

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 8

DÉFENSE

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION ET VALORISATION DES
RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES
SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE
L'ÉTAT

Rapporteurs spéciaux : MM. Yves KRATTINGER et François TRUCY

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	9
I. DES OBJECTIFS DE DÉPENSES RÉVISÉS À LA BAISSÉ, DANS L'ATTENTE DE LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE	13
A. L'IMPACT SUR LES CRÉDITS DES MESURES DE MAÎTRISE DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE.....	13
1. <i>Du fait du manque de ressources exceptionnelles, des ressources et des dépenses inférieures de 1,2 milliard d'euros à la programmation en 2011</i>	<i>13</i>
2. <i>Des prévisions de recettes et de dépenses 2012 inférieures de 0,8 milliard d'euros à la loi de programmation militaire</i>	<i>15</i>
3. <i>Un report de programmes d'investissement dans le budget 2013 se traduisant par une diminution des crédits budgétaires de 0,2 milliard d'euros par rapport à 2012</i>	<i>16</i>
a) <i>Une baisse des crédits budgétaires comparable à celle des autres missions du budget général.....</i>	<i>16</i>
b) <i>Des reports de crédits d'investissement.....</i>	<i>17</i>
c) <i>La prévision triennale : dans l'attente du nouveau Livre blanc et de la prochaine loi de programmation militaire</i>	<i>17</i>
d) <i>L'apport essentiel des ressources extra-budgétaires pour se rapprocher des objectifs de la LPM</i>	<i>18</i>
B. LE BILAN DE L'ACTUELLE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE : UNE SOUS-RÉALISATION DES DÉPENSES À HAUTEUR DE 4,1 MILLIARDS D'EUROS SUR LA PÉRIODE 2009-2013	19
1. <i>De la LPM à la programmation révisée : 4,1 milliards d'euros de dépenses militaires en moins sur la période 2009-2013, dont 2,5 milliards d'euros sur la période 2009-2012.....</i>	<i>19</i>
2. <i>L'aléa des ressources exceptionnelles</i>	<i>22</i>
a) <i>Des ressources exceptionnelles multiformes.....</i>	<i>23</i>
b) <i>Un manque à gagner pour les années 2009 et 2010 compensé partiellement entre 2011 et 2013</i>	<i>23</i>
c) <i>Les ressources exceptionnelles : une procédure peu satisfaisante pour combler de moindres dotations budgétaires.....</i>	<i>26</i>
C. DES FACTEURS D'INCERTITUDE PERSISTANTS À MOYEN TERME	27
1. <i>La mise en œuvre des réductions d'emplois par la RGPP et le Livre blanc : un examen à resituer dans le cadre de la politique de la gestion des personnels du ministère de la défense</i>	<i>27</i>
a) <i>L'hypothèse bienvenue d'un chiffrage plus prudent des économies résultant des diminutions d'emplois.....</i>	<i>27</i>
b) <i>Des marges de progression attendues dans la gestion du personnel et notamment des mesures catégorielles.....</i>	<i>30</i>
2. <i>La question récurrente du financement des opérations extérieures (OPEX)</i>	<i>32</i>
a) <i>De nouvelles règles fixées par la LPM n'ayant pas mis fin à la sous-dotation des OPEX en loi de finances initiale</i>	<i>32</i>
(1) <i>De nouvelles règles de financement des OPEX en vue d'une gestion plus réaliste</i>	<i>32</i>
(2) <i>Des augmentations des dotations en loi de finances initiale qui n'ont pas suffi à couvrir la totalité du surcoût des OPEX</i>	<i>33</i>
(3) <i>Le financement des surcoûts par prélèvement sur la réserve de précaution : des pratiques diverses, n'ayant pas toutefois remis en cause les équilibres de la LPM.....</i>	<i>33</i>
(4) <i>Vers une budgétisation intégrale des OPEX en loi de finances initiale en 2013 ?.....</i>	<i>36</i>
3. <i>L'évolution des principaux programmes d'armement</i>	<i>38</i>
4. <i>Dépenses militaires : l'impérieuse nécessité pour la France de maintenir son rang en Europe et dans le monde.....</i>	<i>41</i>

II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES	45
A. UNE ANNUITÉ 2013 INFÉRIEURE À LA PROGRAMMATION (À HAUTEUR DE 1,3 MILLIARD D'EUROS).....	46
1. <i>Précisions méthodologiques</i>	46
2. <i>Des dotations du PLF 2013 en repli de 1,3 milliard d'euros par rapport à l'annuité 2013 de la LPM</i>	49
B. UNE ÉVOLUTION DES EMPLOIS REFLÉTANT LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA LPM.....	49
1. <i>Précisions méthodologiques sur la notion de plafond d'emplois</i>	49
2. <i>Une sous-exécution chronique des plafonds d'emplois à hauteur de plus de 4 000 ETPT</i>	50
C. UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE SUR LE MAINTIEN DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES ET DES ACTIVITÉS D'ENTRAÎNEMENT	52
1. <i>Le maintien des capacités opérationnelles : une nouvelle dégradation prévue en 2013</i>	52
2. <i>Le niveau de réalisation des activités et de l'entraînement</i>	54
D. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT »	55
1. <i>Un compte d'affectation spéciale retraçant des ressources exceptionnelles</i>	55
2. <i>Le programme 761 « Désendettement de l'Etat »</i>	56
3. <i>Le programme 762 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques »</i>	57
4. <i>Le programme 763 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau de télécommunications du ministère de l'intérieur »</i>	57
III. LES PERSPECTIVES DE LA PROCHAINE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE	59
A. ENVISAGER L'ARMÉE FRANÇAISE À L'HORIZON 2020.....	59
1. <i>Un écart croissant par rapport aux objectifs de dépenses à l'horizon 2020 fixé par l'actuel Livre blanc</i>	59
2. <i>Vers une révision de l'objectif de dépense de l'actuel Livre blanc</i>	62
3. <i>Des priorités préservées pour l'essentiel en 2013, s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle de renouvellement des équipements</i>	62
a) <i>Le renouvellement en cours de la flotte d'hélicoptères</i>	62
b) <i>Les nouveaux blindés</i>	64
c) <i>L'avion ravitailleur et de transport MRTT : une priorité pour la prochaine LPM</i>	64
d) <i>Vers un programme de production de drones tactiques</i>	65
e) <i>Le programme Barracuda</i>	65
f) <i>L'avion A400M</i>	65
B. QUELQUES RECOMMANDATIONS FINALES EN VUE DE LA PRÉPARATION DU RENDEZ-VOUS DE 2013	65
1. <i>Un nouvel équilibre à garantir devant consacrer au moins 1,5 % du PIB à la défense nationale</i>	66
2. <i>Le regroupement des sites parisiens à Balard</i>	67
3. <i>Des ajustements attendus à la réforme de la carte militaire</i>	71
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	73
EXAMEN EN COMMISSION	75

ANNEXES.....	83
I. LEXIQUE.....	83
II. EVOLUTION DES SOMMES EN JEU DU LIVRE BLANC À LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ACTUELLE.....	85
III. CONCLUSIONS DE LA MISSION DE CONTRÔLE SUR LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA RÉFORME DE LA CARTE MILITAIRE.....	87
A. UNE RÉFORME TOUJOURS EN COURS, S'INSCRIVANT DANS LE CADRE DU LIVRE BLANC ET DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	87
B. UN CHIFFRAGE BUDGÉTAIRE INCERTAIN.....	88
C. DES CONSÉQUENCES SUR LES FLUX D'ENTRÉE ET DE SORTIE ET LA REVALORISATION DE LA CONDITION MILITAIRE	89

UN TAUX DE RÉPONSES 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 2012.

A cette date, les rapporteurs spéciaux avaient reçu 100 % des réponses attendues.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

En ce qui concerne l'actuelle loi de programmation militaire (LPM)

1) Sur la période 2009-2013, les dépenses cumulées de la mission « Défense » sont inférieures de 4,1 milliards d'euros aux objectifs de la LPM.

2) Parmi les dépenses d'équipement, ce sont les grands programmes (hors dissuasion nucléaire) dont les crédits sont les plus fortement révisés à la baisse (- 3,9 milliards d'euros).

3) Après la perception pour la première fois de recettes issues de la cession de fréquences hertziennes, les recettes exceptionnelles (3,3 milliards d'euros cumulés entre 2009 et 2013) complètent les dotations budgétaires de la mission « Défense » pour des montants globalement conformes aux prévisions de la LPM.

Toutefois, les recettes immobilières ont été nettement inférieures aux objectifs de celle-ci.

Les ressources exceptionnelles, soumises à des aléas quant à leur montant et leur versement, ne constituent pas un mode de gestion satisfaisant des dépenses militaires.

4) La réévaluation constante des économies budgétaires liées aux 54 000 suppressions d'emplois prévues par le Livre blanc (soit 1,4 milliard d'euros en dépenses de personnel chaque année, à l'issue de la période 2008-2016) pose la question de la fiabilité de ce chiffre, heureusement estimé de manière prudente cette année.

5) En 2011, les OPEX ont atteint un surcoût record de plus de 1,2 milliard d'euros, financé à hauteur de seulement 52 % en loi de finances initiale.

En revanche, en 2013 le désengagement de plusieurs théâtres d'opérations extérieures devrait conduire à une meilleure budgétisation des OPEX dès la loi de finances initiale (630 millions d'euros en LFI 2013).

En ce qui concerne l'année 2013

6) Malgré un contexte budgétaire contraint, **les programmes essentiels d'équipement sont maintenus en 2013**, notamment la poursuite de la livraison des hélicoptères NH 90.

7) La **légère diminution des crédits budgétaires en 2013** de 0,2 milliard d'euros par rapport à 2012 **se situe dans la moyenne des missions du budget général de l'Etat (hors secteurs prioritaires : enseignement, justice, sécurité)**.

Les ressources budgétaires en 2013 s'élèvent à 31,42 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 1,27 milliard d'euros de ressources exceptionnelles.

8) Le PLF 2013 propose de réaliser une économie de **2,2 milliards d'euros sur les dépenses d'investissement**, essentiellement par des **reports**, tout en maintenant les dépenses d'équipement à un niveau stable (16 milliards d'euros) par rapport à l'année 2012.

9) Au périmètre LPM (c'est-à-dire en euros 2008), **les crédits de paiement de la mission « Défense » dans le PLF 2013 sont inférieurs de 2,4 milliards d'euros à l'annuité du LPM 2013**.

Toutefois, en raison d'un surcroît de recettes exceptionnelles par rapport à la LPM, le **déficit de ressources dans le PLF 2013 par rapport à l'annuité 2013 de la LPM** est ramené à **1,1 milliard d'euros**.

10) Les **tensions sur la gestion des dépenses de personnel du titre 2** conduisent à différer l'entrée en vigueur de certaines mesures catégorielles. Pour identifier ces difficultés, accrues par les lacunes de gestion du logiciel LOUVOIS, votre commission des finances a demandé une **enquête à la Cour des comptes**, en application de l'article 58-2° de la LOLF, **sur les primes et indemnités du ministère de la défense**.

11) La limitation des crédits se traduit par une **nouvelle dégradation de la capacité de projection de l'armée de terre**.

En ce qui concerne les perspectives à l'horizon 2020 et la préparation de la future LPM

12) Par rapport aux objectifs de l'actuel Livre blanc, une limitation de la hausse des dotations budgétaires du ministère de la défense, suivant une norme de progression « zéro volume » (correspondant au maintien de la norme actuelle) ou en retenant une norme plus stricte de « zéro valeur », **représenterait des pertes de ressources comprises entre 20 et 35 milliards d'euros sur la période 2009-2020.**

Cette situation requiert de redéfinir le format des forces armées et de **s'inscrire dans une perspective de moyen et long termes**, afin de renouer avec un rythme plus élevé de modernisation technologique après une nécessaire phase d'assainissement des finances publiques.

13) Un minimum de 1,5 % du PIB consacré à l'effort de défense nationale doit garantir le maintien du rang militaire de la France et de ses capacités de projection.

14) Après 2014, plusieurs programmes s'avèrent prioritaires pour préserver les capacités opérationnelles de la France : véhicule blindé multi-rôles (VBMR), avion de transport MRTT, sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda, avion A400M.

15) Il serait logique que la France, à l'instar de tous les grands pays industrialisés, produise des drones.

16) La mission de contrôle budgétaire réalisée en 2012 **sur les conséquences de la réforme de la carte militaire** fait apparaître la nécessité :

- de disposer d'instruments de mesure fiables des économies nettes réalisées ;
- d'affiner les économies en dépenses de fonctionnement et d'intégrer les coûts d'assurance chômage ;
- de favoriser les reclassements dans les administrations civiles ;
- de renforcer l'attractivité de la carrière militaire.

I. DES OBJECTIFS DE DÉPENSES RÉVISÉS À LA BAISSÉ, DANS L'ATTENTE DE LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

A. L'IMPACT SUR LES CRÉDITS DES MESURES DE MAÎTRISE DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE

1. Du fait du manque de ressources exceptionnelles, des ressources et des dépenses inférieures de 1,2 milliard d'euros à la programmation en 2011

Au début de l'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014, les dépenses de la mission « Défense » ont été supérieures de 0,6 milliard d'euros à la programmation en 2009 (hors reports de crédits), en raison notamment de l'affectation de crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » à hauteur de 0,97 milliard d'euros. Mais dès 2010, les recettes et les dépenses en exécution budgétaire ont été inférieures de 1,1 milliard d'euros aux prévisions de la loi de programmation militaire, et **l'écart avec la loi de programmation militaire a atteint 1,2 milliard d'euros en 2011**, comme détaillé dans le tableau-ci-dessous.

Les ressources et les dépenses de la mission « Défense » en 2011 : prévision et exécution

(en milliards d'euros de 2008
et au périmètre de 2008, hors pensions)

	Annuité 2011 de la LPM 2009-2014	Exécution 2011	Ecart*
Ressources	30,1	28,9	- 1,2
Crédits de paiement de la mission « Défense »	29,6	28,7	- 0,9
Ressources exceptionnelles	0,5	0,2	- 0,3
Crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie »	-	-	-
Dépenses	30,1	28,9	- 1,2
Equipements	16,0	14,1	- 1,9
dont :			
dissuasion	3,3	2,8	- 0,5
entretien programmé des équipements et du personnel	2,8	2,5	- 0,3
infrastructure	1,5	1,3	- 0,2
études de défense hors dissuasion	0,9	0,7	- 0,2
grands programmes hors dissuasion	7,6	6,8	- 0,8
Fonctionnement et activité	14,1	14,8	0,7

* Calculs des rapporteurs spéciaux

Source : d'après le ministère de la défense

Ce décalage de 1,2 milliard d'euros observé en 2011, entre les ressources constatées en exécution et les prévisions de la LPM, s'explique notamment par **la faiblesse des ressources exceptionnelles**, qui n'ont atteint que 0,2 milliard d'euros en exécution, alors que la LPM fixait leur montant prévisionnel à 0,5 milliard d'euros pour l'annuité 2011.

Les ressources exceptionnelles perçues en 2011 sont détaillées dans le tableau ci-après.

Les ressources exceptionnelles en exécution de la mission « Défense » en 2011

(en millions d'euros)

Ressources immobilières	117
<i>dont cession de biens parisiens et franciliens</i>	26
<i>dont cession de biens en province</i>	91
Ressources hertziennes	0^(*)
Autres ressources exceptionnelles	102
Total	219

(*) Ces données, transmises par le ministère de la défense, ne comptabilisent pas les ressources provenant de la cession des fréquences réalisée en septembre 2011, à hauteur de 936 millions d'euros (cf. infra), compte tenu d'une perception tardive : seuls 89 millions d'euros ont été consommés en 2011.

Source : ministère de la défense

Le moindre niveau de recettes s'est traduit par une baisse équivalente des dépenses (à hauteur de 1,2 milliard d'euros) : compte tenu de la dynamique des dépenses de fonctionnement et d'activité (14,8 milliards d'euros en 2011, soit un dépassement de 0,7 milliard d'euros par rapport à la LPM), qui incluent les dépenses de personnel, **l'ajustement a porté sur les dépenses d'équipement qui n'ont atteint que 14,1 milliard d'euros, soit 1,9 milliard d'euros de moins que la prévision de la LPM pour l'annuité 2011.**

En 2011, un léger **décalage** a été observé **entre l'inflation constatée** (2,1 %) **et l'inflation prévue** par la LPM (1,75 %).

Or, comme l'avait observé votre commission des finances lors de son examen du projet de LPM, le Gouvernement a fait le choix dans la programmation de déterminer les moyens de la mission « Défense » en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation associée au projet de loi de finances, ce qui rend **la mission « Défense » très dépendante de l'inflation** : par rapport aux prévisions de la LPM, une inflation plus forte lui est favorable et une inflation plus faible défavorable.

En l'occurrence, pour l'année 2011, une inflation observée supérieure de 0,35 % aux prévisions de la LPM signifie une plus forte **augmentation du budget de la défense par rapport à la LPM à hauteur de 0,1 milliard d'euros.**

2. Des prévisions de recettes et de dépenses 2012 inférieures de 0,8 milliard d'euros à la loi de programmation militaire

Pour l'année 2012, la programmation actualisée au regard de la loi de finances initiale pour 2012 - dans l'attente des données d'exécution - fait apparaître un écart prévisionnel de 0,8 milliard d'euros par rapport à la LPM. Ce moindre écart avec les données de la LPM par rapport à l'exécution 2010 et 2011 (où l'écart avec la LPM a atteint, respectivement, 1,1 milliard et 1,2 milliard d'euros) s'explique par des ressources exceptionnelles supérieures aux prévisions de 0,9 milliard d'euros, compte tenu des premières ventes de fréquences hertziennes, comme détaillé dans le tableau ci-dessous.

Les ressources et les dépenses de la mission « Défense » en 2012 : les écarts entre la programmation actualisée et la LPM

(en milliards d'euros de 2008
et au périmètre de 2008, hors pensions)

	Annuité 2012 de la LPM 2009-2014	LFI 2012	Ecart*
Ressources	30,4	29,6	- 0,8
Crédits de paiement de la mission « Défense »	30,2	28,4	- 1,8
Ressources exceptionnelles	0,2	1,1	0,9
Crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie »	-	-	-
Dépenses	30,4	29,6	- 0,8
Equipements	16,5	15,5	- 1,0
dont :			
dissuasion	3,4	3,3	- 0,1
entretien programmé des équipements et du personnel	2,8	2,7	- 0,1
infrastructure	1,4	1,3	- 0,1
études de défense hors dissuasion	0,9	0,8	- 0,1
grands programmes hors dissuasion	8,1	7,4	- 0,7
Fonctionnement et activité	13,9	14,1	0,2

* Calculs des rapporteurs spéciaux

Source : d'après le ministère de la défense

Les tendances lourdes constatées lors de l'examen des données d'exécution 2011 devraient à nouveau être observées en 2012, notamment un ajustement des dépenses par rapport aux recettes portant sur les dépenses d'équipement (- 1 milliard d'euros par rapport à l'annuité 2012 de la LPM), alors que le dynamisme des dépenses de fonctionnement et d'activité rend leur niveau prévisionnel supérieur par rapport à la LPM (de 0,2 milliard d'euros).

3. Un report de programmes d'investissement dans le budget 2013 se traduisant par une diminution des crédits budgétaires de 0,2 milliard d'euros par rapport à 2012

a) Une baisse des crédits budgétaires comparable à celle des autres missions du budget général

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2013, les **ressources budgétaires** de la mission « Défense », hors charges de pensions, atteignent **31,42 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), dont 1,27 milliard d'euros de ressources exceptionnelles.

En euros 2008, les ressources inscrites au budget 2013 pour la seule **mission « Défense »** (hors ressources exceptionnelles) s'élèvent à **27,79 milliards d'euros**. Elles sont inférieures de 2,4 milliards d'euros à l'annuité 2013 de la LPM.

Dans la mesure où le **Gouvernement a marqué sa volonté d'opérer un redéploiement de crédits** entre les missions du budget général de l'Etat, pour **financer ses nouvelles priorités**, il est utile d'établir des comparaisons avec l'ancienne loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2011-2014, ainsi qu'avec la loi de finances initiale pour 2012, pour déterminer dans quelle mesure l'effort budgétaire demandé en 2013 met à contribution le budget de la défense.

En euros courants, les crédits de la mission s'élèvent à 30,15 milliards d'euros, soit un **niveau inférieur de 883 millions d'euros (soit 2,9 %) à l'annuité 2013 de la LPFP** votée par l'ancienne majorité. L'écart relatif est plus important, dépassant le seuil de 3 % du montant de l'annuité 2013 de la LPFP, pour huit des trente autres missions du budget général de l'Etat¹.

A structure constante (hors mesures de périmètres et de transfert entre la LFI 2012 et le PLF 2013, dont l'impact net global est quasi négligeable : - 3 millions d'euros), le budget de la mission « Défense » proposé dans le présent projet de loi de finances s'élève à 30,148 milliards d'euros, **en diminution de 200 millions d'euros par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2012** au format du PLF 2013 (30,348 milliards d'euros), soit une baisse de 0,7 %. Cette **évolution est proche du niveau médian d'évolution des crédits des trente-et-une missions du budget général de l'Etat** : quatorze des trente autres missions du budget général de l'Etat enregistrent une diminution plus importante de leur dotation en 2013 par rapport à la LFI 2012 au format 2013 ; *a contrario*, les dotations diminuent plus faiblement pour une mission (« Pouvoirs publics ») et les crédits augmentent pour quinze missions du budget général de l'Etat.

¹ Il s'agit, par ordre alphabétique, des missions « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », « Aide publique au développement », « Ecologie, développement et aménagement durables », « Engagements financiers de l'Etat », « Médias, livre et industries culturelles », « Santé », « Sécurité civile » et « Sport, jeunesse et vie associative ».

Ces comparaisons montrent que, dans un contexte budgétaire contraint, **les efforts budgétaires ne pèsent pas de manière disproportionnée sur les crédits de la mission « Défense ».**

b) Des reports de crédits d'investissement

Pour la mission « Défense », le PLF 2013 propose toutefois de réaliser une **économie de 2,2 milliards d'euros sur les dépenses d'investissement**, en tenant compte de l'état actuel d'avancement des projets prévus par la loi de programmation militaire 2009-2014, tout en maintenant les dépenses d'équipement à un niveau stable (16 milliards d'euros) par rapport à l'année 2012.

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre d'un **programme** plus large du Gouvernement **d'économies** sur les dépenses de fonctionnement, par rapport à leur évolution tendancielle (ou spontanée), **à hauteur de 10 milliards d'euros**, pour diminuer le déficit public de 4,5 % du PIB en 2012 à 3 % du PIB en 2013.

Parmi les **programmes reportés** figurent principalement ceux concernant l'armée de terre, dont les équipements arrivent à renouvellement, notamment le missile moyenne portée (MMP, dont la commande est reportée à 2013) et plusieurs composantes du programme Scorpion de modernisation des groupements tactiques interarmes (reportés à 2014) : 500 camions porteurs polyvalents terrestres (PPT), les équipements relevant de l'arme individuelle du futur (AIF) et le véhicule léger de transport de personnes (VLTP). Sauf exceptions (notamment le petit véhicule protégé, PVP), **il s'agit bien de reports et non d'annulations.**

Des commandes de matériel ont été différées à hauteur de 5,5 milliards d'euros, tout en maintenant les crédits alloués à la force de dissuasion nucléaire, qui sont sanctuarisés.

c) La prévision triennale : dans l'attente du nouveau Livre blanc et de la prochaine loi de programmation militaire

Parallèlement à la discussion budgétaire, les travaux en cours du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale doivent s'achever d'ici le début de l'année 2013, afin de définir les nouvelles priorités stratégiques de notre pays. Sur cette base, une nouvelle loi de programmation militaire (LPM) définissant la trajectoire des dépenses doit être présentée au Parlement d'ici l'été 2013.

Dans l'attente de la prochaine LPM, le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017 prévoit une stricte **stabilisation en valeur des dépenses de la mission « Défense » au cours de la programmation triennale 2013-2015**, à hauteur de 30,15 milliards d'euros en crédits de paiement.

d) L'apport essentiel des ressources extra-budgétaires pour se rapprocher des objectifs de la LPM

Les dotations budgétaires sont complétées par des **ressources exceptionnelles** d'un montant attendu de 1,27 milliard d'euros en 2013¹, qui se répartissent de la manière suivante :

- 1 070 millions d'euros provenant des cessions de fréquences résultant du réaménagement du spectre électromagnétique,
- 200 millions d'euros provenant de la cession d'actifs immobiliers.

Au total, en euros courants et à périmètre courant, le total des ressources et des dépenses dont dispose le ministère de la défense dans le PLF 2013 s'élèvent à **31,42 milliard d'euros**, en diminution de 0,15 milliard d'euros (soit - 0,5 %) par rapport à la prévision actualisée 2012.

En euros 2008 et à périmètre LPM, les ressources de la mission « Défense » s'élèvent à 29,06 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit **1,6 milliard d'euros de moins que la LPM pour l'année 2013**. Le surplus de recettes exceptionnelles par rapport à la LPM (+ 0,8 milliard d'euros) ne compense qu'en partie des dotations budgétaires inférieures de 2,4 milliards d'euros aux prévisions de la programmation.

Les objectifs de recettes et de dépenses sont ainsi revus à la baisse par rapport aux ambitions de la LPM.

En effet, le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 prévoyait une stabilisation en volume des ressources totales (y compris les ressources exceptionnelles) de la mission « Défense » de 2009 à 2011, puis leur augmentation en volume de 1 % par an jusqu'en 2020. Le texte initial du projet de LPM 2009 a considérablement revu ce montant à la hausse, les ressources exceptionnelles venant désormais en supplément. **A ces montants sont venus s'ajouter ceux du plan de relance**, inscrits dans la LPM en cours de discussion, mais **qui n'ont eu qu'un effet temporaire (en 2009 et 2010)** pour permettre une évolution de la dépense conforme aux objectifs de la LPM.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, comme le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017, ont prévu une indexation globale de la dépense sur l'inflation dans le cadre de la norme dite « zéro volume ». L'objectif d'augmentation de 1 % par an en volume des ressources de la mission « Défense » à partir de 2012, envisagée par le *Livre blanc* comme par la LPM, a donc *de facto* été abandonné.

¹ En euros 2008, les ressources exceptionnelles atteignent 1,26 milliard d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit 1,06 milliard d'euros de plus que l'annuité 2013 de la LPM.

La révision à la baisse des objectifs de la LPM doit cependant être **relativisée : par le passé, les précédentes LPM n'ont pas davantage été respectées**. Cependant, au moment où vont s'engager les discussions sur une nouvelle LPM, il est utile de tirer le bilan de l'expérience récente pour améliorer la programmation pluriannuelle.

***B. LE BILAN DE L'ACTUELLE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE :
UNE SOUS-RÉALISATION DES DÉPENSES À HAUTEUR DE
4,1 MILLIARDS D'EUROS SUR LA PÉRIODE 2009-2013***

1. De la LPM à la programmation révisée : 4,1 milliards d'euros de dépenses militaires en moins sur la période 2009-2013, dont 2,5 milliards d'euros sur la période 2009-2012

Au moment où se prépare une nouvelle loi de programmation militaire, il est utile de faire un **bilan de l'actuelle LPM**, qui devrait ainsi couvrir la période 2009-2013.

D'après les données fournies par le ministère de la défense, et détaillées dans le tableau ci-après, pour l'ensemble des exercices 2009 à 2013 inclus, la programmation des dépenses de la mission « Défense » révisées par rapport à la LPM conduit à un **réajustement à la baisse des dépenses à hauteur de 4,1 milliards d'euros sur les cinq premières années de la LPM (soit 2,6 % des dépenses prévues par la LPM sur la période 2009-2013), dont 2,5 milliards d'euros pour les années 2009-2012**, correspondant aux budgets votés par l'ancienne majorité.

Compte tenu de la dynamique propre aux dépenses de fonctionnement et d'activité (qui dépassent de 2,2 milliards d'euros les prévisions de la LPM entre 2009 et 2013), notamment des dépenses de personnel, la révision à la baisse des dépenses porte sur les dépenses d'équipement, en diminution de 6,3 milliards d'euros entre 2009 et 2013 par rapport aux prévisions de la LPM. Concernant l'équipement, **ce sont les grands programmes (hors dissuasion nucléaire) dont les crédits sont les plus fortement révisés à la baisse (- 3,9 milliards d'euros, soit 9 % de ces crédits sur la période 2009-2013)**, alors que les dotations liées à l'effort de dissuasion sont globalement préservées (- 0,6 milliard d'euros, soit 4 % de ces crédits).

Ces données confortent l'analyse constante de vos rapporteurs spéciaux sur le **risque de « cannibalisation » des dépenses d'équipement par les dépenses de fonctionnement à hauteur de plusieurs milliards d'euros**, et qui devra constituer un sujet majeur d'attention lors de l'examen de la prochaine LPM.

En 2013, le dépassement des crédits de fonctionnement et d'activité par rapport à l'annuité de la LPM 2009-2014 devrait toutefois être à un niveau moins élevé (0,3 milliard d'euros) qu'au cours de la période 2009-2011 (où l'écart annuel avait varié entre 0,4 et 0,7 milliard d'euros). La même remarque est valable pour l'année 2012 (0,2 milliard d'euros).

La ventilation des dépenses de la mission « Défense » : de la LPM 2009-2014 à la programmation révisée

(en milliards d'euros de 2008, et à périmètre 2008 hors pensions)

	LPM 2009-2014							Programmation révisée du ministère de la défense ¹						Ecart*						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013	2009-2012
Equipements	17,5	17,2	16,0	16,5	17,1	17,7	84,3	17,7	15,5	14,1	15,5	15,2	78,0	0,2	-1,7	-1,9	-1,0	-1,9	-6,3	-4,4
dont :																				
<i>dissuasion</i>	3,7	3,5	3,2	3,3	3,2	3,3	16,9	3,8	3,3	2,8	3,3	3,1	16,3	0,1	-0,2	-0,4	0,0	-0,1	-0,6	-0,5
<i>entretien programmé des équipements et du personnel</i>	2,9	3,0	2,8	2,8	2,8	2,9	14,3	3,0	2,7	2,5	2,7	2,8	13,7	0,1	-0,3	-0,3	-0,1	0,0	-0,6	-0,6
<i>infrastructure</i>	1,3	1,3	1,5	1,4	1,4	1,1	6,9	1,2	1,1	1,3	1,3	1,1	6,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3	-0,9	-0,6
<i>études de défense hors dissuasion</i>	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	4,5	0,9	0,9	0,7	0,8	0,9	4,2	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0	-0,3	-0,3
<i>grands programmes hors dissuasion</i>	8,7	8,5	7,6	8,1	8,8	9,5	41,7	8,8	7,5	6,8	7,4	7,3	37,8	0,1	-1,0	-0,8	-0,7	-1,5	-3,9	-2,4
Fonctionnement et activité	14,7	14,4	14,1	13,9	13,6	13,2	70,7	15,1	15,0	14,8	14,1	13,9	72,9	0,4	0,6	0,7	0,2	0,3	2,2	1,9
Total	32,2	31,6	30,1	30,4	30,7	30,9	155,0	32,8	30,5	28,9	29,6	29,1	153,0	0,6	-1,1	-1,2	-0,8	-1,6	-4,1	-2,5

Sources : ministère de la défense, sauf (*) calculs des rapporteurs spéciaux

¹ Exécution 2009, 2010 et 2011, LFI 2012 et PLF 2013.

2. L'aléa des ressources exceptionnelles

Le budget de la mission « Défense » s'avère d'autant plus vulnérable qu'une part importante de ses recettes consiste en des ressources dites « exceptionnelles », et non en des dotations budgétaires : dans un contexte de dégradation des finances publiques, la tentation peut être grande pour le Gouvernement de puiser dans ces ressources exceptionnelles pour résorber le déficit de l'Etat.

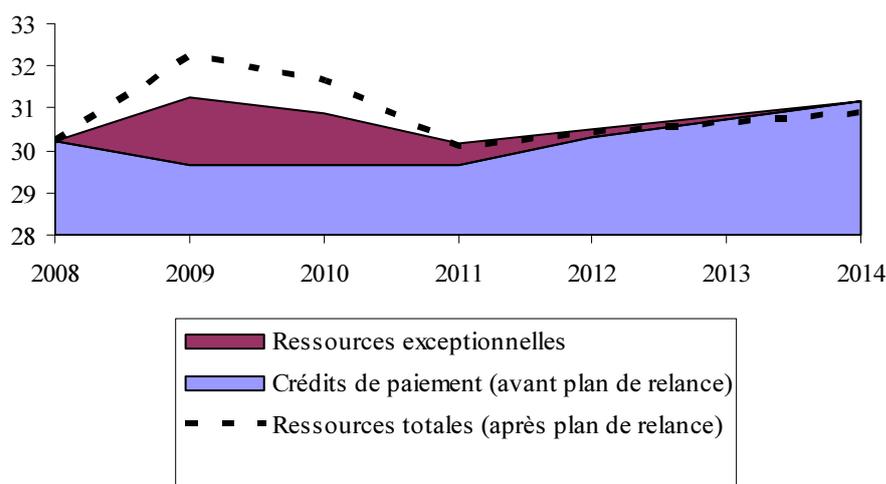
La justification par le Gouvernement des ressources exceptionnelles était de financer la « **bosse programmatique** » de 2009-2011 – découlant selon le ministère de la défense d'erreurs de pilotage des autorisations d'engagement (AE) –, à savoir un besoin de crédits de paiement (CP) supplémentaires pour financer des engagements de crédits antérieurs.

Le graphique ci-après montre ainsi que les ressources exceptionnelles ont vocation à disparaître d'ici la fin de la LPM en 2014, lorsqu'aura cessé le décalage entre les AE et les CP observé au début de la LPM, pour corriger des erreurs de pilotage qui posent en outre la question de la **transparence budgétaire** des crédits du ministère de la défense.

Par ailleurs, le plan de relance a apporté des ressources complémentaires en 2009 et 2010, à hauteur respectivement de 0,97 milliard d'euros et 0,74 milliard d'euros.

Le financement de la « bosse programmatique » prévu par la LPM 2009-2014

(en milliards d'euros de 2008 et à périmètre 2008 hors pensions)



Source : projet de LPM 2009-2014

a) Des ressources exceptionnelles multiformes

Les **ressources exceptionnelles concernées sont en quasi-totalité de deux types** :

- des **ressources dites « hertziennes »** ;
- des **ressources immobilières**.

Les ressources hertziennes et immobilières du ministère de la défense lui reviennent en totalité, par dérogation au droit commun. En effet, selon la règle de droit commun, non formalisée juridiquement dans le cas des ressources immobilières¹, les ressources hertziennes et immobilières contribuent, à hauteur de 15 % de leur montant, au désendettement de l'Etat.

Les ressources exceptionnelles du ministère de la défense provenant de la cession de fréquences hertziennes concernent deux bandes de fréquences :

- la bande 790-862 MHz, dont la bande 830-862 MHz qui était utilisée par le système FELIN de l'armée de terre ;
- la bande 2 500-2 690 MHz, utilisée par le système RUBIS de la gendarmerie nationale.

Ces cessions sont la conséquence du passage à la télévision numérique, qui libère des fréquences et rend nécessaire une réorganisation des attributions du spectre.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2010 a rendu possible la cession à un partenaire privé de l'usufruit du système de satellites de télécommunication Syracuse, en contrepartie du versement d'une soulte.

Les ressources immobilières de l'Etat transitent 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 pour 2006, et dont les rapporteurs spéciaux sont nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier.

Les recettes immobilières du ministère de la défense doivent financer non le projet de regroupement des implantations parisiennes du ministère de la défense sur le site de Balard, qui relève d'un partenariat public-privé, mais la politique immobilière « ordinaire » du ministère.

b) Un manque à gagner pour les années 2009 et 2010 compensé partiellement entre 2011 et 2013

Le tableau ci-après retrace les prévisions de ressources exceptionnelles au cours de la LPM (2009-2014).

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

Les ressources exceptionnelles de la mission « Défense »

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012(1)	2013
Ressources encaissées (ou prévues : 2012 et 2013) [A]	338	124	1 155	1 540	200
Ressources immobilières	286	109	117	190	200
<i>Soulte SNI (2)</i>	<i>221</i>				
<i>Cessions de biens parisiens et franciliens</i>	<i>15</i>	<i>20</i>	<i>26</i>	<i>120</i>	
<i>Cessions de biens en province (dont MRAI)</i>	<i>50</i>	<i>89</i>	<i>91</i>	<i>70</i>	
Ressources hertziennes	0	0	936	1 320	0
Autres ressources exceptionnelles	52	15	102	30	0
Ressources exceptionnelles prévues par la LPM (3) [B]	1 637	1 261	574	91	0
Ecart [A – B]	- 1 299	-1 137	581	1 449	200
Compensation des ressources manquantes	<i>(4)</i>		Sans objet		

(1) Selon les informations fournies par le ministère de la défense, « à ce jour, certaines ressources immobilières sont suspendues car liées aux dispositions de la future loi sur le logement social modifiant le système de décote applicable aux biens destinés au logement social ».

(2) Cette soulte a été imputée par le ministre de la défense au titre de l'année 2009.

(3) Ressources exceptionnelles prévues par la LPM en millions d'euros courants, en utilisant les hypothèses d'inflation retenues en construction de la LPM : 2 % en 2009, 1,75 % en 2010 et 2011 et 1,60 % en 2012, 2013 et 2014.

(4) En 2009, le ministère de la défense et des anciens combattants a bénéficié d'une autorisation de consommation de reports de 900 millions d'euros dont 400 millions d'euros au titre de la compensation des recettes exceptionnelles manquantes. Pour 2010, l'autorisation de consommation de reports au titre de la compensation de recettes manquantes a atteint 180 millions d'euros.

Source : ministère de la défense

En 2009 et 2010, en l'absence de ressources hertziennes, les ressources exceptionnelles ont été constituées essentiellement du produit de cessions immobilières. Elles n'ont atteint que 338 millions d'euros en 2009 (alors que la prévision de la LPM s'élevait à 1,637 milliard d'euros, soit un manque à gagner de 1,299 milliard d'euros) et 124 millions d'euros en 2010 (contre une prévision de 1,261 milliard d'euros dans la LPM, soit des ressources manquantes équivalant à 1,237 milliard d'euros).

Le produit des cessions de fréquences hertziennes devrait s'élever, au final, à **2,256 milliards d'euros sur la période 2009-2013, soit un rendement nettement supérieur à celui qui était prévu par la LPM (1,45 milliard d'euros)**, malgré l'abandon à ce stade, au premier semestre 2002, du projet Nectar correspondant aux fréquences utilisées par le réseau Syracuse.

La première cession de fréquences, correspondant à celle qui était utilisée par le réseau RUBIS, a rapporté 936 millions d'euros en septembre 2011. Au premier semestre 2012, les recettes provenant de la cession de la bande basse utilisée par le programme FELIN, se sont élevées à 1,32 milliard d'euros. Pour ces deux opérations de cessions, **les ressources effectives ont atteint le double des prévisions figurant dans la LPM.**

A contrario **les ressources immobilières ne devraient avoir atteint que 902 millions d'euros** au cours de la même période, et incluent de plus une opération se traduisant pas une cession immobilière (221 millions d'euros de soulte versée par la Société nationale immobilière, afin de lui permettre de louer les immeubles domaniaux de la défense en versant, pendant dix ans, un loyer payé immédiatement). Cette révision à la baisse traduit l'abandon de certains projets de cession, comme celui de l'Hôtel de la Marine.

En 2013, les ressources immobilières s'élèvent à 200 millions d'euros, alors que la LPM avait prévu 672 millions d'euros de ressources immobilières pour l'annuité 2013. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, vos rapporteurs spéciaux avaient déjà souligné que la prévision de recettes pour 2013 était surévaluée, suite à l'abandon du projet d'une société de portage pour la cession des biens immobiliers parisiens du ministère de la défense, avant l'emménagement dans le nouvel immeuble de Balard, prévu en 2014.

Au total, l'écart cumulé entre le rendement attendu des ressources exceptionnelles dans la LPM, et celui constaté (ou prévu, en 2012 et en 2013), inscrit dans l'avant-dernière ligne¹ du tableau plus haut, correspond à **des moindres recettes, à hauteur de 206 millions d'euros, sur l'ensemble de la période 2009-2013** : les dépassements des prévisions pour les années 2011 à 2013 (soit + 2,23 milliards d'euros) ne compensent qu'en partie les manques à gagner sur les années 2009 et 2010 (soit - 2,436 milliards d'euros).

¹ *Ecart [A – B].*

c) Les ressources exceptionnelles : une procédure peu satisfaisante pour combler de moindres dotations budgétaires

Pour l'avenir, et notamment en vue de la préparation de la prochaine LPM, il est peu satisfaisant que **des ressources exceptionnelles, d'un montant inconnu, puissent venir combler des dotations budgétaires, d'un montant certain, tout en s'étant avérées insuffisantes pour atteindre les prévisions fixées par l'actuelle LPM.**

Estimer si les prévisions de recettes ou de dépenses **de la LPM seront respectées est un exercice** rendu encore plus **périlleux** par d'autres facteurs d'incertitude, comme le niveau réel d'inflation, dont nous avons vu plus haut l'impact sur les recettes de la mission « Défense », ou encore les ressources exceptionnelles issues de cessions immobilières.

Dans ce contexte lourd d'incertitudes budgétaires, les menaces auxquelles la défense nationale doit faire face sont, elles, concrètes. **La mise en œuvre des grands programmes d'équipements** indispensables au maintien de nos capacités opérationnelles est malheureusement soumis à **des aléas, portant tant sur le montant que sur les dates de versement de ces ressources « exceptionnelles ».**

Dès l'examen du PLF 2011, les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances avaient souligné que le recours à des « *ressources de substitution* » plaçait la mission « Défense » en situation de « *vulnérabilité* », les ressources exceptionnelles pouvant être mobilisées pour la réduction des déficits publics. Toujours selon eux, la **sincérité** budgétaire aurait commandé que « *des dépenses d'un montant important et fortement contraintes* » soient financées par des crédits budgétaires, plutôt que par le produit de cessions qui aurait dû être reversé au budget général de l'Etat.

Cette « *tuyauterie* » implique des reversements de recettes provenant de comptes d'affectation spéciale en dehors du budget général de l'Etat, ce qui ne facilite pas l'exécution budgétaire.

Toutefois, à la différence de l'ancienne majorité sénatoriale qui préconisait alors que « *le produit des cessions [soit] intégralement affecté au désendettement de l'Etat* », votre rapporteur spécial Yves Krattinger juge que la priorité est désormais d'assurer le maintien des capacités opérationnelles de la défense nationale. S'il comprend la logique selon laquelle ces ressources exceptionnelles doivent abonder le budget de l'Etat, il estime dangereux de prévoir une affectation principalement au remboursement de la dette publique, plutôt que d'**accorder les dotations budgétaires vitales au maintien de l'effort de défense nationale.**

Les questions de sécurité nationale exigent une vision prospective à long terme, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle offrant des perspectives claires aux gestionnaires. **Les crédits de la défense, et tout particulièrement les grands programmes d'équipement, ne doivent plus être une variable d'ajustement conjoncturelle du retour à l'équilibre des finances publiques.**

C. DES FACTEURS D'INCERTITUDE PERSISTANTS À MOYEN TERME

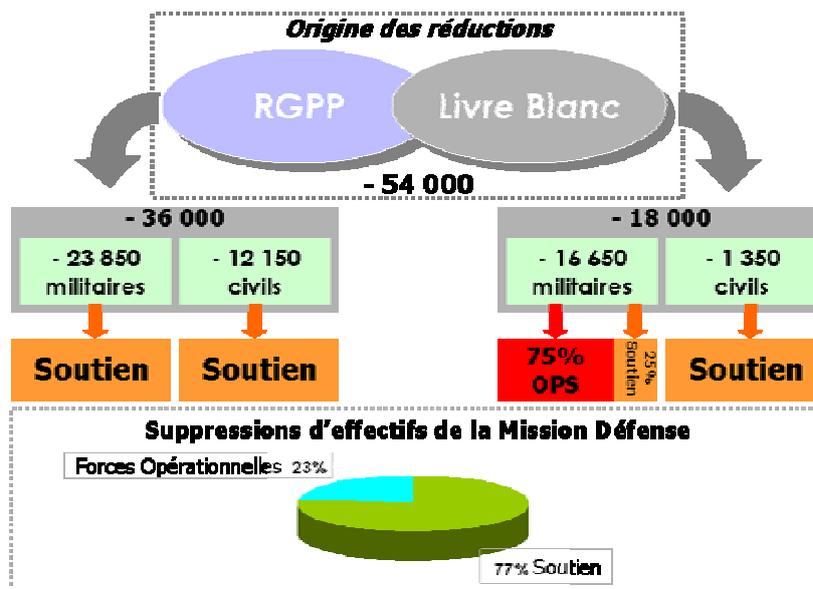
1. La mise en œuvre des réductions d'emplois par la RGPP et le Livre blanc : un examen à resituer dans le cadre de la politique de la gestion des personnels du ministère de la défense

a) *L'hypothèse bienvenue d'un chiffrage plus prudent des économies résultant des diminutions d'emplois*

Le schéma ci-après présente les grandes masses des réductions d'effectifs prévues au cours de la période 2008-2015, en application de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du Livre blanc.

Ces réductions d'effectifs doivent se conjuguer avec le **nécessaire maintien des capacités opérationnelles de l'armée française.**

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



Source : ministère de la défense

En « régime de croisière », à l'issue de la réforme en 2015-2016, la **suppression des effectifs doit permettre d'économiser plus de 1,4 milliard d'euros par an** en dépenses de personnel¹, comme détaillé dans le tableau ci-après.

La diminution des effectifs étant linéaire, l'économie annuelle moyenne sur la période est de l'ordre de la moitié de ce montant, soit 0,7 milliard d'euros, et environ **6,4 milliards d'euros** en effets cumulés sur la période 2008-2015.

Cependant, la réforme a également des coûts à moyen terme :

- un plan d'accompagnement social des restructurations (soit 1,2 milliard d'euros de dépenses de titre 2 sur l'ensemble de la période 2008-2015, hors surcoût lié aux situations de chômage) ;

- des dépenses d'infrastructure (à hauteur de 1,5 milliard d'euros entre 2008 et 2015) ;

- l'accompagnement territorial des restructurations (0,2 milliard d'euros sur la même période 2008-2015).

Les économies nettes ainsi générées doivent être majorées du **produit des cessions immobilières**, évaluées à 0,5 milliard d'euros, dont la révision à la baisse par rapport à l'an dernier (où elles étaient estimées à 1,3 milliard d'euros) traduit une **évaluation plus proche de la réalité**, car basée sur les seuls produits réalisés (jusqu'en 2011) ou prévus (pour 2012).

Au total, **les économies nettes attendraient donc 4,0 milliards d'euros** sur la période 2008-2015, soit une **révision à la baisse** par rapport à l'estimation donnée à vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 (6,7 milliards d'euros).

Cette prudence est à saluer, alors que les économies estimées ont connu de très fortes variations : en 2008, le ministre de la défense avait ainsi évalué les économies liées à la suppression des mêmes 54 000 emplois à 4 milliards d'euros en termes de masse salariale, ce qui ne représentait toutefois qu'une économie nette de **2,7 milliards d'euros**, compte tenu des mesures d'accompagnement social et des coûts de restructuration. En juillet 2010, ces économies ont été réévaluées à **4,9 milliards d'euros**, avant que le chiffre de **6,7 milliards d'euros** ne soit finalement retenu en janvier 2011...

Au regard de ces incertitudes, vos rapporteurs spéciaux ont consacré leur programme de contrôle 2012 aux conséquences budgétaires de la réforme de la carte militaire, conduite parallèlement à la mise en œuvre de la réduction des effectifs, et dont les conclusions figurent en annexe au présent rapport.

¹ Cette année, **les réponses** du ministère de la défense au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux **n'indiquent plus les économies sur les dépenses de fonctionnement du titre 3**, lesquelles dépassaient 400 millions d'euros par an en « régime de croisière », à partir de 2015. Ce changement de présentation doit s'interpréter comme **l'engagement d'efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement dans un autre cadre que celui de la RGPP**.

Les économies nettes provenant des réductions d'effectifs du ministère de la défense

(en millions d'euros courants 2008 et en ETPT)

En M€ courants - structure constante 2008		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul 2008-2015
Titre 2	Suppressions d'effectifs (ETPT) - objectifs initiaux	-2 426	-6 496	-8 108	-7 910	-7 641	-7 664	-7 637	-2 381	0	-54 000
	Sur-réalisation de l'objectif	-3 534	-553	620	-580	310,00					
	Economie de masse salariale liée à la réduction des effectifs	-139,11	-298,16	-487,32	-710,92	-888,60	-1 108,48	-1 331,30	-1 402,93	-1 402,93	-6 366,82
	Plan d'accompagnement social des restructurations (hors surcoût chômage)		127,06	191,80	202,32	199,69	174,37	178,50	94,71	49,50	1 168,44
	Economies nettes Titre 2	-139,11	-171,10	-295,52	-508,60	-688,91	-934,11	-1 152,80	-1 308,22	-1 353,43	-5 198,38
Economies nettes Titre 3											
Titres 5 et 6	Coûts de restructuration - infrastructure		43,51	117,90	341,29	395,00	208,62	222,10	164,31	91,85	1 492,73
	Accompagnement économique des restructurations (FRED "nouveau" - action 10 du P. 212)		4,11	3,89	8,95	30,39	28,07	49,42	65,31	47,38	190,14
	Produits de cession		-65,00	-102,00	-117,00	-190,00					-474,00
	Gains nets Titres 5 et 6		-17,38	19,79	233,24	235,39	236,69	271,52	229,62	139,23	1 208,87
Gains nets totaux		-139,11	-188,48	-275,73	-275,36	-453,52	-697,41	-881,28	-1 078,61	-1 214,20	-3 989,51

Source : ministère de la défense

b) Des marges de progression attendues dans la gestion du personnel et notamment des mesures catégorielles

La gestion du personnel au ministère de la défense appelle un certain nombre d'observations.

Dans la mise en œuvre par le précédent Gouvernement du non-remplacement du départ en retraite sur deux, la diminution des effectifs devait s'accompagner d'un « **retour catégoriel** » aux agents publics **de la moitié des économies réalisées**, sous forme de mesures catégorielles. Or **ce ratio n'est plus atteint** : selon les informations du ministère de la défense, le taux de retour catégoriel, qui atteignait 56 % en 2009 et 60 % en 2010, a chuté à seulement 40 % en 2011 et devrait connaître **une nouvelle et forte baisse en 2012 (pour chuter à moins de 30 %)**.

Cette situation s'explique par les délais dans la mise en œuvre de certaines mesures catégorielles, compte tenu des tensions sur la gestion des dépenses de personnel de titre 2. En effet, **les difficultés de gestion de la masse salariale du ministère ont conduit à ne pas mettre en œuvre des mesures catégorielles pourtant adoptées lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année**, notamment en ce qui concerne la revalorisation de la prime d'engagement des militaires du rang et la prime de qualification montagne. Pour cette dernière, les décrets d'application sont attendus depuis trois ans et demi.

Afin d'approfondir cette question, vos rapporteurs spéciaux entendent demander une **enquête à la Cour des comptes sur les primes et indemnités du ministère de la défense**, en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ce sujet est indissociable de la question de **l'attractivité des rémunérations et des carrières**, alors que certains signaux sont à cet égard préoccupants : l'armée de terre retient ainsi aujourd'hui plus de la moitié des dossiers des candidats à un engagement comme militaires du rang, alors que par comparaison le taux de sélection serait d'un candidat sur huit dans la légion étrangère, toujours selon le ministère de la défense. Enfin, l'actuel contexte de ralentissement économique aurait dû conduire à un afflux de candidats, qui n'a pourtant pas été observé jusqu'à présent pour l'année 2012. Dans ce contexte, il est impératif de maintenir le niveau des crédits consacrés aux campagnes de communication et axés sur le recrutement. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent ainsi que ces dépenses ne fassent pas l'objet d'ajustements à la baisse, dans un contexte global de réduction des crédits de fonctionnement des ministères à hauteur de 5 % par rapport à l'évolution tendancielle de ces dépenses.

Un autre motif de mécontentement tient aux conditions de déploiement du LOGiciel Unique à VOcation Interarmées de la Solde (**LOUVOIS**), qui s'inscrit dans le cadre d'une unification et d'une harmonisation du système de paie au ministère de la défense. Le principe même de LOUVOIS, qui résulte de travaux engagés depuis 1996, n'est pas

contestable : il vise à intégrer les systèmes de paie et de gestion des ressources humaines des différentes armées, en vue d'un système unique de paie interministériel à l'horizon 2017.

L'utilisation de LOUVOIS a permis de corriger des non-applications de la réglementation, par exemple en ce qui concerne les cotisations sociales du Service de santé des armées (SSA), qui a été un des premiers services où LOUVOIS a été déployé.

Mais la mise en place du logiciel a aussi entraîné **des erreurs trop nombreuses quant au versement de certains éléments de rémunération**, notamment pour le paiement fractionné et les avances octroyées au titre des indemnités de service en campagne et des indemnités de sujétions pour service à l'étranger, lesquelles sont versées dans le cadre des opérations extérieures. A cet égard, il est particulièrement regrettable que certaines indemnités de campagne relatives à l'année 2010 n'aient toujours pas été versées en septembre 2012.

Les difficultés se sont concentrées sur l'armée de terre, forte de 130 000 hommes, où le logiciel a été utilisé à compter d'octobre 2011. Les principaux dysfonctionnements rencontrés ont conduit à des retards dans le versement des soldes et des erreurs dans leur calcul, créant des situations financières préjudiciables, dont une nette augmentation du nombre de « rejets bancaires ».

Après une diminution du nombre d'erreurs au début du second trimestre de l'année 2012, celles-ci ont à nouveau fortement augmenté cet été ; les dysfonctionnements liés à LOUVOIS auront à être également abordés dans le cadre de l'enquête de la Cour des comptes, dans la mesure où ils portent principalement sur les éléments de rémunération constitués par les primes et indemnités, alors qu'un audit interne est en cours au sein du ministère de la défense.

D'ores et déjà, le basculement des systèmes de paie du nouveau logiciel dans l'armée de l'air, initialement prévu en mars 2013, a été reporté en juin 2013. La dernière étape dans le déploiement de LOUVOIS concernera la gendarmerie.

Enfin, **plusieurs ajustements au régime militaire semblent souhaitables**, pour ne pas créer de rupture d'égalité avec les fonctionnaires des ministères civils et les salariés du secteur privé :

- aujourd'hui, un délai de deux ans est exigé des militaires partenaires d'un pacte civil de solidarité (PACS) pour bénéficier de droits identiques à ceux d'un couple marié, notamment pour disposer de l'indemnité pour charges militaires, l'exercice du droit au logement et du droit à déménagement ; ce **délai de deux ans pourrait être supprimé** ;

- des progrès peuvent aussi être identifiés en ce qui concerne la **gestion des personnels au sein de la Légion étrangère** : les conditions de (non-)délivrance des certificats de bonne conduite conduisent à des situations

sociales parfois extrêmement préoccupantes pour d'anciens soldats qui se sont dévoués à la défense de la nation ; des cours de français devraient être délivrés en bonne et due forme¹ ; enfin, l'exigence d'une situation de célibataire conduit dans certains cas à des divorces non sollicités par les intéressés.

En outre, il serait souhaitable de **disposer d'une meilleure connaissance des congés maladie de longue durée**, en s'inspirant du rapport américain sur l'état de santé mentale de l'armée des Etats-Unis. Les troubles d'ordre psychique pourraient ainsi être mieux connus, et des efforts conduits en matière de prévention, alors que la surreprésentation des femmes parmi les militaires souffrant de congés maladie de longue durée ne manque pas d'interpeler.

2. La question récurrente du financement des opérations extérieures (OPEX)

a) De nouvelles règles fixées par la LPM n'ayant pas mis fin à la sous-dotation des OPEX en loi de finances initiale

(1) De nouvelles règles de financement des OPEX en vue d'une gestion plus réaliste

En 2003-2008, le supplément de surcoût² des opérations extérieures (OPEX) par rapport aux montants inscrits en lois de finances initiales était financé sous « enveloppe LPM », essentiellement par **annulation de crédits d'équipement**. Selon les estimations du ministère de la défense, ce phénomène a réduit d'environ **1 milliard d'euros** les moyens prévus pour l'équipement sur cette période.

Pour éviter qu'un tel phénomène ne se reproduise, **la loi de programmation militaire 2009-2014 a prévu :**

1) d'en **évaluer de manière plus réaliste les surcoûts en loi de finances initiale**, comme le recommandait d'ailleurs votre commission des finances³ ;

2) qu'« *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution*

¹ Actuellement, la Légion étrangère doit comprendre 30 % de Français qui encadrent chacun deux légionnaires non-francophones. La note de français obtenue par ces deux légionnaires est également attribuée à leur encadrant français. Si le dispositif est indéniablement incitatif, il est intrinsèquement inégalitaire et ne tient pas compte des différences plus ou moins marquées entre les langues.

² On rappelle que l'usage est de réserver le terme « surcoût », dans le cas des OPEX, au surcoût par rapport à une situation où il n'y aurait pas d'OPEX, c'est-à-dire au coût net des OPEX. Il ne s'agit pas du surcoût par rapport à la loi de finances initiale.

³ Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008, de seulement 475 millions d'euros (dont 460 millions d'euros pour la mission « Défense »), résultaient en partie d'une majoration de 100 millions d'euros proposée par le Gouvernement lors de la discussion au Sénat.

interministérielle », prévue par l'article 51 de la LOLF, dans le cadre de décrets d'avance.

- (2) Des augmentations des dotations en loi de finances initiale qui n'ont pas suffi à couvrir la totalité du surcoût des OPEX

S'agissant du financement en loi de finances initiale, selon la loi de programmation militaire 2009-2014, « *le montant de la provision au titre des surcoûts des opérations extérieures, porté à 510 millions d'euros en 2009, sera augmenté de 60 millions d'euros en 2010 puis de 60 millions d'euros en 2011* », soit 570 millions d'euros en 2010 et 630 millions d'euros en 2011. Ce chiffre a ensuite été maintenu à **630 millions d'euros** en loi de finances initiale.

Ces montants se sont toutefois avérés **insuffisants pour financer la totalité du surcoût des OPEX**, comme le montre le tableau ci-après, qui fait apparaître **des besoins de financements complémentaires** à ceux de la loi de finances initiale, à hauteur de 361 millions d'euros en 2009, 290 millions d'euros en 2010 et **541 millions d'euros en 2011, ce qui était un record s'expliquant notamment par les coûts de l'opération Harmattan en Libye.**

Pour **2012**, le surcoût prévisionnel des OPEX s'élève à **872,9 millions d'euros** selon les données communiquées par le ministère de la défense dans les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux. Compte tenu des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2012 (soit 630 millions d'euros), il est envisagé un besoin de financement complémentaire à la loi de finances initiale de 242,9 millions d'euros.

- (3) Le financement des surcoûts par prélèvement sur la réserve de précaution : des pratiques diverses, n'ayant pas toutefois remis en cause les équilibres de la LPM

Concernant le financement des surcoûts, la LPM avait prévu le recours aux décrets d'avance, mais en pratique il a également été opéré des financements par fonds de concours (de manière systématique entre 2008 et 2012, pour des montants annuels compris entre 14 millions et 79 millions d'euros).

Cependant, la LPM n'avait pas précisé la part de ces dépenses qui serait financée sur la réserve de précaution des missions autres que la mission « Défense », ce qui pouvait conduire, **de fait, à largement gager les opérations extérieures sur des crédits du ministère de la défense et posait la question de la portée réelle de la réforme opérée par la LPM.**

Par ailleurs, **il n'était pas évident que les crédits réouverts en loi de finance rectificative de fin d'année puissent effectivement être consommés l'année n , conduisant ainsi à renouer avec la pratique antérieure des reports de crédits sur l'année $n + 1$ que le ministère de la défense pourrait ne pas être autorisé à consommer durant l'année $n + 1$.**

Face à ces risques, le tableau ci-après montre **des situations contrastées** :

- en 2008, les ministères civils n'ont contribué qu'à hauteur de 20 % aux annulations de crédits pour financer les opérations extérieures en décret d'avance ;

- en 2009, il n'y a pas eu d'annulations de crédits des ministères civils ; l'enveloppe « LPM » du ministère de la défense n'a été sollicitée qu'à hauteur de 5 millions d'euros, dans la mesure où les ouvertures de crédits par décret d'avance ont été gagées sur des crédits d'équipement du ministère (à hauteur de 228 millions d'euros), et où des crédits d'équipement ont été ouverts en loi de finances rectificative pour un montant quasi-identique, inférieur de seulement 5 millions d'euros (soit 223 millions d'euros) aux annulations de crédits par décret d'avance ;

- en 2010, les ouvertures de crédits par décret d'avance ont exclusivement conduit à des annulations de crédits d'équipement du ministère de la défense (247 millions d'euros), ayant donné lieu à des ouvertures d'un montant équivalent en loi de finances rectificative ;

- **l'année 2011** a marqué le retour à la pratique d'ouvertures de crédits gagées principalement par **des annulations de crédits des ministères civils**, pour un montant record, s'agissant des OPEX, de 372 millions d'euros (finançant 80 % des ouvertures de crédits en décret d'avance) ;

- **pour l'année 2012**, le besoin de financement hors loi de finances initiale devrait s'élever à 243 millions d'euros), financé par fonds de concours (pour 56 millions d'euros) et pour le solde, même si le tableau du ministère de la défense ne l'indique pas, par **une ouverture de crédits en décret d'avance (pour un montant prévisionnel de 187 millions d'euros)**.

Le financement du surcoût des OPEX (en CP)

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (2)	LFI 2012	Prévision 2012	PLF 2013
Surcoût des OPEX et couverture en budgétisation (1):														
Loi de finances initiale	24	24	24	24	100	175	375	475	510	570	630	630	630	630
Surcoût non couvert par la LFI	502	654	630	609	453	428	310	376	361	290	541		243	
Total surcoût	526	678	654	633	553	603	685	851	871	860	1 171		873	
Financement du surcoût des OPEX hors LFI														
Décrets d'avance	315	0	400	540	421	453	273	222	228	247	462		ND	
dont : « gage » sur des crédits d'équipement du MINDEF	315		380	540	421	453	273	169	228	247	0		ND	
dont : « gage » sur des crédits hors équipement du MINDEF			20					10	5				ND	
dont « gage » sur des annulations de crédits de ministères civils								42			372		ND	
Crédits d'équipement ouverts en LFR	NR	NR	420	495		269			223	247			ND	
Autres (dont fonds de concours)							14	41	79	50	79		56	
Total pris "sous enveloppe" MINDEF (dont titre 5)	502	654	210	114	453	159	296	292	59	0	0		ND	

NR : non reconstituable ; ND : non déterminé à ce stade.

(1) Périmètre : le surcoût des OPEX jusqu'en 2008 intègre le surcoût de la gendarmerie (Programmes 152 et 178 suivant l'architecture LOLF), de même que la dotation LFI intègre une part au titre de la gendarmerie. A partir de 2009, seul, le surcoût relevant du ministère de la défense est pris en compte.

(2) L'ouverture en AE a été supérieure de 76 millions d'euros afin d'engager les contrats de recomplètement des munitions tirées au cours de l'opération Harmattan prévues d'être livrées en 2012, soit un total de 1 247 millions d'euros.

Source : ministère de la défense

(4) Vers une budgétisation intégrale des OPEX en loi de finances initiale en 2013 ?

Les coûts des opérations extérieures, entre 2008 et 2012 par théâtre d'intervention et opération, sont détaillés dans le tableau ci-après.

En 2011, **l'opération Harmattan** (soit 368,5 millions d'euros) **avait porté le montant des dépenses d'opérations extérieures à un niveau sans précédent pour la France en temps de paix, soit 1,25 milliard d'euros.** L'opération la plus coûteuse restait toutefois l'intervention en Afghanistan, pour un surcoût estimé à 518,3 millions d'euros.

Le surcoût de l'opération Harmattan s'est décomposé de la manière suivante :

- une consommation de munitions valorisée à 100,9 millions d'euros, correspondant à 74 % des surcoûts relatifs à ce poste en 2011 parmi l'ensemble des OPEX ;
- des dépenses supplémentaires d'entretien programmé du matériel (120 millions d'euros) ;
- des consommations de carburant opérationnel (54,6 millions d'euros) ;
- le versement de l'indemnité de sujétions pour service à l'étranger au personnel ayant participé à cette opération extérieure, pour un montant de 58,4 millions d'euros.

On observe que, sur le long terme, le coût moyen des opérations extérieures s'élevait à 511 millions d'euros par an en 2000-2001. Au cours des années 2002-2006, les dépenses annuelles des OPEX ont atteint 624 millions d'euros en moyenne (soit une hausse de 22 % par rapport à 2000-2001). **Pour la période 2007-2011, le coût annuel moyen des OPEX s'est élevé à 902 millions d'euros, en hausse de 76 % par rapport aux années 2000 et 2001.**

L'année 2012 devrait marquer un retournement de tendance, suite à la fin de l'opération Harmattan (malgré quelques restes à payer, pour un montant de seulement 1,2 million d'euros), et compte tenu du retrait en cours des forces combattantes d'Afghanistan.

Les surcoûts estimés en 2012, soit 873 millions d'euros, marquent le retour à un niveau proche de celui des années 2008 à 2010. Ils incluent l'envoi d'un hôpital en Jordanie en août 2012.

Le nombre de soldats français en Afghanistan était d'environ 2 550 mi-octobre, alors que les pertes françaises s'élevaient à 88 soldats à la même date. L'effectif total atteignait 4 000 à la mi-octobre 2011.

Les surcoûts des opérations extérieures (2008-2012)

(en millions d'euros)

Zone	Théâtre	Opération	2008	2009	2010	2011 (3)	Prévision 2012
Europe	Kosovo	TRIDENT	103,4	81,8	64,7	47,3	42,2
	Bosnie	ASTREE	5,2	2,4	0,1	0,0	0,0
e	Tchad	EPERVIER	93,2	111,9	84,6	97,4	109,3
		EUFOR TCHAD	109,8	68,0	0,3	0,0	0,0
	RCA	BOALI	13,3	11,1	11,5	12,6	15,4
	RCI	LICORNE (1)	107,6	72,7	65,9	64,0	58,0
	Libye	HARMATTAN				368,5	1,2
	Indien	ATALANTE (2)		21,0	41,5	29,4	35,0
Asie	Liban	DAMAN	81,4	90,3	83,3	78,6	75,8
	Afghanistan	PAMIR	292,4	387,2	482,7	518,3	492,9
		HERACLES					
EPIDOTE							
Autres		HAÏTI			5,6	0,7	0,0
		Petites opérations	24,0	□ 24,1	20,0	29,7	43,1
Total			830,3	870,5	860,1	1 246,5	872,9

(1) LICORNE + CALAO/ONUCI + CORYMBE

(2) ATALANTE y compris le volet français de l'opération consistant à fournir des équipes de protection embarquées (EPE) à certains navires.

(3) Il s'agit des surcoûts en AE ; l'écart de 76 millions d'euros avec les CP (1 171 millions d'euros) résulte du paiement prévu en 2012 du reste des livraisons de munitions destinées à reconstituer le stock tiré en Libye.

Source : ministère de la défense

Compte tenu du coût des interventions en Afghanistan (encore estimé à 492,9 millions d'euros en 2012, en baisse de seulement 25 millions d'euros par rapport au niveau maximum atteint en 2011), **le retrait de nos forces de ce pays pourrait se traduire par une nouvelle diminution du coût global des OPEX en 2013.**

Le montant des OPEX inscrit dans le projet de loi de finances pour 2013 (soit 630 millions d'euros), inchangé depuis 2011, pourrait ainsi conduire à une meilleure budgétisation du coût total au stade de la loi de finances initiale.

Cette prévision dépend toutefois naturellement de la conjoncture internationale, qui pourrait conduire notre pays à s'engager dans de nouvelles OPEX, comme au Mali.

Par ailleurs, le retrait de plusieurs théâtres d'opération extérieurs conduit également à un moindre niveau de rémunération des soldats, atténuant l'attractivité du métier.

3. L'évolution des principaux programmes d'armement

En conséquence de ces moindres moyens financiers qui seront consacrés à l'équipement en 2009-2014, **les cibles de livraison de matériels à l'horizon 2014** ont dû être revues à la baisse **dès l'adoption de la précédente loi de programmation pour les finances publiques** pour les années 2011-2014.

L'évolution du nombre d'unités devant être acquises de 2009 à 2014

	Principaux équipements	LPM 2009-2014	Programmation révisée	Ecart
Système de détection et contrôle aérien	SDCA / Hawkeye*	4	1	-3
Combat débarqué	FELIN	22 230	17 884	-4 346
Combat débarqué	VBCI	553	469	-84
Appui feu	CAESAR	69	67	-2
Transport logistique terrestre	PPT	500	187	-313
Hélicoptères d'attaque	TIGRE	33	32	-1
Hélicoptères de manœuvre (terre)	NH90-TTH	23	22	-1
Hélicoptères multirôles (marine)	NH90-NFH	Cibles et cadences de livraisons non précisées dans la LPM	14	-
Frégates	FREMM	2	2	0
Bâtiments amphibies et projection maritime	BPC	1	1	0
Avions de combat	RAFALE	50	69	19
	M 2000D multirôles*	5	Cibles et cadences de livraisons à préciser	-5
Avions de transport tactique	A400M	18**	8	-10
Missiles de croisière air + marine	SCALP EG + MDCN	60	60	0

* Les lignes SDCA/HAWKEYE et M 2000D multirôles ne correspondent pas à des livraisons de nouveaux matériels mais à des rénovations ou des mises à niveau.

** Ce chiffre ne figure pas explicitement dans la LPM, mais a été indiqué par le ministère de la défense comme ayant été celui utilisé pour l'élaboration de celle-ci.

Source : d'après le ministère de la défense

En particulier, le nombre d'équipements du fantassin FELIN qu'il est prévu d'acquérir en 2009-2014 serait réduit de 4 346 unités, celui des camions de transport dits « porteurs polyvalents terrestres » (PPT) de 313 unités.

Les cinq rénovations à mi-vie du Mirage 2000 D, jusqu'alors prévues d'ici 2014, seraient quant à elles reportées après cette date pour étaler le financement de l'opération, et préciser le périmètre associé à la modernisation des avions.

En raison des retards d'EADS, le nombre d'avions de transport tactique A400M livrés d'ici 2014 serait de seulement 8 unités, et non de 18 comme prévu dans la LPM.

En sens inverse, certaines cibles sont revues à la hausse d'ici 2014 : tel est le cas en particulier des Rafale (+ 19 unités).

Toutefois, l'anticipation de l'acquisition de ces Rafale mérite une appréciation nuancée, et correspond à la concrétisation de l'un des principaux aléas défavorables pesant sur la LPM 2009-2014, identifié par les rapporteurs de votre commission des finances dans leur avis sur le projet de LPM. En effet, ces avions Rafale supplémentaires seront acquis de préférence à d'autres équipements.

La LPM prévoyait d'en acquérir 50 sur la période 2009-2014. Il était toutefois précisé que ce nombre pourrait être revu à la hausse si les exportations françaises d'avions Rafale n'atteignaient pas les objectifs. En effet, selon l'avionneur, une production d'au moins 11 appareils par an est nécessaire pour que le programme soit industriellement viable, ce qui correspondait à environ 65 appareils sur la période 2009-2014. Les perspectives d'exportations étant incertaines, l'Etat doit anticiper l'acquisition d'appareils supplémentaires par rapport à la LPM, en révisant à nouveau à la hausse le nombre de Rafale à acquérir : de 13 il y a deux ans, ce nombre a été porté à 16 l'an dernier et à 19 lors de l'examen du présent projet de loi de finances, en ne prévoyant une hausse des exportations qu'en 2016-2017 pour compenser ces acquisitions supplémentaires par la France.

Compte tenu du coût d'acquisition, les 19 Rafale correspondent à **un dépassement de la LPM de plus d'un milliard d'euros, réduisant à due concurrence les moyens des autres programmes.**

Dans ce contexte où d'autres révisions à la baisse de commandes de l'Etat semblent probables, **plusieurs livraisons ont été reportées sur la période 2015-2020**, par exemple pour le missile moyenne portée et les camions de transport de l'armée de terre porteurs polyvalents terrestres (PPT) : sur 1 800 appareils devant être livrés, 1 613 le seraient au cours de la période 2015-2020.

Parmi les investissements dont les livraisons sont maintenues en 2013, il y lieu de citer l'hélicoptère NH 90, qui correspond effectivement à une priorité pour maintenir les capacités opérationnelles de nos forces, alors que le maintien en activité des hélicoptères Puma et Cougar entraîne des surcoûts liés la maintenance et au support de ces appareils anciens.

4. Dépenses militaires : l'impérieuse nécessité pour la France de maintenir son rang en Europe et dans le monde

Une des conséquences de la limitation des dépenses militaires est le recul de la place de la France, si l'on compare les budgets de la défense des grandes puissances, comme détaillé dans le tableau ci-après.

Ces données, fournies à vos rapporteurs spéciaux par le ministère de la défense, intègrent les dépenses de pensions. Il convient d'observer que les données françaises pour les années antérieures à 2009 comprennent la gendarmerie, soit des dépenses annuelles comprises entre 6 et 7 milliards d'euros par an (y compris les charges de pensions) sur la période 2000-2009.

Les dépenses militaires de la France, qui étaient supérieures à celles du Royaume-Uni jusqu'en 2004, de l'ordre de 2 milliards d'euros (mais inférieures de 4 milliards d'euros si l'on retire les dotations de la gendarmerie), lui sont désormais nettement inférieures, à hauteur de 12,9 milliards d'euros en 2012. Le différentiel en défaveur de la France s'élève à 5 milliards d'euros si l'on intègre les dépenses de gendarmerie.

Le budget militaire (y compris la gendarmerie) plaçait notre pays à des niveaux comparables à ceux de la Chine et de la Russie dans la deuxième moitié des années 1990. Sous l'effet de la hausse des dépenses militaires de ces deux pays, mais aussi d'un rattrapage de la Chine dont les données publiques sont considérées comme reflétant davantage la réalité de son budget militaire, les dépenses militaires chinoises sont aujourd'hui cinq fois supérieures à celles de la France, et celles de la Russie atteignent le double de celles de notre pays.

Hors gendarmerie, le budget militaire des Etats-Unis était dix fois supérieur à celui de la France au début des années 2000. En 2010, il a représenté jusqu'à dix-huit fois celui de la France. Ce ratio a ensuite baissé à seize fois en 2011 et 2012, dans un contexte de diminution de l'effort américain de défense, mais l'écart reste considérable et très supérieur à la différence démographique (les Etats-Unis sont près de cinq fois plus peuplés que la France).

En revanche, les dépenses militaires de l'Allemagne étaient inférieures à celles de la France de l'ordre de 9 à 10 milliards d'euros jusqu'en 2008 ; depuis 2009, la différence n'est plus que de 2 milliards d'euros, ce qui correspond à la non-prise en compte des dépenses de la gendarmerie dans les statistiques pour notre pays depuis cette date. Mais même en tenant compte de cette différence de périmètre, **le budget militaire allemand tend à se rapprocher de celui de la France depuis 2009** : les dépenses militaires françaises dépassaient de 2,3 milliards d'euros celles de l'Allemagne en 2009 ; le différentiel a chuté de manière continue, à 1,6 milliard d'euros en 2010 ; 0,8 milliard d'euros en 2011 et 0,6 milliard d'euros en 2012.

Pour que les dépenses de défense françaises restent stables en points de PIB, celles-ci devraient suivre la croissance annuelle du PIB, soit **2 % par an en volume** alors que, comme on le verra ci-après dans le III, même l'hypothèse du Livre blanc ne prévoit qu'une croissance de 1 % par an en volume jusqu'en 2020.

Le maintien de la place militaire de la France, qui est l'une des composantes de notre influence dans le monde, sera l'un des enjeux de la prochaine loi de programmation militaire, dans un contexte budgétaire contraint pour la plupart des pays occidentaux.

Evolution des dépenses militaires des Etats-Unis, de la Chine, de la Russie, du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne

(en milliards d'euros courants, convertis aux taux de parité de pouvoir d'achat de l'euro en France)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012
Etats-Unis	276,7	268,0	269,0	265,2	269,7	283,7	287,2	322,8	389,4	436,5	464,8	501,8	523,1	643,6	657,9	685,6	634,9	613,4
Chine	31,4	35,9	36,9	42,5	48,1	52,0	62,3	72,9	82,7	91,4	101,5	117,7	134,4	147,2	176,5	180,5	191,9	Nc
Russie	41,9	38,0	42,2	29,1	32,8	39,2	45,2	50,4	56,6	56,0	58,4	61,4	65,0	70,4	80,4	77,0	80,3	Nc
Royaume-Uni	33,3	34,4	33,2	33,7	33,2	34,7	35,9	36,3	38,7	39,8	44,6	46,2	47,6	50,3	49,6	51,6	52,0	52,0
France *	36,3	36,2	36,8	36,0	36,5	36,7	37,2	38,7	40,7	42,7	42,5	44,4	45,2	45,4	39,2	39,2	38,4	39,1
Allemagne	29,8	29,9	29,0	29,2	30,1	29,7	29,5	29,9	31,7	32,1	32,6	32,7	33,4	35,7	36,9	37,6	37,6	38,5

Nc : non communiqué

* Les données pour la France n'incluent plus les gendarmes depuis 2009

Sources :

- Pour les pays de l'OTAN : mémorandum statistique de l'OTAN (juin 2012)

- Pour les pays hors OTAN : Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) yearbook 2012

A cet égard, l'objectif du Gouvernement de **maintenir au moins 1,5 % de part de la richesse nationale** (mesurée par le PIB, hors pensions militaires¹) à l'effort de défense place la France dans le peloton de tête des Etats membres de l'Union européenne.

Pour l'année 2012, toujours selon les données du mémorandum statistique de l'OTAN utilisées dans le tableau de la page précédente, le budget de défense français (39,1 milliards d'euros) la plaçait au deuxième rang de l'Union européenne, après le Royaume-Uni (52 milliards d'euros), devant l'Allemagne (38,5 milliards d'euros), l'Italie (20,2 milliards d'euros) et la Pologne (13,4 milliards d'euros), alors que le total des dépenses budgétaires dans l'Union européenne s'élève à 223,7 milliards d'euros (soit à peine plus d'un tiers du budget américain de la défense).

Rapportés au PIB, en 2012 les budgets de la défense les plus importants sont ceux du Royaume-Uni (2,6 % du PIB), suivi de la Grèce (2,5 %), de Chypre (2,1 %), de l'Estonie (2 %) et de la France (1,9 %). En Allemagne, en Italie et en Espagne, les budgets militaires ne représentent, respectivement, que 1,3 %, 1,2 % et 0,9 % du PIB. Le niveau de 1,5 % du PIB (y compris les pensions militaires) correspond à la moyenne actuelle de l'Union européenne.

¹ Soit 1,8 % en 2013 si l'on inclut les pensions militaires.

II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

En incluant les pensions – contrairement à ce que fait la LPM –, les crédits de paiement de la mission « Défense » s’élèvent à **38,2 milliards d’euros en CP et 38,6 milliards d’euros en AE** dans le présent projet de loi de finances.

En crédits de paiement, la légère hausse par rapport à la LFI 2012 (+ 0,2 milliard d’euros) est exclusivement imputable à la dynamique des dépenses de pension. A périmètre LPM, hors pensions, les crédits budgétaires (soit 31,4 milliards d’euros) diminuent au contraire légèrement (- 0,2 milliard d’euros) par rapport à la LFI 2012.

Les crédits de paiement relèvent principalement, à hauteur de 33,4 milliards d’euros, de 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 (22,4 milliards d’euros, dont 15,5 milliards d’euros de dépenses de personnel) ;

- le programme 146 « Equipement des forces », correspondant à la quasi-totalité des dépenses d’équipement (11 milliards d’euros).

Le responsable des programmes 178 et 146 est le chef d’état-major des armées, actuellement l’amiral Edouard Guillaud¹, ainsi que, dans le cas du programme 146, le délégué général pour l’armement. La « co-direction » de ce programme est parfois critiquée, en raison de la dilution de responsabilités qu’elle peut susciter.

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

(en millions d’euros)

	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	1 780	1 792	1 789	1 909
Programme 178 « Préparation et emploi des forces »	21 541	21 891	22 204	22 433
Programme 212 « Soutien de la politique de la défense »	2 480	3 014	3 046	2 852
Programme 146 « Equipement des forces »	11 344	10 712	10 962	10 969
Total mission « Défense »	37 145	37 409	38 001	38 164

* A l’exclusion des recettes exceptionnelles et des crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l’économie ».

Source : projet de loi de finances pour 2013

¹ Vos rapporteurs spéciaux ont rencontré personnellement l’amiral Edouard Guillaud le 7 mars 2012. Le large échange de vues à cette occasion a permis d’aborder les perspectives d’évolution du budget de la défense et de compléter leur analyse, avant la préparation du nouveau Livre blanc et de la future LPM.

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 » (1,9 milliard d'euros en CP), dont le responsable est le directeur des affaires stratégiques, correspondant essentiellement aux services de renseignement (0,74 milliard d'euros) et aux « études amont »¹ (également 0,74 milliard d'euros) ;

- le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » (2,9 milliards d'euros en CP en 2013), dont le responsable est le secrétaire général pour l'administration, actuellement Jean-Paul Bodin², et dont les crédits correspondent essentiellement à la politique immobilière et à la politique sociale.

A. UNE ANNUITÉ 2013 INFÉRIEURE À LA PROGRAMMATION (À HAUTEUR DE 1,3 MILLIARD D'EUROS)

Le tableau ci-après compare la prévision actualisée pour 2012 et les prévisions du PLF 2013, d'une part, et les annuités 2012 et 2013 de la LPM, d'autre part, pour l'ensemble des ressources et des dépenses de la mission (y compris les ressources exceptionnelles).

1. Précisions méthodologiques

Une difficulté méthodologique tient au fait que la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 est construite en euros 2008, ce qui conduit à réactualiser chaque année l'ensemble des moyens par une application de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Les taux d'actualisation utilisés ont été les taux d'inflation constatés pour 2009-2011, puis les taux d'inflation retenus lors de la construction du PLF à partir de 2012, soit 0,1 % en 2009, 1,7 % en 2010, 2,1 % en 2011, 1,7 % en 2012 et 1,75 % en 2013.

En outre, les annuités de la LPM, en structure 2008, ont été retraitées des transferts effectués lors de la construction des projets de loi de finances annuels, afin de permettre des comparaisons à structure identique. Depuis le début de la LPM en 2009, le principal changement de périmètre a été le transfert de la délégation à l'information et à la communication de la défense, ainsi que du service historique de la défense, du programme 167 de la mission

¹ Comme le précise le PAP du PLF 2013, « les études amont ont pour objectif de disposer de « briques technologiques matures » en cohérence avec les besoins des futurs systèmes d'armes » (p. 57).

² Le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense a été auditionné personnellement par votre rapporteur spécial François Trucy le 30 octobre 2012. Cette audition s'inscrivait également dans le cadre des travaux de la mission de contrôle sur les conséquences budgétaires de la réforme de la carte militaire, dont les conclusions figurent en annexe au présent rapport.

« Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » vers le programme 212 de la mission « Défense », à hauteur de 0,15 milliard d'euros.

Comme les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances l'avaient déjà observé les années précédentes, certaines dispositions de la LPM ne sont pas respectées pour la comparaison effectuée ci-après :

- d'une part, le ministère de la défense n'applique pas la disposition de la LPM selon laquelle les crédits qu'elle prévoit, exprimés en euros de 2008 et à périmètre de 2008, sont « *actualisé(s) chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances de l'année pour chacune des années considérées* » ; or, de manière récurrente, l'hypothèse d'inflation retenue chaque année par le ministère de la défense a été celle associée au projet de loi de finances (par exemple, pour 2009, l'hypothèse retenue est celle du projet de loi de finances, soit 2 %, et non celle retenue par la loi de finances, suite aux débats budgétaires : 1,5 %) ;

- d'autre part, le ministère de la défense considère que la LPM implique de majorer en loi de finances les crédits de paiement de 30 millions d'euros en 2010 et 60 millions d'euros à partir de 2011, prélevés sur la réserve de budgétisation prévue par la loi de programmation des finances publiques, afin de contribuer au financement des opérations extérieures (OPEX). Or, la LPM ne comprend aucune disposition de ce type¹.

Toutefois, ces deux effets – minoration des crédits de la mission « Défense » du fait de l'indice des prix retenu, et majoration des crédits pour le financement des OPEX – sont en pratique quasi-équivalents, et seront donc négligés pour l'analyse des crédits associés au PLF 2013.

Ils doivent cependant être mentionnés pour expliquer les **différences avec les données figurant dans la partie I du présent rapport pour l'ensemble de la LPM** : ainsi, les crédits du PLF 2013 en euros courants – tels qu'ils ressortent des données du PAP de la mission « Défense », annexé au présent projet de loi de finances – s'élèvent à 31,42 milliards d'euros, alors que les données du ministère de la défense ci-après les évaluent à 31,52 milliards d'euros. La différence (0,1 milliard d'euros) correspond exclusivement à l'évaluation des recettes exceptionnelles (1,38 milliard d'euros courants en 2013 ci-après, contre 1,27 milliard d'euros dans la partie I de ce rapport). L'inflation constatée, supérieure à la prévision du PLF, explique également que l'écart par rapport aux annuités de la LPM mesuré ci-après soit sensiblement inférieur aux données présentées dans le I ci-dessus.

¹ La LPM prévoit que, dans le cas des OPEX, « en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle », prévue par l'article 51 de la LOLF. La réserve de précaution n'a rien à voir avec la réserve de budgétisation, créée par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, et dont la fonction est d'abonder en loi de finances les crédits de certaines missions, par rapport aux plafonds fixés par la programmation triennale.

Comparaison entre les prévisions d'exécution de la mission « Défense » en 2012-2013 et la loi de programmation militaire

en Md€

	2012				2013			
	LPM	Prévision actualisée (1)			LPM	PLF 2013		
	Périmètre LPM et euros 2008	Périmètre et euros courants	Périmètre LPM et euros courants	Périmètre LPM et euros 2008	Périmètre LPM et euros 2008	Périmètre et euros courants	Périmètre LPM et euros courants	Périmètre LPM et euros 2008
Ressources	30,10	31,57	31,27	29,57	30,39	31,52	31,23	29,06
Crédits de paiement de la mission « Défense »	29,55	30,35	30,06	28,43	30,19	30,15	29,85	27,79
Ressources exceptionnelles (3)	0,54	1,22	1,22	1,13	0,20	1,38	1,38	1,26
Crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie »	-	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses	30,10	31,57	31,27	29,57	30,39	31,52	31,23	29,06
Equipements	16,04	16,36	16,36	15,46	16,53	16,33	16,35	15,21
<i>dont :</i>								
<i>dissuasion (3)</i>	3,28	3,47	3,44	3,25	3,36	3,49	3,40	3,17
<i>« entretien programmé des équipements et du personnel »</i>	2,82	2,94	2,84	2,69	2,80	3,08	2,96	2,75
<i>infrastructure (y compris logement familial)</i>	1,51	1,34	1,35	1,27	1,38	1,17	1,23	1,14
<i>études de défense hors dissuasion</i>	0,88	0,85	0,87	0,82	0,88	0,86	0,94	0,87
<i>grands programmes hors dissuasion (2)</i>	7,56	7,77	7,86	7,42	8,11	7,74	7,82	7,27
Fonctionnement et activité	14,05	15,21	14,92	14,11	13,87	15,19	14,88	13,85

(1) LFI 2012 y compris s'agissant de la prévision de dépenses par agrégat, la prévision d'exécution 2012 étant en cours de consolidation.

(2) Regroupe les programmes à effet majeur (PEM), les autres opérations d'armement (AOA, qui regroupent les programmes d'environnement et les équipements d'accompagnement du programme 146) et les équipements d'accompagnement (EAC) des autres programmes de la mission "Défense".

(3) Y compris Fonds de démantèlement sur 2012 et 2013 (inclus dans les Rex LPM sur ces deux annuités).

Source : ministère de la défense

2. Des dotations du PLF 2013 en repli de 1,3 milliard d'euros par rapport à l'annuité 2013 de la LPM

Si l'on compare le PLF 2013 au périmètre LPM (c'est-à-dire en euros 2008) et l'annuité 2013 prévue par la LPM, **les crédits de paiement de la mission « Défense » dans le PLF 2013** (soit 27,8 milliards d'euros) **sont inférieurs de 2,4 milliard d'euros à cette annuité 2013** (soit 30,2 milliards d'euros), comme détaillé dans le tableau de la page précédente.

Toutefois, les ressources exceptionnelles s'élèvent à 1,3 milliard d'euros dans le PLF 2013 (au périmètre LPM et en euros 2008), alors que l'annuité 2013 de la LPM ne prévoyait que 0,2 milliard d'euros de ressources exceptionnelles. Ce surcroît de recettes exceptionnelles, pour un montant de 1,1 milliard d'euros, compense à hauteur de près de la moitié le manque de crédits de paiement (soit 2,4 milliards d'euros), ramenant ainsi à **1,3 milliard d'euros le déficit de ressources dans le PLF 2013 par rapport à l'annuité 2013 de la LPM**.

Les dépenses sont donc minorées à due concurrence de 1,3 milliard d'euros (en euros 2008). Comme cela a été analysé plus haut pour l'ensemble de la période 2009-2014 de la loi de programmation militaire, **ce sont les grands programmes d'équipement dont les crédits sont le plus fortement révisés à la baisse dans le PLF 2013** : leurs dotations ne s'élèvent qu'à 7,27 milliards d'euros (en valeur 2008), **en repli de 0,84 milliard d'euros** par rapport à l'annuité 2012 de la LPM (soit 8,11 milliards d'euros).

B. UNE ÉVOLUTION DES EMPLOIS REFLÉTANT LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA LPM

1. Précisions méthodologiques sur la notion de plafond d'emplois

L'article 6 de la LPM 2009-2014 définit la politique d'effectifs par **deux dispositions dont la compatibilité ne va pas nécessairement de soi** en pratique :

- des réductions d'effectifs, définies par rapport à l'année précédente en équivalents temps plein (ETP), notion dont on rappelle qu'elle correspond aux effectifs « physiques » à la mi-année ;

- des plafonds d'emplois, notion budgétaire définie en équivalents temps plein travaillé (EPTP), c'est-à-dire en ETP corrigés en fonction de leur présence effective sur l'année, définis en niveau.

Le tableau ci-après indique les hypothèses retenues pour mettre ces deux notions en cohérence.

La notion de plafond d'emplois doit être retenue en priorité, dans la mesure où elle permet davantage des comparaisons d'une année sur l'autre.

2. Une sous-exécution chronique des plafonds d'emplois à hauteur de plus de 4 000 ETPT

Comme le montre également le tableau ci-après, il est prévu une réduction des effectifs à hauteur de 53 310 ETPT sur la période 2008-2016, essentiellement concentrée sur la durée initiale de la LPM (2009-2014).

Le plafond d'emplois doit ainsi être abaissé de 314 200 ETPT en 2009 à 276 000 ETPT en 2014, soit une baisse de 38 200 ETPT (ou 12 % des effectifs du plafond d'emplois en 2009).

L'année 2013 poursuit la mise en œuvre de la diminution du format des armées, avec une diminution du plafond d'emplois des programmes de la mission « Défense » de 7 162 postes à périmètre constant.

Si les plafonds fixés par les lois de finances se conforment globalement à la LPM (malgré des écarts annuels de l'ordre de 200 à 500 ETPT au-dessus du plafond de la LPM), **ces plafonds sont sous-exécutés de manière chronique, à hauteur d'environ 4 500 ETPT (4 197 en 2010, 4 775 en 2011 et 4 480 en 2012).**

Manifestement, cette sous-exécution intervient **à périmètre constant**, hors transfert (opéré en 2009) de la délégation à l'information et à la communication de la défense, ainsi que du service historique de la défense, de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » vers la mission « Défense ».

Cette sous-exécution s'accompagne du fait que **la déflation des effectifs a été plus rapide que prévu en 2008** (à périmètre courant, 7 842 ETPT ont été supprimés en exécution, alors que la LFI et la LPM prévoyaient une diminution de seulement 4 852 ETPT, soit un différentiel de 2 990 ETPT).

Mais il peut également s'agir d'un phénomène structurel plus ancien, sur lequel vos rapporteurs spéciaux ne disposent pas de l'ensemble des éléments d'explication nécessaires.

Plusieurs critères peuvent intervenir, comme le taux de non-renouvellement des contrats d'engagement, les difficultés éventuelles de reclassement et des décalages entre les prévisions de départs en retraite et les départs effectifs.

Il n'apparaît toutefois pas d'écart entre les prévisions et les réalisations de reclassement mesurées par l'indicateur n° 1 associé à l'objectif n° 5 du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », et qui vise à « Améliorer l'accès à l'emploi en maîtrisant les coûts ».

Les suppressions d'effectifs prévues par la loi de programmation militaire : mises en cohérence des chiffres en ETP et en ETPT figurant à l'article 4 de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014

(mission « Défense », à périmètre 2008)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	2009-2014
	4 852	7 999	7 926	7 577	7 462	7 462	7 462	2 570		53 310	45 888
+ Effet report n-1		2 426	4 000	3 963	3 789	3 731	3 731	3 731	1 285		
- Effet report n+1	- 2 426	- 4 000	- 3 963	- 3 789	- 3 731	- 3 731	- 3 731	-1 285			
Suppressions d'ETPT en résultant	2 426	6 426	7 963	7 752	7 520	7 462	7 462	5 016	1 285	53 310	30 697
Plafonds d'emplois en ETPT (chiffres figurant dans la LPM)	320 612	314 200	306 200	298 500	291 000	283 500	276 000				
Plafonds en LFI (2009, 2010, 2011, 2012), et nouvelle programmation (2013 et 2014)	320 612	314 670	306 564	299 006	291 611	283 735	276 253				
Exécution (1)	316 381	309 848	302 367	294 231	287 131						
Sous-exécution par rapport à la LFI	4 231	4 822	4 197	4 775	4 480						

ETP : équivalent temps plein (emploi corrigé pour prendre en compte sa durée hebdomadaire). Défini à un moment précis. ETPT : équivalent temps plein travaillé (ETP corrigé pour prendre en compte la durée de présence de la personne sur l'année). Défini en moyenne annuelle.

Explication : les suppressions d'emplois en ETP sont définies à mi-année. Une suppression de N ETP une année n signifie donc que les ETP diminuent de N entre le 1^{er} juillet de l'année $n-1$ et le 1^{er} juillet de l'année n . Si on suppose que la diminution est linéaire, cela signifie que l'emploi (défini en ETPT) diminue de N/2 l'année $n-1$ puis N/2 l'année n .

(1) Pour 2012, il s'agit de l'exécution prévisionnelle actualisée au 30 juin.

Sources : ministère de la défense et rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 (commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIII^e législature, 8 avril 2009)

Lors de l'examen des crédits de la mission « Défense » dans le cadre du projet de loi de règlement pour 2011, vos rapporteurs spéciaux avaient déjà fait part de leurs interrogations à ce sujet, qui rejoignaient celles de la Cour des comptes et des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Ils avaient déploré le **manque d'outils disponibles pour effectuer des calculs fiables** :

« Comme l'observe le CBCM dans son rapport annuel 2011, l'objectif fixé par la loi de programmation militaire (LPM) de diminution de 8 250 ETP au ministère de la défense n'a pas été atteint, puisque seulement 7 946 ETP ont été supprimés (hors transferts).

« Cependant, l'objectif de déflation des effectifs sur les quatre derniers exercices est dépassé, puisqu'il s'est établi à 31 131 pour une cible de 29 800 suppressions.

« La sous-réalisation chronique du plafond d'emplois traduit donc, à moyen terme, une diminution des effectifs plus rapide que prévu, sous une réserve – de taille – ainsi libellée par le CBCM : « ces chiffres doivent être pris avec prudence compte tenu des problèmes liés à la base de départ du calcul »¹ »².

Toujours sans réponse, la question d'une sous-réalisation chronique du plafond d'emplois devra être posée dans le cadre des travaux du Livre blanc et de la prochaine LPM.

Elle est par ailleurs corrélée à l'attractivité de la carrière militaire, et constitue l'un des enjeux ayant motivé la demande à la Cour des comptes d'une enquête, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les primes et indemnités du ministère de la défense.

C. UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE SUR LE MAINTIEN DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES ET DES ACTIVITÉS D'ENTRAÎNEMENT

1. Le maintien des capacités opérationnelles : une nouvelle dégradation prévue en 2013

La capacité de projection de l'armée de terre est l'une des composantes de l'indicateur 178-5.1 « Capacité des armées à intervenir dans

¹ Rapport annuel du CBCM près le ministère de la défense et des anciens combattants relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle pour l'année 2011. Citation p. 27.

² Sénat, rapport n° 658, tome II (2011-2012). Analyse de la mission « Défense » par vos rapporteurs spéciaux.

une situation mettant en jeu la sécurité de la France », retenu comme l'un des quatre « indicateurs principaux »¹ de la mission « Défense ».

Dans leur rapport sur la loi de règlement 2008, les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances écrivaient : « *S'il fallait retenir un seul indicateur de la mission « Défense », ce serait probablement celui relatif aux capacités de projection de l'armée de terre, dont dépend directement l'impact opérationnel global* ».

Cet objectif consiste à **pouvoir projeter 30 000 combattants pendant un an sans relève après un préavis de six mois.**

Or, la loi de finances pour 2011 avait prévu que **cet objectif, auparavant atteint à 100 %**, ne le serait plus qu'à 95 % en 2011 et 90 % en 2013. Cette évolution défavorable avait été expliquée dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Défense » par une précision laconique, mais révélatrice des conséquences du non-respect de la LPM : « *Les prévisions tiennent compte des contraintes budgétaires de la période* ».

Dans la loi de finances initiale pour 2012, la prévision actualisée 2011, la prévision 2012 et la cible 2013 ont **abaissé à nouveau l'atteinte de cet objectif, à seulement 82,5 %**.

Dans le PLF 2013, la prévision actualisée 2012 et la prévision 2013 ont enfin **réduit cet objectif à seulement 80 %**, avec cette nouvelle explication, proche de celle de l'an dernier, mais faisant le constat d'une « *dégradation* » « *durable* » :

« *Le contrat 30 000 hommes est durablement dégradé, non en raison de problèmes d'effectifs ou de dotation en équipements, mais en raison de facteurs exogènes à l'armée de terre : les capacités de production des industriels, actuelles et à court terme, ne pourraient pas assurer la mise à niveau, la maintenance et le ravitaillement sur la durée d'un an prévue au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* ».

Les difficultés ne portent donc pas tant sur la projection de 30 000 hommes, que sur la capacité à les équiper ainsi qu'à assurer la maintenance et le ravitaillement de nos forces.

Les capacités de production des industriels dépendent, notamment, des commandes de l'Etat dans le cadre des grands programmes d'équipement, dont il a été observé qu'ils ont été fortement impactés par les évolutions budgétaires.

Le maintien de la capacité de projection opérationnelle est pourtant l'une des priorités fixées à l'horizon 2020, qui figure au Livre

¹ Les autres « indicateurs principaux » sont l'indicateur 212-1.1 « Taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées », l'indicateur 146-1.1 « Taux de réalisation des équipements » et l'indicateur 146-2.2 « Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales ».

blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, et **sur lequel le nouveau Livre blanc devra se prononcer.**

2. Le niveau de réalisation des activités et de l'entraînement

Reflétant la qualification opérationnelle des forces, notamment en cas d'intervention dans un cadre multilatéral, l'indicateur 6.1 mesure le « *niveau de réalisation des activités et de l'entraînement* ». Son évolution récente, en-dessous des objectifs de la LPM, reflète les **tensions résultant de la projection sur les théâtres extérieurs.**

Les résultats doivent être interprétés avec précaution, en raison des difficultés à séparer les activités opérationnelles et l'entraînement.

Dans l'armée de terre, la cible du nombre de jours d'activité par homme (JPAO) s'établit à 120 en 2015, révisée à la baisse par rapport à l'objectif de la LPM (150) en raison du contexte opérationnel. Si les réalisations 2010 et 2011 ont été proches de l'objectif (avec, respectivement, 119 et 117 JPAO), la prévision pour l'année 2012 n'atteint que 111 JPAO et la prévision 2013 s'élève à 105 JPAO. Le PAP annexé au PLF 2013 invoque le « faible niveau de disponibilité des matériels en métropole, au bénéfice des équipements déployés en opération », tout en observant que « *l'amélioration de la disponibilité technique des équipements redéployés des théâtres d'opération devrait permettre une meilleure préparation opérationnelle d'ici deux ans* », ce qui rend par ailleurs compte du décalage entre le rapatriement des troupes et des équipements.

Pour la marine, l'objectif LPM – repris dans la cible 2015 – est de 100 jours de mer par bâtiment (ce nombre étant porté à 110 jours pour les grands bâtiments). La prévision 2013 (88 jours de mer, et 97 jours de mer pour les grands bâtiments) est en net recul par rapport à la réalisation (respectivement, 92 et 107 jours de mer), et inférieure de plus de 12 % à la cible de la LPM. Comme toujours très détaillé s'agissant de la présentation des objectifs et des indicateurs de performance, le PAP 2013 observe : « *Malgré une hausse significative des crédits budgétaires en 2012 et 2013, le potentiel d'activité n'a pas pu être amélioré compte tenu d'un **accroissement** encore plus **dynamique de la dépense de maintien en condition opérationnelle** du matériel. Le surcroît d'activité en 2011 généré par l'opération Harmattan en Libye nécessite de concentrer l'activité en 2012 sur la régénération organique des bâtiments. En conséquence, les prévisions 2012 et 2013 constituent un socle nécessaire à la régénération des savoir-faire prioritaires et à la réalisation des opérations* »¹.

¹ Source : PAP annexé au PLF 2013. Les éléments soulignés le sont par vos rapporteurs spéciaux.

Dans l'armée de l'air, les cibles 2015 sont de 180 heures de vol pour les pilotes de chasse et de 400 heures pour les pilotes de transport. Les données en réalisation 2011 sont globalement en-dessous de ces niveaux (au-dessus pour les pilotes de chasse : 190 heures, en-dessous pour les pilotes de transport : 320 heures). Les prévisions 2012 et 2013 ne s'établissent, respectivement, qu'à 165 et 160 heures de vol pour les pilotes de chasse, et 265 et 260 heures pour les pilotes de transport. Le PAP 2013 est explicite sur « *l'insuffisance d'activité des équipages chasse due au manque de disponibilité des matériels* », entraînant « *un allongement de la phase de régénération des équipages (difficultés de formation pour les jeunes équipages en unité de combat et d'entretien de compétence pour les équipages expérimentés)*. De ce fait, la mise en sommeil de certains savoir-faire pourrait être envisagée ». Le format et la disponibilité de la flotte sont également des critères déterminants. Comme l'explique encore le PAP 2013, « *le faible niveau d'activité des équipages de transport tactique en 2012 s'explique par un format et une disponibilité de la flotte restés insuffisants, malgré la livraison des nouveaux CASA¹ pour lesquels des défauts techniques ont été constatés à leur réception. En 2013, l'arrivée des premiers A400M amorcera le début du redressement de la situation de cette flotte. Toutefois, malgré sa progression, le budget consacré à l'entretien programmé des matériels ne permettra pas d'assurer le niveau d'activité initialement prévu pour le reste de la flotte de transport tactique* »².

D. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT »

1. Un compte d'affectation spéciale retraçant des ressources exceptionnelles

L'article 54 de la loi de finances pour 2009³ a créé le compte d'affectation spéciale « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** ».

Comme les années passées, vos rapporteurs spéciaux déplorent l'absence d'objectifs et d'indicateurs de performance associés aux programmes de la mission, ce qui n'est pas conforme à la LOLF.

Les recettes de ce compte sont 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* ».

¹ Airbus militaire CN-235.

² PAP annexé au PLF 2013. Les éléments soulignés le sont par vos rapporteurs spéciaux.

³ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

« (...) 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.

L'ouverture du compte d'affectation spéciale a répondu à la volonté d'inscrire la gestion des fréquences hertziennes dans une stratégie patrimoniale de valorisation de biens immatériels par le versement de redevances pour l'utilisation de fréquences libérées par l'Etat.

En effet, **grâce au basculement de la télévision analogique vers le numérique, une partie du spectre radioélectrique a pu être libérée et redistribuée**. En France, l'arrêt complet de la télévision analogique est intervenu fin 2011.

En pratique, le CAS est demeuré inopérant, faute du lancement de procédures de mise sur le marché, en 2009 et en 2010.

Depuis 2011, la cession de fréquences du ministère de la défense a permis la perception de recettes sur le CAS, retracées au programme 762 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien ».

2. Le programme 761 « Désendettement de l'Etat »

Comme les années précédentes, le programme 761 « Désendettement de l'Etat » n'est pas doté dans le présent projet de loi de finances.

Pour les ministères autres que celui de la défense, les ressources provenant de la cession de fréquences contribuent, à hauteur de 15 % de leur montant, au désendettement de l'Etat, tandis que le ministère affectataire de la fréquence libérée perçoit le solde (85 %).

Le ministère de la défense dispose, pour sa part, de la totalité du produit de la cession de fréquences, ce qui explique l'absence de dotation de ce programme, dans la mesure où les seules cessions réalisées à ce jour ont concerné la défense nationale.

3. Le programme 762 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques »

Les opérations de cessions de fréquences du ministère de la défense, inscrites au programme 762, ont été décrites plus haut, parmi les ressources exceptionnelles¹.

L'intitulé de ce programme est modifié par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, afin de prendre en compte les opérations d'investissement portant sur l'interception et le traitement des émissions électromagnétiques, figurant dans l'action 2 du programme.

Compte tenu de la perception tardive des recettes issues des cessions réalisées en septembre 2011 et au premier semestre 2012 (*cf. supra*), **la majeure partie des crédits provenant des cessions a été reportée** : sur 2,256 milliards d'euros de crédits, 89 millions d'euros seulement ont été consommés en 2011. Les prévisions de consommation de crédits s'élèvent à 1,1 milliard d'euros en 2012 et 1,067 milliard d'euros en 2013.

Ces reports ont été préjudiciables au ministère de la défense, puisqu'ils ont conduit à des annulations de crédits plus importantes que pour les ministères civils² lors de la première loi de finances rectificative de mars 2012³.

4. Le programme 763 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau de télécommunications du ministère de l'intérieur »

La création de ce nouveau programme dans le présent projet de loi de finances résulte des dispositions de l'article 34 du PLF 2013, examiné par votre rapporteur général dans le cadre du tome II de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2013.

Cet article 34 vise à faciliter **l'utilisation du CAS, pour la première fois, par d'autres ministères** que le ministère de la défense, ce qu'il convient de saluer. En l'occurrence, il s'agirait d'opérations qui seraient conduites par **le ministère de l'intérieur**, après que l'Etat sera devenu, le 1^{er} janvier 2013, propriétaire du réseau Automatisation des Communications Radiophoniques Opérationnelles de Police (ACROPOL), qui est l'actuel réseau de communications radio de la police nationale depuis 1994.

Il est attendu **90 millions d'euros** de recettes nouvelles, qui seraient affectés à la modernisation des systèmes d'information et de communication

¹ Cf. *supra*, paragraphe I B 2.

² La mission « Défense » a supporté plus d'un quart (soit 321,6 millions d'euros) des annulations de crédits (à hauteur de 1,2 milliard d'euros).

³ Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

de la police nationale (pour 50 millions d'euros), de la gendarmerie nationale (à hauteur de 30 millions d'euros) et de l'administration centrale et territoriale du ministère de l'intérieur (pour 10 millions d'euros). Ces ressources sont retracées sur chacune des actions correspondantes du programme 763. Les opérations qu'elles financent sont décrites par nos collègues Michèle André et Jean-Vincent Placé, respectivement rapporteurs spéciaux de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et de la mission « Sécurité », dans l'analyse du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et les programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police nationale » de la mission « Sécurité ».

Dans son rapport spécial, notre collègue Jean-Vincent Placé observe que ces ressources nouvelles comblent opportunément des recettes nécessaires pour assurer le financement de dépenses de fonctionnement :

« Toutefois, une autre raison explique la contraction des crédits de fonctionnement du programme [« Police nationale »] en 2013. En effet, les dépenses de fonctionnement, de maintenance et de mise à niveau de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) s'élèvent à 42,8 millions d'euros. Or, cette charge sera désormais inscrites sur le programme 763 créé au sein du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'Etat ». Elle ne pèse donc plus sur les crédits de fonctionnement de la police nationale ».

III. LES PERSPECTIVES DE LA PROCHAINE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

A. ENVISAGER L'ARMÉE FRANÇAISE À L'HORIZON 2020

1. Un écart croissant par rapport aux objectifs de dépenses à l'horizon 2020 fixé par l'actuel Livre blanc

Les perspectives financières et physiques de la mission « Défense » à l'horizon 2020, terme fixé par l'actuel Livre blanc, ne correspondent plus à la trajectoire actuelle des dépenses militaires.

En effet, actuellement le Livre blanc prévoit, de 2012 à 2020, une augmentation des moyens du ministère de la défense de 1 % par an en volume. En revanche, la programmation révisée des dépenses militaires suppose aujourd'hui une quasi-stabilité, suivant le principe d'un « gel » en valeur des crédits de paiement des missions du budget général. Ces règles correspondent à l'application des normes de dépense « zéro valeur » et « zéro volume »¹, que le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017 propose de continuer à appliquer.

Trois simulations ont été effectuées, en euros à la valeur de 2008, suivant la norme de limitation des dépenses budgétaires qui pourrait être retenue après la fin de la LPFP :

- dans une première hypothèse (scénario A1), la mission « Défense » continuerait à se voir appliquer, après 2014, la règle actuelle du « zéro volume » ;

- dans une seconde hypothèse (scénario A2), la norme de dépenses appliquée serait celle du « zéro valeur », comme pour les autres missions du budget général de l'Etat ;

- la troisième hypothèse (scénario A3) est une variante du scénario A1, dans laquelle la norme du « zéro volume » s'appliquerait, toujours à compter de 2014, pour les CP de 2013.

Par rapport à l'hypothèse du Livre blanc, chacun de ces trois scénarios impliquerait, en 2020, des écarts importants² :

- dans l'hypothèse du maintien du « zéro volume », un manque à gagner de 4 milliards d'euros pour la seule année 2020, et s'élevant à **21 milliards d'euros en cumul sur la période 2009-2020** ;

¹ La norme « zéro volume » englobe les dépenses de l'Etat au sens large. Le projet de loi de programmation pour la période 2012-2017 prévoit que ces dépenses totales ne progressent pas, à périmètre constant, plus vite que l'inflation.

Au sein de ces dépenses « élargies », les dépenses hors charge de la dette et hors dépenses de pension (sur lesquelles le Gouvernement n'a qu'une marge de manœuvre limitée) sont stabilisées en valeur. Il s'agit de la norme « zéro valeur ».

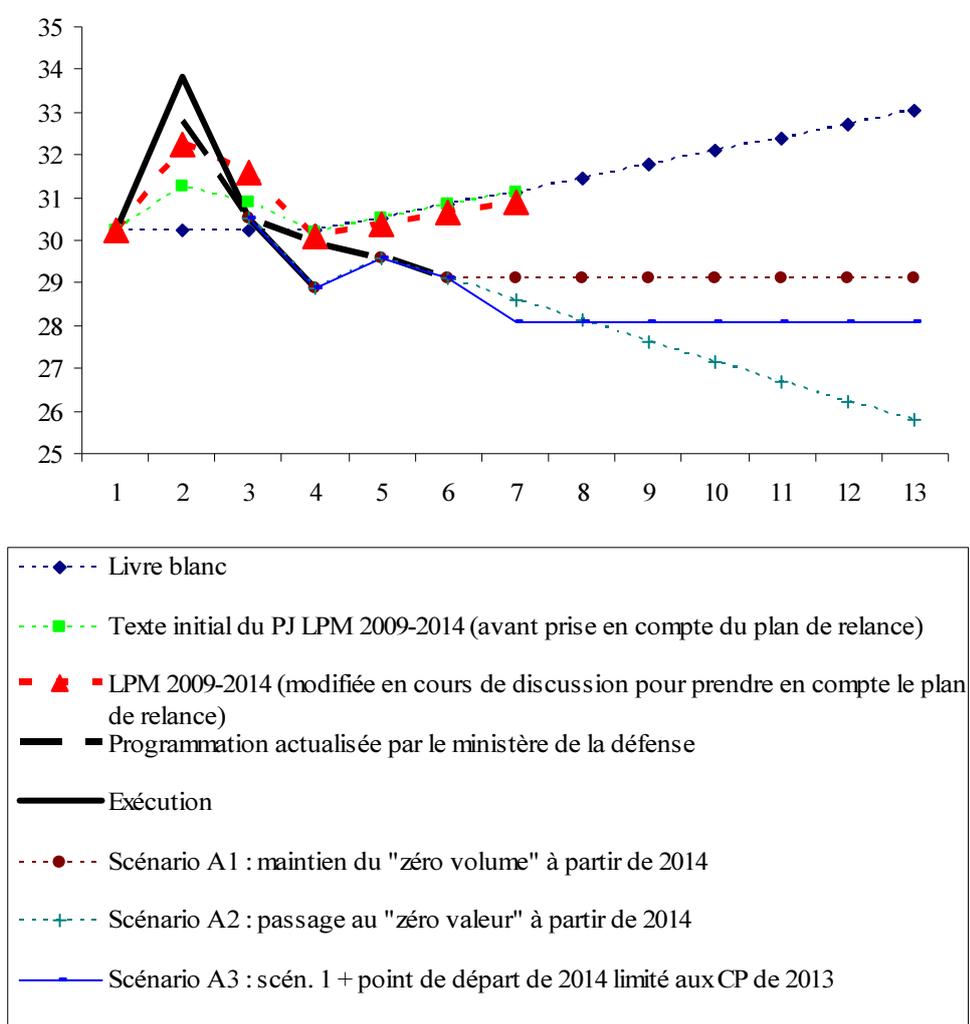
² Ces calculs sont détaillés en annexe (II) au présent rapport.

- dans le cas d'un **passage à la norme « zéro valeur »**, un décalage atteignant 7 milliards d'euros en 2020, et **35 milliards d'euros** sur l'ensemble de la période 2009-2020 ;

- dans le scénario intermédiaire A3, un déficit de 5 milliards d'euros en 2020 et s'élevant à 28 milliards d'euros au cours de la période 2009-2020.

**Les perspectives d'évolution des moyens de la mission « Défense »,
en supposant que la programmation révisée (2011-2013) est respectée**

(en milliards d'euros de 2008 et à périmètre 2008 hors pensions)



NB : les scénarios A1 à A3 sont des scénarios de la commission des finances.

Sources : textes mentionnés, ministère de la défense, scénarios de la commission des finances

Or, compte tenu de leur évolution spontanée, **une augmentation des dépenses de défense de 1 % par an en volume au cours des dix prochaines années permettrait seulement à la France de préserver une armée proche de son format actuel.**

En effet, la mission « Défense » comprend deux types de dépenses :

- **à hauteur d'environ les deux tiers de ses dotations, des dépenses d'équipement et de maintien en condition opérationnelle des matériels, par nature plus dynamiques que l'inflation.** Tel est tout d'abord le cas à niveau technologique constant. En effet, les contrats d'armement sont généralement indexés sur les salaires et, dans une moindre mesure, les prix des matières premières¹. Il en découle que les prix des équipements militaires tendent à augmenter à la même vitesse que les salaires, dont la masse augmente comme le PIB, soit 1,5 % par an en volume, pour une hausse « effective » (corrigée du vieillissement de la population, qui modifie la pyramide des âges) que l'on peut évaluer à environ 1 % par an. Il faut également prendre en compte sur le long terme le fait que le prix des matériels de défense tend à s'accroître alors que leur contenu technologique progresse. On cite souvent à cet égard l'exemple des avions de combat, dont le coût en monnaie courante est à peu près multiplié par dix à chaque génération. **Maintenir le format actuel de l'armée française tout en l'équipant des matériels les plus modernes pourrait donc exiger une croissance des dépenses d'équipement proche de celle du PIB.** A l'horizon 2020 cependant, le niveau technologique sera à peu près le même qu'aujourd'hui. On peut donc considérer que d'ici là le prix des matériels militaires tendra spontanément à augmenter d'environ 1 point de plus que l'inflation ;

- ensuite, les dépenses de la mission « Défense » correspondent, pour un tiers, au fonctionnement et à l'activité, c'est-à-dire en quasi-totalité à la **masse salariale hors pensions**. Le glissement vieillesse-technicité (GVT) de la mission « Défense » étant à peu près nul (ce qui est normal, l'armée maintenant par nature sa pyramide des âges à peu près inchangée, contrairement aux autres administrations), **à effectifs constants ces dépenses tendent à augmenter à la même vitesse que le point d'indice de la fonction publique**, aujourd'hui gelé. Cependant **sur le long terme** (qui est celui retenu à l'horizon 2020) la rémunération des militaires, déjà inférieure à celle de pays comparables (comme le Royaume-Uni), devrait augmenter à la même vitesse que les salaires du secteur privé, par des mesures générales d'évolution du point d'indice et/ou des mesures catégorielles, spécifiques aux militaires. Par analogie avec le raisonnement précédent, on peut donc là encore considérer que la tendance spontanée d'évolution des dépenses de personnel sera de l'ordre d'un point de plus que l'inflation.

Au total, il est donc cohérent de penser que, **d'ici 2020, une croissance des dépenses de la mission « Défense » de 1 % par an permettrait de maintenir le niveau actuel de personnels et d'équipement.**

¹ *Tel est ce qui ressort du rapport 2007 du comité des prix de revient des programmes d'armement. Les prix des programmes d'armement sont généralement actualisés de manière infra-annuelle.*

2. Vers une révision de l'objectif de dépense de l'actuel Livre blanc

Ce constat requiert d'**approfondir la question du format de nos forces de défense et des objectifs qui leur sont assignés, au regard du futur Livre blanc, dans le contexte budgétaire contraint** qui marquera les débuts de la prochaine loi de programmation militaire (LPM).

L'effort de défense devra être apprécié au regard des menaces qui pèsent sur notre sécurité nationale, mais aussi dans une démarche comparative : comme il a été montré dans la première partie (I) du présent rapport, tous les grands pays industrialisés sont actuellement engagés dans une diminution de leurs dépenses militaires.

L'intérêt du futur Livre blanc sera de **fixer des perspectives dépassant l'horizon immédiat des prochains exercices budgétaires**, afin de s'inscrire dans un cadre pluriannuel qui permettra, lorsque la conjoncture économique se sera améliorée, de renouer avec le rythme tendanciel de progression des dépenses militaires en particulier, et des dépenses publiques en général.

3. Des priorités préservées pour l'essentiel en 2013, s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle de renouvellement des équipements

Comme cela a été analysé ci-dessus dans l'étude de la programmation pluriannuelle fixée par la LPM¹, les restrictions budgétaires ont d'ores et déjà conduit à reporter sur la période 2015-2020 certains programmes d'équipement.

Au regard des échéanciers de livraison, les programmes les plus menacés pourraient concerner, par ordre décroissant :

- les hélicoptères NH 90 ;
- les véhicules blindés multirôles (VBMR) ;
- les avions de transport MRTT.

Par ailleurs, il serait souhaitable que la France lance sa propre filière de drones tactiques, qui remplaceraient les drones tactiques intermédiaires actuellement en service dans l'armée de terre. Enfin, une urgence se dessine concernant les programmes de sous-marins nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda et d'avions de transport A400M.

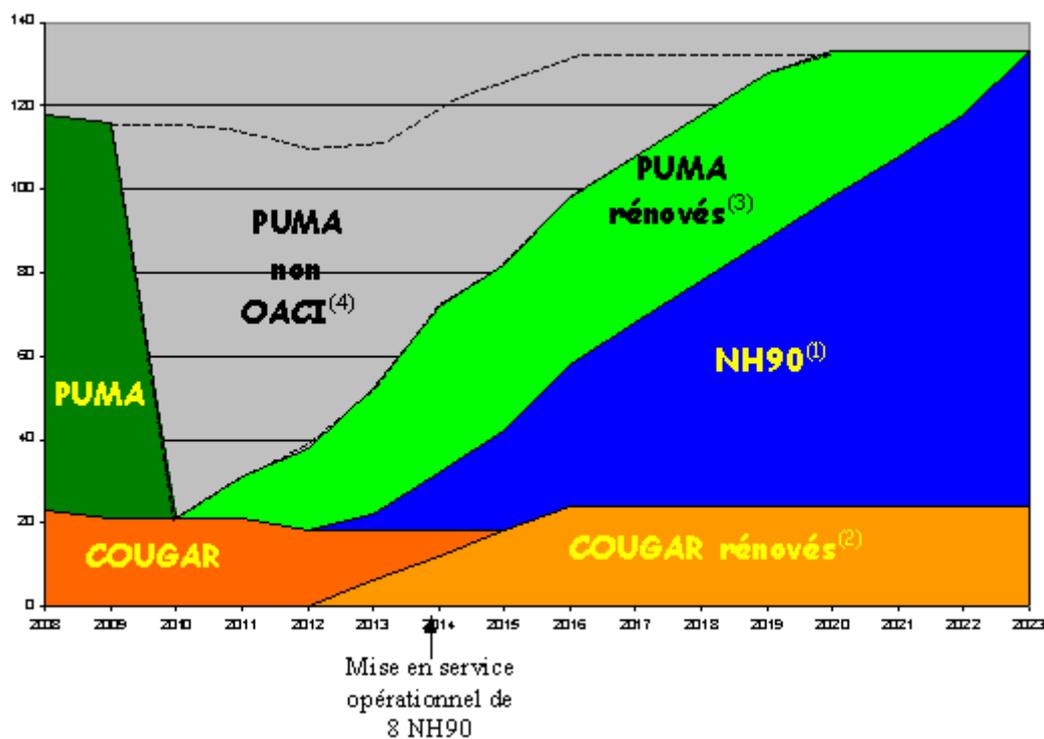
a) Le renouvellement en cours de la flotte d'hélicoptères

Une révision à la baisse des cibles de NH 90 et de VBMR remettrait en cause l'objectif de capacité de projection de l'armée de terre dans les

¹ Cf. supra, *paragraphe I C 3.*

OPEX. Or, il existe déjà une rupture capacitaire en matière d'hélicoptères de transport, comme l'ont souligné nos collègues députés Alain Marty, Michel Sordi et Jean-Claude Viollet dans un rapport d'information de 2008¹ sur l'aéromobilité. Ce rapport a montré la nécessité que les hélicoptères NH 90 prennent la relève des hélicoptères de transport PUMA, pour maintenir en 2023 la flotte d'appareil à son niveau numérique de 2008, comme le montre le graphique ci-après.

Le « trou capacitaire » en matière d'hélicoptères de transport, selon un rapport d'information de l'Assemblée nationale



- (1) Cette prévision intègre la commande de 12 appareils en 2007, complétée par celle de 22 hélicoptères en 2008, soit une commande totale de 34 appareils.
- (2) La rénovation des Cougar a été notifiée en décembre 2007.
- (3) La rénovation des Puma n'est pas contractualisée ni budgétée en 2008.
- (4) OACI : organisation de l'aviation civile internationale.

Source : Alain Marty, Michel Sordi et Jean-Claude Viollet, rapport d'information n° 666 (XIII^{ème} législature), commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 30 janvier 2008

Dans ce contexte, il y a tout lieu de se féliciter que **les livraisons des hélicoptères NH 90** aient été considérées comme **prioritaires en 2013**, les reports ayant dû être opérés sur d'autres programmes d'équipement.

¹ Commission de la défense nationale et des forces armées, rapport d'information n° 666 (XIII^{ème} législature), 30 janvier 2008.

Après la livraison en 2012 de 4 hélicoptères NH 90 utilisés par l'armée de terre pour le transport tactique (version TTH) et de 2 autres appareils en version navale (NFH), le programme de livraisons 2013 comporte 8 NH 90 (TTH) et 4 NH 90 (NFH).

L'armée de terre disposera fin 2013 de 14 appareils, en vue d'une formation des équipages à compter du second trimestre 2013. Le prix unitaire d'un NH 90 (version TTH) s'élève à 28,6 millions d'euros.

b) Les nouveaux blindés

S'agissant des blindés, le véhicule blindé multirôle (VBMR) doit remplacer les véhicules de l'avant blindés (VAB), âgés d'une quarantaine d'années en moyenne, et qui constituent aujourd'hui le principal blindé léger de l'armée de terre.

En effet, le blindage de niveau 2 des VAB offre une protection insuffisante face aux engins explosifs improvisés, et même aux tirs d'AK-47 Kalachnikov à courte portée.

Après l'attribution de deux plans d'études amont à RTD et à NEXTER, le marché de développement-réalisation doit à présent être contractualisé au plus tard en milieu d'année 2014. La cible en matière de commandes est de 2 326 VBMR (dont 1 968 de la classe 20 tonnes). Les premières livraisons sont attendues en 2017 pour une mise en service opérationnel en 2018. Les livraisons s'échelonnent ensuite jusqu'en 2026. **Le maintien du calendrier de ce projet d'envergure - le coût unitaire visé de ce véhicule est de l'ordre du million d'euros – devra être l'une des priorités de la prochaine loi de programmation militaire.**

c) L'avion ravitailleur et de transport MRTT : une priorité pour la prochaine LPM

S'agissant du programme MRTT¹, les réponses au questionnaire budgétaire sur le PLF 2013 ont maintenu la cible à l'horizon 2020, prévoyant la livraison de 7 unités avant cette date, et de 7 autres unités après 2020. Le nombre de ravitailleurs en service devrait donc demeurer inchangé (14), étant donné que les MRTT remplaceront aussi à terme les 5 Airbus de transport stratégique.

Ce renouvellement devient urgent, alors que les avions ravitailleurs actuels sont âgés, en moyenne, de plus de 48 ans.

Un marché de définition et de levée de risques a été notifié le 30 décembre 2011 à Airbus Military France. Les résultats doivent permettre d'élaborer le dossier de consultation pour le marché d'acquisition à l'horizon de la fin d'année 2012, permettant que la commande des 14 appareils intervienne en 2013.

¹ Correspondant à des avions devant servir à la fois au transport stratégique et, grâce à leurs importants réservoirs, au ravitaillement en vol.

d) Vers un programme de production de drones tactiques

Dans le cadre de la nouvelle LPM, **il serait logique que la France, à l'instar de tous les grands pays industrialisés, produise des drones.** Les sommes en jeu, se chiffrant en centaines de millions d'euros, sont relativement modestes, au regard de l'efficacité opérationnelle de ces avions sans pilote.

Un tel choix permettrait d'éviter une rupture capacitaire, l'acquisition de nouveaux drones devant assurer la jonction avec les drones de la génération suivante, prévus à l'horizon 2020.

Dans ce cadre, une étude conjointe franco-britannique est en cours afin d'évaluer la faisabilité et l'intérêt d'une coopération sur les drones tactiques, dans le cadre du traité de Lancaster House, confirmée lors du sommet franco-britannique du 17 février 2012. Cette étude se traduit notamment par l'évaluation par la France du système britannique Watchkeeper, qui constitue l'une des options possibles pour la fabrication de drones tactiques.

e) Le programme Barracuda

Les sous-marins d'attaque nucléaire (SNA) participent à la fonction de dissuasion, d'intervention et de renseignement. Le coût total du programme s'élève à 9,6 milliards d'euros.

Les Barracuda remplacent les SNA actuels âgés de plus de vingt ans. Alors que trois SNA Barracuda ont été commandés jusqu'en juin 2011, la commande prévue en 2013 dans le présent projet de loi de finances a été décalée en 2014, retardant d'autant l'entrée en service.

f) L'avion A400M

Signé en mai 2003, le programme concernant l'avion A400M a été plusieurs fois décalé, et la première livraison était ainsi attendue en mars 2013, au lieu d'octobre 2009 dans le calendrier initial. Des problèmes de moteur ont temporairement interrompu la phase de qualification de l'appareil, qui doit reprendre en fin d'année 2012, reportant à nouveau la livraison des deux premiers appareils pour la France, aujourd'hui prévue en mai et en juillet 2013.

B. QUELQUES RECOMMANDATIONS FINALES EN VUE DE LA PRÉPARATION DU RENDEZ-VOUS DE 2013

La LPM 2009-2014 prévoit sa révision au bout de quatre ans, c'est-à-dire **en 2012. Une nouvelle loi de programmation**, de six ans mais elle aussi révisable au bout de quatre ans, devrait ainsi couvrir **la période 2013-2018**, en vue d'une discussion parlementaire en 2013.

Au regard des aléas financiers et opérationnels détaillés ci-dessus, l'échéance de 2013 constitue un rendez-vous essentiel, qui doit être préparé en tenant compte de l'héritage du précédent Gouvernement.

Votre rapporteur spécial Yves Krattinger a ainsi souhaité analyser plusieurs autres thèmes qui devront être abordés ou réexaminés, lors de la révision de la LPM l'an prochain. En effet, le projet de loi de finances pour 2013 correspond à **un budget de transition**, qui ne présage pas des choix qui seront décidés dans le cadre de la prochaine LPM.

1. Un nouvel équilibre à garantir devant consacrer au moins 1,5 % du PIB à la défense nationale

Le maintien des capacités opérationnelles devra servir de fil directeur à l'évaluation des effectifs nécessaires et des principaux programmes d'équipement, alors que l'application de la RGPP au ministère de la défense n'a permis aucune étude d'impact sérieuse des conséquences militaires, économiques et sociales d'une restructuration d'ampleur.

S'agissant des grands programmes d'équipement qui, hors dissuasion nucléaire, ont été les plus fortement affectés par des recettes d'un niveau moindre que les prévisions de la LPM et du Livre blanc, **plusieurs doivent** ainsi être reconnus comme prioritaires au regard de l'objectif de **maintien des capacités opérationnelles** : le A400M, FREMM et Barracuda, notamment.

Le coût des OPEX devra être mieux anticipé lors de l'élaboration du projet de loi de finances initiale.

Face à des besoins de financement qui seront de plus en plus difficilement satisfaits à partir de 2013 et auront également des conséquences sociales et industrielles, le recours à l'expédient des ressources exceptionnelles n'offre pas la visibilité nécessaire aux gestionnaires : ce sont **les dotations budgétaires qui doivent financer l'effort national de défense**.

La relance de programmes de **coopération internationale** pourrait apporter les ressources nécessaires, ou conduire à un partage équitable des coûts, notamment dans le cadre de **projets européens**. En effet, la juxtaposition d'industries nationales d'armement dans les principaux pays européens ne permet souvent pas d'atteindre la taille critique pour rivaliser avec nos concurrents américains, russes ou chinois.

Le système d'imagerie satellitaire MUSIS, qui doit se mettre en place en 2015-2016, est toutefois symptomatique des déficiences du dialogue entre les pays européens. En effet, **la France a dû augmenter sa quote-part dans MUSIS**, faute d'une coopération optimale avec ses partenaires européens, l'Allemagne et l'Italie.

Le cadrage financier, qui devra s'opérer lors de la révision de la LPM en 2013, requerra également une **évaluation de la place de l'effort de la défense dans le budget de la nation**.

A cet égard, **le Gouvernement s'est engagé à consacrer au moins 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) à la défense nationale** (hors gendarmerie et pensions militaires). Il s'agit d'un objectif minimum, qui a le mérite de fixer le cap dans une période de rétablissement de l'équilibre budgétaire, où **le maintien des crédits consacrés à la défense nationale traduit un choix qui doit être salué**.

A plus long terme, **à la fin de la prochaine période de programmation militaire, de nouvelles marges de manœuvre budgétaire** permettront ainsi de poursuivre et d'accentuer l'effort de modernisation technologique. Car sans rétablissement des comptes publics à court terme, c'est la capacité d'investissement public de la France – y compris dans le domaine de la défense – qui serait immédiatement compromise.

Enfin, l'examen du projet de loi de finances pour 2013 a été l'occasion de montrer les **progrès qui pourraient être accomplis dans la gestion du personnel**. A cet égard, l'enquête demandée à la Cour des comptes sur les primes et indemnités du ministère de la défense, en application des dispositions du 2° de l'article 58 de la LOLF, devrait apporter des éléments d'analyse sur lesquels fonder des objectifs à moyen et long termes. Des mesures catégorielles nouvelles pourraient être mises en œuvre par redéploiement de crédits, en ciblant davantage certaines indemnités sur les compensations effectives des sujétions auxquelles elles sont liées.

Cette volonté implique comme objectifs d'**améliorer la motivation des hommes et des femmes qui ont choisi de consacrer leur vie à la défense de la nation**, de renforcer l'attractivité des carrières, y compris aux plans salarial et statutaire, et enfin de porter à un niveau toujours plus élevé les exigences d'un encadrement de qualité.

2. Le regroupement des sites parisiens à Balard

Le ministère de la défense a engagé un projet de regroupement de ses sites parisiens à Balard, qui a été qualifié de « Balardgone » compte tenu d'une certaine communauté d'inspiration avec le Pentagone américain, puisqu'il accueillerait notamment sur un même site les fonctions d'état-major du ministère.

La procédure, lancée dans le cadre d'un contrat de partenariat, a conduit à la signature du contrat le 30 mai 2011. Après la fin du chantier principal prévue en juin ou juillet 2014, le transfert des personnels s'achèverait en fin d'année 2014, parallèlement à la libération d'une quinzaine d'emprises parisiennes.

Le principe de rationalisation et de mutualisation des dépenses, à la base du projet, est en soi louable. Mais **le montage financier retenu soulève des interrogations**, compte tenu des sommes versées dans le cadre d'un **partenariat public-privé (PPP)** pendant une durée de plus de vingt-sept ans. Ce PPP est un héritage légué par l'ancienne majorité et dont il convient d'apprécier les conséquences financières, lesquelles donnent lieu à une estimation soumise à plusieurs aléas.

Le Gouvernement a apporté les précisions suivantes, dans la réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux, reproduite ci-après *in extenso* au regard de ses enjeux budgétaires.

S'agissant tout d'abord de la **procédure**, engagée par la précédente majorité, selon le Gouvernement « *le 17 février [2012], au terme de la procédure et du dialogue compétitif, lancés en juin 2009, les neuf commissions techniques spécialisées réunissant 130 experts désignés pour l'essentiel au sein du ministère, mais également en dehors, ont proposé de **retenir l'offre du groupement conduit par Bouygues Construction**, classée en première position. Ce classement résultait des notes attribuées aux trois offres sur les 23 critères sous examen. L'offre retenue réunit les avantages d'une qualité architecturale incontestable, du prix le plus bas, d'une adéquation fonctionnelle élevée, et, d'une façon générale, d'une bonne réponse au cahier des charges remis aux candidats par le ministère de la défense* »¹.

Sauf s'il venait à apparaître des irrégularités juridiques dans le choix de l'offre, ce sont surtout **les termes financiers du contrat qui peuvent amener à des interrogations**.

Toujours selon le Gouvernement, « *le montant total du contrat, c'est-à-dire le cumul des redevances sur vingt sept années d'exploitation, de 2014 à 2041, est évalué à 3 500 millions d'euros constants hors taxe (valeur décembre 2010). La redevance annuelle moyenne que devra payer le ministère de la défense de 2014 à 2041 s'élèvera à 130 millions d'euros hors taxe, conformément à l'évaluation préalable réalisée en 2009.*

« *La redevance moyenne annuelle TTC se décompose ainsi (euros constants valeur décembre 2010) :*

« - *une redevance immobilière de 54 millions d'euros, incluant les frais financiers, versée pendant toute la durée d'exploitation, de 2014 à 2041 ;*

« - *une redevance SIC (systèmes d'information et de communication) de 44 millions d'euros couvrant l'ensemble des besoins (investissement, financement, exploitation et renouvellement) pour une durée de cinq ans, période qui comprend l'exploitation de la bureautique, puis 29 millions d'euros au-delà jusqu'au terme du contrat ;*

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire. Les éléments soulignés le sont par vos rapporteurs spéciaux.

« - une redevance mobilier de 6 millions d'euros couvrant l'ensemble des besoins (investissement, financement, maintenance et réassort) pendant dix ans et de moins d'un million d'euros au-delà, suite à l'amortissement des coûts d'investissement et de financement initiaux ;

« - une redevance services de 27 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation et portant sur la restauration, le nettoyage, l'accueil / filtrage, l'hébergement et divers services (blanchissage, conciergerie, etc.) ;

« - une redevance maintenance de 20 millions d'euros et une redevance renouvellement (Gros entretien réparation des immeubles / GER) moyenne de 9 millions d'euros, versées pendant toute la durée d'exploitation ;

« - une redevance énergie estimée sur la base des tarifications actuelles à 5,5 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation »¹.

Selon les calculs de vos rapporteurs spéciaux, la moyenne annuelle du coût de la redevance SIC serait donc de 32 millions d'euros. Pour la redevance mobilier (sur la base d'un coût annuel de 0,5 million d'euros après les dix premières années), le coût annuel moyenne atteint 2,5 millions d'euros. Au total, selon les données du Gouvernement, le coût annuel moyen s'élève à **150 millions d'euros** sur l'ensemble de la période 2014-2041. Dans ce total, il serait par ailleurs utile de **mieux connaître la part exacte des frais financiers, et les hypothèses retenues pour leur calcul.**

S'agissant à présent du financement, selon le Gouvernement, « **les ressources nécessaires au financement de la redevance toutes taxes comprises, dans la durée, sont assurées sans abondement, par redéploiement des crédits budgétaires actuels :**

« - des crédits de fonctionnement et d'investissement correspondant aux dépenses actuelles de soutien de l'administration centrale et d'entretien de ses locaux sur les emprises actuelles, y compris Balard (65 millions d'euros par an de 2014 à 2041),

« - des loyers acquittés pour la DGA² à Bagnex (16 millions d'euros par an de 2016 à 2041),

« - des dépenses de personnel hors pensions correspondant aux activités de soutien de l'administration centrale (34 millions d'euros par an de 2014 à 2041),

« - des loyers budgétaires des emprises parisiennes du ministère, hors Balard, pouvant être affectés au financement de l'opération (de l'ordre de 70 millions d'euros de 2012 à 2015),

¹ Ibid.

² Délégation générale pour l'armement du ministère de la défense.

« - des loyers budgétaires pour Balard (35 millions d'euros par an de 2014 à 2041),

« - de la dotation dont bénéficiera le ministère au titre du mécanisme interministériel de compensation du surcoût de la TVA sur les prestations externalisées (10 millions d'euros par an de 2014 à 2041).

« Au bilan, le ministère finance le projet Balard sur la totalité de son périmètre (investissement, frais financier, entretien-maintenance, fonctionnement, services) pour le coût actuel de fonctionnement de l'administration du ministère sur le même périmètre (entretien-maintenance, fonctionnement, services) »¹.

Si l'on tient compte que les loyers budgétaires des emprises parisiennes ne rapportent 70 millions d'euros par an que pendant quatre ans, le financement moyen sur une période de 28 ans s'élève à 10 millions d'euros par an, soit **170 millions d'euros de ressources en moyenne annuelle**, selon les calculs de vos rapporteurs spéciaux, **couvrant effectivement plus que la totalité des dépenses moyennes annuelles (150 millions d'euros)**.

Certains aléas pèsent toutefois sur ces recettes, comme le montant des loyers dans les emprises libérées sur le site de Balard, avec un risque de moindres recettes en cas de retournement du marché immobilier. Par ailleurs, **les recettes incluent un poste d'économies sur les dépenses de personnel, qui doit s'analyser *stricto sensu* comme constituant en réalité de moindres dépenses (de personnel)** et non comme une recette, dont le chiffrage mériterait par ailleurs d'être détaillé.

Sans préjuger du bien-fondé de cette opération, sur laquelle le Gouvernement pourrait être amené à se prononcer, **votre commission des finances**, pour s'en tenir à sa stricte compétence dans le domaine budgétaire, **confirme l'équilibre budgétaire global de l'opération, sous les réserves précédemment évoquées**.

Enfin, toujours dans la réponse au questionnaire budgétaire, le Gouvernement a apporté les précisions suivantes sur le contrôle de l'opération, son impact économique attendu et le tissu urbain, au regard de la libération d'une quinzaine d'emprises sur l'actuel site parisien :

« Sur le plan financier, afin d'assurer le contrôle du capital de l'opérateur dans la durée, un protocole a été passé avec la Caisse des dépôts et consignations pour que celle-ci dispose d'une minorité de blocage (34 %) dans le capital de la société de projet, interlocuteur du ministère de la défense pendant 30 ans. Ce dispositif permettra d'exercer un contrôle minimal sur l'actionnariat de la société de projet et favorisera le montage financier du projet.

¹ Ibid.

« Sur le plan économique, l'impact de l'ensemble du projet de janvier 2012 à juin 2014 est estimé à environ 2 000 emplois dans les bureaux d'études, cabinets d'architectes et entreprises du BTP.

« Ce projet s'accompagne de la libération d'une quinzaine d'emprises parisiennes. Ces ventes ne financent pas le projet Balard »¹.

3. Des ajustements attendus à la réforme de la carte militaire

Le précédent Gouvernement a mis en place une nouvelle organisation territoriale sur les « **bases de Défense** », officiellement lancées le 21 juin 2011 à l'hôtel national des Invalides à Paris.

Dans le cadre de la réforme de la carte militaire, ces 51 bases sont destinées à mutualiser les moyens pour le soutien administratif et logistique, sans fermeture de sites militaires supplémentaires ni impact sur les réductions des effectifs, selon les garanties qu'avait alors entendu apporter le ministre de la défense.

L'actuel Gouvernement a fait savoir que **des ajustements pourraient être apportés au nombre, et donc au périmètre, des bases de défense.**

En tout état de cause, la conduite de ce chantier ne peut être dissociée des travaux en cours de préparation d'un nouveau Livre blanc et d'élaboration de la future loi de programmation militaire.

¹ *Ibid.*

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. LES MODIFICATIONS DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** du Gouvernement **réduisant globalement de 39,7 millions d'euros les AE et les CP de la mission « Défense »**, et retraçant les opérations suivantes :

- une majoration de crédits destinée à abonder, à titre non reconductible, les crédits de la mission « Défense » de 21 000 euros ;
- une minoration des crédits de 39 720 000 euros destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances, répartie de la façon suivante :
 - 3 940 000 euros sur le programme « Environnement et prospective de la politique de défense » ;
 - 5 480 000 euros sur le programme « Soutien de la politique de la défense » ;
 - 30 300 000 euros sur le programme « Equipement des forces ».

II. DES MODIFICATIONS DE COORDINATION ATTENDUES DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT »

En seconde délibération l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements du Gouvernement** tendant à majorer les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et de la mission « Sécurité » à hauteur, respectivement, de 10 millions d'euros et de 80 millions d'euros. Les exposés des motifs des amendements observent **qu'il est « prématuré » de prévoir en 2013 des recettes du CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat » au titre de la valorisation du réseau ACROPOL, mais qu'il convient d'assurer le financement des dépenses de fonctionnement envisagées en 2013 :**

« Parallèlement à l'élaboration du PLF, une mission d'inspection interministérielle a été lancée pour préciser les conditions opérationnelles de cette opération et son potentiel de recettes. Elle a conclu récemment que la prévision de 90 millions d'euros inscrite dans le PLF était prématurée en

2013 et ne devrait être atteinte qu'en 2014 ou 2015. Les recettes ne devraient en revanche pas dépasser quelques centaines de milliers d'euros en 2013.

« Afin de garantir au ministère de l'intérieur les ressources indispensables à l'équipement, à l'entretien et à la maintenance de ses systèmes d'information et de communication, le Gouvernement propose donc (...) de procéder à un abondement des crédits du budget général », sur les missions « Administration générale et territoriale de l'Etat » et « Sécurité », à hauteur des ressources manquantes sur le CAS :

- 10 millions d'euros sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ;

- 50 millions d'euros sur le programme 176 « Police nationale » de la mission « Sécurité » ;

- 30 millions d'euros sur le programme 152 « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ».

Par ailleurs, l'exposé des motifs de chacun des deux amendements indique que « **la coordination des recettes du CAS** qui relève de la première partie **et des dépenses du CAS** sera effectuée ultérieurement dans le débat » parlementaire.

Selon les précisions apportées par le Gouvernement à vos rapporteurs spéciaux, pour les recettes du CAS, un amendement serait déposé en première partie du présent projet loi de finances ; s'agissant des dépenses, la modification devrait être opérée à l'article 48 (état D).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Yves Krattinger et François Trucy, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Défense » et le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat ».

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – La mission affiche des crédits de 30,15 milliards d'euros en 2013, hors pensions, et des ressources exceptionnelles de 1,27 milliard d'euros provenant principalement de la cession de fréquences hertziennes et, pour 0,2 milliard d'euros, de la vente de biens immobiliers. Au total, la défense dispose d'un budget de 31,42 milliards d'euros. A cela s'ajoutent les surcoûts des opérations extérieures (OPEX) non intégralement couverts en loi de finances initiale, qui sont en partie financés par décret d'avance. Après un montant record en temps de paix de 1,2 milliard d'euros en 2011, les Opex, avec la fin de l'opération Harmattan en Libye et le retrait de nos troupes d'Afghanistan, se voient consacrer 630 millions d'euros de crédits en loi de finances initiale pour 2013, soit un montant qui devrait se rapprocher du surcoût total.

L'impératif d'une dépense publique maîtrisée, contrairement à ce que certains craignaient, ne pèse pas excessivement sur la défense. Avec des crédits globalement stables, cette mission, qui enregistre un léger recul de 0,5 %, se situe dans la moyenne, abstraction faite des secteurs prioritaires – l'enseignement, la justice et la sécurité. Elle contribue à l'effort global d'économies par 2,2 milliards de reports de programmes d'équipement. Il s'agit de reports, j'y insiste, et non d'annulations. Le niveau des dépenses d'équipement est identique à celui de l'année 2012, soit 16 milliards d'euros, et les programmes prioritaires sont maintenus – je pense notamment aux livraisons de l'hélicoptère NH90 utilisé par l'armée de terre et la marine. La continuité prévaut également en matière de suppressions de postes : conformément au Livre blanc, la déflation porte sur quelque 54 000 postes sur la période 2008-2016, dont 7 200 en 2013. Les économies réalisées financeront la modernisation technologique et la revalorisation de la condition militaire. Sur ce dernier point, la situation n'est guère satisfaisante : le retour aux agents des économies de personnel suite aux suppressions de postes, sous forme de primes catégorielles, serait inférieur à 30 % en 2012. En outre, certaines mesures catégorielles ont été votées, mais non appliquées. De là notre souhait de confier à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une enquête sur les primes et indemnités de la Défense ainsi que sur les nombreux et préjudiciables dysfonctionnements du nouveau logiciel de paie Louvois.

Cette année, M. Trucy et moi-même avons consacré une mission de contrôle budgétaire aux conséquences de la réforme de la carte militaire. Cela nous a conduits, entre autres, à visiter la base aérienne de Luxeuil et à rencontrer le secrétaire général du ministère. Qu'en ressort-il ? Le chiffrage des économies réalisées est incertain, en raison de coûts d'accompagnement de la réforme réévalués chaque année. A ce jour, l'économie nette attendue à terme serait de 1,2 milliard d'euros par an, soit 4 % environ des crédits de la défense. Cette évaluation, plus prudente que celle de l'an passé, mérite d'être affinée en vue du nouveau Livre blanc et de la prochaine loi de programmation militaire (LPM), attendue à la fin du premier semestre 2013.

Quel est le bilan ? Les dépenses cumulées ont été inférieures de 4,1 milliards d'euros à la programmation 2009-2013. Une différence qui est imputable, pour 2,5 milliards d'euros, aux budgets votés par l'ancienne majorité. Cela dit, par le passé, aucune LPM n'a été respectée. Le Livre blanc avait fixé comme objectif une hausse de 1 % par an des dépenses en volume jusqu'en 2020. Par rapport à cet objectif, la norme de stabilisation en valeur signifie une perte de ressources d'environ 35 milliards entre 2009 et 2020.

Dans ces conditions, il faudra retenir un format de nos forces adapté aux menaces sur la sécurité nationale et au rôle que la France veut jouer dans le monde ; et encourager les coopérations européennes. La production de drones tactiques avec les Britanniques, consacrée par le traité de Lancaster House du 17 février 2012, constitue un heureux exemple. La France, qui dispose du deuxième budget militaire d'Europe après le Royaume-Uni, doit, pour maintenir son rang, fixer un seuil minimal de PIB consacré à la défense ; le Gouvernement évoque le chiffre de 1,5 % au moins, quelle que soit la conjoncture économique. L'impératif de rétablissement des comptes publics s'imposera à la prochaine LPM. Du succès de cette politique dépend d'ailleurs la relance ultérieure de l'investissement public, y compris dans le domaine militaire. Grâce à la programmation pluriannuelle, nous pourrons lisser l'effort en mettant l'accent sur les priorités – les véhicules blindés multi-rôles, les avions de transport MRTT, les sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda et l'avion A400M – afin d'éviter les ruptures capacitaires.

La future loi de programmation militaire, j'y insiste, devra s'appuyer avant tout sur des dotations budgétaires, et non des ressources exceptionnelles qui sont bienvenues, mais aléatoires. En attendant le Livre blanc et la nouvelle LPM, la programmation budgétaire stabilise le budget de la défense de 2013 à 2015, un choix qu'il faut saluer en période de « vaches maigres ». Au bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Défense » et ceux du compte d'affectation spéciale retraçant la gestion et la valorisation des ressources du spectre hertzien qui contribue à l'équilibre financier en faveur de la défense nationale.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – Ce budget est considérable, tant par le nombre de femmes et d'hommes qui composent nos armées que par les montants affectés à leurs missions. En 2013, ses crédits sont inférieurs de 1,6 milliard d'euros courants à la programmation, soit l'écart

le plus grand depuis 2009. Cependant, Yves Krattinger a eu raison de le dire, aucune LPM n'a jamais été respectée. Quoi qu'il en soit, le budget de la défense représente, hors pensions, 1,6 % du PIB. L'amiral Lanxade, le chef d'état-major particulier de François Mitterrand, affirmait pourtant naguère que l'on ne descendrait pas sans risque en deçà de 2 %...

Plus important encore, les missions de nos armées : la protection extérieure du territoire, bien sûr, et de plus en plus, la protection civile intérieure avec la lutte contre le terrorisme et les violences, le secours aux populations, lors de catastrophes naturelles, voire dans la vie de tous les jours. S'y ajoutent la protection des territoires et des départements d'outre-mer et les OPEX, dont je prétends qu'elles sont essentielles à notre position au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et dans les coalitions temporaires de maintien de la paix.

Ce budget, comme les précédents, s'inscrit dans le cadre d'une loi de programmation militaire que l'opposition actuelle, contrairement à certains ici, a votée. Il précède la LPM du printemps prochain qui sera issue du nouveau Livre blanc. Autrement dit, il s'agit d'un budget de transition, d'un budget d'attente. Je partage l'essentiel des analyses formulées par Yves Krattinger sur les différentes lignes budgétaires.

Je veux dire ma satisfaction de voir la réforme, décidée par le précédent gouvernement et sa majorité, réussir. Aucune administration française, je dis bien aucune, n'avait jamais entrepris une telle réforme. Incluant la création des bases de défense, elle a entraîné une puissante mutualisation des forces et des moyens, ainsi que des économies significatives. Si elle n'est pas achevée, elle se révèle efficace et réaliste partout où elle est mise en œuvre. Le budget de 2013 en porte la marque. Avec 3,3 milliards d'euros de 2009 à 2013, les ressources exceptionnelles sont globalement conformes à la LPM : le produit des cessions de fréquences hertziennes a dépassé les prévisions, les ventes immobilières sont en-deçà – ce dont on ne saurait tirer grief, compte tenu de la situation économique. Les crédits de la dissuasion nucléaire sont globalement maintenus, malgré un repli de 0,6 milliard d'euros par rapport à la LPM. Enfin les 630 millions de crédits dévolus aux Opex en 2013 pourraient suffire du fait du retrait d'Afghanistan.

En revanche, je ne suis vraiment pas satisfait des crédits affectés à la condition militaire, aux familles des militaires et à l'aide à la reconversion. Cette dernière, indispensable par principe, participe grandement à l'attrait des métiers militaires. Comme Yves Krattinger, je doute que les crédits de 2013 affectés aux mesures catégorielles permettent de rattraper les retards de 2012. Des primes votées n'ont pas été appliquées, les bévues du logiciel Louvois ont provoqué une belle pagaille et un fort mécontentement, bien légitime.

Autre motif d'insatisfaction, l'insuffisance criante des crédits d'entretien des matériels. Cet entretien, exigeant et toujours plus coûteux, est la condition *sine qua non* du maintien en condition opérationnelle de nos

équipements. L'expérience afghane confirme l'importance de leur maintenance lors des périlleuses OPEX. Mais à privilégier l'entretien du matériel destiné aux OPEX, on fragilise nos capacités en métropole et outre-mer. Le raisonnement vaut pour l'entraînement des forces : 105 journées prévues pour l'armée de terre, contre 150 dans la LPM et respectivement 119 et 117 journées réalisées en 2010 et 2011 ; 88 journées pour la marine et 97 pour les grands bâtiments, contre 100 et 110 respectivement prévues ; *idem* pour l'armée de l'air. Enfin, M. Krattinger l'a dit, la variation constante des prévisions d'économies issues de la réduction des effectifs est irritante.

Un budget doit être sincère, clair et fiable ; il est en somme un contrat de confiance entre le Gouvernement qui propose et le Parlement qui dispose. Le budget de la défense pour 2013 répond-il à ces critères ? A mon avis non. S'il est clair, il n'est pas fiable, ni adapté aux nécessités nationales et internationales. A peine voté, j'en fais le pari, il connaîtra aussitôt ces gels et ces annulations de crédits que nous avons si souvent déplorés. Cela entraînera mécaniquement des reports dans les programmes d'armement qui s'ajouteront à ceux déjà prévus en 2013 à hauteur de 2,2 milliards d'euros. En d'autres termes, ce budget servira de variable d'ajustement. J'en suis d'autant plus certain que les acteurs du Livre blanc ont insisté pour que les reports de programmes de la prochaine LPM ne soient pas anticipés dans ce budget. Cette opération de sursis ne trompe personne. Certains me feront le reproche de porter un jugement négatif par anticipation, je l'accepte. Pour moi, les discours sur la continuité de l'action de l'Etat valent peu de choses si leurs auteurs acceptent une espèce de tronçonnage des budgets les plus importants.

Parce que ces crédits conditionnent la vie et les activités de la défense, il serait irresponsable de préconiser leur rejet. Je propose donc, ce qui me coûte beaucoup, l'abstention. A la majorité, je dirai ceci : votre Gouvernement a su sanctuariser des missions régaliennes comme l'éducation nationale, la justice et la sécurité ; pourquoi ne pas en avoir fait de même pour la défense ? C'était plus que justifié.

M. Philippe Marini, président. – Merci pour ce rapport au ton personnel et très direct. Puisque nous parlons de défense, où les appellations diffèrent du secteur civil, qualifions M. Trucy, aux côtés du rapporteur principal, comme il a qualifié M. Krattinger, de rapporteur de première classe pour son expérience, son ancienneté et le brio de son intervention. Si je comprends bien, M. Krattinger propose l'adoption, M. Trucy l'abstention.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – L'inverse de l'an dernier !

M. François Marc, rapporteur général. – Monsieur le président, sans doute aviez-vous en tête les dénominations de maître principal et de premier maître qu'on utilise dans ma région brestoise...

Des moyens importants, semble-t-il, sont retirés à l'armée de terre. A-t-on anticipé les conséquences sur l'occupation territoriale ? Comment ce

redimensionnement serait-il réparti entre les territoires et entre les trois armes ? La marine, naturellement, m'intéresse au premier chef.

Votre attachement à un attrait renforcé des carrières militaires laisse entrevoir un manque de motivation et, peut-être, une crise des vocations. Qu'en est-il exactement ?

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – La mise en œuvre de la réforme de la carte militaire, commencée depuis quelques années, se poursuivra jusqu'en 2015. Jusqu'à septembre 2012, elle s'est traduite par la fermeture de 13 états-majors, de 12 régiments, de 3 bataillons et 3 centres de l'armée de terre ; 5 bases aériennes et 4 escadrons de chasse de l'armée de l'air ; 4 bases et établissements de l'aéronautique navale ainsi que le retrait du service actif de 10 bâtiments de la marine nationale. Tout est annoncé, vous avez tous en tête les implantations visées dans vos territoires respectifs et la population les connaît également. Pour la suite, il faudra attendre les conclusions du prochain Livre blanc.

S'agissant des difficultés de recrutement, l'armée de terre sélectionne plus d'un candidat sur deux, contre un sur huit à la légion étrangère. On s'attendait à un afflux de candidatures en raison de la situation économique, il n'a pas été observé. D'après nos interlocuteurs, la situation où des primes sont votées mais non appliquées, qui s'est transmise de bouche à oreille, constituerait une partie de l'explication.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – Pour être précis, la marine a consenti le sacrifice d'une dizaine de bâtiments, auxquels il faut ajouter les moyens à terre et les personnels qui en dépendent. Elle a relativement moins souffert que l'armée de la terre, mais il ne faut pas aller plus loin. Savez-vous que pas moins de 50 bâtiments étaient engagés dans l'opération libyenne ? On n'a parlé que du bâtiment de projection et de commandement *Le Mistral* et du porte-avions *Le Charles-de-Gaulle*. En réalité, pour fonctionner, ils doivent être accompagnés chacun par cinq à six bâtiments, voire par des sous-marins. Ce n'est pas superflu : le chef d'état-major de la marine nous a confirmé que *Le Charles-de-Gaulle* avait été menacé au large de la Libye. J'ajoute que le *Mistral* stationne à proximité des côtes africaines à chaque élection dans les anciennes possessions coloniales afin de rapatrier, en cas de complications, nos ressortissants.

L'attrait des carrières militaires, c'est la solde, mais aussi la participation aux OPEX, une perspective plus excitante que la promesse d'une vie de garnison à Arras ou à Valence. Le retrait d'Afghanistan se fait déjà sentir sur le nombre de candidats. Enfin, la reconversion, dans les circonstances actuelles, est plus compliquée qu'autrefois.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Nous devons mener une réflexion, dans le dialogue avec le Gouvernement, sur le personnel de haut niveau. Il est plus facile de supprimer des postes de simples soldats que de colonels ! Pour une raison très simple : des crédits manquent, l'armée les a

demandés, pour offrir aux gradés des primes de départ comme les cadres en reçoivent dans les entreprises privées.

M. Vincent Delahaye. – A lire le rapport, j'ai du mal à suivre l'évolution des crédits entre 2012 et 2013. Si je ne me suis pas trompé, ceux-ci diminuent de 200 millions d'euros. Mais sur quelles lignes budgétaires exactement ?

L'armée, la grande muette... Les suppressions de postes y provoquent peu de remous. Pourquoi ne pas demander le même effort au réseau diplomatique français, le second au monde après les Etats-Unis ? Quand la Chine a multiplié par six son budget militaire en quinze ans et que la Russie et les Etats-Unis l'ont doublé depuis 1995, la France s'est contentée d'une hausse de moins de 7 %. Quinze missions voient leurs crédits augmenter dans ce budget mais pas la défense. C'est elle qui porte l'essentiel de l'effort de réduction des effectifs : 7 000 postes en 2013. Cela n'est pas du tout de bonne politique.

M. Albéric de Montgolfier. – Le rapport ne précise pas les dates effectives de mise en service de l'A400M ni du sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda. Quelles sont-elles ?

D'après le Gouvernement, le financement du projet Balard serait assuré par des redéploiements de crédits. Peut-on avoir des précisions ? Rien n'est dit de l'hôtel de la Marine place de la Concorde : la cession, si j'en crois le bleu budgétaire, est abandonnée, sans annonce officielle... La valorisation de l'Hotel de la Marine devait financer Balard : comment comblera-t-on le différentiel ?

M. Jean-Paul Emorine. – La comparaison de la dépense militaire en France et aux Etats-Unis, en Chine, en Russie, au Royaume-Uni et en Allemagne est très éclairante. Cela dit, le budget français inclut jusqu'en 2009 la gendarmerie, ce qui n'est pas le cas ailleurs, n'est-ce pas ? Au reste, il faudrait mettre en regard, face à la Chine et aux Etats-Unis, l'ensemble des budgets des pays de l'Europe. La communautarisation des moyens de défense est la seule option.

M. Éric Doligé. – Pardon pour ce point peut-être anecdotique : certains terrains militaires sont occupés, d'autres non, d'autres encore abandonnés. Pourquoi ne pas les recenser et les mettre à disposition des gens du voyage pour les grands passages, ou pour les « *rave party* », au lieu de demander toujours des terrains aux collectivités territoriales ?

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – M. Delahaye, un tableau à la page 21 de la note de présentation retrace clairement l'évolution des crédits de 2009 à 2014.

M. Vincent Delahaye. – Effectivement ! Le différentiel entre 2012 et 2013 serait plutôt de 500 millions.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Attention, la lecture du tableau est subtile car il s’agit d’euros 2008. Le différentiel est de 0,2 milliard d’euros 2013 et de 0,5 milliard d’euros 2008.

M. de Montgolfier, vous aurez toutes les précisions sur l’A400M et le Barracuda à la page 64 de la note de présentation...

M. Albéric de Montgolfier. – ...sauf l’année de mise en service !

M. François Trucy, rapporteur spécial. – Elle sera fixée dans la LPM.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – La livraison des deux premiers A400M pour la France, est aujourd’hui prévue en mai et en juillet 2013. Pour le reste, le retard, qui s’explique par de complexes négociations européennes, ne saurait être imputé ni au précédent Gouvernement ni au nouveau. Les trois sous-marins Barracuda commandés en juin 2011 seront livrés dans les délais initiaux mais la commande prévue en 2013 a été décalée en 2014, retardant d’autant l’entrée en service. Pour l’A400M, les discussions européennes sont toujours compliquées, et le programme a été décalé de 2009 à 2013. A présent, des problèmes de moteur retardent la phase de qualification. Mais je le répète : les deux appareils commandés par la France seront livrés en mai et juillet 2013.

Le projet Balard est un coup parti, nous n’allons pas en retracer toute l’histoire. L’attachement général à l’hôtel de la Marine a conduit à renoncer à sa cession ; le Gouvernement réfléchit à une autre forme de valorisation.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – On parle du Louvre, par exemple...

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Rien n’est décidé.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – La gendarmerie est effectivement une spécificité française, M. Emorine. Les chiffres de dépenses militaires donnés par la Chine traduisent, selon les experts, une situation plus proche de la réalité. En ce qui concerne les autres pays européens, si l’on considère la dépense rapportée au PIB et non la masse, le budget militaire français se situe dans la moyenne européenne : 1,9 %. C’est davantage que l’Italie, dont la population est comparable à la nôtre, qui affiche un budget militaire de seulement 1,2 % du PIB.

Je voterai la motion sur la valorisation des terrains militaires avec M. Doligé, et peut-être M. de Montgolfier, car j’ai connu de nombreuses déconvenues dans ce domaine...

M. François Trucy, rapporteur spécial. – La comparaison des budgets nationaux est intéressante, soit. Pour autant, la France est satisfaite des missions remplies par son armée, ce qui n’est pas le cas en Allemagne où la réforme de la professionnalisation passe mal. Quant à la Grande-Bretagne qui nous faisait pâlir de jalousie il y a quelques années pour ses budgets confortables, elle est dans une très mauvaise passe, y compris la marine, ce qui

ne s'est jamais produit... Un comble ! Les montants que consacrent la Chine, l'Inde et le Brésil à leur armée préfigurent, si nous ne réagissons pas, une profonde modification des hiérarchies dans les dix années à venir. Les enjeux se décalent. Ce sera l'un des problèmes essentiels à traiter dans le nouveau Livre blanc et la LPM qui en découlera.

M. Vincent Delahaye. – Même si Balard est un coup parti, nous aurions bien besoin de connaître son coût exact et de le comparer aux anciennes installations de la défense.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Vous trouverez les évaluations actuelles aux pages 66 à 68 de la note de présentation...

M. François Patriat. – ... qu'il faut lire avant de poser des questions !

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Défense » ainsi que des crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial.

ANNEXES

I. LEXIQUE

A400M	Programme d'avion de transport stratégique et tactique d'EADS, capable notamment de se poser sur une piste non aménagée et d'emporter des charges militaires (blindé léger, hélicoptère).
Barracuda	Programme de SNA, devant remplacer les actuels SNA de classe Rubis.
BPC	Bâtiment de projection et de commandement. Navire de grande taille susceptible notamment d'accueillir des hélicoptères et d'utiliser des chalands de débarquement.
CAESAR	Camion Equipé d'un Système d'Artillerie (utilisé par l'armée de terre).
EBRC	Engin blindé de reconnaissance et de combat. Programme (encore virtuel) de blindé léger, équipé d'un canon, devant remplacer l'AMX 10 RC et l'ERC 90 Sagaie.
FELIN	Fantassin à équipement et liaisons intégrés. Equipement du fantassin.
FREMM	Frégate multi-missions.
Hawkeye	Grumman E-2 Hawkeye. Avion SDCA utilisé par le Charles de Gaulle.
Leclerc	Char lourd de l'armée de terre.
LPM	Loi de programmation militaire.
M 2000D	Version de bombardement du Mirage 2000.
M3R	Type de radars d'alerte, dits « mobiles, modulaires et multifonctions ».
MALE	Moyenne altitude, longue endurance. Se dit des drones « moyens » (Harfang, Predator...). La catégorie inférieure est le drone « tactique » (système de drone tactique intérimaire de l'armée de terre), la catégorie supérieure le drone HALE (« haute altitude, longue endurance »), comme le Global Hawk de Northrop Grumman.
MDCN	Missile de croisière naval.
MRTT	<i>Multi-Role Transport Tanker</i> (avion ravitailleur et de transport multirôle). Avion de transport de fret capable, grâce à ses grands réservoirs, de servir également d'avion ravitailleur. Le programme MRTT est souvent identifié à l'Airbus A330-200 MRTT, mais à ce jour aucune commande n'a été passée.
MUSIS	<i>MULTinational Space-based Imaging System for surveillance, reconnaissance and observation</i> . Système d'imagerie satellitaire européen.
NH90-NFH,	<i>Nato Helicopter</i> . La version NFH (<i>NATO Frigate Helicopter</i> ,

NH90-TTH	hélicoptère de frégate de l'OTAN) est la version navale, la version TTH (<i>Tactical Transport Helicopter</i> , hélicoptère de transport tactique) celle de l'armée de terre.
PPT	Porteur polyvalent terrestre. Futur camion de transport de l'armée de terre.
PR/BSL NG	Pétrolier ravitailleur/bâtiment de soutien logistique de nouvelle génération.
Rafale	Principal avion de combat de la France, devant remplacer notamment le Mirage 2000 dans ses différentes versions.
RUBIS	Réseau unifié basé sur l'intégration des services. Réseau de communication de la gendarmerie.
SCALP EG	Missile de croisière de l'armée de l'air.
SCORPION	Le programme Scorpion doit assurer la modernisation des groupements tactiques interarmes (GTIA), unités du combat au sol.
SDCA	Système de détection et de commandement aéroporté (Boeing E3F AWACS de l'armée de l'air).
SNA	Sous-marin nucléaire d'attaque, à propulsion nucléaire mais n'emportant pas d'armes nucléaires.
SNLE	Sous-marin nucléaire lanceur d'engins, à propulsion nucléaire et emportant des missiles équipés d'ogives nucléaires.
Syracuse	SYstème de RAdioCommunication Utilisant un SatellitE. Système de communication satellitaire du ministère de la défense.
Tigre	Hélicoptère d'attaque de l'armée de terre.
UAV	<i>Unmanned Aerial Vehicule</i> (engin aérien sans pilote) : drone.
VAB	Véhicule de l'avant blindé. Principal blindé léger de l'armée de terre.
VBCI	Véhicule blindé de combat d'infanterie. Blindé léger (plus lourd que le VAB et le futur VBMR) devant remplacer l'AMX10P.
VBMR	Véhicule blindé multirôle. Programme (encore virtuel) de blindé léger, devant remplacer le VAB.

**II. EVOLUTION DES SOMMES EN JEU DU LIVRE BLANC À LA
PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ACTUELLE**

(voir page suivante)

Les dépenses de la mission « Défense » : du Livre blanc à l'exécution et aux principaux scénarios de la commission des finances

(en milliard d'euros de 2008, à périmètre de 2008 et hors pensions)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-2011	2009-2014	2009-2020
Livre blanc	30,2	30,2	30,2	30,2	30,5	30,8	31,1	31,5	31,8	32,1	32,4	32,7	33,1	90,7	183,2	376,6
Texte initial du PJ LPM 2009-2014 (avant prise en compte du plan de relance)	30,2	31,3	30,9	30,2	30,5	30,8	31,1							92,3	184,8	
LPM 2009-2014 (modifiée en cours de discussion pour prendre en compte le plan de relance)	30,2	32,2	31,6	30,1	30,4	30,7	30,9							93,9	185,9	
Programmation actualisée par le ministère de la défense	0,0	32,8	30,5	29,9	29,6	29,1								93,2		
Exécution	30,2	33,8	30,5	28,9										93,2		
Scénario A1 : maintien du « zéro volume » à partir de 2014						29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	93,2	181,0	355,6
Scénario A2 : passage au « zéro valeur » à partir de 2014						29,1	28,6	28,1	27,6	27,1	26,7	26,2	25,8	93,2	180,5	342,0
Scénario A3 : scén. 1 + point de départ de 2014 limité aux CP de 2013						29,1	28,1	28,1	28,1	28,1	28,1	28,1	28,1	93,2	180,0	348,6

NB : les scénarios A1 à A3 sont des scénarios de la commission des finances.

Source : commission des finances

III. CONCLUSIONS DE LA MISSION DE CONTRÔLE SUR LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA RÉFORME DE LA CARTE MILITAIRE

En 2012, vos rapporteurs spéciaux ont mené une mission de contrôle sur les conséquences budgétaires de la réforme de la carte militaire, en vue de disposer d'éléments de bilan dans le cadre de la préparation du nouveau Livre blanc et de la prochaine loi de programmation militaire.

Leurs travaux ont comporté l'envoi d'un questionnaire au ministère de la défense, des auditions – dont la plus importante a été celle de Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, le 30 octobre 2012 – et une visite de terrain, sur la base aérienne 116 de Luxeuil-Saint Sauveur, le 11 octobre 2012.

A. UNE RÉFORME TOUJOURS EN COURS, S'INSCRIVANT DANS LE CADRE DU LIVRE BLANC ET DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Pilotée par le comité exécutif (COMEX) présidé par le ministre de la défense, et mise en œuvre par la mission pour la coordination de la réforme (MCR) placée sous l'autorité du ministre, la réforme de la carte militaire s'est inscrite dans le cadre des travaux du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle implique la **suppression, d'ici 2015, de 54 923 postes**.

Comme cela a été examiné dans le I du présent rapport, **les objectifs de réduction de postes – toujours en cours – ont été globalement respectés**.

Le lancement en 2011 des **bases de défense (BdD)** s'inscrit dans le cadre de la réduction du format des armées : la MCR a estimé que la mise en place des BdD entraînerait **une déflation des effectifs d'environ 10 000** (soit 18 % des suppressions de postes au cours de la période 2008-2015), par une mutualisation des moyens sur des fonctions comme l'alimentation, l'habillement et la compensation des tarifs ferroviaires.

Concernant l'évolution de la carte militaire, en septembre 2012 la réforme s'était traduite par la **fermeture** de 13 états-majors, 12 régiments, 3 bataillons et 3 centres de l'armée de terre ; 5 bases aériennes (dont une située outre-mer) ; 4 escadrons de chasse (Mirage F1 et Mirage 2000) de l'armée de l'air, ainsi que par le retrait du service actif de 10 bâtiments de la marine nationale et la fermeture de 4 bases et établissements de l'aéronautique navale.

S'agissant de la base aérienne de Luxeuil visitée par vos rapporteurs spéciaux, celle-ci a accueilli un escadron de Mirage 2000 précédemment implanté à Dijon.

Parallèlement, des **pôles de compétences** ont été mis en place, traduisant un regroupement des implantations militaires et des rapprochements interarmées. Par exemple, la brigade du renseignement est désormais implantée en Alsace, tandis que Lyon abrite un pôle d'expertise santé et Tours un pôle de ressources humaines. Les capacités de maintenance aéronautique ont été regroupées à Bordeaux, en Bretagne et à Cuers.

La rationalisation a également concerné la fonction soutien. Ainsi, le regroupement des capacités et du parc de moyens techniques de la délégation générale pour l'armement s'est opéré sur neuf centres, au lieu de quinze précédemment.

B. UN CHIFFRAGE BUDGÉTAIRE INCERTAIN

Les seuls éléments disponibles sur le chiffrage global de la réforme sont ceux déjà présentés dans le I du présent rapport, qui évaluent **l'économie nette globale cumulée à - 4 milliards d'euros sur la période 2008-2015**.

Cette économie nette se décompose de la manière suivante :

- des gains au titre de la masse salariale (- 6,4 milliards d'euros) et des produits de cessions immobilières (- 0,5 milliard d'euros) ;
- des coûts résultant de l'accompagnement social des restructurations (+ 1,2 milliard d'euros), des interventions sur les infrastructures (+ 1,5 milliard d'euros) et de l'accompagnement économique des restructurations (+ 0,2 milliard d'euros).

Comme cela a été observé dans le I du présent rapport, **ces chiffrages sont incertains et réévalués** régulièrement, même s'il faut se féliciter d'une évaluation prudente par l'actuel Gouvernement qui réservera, le cas échéant, une bonne surprise.

En réponse au questionnaire envoyé par vos rapporteurs spéciaux dans le cadre de leur mission de contrôle budgétaire, le ministère de la défense a indiqué avoir mis en place **un instrument dédié** de mesure des économies nettes réalisées (dans le cadre du projet Aramis de renforcement de la fonction financière du ministère de la défense), lancé en 2011.

Toujours selon le ministère, les premiers résultats sont conformes aux prévisions initiales. Il y a tout lieu d'espérer que, dans un proche avenir, il soit possible de disposer d'un outil de mesure plus solide des économies et des coûts engendrés par la réforme, **en intégrant** également certains postes aujourd'hui non pris en compte (notamment, **les surcoûts au titre de la prise en charge du chômage**)¹.

¹ *Jusqu'à la fin de l'année 2012, l'indemnisation des anciens militaires au titre du chômage relève encore du ministère de la défense, alors que le traitement administratif incombe à Pôle emploi. Les marges de manœuvre financières ainsi retrouvées par le ministère de la défense mériteraient d'être mieux mesurées et prises en compte dans l'évolution de ses dépenses.*

Il manque également dans cette estimation les économies de fonctionnement, détaillées par poste de dépenses. Le gain résultant de la seule mutualisation des achats est pourtant estimé à 143 millions d'euros sur la période 2008-2015.

Sous ces réserves, une **économie annuelle nette** de 1,2 milliard d'euros, prévue à terme en 2016, représentera **près de 4 % du budget annuel de la défense**, apportant ainsi les marges de progression nécessaire au renouvellement des équipements et à l'amélioration de la condition militaire.

C. DES CONSÉQUENCES SUR LES FLUX D'ENTRÉE ET DE SORTIE ET LA REVALORISATION DE LA CONDITION MILITAIRE

Conjugée à la réforme des retraites, la déflation des effectifs a eu un effet difficilement mesurable sur les flux de sortie.

Le ministère de la défense constate que l'âge moyen de départ à la retraite des officiers n'a que faiblement augmenté entre 2004 et 2011 (de 51,1 à 51,5 ans), même si la durée de services a augmenté (de 30,4 à 31,2 années).

En revanche, pour les sous-officiers, l'âge moyen de départ a progressé de 43,7 ans à 45 ans au cours de la même période 2004-2011. La durée moyenne de services a légèrement augmenté (de 24,6 à 25,1 années).

Enfin, la diminution de l'âge de départ pour les militaires du rang (de 36,9 ans à 33,8 ans), parallèlement à une réduction de la durée de services (de 18,2 à 13,6 années) est interprétée comme la conséquence de l'introduction de la possibilité, en 2003, de bénéficier d'une pension d'invalidité, quelle que soit la durée des services effectués.

Dès le début de la mise en œuvre des diminutions d'effectifs, il a été constaté une forte hausse du nombre annuel de pensions liquidées (de 10 700 en 2007 à 12 800 en 2008, les flux d'entrées en pensions étant stables depuis 2008 autour de 12 500 par an, nonobstant un pic de 13 500 en 2010, lié au calendrier d'entrée en vigueur de la réforme des retraites).

Le ministère de la défense a par ailleurs mis en place un **plan d'accompagnement des restructurations (PAR)** qui lui est propre (et s'ajoutant au dispositif de restructuration existant pour l'ensemble des agents publics), s'appuyant sur un réseau territorial de huit médiateurs mobilité. Le reclassement du personnel civil relève quant à lui de l'agence de reconversion de la défense, et concerne principalement les ouvriers d'Etat employés sur des métiers très spécifiques (comme celui de cartographe, par exemple).

Globalement, les **reconversions** ont concerné 11 090 personnes en 2011, dont 2 075 dans la fonction publique et 9 015 dans le secteur privé, alors que l'agence de reconversion du ministère traite 17 000 dossiers par an. Les reconversions donnent lieu à des démarches communes avec les conseils régionaux et les chambres de commerce et d'industrie dans les principaux bassins d'emplois. En volumes annuels, environ 1 800 militaires sont reclassés

dans le cadre de partenariats avec les grandes entreprises et les fédérations professionnelles, notamment dans les secteurs de la logistique et du transport.

En ce qui concerne les **reclassements**, il y a lieu de déplorer leur très faible nombre dans d'autres ministères que celui de la défense (seulement 123 ont ainsi été opérés dans les ministères civils en 2011), tout comme dans la fonction publique territoriale (160 reclassements en 2011).

S'agissant des entrées, le ministère de la défense fait part de ses inquiétudes sur les difficultés rencontrées dans les recrutements, qui ont diminué de 23 209 en 2008 à 20 201 en prévision pour 2012, la baisse globale de 16,2 % au cours de la période étant accentuée par une baisse plus marquée pour les seuls militaires, alors qu'*a contrario* les flux de recrutement de personnels civils ont augmenté.

La journée défense et citoyenneté reste une occasion privilégiée de faire connaître les métiers de la défense puisque, selon les statistiques communiquées à vos rapporteurs spéciaux par le ministère de la défense, 22 % à 23 % des appelés demandent des informations sur les métiers militaires à l'issue de cette journée.

Evolution des flux d'entrée au ministère de la défense (2008-2012)

(en ETP)

	2008	2009	2010	2011	2012 (prévision)	Evolution 2009-2012
Militaires	21 487	21 926	20 646	17 758	17 807	- 18,79 %
Civils	1 722	2 174	2 644	2 418	2 394	+ 10,12 %
Total	23 209	24 100	23 290	20 176	20 201	- 16,18 %

Source : ministère de la défense

Ces difficultés de recrutement se reflètent dans **les non-recrutements et les non-renouvellements de contrats, estimés à 60 % en fin d'année 2011.**

Elles sont accentuées pour certains métiers techniques, comme par exemple celui d'informaticien, sans que cette pénurie de main-d'œuvre soit propre au ministère de la défense.

Elles posent la question de la **revalorisation de la condition militaire**, justifiant par ailleurs l'enquête demandée par votre commission des finances à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les primes et indemnités du ministère de la défense.

Le « **retour catégoriel** » aux agents (c'est-à-dire la part des économies de personnel donnant lieu à des primes catégorielles) a été globalement de l'ordre de 50 % jusqu'en 2010, alors que des plans de revalorisation des salaires ont été conduits entre 2008 et 2010¹. En revanche, ce ratio n'est plus atteint depuis 2011 et devrait être inférieur à 30 % en 2012.

¹ Il convient par ailleurs d'observer que ces revalorisations n'étaient pas prévues dans la loi de programmation militaire, ce qui a accru les tensions de gestion des dépenses de personnel du titre 2, détaillées par ailleurs dans le I du présent rapport et déjà soulignées par vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2011.