcoût des OPEX par décret d'avance

(1) L'équilibre général du décret

Le gouvernement doit prochainement publier un décret d'avance¹ tendant en particulier à assurer le financement des OPEX de 2008 et dont, conformément à l'article 13 de la LOLF, il a transmis le projet aux commissions des finances des deux Assemblées. Votre commission des finances a exprimé un avis favorable à ce projet de décret d'avance, sous réserve de diverses observations, lors de sa réunion du 21 novembre 2008.

¹ *Projet de décret d'avance portant ouverture de 1.294,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1.253,2 millions d'euros en crédits de paiement sur le budget général et de 34,6 millions d'euros sur le budget annexe « contrôle et exploitation aériens ».*

Le projet de décret d'avance prévoit, dans le cas de la mission « Défense », un jeu complexe d'ouvertures et d'annulations.

Si l'on prend en compte **les seules majorations**, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Défense » sont accrus de **266 millions d'euros**, dont :

- 259 millions d'euros sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces », pour financer le supplément de coût des OPEX (dont 38 millions d'euros de titre 2) ;

- 7 millions d'euros sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », pour « *tenir compte des résultats de l'exécution des dépenses des personnels civils et militaires en 2007* ».

Cependant, **globalement** le projet de décret d'avance aboutit :

- à réduire les autorisations d'engagement de **263 millions d'euros**, les ouvertures liées aux OPEX étant plus que compensées par une forte diminution des autres autorisations d'engagement, en particulier celles du programme 146 « Equipement des forces » (- 472 millions d'euros) ;

- à augmenter les crédits de paiement de seulement **50 millions d'euros**, les ouvertures liées aux OPEX étant presque intégralement compensées par l'annulation de divers crédits de paiement, dont 159 millions d'euros du programme 146 « Equipement des forces ».

L'impact du projet de décret d'avance sur la mission « Défense »

(en euros)

Intitulé du programme	N° du programme	Autorisation d'engagement ouverte ou annulée	Crédit de paiement ouvert ou annulé
Ouvertures		266 210 650	266 210 650
Environnement et prospective de la politique de défense	144	7 000 000	7 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>7 000 000</i>	<i>7 000 000</i>
Préparation et emploi des forces	178	259 210 650	259 210 650
<i>Dont titre 2</i>		<i>38 000 000</i>	<i>38 000 000</i>
Soutien de la politique de la défense	212		
<i>Dont titre 2</i>			
Équipement des forces	146		
<i>Dont titre 2</i>			
Annulations		529 307 643	216 571 958
Environnement et prospective de la politique de défense	144	4 016 776	4 016 776
<i>Dont titre 2</i>			
Préparation et emploi des forces	178		
<i>Dont titre 2</i>			
Soutien de la politique de la défense	212	53 555 182	53 555 182
<i>Dont titre 2</i>		44 120 000	44 120 000
Équipement des forces	146	471 735 685	159 000 000
<i>Dont titre 2</i>			
Solde		-263 096 993	49 638 692
Environnement et prospective de la politique de défense	144	2 983 224	2 983 224
<i>Dont titre 2</i>		7 000 000	7 000 000
Préparation et emploi des forces	178	259 210 650	259 210 650
<i>Dont titre 2</i>		38 000 000	38 000 000
Soutien de la politique de la défense	212	-53 555 182	-53 555 182
<i>Dont titre 2</i>		-44 120 000	-44 120 000
Équipement des forces	146	-471 735 685	-159 000 000
<i>Dont titre 2</i>			

Sources : présent projet de décret d'avance, calculs de votre rapporteur général

(2) Des annulations de crédits qui portent peu sur les programmes d'armement
 Contrairement aux années précédentes, **les annulations portent peu sur les programmes d'armement.**

En effet, si l'on se limite aux **221,2 millions d'euros (hors titre 2)** d'augmentations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement correspondant aux **OPEX**, la répartition est la suivante.

Le financement du coût supplémentaire des OPEX (hors dépenses de titre 2)

(crédits de paiement et autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	Annulations brutes	Ouvertures brutes
Ministère de la défense	-178,7	221,2
<i>Mission « Défense »</i>	<i>-172,4</i>	<i>221,2</i>
<i>Environnement et prospective de la politique de</i> 144	<i>-4</i>	
<i>défense</i>		
<i>Préparation et emploi des forces</i> 178		<i>221,2</i>
<i>Soutien de la politique de la défense</i> 212	<i>-9,4</i>	
<i>Équipement des forces</i> 146	<i>-159</i>	
Mission « Anciens combattants »	-1,3	
Mission « Recherche »	-5	
Ministères civils	-42,5	
TOTAL	-221,2	221,2

Source : d'après le ministère de la défense (contrôle trimestriel de l'exécution du budget de la défense, 19 novembre 2008)

Ainsi, selon le ministère de la défense, sur les 221,2 millions d'euros d'annulations :

- **seulement 178,7 millions d'euros ont été supportées par le ministère de la défense**, dont 172,4 millions d'euros par la mission « Défense », les 42,5 millions d'euros restants ayant été supportés par les ministères civils ;

- parmi les 159 millions d'euros d'annulations de crédits du programme 146 « Equipement des forces », **une centaine correspondent au programme du deuxième porte-avions**, qui a été « **suspendu** » jusqu'en 2011, et n'ont donc pas de conséquence concrète.

(3) La dépense était en partie prévisible

L'ouverture de crédits demandée est manifestement urgente. Cependant, elle était aussi, pour une large part, **prévisible**.

(a) Le coût moyen des OPEX est supérieur à 600 millions d'euros, alors que seulement 475 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale

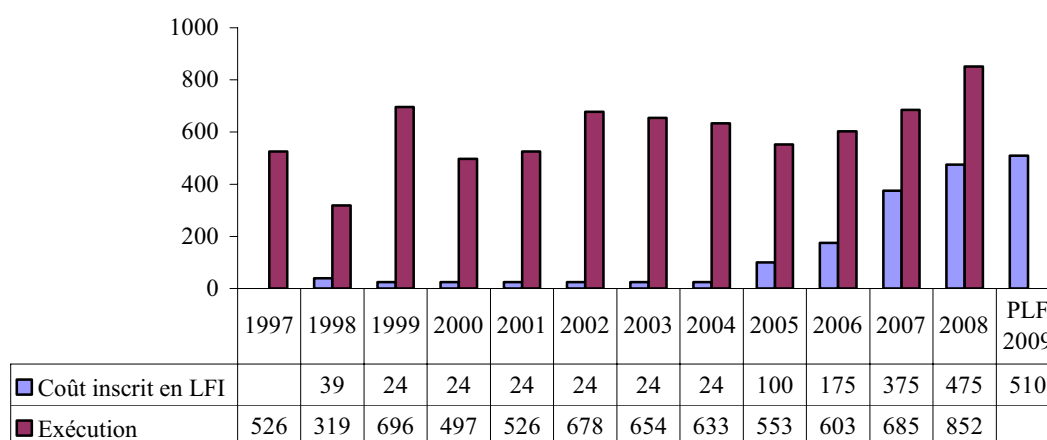
En effet, **les OPEX ont coûté en moyenne plus de 600 millions d'euros par an depuis 2002**, comme le montre le graphique ci-après. Par ailleurs, les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008 étaient de seulement **475 millions d'euros**. Ce montant de 475 millions d'euros résultait d'ailleurs en partie d'une majoration de 100 millions d'euros réalisée par le gouvernement lors de la discussion au Sénat.

Pour cette seule raison, **il paraissait probable à la fin de l'année 2007 que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008 seraient insuffisants de plus d'une centaine de millions d'euros.**

Dans une réponse au questionnaire budgétaire pour 2008, le ministère de la défense évaluait ainsi le surcoût des OPEX en 2008 à **600 millions d'euros.**

Les surcoûts des OPEX : prévision et exécution

(en millions d'euros)



Source : ministère de la défense

(b) Les principaux « dérapages » (Afghanistan et Tchad) étaient-ils prévisibles ?

Si les surcoûts des OPEX semblent devoir être en 2008 nettement supérieurs aux 600 millions d'euros habituels, c'est à cause du « dérapage » des dépenses sur **deux théâtres** :

- l'**Afghanistan** (+100 millions d'euros) ;
- le **Tchad** (+150 millions d'euros).

Le surcoût des principales opérations en 2008 : prévision initiale et prévision actualisée

(en millions d'euros)

	Prévision associée au PLF 2008*	Prévision actualisée**	Ecart
Bosnie-Croatie	21,0	7,5	-13,5
Macédoine-Kosovo	85,0	103,2	18,2
Côte d'Ivoire	136,0	116,4	-19,6
Afghanistan	139,0	236,1	97,1
Tchad	84,0	234,4***	150,4
Liban	61,0	78,9	17,9
Congo	3,0	0,6	-2,4
Autres	71,0	75,3	4,3
Total	600,0	852,4	252,4

* Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2008. Il s'agit de l'estimation transmise par le ministère de la défense, et non du montant inscrit en loi de finances (on l'a vu de 475 millions d'euros).

** Source : ministère de la défense, contrôle trimestriel de l'exécution du budget de la défense (19 novembre 2008).

** Dont 130,3 millions d'euros pour l'EUFOR.

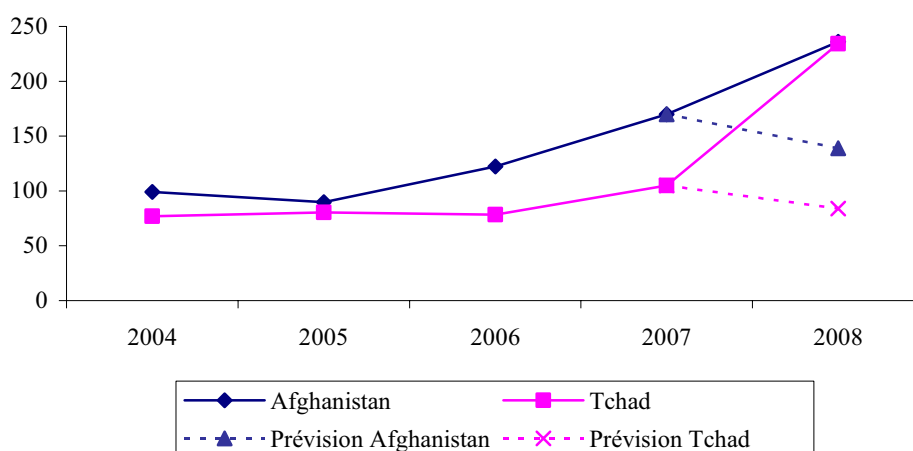
Source : d'après le ministère de la défense

Ces « dérapages » n'allaient pas de soi.

Dans le cas de l'Afghanistan et du Tchad, les prévisions du gouvernement supposaient qu'au lieu de poursuivre leur tendance à l'augmentation, les dépenses se rapprocheraient de leur niveau de 2006, comme l'indique le graphique ci-après.

Le surcoût des deux principales opérations depuis 2004

(en millions d'euros)



Sources : réponse au questionnaire budgétaire pour 2008 (prévision initiale pour 2008), contrôle trimestriel de l'exécution du budget de la défense (19 novembre 2008)

Dans le cas du Tchad, l'année 2008 se caractérise par le coût de l'EUFOR, estimé à 130 millions d'euros. En effet, c'est seulement le 28 janvier 2008 que l'Union Européenne a décidé de lancer cette opération.

Dans le cas de l'Afghanistan, le gouvernement a semble-t-il sous-estimé le « durcissement » du conflit.

B. DE LA « BOSSE À 35 MILLIARDS D'EUROS » À LA « BOSSE À 1,7 MILLIARD D'EUROS »

1. La « bosse à 35 milliards d'euros »

a) Selon le « Livre blanc », une « bosse de crédits de paiement » de 35 milliards d'euros d'ici à 2014 pour réaliser le « modèle d'armée 2015 »

(1) Environ 6 milliards d'euros de plus par an jusqu'en 2014

Lors de son audition par votre commission des finances, le 30 octobre 2007, le ministre de la défense a déclaré que les besoins de crédits de paiement en matière d'équipement (selon le critère « large » de la loi de programmation militaire, incluant le maintien en condition opérationnelle) de la mission « Défense » devaient passer de 15,9 milliards d'euros en moyenne par an à 19,1 milliards d'euros en 2009, pour atteindre 23 milliards d'euros en 2012. Le surcoût aurait donc été de l'ordre de **5,5 milliards d'euros par an**, soit environ 0,25 point de PIB.

De même, le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale de février 2008 indique que lors de son audition par la commission de la défense de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2007, M. Hervé Morin, ministre de la défense, a précisé que, pour l'ensemble du ministère, « *la bosse n'apparaît qu'à partir de 2009 puisque les besoins de paiement établis par la version actualisée du référentiel (VAR) s'établiront à 19,1 milliards d'euros en 2009, à 21,4 milliards d'euros en 2010, à 22,2 milliards d'euros en 2011 et à 23 milliards d'euros en 2012* ».

Cette « bosse » ne doit pas être confondue avec celle des engagements non couverts. Bien que les engagements non couverts du programme 146 soient également de l'ordre de 35 milliards d'euros, la notion n'est pas la même. La « bosse » du *Livre blanc* est concentrée sur la seule période 2009-2014, et correspond essentiellement à des dépenses qui n'ont pas été engagées.

(2) Un montant confirmé par le « Livre blanc »

De même, selon le *Livre blanc*, la « bosse » serait de l'ordre de 35 milliards d'euros, dont 24 milliards d'euros provenant de la sous-exécution des deux LPM, d'où un besoin d'investissements de 6 milliards d'euros par an.

La « bosse » a donc une double nature :

- environ 4 milliards d'euros/an viendraient de la sous-exécution des LPM ;

- les 2 milliards d'euros/an restants semblent donc provenir d'une « bosse » prévue au départ, et impossible à financer.

La « bosse programmatique » pour réaliser le « modèle d'armée 2015 », selon le Livre blanc

(en milliards d'euros, sur la période 2009-2014)

	« Bosse » cumulée, sur 6 ans	« Bosse » annuelle résultante**
Sous-exécution de la loi de programmation 1997-2002	13	2
Sous-exécution de la loi de programmation 2003-2008	11*	2
<i>Ecart entre LFI et loi de programmation</i>	1	0
<i>Financement du surcoût des OPEX par des crédits d'équipement</i>	1	1
<i>Coûts non prévus (programmes, MCO)</i>	9*	1
Autres	12*	2
Sous-exécution des lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008	24	4
Total général (« bosse programmatique »)	35**	6

*Montants calculés par différence par vos rapporteurs spéciaux

**Montants calculés par vos rapporteurs spéciaux.

Source : d'après le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, juin 2008 (rapport PLR 2007)

La sous-exécution des deux dernières LPM, d'après le Livre blanc

« En 2007, le ministère de la Défense estimait que les besoins en équipements à financer pour atteindre ce modèle supposaient, par rapport à la dotation 2008, un surcoût de 6 milliards d'euros annuels en moyenne pendant six ans, à verser à partir de 2009. Ces montants auraient représenté une hausse de 40 % des dépenses annuelles d'études, d'entretien et d'acquisition des équipements, qui s'élèvent en 2008 à 15,6 milliards d'euros.

« Cette situation résulte de multiples causes.

« Les deux lois de programmation militaire 1997-2002 et 2003-2008 n'ont pas pu garantir le financement de l'investissement au niveau prévu.

« Les ressources effectivement disponibles sur la période 1997-2002 ont été notablement inférieures à la programmation, tant du fait d'un niveau de crédits en loi de finances initiale en retrait par rapport aux enveloppes annuelles prévues, qu'en raison de l'exécution budgétaire. (redéploiement interministériel, financement des opérations extérieures).

« L'écart est évalué au total à environ 13 milliards d'euros, montant proche d'une annuité entière sur les six programmées par la loi. Cette situation s'est traduite par des annulations de programmes, des diminutions de cibles et des décalages calendaires de livraisons de matériels.

« L'entretien des matériels, des infrastructures et l'acquisition de munitions ont été fortement pénalisés par ce déficit.

« Au cours de la période 2003-2008, alors que les budgets étaient plus élevés que dans la période précédente, les financements ouverts par les lois de finances successives ont été nettement plus proches de ceux prévus par la loi de programmation. L'écart total constaté en fin de période s'élève à un peu plus d'un milliard d'euros, sur 88 milliards.

« Cependant, les dépenses d'équipement n'ont pu être financées comme prévu car elles n'avaient pas été évaluées à leur juste niveau lors de la programmation initiale. Ces sous-évaluations concernent le lancement de programmes nouveaux, le maintien en condition opérationnelle des matériels et les coûts des programmes en cours.

« L'exécution budgétaire des deux périodes a été également marquée par le financement de dépenses qui ne relevaient pas du périmètre de ces lois de programmation. En ce qui concerne les opérations extérieures, l'amorce, dès 2005, du provisionnement de leurs surcoûts en loi de finances initiale a permis d'atténuer progressivement le poids des annulations de crédits en cours d'année résultant de la prise en compte des opérations. Mais cette pratique n'a pu être entièrement abandonnée, en raison notamment du coût total de ces opérations.

« Au total, en tenant compte de l'ensemble des facteurs mentionnés ci-dessus, l'écart de crédits par rapport aux ressources correspondant aux objectifs physiques des deux programmations s'élève à environ 24 milliards d'euros. »

Source : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, juin 2008

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire pour 2009, le ministère de la défense limite la « bosse » à la sous-exécution des deux lois de programmation. Elle est revue à la baisse, puisqu'elle ne serait plus désormais que de 21 milliards d'euros. Comme la sous-exécution de la LPM 1997-2002 est toujours évaluée à 13 milliards d'euros, il en découle une sous-exécution de la LPM 2003-2008 qui ne serait plus que de 8 milliards d'euros.

Les 36 milliards d'euros passeraient donc à 33 milliards d'euros, soit 0,5 milliard d'euros/an de moins. **L'ordre de grandeur demeurerait toutefois le même.**

**La « bosse programmatique » pour réaliser le « modèle d'armée 2015 »,
selon une réponse au questionnaire budgétaire**

(en milliards d'euros)

	Bosse cumulée sur 2 LPM
Sous-exécution de la loi de programmation 1997-2002	
<i>Total</i>	13

Sous-exécution de la loi de programmation 2003-2008	
<i>Ecart entre LFI et loi de programmation</i>	0,7
<i>Financement du surcoût des OPEX par des crédits d'équipement</i>	0,9
<i>Financement des programmes non prévus (opérations spéciales)</i>	0,7
<i>Dérive de coûts de certains programmes</i>	2,0
<i>Dérive de coûts du MCO</i>	1,5
<i>Autre : prise sous enveloppe BCRD + DCN</i>	1,9
<i>Total</i>	7,7

Sous-exécution des lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008 correspondant à la bosse programmatique	20,7
--	-------------

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2009

Dans le cas de la LPM 1997-2002, le problème était la sous-exécution financière.

Dans celui de la LPM 2003-2008, ce problème n'a joué que de façon marginale (1 milliard d'euros environ). Selon le gouvernement, la sous-exécution proviendrait :

- de dérives de coûts (2 milliards d'euros)¹ ;
- de dépenses non prévues : nouveaux programmes (1 milliard d'euros), et surtout dépenses de fonctionnement (1 milliard d'euros pour les OPEX, 1,5 milliard d'euros pour le MCO, 2 milliards d'euros pour le BCRD et DCN).

Les données transmises par le ministère de la défense à la Cour des comptes, que votre commission des finances a obtenues dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de 2007, suggèrent que les dérapages globaux des programmes (indépendamment de l'évolution des coûts unitaires) est de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, dont environ la moitié pour

¹ *Les observations définitives de la Cour des comptes sur l'exécution de la LPM 2003-2008 (18 juillet 2008) suggèrent un « certain flou » sur l'estimation des dérives de coût des programmes. « Interrogé par la Cour sur les surcoûts budgétaires des programmes d'armement sur la durée de la LPM, le ministère de la défense a fourni deux évaluations fortement divergentes, l'une de l'ordre de 1,2 milliard d'euros, l'autre supérieure à 3,5 milliards d'euros. Sur la base de ses propres contrôles, la Cour a préféré retenir ce dernier chiffre ».*

des programmes relatifs à la dissuasion nucléaire (SNLE NG et missile M51, Mirage 2000 N-K3), et 300 millions d'euros pour le Rafale et l'A400M.

Le coût des principaux programmes : prévision et exécution (2003-2007)

(en millions d'euros de 2003)

Programme	Dotation LPM	Dotation LFI	Exécution constatée	Ecart/ LFI	Ecart/ LPM
SNLE NG et son environnement	1.714	1.785	2.054	269	340
Missile MSBS M51	2.460	2.677	2.795	117	334
FSAF (Famille de systèmes sol-air futurs)	594	751	844	92	250
RAFALE	6.835	6.778	7.026	248	192
A 400 M (avion de transport futur)	1.025	1.139	1.149	10	123
SCCOA étape 3 (Système de commandement et de conduite des opérations aériennes)	0	135	91	- 44	91
SUPER ETENDARD Standard 5	0	113	84	- 29	84
Mirage 2000 N - K3	0	96	80	- 16	80
Total des principaux programmes présentant des surcoûts par rapport à la LPM	12.628	13.475	14.122	647	1.494

Source : réponse au questionnaire adressé dans le cadre de la discussion du projet de loi de règlement de 2007

b) Une « bosse » à relativiser ?

La sommation des coûts des principales unités restant à acquérir pour réaliser le « modèle d'armée 2015 » conduit à un montant de l'ordre d'une **trentaine de milliards d'euros**, soit, si on suppose que la dernière année est 2014, environ **5 milliards d'euros/an**.

Certes, la mission « Défense » doit financer, d'ici à 2015, des dépenses qui n'étaient pas prévues par le « modèle d'armées 2015 »¹. Cependant, on est loin de la situation, que semblerait suggérer la notion d'une « bosse » de 6 milliards d'euros par an, où il resterait 16*6=près de 100 milliards d'euros² d'équipements à se procurer d'ici à 2015.

¹ Cela est indiqué ci-avant, le ministère de la défense considère cependant que le financement lors de la loi de programmation 2003-2008 de programmes non prévus aura seulement coûté 0,7 milliard d'euros.

² (10 milliards d'euros de niveau « normal » d'investissement + 6 milliards d'euros de « bosse »)*6 ans.

**Les crédits de paiement nécessaires pour atteindre le « modèle d'armée 2015 » :
une tentative d'évaluation pour les principaux programmes**

(en millions d'euros et en milliards d'euros)

	Nombre d'unités			Coût unitaire des unités manquantes (B) (1)	CP nécessaires d'ici à 2014 pour réaliser le « modèle d'armée 2015 » (A)*(B)
	Modèle d'armée 2015 ¹	2008	Unités manquantes (A)		
				<i>(en millions d'euros)</i>	<i>(en milliards d'euros)</i>
Tigre	120	21	99	30	3,0
NH90	133	0	133	25	3,3
Rafale Marine	60	26	34	70	2,4
Frégates de premier rang	21	17	4	400	1,6
Rafale	152	32	120	65	7,8
A400M	0	0	50	120	6,0
Avions ravitailleurs	20	14	6	170	1,0
Total					~ 25

(1) Simples ordres de grandeur.

Source : commission des finances

La « bosse à 6 milliards d'euros par an » semble donc correspondre à une interprétation assez large du « modèle d'armée 2015 », tel qu'il est décrit par la loi de programmation militaire 2003-2008.

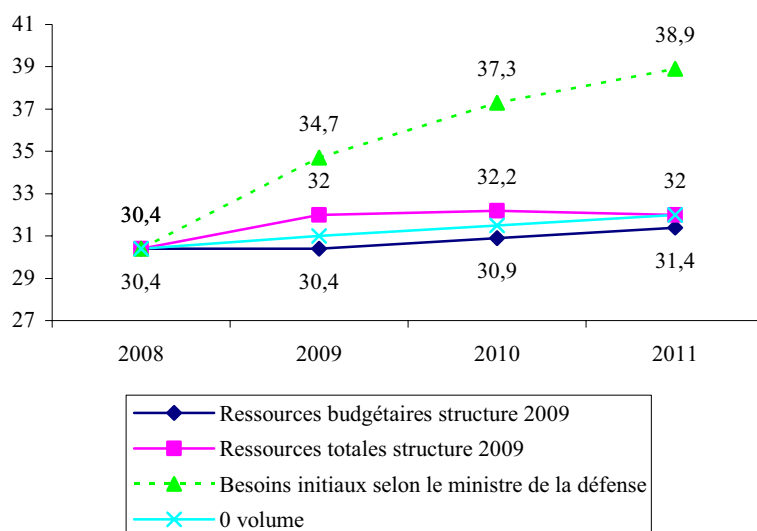
2. Une « bosse » revue à 1,7 milliard d'euros en 2009-2010, selon le ministère de la défense

Le ministère de la défense considère désormais, après avoir procédé à une importante « revue des programmes d'armement », que la « bosse de crédits » n'est plus de **6 milliards d'euros par an** jusqu'en 2015, mais de **1,7 milliard d'euros pour la totalité de la période 2009-2010.**

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

La mission « Défense » de 2009 à 2011 : présentation du ministère de la défense

(en milliards d'euros courants et en structure 2009)



	2008	2009	2010	2011	Cumul 2009-2011
Ressources budgétaires structure 2009 (en milliards d'euros courants)	30,4	30,4	30,9	31,4	92,7
Évolution en %		0,0	1,6	1,6	
Ressources totales structure 2009 (en milliards d'euros courants)	30,4	32	32,2	32	96,2
Évolution en %		5,3	0,6	-0,6	
Besoins initiaux selon le ministre de la défense (en milliards d'euros courants)	30,4	34,7	37,3	38,9	110,9
Évolution en %		14,1	7,5	4,3	
0 volume (en milliards d'euros courants)	30,4	31	31,5	32	94,5
Évolution en %		2,0	1,6	1,6	
Ecart des ressources totales par rapport au « zéro volume » (« bosse ») (en milliards d'euros courants)	0	1	0,7	0	1,7
Ressources exceptionnelles (en milliards d'euros courants)	0	1,6	1,3	0,6	3,5

Source : ministère de la défense (document remis par M. Hervé Morin, ministre de la défense, lors de son audition devant la commission des affaires étrangères du Sénat le 21 octobre 2008)

Bien que la « bosse » de crédits sur 2009-2011 soit estimée à 1,7 milliard d'euros, les ressources exceptionnelles doivent s'élever à **3,5 milliard d'euros** sur la période. Ce décalage s'explique par le fait qu'en 2009, les crédits ne se conformeraient pas encore à la règle du « zéro volume », applicable, de manière dérogatoire, au ministère de la défense – alors que les autres ministères seraient soumis à la règle du « zéro valeur » –, mais seraient seulement stabilisés en valeur.

Les ressources exceptionnelles, évaluées à **1,6 milliard d'euros** en 2009, serviraient donc :

- pour 0,6 milliard d'euros, à porter les ressources au niveau exigé par le « zéro volume » ;

- pour 1 milliard d'euros, à les porter aux 32 milliards d'euros attendus.

En valeur, les ressources totales augmenteraient en 2009 de **5,3 %**, avant d'augmenter puis de diminuer légèrement en 2010 et 2011.

3. La nécessité de recourir à des ressources exceptionnelles de 2009 à 2014

L'article 3 du projet de loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit des recettes exceptionnelles pour 3,67 milliards d'euros en cumulé sur la période 2009-2014, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les recettes exceptionnelles prévues
par le projet de loi de programmation militaire 2009-2014**
(en milliards d'euros de 2008)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul
1,61	1,22	0,54	0,20	0,10	0	3,67

L'article 3 du projet de loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit que les crédits de paiement de la mission défense « *seront complétés par des ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions, exprimées en milliards d'euros 2008 qui évolueront* » conformément au tableau ci-dessus.

Source : article 3 du projet de loi de programmation militaire 2009-2014

C. LE CAS DE L'ANNÉE 2009

1. Qu'y a-t-il dans le milliard d'euros de « bosse » de 2009 (correspondant à une augmentation des ressources totales de 5,3 %) ?

En 2009, les ressources totales de la mission « Défense » doivent augmenter de **5,3 %** en valeur, soit une augmentation de **1,6 milliard d'euros**.

Pour comprendre la nature, pour l'année 2009, de la « **bosse à 1,7 milliard d'euros** » en **2009-2010** (par rapport au « zéro volume »), dont **1 milliard d'euros en 2009**, il faut comprendre pourquoi les ressources de la mission « Défense » augmentent de 1,6 milliard d'euros en 2009, alors que

l'application du « zéro volume » correspondrait à une augmentation de seulement 0,6 milliard d'euros.

Si l'on prend en compte les seuls **crédits de paiement** de la mission « Défense », la principale évolution par rapport à 2008 est que le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » voit ses crédits passer de 2,6 milliards d'euros à 1,6 milliard d'euros. Cela vient du fait que ce programme comprend les crédits destinés à la politique immobilière : celle-ci étant désormais essentiellement financée par le CAS immobilier (cf. *infra*), il est normal que ses crédits diminuent. En revanche, les moyens de l'ensemble constitué par le programme 212 et le CAS immobilier restent stables, à 2,6 milliards d'euros.

Si l'on prend en compte **l'ensemble des ressources** de la mission « Défense », la principale différence par rapport à 2008 est, comme on pouvait s'y attendre, **une forte augmentation des moyens consacrés à l'équipement des forces**. Ainsi, l'ensemble constitué par le programme 146 « Equipement des forces » et le nouveau CAS « spectre hertzien » (cf. *infra*) augmente de 1,5 milliard d'euros.

Les moyens du ministère de la défense : crédits de la mission « Défense » et recettes exceptionnelles

(en millions d'euros)

	LFI 2008	2009	2010	2011
Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	1.654	1.736	1.810	1.830
Programme 178 « Préparation et emploi des forces »	21.350	21.855	22.081	22.278
Programme 212 « Soutien de la politique de la défense »	2.617	1.583	2.157	2.775
Programme 146 « Equipement des forces »	11.337	12.215	12.015	11.834
Total mission « Défense »	36.958	37.389	38.063	38.717
CAS Immobilier		1.000	787	355
CAS spectre hertzien		600	472	213
Recettes exceptionnelles		1.634	1.260	567
<i>Programme 212 « Soutien de la politique de la défense »+CAS immobilier</i>	<i>2.617</i>	<i>2.583</i>	<i>2.945</i>	<i>3.129</i>
<i>Programme 146 « Equipement des forces »+CAS spectre hertzien</i>	<i>11.337</i>	<i>12.815</i>	<i>12.487</i>	<i>12.047</i>
Recettes totales	36.958	39.023	39.323	39.284

Source : présent projet de loi de finances

Si on compare l'évolution entre 2008 et 2009 des différentes lignes de crédits du programme 146 (qui augmente de 900 millions d'euros), on observe que les principales augmentations de crédits de paiement concernent :

- l'action « dissuasion » (+ 400 millions d'euros), notamment du fait du programme de missile balistique M51 (+ 120 millions d'euros) ;

- l'action « Engagement et combat » (+ 690 millions d'euros), essentiellement à cause du Rafale (+ 220 millions d'euros) et des frégates multi-missions (FREMM) (+ 310 millions d'euros).

**Les crédits de paiement du programme 146 « Equipement des forces »
en 2008 et en 2009**

(en euros)

	LFI 2008	PLF 2009	Ecart
Dissuasion	2 893 350 435	3 297 003 432	403 652 997
<i>Dont :</i>			
<i>Assurer la crédibilité technique de la dissuasion M51</i>	<i>654 001 000</i>	<i>777 642 060</i>	<i>123 641 060</i>
Commandement et maîtrise de l'information	1 323 629 743	882 804 760	-440 824 983
Projection - mobilité - soutien	881 721 702	900 203 658	18 481 956
Engagement et combat	3 415 151 719	4 100 720 356	685 568 637
<i>dont :</i>			
<i>Frapper à distance - RAFALE</i>	<i>1 294 974 138</i>	<i>1 514 765 002</i>	<i>219 790 864</i>
<i>Opérer en milieu hostile - Frégates multi-missions (FREMM)</i>	<i>182 166 842</i>	<i>489 700 000</i>	<i>307 533 158</i>
Protection et sauvegarde	723 876 461	867 804 174	143 927 713
Préparation et conduite des opérations d'armement	2 099 002 184	2 166 003 163	67 000 979
Total	11 336 732 244	12 214 539 543	877 807 299

Source : présent projet de loi de finances

En 2009, la « bosse » concerne donc essentiellement des engagements correspondant à la dissuasion nucléaire, au Rafale et aux FREMM.

Dans le cas de ces trois programmes, **l'augmentation des crédits de paiement demandés résulte pour un peu plus de la moitié de « coups partis »**. La situation **diffère fortement selon les programmes**, comme l'indique le tableau ci-après :

- dans le cas du missile M51, l'augmentation de 120 millions d'euros des crédits de paiement demandés provient exclusivement des autorisations d'engagement demandées pour 2009¹ ;

- dans le cas du Rafale, l'augmentation de 220 millions d'euros des crédits de paiement demandés provient certes, pour 112 millions d'euros, de la commande de 60 nouveaux appareils prévue en 2009 – pour un montant de 4,5 milliards d'euros –, mais elle provient pour un montant équivalent (108 millions d'euros) d'engagements correspondant aux années antérieures ;

- dans le cas des frégates FREMM, l'augmentation des crédits de paiement demandés, de 310 millions d'euros, proviendrait presque exclusivement des engagements antérieurs à 2009 (malgré la commande en 2009 de 3 nouvelles unités, pour un montant global de 2 milliards d'euros).

¹ Sans que l'échéancier commandes-livraisons du PAP 2009 ne fasse apparaître de nouvelle commande en 2009.

La décomposition des crédits de paiement demandés pour 2009 sur les trois programmes connaissant la plus forte augmentation

(en millions d'euros)

	Les besoins en crédits de paiement en 2009				Les crédits de paiement demandés pour 2008 et 2009		
	Reste à payer fin 2007	Engagements prévus en 2008 portant sur 2009	Engagements demandés pour 2009 portant sur 2009	Total	LFI 2008	PLF 2009	Augmentation
M51	578	51	149	778	654	778	124
Rafale	1.120	283	112	1.515	1.295	1.515	220
FREMM	469	27	8	505*	182	490	308
Total	2.167	361	269	2.797	2.131	2.782	651

* Pour des crédits de paiement effectivement demandés en 2009 de 490 millions d'euros.

Source : d'après le présent projet de loi de finances

A compter de 2009, le financement des FREMM serait intégré à la programmation, contrairement à ce qui est actuellement le cas (cf. encadré ci-après).

Le financement du programme FREMM (frégates multi-missions) de 2005 à 2008

Le coût initial global du programme est de 8.234,7 millions d'euros aux conditions économiques de janvier 2005, logistique initiale incluse. Ce coût sera revu à la baisse, le Livre blanc prévoyant de ramener les commandes de FREMM de 17 à 11.

La réalisation des FREMM n'était pas prévue par la LPM 2003-2008 sous forme de crédits budgétaires. Une solution de « financements innovants » a alors été recherchée, puis abandonnée. Le financement budgétaire des FREMM a été confirmé et a donné lieu à un accord entre le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la défense. Ainsi, les modalités de financement du programme prévues à l'origine sur la période 2005-2008 étaient les suivantes :

- 6/19^e de la dépense devaient être supportés par la défense (agrégat LPM),
- 13/19^e de la dépense devaient être supportés par abondement en construction budgétaire ou en cours de gestion par le ministère des finances (hors agrégat LPM)¹.

Les appels de fonds de l'OCCAR pour 2005 et 2006 ont été honorés. En 2007, l'absence d'ouverture de crédit en LFR, a provoqué un report de charge qui a été limité à 162,7 millions d'euros grâce au redéploiement de crédit au sein du programme 146.

Selon le ministère de la défense, « pour 2008, le programme présente par rapport à la LFI 2008 un défaut de ressource qui devrait être comblé par un abondement spécifique du budget de la défense (égal à 13/19^e du besoin 2008) attendu en LFR 2008 ».

¹ Ce partage de financement était une transposition des normes en vigueur au Royaume-Uni pour le financement des partenariats public-privé (30 % sont financés par le ministère qui bénéficie du PPP et 70 % sont financés par l'ouverture de crédits supplémentaires par le ministère des finances), la LPM prévoyant initialement un financement innovant.

Le financement des FREMM de 2005 à 2008

(en millions d'euros courants)

	2005	2006	2007	2008
Besoin exprimé	57,00	403,6	494,4	613,50(1)
Ressources LFI	0,00	199,3	127,9	182,2
Ressources LFR	0,00	241(2)	0,00	419,80(3)
Total ressources budgétaires	0,00	440,3	127,9	NC
Dépenses réalisées	57,00	403,6	332,24(4)	NC

Pour les besoins :

(1) Les besoins exprimés pour 2008 incluent 162,7 millions d'euros au titre des reports de charge causés par des dépenses 2007 inférieures aux besoins.

Pour les ressources LFR :

(2) Pour la LFR 2006, le chiffre de 241 millions d'euros inclut :

- un rattrapage de 39 millions d'euros au titre de la gestion 2005 (soit 13/19e de 57 millions d'euros).
- 202 millions d'euros au titre de la gestion 2006 (la règle des 13/19e aurait justifié une ouverture de 276 millions d'euros) considérant 73 millions d'euros de la LFI 2006 comme ouverts en avance de phase de la LFR.

(3) Pour le projet de LFR 2008, le chiffre de 758,1 millions d'euros prend en compte 419,8 millions d'euros au titre de 2008 (soit 13/19e de 613,5 millions d'euros).

Pour les dépenses réalisées :

(4) Paiements réalisés en cohérence avec les appels de fonds de l'OCCAR. Néanmoins, les arbitrages relatifs à la fin de gestion 2007 n'ont pas permis d'inscrire en LFR l'ouverture d'une dotation en crédits de paiement correspondant aux 13/19e des besoins 2007 du programme. Cette situation a conduit à ne pas honorer la totalité des appels de fonds de l'OCCAR. Pour un besoin total de 494,4 millions d'euros seulement 332,2 millions d'euros auront été payés. Au delà des crédits inscrits en LFI, le solde des paiements réalisés a été couvert par des redéploiements de crédits au sein du programme 146.

Source : ministère de la défense, réponse au questionnaire budgétaire

2. Une budgétisation toujours insuffisante des OPEX

a) Une sous-budgétisation récurrente

Les OPEX coûtent chaque année plus de 600 millions d'euros. Du fait de l'intensité croissante des combats, en particulier en Afghanistan, ce

« surcoût¹ » a considérablement augmenté en 2007 et en 2008, atteignant respectivement 685 millions d'euros et, selon les estimations arrêtées au 25 août 2008, 852 millions d'euros.

L'estimation inscrite en loi de finances, quasiment nulle jusqu'en 2004 (elle était alors de 24 millions d'euros), a ensuite été régulièrement accrue, pour atteindre 475 millions d'euros pour 2008, et **510 millions d'euros pour le présent projet de loi de finances.**

Habituellement, les choses se passent de la façon suivante :

- un décret d'avance présenté à l'automne ouvre les crédits nécessaires pour financer les OPEX ;

- ce décret est « gagé » sur des réductions de dépenses, essentiellement d'équipement ;

- des crédits, en particulier d'équipement, sont ensuite ouverts en loi de finances rectificative.

Ce sont les crédits ouverts en loi de finances rectificative qui constituent l'apport de crédits supplémentaires à la mission « Défense ». Cependant, comme ils n'ont pas le temps d'être consommés, ils sont reportés, aggravant la « bosse » des reports de crédits.

Certaines années se sont écartées de ce schéma :

- une part importante des dépenses supplémentaires peut ne pas être prise en charge par le décret d'avance. Cela a habituellement été le cas sur la période 1997-2003 : à l'exception de l'année 1998, ce sont chaque année plus de 100 millions d'euros (et même la totalité des dépenses supplémentaires en 2000 et 2002, soit respectivement 473 et 654 millions d'euros) qui ont dû être financés par des économies hors décret d'avance ;

- en 2005 et en 2007 aucun crédit n'a été ouvert en loi de finances rectificative.

Le montant inscrit en loi de finances initiale pour **2008**, de 460 millions d'euros, résulte d'une **majoration de 100 millions d'euros réalisée par le gouvernement lors de la discussion au Sénat.**

¹ On rappelle que la notion de surcoût des OPEX désigne le coût représenté par les OPEX par rapport au cas où elles n'auraient pas eu lieu. Il ne s'agit pas du supplément de coût par rapport au « surcoût » inscrit en loi de finances.

Le financement du surcoût* des opérations extérieures (OPEX)

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008**	PLF 2009
Le surcoût des OPEX :													
Loi de finances initiale		39	24	24	24	24	24	24	100	175	375	475	510
Programme 178		39	24	24	24	24	24	24	100	175	360	460***	510
Programme 152											15	15	
Coûts non prévus par la LFI	526	280	672	473	502	654	630	609	453	428	310	377	
Total	526	319	696	497	526	678	654	633	553	603	685	852	
Le financement du surcoût des OPEX non prévu en LFI													
Décrets d'avances	419	247	423	0	314,5	0	400	539,5	421	452,5	272,5	313,4 (demande en cours)	
dont : « gage » sur des crédits d'équipement	303	222	402	0	314,5	0	380	539,5	421	452,5	272,5	313,4	
Crédits d'équipement ouverts en LFR ¹	Non reconstituable						420	563	0	230,6	0	boursement demandé	
Autres (gage sur crédits autres qu'équipements ouverts en LFR)							42			38			
Total pris « sous enveloppe »****	ND	ND	ND	ND	ND	ND	168	46	453	159	310	Non déterminé à ce stade	

(*) On rappelle que la notion de surcoût des OPEX désigne le coût représenté par les OPEX par rapport au cas où elles n'auraient pas eu lieu. Il ne s'agit pas du supplément de coût par rapport au coût inscrit en loi de finances.

(**) Surcoûts OPEX arrêtés au 25 août 2008.

(***) A l'issue d'une majoration de 100 millions d'euros réalisée au Sénat (la budgétisation initiale étant de 360 millions d'euros).

(****) Coûts non prévus par la LFI – crédits d'équipement ouverts en LFR – autres.

Source : d'après le ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

¹ Les crédits d'équipements ouverts en LFR s'entendent titre V en ordonnance de 59 et P.146 Equipement des forces, crédits LPM en LOLF.

b) Le projet de loi de finances pour 2009 sous-évalue toujours manifestement le coût des OPEX

Le projet de loi de finances pour 2009 sous-évalue toujours manifestement le coût des OPEX.

En effet, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement inscrits sont de seulement **510 millions d'euros**, ce qui est certes supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2008 (475 millions d'euros), mais demeure nettement inférieur à la moyenne observée de 2002 à 2007 (plus de 600 millions d'euros), et *a fortiori* à la prévision actualisée pour 2008 (plus de 850 millions d'euros).

Si les OPEX devraient toujours coûter plus de 600 millions d'euros en 2009, il n'est pas évident de déterminer comment leur coût évoluera par rapport à 2008. D'un côté, le mandat de l'EUFOR au Tchad doit prendre fin le 15 mars 2009, et le gouvernement envisage de réduire la présence française sur certains théâtres. De l'autre, une poursuite du « durcissement » des opérations en Afghanistan, éventuellement dans le cadre d'un renforcement global de la coalition internationale, pourrait constituer un facteur de surcoût important.

3. Les recettes exceptionnelles prévues pour 2009 par le présent projet de loi de finances

Lors de son audition par votre commission des finances le 26 juin 2008, le ministre de la défense a indiqué que **quatre types de ressources exceptionnelles** étaient alors envisagés, comprenant notamment la vente de participations de l'Etat, ou de capacités satellitaires de télécommunications.

Audition du ministre de la défense par la commission des finances (26 juin 2008)

« M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si ces ressources extra-budgétaires de 3 à 3,5 milliards d'euros s'ajouteraient à la règle du « zéro volume » applicable aux dépenses hors pensions de la mission « Défense ».

« M. Hervé Morin a indiqué que tel serait bien le cas. Il a précisé qu'il était envisagé, pour que son ministère bénéficie immédiatement du produit des cessions immobilières, de vendre ses biens immobiliers à une société foncière, qui se financerait par l'emprunt.

« MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, se sont interrogés sur l'opportunité de recourir à une telle débudgétisation. M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si cette société foncière pourrait être détenue par la Caisse des dépôts et consignations.

« M. Hervé Morin n'a pas démenti cette hypothèse. Il a indiqué que les autres sources de financement à l'étude consistaient à vendre certaines des participations de l'Etat, des fréquences hertziennes, ou des capacités satellitaires de télécommunications. Il a précisé que le ministère de la défense était sceptique quant à la faisabilité technique de cette dernière éventualité. »

Source : bulletin des commissions

Finalement, deux types de recettes exceptionnelles ont été retenus :

- des recettes tirées de la cession de fréquences hertziennes ;
- des recettes tirées de la cession de biens immobiliers.

a) Les recettes tirées de la cession de fréquences hertziennes (600 millions d'euros)

L'affectation des ressources exceptionnelles au ministère de la défense est réalisée par deux articles du présent projet de loi de finances.

(1) L'article 21 du présent projet de loi de finances

Tout d'abord, l'**article 21** du présent projet de loi de finances, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, prévoit de créer un compte d'affectation spéciale « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** ». Les recettes de ce compte seront essentiellement constituées du « *produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, à compter du 1^{er} janvier 2009* ».

Comme tous les comptes d'affectation spéciale, celui-ci fait l'objet d'une mission hors budget général, en l'occurrence la mission « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ». Les recettes prévues pour 2009 seraient de **600 millions d'euros**. En 2009, elles proviendraient intégralement du ministère de la défense.

Il s'agirait en particulier de la cession de la bande utilisée par le système FELIN de l'armée de terre.

L'équilibre du compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »

(en euros)

Programme - Ministre intéressé	Recettes	Crédits		Solde
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	
Désendettement de l'État			0	
Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique			0	
Optimisation de l'usage du spectre hertzien			600 000 000	
Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique			600 000 000	
Total des autorisations d'engagement			600 000 000	
Totaux	600 000 000		600 000 000	0

(+ : excédent ; - : charge)

Source : projet annuel de performances du compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »

On rappelle que selon l'article 21 de la LOLF, « les comptes d'affectation spéciale retracent (...) des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec

les dépenses concernées ». Les dépenses prévues par le compte serviront donc à financer des investissements dans le domaine électromagnétique, ce qui comprend les moyens de télécommunication radio, mais aussi les radars. Ainsi, l'article 21 du projet de loi de finances pour 2009 prévoit que « *Ce compte retrace : (...)*

a) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications et visant à améliorer l'utilisation du spectre hertzien, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens ;

b) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de renseignement », c'est-à-dire au renseignement électronique.

Le tableau ci-après indique la répartition prévue pour 2009 entre ces deux types de dépenses :

- 488 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 465 millions d'euros de crédits de paiement seraient affectés à l'« amélioration de l'usage du spectre hertzien », c'est-à-dire à l'action 7 « Commandement et maîtrise de l'information » du programme 146 « Equipement des forces », sur lequel le PAP pour 2009 apporte les précisions ci-après ;

L'utilisation des ressources du compte spécial « Spectre hertzien » dans le cas de l'action 7 « Commandement et maîtrise de l'information » du programme 146 « Equipement des forces »

« Une enveloppe de 250 millions d'euros d'autorisations d'engagement est ouverte permettant, si nécessaire, d'engager des opérations ayant vocation à s'exécuter sur les CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

« Le besoin de paiement de l'action CMI s'élève pour l'année 2009 à 1 482,8 millions d'euros Ce besoin sera couvert par les ressources budgétaires pour les opérations qui resteront imputées sur le programme 146, ainsi que par les ressources ouvertes sur le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », pour les opérations qui seront enregistrées par transport d'opérations comptables ou par transfert de marchés.

« Les opérations éligibles au CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » relevant de cette action se rattachent aux catégories suivantes :

« - Systèmes de radiocommunication et systèmes de renseignement d'origine électromagnétique,

« - Réseaux de transit et desserte et autres systèmes de télécommunications dont systèmes de télécommunication par satellite,

« - Systèmes de radar de surveillance et d'alerte.

« L'imputation effective au CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » en 2009 des engagements et paiements relevant de ces opérations s'effectuera au cours de l'année 2009 en fonction des recettes perçues. »

- 112 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 135 millions de crédits de paiement seraient affectés au renseignement électromagnétique.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »

(en euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	FDC et ADP attendus en 2009	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	FDC et ADP attendus en 2009
761 Désendettement de l'État (nouveau)		0			0	
01 Désendettement de l'État		0			0	
762 Optimisation de l'usage du spectre hertzien (nouveau)		600 000 000			600 000 000	
01 Amélioration de l'usage du spectre hertzien		488 000 000			465 000 000	
02 Interception et traitement des émissions électromagnétiques		112 000 000			135 000 000	

Source : projet annuel de performances du compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »

Une caractéristique importante des comptes d'avances est que, selon l'article 21 de la LOLF, « *les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, (...) pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte* »¹.

Si les recettes du compte étaient inférieures aux prévisions, ses dépenses s'en trouveraient réduites d'autant². Si les recettes du compte étaient supérieures aux prévisions, le ministre des finances aurait la possibilité (mais pas l'obligation) d'ouvrir des crédits supplémentaires, dans la limite de cet excédent³.

¹ *On rappelle que selon le droit commun, qui résulte de l'article 15 de la LOLF, le report des AE ou des crédits de paiement non consommés est une simple faculté, qui exige un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Par ailleurs, dans le cas des crédits de paiement, le report ne peut conduire à majorer les crédits de plus de 3 % (appréciés séparément pour les dépenses de personnel et pour les autres dépenses, avec dans ce cas la possibilité pour la loi de finances de prévoir le dépassement de ce plafond de 3 %).*

² *En effet, l'article 21 de la LOLF prévoit : « En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte ».*

³ *« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année » (article 21 de la LOLF).*

(2) L'amendement adopté par le Sénat à l'article 21 du présent projet de loi de finances

Le PAP du compte spécial « Spectre hertzien » prévoit qu'en 2009, le produit des cessions – qui proviendrait intégralement du ministère de la défense – lui reviendrait **intégralement**.

Votre commission des finances a adopté un amendement à l'article 21 du présent projet de loi de finances, prévoyant **qu'au moins 15 % du « dividende numérique » soit affecté au désendettement de l'Etat**.

Lors de l'examen en séance publique de l'article 21 du présent projet de loi de finances, le 25 novembre 2008, votre rapporteur général a toutefois accepté de rectifier son amendement, de manière à ce qu'il **ne s'applique pas au ministère de la défense**.

b) Les recettes tirées de la cession de biens immobiliers du ministère de la défense (1 milliard d'euros)

(1) Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

(a) Présentation du compte

La cession des biens immobiliers de l'Etat est assurée par la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », constituée par le compte d'affectation spéciale (CAS) du même nom, créé par la loi de finances initiale pour 2006, et dont la rapporteure spéciale est notre collègue **Nicole Bricq**. Elle comprend deux programmes :

- le programme n° 721 : « Contribution au désendettement de l'Etat » ;

- le programme n° 722 : « Dépenses immobilières ».

Selon la règle de droit commun, non formalisée juridiquement¹, les ventes d'actifs immobiliers contribuent, à hauteur de **15 %** de leur montant, au **désendettement de l'Etat**. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2008 prévoyait que, sur les 600 millions d'euros de recettes prévues pour 2008, 90 millions d'euros seraient affectés au désendettement de l'Etat.

(b) Sur la période de la prochaine loi de programmation militaire, il est prévu que le ministère de la défense récupère la totalité de ses produits de cessions

Le PAP 2009 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » précise que le **1,4 milliard d'euros** de recettes prévues pour 2009 se répartit entre **1 milliard d'euros** pour le ministère de la **défense** et 400 millions d'euros pour les autres administrations.

¹ Ces règles figurent cependant dans les projets annuels de performances.

Ainsi, le PAP pour 2009 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » précise « *compte tenu de la spécificité de ce chantier de restructuration du parc immobilier du ministère de la défense, pendant la mise en œuvre de la loi de programmation militaire, les produits de ces cessions seront **intégralement** réemployés pour financer les opérations immobilières et d'infrastructure programmées par ce ministère* ».

Les recettes et les dépenses prévues pour 2009 peuvent donc être représentées de la façon ci-après.

Les recettes et les crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » prévus pour 2009

(en millions d'euros)

	Recettes	autorisations d'engagement = crédits de paiement		
		721 Contribution au désendettement de l'Etat	722 Dépenses immobilières	Dont retour aux ministères concernés
Cessions du ministère de la défense	1000	0	1000	1000
Autres cessions	400	60*	340	260**
Total	1400	60	1340	1260

* 15 % de 400 millions d'euros.

** 65 % de 400 millions d'euros.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le PAP 2009 du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

(c) Que se passerait-il si le ministère de la défense était soumis au droit commun ?

(i) S'il était totalement soumis au droit commun, le ministère de la défense perdrait 350 millions d'euros en 2009

La dérogation du ministère de la défense à la règle de droit commun applicable en 2009 doit lui permettre de bénéficier en 2009 de 350 millions d'euros supplémentaires. En effet, le PAP pour 2009 prévoit que les 85 % du prix affectés aux dépenses immobilières ne reviendront plus intégralement au ministère concerné : 65 % seulement lui reviendraient désormais, les 20 % restants étant destinés à fournir à l'Etat propriétaire, à travers le programme 722, la capacité de soutenir des projets que les ministères n'ont pas les moyens de financer. Si le ministère de la défense ne percevait que 65 % d'un milliard d'euros, ses recettes seraient de **650 millions d'euros**, et non d'un milliard d'euros.

Simulation, par votre commission des finances, de l'application en 2009 du droit commun au ministère de la défense

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement			
	A	B	C	D
	Recettes	721 Contribution au désendettement de l'Etat	722 Dépenses immobilières	Dont retour aux ministères concernés
Cessions du ministère de la défense	1.000	150*	850**	650***
Autres cessions	400	60*	340**	260***
Total	1.400	210	1.190	910

* 15 % du montant de la colonne A.

** 85 % du montant de la colonne A.

*** 65 % du montant de la colonne A.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le PAP 2009 du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

(ii) Les amendements adoptés par votre commission des finances à la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » minoreraient les recettes du ministère de la défense de 150 millions d'euros en 2009

Lors de l'examen des crédits de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le 5 novembre 2008, votre commission des finances a adopté trois amendements, dont deux¹ tendent à ce que le ministère de la défense ne récupère que 85 % du produit de ses cessions immobilière (et non la totalité), les 15 % restants étant affectés au désendettement de l'Etat :

- le premier concerne les crédits du compte spécial, et tend à porter à 15 % la part des cessions immobilières de l'Etat, en 2009, qui doivent être versées au désendettement ;

- le second tend à inscrire dans la loi, par un article additionnel après l'article 61 du présent projet de loi de finances, le principe que les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %.

Ces amendements concernent le produit global des cessions immobilières de l'Etat, et ne précisent pas que cette règle doit être appliquée aux cessions du ministère de la défense. Cependant, si l'effort était reporté sur les autres ministères, cela leur coûterait en 2009 150 millions d'euros (sur un produit de cessions de leurs immeubles de 400 millions d'euros, dont il est prévu que seulement 260 leur reviennent individuellement). **Aussi est-il vraisemblable que le ministère de la défense paie la plus grande part, voire la totalité, de ces 150 millions d'euros.**

¹ Le troisième amendement, adopté à l'initiative de la rapporteure spéciale, vise à préciser l'appellation du programme « Dépenses immobilières », sous la forme de « Contribution aux dépenses immobilières ».

Le ministère de la défense bénéficierait en revanche probablement d'une dérogation à la règle, applicable en 2009, selon laquelle seulement 65 % du produit des cessions reviennent au ministère concerné, les 20 % non consacrés au désendettement étant reversés au « pot commun » de la politique immobilière. La règle applicable au ministère de la défense serait donc celle applicable en **2008** à l'ensemble des ministères (retour de 100 % des 85 % non affectés au désendettement de l'Etat).

Le ministère de la défense percevrait donc en 2009 un produit de cessions immobilières de seulement **850 millions d'euros** (au lieu d'un milliard d'euros).

(2) Le projet de création d'une « société de portage »

L'article 32 *bis* du présent projet de loi de finances prévoit, notamment, d'étendre les prérogatives de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) à des sociétés sur lesquelles elle n'exerce pas son contrôle, mais dont elle « *détient une partie du capital social* ».

Comme M. Hervé Morin, ministre de la défense, l'a indiqué lors de son audition devant votre commission des finances, le 1^{er} juillet 2008, **il s'agit, pour que le ministère de la défense bénéficie immédiatement du produit de ses cessions immobilières, de vendre ses biens immobiliers à une société foncière, appuyée sur la Caisse des dépôts et consignations, et qui se financerait par l'emprunt.**

Concrètement, il s'agit de créer **une filiale de la SOVAFIM et de la Caisse des dépôts et consignations**. Les discussions sont actuellement en cours.

Il est prévu que le ministère de la défense verse un **loyer** à cette société.

Il s'agit, dans la perspective de la réunion de l'essentiel des implantations parisiennes sur le site de **Paris Balard** (projet dit de « **Pentagone à la Française** », qui doit être livré en 2014 et faire l'objet d'un partenariat public-privé), de vendre la plupart des autres implantations à Paris.

Selon le tableau général des propriétés de l'Etat, la **valeur domaniale** de l'ensemble des biens immobiliers parisiens dont le ministre de la défense a annoncé la vente est légèrement supérieure à **un milliard d'euros**. Le ministère de la défense estime cependant que la **valeur du marché** de ces immeubles pourrait être **nettement supérieure** à cette valeur domaniale. Ces estimations ont en effet été effectuées en 2007, alors que les prix au mètre carré étaient moindres qu'aujourd'hui. Par ailleurs, les spécificités des biens concernés – souvent des immeubles de prestige, ou de superficie importante – justifieraient un prix au mètre carré plus élevé que la moyenne.

Pour une appréciation d'ensemble, le lecteur pourra se reporter au commentaire de l'article 32 *bis* du présent projet de loi de finances dans le tome II du rapport général de notre collègue Philippe Marini, rapporteur

général. Lors de son examen des articles de la première partie du présent projet de loi de finances, le 12 novembre 2008, votre commission des finances a décidé de **réserver sa position** sur cet article, afin de se donner le temps d'en apprécier tous les enjeux.

III. LES GRANDS PROGRAMMES D'ARMEMENT

A. DES RÉVISIONS À LA BAISSÉ DANS LE CADRE DU « LIVRE BLANC »

Le *Livre blanc* revoit à la baisse certains grands programmes d'armement.

1. Le cas des frégates FREMM

Le nombre de frégates multi-missions (FREMM) devant être commandées a été revu à la baisse, passant de 18 à 11.

Le *Livre blanc* prévoit en effet que « *la marine, avec un effectif de 44.000 personnes, sera dotée notamment :*

- « - de 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ;
- « - de 6 sous-marins nucléaires d'attaque ;
- « - d'un porte-avions avec son groupe aérien embarqué ;
- « - de **18 frégates** de premier rang ;
- « - de 4 bâtiments de projection et de commandement ».

Actuellement, la marine dispose de 17 frégates de premier rang¹, qui comprennent 7 frégates récentes (2 frégates antiaériennes « Horizon » et 5 frégates furtives La Fayette, moins puissamment armées) et 10 frégates plus anciennes (8 frégates anti sous-marines et deux frégates lance-missiles). A l'horizon du *Livre blanc*, seules les premières resteraient en service.

Le programme FREMM de 17 frégates prévoit une première tranche ferme de 9 unités et une tranche conditionnelle de 8 unités. Ce programme est désormais ramené à **11 navires**.

Cette réduction doit être compensée par la prolongation de la durée de vie des 9 avisos actuellement en service. Ces avisos seraient affectés aux activités n'exigeant pas d'armement lourd.

A plus long terme, il est prévu d'acquérir de nouveaux moyens de sauvegarde maritime.

¹ Auxquelles s'ajoutent 6 frégates de surveillance « Floréal ».

Les nouveaux moyens de sauvegarde maritime, selon le ministère de la défense

« La Marine Nationale dispose actuellement d'une vingtaine de patrouilleurs répartis pour moitié en métropole et outre-mer. Agés pour la plupart de plus de vingt ans, ils seront remplacés à terme par un bâtiment de surveillance et d'intervention unique «BATSIMAR» devrait commencer en 2012.

« Pour tenir compte de la nature des missions (lutte contre les trafics, police des pêche, lutte contre la pollution, secours maritimes), des besoins croissants de surveillance et d'intervention dans les zones exclusives économiques (ZEE) , de la nécessité d'agir souvent loin de nos côtes, le plus en amont possible des menaces et de s'affranchir au mieux des contraintes météorologiques , qui limitent l'action des petits bâtiments, la marine a exprimé le besoin d'un bâtiment de haute mer, endurant et autonome , capable d'une vitesse de transit suffisante, apte à accueillir des commandos et à mettre en œuvre les moyens habituels d'intervention (hélicoptère ou drone et drome).

« Pour satisfaire ces exigences, ces bâtiments devraient déplacer environ 1000 tonnes, ce qui est sensiblement supérieur à la plupart des patrouilleurs actuels et comparable avec les avisos A69 en service. Ceux-ci, après une réduction de leurs capacités militaires, pourront être utilisés comme bâtiment de sauvegarde maritime en attendant la livraison des BATSIMAR.

« Ces bâtiments seront équipés d'un système d'armes peu sophistiqué, réduit à un canon de petit calibre et d'un système de détection simplifié ce qui baissera sérieusement son coût d'acquisition. L'Espagne avec le BAM (Buque de accion maritima - 4 unités de 1800 tonnes) et le Danemark (Type SIV de 1000 tonnes) ont déjà adopté un tel concept bien que leur domaine maritime soit plus restreint que celui de la France.

« Le tonnage d'un bâtiment n'entre que pour une partie dans son prix d'acquisition Comme l'ont montré les programmes récents BPC ou Dupuy de Lôme, un bâtiment plus gros n'est pas forcément plus cher à l'achat et peut s'avérer plus économique en entretien, sa taille facilitant les opérations de maintenance (facilité de démontage et d'échange standard, réduction des coûts de main d'œuvre). »

Source : réponse au questionnaire budgétaire

2. Le cas du Rafale

Selon le Livre blanc, « les forces aériennes comprendront les parcs suivants :

« - 300 avions de combat modernes (Rafale et Mirage 2000 D modernisés), incluant ceux de l'aéronautique navale ; [il est précisé par ailleurs (page 226) que ces 300 avions correspondent à 270 avions « en ligne »¹] ;

« - 4 systèmes de détection et de contrôle avancés de type Awacs ;

« - une flotte d'avions de ravitaillement et de transport comprenant de l'ordre de 14 appareils de type MRTT et environ 70 avions de transport ».

¹ « La composante aérienne de combat sera modernisée pour disposer d'un parc homogène de 300 avions polyvalents de type Rafale et Mirage 2000 D, dont 270 en ligne. »

On rappelle que, selon le PAP 2008, il était prévu de commander 294 Rafale. Le nombre total d'« avions de combat modernes » devant être de 300, cela semblait indiquer que **le nombre de Rafale commandés serait significativement inférieur.**

Le PAP 2009 a ainsi revu à la baisse le nombre d'appareils devant être commandés, à **286 unités** (soit une diminution de 8 unités).

Surtout, selon le ministère de la défense, le programme sera **considérablement étalé** : « *le volume global des livraisons Rafale sur les deux périodes de LPM sera réduit de l'ordre de 40 appareils par rapport à celui qui était envisagé avant les travaux* ».

La révision à la baisse du programme Rafale, selon le gouvernement

« Compte tenu du profil des ressources financières et des options stratégiques retenues, une diminution des cadences de livraison Rafale est effectivement prévue.

« Ainsi, la modernisation de l'outil de combat aérien sera ralentie, avec une priorité donnée aux capacités directement utiles à l'appui des forces terrestres. Le volume global des livraisons Rafale sur les deux périodes de LPM sera réduit de l'ordre de 40 appareils par rapport à celui qui était envisagé avant les travaux.

« La cadence de livraison devrait, en outre, être plus faible sur la première LPM.

« La conjugaison de ce ralentissement de la modernisation de l'aviation de combat avec la rejointe rapide des objectifs entraîne de fait une réduction capacitaire en particulier dans le domaine de l'intervention qui rend la remise à niveau des Mirage 2000D, prévue dans le livre blanc, indispensable en l'état actuel des projections. Elle permet en effet, de compenser en partie la réduction de format par une polyvalence accrue.

« Par ailleurs, les études sur la gestion du parc unique et les synergies à dégager avec la marine nationale devraient permettre de construire un outil équilibré et cohérent. »

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. UNE GRANDE PART DES ENGAGEMENTS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION 2009-2014 SERAIENT RÉALISÉS DÈS 2009, AVANT MÊME LA DISCUSSION DE CE PROJET DE LOI PAR LE PARLEMENT

1. Des autorisations d'engagement demandées de plus de 20 milliards d'euros, contre 10 milliards d'euros habituellement

Le présent projet de loi de finances prévoit des autorisations d'engagement du programme 146 « Equipement des forces » de **plus de 20 milliards d'euros.**

Cela correspond au double du montant des autorisations d'engagement habituellement accordées, de l'ordre de 10 milliards d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.

Les autorisations d'engagement du programme 146 « Equipement des forces »

(en milliards d'euros)

	LFI				Programmation triennale		
	2005	2006	2007	2008	PLF 2009	2010	2011
Les autorisations d'engagement du programme 146	9,8	10,5	10,2	10,8	21,0	10,7	11,1

Source : projets de lois de finances

2. Les programmes concernés sont le Rafale, les frégates FREMM, les sous-marins Barracuda et le missile M51

Le doublement des autorisations d'engagement demandées pour 2009 proviendrait, pour près de 7 milliards d'euros (sur une augmentation de 10 milliards d'euros) de l'action « Engagement et combat », c'est-à-dire des principaux programmes d'armement conventionnels. Les principaux programmes concernés seraient :

- le Rafale, avec la commande de 60 unités supplémentaires (4 milliards d'euros) ;
- les frégates multi-missions FREMM, avec la commande de 3 unités supplémentaires (2 milliards d'euros) ;
- le SNA Barracuda, avec la commande d'une deuxième unité (1 milliard d'euros).

Par ailleurs, l'action « Dissuasion » correspondrait à une augmentation des autorisations d'engagement de l'ordre du milliard d'euros, correspondant pour les deux tiers au missile balistique M51.

**La cause des 10 milliards d'augmentation des autorisations d'engagement du programme
146 « Equipement des forces » en 2009**

(en euros)

	2008	2009	Ecart
Dissuasion	1 814 228 273	2 917 610 238	1 103 381 965
<i>dont :</i>			
<i>Assurer la crédibilité technique de la dissuasion M51</i>	<i>199 451 223</i>	<i>909 543 616</i>	<i>710 092 393</i>
Commandement et maîtrise de l'information	671 590 486	2 087 263 809	1 415 673 323
Projection - mobilité - soutien	800 580 000	1 334 965 632	534 385 632
Engagement et combat	5 167 381 235	11 918 272 620	6 750 891 385
<i>dont :</i>			
<i>Frapper à distance - RAFALE</i>	<i>845 558 625</i>	<i>4 709 182 360</i>	<i>3 863 623 735</i>
<i>Opérer en milieu hostile - Frégates multi-missions (FREMM)</i>	<i>53 040 000</i>	<i>2 300 000 000</i>	<i>2 246 960 000</i>
<i>Opérer en milieu hostile - SNA Barracuda</i>	<i>253 556 000</i>	<i>1 359 463 872</i>	<i>1 105 907 872</i>
Protection et sauvegarde	297 680 291	474 091 378	176 411 087
Préparation et conduite des opérations d'armement	2 018 978 711	2 219 528 305	200 549 594
Total	10 770 438 996	20 951 731 982	10 181 292 986

Source : d'après le présent projet de loi de finances

3. Des engagements non couverts qui, pour le programme 146, passeraient de 36 milliards d'euros fin 2008 à 41 milliards d'euros fin 2009

En conséquence de ces nouvelles commandes, les engagements non couverts du programme 146 « Equipement des forces », de 36 milliards d'euros fin 2008, passeraient à **41 milliards d'euros fin 2009**, comme l'indique le tableau ci-après.

Prévision du solde des engagements du programme 146 « Equipement des forces » non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre de l'année n

(en euros)

	Montant
Projet de loi de finances pour 2008	35 562 753 743
Projet de loi de finances pour 2009	40 757 440 000
Ecart	5 194 686 257

Source : projets de lois de finances

Les dépenses de la mission « Défense » s'en trouveraient considérablement rigidifiées.

C. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'A400 M ?

Le projet annuel de performances de la mission « Défense » rappelle que la date de livraison du premier avion français été initialement fixée au mois de mai 2007, la livraison du dernier appareil étant prévue pour 2017. La loi de programmation militaire 2003-2008, qui prévoyait une « *commande de 50 A400M* », a légèrement repoussé la date de la première livraison, prévoyant la « *livraison des 3 premiers en 2008* ».

Si les 50 appareils ont effectivement été commandés – ce qui permet au programme de faire partie des rares dont la totalité des unités sont commandées dès le départ –, la date de livraison prévue a encore été repoussée, du fait des retards en matière de motorisation. Ainsi, selon le projet annuel de performances de la mission « Défense », le premier appareil doit désormais être livré en **octobre 2010**, et le dernier en 2019.

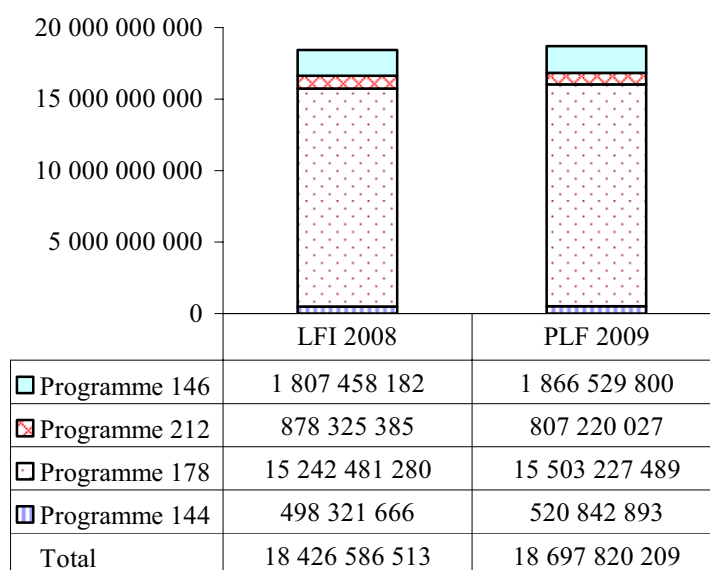
Il s'agit d'un enjeu essentiel pour la défense de la France, mais aussi pour l'industrie aéronautique européenne. C'est pourquoi **votre commission des finances et votre commission des affaires étrangères ont décidé d'effectuer en 2009 un contrôle conjoint à ce sujet.**

IV. LA RESTRUCTURATION DES ARMÉES

Les crédits de paiement du titre 2 de la mission « Défense », de **18,4 milliards d'euros en 2008**, passeraient à **18,7 milliards d'euros en 2009**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits de paiement du titre 2 de la mission « Défense »

(en euros)



Source : présent projet de loi de finances

Cette augmentation de 1,5 % correspond à une stabilité en volume, malgré une forte diminution des effectifs prévue en 2009 (de l'ordre de 8.000 emplois). Cela s'explique en particulier par la poursuite de la revalorisation de la condition du personnel et les mesures d'accompagnement des restructurations.

A. LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS

1. Une réduction de 54.000 emplois d'ici à 2015

Les mesures de réforme et de réduction d'effectifs envisagées actuellement par le ministère de la défense procède à la fois de la RGPP et du *Livre Blanc*. Au total, l'objectif de réduction d'effectifs, annoncé par le Président de la République le 17 juin 2008, est de **54.000 emplois**.

a) Présentation générale

Le tableau ci-après indique **la répartition des diminutions d'effectifs entre les principaux programmes**. Comme on peut s'y attendre, le programme 178 « Préparation et emploi des forces », qui correspond à la quasi-totalité des effectifs, correspond également à la quasi-totalité des diminutions.

Les 54.000 emplois supprimés englobent ceux supprimés en **2008**. A compter de **2009**, le nombre d'emplois supprimés serait de seulement **50.000** pour l'ensemble du ministère, et **48.000** pour la mission « Défense ».

Les diminutions d'effectifs réparties par programme

Programme	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ap. 2014	Total
144	- 68	70	59	115	45	45	-5	- 87	174
146	- 700	- 646	- 518	- 339	- 381	- 381	- 381	- 111	- 3457
178	- 3.866	- 7.264	- 7.303	- 7.168	- 7.000	- 7.000	- 7.000	- 2.286	- 48.887
212	- 218	- 159	- 164	- 185	- 110	- 110	- 110	- 86	- 1.142
Mission Défense	- 4.852	- 7.999	- 7.926	- 7.577	- 7.445	- 7.445	- 7.495	- 2.570	- 53.310
167	- 140	- 207	- 207	- 227	- 75	- 75	- 75	0	- 1.006
169	- 58	- 44	- 117	- 446	0	0	0	0	- 665
Mission Anciens combattants	- 198	- 251	- 324	- 673	- 75	- 75	- 75	0	- 1.671
Total MINDEF	- 5.050	- 8.250	- 8.250	- 8.250	- 7.20	- 7.520	- 7.570	- 570	- 54.981

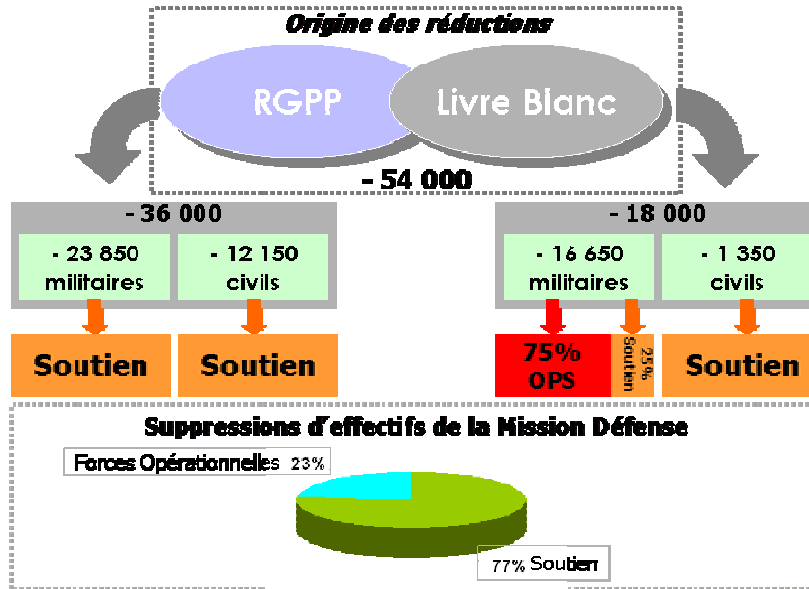
Source : ministère de la défense

b) Une réduction qui proviendrait pour les 2/3 de la RGPP

Le schéma ci-après présente les grandes masses des réductions d'effectifs prévues dans le cadre de la réforme du ministère (missions « Défense » et « Anciens combattants » confondues).

**La répartition des diminutions d'effectifs
selon qu'elles proviennent de la RGPP et du Livre blanc**

(champ : ensemble du ministère de la défense)



Source : ministère de la défense

Sur les 54.000 suppressions d'effectifs :

- exactement **les 2/3 (soit 36.000) proviendraient de la RGPP** (dont, en chiffres arrondis, les 2/3 seraient des militaires et 1/3 seraient des civils), et seraient donc sans **impact sur les capacités opérationnelles**. En effet, si la RGPP envisageait au départ¹ 52.000 économies d'emplois, ce chiffre s'entendait y compris les 17.000 ETP économisés **grâce aux externalisations, qui ne sont désormais plus prises en compte** ;

- **1/3 (soit 18.000) proviendraient du Livre blanc**, avec dans la plupart des cas **un impact sur les capacités opérationnelles**.

Comme, par ailleurs, le *Livre blanc* prévoit de faire passer la capacité maximale de projection de l'armée de terre de 50.000 à 30.000 personnes, on pourrait supposer que ces 18.000 personnes proviennent de cette révision à la baisse de l'objectif de projection de l'armée de terre. Tel n'est pas le cas : le contrat opérationnel de l'armée de terre ne prévoit d'ores et déjà que la projection de 30.000 personnes, et ce chiffre est celui qui figurait l'année dernière dans le PAP pour 2008.

En fait, **les 18.000 suppressions d'effectifs découlant du Livre blanc ont un impact opérationnel limité**, parce que, bien que ne provenant

¹ Document du comité de suivi n° 2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008).

pas de la RGPP, elles relèvent pour un tiers du soutien. Les forces opérationnelles seraient réduites de seulement **12.000 personnes**.

c) La répartition de l'effort entre les trois armées

Le tableau ci-après ventile, à titre indicatif, la diminution des effectifs entre les trois armées. **Le nombre d'emplois diminuerait d'environ 26.000 pour l'armée de terre, 16.000 pour l'armée de l'air et 6.000 pour la marine.**

En proportion des effectifs initiaux, **l'effort demandé à l'armée de l'air serait le double de celui demandé à la marine.**

L'effort de la marine est cependant considérable si l'on prend en compte le fait que la RGPP prévoyait initialement une réduction d'effectifs inférieure de 2.000 emplois, ce qui implique donc de faire des gains de productivité supérieurs à ceux qui avaient été identifiés au départ.

Les diminutions d'effectifs réparties par armée (à titre indicatif)

	Effectifs en 2008	Evolution	Effort en %
Armée de Terre	142.278	-24.500	-17,2
Armée de l'Air	63.552	-15.200	-23,9
Marine	48.013	-5.600	-11,7
Total	253.843	-45.300	-17,8

Source : d'après le ministère de la défense

2. La recherche de gains de productivité dans le cadre de la RGPP

La RGPP repose sur la recherche de **gains de productivité** pour le **soutien**.

a) Les principales activités concernées

Les 50.000 emplois économisés initialement envisagés par la RGPP (dont y compris **externalisations**)¹ consistaient essentiellement :

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées au maintien en condition opérationnelle (MCO), par la rationalisation des implantations et du niveau de réalisation du MCO industriel. Notre ancien collègue Yves Fréville a consacré un récent rapport d'information à ce sujet, dans le cas du MCO du matériel aéronautique² ;

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées à la gestion des ressources humaines et à la formation ;

¹ Document du comité de suivi n° 2 de l'équipe d'audit « Défense » mise en place dans le cadre de la RGPP (version 3.0 du 7 mars 2008).

² Rapport d'information n° 352 (2007-2008) du 21 mai 2008.

- en la réduction d'environ 10.000 du nombre de personnes affectées à l'alimentation, à l'hôtellerie et à l'habillement (ces emplois devant alors, selon les propositions de la RGPP, être en grande partie **externalisés**).

Les 36.000 économies d'emplois annoncées dans le cadre de la RGPP s'entendant **sans externalisations**, ce dernier point doit désormais voir son importance relativisée.

b) La création de 85 bases de défense

La création de 85 **bases de défense** doit contribuer à réaliser ces gains de productivité, en mutualisant autant que possible les fonctions soutien. Selon les estimations faites dans le cadre de la RGPP, les bases de défense doivent comprendre au moins 1.800 personnes, la cible optimale étant comprise entre 2.500 et 4.000 personnes.

Les 85 bases de défense prévues pour 2014

AGEN	CAZAUX	ISTRES	NANCY	TARBES
ANGERS	CHAMBÉRY	LA VALBONNE	NÎMES	TOULON
ANGOULÊME	CHARLEVILLE-MÉZIÈRES	LAUDUN	ORANGE	TOULOUSE
ANNECY	CHAUMONT	LE MANS	ORLÉANS	TOURS
APT	CHERBOURG	LILLE	PARIS	VALENCE
AVORD	CLERMONT-FERRAND	LORIENT	PAU	VANNES
BAYONNE	COËTQUIDAN	LUXEUIL	PHALSBOURG	VÉLIZY-VILLACOUBLAY
BELFORT	COGNAC	LYON	POITIERS	VERDUN
BESANÇON	COLMAR	MAILLY-LE-CAMP	RENNES	VERSAILLES
BORDEAUX	CREIL	MARSEILLE	ROCHEFORT	VINCENNES
BOURGES	DIJON	MÉRIGNAC	SAINT-DIZIER	MARTINIQUE
BREST	DRAGUIGNAN	METZ	SAINT-GERMAIN-EN-LAYE	GUADELOUPE
BRICY	ÉPINAL	MONT-DE-MARSAN	SAINT-MAIXENT-L'ÉCOLE	LA RÉUNION
BRIVE-LA-GAILLARDE	ÉVREUX	MONT-VERDUN	SALON-DE-PROVENCE	MAYOTTE
CALVI	GAP	MONTAUBAN	SAUMUR	GUYANE
CARCASSONNE	GRENOBLE	MONTLHÉRY	SOLENZARA	NOUVELLE-CALÉDONIE
CASTRES	HAGUENAU	MOURMELON	STRASBOURG	POLYNÉSIE

Source : ministère de la défense

Le 23 juin 2008, le ministre de la défense a annoncé la mise en place en 2009 de **11 « bases de défense expérimentales »**. Il s'agit, outre Djibouti :

- de Rennes (Ille-et-Vilaine), La Valbonne (Ain), Valence (Drôme), Laudun-l'Ardoise (Gard), Marseille (Bouches-du-Rhône) et Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), où les unités seront majoritairement issues de l'armée de Terre ;

- des bases aériennes d'Avord (Cher), de Creil (Oise) et de Nancy (Meurthe et Moselle) à dominante armée de l'Air ;

- de la base navale de Brest (Finistère).

3. Les principales réductions d'effectifs au cours de la prochaine loi de programmation militaire

a) L'armée de terre

Dans le cas des brigades de l'armée de terre du programme 178 « Préparation et emploi des forces », il s'agit de passer de 95.000 personnes à 65.000 personnes, ce qui constitue une diminution de 30.000 personnes.

Les armes faisant l'objet des réductions les plus importantes sont :

- le train ;
- les transmissions ;
- le génie ;
- l'artillerie.

Si les deux brigades blindées voient leurs effectifs légèrement augmenter, et si l'avenir de la brigade franco-allemande dépend des discussions en cours entre la France et l'Allemagne, les effectifs de toutes les autres brigades diminuent.

(1) Les effectifs des différentes brigades

4 brigades, comprenant chacune environ 5.000 personnes (soit 20.000 personnes au total), doivent être dissoutes :

- la brigade d'artillerie de Haguenau (Bas-Rhin), entraînant en particulier la disparition du 57^e régiment d'artillerie de Bitche (Moselle) ;

- la brigade du génie de Strasbourg (Bas-Rhin), entraînant notamment la disparition du 2^e régiment du génie de Metz (Moselle), comprenant environ 2.000 personnes ;

- la brigade aéromobile d'Essey-lès-Nancy (Meurthe-et-Moselle) ;

- la 2^e brigade logistique de Martignas-sur-Jalle (Gironde), entraînant la disparition du 517^e régiment du train de Déols (Indre), et du détachement de Carpiagne (Bouches-du-Rhône) du 5^e bataillon du matériel.

En dehors des suppressions de brigades, les plus fortes diminutions d'effectifs de brigade concernent notamment :

- la brigade de transmissions et d'appui au commandement de Lunéville (Meurthe-et-Moselle), avec en particulier la dissolution du 42^e régiment de Transmissions de Laval (Mayenne) et du 18^e régiment de transmissions de Breteville-sur-Odon (Calvados) ;

- la 1^{ère} brigade logistique de Monthléry (Essonne), qui perd le 601^e régiment de circulation routière d'Arras (Pas-de-Calais) ;

- la 11^e brigade parachutiste de Toulouse-Balma (Haute-Garonne) ;

- la 6^e brigade légère blindée de Nîmes (Gard) ;

- la 3^e brigade mécanisée de Limoges (Haute-Vienne), qui « maigrit » lors du transfert de son PC vers Clermont-Ferrand.

Effectifs appartenant au P178-A2, préparation des forces terrestres, en organisation

Brigade	Situation actuelle				Situation après réforme				Ecart			
	Type de brigade	Effectifs PC	Effectifs hors PC	Effectifs totaux	Implantation (PC de brigade)	Effectifs PC	Effectifs hors PC	Effectifs totaux	Implantation (PC de brigade)	Effectifs PC	Effectifs hors PC	Effectifs totaux
2 ^e brigade logistique	Logistique	1 829	6 609	8 438	Martignas-sur-Jalle	0	0	0	DISSOUTE	-1 829	-6 609	-8 438
Brigade d'artillerie	Spécialisée	267	4 487	4 754	Haguenau	0	0	0	DISSOUTE	-267	-4 487	-4 754
Brigade du génie	Spécialisée	259	4 266	4 525	Strasbourg	0	0	0	DISSOUTE	-259	-4 266	-4 525
Brigade aéromobile	Spécialisée	223	3 758	3 981	Essey-les-Nancy	0	0	0	DISSOUTE	-223	-3 758	-3 981
Brigade de transmissions et d'appui au commandement	Spécialisée	1 027	7 011	8 038	Lunéville	79	5 312	5 391	Douai	-948	-1 699	-2 647
1 ^{re} brigade logistique	Logistique	2 177	7 797	9 974	Montlhéry	144	7 817	7 961	Montlhéry	-2 033	20	-2 013
11e brigade parachutiste	Engagement d'urgence	290	7 941	8 231	Toulouse-Balma	227	6 601	6 828	Toulouse-Balma	-63	-1 340	-1 403
6e brigade légère blindée	Multirôles	115	5 899	6 014	Nîmes	82	4 583	4 665	Nîmes	-33	-1 316	-1 349
3e brigade mécanisée	Multirôles	324	5 389	5 713	Limoges	61	4 571	4 632	Clermont-Ferrand	-263	-818	-1 081
9e brigade légère blindée de marine	Multirôles	264	5 711	5 975	Nantes	265	4 984	5 249	Poitiers	1	-727	-726
27e brigade d'infanterie de montagne	Engagement d'urgence	290	6 166	6 456	Varces	174	5 790	5 964	Varces	-116	-376	-492
Brigade de renseignement	Spécialisée	179	3 918	4 097	Montigny-les-Metz	112	3 882	3 994	Haguenau	-67	-36	-103
1re brigade	Multirôles	175	5 107	5 282	Châlons-en-	262	5 010	5 272	Châlons-en-	87	-97	-10

Brigade	Situation actuelle				Situation après réforme				Ecart			
	Type de brigade	Effectifs PC	Effectifs hors PC	Effectifs totaux	Implantation (PC de brigade)	Effectifs PC	Effectifs hors PC	Effectifs totaux	Implantation (PC de brigade)	Effectifs PC	Effectifs hors PC	Effectifs totaux
mécanisée					Champagne				Champagne			
Brigade des forces spéciales terre	Spécialisée	89	2 155	2 244	Uzein	89	2 718	2 807	Uzein	0	563	563
2e brigade blindée	Décision	255	5 390	5 645	Orléans	193	6 043	6 236	Strasbourg	-62	653	591
7 ^o brigade blindée	Décision	199	5 313	5 512	Besançon	69	6 172	6 241	Besançon	-130	859	729
Brigade franco-allemande	Multirôles	126	2 262	2 388	Mulheim	ND	ND	ND	Mulheim	ND	ND	ND
TOTAL		8 088	89 179	97 267		1 757	63 483	65 240		-6 331	-25 696	-32 027

Source : d'après le ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

(2) Les déplacements d'unités

Certaines unités de l'armée de terre doivent être déplacées. Parmi les principaux déplacements, on peut citer :

- le transfert du régiment de marche du Tchad de Noyon (Oise) à Meyenheim (Haut-Rhin) ;
- le transfert du 1^{er} régiment médical de Châtel Saint-Germain (Moselle) à La Valbonne (Ain) ;
- le transfert du 13^e régiment de dragons parachutistes de Dieuze (Moselle) à Souge (Gironde).
- le transfert du 7^e bataillon de chasseurs alpins de Bourg-Saint-Maurice (Savoie) à Varcis (Isère) ;
- le transfert du 1^{er} régiment d'artillerie de marine de Couvron (Aisne) à Châlons-en-Champagne (Marne) ;
- le transfert du 2^e régiment de hussards de Sourdun (Seine-et-Marne) à Haguenau (Bas-Rhin) ;
- le transfert de diverses unités (état-major de la 3^e brigade mécanisée, compagnie de commandement et de transmissions) de Limoges (Haute-Vienne) à Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme) ;
- le transfert de l'état-major de la 9^e division légère blindée de Nantes (Loire-Atlantique) à Poitiers (Vienne).

(3) Les modifications organisationnelles

Cette restructuration de l'armée de terre s'accompagne de certaines modifications organisationnelles :

- les états-majors de force n° 2 (Nantes) et 4 (Limoges) doivent être supprimés ;
- les PC de certaines brigades voient leur implantation modifiée : dans le cas des deux brigades dissoutes du Bas-Rhin (Haguenau et Strasbourg), la suppression des deux brigades s'accompagne de redéploiements, le PC de la brigade de renseignement passant de Montigny-lès-Metz à Haguenau, et celui de la 2^e brigade blindée passant d'Orléans à Strasbourg ; par ailleurs, le PC de la 3^e brigade mécanisée passe de Limoges à Clermont-Ferrand, et celui de la 9^e brigade légère blindée de Nantes à Poitiers.

b) Le cas de l'armée de l'air

L'armée de l'air prévoit de fermer plusieurs bases aériennes.

Les principales unités concernées sont :

- la base aérienne 128 de Metz (environ 3.000 personnes), où se trouve actuellement le commandement des forces aériennes (CFA) ;

- la base aérienne 217 de Brétigny sur Orge (environ 2.000 personnes), ce qui pose la question de la future implantation de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle du matériel aéronautique de la défense (SIMMAD), située sur cette base ;

- des bases aériennes abritant des intercepteurs : les bases aériennes 112 (Reims), 132 (Colmar), 942 (Toulouse) et 103 (Cambrai) (environ 1.500 personnes dans chaque cas) ;

- la base aérienne 921 de Taverny, qui abrite actuellement le commandement des forces aériennes stratégiques (FAS) (environ 1.000 personnes) ;

- la base aérienne 943 de Nice (environ 500 personnes).

Liste des principales unités de l'armée de l'air (bases aériennes) touchées par des restructurations en métropole entre 2008 et 2012

Commune	Département	Principales unités (désignation)	2008	2009	2010	2011	2012	A terme	Evolution
Augny	57	BA 128 Metz	2 709	2 637	1 960	450	100	0	-2 709
Brétigny-sur-Orge	91	BA 217 Brétigny	2 164	2 164	2 164	100		0	-2 164
Betheny	51	BA 112 Reims	1 635	1 635	1 570	450		0	-1 635
Haynecourt	62	BA 103 Cambrai	1 484	1 437	1 382	900	450	0	-1 484
Meyenheim	68	BA 132 Colmar	1 305	1 051	450			0	-1 305
Taverny	95	BA 921 Taverny	1 077	1 033	928	100	30	30	-1 047
Cugnaux	31	BA 101 Toulouse	942	450	450			0	-942
Roquebrune Cap Martin	6	BA 943 Nice	539	539	539	539	30	30	-509
Total			11 855	10 946	9 443	2 539	610	60	-11 795*

* Pour une diminution totale de l'ordre de 15.200.

Source : d'après une réponse au questionnaire budgétaire

c) Le cas de la marine

La réduction des effectifs de la marine est plus modeste, puisqu'elle est de l'ordre de seulement 5.600 personnes, et très concentrée : fermeture de la base aéronavale de Nîmes-Garons (environ 1.000 personnes), réduction des effectifs de Brest et Toulon, du fait en particulier de la diminution du nombre d'unités embarquées.

Les tableaux fournis par le ministère de la défense en réponse au questionnaire budgétaire suggèrent que ces 5.600 réductions d'effectifs restent pour une large part à déterminer, la totalisation des réductions indiquées étant de l'ordre de seulement 3.000 emplois, comme l'indique le tableau ci-après.

Liste des principales unités de la Marine nationale touchées par des restructurations entre 2008 et 2012

communes	N° INSEE	Principales unités (T : à terre ; E : embarquée ; A : aéronavale . AA : armée de l'air ; I : interarmées)	2008	2009	2010	2011	2012	A terme	Unités devant, le cas échéant, être supprimées du territoire de la commune (désignation)	Evolution
NIMES	30189	A : BAN NIMES GARONS, 21F, 28F	1120	1120	1120	1120	1120	225	2009 : 28F	-895
BREST	29019	E : 66 unités dont 1 BPH, 6 Frégates ASM ; 1 BEXP (MONGE) et 4 SNLE,	9921	9936	9936	9738	9491	9028	2009 : 1 UNITE EMBARQUEE ;	-893
TOULON	83137	T : 54 unités dont CECMED, ALFAN, ALAVIA, BASE NAVALE ; E : 66 unités dont 1 PA, 2 BPC, 2 TCD, 11 FREGATES, 6 SNA, 4 AVISOS ; A : 31 F, 36 F, 22 S	11088	11064	11052	10858	10831	10470	2009 : 1 UNITE EMBARQUEE ;	-618
TOUSSUS LE NOBLE	78620	A : ETAN TOUSSUS, EAN TOUSSUS	142	142	58	58	58	0	2011 : ETAN TOUSSUS, CPPE	-142
NOUVELLE- CALEDONIE	98818	T : 3 unités dont BASE NAVALE ; E : 5 unités dont 1 FS ; A : 22 S ; I : 3 unités DONT EMIA et DIRISI	470	470	470	470	470	358	2010 : 1 UNITE EMBARQUEE ;	-112
PAPEETE	98735	T : BASE NAVALE PAPEETE ; E : 7 unités dont 1 FS ET 1 BEEM ; A : 25 F, 22S ; I : 3 unités DONT EMIA POLYNESIE et DIRISI	605	605	553	553	553	493	2009 : 1 UNITE EMBARQUEE ;	-112
DUGNY	93030	A : EAN DUGNY	110	110	78	78	78	0	2009 : SRICM ;	-110
TONTOUTA	98890	A : BAN TONTOUTA, 25 F	88	88	0	0	0	0	Transfert à l'AA en 2010	-88
FORT DE FRANCE	97209	T : 5 unités dont BASE NAVALE FDF ; E : 4 unités dont 1 FS ; A : 36 F ; I : 3 unités dont DIRISI	445	445	393	393	363	363	2009 : 1 UNITE EMBARQUEE ;	-82
CAYENNE	97302	T : 2unités dont BASE NAVALE DEGRAD D.CAN. ; E : 3 unités ; I : 5 unités dont EMIA et EMZ	158	158	158	158	98	98	2011 : 1 UNITE EMBARQUEE.	-60
LE PORT	97407	T : 4 unités dont BASE NAVALE ; E : 6 unités dont 2 FS ; A : 36 F	542	542	542	542	512	482	2010 : 1 UNITE EMBARQUEE ;	-60
CHERBOURG	50129	T : 24 unités dont COMAR MANCHE, BASE NAVALE CHERBOURG, FOSIT E : 9 unités	1315	1315	1286	1274	1258	1258	2009 : 1 UNITE EMBARQUEE ;	-57
BAYONNE	64102	E : 3 unités	34	34	34	8	8	8	2010 : 2 UNITES EMBARQUEES.	-26

communes	N° INSEE	Principales unités (T : à terre ; E : embarquée ; A : aéronavale . AA : armée de l'air ; I : interarmées)	2008	2009	2010	2011	2012	A terme	Unités devant, le cas échéant, être supprimées du territoire de la commune (désignation)	Evolution
LORIENT	56121	T : 18 unités dont ALFUSCO, BASE FUSCO ; E : 2 unités ; A : 24 F	1242	1242	1228	1228	1228	1228	2009 : 1 UNITE EMBARQUEE.	-14
KOUROU	97304	E : P624	8							-8
TOTAL			27288	27271	26908	26478	26068	24011		-3277*

* Pour une diminution totale de l'ordre de 5.600.

Source : ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

4. La nécessité de favoriser les départs plutôt que de réduire les recrutements

Il est nécessaire, pour **conserver une armée « jeune »**, d'atteindre les objectifs de réduction d'effectifs en **augmentant les départs** (non-renouvellements de contrat, départs volontaires et départs « naturels »), plutôt qu'en réduisant les recrutements.

Tel est l'un des principaux objectifs du **plan d'accompagnement des restructurations (PAR)** prévu par le ministère de la défense, et qui doit coûter une centaine de millions d'euros par an, comme l'indique le tableau ci-après.

Le coût du plan d'accompagnement des restructurations

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
PAR	77,62	100,62	112,32

Source : ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

Il s'agit en particulier :

- de mesures d'incitation financière au départ (pécule défiscalisé d'incitation à une seconde carrière professionnelle et indemnité de départ volontaire, qui font l'objet des articles 59 *decies* et 59 *undecies* présentés ci-après) ;

- d'une aide à la mobilité ;

- de la facilitation de l'intégration dans la fonction publique (en particulier par un renforcement du système dit des « emplois réservés »).

B. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DE L'IMPACT TERRITORIAL DE LA RESTRUCTURATION DES ARMÉES

1. Un impact territorial important

Les restructurations indiquées ci-avant ont un impact important sur le plan local.

La Moselle est particulièrement touchée. Ainsi, la commune de Metz perd de l'ordre de 5.000 personnes, dont 3.000 du fait de la fermeture de la base aérienne 128 et 2.000 du fait de la dissolution du 2^e régiment du génie. Les autres communes du département perdant des effectifs importants sont Bitche (dissolution du 57^e régiment d'Artillerie), Châtel Saint-Germain (transfert du 1^{er} régiment médical à La Valbonne, dans l'Ain) et Dieuze (le 13^e

régiment de dragons parachutistes devant être déplacé au camp de Souge en Gironde).

Dans la Meuse, la commune de Commercy doit perdre le 8^e régiment d'artillerie.

Compte tenu de leurs effectifs, les fermetures de bases aériennes ont également un fort impact local. Cela concerne en particulier, outre la base aérienne 128 de Metz, la base aérienne 217 de Brétigny sur Orge, et des bases aériennes abritant des unités de chasse : les bases aériennes 112 (Reims), 132 (Colmar), 942 (Toulouse) et 103 (Cambrai).

Dans le cas de la marine, les réductions d'effectifs sont on l'a vu plus modestes, et concentrées sur trois sites (Nîmes-Garons, Brest, Toulon). Par ailleurs, dans le cas de Nîmes la fermeture de la base aéronavale devrait être compensée par le transfert du 503^e Régiment du train de Martignas-sur-Jalle.

La nécessité de préserver autant que possible les équilibres locaux peut conduire à des situations complexes : la fermeture de la base aéronavale de Nîmes-Garons doit être compensée par l'arrivée du 503^e régiment du train de Martignas-sur-Jalle, cette commune bénéficiant de celle du 13^e régiment de dragons parachutistes de Dieuze, où doit s'implanter un groupement d'instruction de brigades.

**Liste indicative des communes dont les effectifs du ministère de la défense
doivent baisser de plus de 500 personnes**

		Effectifs			Principales unités concernées		Transfert éventuel
		2008	A terme	Evolution	Armée	Dénomination	
Metz/Augny	Moselle	2709 1910	0 0	-2709 -1910	Air Terre	BA 128 (Augny) 2 ^e Régiment du Génie	
Brétigny sur Orge	Essonne	2164	0	-2164	Air	BA 217 ¹	
		500	86	-414	Terre	1 ^{er} groupe logistique du commissariat de l'armée de terre	
Reims/Bétheny	Marne	1635	0	-1635	Air	BA 112	
Cambrai/Haynecourt	Nord	1484	0	-1484	Air	BA 103	
Colmar/Meyenheim	Haut-Rhin	1305	0	-1305	Air	BA 132	
Versailles	Yvelines	2490	1310	-1180	Terre	5 ^e Régiment du Génie	
Bitche	Moselle	1174	0	-1174	Terre	57 ^e Régiment d'Artillerie	
Noyon	Oise	1158	0	-1158	Terre	Régiment de Marche du Tchad	Transfert à Meyenheim (Haut-Rhin)
Bourg St Maurice	Savoie	1152	0	-1152	Terre	7 ^e Bataillon de Chasseurs Alpains	Transfert à Varcès (Isère)
Taverny	Val-d'Oise	1077	30	-1047	Air	BA 921	
Châtel Saint Germain	Moselle	1024	0	-1024	Terre	1 ^{er} Régiment Médical	Transfert à La Valbonne (Ain)
Paris	Paris	3088	2095	-993	Terre	Divers services administratifs ²	
Couvron	Aisne	990	0	-990	Terre	1 ^{er} Régiment d'Artillerie de Marine	Transfert à Châlons-en-Champagne (Marne)
Laval	Mayenne	985	6	-979	Terre	42 ^e Régiment de Transmissions	
Déols	Indre	951	0	-951	Terre	517 ^e Régiment du Train	
Montpellier	Hérault	952	8	-944	Terre	Ecole d'Application de l'Infanterie Ecole Militaire Supérieure d'Administration et de Management	Transfert à Draguignan (Var) et Guer (Morbihan)
Toulouse/Cugnaux	Haute-Garonne	942	0	-942	Air	BA 101	
Breteville sur Odon	Calvados	939	0	-939	Terre	18 ^e Régiment de Transmissions	

¹ Implantation SIMMAD à l'étude.

² Commissariat Administratif de l'armée de Terre de Paris – Vincennes ; Direction du Personnel Militaire de l'armée de Terre ; Commissariat de l'armée de Terre – Paris.

		Effectifs			Principales unités concernées		Transfert éventuel
		2008	A terme	Evolution	Armée	Dénomination	
Brest	Finistère	9921	9028	-893	Marine	Réduction du nombre d'unités embarquées	
Sourdun	Seine-et-Marne	887	0	-887	Terre	2 ^e Régiment de Hussards	Transfert à Haguenau (Bas-Rhin)
Commercy	Meuse	843	0	-843	Terre	8 ^e Régiment d'Artillerie	
La Rochelle	Charente-Maritime	838	5	-833	Terre	519 ^e Régiment du Train	
Arras	Pas-de-Calais	732	9	-723	Terre	601 ^e Régiment de Circulation Routière	
Carpiagne ¹	Bouches-du-Rhône	1287	594	-693	Terre	5 ^e Bataillon du Matériel – Détachement Carpiagne	
Rambouillet	Yvelines	685	0	-685	Terre	Divers services administratifs ²	
Limoges	Haute-Vienne	658	6	-652	Terre	15 ^e Bataillon du Train Commissariat de l'armée de Terre - Limoges Etat Major de Forces N.4 Etat Major de la 3 ^e Brigade Mécanisée	Transfert à Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme)
Nantes	Loire-Atlantique	645	16	-629	Terre	22 ^e Bataillon d'Infanterie de Marine Etat Major de Forces N.2 Etat Major de la 9 ^e Brigade Légère Blindée Marine	22 ^e BIMA et ENF 2 dissous. EM de la 9 ^e DLB transféré à Poitiers (Vienne)
Toulon	Var	11088	10470	-618 ³	Marine	Réduction du nombre d'unités embarquées	
Senlis	Oise	612	0	-612	Terre	41 ^e Régiment de Transmissions	
Nice	Alpes-Maritime	539	30	-509	Air	BA 943	
Dieuze	Moselle	903	400	-503 ⁴	Terre	13 ^e Régiment de Dragons Parachutistes	Transféré à Martignas-sur-Jalle (camp de Souge) (Gironde)

* Armée de terre.

Source : d'après le ministère de la défense (réponse au questionnaire budgétaire)

¹ Situé sur les communes d'Aubagne et de Carnoux-en-Provence dans les Bouches-du-Rhône.

² Centre Etudes et Développements Informatiques du Commissariat de l'armée de Terre ; détachement de Soutien Rambouillet ; direction Centrale du Commissariat de l'armée de Terre ; service Central Etudes et Réalisations du Commissariat de l'armée de Terre ; service d'Edition et de Diffusion de l'armée de Terre.

³ Toulon devrait gagner 90 « terriens » (District de Transit Interarmées).

⁴ Dieuze perd le 1^e régiment de dragons parachutistes mais obtient un groupement d'instruction des brigades.

2. Le soutien aux territoires touchés

Le gouvernement prévoit de mettre en place un plan de soutien aux territoires touchés par les restructurations :

- **l'article 32 bis** du présent projet de loi de finances prévoit, pour les communes les plus touchées – en pratique, les 24 faisant l'objet d'un « contrat de redynamisation de site de défense » (CRSD), une possibilité d'acquisition pour un **euro symbolique** des immeubles abandonnés par le ministère de la défense ;

- **l'article 72** du présent projet de loi de finances prévoit de créer un « **Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** », devant apporter une aide au fonctionnement, doté de 5 millions d'euros en 2009 et rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le rapporteur spécial est notre collègue Pierre Jarlier ;

- le gouvernement a annoncé un **plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées**, d'environ **150 millions d'euros** par an sur la période 2009-2015, dont les crédits sont d'ores et déjà inscrits au présent projet de loi de finances (dans les missions « Défense » et « Politique des territoires »), mais dont le volet fiscal et social ne figure pas dans le texte proposé, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les principaux éléments financiers du plan d'accompagnement territorial
de la restructuration des armées**

(en millions d'euros)

	Base juridique	Présentation globale du plan		Présent projet de loi de finances	
		Montant total sur la période 2009-2015	Montant annuel moyen	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits budgétaires		320	46	81,5	10,5
Fonds de restructuration de la défense (FRED)	PAP « Défense »	200	29	51,5	6
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	PAP « Politique des territoires »	100	14	30	4,5
<i>Total métropole</i>		<i>300</i>	<i>43</i>		
<i>dont contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)</i>		<i>225</i>	<i>32</i>		
<i>dont plans locaux de redynamisation (PLR)</i>		<i>75</i>	<i>11</i>		
<i>Accompagnement des sites outre-mer</i>		<i>20</i>	<i>3</i>		
Exonérations fiscales et sociales		735	105		
Extension du dispositif de « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 pour les zones d'emploi en grande difficulté	Futur article du PLFR 2008	490	70		
Extension des mesures d'exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser » (article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, dit « dispositif Warsmann »*)	Futur article du PLFR 2008	245	35		
Total		1.055	151	81,5	10,5

* Dispositif résultant d'un amendement de notre collègue député le président Jean-Luc Warsmann et destiné, à l'origine, au département des Ardennes.

Sources : projet annuel de performances de la mission « Défense » ; réponse au questionnaire budgétaire de la mission « Défense » ; site Internet de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ; présent projet de loi de finances

Les deux principaux dispositifs territoriaux sont :

- les **contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)**, devant s'élever à 225 millions d'euros sur la période 2009-2015, et concernant les 24 communes les plus touchées (ces contrats sont présentés plus en détails ci-après) ;

- les **plans locaux de redynamisation (PLR)**, définis et mis en œuvre par les préfets, et devant s'élever à 75 millions d'euros sur la période 2009-2015.

Les CRSD les plus élevés (10 millions d'euros chacun) concernent Bitche (Moselle), Metz (Moselle), Provins/Sourdun (Seine et Marne), Dieuze (Moselle), Laon/Couvron/Aumencourt (Aisne), Châteauroux/Déols (Indre), Cambrai (Nord).

**La liste des 24 communes concernées
par les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)**
(en millions d'euros)

Commune	Département	Montant
Barcelonnette	Alpes de Haute-Provence	2
Briançon	Hautes-Alpes	2
Givet	Ardennes	4
Bitche	Moselle	10
Arras	Pas-de-Calais	6
Provins/Sourdun	Seine et Marne	10
Total pour 2009		34
Caen/Bretteville sur Odon/Mondeville	Calvados	4
Metz	Moselle	10
Joigny	Yonne	3
Total pour 2010		17
La Rochelle	Charente-Maritime	6
Reims/Bétheny	Marne	3
Laval	Mayenne	6
Dieuze	Moselle	10
Noyon	Oise	8
Limoges	Haute-Vienne	6
Total pour 2011		39
Laon/Couvron/Aumencourt	Aisne	10
Guéret	Creuse	2
Vernon	Eure	5
Châteauroux/Déols	Indre	10
Langres	Haute-Marne	2
Cambrai	Nord	10
Bourg Saint Maurice	Savoie	6
Commercy	Meuse	ND
Brétigny sur Orge	Essonne	ND
Total après 2011		45
Total des CRSD indiqués ci-avant		135

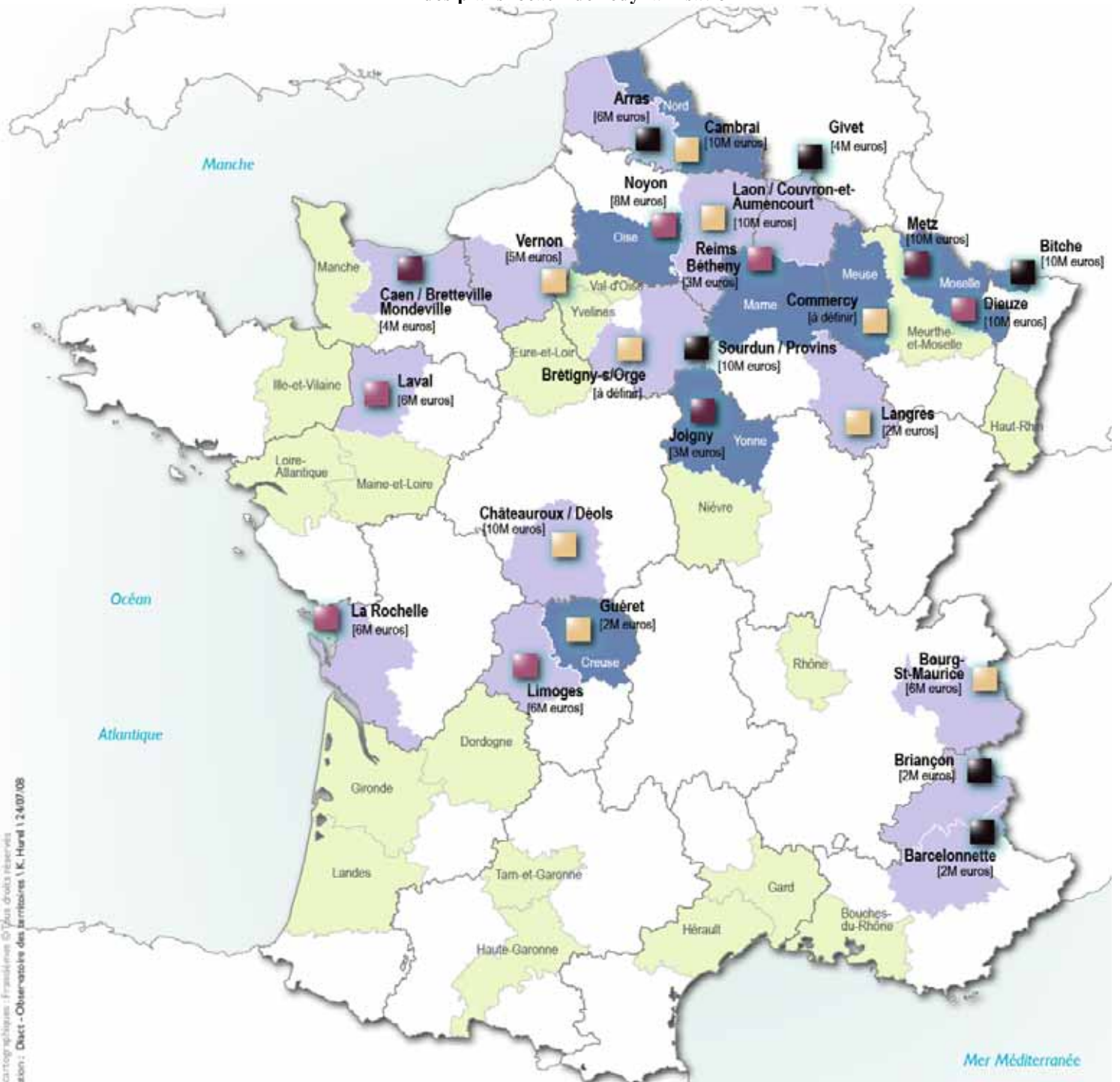
Source : circulaire 5318/SG du Premier ministre aux préfets, 25 juillet 2008

Le PAP de la mission « Défense » pour 2009 indique que le montant global des CRSD sera de **225** millions d'euros. Le total du tableau ci-avant étant de **135** millions d'euros, cela semble indiquer que **90** millions d'euros doivent toujours être répartis.

Parmi les autres mesures de soutien aux territoires en difficulté, on peut également citer le « **plan national pour le développement et l'attractivité du Nord Est de la France** ». Une mission présidée par M. Hubert Blanc, préfet honoraire, placée auprès de la DIACT et composée d'un groupe d'experts, a été mise en place le 16 septembre 2008, et doit présenter dans les 6 mois un programme d'action.

La carte ci-après indique les départements et communes concernés.

Contrats de redynamisation de site de défense (métropole) et départements concernés par des plans locaux de redynamisation



(légende page suivante)

Légende de la carte de la page précédente

**Départements qui bénéficieront
d'une enveloppe globale pour les
plans locaux de redynamisation**



**Contrat de redynamisation
de site de défense (métropole)**



**Départements qui bénéficieront d'une
enveloppe globale pour les plans locaux
de redynamisation
ET
d'un ou plusieurs contrats de redynamisation**



Source : DIACT

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 59 decies (nouveau)

Versement d'un pécule modulable d'incitation à une seconde carrière

Commentaire : le présent article prévoit le versement d'un pécule modulable d'incitation à une seconde carrière pour certains militaires quittant l'armée du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2014.

I. LE DROIT ACTUEL

A. LE DROIT À PENSION DES MILITAIRES

Votre rapporteur spécial François Trucy et notre ancien collègue Yves Fréville ont eu l'occasion de présenter en détails le régime actuel des pensions militaires, dans un récent rapport d'information¹ s'appuyant notamment sur une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.

On se contentera ici de rappeler que les militaires, qu'ils aient un statut de militaire de carrière ou qu'ils soient sous contrat, ont un droit à pension après 15 années de service. En-deçà de cette période ils peuvent prétendre au **rétablissement de leurs droits auprès de l'assurance vieillesse** du régime général de sécurité sociale et de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC).

La pension est à jouissance immédiate au bout de 15 années de service, sauf dans le cas des officiers, qui doivent avoir servi 25 années.

¹ *Rapport d'information n° 236 (2007-2008).*

Les statuts des militaires et les droits à pension : rappel des principaux points

	Statut	Retraite militaire	
		Durée de services pour bénéficier du droit à la pension de retraite	Durée de services pour bénéficier de la jouissance immédiate
Officiers	Militaires de carrière ou engagés volontaires sous contrat	15 ans	25 (sinon, pension versée à partir de leur 50 ^e anniversaire)
Sous-officiers			15 ans
Militaires du rang	Engagés volontaires sous contrat		

Source : d'après la Cour des comptes

Les militaires radiés des cadres sans droit à pension sont de l'ordre de 15.000 par an¹. La population des militaires concernés par cette affiliation rétroactive a doublé depuis l'an 2000, en raison de l'augmentation du nombre des militaires du rang. Les appelés ont été remplacés en partie par des militaires du rang dont les **contrats d'engagement** sont relativement **courts** même s'ils sont renouvelables².

Une partie des militaires du rang a vocation à intégrer le statut de **sous-officier** engagé. L'ensemble des armées poursuit alors un **objectif de fidélisation** des sous-officiers engagés en renouvelant leur contrat au-delà de 15 ans ou en les admettant dans les corps des sous-officiers de carrière.

En revanche, pour les militaires du rang et les autres sous-officiers, le renouvellement des contrats n'atteint que rarement les 15 ans requis.

Un caporal-chef parti en retraite avec une ancienneté de 15 ans d'armée disposera d'une retraite à **jouissance immédiate**, dès son départ de l'armée, de **7.213 euros par an**. S'il partait avec une ancienneté de 15 ans moins un jour, il n'obtiendrait que **3.680 euros par an**, qu'il percevrait à compter de ses 60 ans, date d'entrée en vigueur d'une pension de droit commun du régime général.

¹ La Cour des comptes a noté que les données relatives aux militaires radiés des cadres sans droit à pension variaient selon qu'elles étaient fournies par la sous-direction des pensions ou par la direction des affaires financières (DAF) du ministère, passant ainsi pour l'année 2005 de 19.422 militaires selon la sous-direction des pensions à 13.957 affiliations rétroactives selon la DAF.

² 73,5 % des contrats de l'armée de terre ont une durée de cinq ans, 56 % des contrats de l'armée de l'air durent quatre ans, les engagements dans la marine sont en général compris entre deux et quatre ans.

B. LE PÉCULE INSTAURÉ DANS LE CADRE DE LA PROFESSIONNALISATION DES ARMÉES

La loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996 relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées a instauré un pécule, applicable aux seuls départs effectués **du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2002.**

1. Les principales caractéristiques du pécule en vigueur de 1997 à 2002

Les principales caractéristiques du pécule en vigueur de 1997 à 2002 étaient les suivantes :

- non automaticité (accord sur demande agréée par le ministre chargé des armées, en fonction des besoins de la gestion des effectifs au regard des objectifs de la loi de programmation militaire 1997-2002) ;

- attribution aux seuls militaires de carrière en position d'activité, qui étaient à plus de 3 ans de la limite d'âge de leur grade, et étaient éligibles à la pension de retraite à jouissance immédiate (ils devaient en effet avoir fait valoir leurs droits à une pension militaire de retraite, et avoir servi pendant au moins 15 ans pour les non officiers et 25 ans pour les officiers) ;

- montant fixé à 45 mois de solde indiciaire brute si le militaire se trouvait à plus de dix ans de la limite d'âge de son grade, et décroissant ensuite ;

- dégressivité en fonction de l'année d'obtention du pécule (les pécules accordés en 1999 et 2000 étaient réduits de 10 %, ceux en 2001 et 2002 de 20 %) ;

- exonération d'impôt sur le revenu (comme pour les indemnités de licenciement) ;

- pécule réduit de 80 % pour les départs d'officiers supérieurs dans le cadre des articles 5 et 6 de la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975.

2. La règle de remboursement du pécule, et la dérogation pour les anciens militaires recrutés par l'EPIDe

Le pécule doit être **remboursé** si l'ancien militaire est admis dans un **emploi public.**

Depuis le 1^{er} janvier 2003, date à partir de laquelle il n'est plus attribué de pécule au titre de la loi du 19 décembre 1996 précitée, les seules dispositions encore en vigueur ne concernent plus que cette obligation de remboursement.

A la suite d'une disposition insérée dans la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 à l'initiative de nos collègues Jean Faure, Serge Vinçon, Josselin de Rohan et André Dulait, avec un avis favorable de notre collègue François Trucy, rapporteur spécial, cette dernière disposition ne s'applique pas aux anciens militaires admis dans un emploi au sein de **l'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe)**, dont l'efficacité a été soulignée par notre collègue **François Trucy**, dans un récent **rapport d'information**¹.

II. LE DROIT PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LE PÉCULE MODULABLE D'INCITATION À UNE SECONDE CARRIÈRE

Le présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement. Ces dispositions, initialement inscrites dans le projet de loi de programmation militaire 2009-2014, ont été insérées au présent projet de loi de finances, pour pouvoir être applicables dès janvier 2009. Il s'agit en effet de favoriser les départs volontaires à compter de 2009, afin d'atteindre l'objectif de réduction des effectifs de 8.250 emplois par an pour le ministère de la défense.

Cet amendement fait l'objet d'un sous-amendement de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial, qui précise que le nouveau dispositif est valable à compter du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014 (alors que le texte initial ne fixait de telle limitation que pour l'exonération d'impôt sur le revenu).

Notre collègue député Jean-Claude Viollet a en revanche accepté de retirer son amendement prévoyant non le remboursement intégral du pécule en cas d'entrée de l'ancien militaire dans la fonction publique, mais un simple « *reversement, tenant compte de la nouvelle rémunération du bénéficiaire* », le ministre s'étant engagé à ce que ces dispositions figurent dans les décrets d'application.

Les principales différences par rapport au pécule précédent sont les suivantes.

1. Un pécule ouvert à la quasi-totalité des militaires

Tout d'abord, pourraient prétendre au nouveau pécule non seulement les militaires de carrière faisant valoir leurs droits à une pension à jouissance immédiate (c'est-à-dire ayant servi 25 ans pour les officiers et 15 ans pour les non officiers), mais aussi :

¹ *Rapport d'information n° 290 (2007-2008).*

- les officiers de carrière ayant servi entre 15 et 25 ans (qui ne perçoivent leur retraite qu'à compter de 50 ans) ;
- les officiers généraux susceptibles d'être placés en « deuxième section » ;
- les engagés ayant fait moins de 15 ans de services.

La problématique est en effet fondamentalement différente de celle de 1996, alors que la déflation des effectifs découlait en quasi-totalité de la suspension de la conscription.

Ne bénéficieraient pas en revanche du nouveau pécule :

- les militaires de carrière quittant l'armée avant 15 ans de services ;
- les (rares) engagés ayant plus de 15 ans de service, qui bénéficient par ailleurs de la pension à jouissance immédiate.

Les militaires pouvant prétendre au pécule : comparaison du dispositif proposé et du dispositif instauré en 1996

	Pécule instauré par la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996	Pécule proposé par le présent article
Militaires de carrière	Militaire de carrière en position d'activité, se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade et qui fait valoir ses droits à une pension militaire de retraite. La durée minimum de services militaires effectifs pour prétendre au bénéfice du pécule est de vingt-cinq années pour les officiers et de quinze années pour les sous-officiers et officiers marinières.	1° Le militaire de carrière en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade pouvant bénéficier d'une solde de réserve au titre de l'article L. 51 du code des pensions civiles et militaires de retraite [officiers généraux placés dans la deuxième section de l'état-major général] ou mis à la retraite avec le bénéfice d'une pension liquidée dans les conditions fixées aux articles L. 24 [pension à jouissance immédiate] ou L. 25 [pension à jouissance différée] du même code ;
Militaires engagés	-	2° Le militaire engagé en position d'activité rayé des contrôles avant quinze ans de service.

2. Un pécule modulable dont le barème ne serait pas fixé par la loi

D'autres différences importantes par rapport au pécule en vigueur de 1997 à 2002 concernent le barème :

- ce barème **ne serait pas précisé par la loi**. Le présent article prévoit en effet seulement que le pécule est « *déterminé en fonction de la solde budgétaire perçue en fin de service* » ;

- le pécule serait désormais **modulable** : il serait versé en deux fois, le second versement étant conditionné par l'exercice d'une activité professionnelle (la part de chacun de ces deux versements n'étant pas précisée).

3. Un barème complexe

Le fait que le présent article ne précise pas le barème se justifie par le fait que **le barème envisagé par le gouvernement est relativement complexe.**

Le pécule en vigueur de 1997 à 2002, versé aux seuls militaires de carrière (officiers et sous-officiers), était de 45 mois de la dernière solde (indiciaire brute), et diminuait ensuite à partir de la 10^e année précédant la limite d'âge du grade, pour atteindre 14 mois de solde.

Le barème envisagé par le gouvernement pour le nouveau pécule repose sur un schéma comparable pour les officiers ayant plus de 25 ans de service et les sous-officiers de carrière ayant plus de 25 ans de service, avec un pécule de 48 mois de solde, qui diminue d'autant plus que le départ est proche de la limite d'âge. Le nouveau système serait toutefois plus complexe que l'ancien, le nombre d'années avant la limite d'âge en-deçà duquel le montant du pécule diminue variant lui-même en fonction de la limite d'âge.

Le nouveau barème serait nettement moins favorable pour les officiers ayant entre 15 et 20 ans de service (36 mois de solde), et surtout les officiers et sous-officier de carrière ayant entre 20 et 25 ans de service (mois de solde) et les militaires engagés (18 mois de solde).

Les conditions d'attribution du pécule envisagées par le ministère de la défense

1° Les conditions d'attribution du pécule aux officiers

	48 mois	36 mois	32 mois	24 mois	16 mois
Entre 15 et 20 ans de service		X			
Entre 20 et 25 ans de service				X	
A + de 25 ans de services :					
• Pour les corps dont la LA* est inférieure ou égale à 58 ans	X (départ à + de 7 ans de la LA)		X (départ à + de 3 ans de la LA)		
• Pour les corps dont la LA* est supérieure à 58 ans et inférieure à 64 ans	X (départ à + de 9 ans de la LA)		X (départ à + de 6 ans de la LA)		X (départ à + de 3 ans de la LA)
• Pour les corps dont la LA* est égale ou supérieure à 64 ans	X (départ à + de 12 ans de la LA)		X (départ à + de 7 ans de la LA)		X (départ à + de 3 ans de la LA)

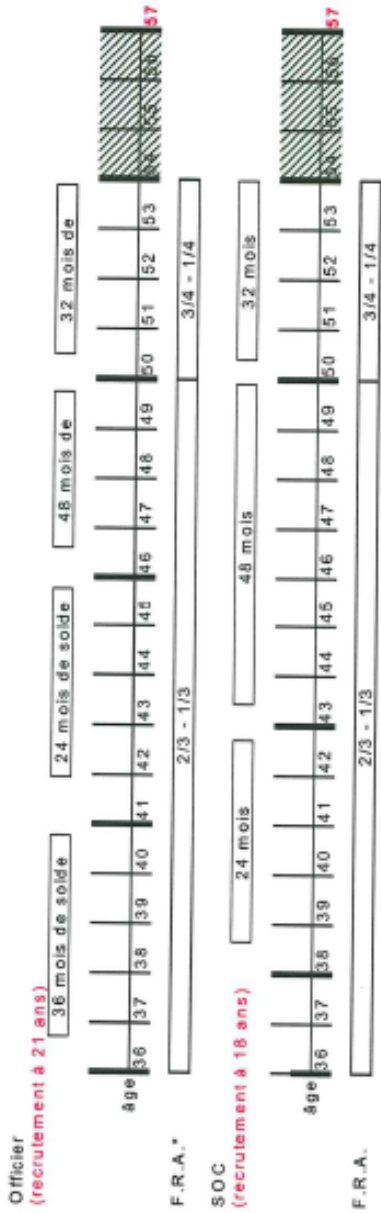
2° Les conditions d'attribution du pécule aux sous-officiers de carrière et aux militaires engagés

	48 mois	32 mois	24 mois	18 mois
Sous-officiers de carrière :				
Entre 20 et 25 ans de service			X	
A + de 25 ans de service :				
• A + de 7 ans de la LA*	X			
• A + de 3 ans de la LA*		X		
Militaires engagés :				X

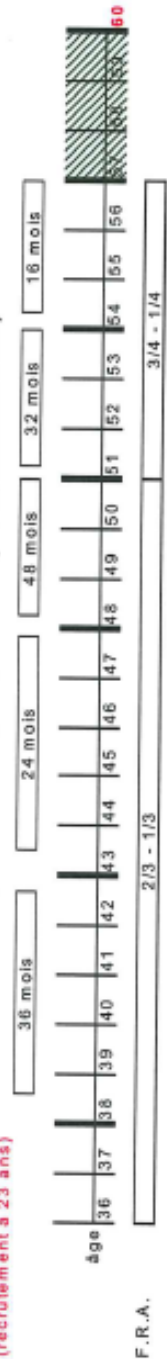
Ces conditions d'attribution complexes ont pour objet de faire en sorte que l'incitation au départ soit la plus forte un peu avant la cinquantaine, comme le montrent les exemples ci-après.

Pécule d'incitation au départ : exemples, selon les textes réglementaires envisagés par le gouvernement

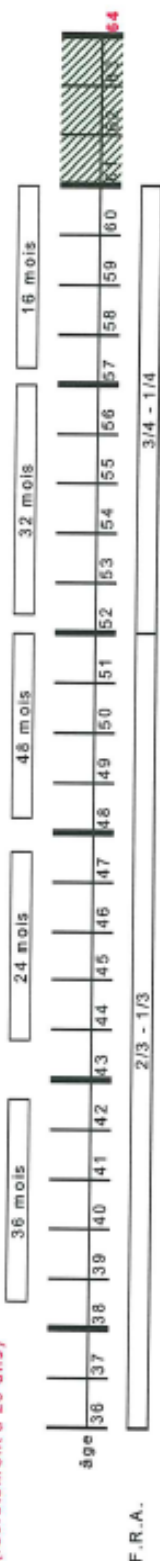
Corps à limites d'âge basses (officier des armes, sous-officier de carrière)



Corps à limites d'âge intermédiaires (commissaire, corps technique et administratif)



Corps à limites d'âge hautes (ingénieur de l'armement, contrôleur général des armées)



* Fractionnement pour reprise d'une activité professionnelle.

Le schéma ci-avant montre que, selon le dispositif envisagé par le gouvernement, la part du pécule conditionnée par l'exercice d'une activité professionnelle serait d'1/3 jusqu'à la cinquantaine, et d'1/4 au-delà.

4. Autres différences

Les autres différences par rapport à l'ancien pécule sont :

- que le nouveau pécule ne doit être reversé que si c'est dans les 5 ans que l'ancien militaire prend un emploi public ;

- que, comme on l'a indiqué ci-avant, les anciens militaires recrutés par l'EPIDe ne dérogent pas explicitement à l'obligation de reverser le pécule.

Le tableau ci-après permet de comparer le pécule instauré par la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996 et celui proposé par le présent article.

Comparaison du pécule instauré par la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996 et celui proposé par le présent article

	Pécule instauré par la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996 relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées	Modifications proposées par le présent article	
		Modification du régime actuel du pécule	Instauration d'un nouveau pécule
Dénomination	Pécule d'incitation au départ anticipé		Pécule modulable d'incitation à une seconde carrière
Période concernée	Du 1 ^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2002		A compter du 1 ^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014
Procédure d'accord du pécule	Sur demande agréée par le ministre chargé des armées		« sur demande agréée et dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté du ministre de la défense »
Automaticité	Non (Ce pécule est accordé en fonction des besoins de la gestion des effectifs au regard des objectifs de la loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002)		Non (dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté du ministre de la défense + le pécule est attribué en tenant compte notamment des nécessités du service, de l'ancienneté de service du militaire et de sa situation par rapport à la limite d'âge de son grade)
Bénéficiaire	Militaire de carrière en		1° Le militaire de

	Pécule instauré par la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996 relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées	Modifications proposées par le présent article	
		Modification du régime actuel du pécule	Instauration d'un nouveau pécule
	position d'activité, se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade et qui fait valoir ses droits à une pension militaire de retraite. La durée minimum de services militaires effectifs pour prétendre au bénéfice du pécule est de vingt-cinq années pour les officiers et de quinze années pour les sous-officiers et officiers marinières.		carrière en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade pouvant bénéficier d'une solde de réserve au titre de l'article L. 51 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou mis à la retraite avec le bénéfice d'une pension liquidée dans les conditions fixées aux articles L. 24 ou L. 25 du même code ; 2° Le militaire engagé en position d'activité rayé des contrôles avant quinze ans de service.
Montant	Le montant du pécule institué à l'article 1er est fixé, pour le militaire qui se trouve à plus de dix ans de la limite d'âge de son grade, à quarante-cinq mois de la solde indiciaire brute dont il bénéficie à la date d'attribution du pécule ; ce montant est réduit de cinq mois de solde par année de service effectuée de dix ans à moins de sept ans de la limite d'âge du grade, puis de quatre mois par année de service supplémentaire (article 2).	Disposition abrogée par le III	« déterminé en fonction de la solde budgétaire perçue en fin de service » Ce pécule est versé en deux fois, le Second versement étant conditionné par l'exercice d'une activité professionnelle.
Dégressivité en fonction de l'année d'obtention	Les pécules accordés en 1999 et 2000 sont réduits d'un dixième ; ceux accordés en 2001 et 2002 le sont de deux dixièmes (article 2)		
Exonération d'IR	Oui (article 2)		Oui (nouvelle rédaction, par le II, du 30° (périmé ¹) de l'article 81 du CGI)

¹ Jusqu'à la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, ce 30° visait « Le pécule versé en application de la loi n° 96-1111

	Pécule instauré par la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996 relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées	Modifications proposées par le présent article	
		Modification du régime actuel du pécule	Instauration d'un nouveau pécule
Pécule réduit pour les départs d'officiers supérieurs dans le cadre des articles 5 et 6 de la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975	Oui (réduction des quatre cinquièmes)		Sans objet (loi n° 75-1000 non prorogée)
Remboursement du pécule pour le militaire de carrière admis dans certains emplois publics	Oui (sauf les anciens militaires admis dans un emploi au sein de l'Etablissement public d'insertion de la défense)		Oui
Types d'emplois visés	<i>Emplois des collectivités énumérées à l'article L. 841 du code des pensions civiles et militaires de retraite</i>		<i>nouvel engagement dans les armées ou nomination dans un corps ou cadre d'emploi de l'une des fonctions publiques</i>
Délai pendant lequel la règle s'applique	[non précisée]		<i>cinq années suivant sa radiation des cadres ou des contrôles</i>
Délai de remboursement	1 an		1 an

Source : commission des finances du Sénat

B. UN DISPOSITIF QUI S'INSÈRE DANS LE CADRE DU DISPOSITIF GLOBAL D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

Le présent article s'insère dans le cadre global du dispositif d'accompagnement social des restructurations mis en place par le ministère de la défense.

Le coût des seuls **nouveaux dispositifs** serait de l'ordre de **80 millions d'euros** en 2009, dont :

du 19 décembre 1996 relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées ».

¹ Les employeurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 84 sont les suivants : 1° Les administrations de l'Etat et leurs établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial ; 2° Les collectivités territoriales et les établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial qui leur sont rattachés ; 3° Les établissements énumérés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

- **70 millions d'euros** pour le pécule modulé d'incitation à une nouvelle carrière, prévu par le présent article ;

- près de 4 millions d'euros pour l'extension du bénéfice du complément forfaitaire et du supplément forfaitaire de l'indemnité pour charges militaires (ICM) aux militaires non chargés de famille dans les conditions du droit commun, en ciblant ainsi les « jeunes militaires » sous contrat¹ ;

- l'indemnité de préparation à la reconversion (2,6 millions d'euros) ;

- l'extension au personnel militaire du dispositif d'allocation d'aide à la mobilité du conjoint, jusqu'alors ouvert au seul personnel civil (1,2 million d'euros)².

¹ Cette indemnisation est variable en fonction de conditions personnelles attachées au parcours professionnel des intéressés.

² Décret n° 2008-647 du 30 juin 2008 instituant une allocation d'aide à la mobilité du conjoint et une indemnité temporaire de mobilité en faveur de certains agents du ministère de la défense.

Les nouveaux dispositifs spécifiques d'accompagnement des restructurations : crédits de paiement prévus pour 2009

(en milliers d'euros)

	Complément forfaitaire de l'indemnité pour charges militaires	Aide à la mobilité du conjoint	Pécule modulé d'incitation à une seconde carrière (présent article)*	Indemnité de préparation à la reconversion*	Total	Surcoût d'assurance chômage lié aux restructurations	Total général
Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	71 380	22 917	0	0	94 297		94 297
Programme 178 « Préparation et emploi des forces »	3 619 095	1 161 920	67 000 000	2 561 089	74 342 104	1 773 062	76 115 166
Programme 212 « Soutien de la politique de la défense »	37 300	11 975	0	0	49 275	3 590 000	3 639 275
Programme 146 « Equipement des forces »	54 418	17 471	3 000 000	38 911	3 110 800	70 000	3 180 800
Total	3 782 193	1 214 283	70 000 000	2 600 000	77 596 476	5 433 062	83 029 538

* En fonction des besoins et de l'armée d'appartenance, une partie de ces crédits sera mobilisée en faveur du personnel militaire du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ».

Source : d'après les justifications au premier euro des projets annuels de performances des différents programmes de la mission « Défense »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE NÉCESSAIRE

Le présent article est nécessaire au succès de la réforme. En effet, une armée performante est une armée jeune, ce qui oblige à favoriser les départs, plutôt que de réduire le nombre de recrutements.

Ainsi, selon le ministre de la défense, sur les 6.300 réductions d'effectifs militaires de son ministère en 2009, 1.200 correspondraient à des départs bénéficiant du pécule.

La réduction des effectifs du ministère de la défense en 2009

(moyenne annuelle des trois premières années – périmètre ministère de la défense)

	Militaires	Civils
Non-recrutement, non-renouvellement des contrats, départs à la retraite	4000	1250
Reclassement dans les fonctions publiques	1100	350
Départs incités financièrement	1200*	500**
Total	6300	2100

* Pécules : 800 pécules « carrière de moins de 50 ans » et 400 pécules « carrière de plus de 50 ans ».

** Indemnités de départ volontaire (IDV) : 150 IDV « fonctionnaires » et 350 IDV « ouvriers d'Etat ».

Source : ministère de la défense

Selon le projet annuel de performances pour 2009, le pécule coûterait 70 millions d'euros en 2009.

B. UN DISPOSITIF QUI SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale suscite certaines interrogations.

1. Prévoir une dérogation à la règle de remboursement du pécule aux anciens militaires recrutés par l'EPIDe, comme dans le cas de l'ancien pécule

Il pourrait être utile de prévoir explicitement, comme dans le cas du régime actuel du pécule, que l'obligation de remboursement ne concerne pas les anciens militaires affectés à l'établissement public pour l'insertion de la défense (EPIDe).

L'EPIDe

On rappelle que l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), auquel votre rapporteur spécial François Trucy a récemment consacré un rapport d'information¹, a été créé par l'ordonnance n° 2005 883 du 2 août 2005. Le directeur général de l'établissement a été nommé le 23 août 2005, et le premier centre a été inauguré par le Premier ministre le 30 septembre 2005.

Cet établissement public, dont le personnel est essentiellement constitué d'anciens militaires, a pour fonction de réinsérer des jeunes en difficulté.

En 2008, l'EPIDe employait environ 1.000 personnes, pour plus de 2.000 jeunes. Son budget était légèrement inférieur à 100 millions d'euros.

2. Des interrogations formelles

La disposition selon laquelle le pécule est attribué « *sur demande agréée et dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté du ministre de la défense* » pourrait voir sa rédaction précisée : la demande doit-elle être agréée **par le ministre de la défense**, comme tel était le cas pour le pécule instauré en 1996 ?

D'un point de vue formel, on peut se demander pourquoi le III du présent article prévoit de supprimer les dispositions du régime actuel du pécule indiquant le montant de celui-ci. Dans la mesure où le droit actuel précise bien qu'il ne concerne que les départs du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2002, alors que le présent article prévoit qu'il concerne seulement les départs du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014, il ne peut y avoir de conflit entre les deux dispositions.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Rapport d'information précité n° 290 (2007-2008).

ARTICLE 59 undecies (nouveau)

Instauration d'une indemnité de départ volontaire pour les ouvriers d'Etat

Commentaire : le présent article propose d'instaurer une indemnité de départ volontaire pouvant être attribuée, à compter du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014, aux ouvriers de l'Etat du ministère de la défense, lorsqu'ils quittent le service dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation.

I. LE CONTEXTE ET LE DROIT EXISTANT

A. LES OUVRIERS DE L'ETAT

1. Environ 35.000 personnes, sur 80.000 fonctionnaires civils du ministère de la défense

Au 1^{er} janvier 2008, le ministère de la défense présentait un effectif de 78.778 personnels civils.

Les personnels civils du ministère de la défense se répartissent en trois catégories :

- les fonctionnaires (environ 40.000, soit plus de 50 % des personnels civils) ;
- les ouvriers d'Etat (environ 35.000, soit plus de 40 % des personnels civils) ;
- les contractuels (environ 5.000, soit moins de 10 % des personnels civils).

Les ouvriers de l'Etat travaillent en particulier dans l'aéronautique, la mécanique et la construction mécanique, l'électrotechnique, la pyrotechnie.

Ils sont notamment employés sur les bases aériennes, au sein des établissements du matériel ou du commissariat de l'armée de terre, dans les ports, les ateliers industriels de l'aéronautique (AIA), les centres d'essais de la délégation générale pour l'armement (DGA) et les bases pétrolières du service des essences...

2. Près de la moitié des réductions d'effectifs civils prévus dans le cadre de la RGPP

Les ouvriers de l'Etat correspondaient à près de la moitié des réductions d'effectifs civils prévus dans le cadre de la RGPP.

Les réductions d'effectifs civils envisagés dans le cadre de la RGPP (2009-2014)

	Total
Fonctionnaires	9.916
Ouvriers d'Etat	7.500
Total	17.416*

* Réduction totale finalement ramenée à 12.150, du fait en particulier de l'absence de prise en compte des externalisations.

Source : ministère de la défense

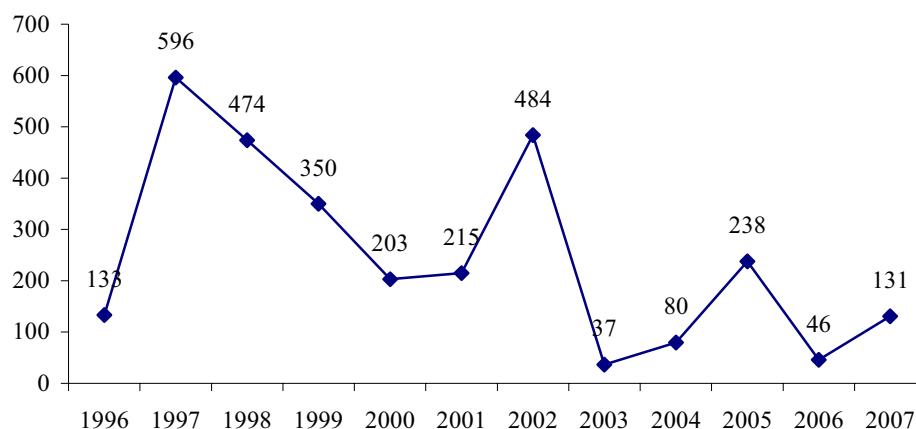
B. L'INDEMNITÉ DE DÉPART VOLONTAIRE EXISTANT ACTUELLEMENT

1. Une indemnité qui ne concerne que les ouvriers d'Etat

L'indemnité de départ volontaire en faveur de certains ouvriers du ministère de la défense a été mise en place par l'instruction interministérielle n° 301577 DEF/DFP/PER/3 du 1^{er} juillet 1996.

Ce sont chaque année plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines, d'ouvriers du ministère de la défense qui bénéficient de cette indemnité de départ volontaire.

Nombre de départs volontaires, donnant lieu à une prime de départ volontaire dans le cadre des restructurations



Source : bilans sociaux annuels du ministère de la défense

Cette indemnité de départ volontaire est destinée aux ouvriers à plus de deux ans de l'âge permettant la jouissance des droits à pension. Le départ volontaire donne droit à perception d'une indemnité proportionnelle au temps de service.

Ainsi, le projet annuel de performances pour 2008 prévoyait, dans le cas du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », de consacrer en **2008** aux indemnités de départ volontaire un montant global de **22 millions d'euros**, par le versement d'une indemnité allant de 18.294 euros à 91.470 euros selon l'ancienneté.

**Les crédits de restructuration prévus pour 2008
(programme 212 « Soutien de la politique de la défense »)**

(en millions d'euros)

	Montant
fonds d'adaptation industrielle DCN + volet social DCN (1)	61,9
<i>dont dégage ment des cadres (2)</i>	43
<i>dont allocation de perte d'emploi</i>	4
Hors DCN	83,5
<i>dont dégage ment des cadres (2)</i>	20
<i>dont indemnité de départ volontaire</i>	22
<i>dont allocation de perte d'emploi</i>	11
Total	145,5

(1) Dépenses financées sur l'« agrégat LPM ».

(2) ce dispositif a offert jusqu'au 31 décembre 2002 la possibilité aux agents concernés de bénéficier de la jouissance immédiate de leur pension, à compter de l'âge de 55 ans (52 ans pour les agents de DCN) après au moins 15 ans de service. Les dépenses au titre de ce dispositif se poursuivent jusqu'en 2011.

Source : projet de loi de finances pour 2008

Comme le souligne le projet annuel de performances pour 2009, en 2008, cette indemnité ne concernait alors que les **ouvriers de l'Etat**, et **ne concernait donc pas les autres personnels civils**.

2. Une indemnité analogue a été mise en place pour les fonctionnaires et contractuels en CDI par un décret de 2008

Le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 a instauré un dispositif analogue (également dénommé indemnité de départ volontaire) aux fonctionnaires et contractuels en CDI qui démissionnent¹.

Le montant individuel ne peut excéder une somme équivalant à 24 mois de rémunération brute annuelle.

Ce décret, d'application générale, ne concerne pas spécifiquement les fonctionnaires du ministère de la défense. Le projet annuel de performances pour 2009 de la mission « Défense » précise cependant qu'en ce qui concerne ladite mission, sont concernés les fonctionnaires et contractuels en CDI qui démissionnent « *dans le cadre de la restructuration de leur établissement ou de leur fonction* ».

¹ « Une indemnité de départ volontaire peut être attribuée aux fonctionnaires qui quittent définitivement la fonction publique de l'Etat à la suite d'une démission régulièrement acceptée en application du 2° de l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983 (...) et aux agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée qui démissionnent dans les conditions fixées par l'article 48 du décret du 17 janvier 1986 (...) ».

II. LE DROIT PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LE TEXTE PROPOSÉ

1. Le texte initial

Le présent article propose de prévoir qu'« *une indemnité de départ volontaire peut être attribuée, à compter du 1^{er} janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2014, dans des conditions définies par décret, aux ouvriers de l'Etat du ministère de la défense, lorsqu'ils quittent le service dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation* ».

Comme dans le cas du pécule instauré par l'article 59 *decies* du présent projet de loi de finances, cette indemnité de départ volontaire serait exonérée d'impôt sur le revenu, conformément à la pratique actuelle¹.

Conformément à ce qui est actuellement le cas pour l'indemnité de départ volontaire, l'octroi de l'indemnité ouvrirait droit à une indemnisation au titre du chômage dans les conditions prévues à l'article L. 5424-1 du code du travail, c'est-à-dire celles prévues pour les anciens agents de la fonction publique.

C'est le ministre de la défense qui, par arrêté, doit déterminer la liste des services et fonctions considérés comme faisant l'objet d'une restructuration ou d'une réorganisation au sens du présent article.

Par ailleurs, l'exposé des motifs de l'amendement indique qu'« *un décret déterminera le montant de l'indemnité de départ volontaire en tenant compte de l'ancienneté de service de chaque agent et définira les conditions de remboursement en cas de nouveau recrutement du bénéficiaire* ».

2. La correction, par notre collègue député Louis Giscard d'Estaing, d'une incohérence

Comme on l'a indiqué ci-avant, le 30° de l'article 81 du code général des impôts, qui fixe une liste de revenus exonérés d'impôt sur le revenu, est périmé².

L'article 59 *decies* du présent projet de loi de finances prévoit, comme on l'a indiqué, de le remplacer par une référence au « *pécule modulable d'incitation des militaires à une seconde carrière* ».

Or, le présent article prévoyait, dans la rédaction qui aurait résulté de l'amendement du gouvernement, de remplacer ce même 30° de l'article 81 du

¹ L'exonération actuelle de l'IDV n'a pas de base juridique.

² Jusqu'à la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, ce 30° visait « Le pécule versé en application de la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996 relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées ».

code général des impôts par une référence à « l'indemnité de départ volontaire » qu'il instaurait pour les ouvriers d'Etat.

Notre collègue député Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial, a donc proposé un amendement corrigeant cette incohérence, en prévoyant d'insérer les dispositions relatives à l'indemnité de départ volontaire sous une numérotation 30° bis.

B. COMPARAISON DE L'ANCIEN ET DU NOUVEAU DISPOSITIF

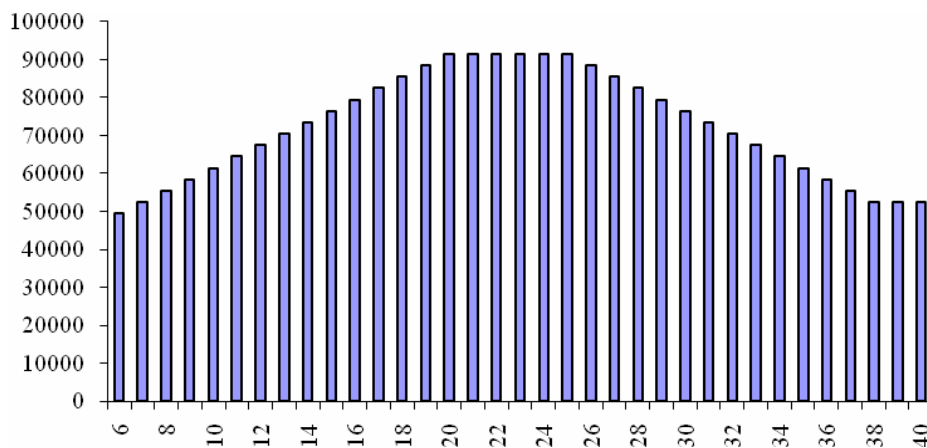
Le gouvernement prévoit que le montant de la nouvelle indemnité de départ volontaire applicable aux ouvriers d'Etat sera compris entre 46.470 et 91.470 euros en fonction du seul critère de l'ancienneté de service, le maximum étant alloué pour un départ entre 20 et 25 ans de service.

Il s'agit ainsi de créer la plus forte incitation au départ vers le milieu de carrière (autour de quarante ans). En effet :

- il n'est pas pertinent de créer une forte incitation au départ pour les personnes qui ont été embauchées depuis peu de temps ;
- en sens inverse, une indemnité élevée alors que la personne concernée est proche de l'âge de la retraite suscite un « effet d'aubaine » non souhaitable.

Le barème prévu pour l'indemnité de départ volontaire

Montant (en euros)



Ancienneté (en années)

Source : ministère de la défense

Il s'agit d'une différence importante avec le système actuel, dans lequel la prime atteint un « plateau » à partir de la 20^e année d'ancienneté.

Ce point a fait l'objet de débats assez vifs lors de l'examen de l'amendement insérant le présent article additionnel à l'Assemblée nationale.

Le barème de la nouvelle indemnité de départ volontaire : extrait des débats de l'Assemblée nationale relatifs au présent article

« Mme Laurence Dumont. (...) Les précédents plans, entre 1997 et 2008, prévoyaient une augmentation croissante de l'indemnité de départ jusqu'à la quarantième année d'ancienneté, moyennant un effet de seuil à partir de la vingtième année, ce qui portait le montant maximal à 91.470 euros. Mais l'actuel plan PARM s'inscrit dans une tout autre logique, qui condamne les ouvriers d'Etat à accepter d'être mutés sur d'autres sites, puisque leur prime de départ volontaire décroît à partir de la vingt-cinquième année d'ancienneté, où le montant maximal demeure le même, avant de tomber à 52.470 euros pour quarante ans de travail au service de l'Etat.

« (...)

« M. Hervé Morin, ministre de la défense (...) Je tiens également à répondre à Mme Dumont que je ne saurais considérer que l'indemnité de départ volontaire des ouvriers d'Etat telle que nous l'avons fixée est un scandale. En effet, selon l'ancien système en plateau, les ouvriers d'Etat, de la vingt-cinquième année aux deux dernières années avant leur départ à la retraite, touchaient la même indemnité, ce qui engendrait un effet d'aubaine non incitatif que nous avons décidé de corriger. C'est la raison pour laquelle le nouveau système se traduit par une montée en puissance plus importante en début de carrière, un plateau autour de la vingt-cinquième année et une réduction progressive jusqu'à la quarantième. Ainsi, après trente-six ans de carrière, l'indemnité de départ volontaire d'un ouvrier d'Etat s'élève à quelque 70.000 euros. C'est un effort non négligeable qu'il convient de resituer dans le contexte actuel. »

Source : Journal officiel Assemblée nationale, première séance du vendredi 7 novembre 2008

C. UN COÛT DE L'ORDRE DE 30 MILLIONS D'EUROS EN 2009

L'indemnité de départ volontaire n'étant pas un nouveau dispositif, elle ne figure pas dans le tableau général des nouveaux dispositifs mis en place dans le cadre de la restructuration des armées, et présenté ci-avant dans le commentaire de l'article 59 *undecies*.

Dans le cas du programme 212 « Soutien de la politique de défense », elle serait de **34.450.000 euros** :

- **28.350.000 pour les ouvriers d'Etat (visés par le présent article) ;**

- **6.100.000 euros pour les fonctionnaires et contractuels en CDI.**

Il faut ajouter à ce montant 3.590.000 euros d'allocations chômage aux ouvriers bénéficiaires de l'indemnité de départ volontaire.

Lors de la discussion du présent article à l'Assemblée nationale, le ministre de la défense a déclaré qu'en 2009 l'indemnité de départ volontaire devait concerner 500 suppressions d'emplois civils.

Les sous-actions de l'action « Restructurations » (nouvelle) du programme 212 « Soutien de la politique de défense »

(en euros)

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
01 Accompagnement social des restructurations (nouveau)	48 472 670	11 920 000			60 392 670
<i>dont aide à la mobilité géographique</i>	8 000 000				
<i>dont aide à la mobilité du conjoint</i>	1 830 000				
<i>dont IDV* ouvriers de l'Etat**</i>	28 350 000				
<i>dont IDV* fonctionnaires et contractuels en CDI</i>	6 100 000				
<i>dont allocations chômage aux ouvriers bénéficiaires de l'IDV*</i>	3 590 000				
02 Mise en œuvre du nouveau plan de stationnement (nouveau)			9 598 200		9 598 200
03 Accompagnement économique des restructurations (nouveau)				6 000 000	6 000 000
Total	48 472 670	11 920 000	9 598 200	6 000 000	75 990 870

* IDV : indemnité de départ volontaire.

** Cette IDV peut être complétée par une aide à la création ou reprise d'entreprise sous la forme d'une indemnité dont le montant individuel forfaitaire est de 15.245 euros. Le montant des crédits prévu à cet effet en 2009 s'élève à 0,3 million d'euros.

Source : d'après le projet annuel de performances pour 2009

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il existe déjà une indemnité de départ volontaire pour les ouvriers d'Etat. Cependant, le présent article donne une valeur législative au nouveau dispositif, ce qui est un facteur de sécurité juridique.

Tel est en particulier le cas en ce qui concerne l'exonération d'impôt sur le revenu. Une telle exonération existe d'ores et déjà pour l'indemnité de départ volontaire actuelle, mais elle n'a aucune base législative explicite, ce qui conduit à s'interroger sur sa légalité.

Selon l'analyse du ministère de la défense, la suppression de cette exonération le contraindrait à recourir au licenciement, dont l'indemnité est défiscalisée, ce qui représenterait pour l'Etat une charge supérieure à celle constituée par l'indemnité de départ volontaire.

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

ARTICLE 59 duodecies (nouveau)

Rapport sur le régime de retraite des marins-pompiers de Marseille et des sapeurs-pompiers de Paris

Commentaire : le présent article prévoit que le gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2008, un rapport sur le régime de retraite des marins-pompiers de Marseille et des sapeurs-pompiers de Paris ainsi que sur l'application de l'article 84 de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

I. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du gouvernement, résulte d'un amendement présenté par notre collègue député Guy Teissier, président de la commission de la défense de l'Assemblée nationale.

Il prévoit que le gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2008, un rapport sur le régime de retraite des marins-pompiers de Marseille et des sapeurs-pompiers de Paris ainsi que sur l'application de l'article 84 de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

On rappelle que la loi n° 2004-811 précitée a accordé une prime de feu aux marins-pompiers de Marseille et aux sapeurs-pompiers de Paris, qui sont deux unités à statut militaire. Cependant, le décret n° 2005-561 du 26 mai 2005, pris pour l'application de l'article L. 83 du code des pensions civiles et militaires de retraite, prévoit qu'il ne s'applique qu'aux pensions de retraite liquidées à compter du 14 août 2004. Selon notre collègue député, « *cette disposition engendre une différence de traitement entre pompiers selon la date de liquidation de leur pension* ».

Le rapport prévu par le présent article **contribuera utilement à l'information du Parlement.**

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

PRÉSENTATION DES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DÉFENSE

N°	II-1
----	------

18 NOVEMBRE 2008

AM E N D E M E N T

présenté par
MM. TRUCY, MASSERET ET GUENÉ
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 59 DECIES

Compléter le sixième alinéa du I de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Cette disposition ne s'applique pas aux anciens militaires admis dans un emploi au sein de l'Etablissement public d'insertion de la défense.

OBJET

Dans le cas de l'ancien pécule (concernant les départs entre 1997 et 2002) comme dans celui du pécule proposé par le présent article (concernant les départs entre 2009 et 2014), le pécule doit être remboursé si l'ancien militaire est admis dans un emploi public.

Dans le cas de l'ancien pécule, à la suite d'une disposition insérée dans la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 à l'initiative de MM. Jean Faure, Serge Vinçon, Josselin de Rohan et André Dulait, avec un avis favorable de M. François Trucy, rapporteur spécial, cette dernière disposition ne s'applique pas aux anciens militaires admis dans un emploi au sein de l'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe), dont l'efficacité a été soulignée par M. François Trucy dans un récent rapport d'information¹ fait au nom de la commission des finances.

Le présent article **ne prévoit pas explicitement** que tel est également le cas en ce qui concerne le **nouveau** pécule. Cet amendement propose de **préciser ce point**.

¹ Rapport d'information n° 290 (2007-2008).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DÉFENSE

N°	II-2
----	-------------

18 NOVEMBRE 2008

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. TRUCY, MASSERET ET GUENÉ
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 59 DECIES

Dans la première phrase du I de cet article, après le mot :

agrée

insérer les mots :

par le ministre de la défense

OBJET

Amendement rédactionnel.

Il s'agit de préciser que la demande de versement du pécule doit être agréée par le ministre de la défense (comme dans le cas du droit actuel).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DÉFENSE

N°	II-3
----	-------------

18 NOVEMBRE 2008

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. TRUCY, MASSERET ET GUENÉ
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 59 DECIES

Supprimer le III de cet article.

OBJET

Amendement de « technique juridique » (qui ne modifie pas le droit).

Dans sa **rédaction actuelle**, le III du présent article prévoit de supprimer, dans le cas des dispositions relatives à **l'ancien pécule** (qui figurent dans la loi du 19 décembre 1996), uniquement le **dernier alinéa de l'article 2**, qui prévoit que l'ancien pécule « *est exonéré de l'impôt sur le revenu* ».

Cette disposition du présent article **n'a pas d'effet juridique**, dans la mesure où l'ensemble des dispositions relatives à l'ancien pécule (qui concerne uniquement les départs entre 1997 et 2002) sont déjà caduques, si l'on excepte celle relative au reversement du pécule (qui n'est pas limitée dans le temps).

C'est pourquoi cet amendement vous propose de **supprimer le III de cet article**.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DÉFENSE

N°	II-4
----	-------------

18 NOVEMBRE 2008

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. TRUCY, MASSERET ET GUENÉ
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 35
ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Environnement et prospective de la politique de défense Dont Titre 2		40.000 40.000		40.000 40.000
Préparation et emploi des forces Dont Titre 2	140.000 140.000		140.000 140.000	
Soutien de la politique de la défense Dont Titre 2		50.000 50.000		50.000 50.000
Équipement des forces Dont Titre 2		50.000 50.000		50.000 50.000
TOTAL	140.000	140.000	140.000	140.000
SOLDE		0		0

OBJET

Le présent amendement a pour objet de **renforcer la sincérité en matière de prévision des dépenses liées aux opérations intérieures (OPINT)**.

Il est **analogue à deux amendements aux projets de loi de finances pour 2007 et pour 2008**, adoptés à l'initiative de votre **commission des finances**.

Les OPINT ne se voyaient associer à l'origine ni autorisations d'engagement, ni crédits de paiement. Pourtant, en 2006, leur coût a été de 702.016 euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

En conséquence d'un **amendement de votre commission des finances**, la loi de finances initiale pour **2007** évaluait ces crédits à **90.000 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En exécution, les crédits consommés en 2007 ont été de 1.522.440 euros en autorisations d'engagement et 1.282.632 euros en crédits de paiement.

De même, en conséquence d'un **deuxième amendement de votre commission des finances**, la loi de finances initiale pour **2008** a porté l'estimation de ces crédits à **360.000 euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Le **présent projet de loi de finances** vous propose de maintenir ces crédits **inchangés** en 2009, à **360.000 euros**.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'augmenter à nouveau ces crédits, pour les porter à 500.000 euros (ce qui correspond à une augmentation de 140.000 euros).

En conséquence, vos rapporteurs spéciaux vous proposent de réduire de **50.000 euros** les crédits du titre 2 « Dépenses de personnel » de l'action 4 « Politique immobilière » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », de **50.000 euros** les crédits du titre 2 de l'action 7 « Commandement et maîtrise de l'information » du programme 146 « Equipement des forces » et de **40.000 euros** les crédits de l'action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » du programme 144 « Environnement et perspective de la politique de défense », au profit de l'action 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » du programme 178.

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement du gouvernement, **minorant** les crédits de la mission « Défense » de **19.999.000 euros**, du fait :

- d'une majoration de 1.000 euros, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, de 1.000 euros du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », action 06 « Accompagnement de la politique des ressources humaines », titre 6, catégorie 64 ;

- d'une minoration des crédits de 20.000.000 euros destinée à financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi, répartie, de manière égale, entre le programme 178 « Préparation et emploi des forces » et le programme 212 « Soutien de la politique de la défense ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 novembre 2008 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de **MM. François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guené, rapporteurs spéciaux**, sur la mission « Défense ».

M. François Trucy, rapporteur spécial, a rappelé qu'il y a un an, il l'avait qualifié de budget « d'attente ». Il a déploré que la loi de programmation militaire 2003-2008 n'ait pas été respectée, tant en ce qui concerne les effectifs que les programmes d'armement. Il a souligné le rôle joué, à cet égard, par le financement des opérations extérieures (OPEX), et indiqué que la sous-exécution « physique » des lois de programmation militaires 1997-2002 et 2003-2008 était de 21 milliards d'euros.

Il a souligné qu'il s'agirait en 2009 de la première année d'application de la future loi de programmation militaire 2009-2014, qui marquait une victoire du réalisme. Il a considéré qu'il n'était pas crédible d'affirmer que la France pouvait à la fois conserver ses effectifs militaires actuels, accroître la disponibilité opérationnelle de ses matériels, maintenir inchangés les objectifs de commandes des grands programmes d'armement, et détenir dans tous les domaines « la meilleure qualité et en abondance ».

Il a souligné qu'avec 30,4 milliards d'euros de crédits de paiement et 1,6 milliard d'euros de ressources exceptionnelles, les crédits de la mission seraient en 2009 de 32 milliards d'euros, soit une augmentation de 5,3 %. Il a indiqué que ces ressources exceptionnelles d'1,6 milliard d'euros se décomposaient entre 0,6 milliard d'euros de cessions de fréquences hertziennes et 1 milliard d'euros de cessions immobilières du ministère de la défense.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que ce montage constituait une « débudgétisation difficilement supportable », et un manque de « sincérité ».

M. François Trucy, rapporteur spécial, a rappelé que la restructuration des armées supposait la suppression de 54.000 emplois de 2008 à 2014, soit 8.250 emplois chaque année, dont 8.000 pour la seule mission « Défense ». Il a souligné les efforts de productivité importants qu'exigerait une telle réduction des effectifs, et considéré qu'il conviendrait de veiller à ce qu'elle ne soit pas supérieure à celle actuellement prévue. Il a rappelé que le Gouvernement prévoyait de constituer 85 « bases de défense », et souligné qu'il faudrait accroître les départs, pour conserver une armée jeune, tout en conservant des recrutements importants.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a présenté ses principales observations concernant le programme « Equipement des forces ».

Il a indiqué que les autorisations d'engagement demandées pour 2009 étaient de 20 milliards d'euros, contre 10 milliards d'euros habituellement. Cet écart provient essentiellement de la commande de 60 Rafale (4 milliards d'euros), de 3 FREMM (2 milliards d'euros), et d'un sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda (1 milliard d'euros). Il a indiqué qu'en conséquence, la « bosse » des autorisations d'engagement non couvertes par des crédits serait portée de 35 à 41 milliards d'euros fin 2009.

Il a rappelé que les ressources exceptionnelles de la mission « Défense » devaient être de 3,5 milliards d'euros en 2009-2011, dont 1,6 milliard d'euros en 2009, ce qui devait permettre de porter les ressources totales de la mission de 30,4 milliards d'euros en 2008 à 32 milliards d'euros en 2009, soit une augmentation de 5,3 %. Il a indiqué que le milliard d'euros de ressources demandé pour 2009 au-delà du « zéro volume » correspondait, par ordre décroissant, aux FREMM (+ 310 millions d'euros), au Rafale (+ 220 millions d'euros) et au missile balistique M51 (+ 120 millions d'euros). Si dans le cas des FREMM, l'augmentation des crédits demandés provient d'engagements antérieurs à 2009, en revanche, dans le cas du Rafale et du missile M51, l'augmentation des crédits demandés dépend majoritairement d'engagements devant être pris en 2009.

Il a rappelé que, lors de l'examen des crédits du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le 5 novembre 2008, la commission avait adopté deux amendements tendant à ce que les ministères ne récupèrent que 85 % du produit de leurs cessions immobilières, les 15 % restants étant affectés au désendettement de l'Etat.

Enfin, il a déclaré son intention d'effectuer, avec M. Jacques Gautier, membre de la commission des affaires étrangères, un contrôle conjoint relatif au programme A400M.

M. Charles Guené, rapporteur spécial, a estimé, s'agissant des dépenses de fonctionnement, que 2009 serait le début de la restructuration des armées, prévue par le projet de loi de programmation militaire 2009-2014. Il a rappelé qu'il s'agirait de supprimer 54.000 emplois de 2008 à 2014, soit 8.000 emplois par an pour la mission « Défense », et ce, dès 2009. Il a précisé que ces 54.000 suppressions d'emplois proviendraient :

- pour les deux tiers de la révision générale des politiques publiques (RGPP), c'est-à-dire de gains de productivité ;
- pour un tiers de la révision des contrats opérationnels, c'est-à-dire des objectifs fixés à l'armée, à la suite du Livre blanc.

Il a expliqué que, pour économiser 36.000 emplois dans le cadre de la RGPP, il fallait réaliser des gains de productivité sur les fonctions de soutien, que ce soit le maintien en condition opérationnelle des matériels ou la gestion du personnel et la formation. Il a, en outre, indiqué que la création de 85 bases de défense devait permettre une meilleure mutualisation des fonctions de soutien.

Il a déclaré que si ces 36.000 emplois supprimés ne réduisent pas les capacités opérationnelles, ce serait, en revanche, le cas des 18.000 réductions d'emplois résultant du Livre blanc.

Il a précisé que, selon ses informations, les réductions du nombre d'emplois seraient de l'ordre de 25.000 dans l'armée de terre (sur 150.000), 15.000 dans l'armée de l'air (sur 65.000) et 6.000 dans la marine (sur 50.000).

Il a indiqué, qu'en raison du report à 2009 de l'examen du projet de loi de programmation militaire 2009-2014, plusieurs dispositions législatives, qui auraient dû figurer dans le projet de loi de programmation militaire, seraient discutées dans le cadre de la présente discussion budgétaire, afin d'entrer en vigueur dès le 1er janvier 2009.

Certaines de ces dispositions concernent l'accompagnement de l'impact local des restructurations :

- l'article 32 bis du projet de loi de finances prévoit notamment la possibilité de céder à l'euro symbolique des immeubles du ministère de la défense, au profit de la vingtaine de communes faisant l'objet d'un « contrat de redynamisation de site de défense » ;

- l'article 72 du projet de loi de finances, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », prévoit de créer un « Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées » ;

- par ailleurs, il est prévu d'étendre, dans le prochain collectif budgétaire, deux dispositifs d'exonération fiscale et sociale existant actuellement : le dispositif de « crédit de taxe professionnelle » pour les zones d'emploi en grande difficulté, et les mesures d'exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser ».

Il a indiqué qu'au total, les moyens devant être mis en œuvre pour l'accompagnement territorial des restructurations, sont de 150 millions d'euros par an :

- une cinquantaine de millions d'euros de crédits budgétaires ;
- une centaine de millions d'euros d'exonérations fiscales et sociales.

Il a souligné que les mesures législatives d'accompagnement concernent également la politique du personnel, évoquant en particulier les articles 59 decies et 59 undecies du projet de loi de finances, rattachés à la mission « Défense » : ces deux articles instaurent, respectivement, un pécule pour les militaires quittant l'armée entre 2009 et la fin de 2014, et une nouvelle « indemnité de départ volontaire » pour les ouvriers d'Etat.

MM. François Trucy, rapporteur spécial, et Jean Arthuis, président, ont déploré la faible disponibilité opérationnelle de certains matériels, comme les avions. M. François Trucy, rapporteur spécial, a jugé que le projet de loi de finances était cohérent avec le projet de loi de programmation militaire 2009-2014. Il a évoqué la possibilité que la France

réduise son implication dans certaines OPEX et s'est inquiété des modalités de remboursement de la contribution de la France aux opérations internationales.

M. Daniel Reiner, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, s'est interrogé sur les modalités et conditions de l'exécution budgétaire en 2008 et a jugé que les recettes exceptionnelles pourraient être moindres que prévu en 2009.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué que la réunion trimestrielle de contrôle de l'exécution du budget de la défense permettrait d'apporter tous les éclairages nécessaires en ce domaine.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé son souhait de renforcer la coopération entre la commission et la commission des affaires étrangères, en particulier pour les travaux de contrôle.

M. Charles Guené, rapporteur spécial, a présenté quatre amendements :

- trois amendements à l'article 59 decies : un amendement tendant à préciser que les anciens militaires embauchés par l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) ne sont pas soumis à l'obligation de reverser le pécule ; un amendement rédactionnel ; et un amendement supprimant une disposition inutile de l'article ;

- un amendement portant sur les crédits de la mission, tendant à mieux évaluer le coût des opérations intérieures (OPINT).

M. Jean Arthuis, président, a souligné que ces amendements étaient inspirés par le rapport d'information (n° 290,2007-2008) de M. François Trucy portant, en particulier, sur l'EPIDe.

En réponse à **M. Albéric de Mongolfier, M. François Trucy, rapporteur spécial**, a souligné le rôle important joué par l'EPIDe dans l'insertion des jeunes en difficulté.

Après que la commission eut adopté les quatre amendements présentés par **M. Charles Guené, rapporteur spécial**, elle a décidé, sur la proposition des rapporteurs spéciaux, de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de la mission « Défense » ainsi modifiés, l'article 59 decies ainsi modifié, ainsi que les articles 59 undecies et 59 duodecies sans modification.**