

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 41

DÉFENSE :

• EXPOSÉ D'ENSEMBLE ET DÉPENSES EN CAPITAL

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

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

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195
Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

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

A cette date, 91,5 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

SUR LE BUDGET POUR 2004

Le statut privilégié du ministère de la défense suscite parfois des réactions critiques. Un examen objectif montre qu'en dépit du respect de la loi de programmation, le budget de la défense reste contraint comme en témoigne la laborieuse remontée des taux d'activité.

Un budget sous contrainte en dépit du respect de la loi de programmation

Il convient de **féliciter le gouvernement d'avoir tenu bon en dépit d'une conjoncture budgétaire extrêmement difficile.**

La loi de programmation militaire 2003-2008 est respectée. Le rattrapage était nécessaire dès lors qu'il fallait financer la professionnalisation des armées et **permettre à la France de tenir son rang** sur le plan international en lui donnant les moyens de participer aux diverses opérations de maintien de la paix ou de réduction des menaces. La France peut ainsi déployer des forces en Côte d'Ivoire, tout en restant avec 4.700 hommes la première force de maintien de la paix présente en ex-Yougoslavie.

Mais ce budget en croissance n'est pas un budget facile. Il est à la fois sous pression et sous tension.

Il est sous pression, notamment, au niveau des dépenses ordinaires, qui ne progressent dans le projet de loi de finances pour 2004 que de + 0,5 %.

Nul doute que l'on ne cesse de demander des efforts au ministère de la défense. C'est ainsi que **le personnel civil continue de régresser** : après une réduction de 169 postes en 2003, la baisse est de 431 unités en 2004 hors comptes de commerce. Dans l'armée de terre en particulier, ce sont la quasi-totalité des 265 fonctionnaires partant à la retraite qui ne sont pas remplacés. Bref, les effectifs civils connaîtront en 2004 une diminution de 1 %, soit moins 852 emplois, ce qui portera les effectifs budgétaires à 97.720 emplois. Ainsi le ministère de la défense prend-il toute sa part à la maîtrise de l'emploi public.

Le budget de la défense connaît aussi les tensions en exécution. On peut rappeler qu'il a fallu ouvrir les autorisations de programmes en urgence en fin d'exercice 2002 - 3,325 milliards d'euros d'autorisations de programme

et 211 millions d'euros de crédits de paiement au titre notamment des programmes Rafale et Tigre-, et que **les différents chefs d'État-major doivent parfois « jongler » pour exécuter leur budget.**

On n'en prendra que deux exemples :

- pour l'armée de terre, les autorisations de programme d'un montant de 3,3 milliards d'euros, sont inférieures de 14 % aux besoins programmés, ce qui suppose que l'on réussisse à mobiliser les reports de crédits ;

- la marine doit gérer toutes les conséquences de la transformation depuis le 1^{er} juin dernier de DCN en société nationale. Il lui faut à la fois payer la TVA à concurrence de 129 millions d'euros qui devraient lui être compensés, accueillir des personnels de DCN -ce qui a imposé une cinquantaine de non-remplacements de personnels civils partant à la retraite-, obtenir des reports, et faire face à des arriérés. En effet, le changement de statut de DCN a conduit à des interruptions de facturation et, semble-t-il, à un différend au sujet des créances de DCN qui doit conduire la marine à absorber en 2004, un peu plus de 120 millions d'euros de charges supplémentaire, qui viennent s'ajouter aux quelque 80 millions d'euros correspondant au volet de social et aux 129 millions d'euros déjà cités résultant de la TVA, soit un total d'environ 330 millions d'euros à absorber sous enveloppe.

La laborieuse remontée des taux d'activité

Les lois de programmation militaires 1997-2002 et 2003-2008 ont fixé aux armées des objectifs d'activité opérationnelle et défini à cet effet des normes précises.

Pour l'armée de terre, l'objectif fixé pour 2002 était de 89 jours, 45 jours avec matériels organiques et 44 sans matériels organiques. Les résultats ont été respectivement de 36 et 50 soit un total de 86. **Pour 2003, l'objectif initial de 100 jours a été revu à 94 jours** –44 jours avec matériels organiques et 50 jours sans matériels organiques–, **compte tenu de l'exécution observée au 1^{er} semestre.** En effet, sur les six premiers mois de l'année, le taux d'activité s'est élevé à 47 jours –18 avec matériels organiques et 29 sans matériels organiques.

Pour la marine, le bilan de l'activité en 2002 donne un volume global de 248.962 heures de navigation pour l'ensemble des bâtiments, soit 1.422 heures par bâtiment. Évaluée en jours de mer, sur la base d'un minimum de 6 heures de navigation par jour de mer, cette activité représente un total de 14.875 jours soit 85 jours par bâtiment. L'activité 2002 des unités, stable sur l'ensemble de la flotte, se caractérise par une progression sensible des grandes unités au détriment des bâtiments auxiliaires et de gendarmerie.

En 2002, l'armée de l'air a effectué 259.154 heures de vol au lieu des 298.017 heures prévues. Les pilotes de combat n'ont réalisé, en moyenne, que 165 heures en 2002, ce qui s'explique par des problèmes de disponibilité des flottes de transport et de combat, qui serait en voie de nette amélioration, ainsi que par le renforcement de l'alerte au titre de la posture permanente de sûreté sur les théâtres d'opération où les forces aériennes étaient engagées.

Ces éléments montrent bien que, **compte tenu de l'importance du retard accumulé et du niveau d'engagement des forces, il faudra du temps pour rétablir le niveau d'activité requis.**

SUR LA STRATÉGIE À MOYEN TERME

Le rendez-vous budgétaire annuel est aussi l'occasion d'attirer l'attention du Sénat sur un certain nombre de questions à moyen terme. En l'occurrence votre rapporteur spécial souhaite mettre l'accent sur deux questions : le désintérêt pour l'Espace, et les perspectives de développement de la nouvelle société commerciale DCN.

L'Espace, res nullius

Certes la France est toujours leader en Europe, mais il est évident qu'elle perd une partie de son avance, alors que, dans le même temps, les États-Unis accentuent leur effort pour instaurer une « domination spatiale », « Space dominance », qui lui donne un avantage stratégique à tous les niveaux. Rappelons que la « **boucle opérationnelle** » entre l'information et l'action, qui était de 48 heures pendant la guerre du Golfe, **est tombée à une heure** aujourd'hui et peut même descendre en-dessous du quart d'heure.

L'Espace aurait pu avoir le même rôle moteur que le nucléaire dans les années 60. Pour votre rapporteur spécial, il y a une crise de l'Espace :

- d'une part, **l'Europe de l'Espace est en voie d'éclatement**. Tandis que les Allemands développent leur système de satellite radar tous temps « Sar Lupe », les Italiens sont en train de monter leur système d'observation de la Méditerranée, « Cosmo Sky Med ». La France poursuit seule ou presque –la Belgique y participe à hauteur de 2,5 %– le programme Helios 2, auquel on ne voit pas encore, au moment où l'on s'apprête à lancer le satellite, poindre de successeur ;

- d'autre part, **le secteur privé de l'Espace est en panne** par suite de la crise du secteur des télécommunications. Les deux opérateurs Alcatel Space

et Astrium, qui dépend d'EADS, se font concurrence et sont dans une situation financière relativement précaire.

La loi de programmation militaire ne confère pas à l'Espace une place à la mesure de son importance stratégique. Elle lui préfère les drones qui mobilisent des ressources importantes en dépit des inconnues technologiques qui lui sont associés¹.

Sans doute le satellite est-il une technologie moins séduisante, moins visible aussi –un satellite ne défile pas sur les Champs Elysées–, mais les progrès technologiques accentuent ces avantages du point de vue de la maîtrise du domaine « C3R » –Commandement, conduite, communication, renseignement– : la précision d'observation est désormais de l'ordre du mètre, tandis que les coûts de fabrication diminuent rapidement.

Différents facteurs expliquent le succès relatif des drones par rapport aux satellites : à côté des convergences d'intérêt industriel, il faut surtout noter le fait que chaque armée va pouvoir disposer de son type de matériel, qu'il s'agisse du MALE (Moyenne altitude longue endurance) pour l'aviation, du MCMM (multicapteurs multimissions) pour l'armée de terre, ou du drone à décollage vertical pour la marine. De son côté, **le satellite n'étant le matériel spécifique d'aucune arme, ne devient l'affaire de personne.**

De ce point de vue, la suppression du bureau espace et le renvoi de la compétence au commandement opérationnel de chacune des armes va encore accentuer le désintérêt pour l'Espace. **Théoriquement rationnelle, cette mesure pourrait se révéler dangereuse car les Etats-majors seront enclins à ne pas accorder à l'espace l'importance stratégique qui est la sienne.**

Renfloué au prix fort, DCN peut-il déjà affronter le grand large ?

L'autre dossier sur lequel votre rapporteur spécial souhaite mettre l'accent, est la situation de l'ancienne direction des constructions navales, héritière des arsenaux royaux, devenue depuis le 1^{er} juin dernier une société nationale après avoir été dans une phase transitoire, une entité juridiquement distincte en la forme d'un service à compétence nationale.

Dans le lancement du nouvel ensemble, **l'Etat a fait son devoir d'actionnaire.**

D'une part, il a restructuré **les effectifs de DCN, qui depuis 1990 sont passés de 28.000 à 13.000 personnes.** Cette réduction a été coûteuse et

¹ La loi de programmation militaire prévoit la commande de 12 drones moyenne altitude longue endurance livrés à partir de 2009 sur un objectif de 16, ainsi que la commande de 40 drones multi-capteurs multi-missions et de 10 stations dont 10 drones et 2 stations doivent être livrés en 2008.

elle contraint, comme on l'a vu plus haut, les armées, et en particulier la marine, à faire des efforts financiers et de restructuration pour accueillir des personnels en provenance de DCN.

On peut rappeler que la marine a repris de DCN la gestion du stock étatique, la mise en œuvre des installations portuaires ainsi que ce qui a trait aux pyrotechnies.

De son côté, l'Etat a veillé à ne pas « plomber » la nouvelle société par un poids excessif de dettes. Elle l'a même dotée en capital à concurrence de 563 millions d'euros libérables par tranches d'ici à 2005, 140 millions d'euros ayant été libérés lors de la constitution de la société en juin dernier.

La question de votre rapporteur spécial est de savoir si le nouvel ensemble est, en dépit du caractère récent de son changement de statut, apte à affronter seul la concurrence internationale.

Le problème s'est posé tout récemment avec l'affaire de la reprise des chantiers navals allemands, leader mondial des sous-marins classique HDW.

Votre rapporteur spécial renvoie à sa communication devant la commission des finances du 8 octobre dernier ainsi qu'à son rapport écrit pour l'analyse détaillée de ce qui a constitué dans la presse un des feuillets industriels de l'été.

Un des aspects importants du dossier est l'existence de synergies, mais aussi d'une concurrence entre DCN et Thalès –ancienne société Thomson-CSF– dont on doit rappeler que l'Etat est actionnaire à 33 %.

Votre rapporteur spécial, qui a eu une série de contacts à ce sujet, voudrait faire deux observations :

1. un **rapprochement entre DCN et Thalès est inévitable**. La Cour des comptes y est d'ailleurs plus que favorable. Le gouvernement l'étudie. La presse en parle. Pour simplifier on peut dire que l'un possède la compétence technique et l'autre l'expérience commerciale ; en outre, leur filiale commerciale existante Armaris, se révèle une structure déséquilibrée, qui ne satisfait vraiment aucun des deux partenaires ;
2. les ambitions internationales de DCN révélées par la mise sur le marché d'HDW par son actionnaire américain One Equity Partner, doivent être conciliées avec celles de Thalès, qui a sans doute plus d'expérience internationale en sa qualité de firme multinationale, étant noté que, par suite de sa complexité, l'affaire pourrait ne pas aboutir rapidement. **La constitution d'un « EADS naval » suppose** en effet que chaque pays règle d'abord ses problèmes internes, et en

particulier **que, en Allemagne, l'on dénoue au préalable l'écheveau actuellement bien emmêlé, des chantiers navals militaires** –qui ont un marché relativement porteur– **et des chantiers navals civils** qui n'en finissent pas d'être en crise.

SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Le ministère de la défense est à l'avant-garde dans la réforme de l'Etat. Mme Michèle Alliot-Marie ne manque pas, à juste titre, de le rappeler. Avec la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le voici à nouveau face au changement.

C'est l'occasion en effet pour la défense de s'engager dans une réforme interne d'envergure, qui doit lui permettre de **passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.**

Les armées se proclament volontiers volontaires pour le changement comme votre rapporteur spécial a pu le constater au cours des multiples contacts qu'il a eus au sujet de la mise en œuvre de la LOLF.

Le ministre de la défense de son côté s'est engagé personnellement dans une réforme dont il a, de fait, directement rattaché le pilotage à son cabinet et au secrétaire général pour l'administration.

La nouvelle architecture budgétaire apparaît satisfaisante au regard des principes de la loi organique précitée, même si le schéma actuel laisse transparaître des problèmes de frontière et de transparence.

Une architecture globalement satisfaisante

Votre rapporteur spécial renvoie au corps du présent rapport pour l'historique de l'élaboration de la nouvelle architecture budgétaire. Au départ, s'était faite jour, l'opposition entre deux approches, l'une à caractère plus « **organique** » dite « **bleue** », l'autre à caractère plus « **transversal** », dite « **blanche** », les deux couleurs faisant référence à celles des documents budgétaires, sachant que, jusqu'au début des années 90, il avait existé, à côté des « bleus » traditionnels, des fascicules blancs, regroupant les crédits sur une base fonctionnelle dans le cadre de budgets de programmes.

Une synthèse a été trouvée, qui distingue **sept programmes** eux-mêmes **déclinés en 35 actions**, à comparer aux 42 chapitres du bleu budgétaire actuel.

La liste des programmes est la suivante :

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

Votre rapporteur spécial peut faire notamment **mention de deux motifs de satisfaction** :

1. la nouvelle version préserve un certain nombre d'éléments de transversalité. C'est ainsi que l'on **pourra mutualiser certaines fonctions communes** à toutes les armes et notamment l'immobilier et l'informatique ;
2. la **montée en puissance budgétaire du chef d'état-major des armées**, dont le pouvoir d'arbitrage devrait être renforcé et qui devrait en conséquence intervenir non seulement au niveau de la loi de programmation militaire mais encore dans la préparation et l'exécution budgétaire.

De façon réaliste, le ministère de la défense n'a pas tiré immédiatement toutes les conséquences administratives de cette architecture fonctionnelle avec pour conséquence le **paradoxe** suivant : c'est au sein du ministère des armées que l'on a introduit les **éléments de collégialité** dans l'exercice du pouvoir, prenant quelques libertés avec le principe posé par la loi organique faisant correspondre à chaque programme un responsable identifié.

Les problèmes de frontières et de transparence

Cette appréciation positive de l'architecture générale proposée par le ministère de la défense, n'empêche pas votre rapporteur spécial de relever un certain nombre de difficultés. Celles-ci concernent :

1. des **problèmes de « frontières extérieures »**, sans doute provisoires dans la mesure où, en l'état actuel des choses, le ministère n'a pas envisagé la participation à une mission « sécurité » commune avec le ministère de l'Intérieur. S'agissant sans doute d'une posture de négociation, votre rapporteur spécial estime qu'il convient surtout d'insister sur

la **nécessité de connaître**, indépendamment de l'architecture budgétaire, **le coût complet de la gendarmerie** ;

2. l'architecture retenue ne donne pas d'information par domaine et **il est des politiques « invisibles »** qu'il importe de pouvoir isoler. Il s'agit de **l'Espace, de la défense civile** et surtout de **la dissuasion nucléaire** pour les raisons déjà mentionnées ;
3. enfin, la répartition du budget entre les programmes fait apparaître une **structure éminemment déséquilibrée au profit du programme 5 - préparation et conduite des programmes d'armement**, et surtout **du programme 2 - préparation des forces**. Avec **près de 18,5 milliards d'euros répartis en cinq actions**, ce programme constitue **un ensemble de « boîtes noires »**, peu propice au **contrôle parlementaire** dans la mesure où avec la fongibilité des crédits, l'on pourra transférer des crédits très facilement d'une action à l'autre. Il y a là un véritable sujet de préoccupation, **même si le programme 5 relatif aux armements sanctuarise** d'une certaine façon une partie **des dépenses en capital** et si ces « mega-programmes » sont le prix à payer pour bénéficier à plein de la fongibilité.

Pour conclure, il faut souligner que la loi organique n'est pas une panacée et qu'elle ne suffira pas à protéger le budget contre tous les risques.

Il faut de la « vertu » à tous ceux qui sont amenés à mettre en œuvre la loi organique, eu égard au degré de liberté supplémentaire qu'elle introduit à tous les niveaux. C'est dire l'ampleur du défi que doit relever le ministère de la défense dont il faut souligner qu'il va **mener concurremment à bien une réforme budgétaire, une réforme comptable et une réforme des structures administratives.**

Les observations de votre rapporteur spécial concernent le budget pour 2004, mais également les industries de l'armement.

Elles portent en outre sur certains aspects de la stratégie à moyen terme du ministère de la défense telle la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et de la stratégie ministérielle de réforme élaborée à la demande du Premier ministre.

I. LE BUDGET DE LA DÉFENSE POUR 2004

La précédente loi de programmation militaire avait été placée sous le signe de la professionnalisation ; celle qui vient de débiter, doit être celle de la remise à niveau à moyen terme des équipements dans la perspective du modèle d'armée 2015 et, à court terme de la restauration des capacités opérationnelles des forces.

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le budget de la défense pour 2004, qui constitue la deuxième année d'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008, augmente de + **4,3 %** hors pensions.

Il y a là la confirmation d'une inversion de tendance par rapport aux années antérieures qui avaient vu, systématiquement, sacrifier le budget de la défense aux budgets civils et, à l'intérieur du budget de la défense, les dépenses de matériel à celles de personnel.

1. Évolution générale des crédits

Pour sa deuxième année d'application, la loi de programmation militaire (2003-2008), qui consacre ce retournement, est respectée. C'est d'autant plus remarquable qu'aucune des précédentes lois de programme n'a été respectée et que la France traverse de graves difficultés budgétaires.

a) Le budget

Le projet de budget de la défense pour 2004 s'élève à 41,565 milliards d'euros, dont 9,16 milliards d'euros de pensions, soit **un montant hors pensions de 32,40 milliards d'euros**.

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

Les crédits (hors pensions) du **titre III** proposés pour 2004, s'élèvent à **17,50 milliards d'euros** contre 17,43 milliards d'euros en 2003, soit une progression de + **0,5 %**.

Les crédits des **titres V et VI** s'élèvent à **14,90 milliards d'euros** contre 13,64 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2003, soit une

augmentation de + 9,2 %, qui fait contraste avec la baisse de - 0,3 % de l'investissement civil à périmètre constant.

Évolution globale des crédits

(en milliards d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution
Dépenses ordinaires	17,43	17,50	+ 0,5 %
Dépenses en capital (CP)	13,64	14,90	+9,2 %
Total	31,07	32,40	+ 4,3 %

b) L'application de la loi de programmation militaire

La loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 ne fixe plus d'objectifs pour l'ensemble du budget mais se contente de faire référence à des paramètres essentiels de la politique de défense : les crédits de paiement des titres V et VI, les effectifs civils et militaires, ainsi que les moyens spécifiques destinés à favoriser la fidélisation, le recrutement et la reconversion des personnels militaires. Ce dernier objectif fixé à 572,58 millions d'euros, valeur 2003, par l'article 4 de la loi de programmation, renvoie au rapport annexe pour l'échéancier annuel.

Application de la loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008		
Objectifs de l'article 2 de la LPM	<i>(en milliards d'euros)</i>	
	2003	2004
Crédits de paiements des titres V et VI en LPM	13,65	14,85
Crédits de paiements des titres V et VI en PLF	13,64	14,9
Objectifs de l'article 3 de la LPM	2003	2004
Effectifs civils et militaires hors comptes de commerce en LPM	437069	437896
Effectifs civils et militaires hors comptes de commerce en PLF	437069	437789
Objectifs de l'article 4 de la LPM	<i>(en milliards d'euros)</i>	
	2003	2004
Fonds de consolidation de la profession en LPM	18,93	46,71
Fonds de consolidation de la profession en PLF	18,93	46

Le tableau ci-dessus permet de constater que les objectifs définis par la loi de programmation proprement dite, sont atteints sous réserve des arrondis.

La performance est d'autant plus remarquable que, du point de vue des dépenses en capital qui étaient l'objectif majeur de la loi, 2004 devait être une année de rattrapage succédant à une année de consolidation.

En dépit des difficultés de « bouclage » du budget général, le gouvernement a donc réussi à accrocher cette « seconde marche » du chemin fixé par la loi de programmation.

2. L'effort français de défense en perspective

Avec 32,40 milliards d'euros, le budget de la défense redevient le **quatrième poste de dépenses de l'Etat**, après l'éducation nationale et l'enseignement supérieur (64,63 milliards d'euros), les concours de l'Etat aux collectivités locales (58,7 milliards d'euros) et la dette publique nette (38,98 milliards d'euros).

Poids relatif du budget de la défense (hors pensions)

	Budget Défense/Budget État (LFI)	Budget Défense/PIB (LFI)
1980	15,52 %	3,07 %
1996	12,30 %	2,41 %
1997	12,28 %	2,36 %
1998	11,65 %	2,19 %
1999	11,70 %	2,19 %
2000	11,26 %	2,05 %
2001	11,17 %	1,96 %
2002	10,87 %	1,89 %
2003	11,35 %	1,98 %
2004*	11,42 %*	2,01 %*

*Prévisions**

Alors que, de 1996 à 2002, la part de l'effort consacré à la défense dans le budget de l'État a diminué de 1,4 point, et la part de l'effort de la défense dans le PIB de 0,5 point, on assiste, depuis le minimum historique de 2001, à un redressement, puisque ces taux augmentent respectivement de plus de 0,25 et 0,5 point pour atteindre 11,42 % et 2,01 %.

a) Un rattrapage qui ne peut qu'être progressif

Il faut du temps pour inverser les tendances lourdes du budget de la défense et, en particulier, l'accroissement du poids relatif des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses en capital depuis 1990. Ce qui est déjà vrai en loi de finances initiale, l'est plus encore en exécution.

Évolution de la structure du budget de défense 2001 et 2002 en termes de budgets exécutés

(en milliards d'euros)

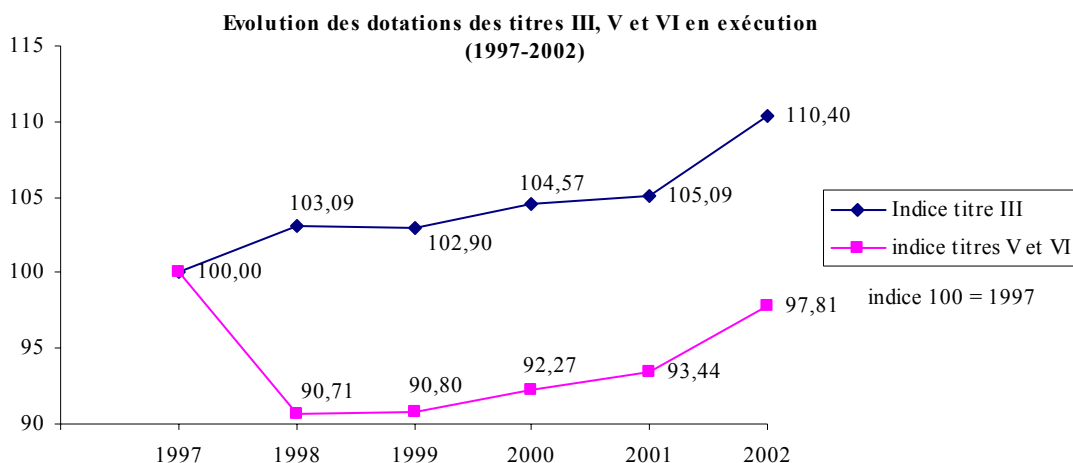
	Rappel loi de règlement 1990	Structure en %	Loi de règlement 2001	Structure en %	Loi de règlement 2002	Structure en %
Titre III	13818	48,7 %	17022	61,1 %	17883	61,2 %
Titres V et VI	14555	51,3 %	10825	38,9 %	11332	38,8 %
Total	28373	100%	27847	100%	29215	100%

Evolution du budget de la défense à périmètre constant depuis 1992

(en milliers d'euros)

Années	Défense LFI en structure constante 2002 en euros constants	Défense LFI en structure constante 2002 en euros constants 2002	Evolution annuelle en volume
1992	30 265,80	34 993,80	
1993	30 681,00	34 160,70	-0,9%
1994	30 066,30	33 357,10	-3,6%
1995	30 141,10	32 890,20	-1,4%
1996	29 437,80	31 664,50	-3,7%
1997	29 495,00	31 322,80	-1,10%
1998	28 428,10	29 909,40	-4,5%
1999	29 055,10	30 404,50	1,7%
2000	28 646,40	29 668,90	-2,4%
2001	28 895,10	26 425,50	-0,9%
2002	28 911,30	28 911,30	-1,7%

Équilibré en 1990, avec un léger avantage aux dépenses en capital, qui absorbaient 51,3 % de l'ensemble, le ratio apparaît aujourd'hui très défavorable à ces dernières, qui ne représentent plus que 38,8 % du budget de la défense.



b) Les éléments de comparaison internationale

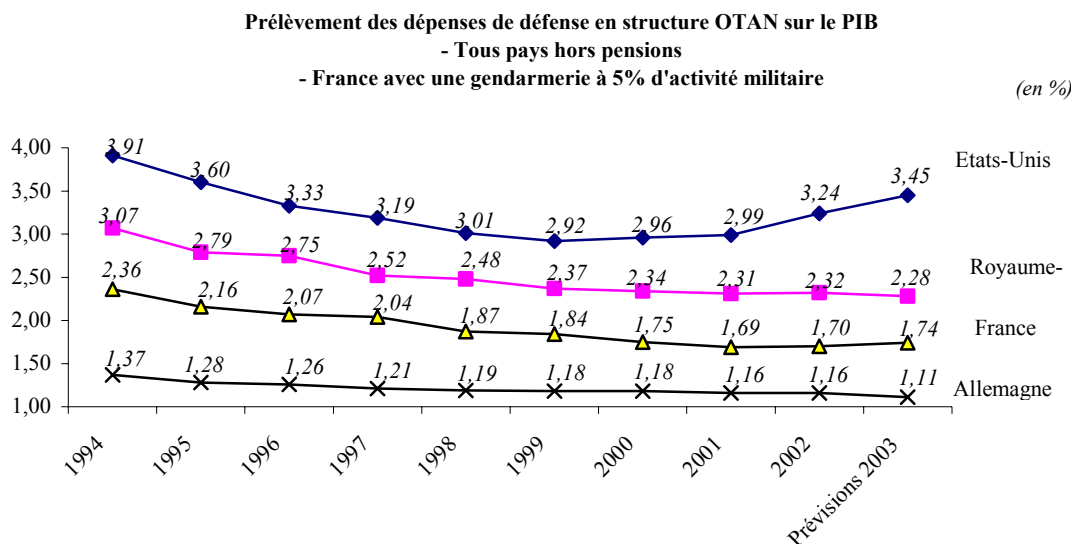
Le tableau de la page suivante, qui récapitule l'évolution des dépenses de défense de la France et de ses principaux partenaires, calculée en parité de pouvoir d'achat et en monnaies nationales constantes 2003, montre que, depuis 10 ans, tous les pays considérés, sauf les Etats-Unis, ont réduit leur effort de défense.

Sur l'ensemble de la période 1994-2003, la France a diminué son effort de défense de 11,5 %, soit plus que l'Allemagne et le Royaume-Uni pour lesquels la régression n'est respectivement que de 7,4 % et 8 %. On note que ce recul a été acquis très largement au cours de la période 1994-1998.

En revanche, la France et l'Angleterre ont très sensiblement accru, depuis 1998, leur effort avec une hausse en volume respectivement égale à + 3,3 % et + 2,8 %.

Deux points méritent encore d'être soulignés, les Etats-Unis ont augmenté leurs dépenses militaires de 9,5 % sur l'ensemble de la période avec une très forte accélération, + 24,8 %, depuis 1998, tandis que le budget de défense de l'Allemagne a l'allure d'un « encéphalogramme » désespérément plat, puisqu'on ne relève aucune reprise de la dépense depuis 1998.

L'évolution des dépenses françaises témoigne d'un rapide décrochage de l'effort de défense entre 1994 et 1998. A partir de cette année, les dépenses stagnent à un niveau historiquement bas pour ne reprendre timidement qu'en 2002 et, plus nettement, en 2003.



Evolution des dépenses de défense⁽¹⁾ de la France et de ses principaux partenaires depuis 1994

En parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2003 calculée sur les monnaies nationales constantes 2003 (3)

Dépenses de défense	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <i>prévisions</i>	évolution en volume 1994-2003	évolution en volume 1994-1998	évolution en volume 1998-2003
France (2) M€ PPA 2003	30 536	28 340	27 499	27 565	26 151	26 514	26 165	25 834	26 349	27 026	-11,5%	-14,4%	3,3%
Allemagne M€ PPA 2003	25 171	24 026	23 730	23 081	23 277	23 525	24 044	23 782	23 952	23 306	-7,4%	-7,5%	0,1%
Royaume-Uni M€ PPA 2003	37 676	34 837	35 128	33 318	33 725	32 980	33 636	33 876	34 431	34 672	-8,0%	-10,5%	2,8%
Etats-Unis M€ PPA 2003	316 675	300 220	286 658	285 029	277 738	279 394	292 032	294 284	320 184	346 612	9,5%	-12,3%	24,8%

(1) Dépenses de défense **hors pensions**, les trois partenaires de la France n'ayant pas de forces de sécurité comptabilisées dans leurs dépenses de défense, la France ne retient que le coefficient d'activité militaire des forces de sécurité, soit **5% des dépenses de la gendarmerie**.

(2) Il s'agit de l'ensemble des crédits votés par le Parlement en cours d'année hors pensions (LFI, décrets d'avance, loi de finances rectificative, annulations).

(3) Les budgets de défenses sont calculés en monnaie constantes 2003 (indices nationaux) convertis en euros constants en utilisant le taux de PPA de 2003 par rapport à la France.

On note que, dès lors que l'on ne prend pas en compte les dotations de la gendarmerie, la part du budget dans le produit intérieur n'est pas de 2 % mais de 1,74 %, à comparer, sur ces mêmes bases aux 3,45 % américains, aux 2,28 % britanniques mais également au 1,1 % allemand.

3. L'exécution budgétaire

La tendance à la baisse à long terme déjà marquée en lois de finances initiales, a bien souvent été accentuée en loi de règlement. Telle est la raison pour laquelle votre rapporteur spécial est très attentif aux conditions de l'exécution budgétaire.

a) L'exercice 2002

Au titre III (hors pensions), les ouvertures de crédits en gestion ont permis de couvrir la totalité des besoins en rémunérations et charges sociales et une grande partie des besoins en fonctionnement.

1,68 milliard d'euros d'ouvertures de crédits en gestion au titre III sont venus s'ajouter aux crédits inscrits en loi de finances initiale, 16,64 milliards d'euros, pour permettre d'atteindre un niveau global de ressources de 18,32 milliards d'euros.

Pour l'essentiel, il s'agit de mouvements résultant :

1/ des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative permettant le financement des charges générées par les forces engagées sur les théâtres extérieurs, non budgétées en loi de finances initiale à concurrence de 0,375 milliard d'euros par la loi de finances rectificative du 6 août 2002 et de 0,06 milliard d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année ;

2/ des ouvertures de crédits, toujours en loi de finances rectificative, permettant le financement de besoins en gestion non budgétés en loi de finances initiale, à raison de 0,433 milliard d'euros en loi de finances rectificative du 6 août 2002 et 0,027 milliard d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année. Il s'agit principalement du financement des mesures « TAOPC » (temps d'activité et d'obligations professionnelles) et des mesures catégorielles prises fin 2001 et début 2002 ; des indemnités versées à la gendarmerie et aux armées dans le cadre des opérations intérieures ; de l'apurement de la dette vis-à-vis de la SNCF et de la couverture de crédits nécessaires au paiement des loyers de la gendarmerie -68 millions d'euros- et de divers besoins de gestion en fonctionnement courant de la gendarmerie.

3/ des rattachements de fonds de concours -0,46 milliard d'euros- correspondant essentiellement à l'activité remboursable du service de santé des armées -0,37 milliard d'euros- et à des prestations assurées par la DGA au bénéfice de tiers -0,04 milliard d'euros-.

4/ les reports de crédits de 2001 sur 2002 (0,31 milliard d'euros), dont une large part (0,14 milliard d'euros), est la résultante de crédits ouverts tardivement en loi de finances rectificative pour 2001 ou de crédits rattachés en gestion, par voie de fonds de concours, après les dates limites d'engagement et de délégation.

Le taux de consommation des crédits de rémunération et charges sociales est, hors chapitres évaluatifs de cotisations et prestations sociales (chapitres 33-90 et 33-91) et hors crédits d'action sociale (chapitre 33-92), **de 99,1 %**.

Le faible niveau des crédits sans emploi -111 millions d'euros à comparer à une masse salariale d'environ 12,6 milliards d'euros- **traduit tout à la fois la fiabilité des prévisions et le caractère très contraint de la gestion**.

Abstraction faite de ces éléments, le niveau frictionnel² des reports de crédits du titre III reste stable par rapport à l'année précédente.

La gestion des titres V et VI s'est caractérisée pour le ministère de la défense par un montant d'engagement -hors transferts et hors parts étrangères et civiles- de 17,08 milliards d'euros d'autorisations de programme et des crédits de paiements de 11,331 milliards d'euros.

Pour ce qui concerne les engagements, ce montant comprend notamment 3,613 milliards d'euros relatifs à la commande de 50 avions A 400M.

Le montant des paiements confirme la tendance du ministère à mieux consommer les crédits de paiements qui sont ouverts à son budget (+ 4,7 % par rapport à 2001). En incluant les transferts aux autres ministères, la consommation de crédits d'équipement passe de 12,07 milliards d'euros en 2001 à 12,67 milliards d'euros en 2002. En définitive, **le taux de consommation de sa ressource est passé à 94,1 % en 2002 contre 91,4 % en 2001**.

² Pour les crédits de fonctionnement, les crédits sans emploi, reportables en totalité sur la gestion suivante en raison de l'inscription des chapitres de fonctionnement à l'état H de la loi de finances, s'élèvent à 0,31 milliard d'euros. Ils sont constitués de fonds de concours du service de santé rattachés trop tardivement à la gestion pour pouvoir être délégués et mandatés avant les dates limites de fin de gestion (78 millions d'euros) et de crédits ouverts en collectif de fin d'année et ne pouvant être délégués qu'après report sur la gestion suivante (137 millions d'euros).

On peut rappeler que la gestion 2002 a été marquée par l'ouverture de 100 millions d'euros en loi de finances rectificative du mois d'août au titre de l'entretien programmé des matériels et de 3,325 milliards d'euros d'autorisations de programme et 211 millions d'euros de crédits de paiement en collectif de fin d'année au titre des programmes Rafale et Tigre ainsi qu'au titre du volet social lié à l'évolution statutaire de DCN.

Cette dernière loi de finances rectificative a également procédé à **l'annulation de 321 millions d'euros**. Ce montant d'annulation, **largement inférieur à celui de 2001 (926 millions d'euros)**, est le plus faible de la période de programmation 1997-2002.

b) Le premier semestre 2003

Les premiers chiffres de l'exécution 2003 témoignent, d'abord, de la poursuite de la tendance déjà constatée en 2002 d'une bonne consommation des crédits. Les montants disponibles au titre III au 31 juillet n'atteignent que 2 milliards d'euros sur 18 milliards d'euros de crédits disponibles.

Certes, les taux de consommation n'atteindront pas 100 % mais cela s'explique par le fait qu'une partie des crédits a été mise en réserve et ne sera, -à supposer qu'ils ne soient pas annulés-, libérée qu'en toute fin d'année, à un moment où il sera trop tard pour les consommer pendant l'exercice en cours.

Exécution 2003 - TITRE III

(en millions d'euros)

	Crédits initiaux (LFI)	F.D.C.	Transferts	Crédits interministériels	Reports 02/03 (en +)	Montant brut des crédits	Engagements	Disponible
Total titre III	17 426,17	272,87	15,60	0,88	316,54	18 032,08	15 955,24	2 076,83

Exécution 2003 - TITRES V et VI

(en millions d'euros)

	Crédits initiaux (LFI)	F.D.C.	Transferts	A. Annulation	Reports 02/03 (en +)	Montant brut des crédits	Ordonnancements	Disponible (hors mises en réserve)	Mises en réserves (au 14/08)
Total titres V et VI	13 643,89	76,31	-1 066,17	-8,00	794,99	13 441,02	10 286,10	3 154,91	914,01

Le tableau ci-dessus relatif aux dépenses en capital, permet de constater que **si le ministère de la défense n'a pas souffert d'annulations de crédits, il a subi une mise en réserve d'un peu plus de 900 millions d'euros à comparer à 13,4 milliards d'euros de crédits ouverts**.

En revanche, une demande a été présentée au ministère de l'économie et des finances en vue d'obtenir des crédits supplémentaires pour le financement des OPEX sous forme de décrets d'avance qui devraient être suivis d'ouverture dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

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

4. Les priorités du budget 2004

Les priorités du présent projet de loi de finances reprennent largement celles de l'année dernière.

a) Les mesures de personnel et la poursuite de l'amélioration de la condition militaire

L'effectif budgétaire s'élèvera en 2004 à 437.789 militaires et civils (hors comptes de commerce et mises à disposition de la société DCN). La professionnalisation des forces armées, décidée en 1996 par le Président de la République, a été menée à bien et acquise en 2002. Sa consolidation doit désormais assurer, chaque année, les flux de recrutement dont les armées ont besoin, tout en garantissant, dans les meilleures conditions, la reconversion des personnels quittant le métier des armes.

L'armée professionnelle doit trouver son rythme de croisière, ce qui nécessite de mieux attirer les candidats au recrutement, de conserver les spécialistes à forte compétence et d'apporter à l'ensemble des personnels un environnement professionnel ainsi qu'un cadre de vie répondant à leurs besoins comme à leurs attentes.

Dans cette perspective, le projet de budget 2004 qui comporte des créations d'emplois dans les domaines opérationnels, abonde le fonds de consolidation de la professionnalisation, poursuit le plan d'amélioration de la condition militaire et garantit l'évolution des carrières des personnels civils :

- 1.000 postes d'engagés pour l'armée de terre - par transformation d'emplois de volontaires - et 179 postes pour le service de santé des armées sont créés au titre de la loi de programmation militaire, tandis que 1.200 postes de gendarmes sont créés au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure -LOPSI ;
- le fonds de consolidation de la professionnalisation (FCP) est doté de 46 millions d'euros en 2004, dont 27 millions d'euros

de mesures nouvelles destinées à attirer et conserver les compétences dont les armées ont besoin ;

- le plan d'amélioration de la condition militaire (PACM), initié par le précédent gouvernement mais non financé, se poursuit avec l'inscription de 53 millions d'euros de mesures nouvelles ;
- l'effort consenti au profit de la reconnaissance professionnelle des personnels civils se poursuit avec une tranche de 13,5 millions d'euros de mesures nouvelles.

b) L'entraînement et la disponibilité des matériels

D'une part, la LPM 2003-2008 définit de façon précise les normes d'instruction et d'entraînement que les forces doivent respecter. Ainsi, en 2004, une seconde annuité de 13 millions d'euros de crédits nouveaux s'ajoute aux 36,8 millions d'euros de crédits supplémentaires affectés en loi de finances initiale 2003 à l'instruction et à l'entraînement des forces, portant les crédits destinés à l'activité à plus d'un milliard d'euros.

D'autre part, le gouvernement poursuit son effort de rétablissement de la disponibilité des matériels entrepris depuis juillet 2002. Dans ce but, le projet de budget pour 2004 conforte l'accroissement des moyens financiers consacrés à l'entretien programmé des matériels, inscrits désormais exclusivement au titre V. Si l'enveloppe d'autorisations de programme est, avec 3,18 milliards d'euros, maintenue au niveau du projet de loi de finances pour 2004, les crédits de paiement progressent pour atteindre 2,9 milliards d'euros.

Il faut rappeler qu'en termes de niveau d'activité, le gouvernement continue d'afficher des objectifs de niveau OTAN, même si en pratique ces niveaux ne sont pas toujours atteints :

- **100 jours de sortie sur le terrain pour l'armée de terre** (contre 75 en 2001, à comparer aux 100 jours de la norme OTAN, et aux 110 à 150 jours de l'armée britannique),

- **100 jours à la mer pour les bâtiments de marine** (contre 97 aujourd'hui), à comparer aux 100 jours de la norme OTAN et aux 150 jours pour les Britanniques ;

- **180 heures de vol pour les pilotes de combat**, qui réalisent déjà le nombre d'heures de vol requis par la norme OTAN, à comparer aux 211 heures des forces britanniques.

Le tableau ci-dessous montre que les résultats du plan d'amélioration de la disponibilité technique des matériels témoignent du chemin qui reste à parcourir.

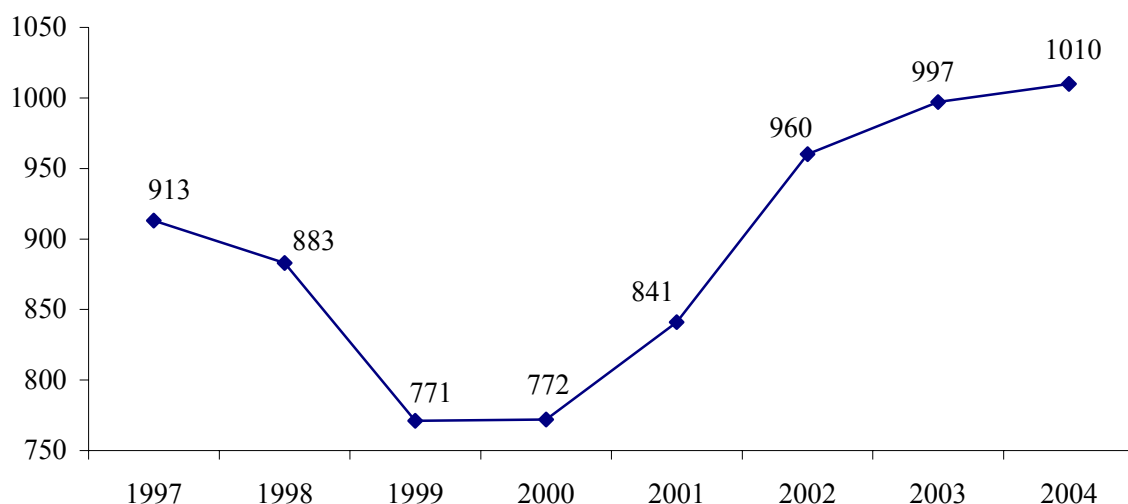
Taux de disponibilité des matériels

(en %)

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

Crédits d'entraînement des forces en LFI depuis 1997

(en millions d'euros)



Nota : la forte croissance des crédits ci-dessus entre 2000 et 2002 et leur ralentissement entre 2002 et 2004 reflète en partie l'évolution du prix des carburants.

c) La poursuite de l'effort d'équipement

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit :

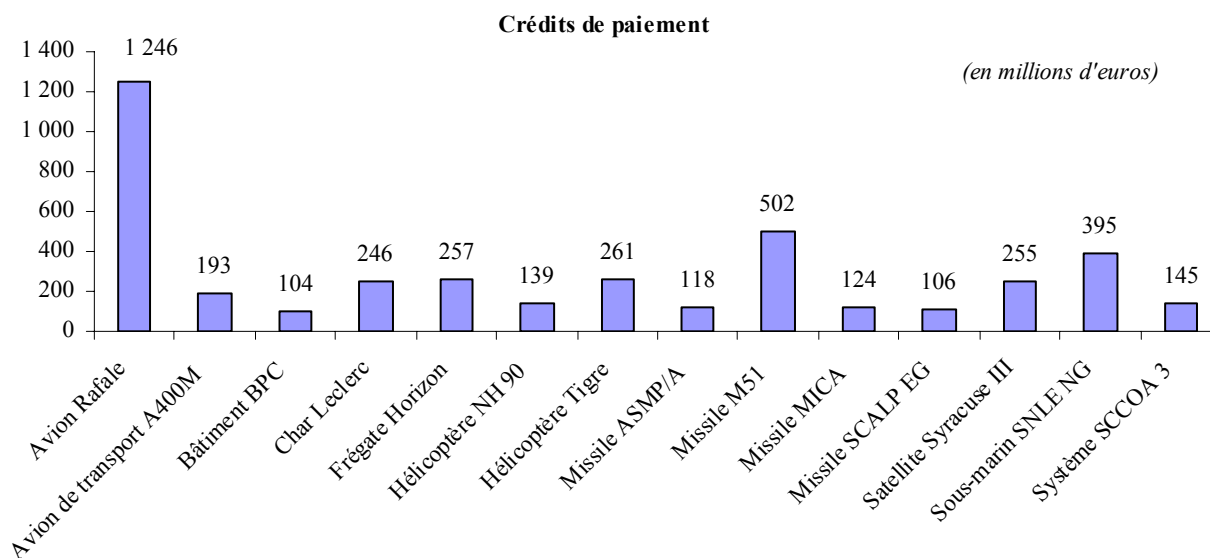
- 16,77 milliards d'euros d'autorisations de programme, ce qui marque une progression de 9,6 % par rapport aux dotations 2003 ;

- 14,90 milliards d'euros de crédits de paiement, qui sont en progression sensible de 9,5 % par rapport à la précédente loi de finances.

Les encadrés ci-dessous récapitulent les différents matériels qui seront commandés ou livrés en 2004 et font le point des crédits de paiements et des autorisations de programmes consacrés aux grands équipements.

Commandes du PLF 2004	
Dissuasion	1 lot de missiles M51
Projection et mobilité des forces	2 avions de transport à long rayon d'action (TLRA) 2 avions cargo légers CN235
Maîtrise du milieu aéroterrestre et aérospatial	44 chars AMX 10RC renouvelés 88 véhicules blindés légers 34 engins porte-chars (et 59 remorques) 4 systèmes et 205 munitions FSAF (famille sol-air futur) 1 hélicoptère Cougar RESCO
Maîtrise du milieu aéro-maritime	4 frégates européennes multimissions (FREMM)
Préparation et maintien de la capacité opérationnelle	29 000 pistolets automatiques nouvelle génération 42 000 gilets pare-balles à port discret 120 motos de plus de 350cm ³ 1 615 véhicules de brigade de police de route

Ressources affectées aux principaux programmes d'armement en PLF 2004



Livraisons en 2004

Domaine spatial

Mise en orbite du satellite Syracuse III

Mise en orbite du satellite Helios II

Dissuasion

1 sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG), le Vigilant

Dernier lot de missiles M45

Projection et mobilité des forces

1 avion de transport à long rayon d'action (TLRA)³

60 engins porte-chars

Frappe dans la profondeur

5 Rafale air

110 Missiles Scalp/EG (air)

30 missiles AS30 laser

4 derniers missiles Apache

Maîtrise du milieu aéroterrestre et aérospatial

50 chars Leclerc et 9 dépanneurs Leclerc

88 véhicules blindés légers (VBL)

4 radars de contrebatterie Cobra

7 hélicoptères Tigre HAP

60 missiles Mica air

307 véhicules de l'avant blindés valorisés

52 chars AMX 10RC rénovés

1 089 obus ACED

40 missiles Crotale VT1 marine

3 hélicoptères Cougar RESCO

Maîtrise du milieu aéro-maritime

4 chasseurs de mines modernisés type Eridan

1 bâtiment hydrographique et océanographique (BHO)

75 torpilles MU 90

Préparation et maintien de la capacité opérationnelle

1 hélicoptère EC145

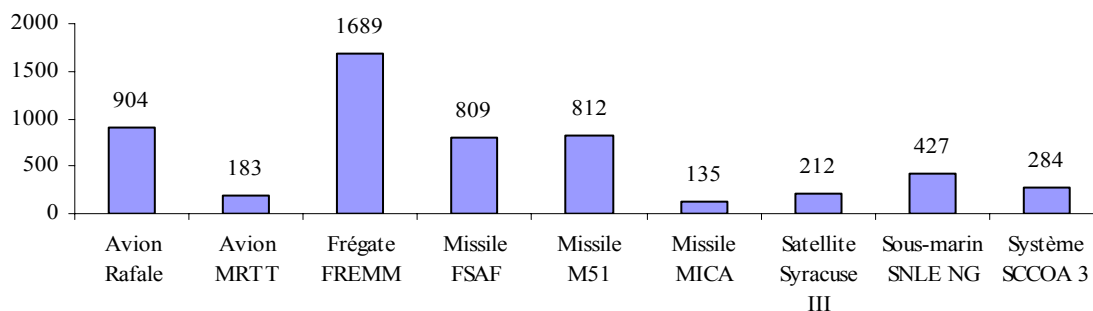
20 000 pistolets automatiques de nouvelle génération

30 000 gilets pare-balles à port discret

³ Des études sont en cours pour examiner la possibilité d'une acquisition par voie de crédit-bail.

Ressources affectées aux principaux programmes d'armement en PLF 2004
Autorisations de programme

(en millions d'euros)



5. La modernisation du ministère

Parallèlement à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le ministre a souhaité renforcer la capacité opérationnelle des armées et l'efficacité de son administration.

En premier lieu, une **réflexion** est en **cours sur le processus de conduite des programmes d'armement**, associant la délégation générale pour l'armement, le secrétariat général pour l'administration et le contrôle général des armées. Votre rapporteur spécial a l'intention de se pencher, de son côté, sur cette réforme qui touche au rôle spécifique de la DGA et qui intéresse au premier chef les relations entre les industriels et le ministère de la défense. Dans la même perspective, le ministère a annoncé son intention de passer des **contrats d'objectifs et de moyens** avec tous les établissements publics sous sa tutelle comme cela vient d'être fait, notamment, avec l'école Polytechnique.

En second lieu, il est prévu de faire évoluer la gestion des ressources humaines en introduisant une **gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences**. Il s'agit, au vu des évolutions démographiques attendues, de disposer d'une vision prospective, quantitative et qualitative des besoins. Une telle politique englobe les actions en cours dites de consolidation de la professionnalisation.

Enfin, sur le plan de la gestion administrative, l'objectif affiché du ministre est de diminuer le nombre de corps de fonctionnaires : les 32 corps existant au sein du ministère, seraient réduits à une douzaine, qui seraient répartis en quatre filières professionnelles d'emplois, administratives, techniques, sociales et hospitalières, organisées sur la base de trois ou de quatre niveaux. Dans le prolongement de ce plan, il est envisagé d'introduire

au sein du ministère une meilleure reconnaissance des mérites et des résultats comportant une **refonte du système d'évaluation et une meilleure prise en compte des qualifications.**

B. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Il convient de compléter cette présentation générale par une analyse spécifique des dépenses d'équipement portant aussi bien sur l'évolution des dépenses budgétaires globales que sur celle de la structure de l'effort d'équipement.

1. Les dotations budgétaires

Après avoir rappelé l'évolution des dotations budgétaires du présent projet de loi de finances, on se livrera à une analyse rétrospective de la consommation des titres V et VI.

a) Le projet de loi de finances pour 2004

Les **crédits de paiement** augmentent ainsi de + **9,22 %** pour atteindre **14,90 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2004 ; les autorisations de programme progressent un peu plus vite encore, puisqu'elles atteignent **16,77 milliards d'euros**, soit une croissance de + **9,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

Evolution des crédits d'équipement

(en milliards d'euros)

	2003 LFI	2004 LFI	Différence 2004-2003	2004/2003 en %
Crédits de paiement	13,64	14,90	1,26	9,22
Autorisations de programme	15,3	16,77	1,47	9,60

Le titre V augmente fortement en AP comme en CP. La croissance des dotations atteint presque + 9,7 % en autorisations de programme après une augmentation de 20 % l'année dernière et + 9,4 % en crédits de paiement.

Les dotations du titre VI s'accroissent plus fortement en AP, + 5,65 %, qu'en CP, + 2,2 %.

b) Analyse rétrospective de la consommation des crédits des titres V et VI

Transposant une formule célèbre, on peut dire que le budget de la défense est une affaire « tout d'exécution ». Il ne suffit pas d'afficher en loi de finances initiale une progression spectaculaire des dotations, encore faut-il que les crédits soient effectivement consommés. Un rapide survol des dix dernières années montre que, dans l'ensemble, les crédits nets ont été inférieurs aux crédits inscrits en loi de finances initiale.

Telle est la raison pour laquelle on peut se féliciter de ce que le présent gouvernement non seulement augmente les dotations des lois de finances initiales, mais encore ne procède qu'à de faibles ajustements en gestion aboutissant à faire coïncider à peu de choses près les réalisations aux prévisions.

Le tableau de la page suivante, qui retrace l'évolution des crédits d'équipement disponibles **depuis 1997** permet d'abord de constater que **les reports de crédits ont tendance à diminuer**. Après s'être situés à des niveaux proches du milliard d'euros, les reports retrouvent, en début d'exercice 2003, l'étiage de 800 millions d'euros qui était celui de 1997.

Cette amélioration de la situation se traduit par une **croissance spectaculaire du ratio crédits de paiement disponibles sur crédits inscrits en loi de finances initiale**, puisque celui-ci qui se situait aux alentours de 92 % depuis 1997, **dépasse** désormais, depuis 2002, **98 %**.

Le taux de consommation des crédits du titre V a tendance à augmenter. C'est ainsi qu'il **atteint désormais 93,5 % en 2000**, étant noté qu'il serait difficile de dépasser sensiblement ce pourcentage compte tenu de la tendance du ministère de l'économie et des finances à ne débloquent certains crédits qu'en fin d'exercice.

Le même tableau permet également de noter que les crédits disponibles atteignent un niveau, 13,44 milliards d'euros, largement supérieur à celui constaté depuis 1997.

En revanche, **les dépenses exécutées en 2002 restent avec 11,33 milliards d'euros encore inférieures à celles de 1997**. Cela tend à démontrer que dans le domaine de la défense comme dans d'autres, il est une certaine inertie des dépenses.

Crédits d'équipement disponibles

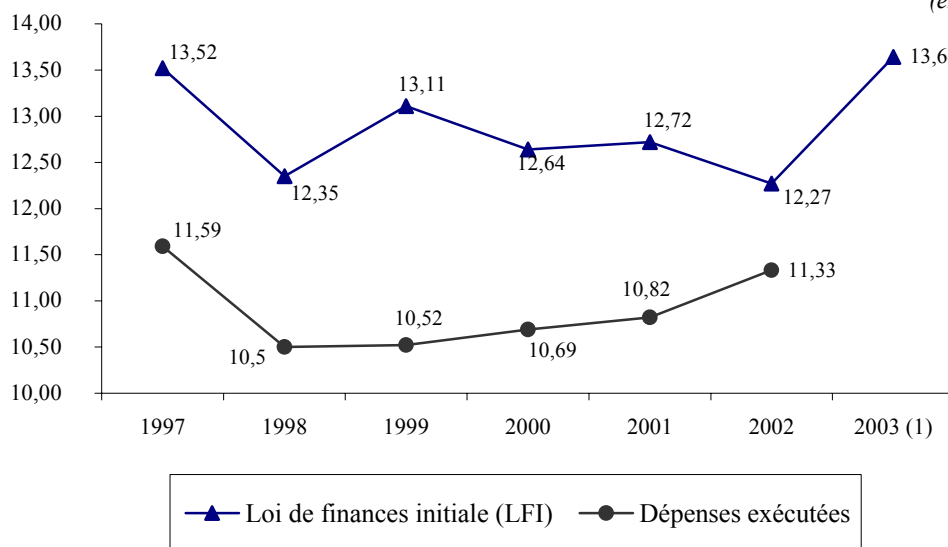
(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
Loi de finances initiale (LFI)	13,52	12,35	13,11	12,64	12,72	12,27	13,64
Reports	0,81	1,04	0,84	1,02	0,95	1,01	0,79
Fonds de concours	0,17	0,24	0,27	0,24	0,31	0,18	0,07
Transferts	1,11	1,16	1,25	1,30	1,21	1,33	1,07
Annulations	0,76	1,11	1,45	0,98	0,92	0,32	0,01
Annulations en % LFI	5,60	9,10	11,00	7,70	7,20	2,60	0,06
Loi de finances rectificative (LFR)						0,31	
Crédits disponibles	12,62	11,34	11,53	11,63	11,72	12,13	13,44
CP disponibles en % LFI	93	92	88	92	92	98,80	98,50
Dépenses exécutées	11,59	10,5	10,52	10,69	10,82	11,33	
Taux de consommation (en %)	91,8%	92,6%	91,3%	91,9%	91,4%	93,50	

(1) Situation au 31 juillet 2003

Crédits d'équipement en LFI et exécution 1997- 2003

(en milliards d'euros)



2. Evolution et structure de l'effort d'équipement

L'évolution des crédits d'équipement témoigne, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme, de la poursuite d'une reprise très nette des dotations.

a) Répartition par armée et service

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution suivante :

- les dotations de l'armée de l'air fluctuent assez sensiblement entre 31 % et 34 % du budget total des armées, la tendance à l'augmentation constatée pour les exercices 2001 et 2002 ayant pour contrepartie un net recul en loi de finances initiale pour 2003 ;

- les **dotations de l'armée de terre révèlent une tendance à la décroissance depuis 2000** : avec 27,5 % du budget de la défense dans le projet de loi de finances pour 2004, l'armée de terre se situe à presque 2 points en dessous de sa part en 2000 ;

- les dotations de la marine connaissent également des fluctuations marquées, bien que l'on note une nette tendance à la reprise de ces dotations en 2003 et 2004 ;

- la gendarmerie, dont les besoins en équipement sont les plus faibles puisqu'ils ne représentent que 4 % de l'ensemble, retrouve dans le projet de loi de finances pour 2004 la part qu'elle représentait en 2000⁴.

Les dotations d'équipement par arme

(en millions d'euros)

	LR 2000		LR 2001		LR 2002		LFI 2003		PLF 2004	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Air	2738	32,49	2836	34,32	2990	34,04	2633	31,06	3615	33,18
Terre	2480	29,43	2505	30,31	2471	28,13	2457	28,99	2997	27,51
Mer	2868	34,03	2582	31,24	2987	34,01	3057	36,07	3838	35,23
Gendarmerie	341	4,05	341	4,13	336	3,83	329	3,88	445	4,08
Total agrégats	8427	100,00	8264	100,00	8784	100,00	8476	100,00	10895	100,00

b) Evolution par domaine

La répartition du budget de la défense par domaine, telle qu'elle résulte des chiffres fournis dans le fascicule budgétaire défense, appelle les commentaires suivants :

- **le secteur « classique » voit sa part diminuer depuis 2000**, avec une tendance à la reprise dans le PLF pour 2004, puisque la croissance constatée des dotations dépasse 11 % ;

⁴ Les crédits inscrits aux articles 55-11-51 à 55-11-55 d'un montant de 216,17 millions d'euros devraient permettre l'acquisition en 2004 de 42.000 gilets à port discret, 1.200 appareils chrono tachygraphes, divers matériels de transmission, ainsi que des véhicules : 158 véhicules de liaison, 1.615 véhicules de brigade, 325 véhicules banalisés destinés à des unités spécialisées, 120 motocyclettes pour la garde républicaine.

- la contribution au budget civil de recherche et développement augmente entre 2003 et 2004, mais cette croissance est trop faible pour empêcher son recul en pourcentage du budget total de la défense ;

- **l'Espace reste réduit à la portion congrue budgétaire** : il retrouve dans le projet de loi de finances pour 2004, la part de 2,4 % qui était la sienne en 2000, après avoir dépassé 3 % en 2001 et 2002 ;

- **seul le nucléaire continue de représenter une part à la fois très importante et stable du budget de la défense** : il absorbe entre 20 et 21 % de notre effort global et connaît une croissance de 5 % dans le projet de loi de finances pour 2004, ce qui reste appréciable même si cela s'accompagne d'une diminution de sa part en pourcentage.

Le budget par domaine (en crédits de paiements)

(en millions d'euros)

	LR 2000		LR 2001		LR 2002		LFI 2003		PLF 2004		Evolution 2004/2003
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	
Classique	9382	78,15	9330	77,41	9928	78,25	10 247,0	75,10	11 385,0	76,42	11,11
dont BCRD	229	1,91	191	1,58	191	1,51	191,0	1,40	200,0	1,34	4,71
Espace	324	2,70	403	3,34	410	3,23	435,0	3,19	402,0	2,70	-7,59
Nucléaire	2382	19,84	2434	20,20	2705	21,32	2 963,0	21,71	3 111,0	20,88	4,99
Autres	-83	-0,69	-115	-0,95	-355	-2,80	0,0	0,00	0,0	0,00	0,00
Total	12005	100,00	12052	100,00	12688	100,00	13645	100,00	14898	100,00	9,18

Source : agrégat du projet de loi de finances

II. LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Le ministère de la défense est à l'avant-garde dans la réforme de l'État. Après avoir absorbé les révolutions culturelle et fonctionnelle de la professionnalisation des armées, le voilà à nouveau face au changement avec la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ainsi, à peine les armées ont-elles retrouvé leur statut budgétaire régalien, qu'elles doivent mener, à marche forcée, une réforme interne qui doit les conduire à **passer d'une logique de moyens à une logique de résultats**. Telle est en effet l'ambition fondamentale de la nouvelle loi organique qui plaçant les questions de performance et de responsabilité au cœur de l'action de l'État, a conduit le ministre à engager une ambitieuse réforme des modalités d'organisation et de fonctionnement des forces armées.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Il ressort nettement des multiples contacts que votre rapporteur spécial a eus à l'occasion de cette enquête, que **les armées sont volontaires pour le changement**.

La plupart de interlocuteurs de votre rapporteur spécial se sont d'ailleurs plu à souligner que la notion d'efficacité et le souci de résultat étaient inhérents à la mentalité militaire⁵ : Dès lors qu'il s'agit de responsabiliser, de fixer des objectifs et d'attribuer des moyens en conséquence, **la LOLF est perçue comme « en phase » avec les intérêts des armées et comme un « plus » par ses personnels**.

Compte tenu de l'importance des enjeux quantitatifs⁶ et de pouvoirs, il n'est pas étonnant que l'élaboration de la nouvelle architecture budgétaire n'ait pas été facile et que les propositions adressées par le ministre de la défense à son collègue du budget à la fin du mois de septembre dernier, laissent un certain nombre de questions en suspens.

⁵ On peut ainsi noter que l'article 17 du décret du 8 février 1982 précise que « les chefs d'état-major de chaque armée [...] sont responsables de l'emploi de crédits ouverts et s'assurent des résultats obtenus ».

⁶ La défense est, si l'on excepte la dette et les charges commune, le deuxième budget de l'Etat en volume derrière l'éducation nationale mais il est le premier si l'on prend en compte le nombre des embauches et les investissements.

1. La nouvelle architecture budgétaire

Dès son entrée en fonction, Mme Michèle Alliot-Marie s'est impliquée personnellement dans le dossier. Comme elle l'a indiqué dans le numéro de mai 2003 de la revue de défense nationale, « *la défense a tout à gagner à la LOLF* ».

De fait, un rapide historique témoigne de ce changement d'attitude. On peut rappeler que, dès décembre 2000, le directeur de cabinet de M. Alain Richard, ministre de la défense, avait donné mandat au directeur des affaires financières pour étudier, avec les états-majors, directions et services, les conséquences de la LOLF pour le ministère et proposer plusieurs grilles de programmes.

Madame Michèle Alliot-Marie, nouveau ministre de la défense, prenant acte du caractère peu satisfaisant du schéma résultant du processus administratif, a décidé d'évoquer le dossier et de le faire piloter par de nouvelles instances - un comité ministériel de pilotage, co-présidé par les adjoints du secrétaire général pour l'administration (SGA) et du chef d'état-major des armées (CEMA) assisté de quatre groupes de réflexion⁷ - sous la surveillance étroite de son cabinet.

Nous nous trouvons bien au terme d'un processus d'élaboration de nature dialectique où, à la thèse et à l'antithèse, a succédé une synthèse, dont la caractéristique est qu'elle préserve l'esprit de la LOLF en mettant l'accent sur les éléments de transversalité interarmes.

a) L'opposition entre les approches « blanche » et « bleue »

Début 2001, la direction des affaires financières avait mis en place un groupe de travail réunissant les représentants des bureaux financiers des états-majors, de la gendarmerie nationale et de la délégation générale pour l'armement. Ce groupe de travail a abouti à la définition de **deux approches l'une à caractère plus « organique » dite « bleue », l'autre à caractère plus « transversal », dite « blanche »**, les deux couleurs faisant référence à celles des documents budgétaires, sachant que, jusqu'au début des années 90, il avait existé, à côté des « bleus » traditionnels, des fascicules blancs, regroupant les crédits sur une base fonctionnelle dans le cadre de budgets de programmes.

⁷ *Le premier est consacré à la réflexion sur la performance et le pilotage par objectif, le second a pour objet de déterminer les nouvelles modalités du pilotage budgétaire, le troisième groupe est chargé d'examiner les conséquences de la loi organique sur la gestion des ressources humaines tandis que le dernier groupe est centré sur la conduite du changement.*

Actuellement, le budget de la défense comporte 42 chapitres sur les quelque 850 du budget général. La réforme devait aboutir à structurer les crédits de la défense en un nombre relativement limité de programmes, en tout état de cause inférieur à la dizaine.

(1) **Le rappel des principes de la LOLF en matière de nomenclature budgétaire**

Si la nouvelle loi organique maintient, à titre indicatif, une nomenclature par nature de dépenses⁸, elle met en place de nouvelles unités budgétaires par destination de dépenses, les missions et les programmes.

La **mission**, qui est l'**unité de vote du Parlement**, rassemble tous les crédits concourant à une politique publique. Leur nombre ne devrait pas dépasser 30 à 40 pour l'ensemble du budget.

Le **programme**, qui regroupe les crédits auxquels « *sont associés les objectifs précis, définis en fonction de finalité générale, ainsi que des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation* », constitue l'**unité de spécialité**, c'est-à-dire le cadre dans lequel joue la fongibilité des crédits. Ce qui veut dire *a contrario* que les crédits ne pourront être transférés d'un programme à l'autre, que dans des limites très étroites. Au total, le budget devrait être réparti en environ 150 programmes.

Les programmes se subdivisent en **actions** « *qui traduisent le détail des programmes et précisent les moyens qui leur sont affectés* ». Compte tenu de ce qui vient d'être dit sur la fongibilité des crédits, il convient de noter que la ventilation des crédits en actions présente un **caractère indicatif** et pourra être modifiée en cours d'exécution par le gouvernement.

Deux derniers points doivent encore être précisés pour l'appréciation des enjeux de la définition de la nouvelle architecture budgétaire :

- d'une part, **la fongibilité des crédits** à l'intérieur des unités de spécialité que sont les programmes, **suppose** que l'on soit en mesure de disposer d'éléments objectifs sur la répartition de l'effort de l'État entre les différentes actions et **que soient donc mis en place des systèmes comptable et de contrôle de gestion**, qui permettent de savoir ce à quoi ont été utilisés les crédits et quels ont été les résultats obtenus sur la base d'indicateurs objectifs ;

- d'autre part, **le nouveau système élargit les marges de manœuvre aussi bien du gouvernement**, qui pourra librement en cours de gestion

⁸ L'article 5 de la loi organique du 1^{er} août 2001 distingue sept titres : 1) les dotations des pouvoirs publics ; 2) les dépenses de personnel, 3) les dépenses de fonctionnement, 4) les charges de la dette de l'Etat, 5) les dépenses d'investissement, 6) les dépenses d'intervention, 7) les dépenses d'opérations financières.

redéployer, entre les actions, les moyens affectés aux programmes, indépendamment de leur répartition entre les titres, **que du Parlement**, qui sera désormais habilité non seulement à créer de nouveaux programmes mais encore à proposer de nouvelles dépenses –compensées–, car l'article 40 de la Constitution -qui interdit au Parlement de créer une charge publique ou de diminuer les ressources publiques- s'appréciera dans le cadre du programme.

Tous ces éléments méritaient d'être rappelés, s'agissant d'un secteur comme celui de la défense, qui a souffert, au cours de ces dernières années, de mesures de régulation budgétaires à répétition, et qui a vu sacrifier l'investissement au fonctionnement. Le système introduit un **nouvel espace de liberté** considérable mais aussi des **risques accrus**, contre lesquels il n'est guère d'autre parade que la vigilance des acteurs politiques.

Indépendamment même de l'architecture retenue, votre rapporteur spécial voudrait souligner que **la LOLF peut fonctionner, mais qu'elle suppose de la vertu** de la part de tous les acteurs, à commencer par les pouvoirs publics qui doivent résister à la tentation des mesures de régulation budgétaire qui ne peuvent que déstabiliser le système en perturbant la lecture des résultats et les rapports contractuels sur lesquels il repose.

(2) L'approche bleue

Cette approche constituait une **version pragmatique** et, à certains égards, minimale, de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique. De façon réaliste, les programmes avaient été établis **sur la base des structures administratives actuelles** du ministère, chaque grande administration ayant la responsabilité d'un programme.

A côté d'une mission « *sécurité intérieure* », commune avec le ministère de l'intérieur, avait prévue une mission « *défense du territoire et des intérêts de la France à l'étranger* », déclinée en neuf programmes :

- **cinq programmes opérationnels** correspondant aux trois armées, aux services interarmes et à la gendarmerie nationale ;

- **quatre programmes « supports »**, correspondant à des fonctions transversales ou de pilotage « direction, études et recherches, élaboration des réglementations ».

Cette version avait les faveurs des états-majors et des principaux ministères.

(3) L'approche blanche

Cette seconde approche, dont les principaux partisans se trouvaient au sein de la délégation générale pour l'armement, tirait des conséquences plus

radicales des principes de la LOLF en se fondant sur une **définition des programmes autour de grands objectifs de la politique de défense**.

Les schémas initiaux avaient, de façon particulièrement ambitieuse, envisagé d'articuler l'architecture budgétaire autour des quatre finalités générales retenues dans la loi de programmation militaire : dissuasion, prévention, projection et protection.

Intellectuellement séduisante, cette première version avait été écartée dans la mesure où les moyens existants concourraient très souvent à la réalisation de plusieurs de ces programmes, ce qui rendait la ventilation à la fois complexe et arbitraire. Un bon exemple de ces difficultés peut être fourni avec l'armée de l'air dont les matériels sont de plus en plus polyvalents : ainsi, avant même l'entrée en service du Rafale, avion polyvalent par excellence, le Mirage 2000 N a-t-il pu être utilisé comme avion d'appui au Kosovo.

Aussi, cette approche a-t-elle évolué vers une architecture plus opérationnelle dans laquelle la mission « *défense des intérêts de la France* » correspondait à **cinq programmes** : disponibilité des forces ; opérations extérieures ; administration générale ; veille technologique ; reconnaissance au monde combattant. Un des inconvénients majeurs de cette formule **était un certain déséquilibre quantitatif**, le programme « *disponibilité des forces* » absorbant à lui tout seul les trois-quarts des crédits du budget de la défense.

b) Une synthèse axée sur les éléments de transversalité

Ni l'une ni l'autre de ces deux approches n'était satisfaisante : la première, parce qu'elle était le simple habillage des structures existantes, la seconde, parce que, du fait de son caractère déséquilibré, elle globalisait, en fait sans véritables garde-fous, la quasi totalité du budget opérationnel de la défense pour en faire une sorte de fourre-tout, un pot commun dans lequel tout était mélangé, au détriment de la clarté du consentement budgétaire parlementaire. La recherche d'une synthèse s'imposait.

L'architecture budgétaire finalement proposée, représente une forme de compromis, qui préserve les fonctions « transverses » conformément à l'esprit de la LOLF, tout en s'appuyant sur les structures administratives existantes, dont elle amorce l'évolution.

(1) La nouvelle architecture budgétaire

Votre rapporteur spécial a eu communication du projet d'architecture budgétaire transmis début septembre au ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire sur la base de travaux conduit entre janvier et mai 2003.

Indépendamment de la question du nombre de missions qui ne semble pas encore arrêté, on dénombre sept programmes et trente cinq actions.

Grille des programmes du ministère de la Défense
Données budgétaires LFI 2003

(en millions d'euros)

		Effectifs	Crédits
Programme 1	Environnement et prospective de la politique de défense	6374	1082,7
action 1	Contribuer à l'analyse stratégique, à l'élaboration des dispositions régulant les relations internationales et à leur contrôle	235	14,3
action 2	Piloter la proespective des systèmes de forces	61	20,2
action 3	Rechercher et exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France	5712	288,8
action 4	Elaborer les concepts et les doctrines	170	7,2
action 5	Veiller au maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires aux programmes futurs	101	744,6
action 6	Soutenir les exportations d'armement	95	7,7
Programme 2	Préparation des forces	392075	18454,2
action 1	Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante terrestre à honorer son contrat opérationnel	159323	6520,0
action 2	Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante navale à honorer son contrat opérationnel	51341	3374,2
action 3	Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante aérienne à honorer son contrat opérationnel	66362	3643,4
action 4	Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante gendarmerie à honorer	96763	3972,2
action 5	Assurer le soutien interarmées nécessaire à l'emploi des forces	18286	944,4
Programme 3	Emploi des forces	4207	349,2
action 1	Planifier et conduire les opérations et contrôler l'aptitude opérationnelles des forces	3202	182,2
action 2	Financer les surcoûts des opérations extérieures	-	543,0
action 3	Contribuer à la conduite des relations internationales dans le cadre de la prévention des crises et de l'emploi des forces	1005	167,0
Programme 4	Soutien administratif central	12972	215,0
action 1	Assurer la fonction de direction	2322	143,1
action 2	Assurer la fonction de contrôle	324	16,0
action 3	Assurer la fonction de gestion centrale	4702	479,1
action 4	Mettre en oeuvre la politique immobilière	5546	1377,8
action 5	Piloter les SIAG	78	130,3
action 6	Piloter l'action sociale		13,7
Programme 5	Préparation et conduite des programmes d'armement	16171	8764,5
action 1	Equiper la composante interarmées	30	1494,7
action 2	Equiper la composante terrestre	662	1459,8
action 3	Equiper la composante navale	72	1980,0
action 4	Equiper la composante aérienne	361	1841,1
action 5	Equiper la composante gendarmerie	3	99,1
action 6	Assurer la préparation et la conduite des programmes d'armement	12678	1568,1
action 7	Gérer les ressources nécessaires à la conduite des programmes d'armement	2365	321,6
Programme 6	Lien entre la Nation et son armée	4389	217,2
action 1	Mettre en oeuvre la JAPD	3278	134,4
action 2	Mettre en oeuvre la politique de mémoire	417	29,8
action 3	Promouvoir et valiriser le patrimoine culturel	159	22,9
action 4	Assurer la communication	535	30,1
Programme 7	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	1385	3550,6
action 1	Administrer la dette viagère	668	2952,7
action 2	Gérer les droits liés aux pensions militaires d'invalidité	441	305,4
action 3	Assurer la solidarité	29	275,4
action 4	Entretenir les lieux de mémoire	247	17,0
TOTAL		437573	34568,5

Cette nouvelle approche a mis notamment en exergue la nécessité d'un renforcement du rôle d'arbitre du chef d'état-major des armées, ainsi que l'accentuation de la mutualisation des fonctions et métiers supports. C'est ainsi que le programme « *Assurer le soutien administratif central* » regroupe les moyens de direction générale (cabinet, inspecteurs généraux et contrôle des armées), ainsi que certaines fonctions centrales – le *back office* dans la terminologie anglo-saxonne – ayant vocation, à l'instar d'une holding, à servir l'institution : politique financière et juridique ; politique du personnel.

Par ailleurs, on note que le paragraphe II de l'article 20 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit que **chacun des comptes spéciaux constitue une mission** et que leurs crédits sont spécialisés par programme. Bien que le ministère de la défense gère actuellement quatre comptes de commerce, seuls les comptes 904-03 « *Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat* » et 904-20 « *Approvisionnement des armées en produits pétroliers* » sont concernés par la loi organique du 1^{er} août 2001. En effet, les comptes de commerce 904-01 « *Subsistances militaires* » et 904-05 « *Constructions navales de la marine militaire* » seront clôturés à fin 2004 pour le premier et au plus tard à fin 2005 pour le second⁹ On ne peut que rester perplexe face à l'érection, pour des raisons de principe –car il fallait justifier l'existence d'une unité de vote–, en missions des actions menées dans le cadre des comptes spéciaux du trésor, qui aboutit à mettre sur le même plan des actions périphériques et le cœur même de l'action du ministère.

(2) Le point de la procédure en cours et les expérimentations

Le ministère a commencé à procéder à la répartition des programmes en budgets opérationnels et à la définition des relations entre responsables de programmes et opérateurs chargés de les mettre en œuvre.

Parallèlement, **le travail d'élaboration et de validation des objectifs et des indicateurs associés, qui doit aboutir pour la fin du premier semestre 2004**, a été engagé.

Il faut rappeler que **le budget pour 2005 doit pouvoir être présenté dans la nouvelle architecture**, à titre de test, même si l'entrée en vigueur des règles ne concernera que le **budget 2006**.

⁹ Conformément aux dispositions de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002, le compte spécial du Trésor 904-01 « subsistances militaires » sera clos au 31 décembre 2004, concomitamment avec l'élargissement du champ d'intervention de l'Economat des armées (EDA). Une compétence générale dans les domaines du soutien logistique et de la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger, est ainsi confiée à cet établissement public. En ce qui concerne le compte de commerce 904-05 « Constructions navales de la marine militaire », l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 prévoit que le compte de commerce 904-05 « Constructions navales de la marine militaire » sera clos, au plus tard, le 31 décembre 2005.

En attendant, afin de préfigurer la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le ministère de la défense a décidé de mener en 2004 **une expérimentation de budget global au sein d'une formation de chaque armée**, de la gendarmerie, ainsi que de la délégation générale pour l'armement.

Les formations retenues sont les suivantes :

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

Il s'agit, en s'appuyant sur le principe de fongibilité des crédits, de mettre en place une contractualisation avec ces unités en déterminant avec elles les objectifs à atteindre sur l'année dans différents domaines. Une mesure des résultats sera effectuée en cours d'année et en fin d'année.

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

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

Préparée durant le deuxième semestre 2003, cette expérimentation débutera le 1er janvier 2004. Deux chapitres ont été créés à cet effet¹⁰ dans le projet de loi de finances pour 2004.

¹⁰ Il s'agit :

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

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

2. Les questions en suspens

Eu égard à l'importance des changements de procédure et de structure qu'implique la mise en œuvre de la LOLF, le **calendrier est particulièrement serré**. Le compte à rebours a commencé : à peine a-t-on adressé au ministre du budget le projet de nouvelle architecture budgétaire, pour validation, qu'il faut passer à l'étape suivante, la définition des objectifs et des indicateurs de performance, tout en amorçant les évolutions administratives indispensables.

Or, tout n'est pas réglé, loin de là, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la LOLF elle-même ou des réformes administratives profondes qu'elle implique compte tenu des options choisies par le ministre.

a) *La mise en oeuvre de la LOLF*

Parmi les difficultés ou les questions encore en discussion, certaines ne sont pas propres au ministère de la défense et se retrouvent plus ou moins pour d'autres départements ministériels; d'autres en revanche, résultent des spécificités du domaine et des options retenues, notamment en ce qui concerne le contenu des programmes

(1) Le principe de responsabilité et le pilotage des programmes

Le **principe de responsabilité** est inscrit au cœur de la nouvelle loi organique. Sa mise en œuvre ne va pas sans soulever certaines difficultés.

Le guide d'audit initial des programmes pose une question essentielle, au-delà de sa rédaction abstraite : « *le responsable¹¹ désigné par le ministre pour le pilotage de la mise en œuvre du programme est-il identifié ?* ». La réponse fournie par le ministère de la défense est originale dans la mesure où **trois programmes doivent être pilotés par des instances collégiales**. Tel est le cas du programme 1 « *environnement et prospective de la défense* », du programme 2 « *préparation des forces* » et du programme 5 « *préparation et conduite des programmes d'armement* ».

Votre rapporteur spécial ne peut que constater avec un certain étonnement de ce que ce soit au sein des armées que l'on batte en brèche le principe de l'unicité de commandement et que l'on fasse rimer responsabilité avec collégialité.

Un autre aspect spécifique au ministère de la défense du point de vue la mise en œuvre du principe de responsabilité, est l'importance du **facteur international**. La mutualisation des moyens au sein de l'Union européenne et

¹¹ On définira le responsable du programme comme celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnés par la fongibilité, assumant ainsi la fonction de gouverneur des crédits.

dans une certaine mesure de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord, d'une part, le nombre et l'importance des programmes d'armement en coopération, d'autre part, conduisent à **mettre en question la pertinence de l'efficacité d'une évaluation nationale des performances.**

Il y a là matière à partage des responsabilités qui ne facilite pas l'évaluation des résultats : « à qui la faute » en cas d'échec ou simplement de retard dans la réalisation d'un programme de coopération d'armement ?

(2) Les indicateurs et le contrôle de gestion

La définition d'indicateurs adaptés aux objectifs à la mesure de la performance tout comme le contrôle de gestion sont le corollaire de la réforme.

Il est trop tôt pour analyser les indicateurs associés à chaque programme qui ne seront connus qu'au début de l'année prochaine. La question a donné lieu à une littérature aussi abondante qu'abstraite et donc peu opérationnelle. Tout au plus, peut-on signaler, à ce stade, deux aspects de la question :

- d'une part, la **spécificité du domaine de la défense en matière d'indicateurs.** D'abord, parce qu'en toute rigueur, le véritable objectif n'est-il pas de sortir vainqueur d'un conflit et mieux encore de l'éviter en ayant gain de cause sans avoir à prendre les armes ? En d'autres termes et pour reprendre une formule délibérément provocatrice, **l'armée idéale ne serait-elle pas celle qui ne sert jamais ?** Ne peut-on pas dire, ensuite, que le rôle du ministère de la défense est simplement de se préparer à faire face à toute éventualité ? De ce point de vue, les objectifs globaux¹² assignés au ministère de la défense britannique, apparemment déconcertants du fait de leur caractère très général, relèvent de cette approche pragmatique ;

- la prise en compte du **facteur temps** qu'il s'agisse de **l'appréciation de la performance** ou de la **variabilité de la nomenclature et des indicateurs** de performance associés. D'une part, tous les ministères devront apprendre à gérer l'évolution dans le temps de leur architecture budgétaire. De ce point de vue, on peut s'inquiéter de la comparabilité sur le moyen terme des données en cas de changement de nomenclature et de priorités. On peut aussi se demander **comment l'on va gérer d'éventuelles mesures de régulation budgétaire** et dans quelle mesure il conviendra de les répercuter sur les objectifs initialement fixés. D'autre part, Il est **difficile de juger de l'efficacité et corrélativement de responsabiliser des personnes, dont la pertinence des choix ne pourra être appréciée que entre cinq et huit ans plus tard.**

¹² Les buts assignés au ministère de la défense britannique se déclinent en trois objectifs : réussir les missions militaires intérieures et extérieures, être prêt à répondre aux besoins susceptibles de survenir et construire l'avenir.

Le **contrôle de gestion** vient compléter en exécution les moyens dont dispose le responsable du programme pour atteindre ses objectifs. Il tend à structurer les activités des diverses parties prenantes du programme autour des résultats attendus et doit servir de base à l'organisation d'un dialogue de gestion entre les pilotes et les services. Au-delà de cette dimension interne, il doit permettre d'éclairer les décisions de politique publique en fournissant les informations pertinentes sur les coûts et les résultats desdites politiques. En bref, il s'agit de mettre en place au sein des administrations un système permettant le pilotage des services et la restitution d'éléments d'appréciation sur leur activité.

Ce qui importe effectivement, c'est d'**assurer l'homogénéité des instruments de mesure**, dans une logique de contrôle de gestion. Le ministère a ainsi commencé à mettre en place un **tableau de bord de la disponibilité des matériels**.

On rappelle que tant la **définition des objectifs** que la **mise en place d'instruments de mesure des réalisations** doivent être **achevées pour la fin du premier trimestre 2004**.

(3) La définition et le contenu des programmes

Votre rapporteur spécial ne dispose pas des éléments lui permettant de porter un jugement circonstancié sur l'architecture des programmes. En l'état actuel de ses informations, il souhaite attirer l'attention sur **trois types de difficultés** : des **problèmes de frontières « extérieures »**, des **politiques « invisibles »**, et des **éléments hétérogènes** dans le contenu de certains programmes.

Sans doute s'agit il d'une position de négociation, mais il est à noter que le projet d'architecture ne comporte **pour l'instant qu'une seule mission**, contrairement aux projets antérieurs. Or, il est difficilement contestable que la sécurité intérieure constitue une mission spécifique commune avec le ministère de l'intérieur, et que la gendarmerie ne peut être considérée comme une arme comme les autres¹³. Le problème est même plus général dans la mesure où il y a tout lieu de croire que les dépenses relatives à la gendarmerie ne se retrouvent pas seulement dans l'action 4 du programme 2 et l'action 5 du programme 5 mais également au sein du programme 4 relatif aux fonctions supports pour ce qui est notamment des dépenses immobilières et informatiques. Bref, **la nomenclature proposée ne permet pas d'isoler le coût complet de la gendarmerie**.

¹³ Le décret du 15 mai 2002 précise que le ministre de l'intérieur est pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale mentionnée au décret du 14 juillet 1991 et qu'il détermine en concertation avec le ministre chargé de la défense les missions de ces services ne relevant pas de la police judiciaire ainsi que les modalités d'organisation qui en résultent.

Mais il est d'autres questions de frontières. Les **activités de recherche** ne doivent-elles pas être regroupées avec celles ayant trait au secteur civil ? Une mission interministérielle « recherche » se justifierait dans la mesure où il est des synergies évidentes entre recherche civile et recherche militaire.

En revanche, votre rapporteur spécial a tendance à penser que le concours qu'apportent les différents fonctionnaires de la défense en poste à l'étranger à la **politique étrangère est trop diffus pour devoir être isolé** et rattaché à l'action extérieure de la France.

Le deuxième point sans doute encore plus important est **l'existence de politiques « invisibles »**. Nulle part, ni au niveau de l'intitulé des programmes ni même des actions, il n'est fait mention de **la politique de dissuasion nucléaire**. Or son importance stratégique et son coût financier légitimeraient qu'elle puisse faire l'objet d'un suivi particulier. Dans le même ordre d'idée, aucune ligne ne permet d'isoler des politiques aussi importantes que **l'espace ou la défense civile**.

En dernier lieu, l'architecture budgétaire proposée peut faire l'objet de diverses observations :

- **le programme 1 « environnement et prospective de la politique de défense » apparaît hétérogène**. A côté d'actions qui correspondent à l'évidence à l'intitulé du programme, telles la réflexion stratégique ou la recherche de renseignements, il est une action intitulée « *veiller au maintien des capacités technologiques industrielles* » qui absorbe les trois quarts des crédits pour un effectif de 100 personnes sur 6.000. Dans l'hypothèse où il ne serait pas créé une mission interministérielle « recherche », il conviendrait sans doute de rapprocher la veille technologique du programme 5 « *préparation et conduite des programmes d'armement* » ;

- **le programme 2 « préparation des forces » est le plus lourd** tant en volume de crédits 18,5 milliards d'euros qu'en effectif 392.000 personnes. Sans doute serait-il plus explicite de dénommer ce programme *préparation et organisation* des forces, dès lors que c'est à ce niveau que l'on retrouve les préoccupations qui avaient justifié l'approche « bleue » et qu'est mis l'accent sur le **rôle des chefs d'état-major, considérés comme responsables du respect du contrat opérationnel de leur arme**¹⁴. Il faut aussi souligner que du fait de son

¹⁴ Le contenu des contrats opérationnels est le suivant :

- l'armée de terre doit pouvoir engager soit 20.000 hommes, simultanément et sans limitation de durée sur plusieurs théâtres, que ce soit dans le cas d'une opération nationale (5.000 hommes maximum) ou dans celui d'une opération européenne (jusqu'à 15.000 hommes – ce niveau peut être porté jusqu'à 26.000 hommes pour une période limitée à une année, pour tenir compte d'un taux d'activité moyen des unités n'excédant pas quatre mois de déploiement annuel - soit plus de 50.000 hommes, sans relève, pour prendre par à un conflit majeur dans le cadre de l'Alliance atlantique ;

importance – 18,5 milliards d’euros- ce programme ne facilite pas le contrôle parlementaire, les actions correspondant aux différentes armes regroupant chacune de 4 à 6 milliards d’euros. Il conviendrait pour **éviter cette addition de « boîtes noires » budgétaires, de réfléchir à la possibilité d’une architecture plus précise, comportant, le cas échéant, des sous-programmes par armes** et dont les actions permettraient d’isoler des postes de dépenses spécifiques, tel par exemple le maintien en condition opérationnelle ;

- l’action 2 du **programme 3** « emploi des forces », relative aux OPEX mérite lui aussi une attention particulière. Dans la mesure, où il ne concerne que les « surcoûts » de ces opérations, il faut veiller à ce que ce poste ne prenne en compte que les dépenses résultant des opérations elles-mêmes et non des charges normales. D’où l’importance du système de comptabilité.

- enfin, fait positif, le **programme 5** correspond pour l’essentiel au **titre V**, ce qui devrait limiter d’éventuels effets négatifs de la fongibilité de nature à nuire à la **nécessaire sanctuarisation de l’investissement**.

b) Les réformes de structures associées

Toute l’évolution récente témoigne d’une **tendance croissante à « l’interarmisation »** pour reprendre un néologisme inesthétique mais dont l’apparition est significative.

La montée en puissance budgétaire du chef d’état major que révèle la nouvelle architecture du budget de la défense, ne fait qu’entériner un processus amorcé de longue date dans les autres pays et, notamment, en Grande-Bretagne.

Mais les autres changements, là encore largement amorcés à l’étranger, consistent dans la mutualisation des moyens et la place ménagée à l’initiative privée dans la satisfaction des besoins de défense.

- la marine doit être en mesure de déployer une force navale comprenant le groupe aéronaval et son accompagnement, un groupe amphibie capable de projeter un groupement de type blindé léger de 1.400 hommes, ainsi que des sous-marins nucléaires d’attaque ;
- l’armée de l’air est supposée pouvoir mettre en œuvre une force aérienne de combat d’une centaine d’avions de combat, dont soixante-quinze peuvent être engagés dans une opération européenne, et les ravitailleurs associés, un groupe de transport capable de projeter 1.500 hommes à 5.000 kilomètres en trois jours, ainsi que les moyens de commandement, de conduite, de détection et de contrôle aérien, et les bases aériennes nécessaires ;
- enfin, la gendarmerie, en application des décisions des Conseils européens sur le développement des capacités de police, doit être capable de fournir un contingent de 600 gendarmes à l’extérieur des frontières dans des opérations de soutien et de rétablissement de la paix, ainsi que les éléments spécialisés et d’accompagnement des forces.

(1) La montée en puissance budgétaire du chef d'état-major des armées

La plupart des personnes rencontrées par votre rapporteur spécial sont tombées d'accord pour renforcer l'autorité du chef d'état-major des armées, mais sans doute décèle-t-on encore certaines nuances sur le contenu des nouvelles prérogatives qui lui seraient ainsi conférées.

Si le **chef d'état-major des armées** est responsable de la conduite des opérations militaires et sur le plan de la gestion, de la préparation de la programmation militaire, il est **actuellement comparativement peu impliqué dans les choix faits par chacune des armées et la délégation générale pour l'armement lors de la construction et de l'exécution du budget.**

Le décret du 10 juillet 1962, qui fixe les attributions du ministre des armées, précise les compétences du chef d'état-major des armées. Celui-ci assiste le ministre « *en matière d'études, de plans et de directives intéressant l'organisation générale et la mise en œuvre des forces armées* ».

Effectivement, la compétence de chaque chef d'état-major est relativement autonome pour la préparation et l'organisation de chacune des armées.

Il n'en est pas de même partout. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, le rôle des chefs d'état-major d'armées se limite à la gestion des carrières et à la préparation opérationnelle.

En tout état de cause, il faudra sans doute modifier le décret du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major.

Actuellement, le chef d'état-major des armées a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, lorsque des fonctions opérationnelles leur sont confiées, ainsi que pour la coordination des travaux relatifs soit à ces propres attributions, soit aux aspects interarmées de la préparation des forces. Le décret précise également que le chef d'état-major des armées assure la coordination de la satisfaction des besoins des forces en ce qui concerne le soutien incombant aux services interarmées.

Le pilotage collégial devrait s'effectuer sous la présidence du chef d'état-major des armées, notamment en ce qui concerne les programmes 2 « *préparation des forces* » et 5 « *préparation et conduite des programmes d'armement* ». Ainsi, le chef d'état-major des armées, dont les responsabilités sont actuellement à court terme la conduite des opérations militaires et à moyen terme la planification notamment pour la préparation des projets de loi de programmation militaire, devrait-il se voir conférer un rôle d'arbitrage.

Il faut à ce stade faire état du souci des états-majors d'armées de conserver la maîtrise de l'allocation des moyens au nom de l'efficacité opérationnelle. Leur préoccupation est de s'assurer de la cohérence des

actions : même si les crédits sont répartis dans des programmes différents, il faut que les affaires soient conduites de façon cohérente pour que les forces soient « au rendez-vous », au bon moment. **Ce qui importe**, de leur point de vue, **c'est que les chefs d'état-major des différentes armées puissent rester gouverneurs des crédits.**

Concrètement, pour eux, il faut que ce soient les chefs d'état-major d'armées qui déterminent les priorités d'emploi des ressources, que ce soit eux qui décident si on met l'accent sur le logement, la sécurité des installations ou autre chose.

Quelle que soit la validité de ce raisonnement, les arguments en faveur du renforcement du pouvoir du « CEMA » n'est restent pas moins très puissants. Dans le système en vigueur, il y a une tendance naturelle au saupoudrage, chaque arme veillant à conserver, tous les ans, sa part du gâteau. Le schéma actuel dans lequel les différentes armes reçoivent à peu près la même dotation chaque année, devrait laisser la place à un mode de fonctionnement dans lequel chaque domaine puisse se voir reconnaître à tour de rôle la priorité dans les choix d'investissement.

On peut donner un exemple, certes caricatural, mais assez significatif de ces effets pervers : le chef d'état-major des armées peut considérer que la faiblesse du dispositif réside dans l'insuffisante capacité de projection des forces. Mais pour le chef d'état-major de l'armée de l'air, ce qui compte d'abord, c'est son aviation de combat... pas ses moyens de transports. Un autre exemple de cette distorsion due aux structures actuelles de décision, est le cas de l'Espace, qui parce qu'il est l'affaire de toutes les armes finit par n'être celle d'aucune et se retrouve relativement délaissé dans les arbitrages budgétaires à court terme¹⁵.

En tout état de cause, les structures de décision ne devraient être bouleversées à court terme. De ce point de vue, un des aspects importants de la réforme en cours est son caractère évolutif, le renforcement du poids du « CEMA » comme arbitre étant sans doute le préalable à l'octroi d'un véritable pouvoir de décision.

(2) Une mutualisation des moyens accrue et la généralisation d'une logique de contractualisation

Un aspect essentiel de la loi organique est la mutualisation des moyens dans une perspective de recherche d'économies d'échelle et donc d'une plus grande efficacité.

¹⁵ *Significative est la décision de supprimer le bureau espace pour intégrer ses compétences dans les commandements opérationnels. Théoriquement rationnelle, compte tenu des synergies, la mesure est dangereuse car les états-majors ne vont pas accorder à l'espace l'importance qui est la sienne*

En l'occurrence, le programme 4 « *soutien administratif central* » devrait servir de cadre à une telle évolution sous l'impulsion du secrétariat général de l'administration. Celui-ci devrait se voir confier des fonctions support transversales et, notamment, **la politique immobilière et l'informatique**. On note qu'y seront également rattachés les corps de contrôle. A cet égard, il est important de s'assurer que cette mutualisation des moyens ne fasse pas obstacle à la connaissance du coût complet des différentes armes ou services, ce qui souligne une fois encore l'importance du système comptable.

Il ne faut pas sous-estimer les obstacles qui viendront freiner une telle évolution dans la mesure où, pour un certain nombre des interlocuteurs de votre rapporteur spécial, un chef ne peut être responsable du bon accomplissement de sa mission que s'il maîtrise ses moyens.

Dans la nouvelle approche, les armées expriment des besoins en matière de soutien. Les organismes qui en sont chargés, doivent pouvoir y répondre. En d'autres termes, **c'est tout le fonctionnement des armées qui devrait être placé dans une logique de contractualisation**.

Ainsi, **le secrétaire général pour l'administration doit-il se comporter comme un fournisseur et dialoguer avec ses « clients »**, ce qui est parfois déjà le cas lorsque les responsables des infrastructures de l'air délèguent déjà leurs compétences à la direction départementale de l'équipement. Dans la nouvelle organisation, le SGA va devenir un service constructeur qui devra répondre aux demandes de ses clients.

Dans la mise en œuvre de cette **logique « fournisseur/client »**, dont on peut relever qu'elle plonge ses racines dans une culture « marchande », la Grande-Bretagne a entre 10 et 20 ans d'avance sur nous. Un responsable des infrastructures britanniques n'a-t-il pas affirmé devant des membres du cabinet du ministre de la défense : « *mon job est que le responsable opérationnel regarde devant et pas derrière* » ?

(3) Les relations avec les opérateurs privés

Le recentrage des armées sur leur cœur de métier va conduire à concentrer l'emploi des militaires dans les unités combattantes ou dans les services destinés au soutien direct des forces. Corrélativement, l'on va externaliser un certain nombre de fonctions, notamment en matière de logistique.

La loi organique devrait favoriser de telles évolutions, notamment par suite de la fongibilité asymétrique, qui permettra de transformer des dépenses de personnels en achats de prestations de services. Cela est vrai au niveau

local pour des **services de base**¹⁶ et l'on peut parler alors d'externalisation « ancillaire », mais cela concerne aussi -encore que les expériences étrangères ne soient pas toutes probantes- des **prestations sophistiquées** comme l'entraînement et la formation des pilotes ou la maintenance des matériels, qui sont des **externalisations plus structurantes**¹⁷. Un dernier exemple, qui relève de cette catégorie, bien que de nature différente, peut être donné avec le transport aérien. En attendant l'arrivée du A 400 M, il faudra bien trouver une façon de faire face aux besoins. Une solution consisterait à monter un partenariat avec un opérateur qui fera son affaire de l'utilisation des moyens de transports quand les armées n'en auront pas besoin.

L'autre plan sur lequel la loi organique devrait faire évoluer les choses est celui des **relations entre l'État et le secteur privé**.

L'introduction par le **nouveau code des marchés** de la notion de **partenariat « public-privé »**, directement inspirée de la « private finance initiative » britannique, est une voie jugée prometteuse, étant entendu qu'il faut se garder de vouloir à toute force procéder à une transposition naïve des modèles étrangers.

Des techniques comme le crédit-bail pourraient également être encouragées avec la nouvelle loi organique, même si ces nouvelles méthodes, qui permettent de lisser les besoins de financement, ont aussi un coût spécifique à comparer aux avantages attendus.

Enfin, la loi organique pourrait être l'occasion d'introduire **un nouvel esprit dans les rapports entre le ministère de la défense et l'industrie privée**. C'est un thème important aux yeux de votre rapporteur spécial qui se réserve de pouvoir l'approfondir en procédant à une étude comparative sur la façon dont les choses se passent en France et dans les autres pays européens, en particulier en Grande-Bretagne. L'exemple du porte-avions britannique est là pour témoigner de ce que les Anglais savent adopter une attitude plus souple, qui laisse plus d'initiatives au partenaire privé, ce qui peut être gage à la fois d'innovation et de réduction de coûts.

Deux points peuvent enfin être soulignés.

En premier lieu, **la loi organique n'est pas une panacée**. En particulier les principes de transparence et de responsabilité qu'elle tend à

¹⁶ Un exemple peut en être donné avec la gestion du parc automobile, qu'il s'agisse de véhicules légers ou de véhicules de transports collectifs, qui sont respectivement au nombre de 22.000 et de 2.500. La piste semble prometteuse à condition de savoir ce qu'on fait du personnel de conduite et comment l'on gère les garages

¹⁷ C'est d'abord le cas de l'immobilier. Le ministère étudie un nouveau mode de gestion pour les 12.000 logements domaniaux de la gendarmerie. Cela peut être transféré soit à un organe centralisé national, soit à des opérateurs régionaux après appel d'offres. On peut rappeler qu'actuellement cette gestion mobilise 1.300 gendarmes qui seraient sans doute mieux utilisés à d'autres tâches.

systématiser dans la conduite de l'action publique, ne suffiront en l'occurrence ni à éviter d'éventuelles mesures de régulation budgétaire ni à garantir l'efficacité des actions.

D'une part, il faudrait **pratiquer une politique de vérité des dotations budgétaires** en évoluant –et c'est une question moins de technique budgétaire que de volonté politique– vers un système dans lequel les charges non prévues soient financées par des provisions et qui romprait le cycle « sous-budgétisation/régulation », étant entendu que la sous-budgétisation s'accompagne de la sur-budgétisation d'un certain nombre de postes, d'équipement notamment, pour lesquels l'on sait, dès le départ, qu'on n'arrivera pas à dépenser l'intégralité des crédits.

Dans la même perspective **il convient de s'interroger sur la légitimité de la persistance de certaines procédures dérogatoires**, telles celles des « **dépenses à bon compte** », qui dispensent les militaires du contrôle du service fait en usage dans l'administration, ou des « **fonds d'avance** », qui permettent aux armées de disposer par anticipation de crédits dès le mois de novembre. Ce n'est pas seulement une question de principe mais également de fait dans la mesure où ces pratiques affectent la signification des comptes relatifs aux opérations concernées.

En second lieu, il faut mesurer l'ampleur du défi que doivent relever les administrations en général et le ministère de la défense en particulier, puisqu'il leur faudra **mener à bien concurremment une réforme budgétaire, une réforme comptable** -qui va se traduire par la mise en place à la fin de cette année 2003 du logiciel ACCORD alors que celui-ci a causé bien des difficultés aux autres ministères- **et une réforme des structures** rééquilibrant les pouvoirs aussi bien au sein du ministère de la défense que des armées elles-mêmes.

De ce point de vue, si la réforme de la DGA est un sujet sur lequel votre rapporteur spécial compte se pencher dans les mois à venir, il tient à noter que, logiquement, la LOLF devrait s'accompagner de changements dans la formation et surtout le recrutement des personnels chargés de la gestion des projets, surtout si l'on songe par exemple qu'en Angleterre, la Defence Procurement Agency a recruté le chef du projet porte-avions par un appel à candidatures paru dans la presse et que celui-ci vient du privé.

Cette mention tient de l'anecdote mais elle souligne que la réforme de l'État au sein du ministère de la défense passe sans doute aussi par une diversification de l'origine professionnelle des cadres dirigeants.

B. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME

Parallèlement à l'élaboration d'une nouvelle nomenclature budgétaire correspondant à la loi organique du 1^{er} août 2001, le ministère de la défense a entrepris une réforme de structure conformément aux instructions données par le Premier ministre.

Les deux exercices relèvent d'une communauté d'inspiration puisqu'il s'agit à chaque fois de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat. L'objectif central de la réforme est d'améliorer la performance du ministère dans sa mission spécifique en appliquant deux principes directeurs :

- la recherche d'une meilleure identification des responsabilités,
- l'accentuation d'une mutualisation des moyens afin de développer des synergies et de recentrer l'action du ministère sur son cœur de métier.

La stratégie ministérielle de réforme comporte un certain nombre de restructurations administratives, mais aussi un changement dans le mode de gestion des moyens et l'utilisation des ressources humaines.

1. Les restructurations en cours

Cinq réformes doivent être mises en œuvre dès 2004 qui vont se traduire par des redéploiements et des restructurations de services.

a) Redéployer les forces de gendarmerie

Le dispositif territorial des forces de sécurité a été redéfini afin d'assurer une meilleure complémentarité entre l'action des forces de police et de la gendarmerie nationale.

Cette réorganisation ne concerne pas 29 départements. Dans 26 autres, elle s'effectue sans ajustement de circonscription de sécurité publique. Enfin, dans 36 départements, elle aboutit à une reprise de 40 circonscriptions de sécurité publique et 2 postes de police. Au total, entre 2003 et 2005, 247 unités de gendarmerie seront dissoutes et 142 autres créées, tandis que 2894 emplois seront créés en zone gendarmerie, dont 1.782 proviendront d'effectifs actuellement déployés en zone police et 1.112 de postes budgétaires créés en application de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

b) Faire de l'économat une centrale d'achat

L'économat des armées, qui a été transformé en un établissement public par la loi de finances rectificative pour 2002, devrait, à partir de l'été 2004, approvisionner en vivres l'ensemble des armées, y compris sur les théâtres d'opérations extérieurs.

A partir de 2005, cet établissement public industriel et commercial assurera également le soutien logistique et la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses.

Cette réforme devrait comporter une rationalisation du mode d'organisation qui devrait se traduire, notamment, par une réduction de plus de 60 % des stocks de vivres détenus par les armées.

Le stockage des marchandises, le transport comme leur facturation, seront externalisés dans le cadre d'un marché de logistique.

c) Unifier les services d'archives de la défense

Le comité pour la réforme et l'innovation administratives a été chargé de rationaliser les structures et les moyens consacrés à la fonction archives au ministère de la défense.

Il faut souligner qu'actuellement les archives sont gérées par seize services implantés sur 25 sites qui emploient 1.000 agents.

Le nouveau service sera rattaché à la direction de la mémoire du patrimoine et des archives. Il sera principalement organisé à partir de trois sites : Vincennes, Caen et Châtellerauld étant précisé que des antennes seront maintenues dans les principaux ports.

Ce regroupement s'accompagnera du développement de nouvelles méthodes de gestion comportant notamment l'utilisation des technologies de l'information et la mise en place d'un contrôle de gestion.

d) Assurer la cohérence de l'informatique d'administration et de gestion

Le comité pour la réforme et l'innovation administratives a fait une série de propositions qui devraient être mises en œuvre à compter de 2004.

Le secrétariat général pour l'administration s'est ainsi doté d'une structure légère de coordination en vue de l'élaboration d'un nouveau schéma directeur des systèmes d'information, d'administration et de gestion.

Deux domaines fonctionnels seront traités en priorité :

- les ressources humaines, dont la gestion devrait être améliorée par la mise en place d'un système unique d'information, à court terme pour le personnel civil et à compter de 2006 pour le personnel militaire ;
- les systèmes d'information financière qui devront être réorganisés en fonction de la mise en place du progiciel ACCORD et de ses différentes versions.

e) Rationaliser les réseaux de communication

Il a été décidé de créer une structure appelée à devenir le prestataire unique du ministère de la défense pour les télécommunications ainsi que pour l'administration des systèmes d'information d'intérêt commun.

C'est ainsi que la direction des réseaux interarmées et des systèmes d'information, officiellement créée le 1^{er} septembre 2003, a pour mission d'assurer la direction, l'exploitation et le soutien des réseaux d'infrastructures ainsi que l'administration des systèmes de communication communs notamment dans le domaine opérationnel. On note que cette structure sera dotée des capacités d'acquisition de services banalisés de communications. Il est déjà acquis qu'en 2004, elle intégrera les stations du réseau Syracuse, les organismes d'outre-mer et les moyens d'interconnexion des armées SOCRATE.

2. Les autres chantiers

A côté de ces réformes de structures, le ministère de la défense poursuit un certain nombre d'objectifs à moyen terme qui touchent au mode de fonctionnement de l'administration.

Ces nouveaux chantiers portent sur le développement du contrôle de gestion, la professionnalisation de la fonction immobilière, la modernisation de la conduite des programmes d'armement, les projets d'externalisation et le développement d'une démarche qualité.

a) Développer le contrôle de gestion

En vue d'une meilleure connaissance du fonctionnement du ministère, mais également pour mettre en oeuvre la loi organique aux lois de finances, il a été décidé de mettre en place un système de contrôle de gestion.

Une mission d'aide au pilotage, rattachée au secrétaire général pour l'administration, a été mise en place en vue de constituer une tête de réseau des contrôleurs de gestion présents dans les différentes branches du ministère.

La mission aura notamment pour tâche de préparer le programme pluriannuel de développement du contrôle de gestion, de mettre au point le tableau de bord du ministre et de fournir au ministère les outils de pilotage nécessaires notamment à une bonne connaissance des coûts.

C'est la même instance qui doit surveiller les indicateurs prévus par la loi organique.

b) Professionnaliser la fonction immobilière

Le ministère de la défense possède un parc immobilier extrêmement important composé de 5.500 immeubles, occupant 263.000 hectares, soit presque 0,5 % de la superficie de la France métropolitaine.

Depuis une dizaine d'années déjà, la mission de réalisation des actifs immobiliers procède à des cessions régulières dont le montant total cumulé est de l'ordre de 450.000 millions d'euros.

La nouvelle doctrine consiste à accélérer ces cessions sur la base d'un classement du patrimoine existant en trois catégories :

- les immeubles devenus inutiles et pouvant être cédés ;
- les immeubles devant être impérativement conservés ;
- et les immeubles sur lesquels il y a débat.

On note que, le ministère de la défense a obtenu la possibilité d'adapter l'obligation de dépollution à l'usage prévu par l'acquéreur.

Par ailleurs, il est prévu un recours accru à l'externalisation pour la gestion du parc de logements de la défense. Cette démarche concerne, en particulier, la gestion des 80.000 logements de la gendarmerie nationale, mais devrait être appliquée également aux 12.000 logements domaniaux de la défense.

Enfin, les directions centrales des trois services d'infrastructures du ministère vont être implantés sur un même site dans la perspective d'un regroupement fonctionnel dont les modalités sont encore en cours de discussion avec les états-majors.

c) Réformer la conduite des programmes d'armement

Une réflexion a été engagée en 2003 sur les modalités de conduite des programmes d'armement sur la base des travaux d'un cabinet extérieur dirigé par M. Olivier Darrason. Ceux-ci ont mis l'accent sur les points suivants :

- une nécessité de renforcer la cohérence dans tous les domaines et notamment s'agissant des interfaces entre les programmes et de la préparation et du suivi du besoin opérationnel ;

- une responsabilisation accrue des acteurs ;

- le renforcement de la compétence technique du maître d'ouvrage, c'est-à-dire de la DGA.

En outre, l'étude a mis en avant l'insatisfaction des différentes parties prenantes quant au déroulement du programme en coopération ainsi que le besoin d'amélioration des relations Etat-industrie.

Sur la base de ces orientations, le travail a été poursuivi dans les directions suivantes :

- renforcement du pouvoir d'arbitrage du chef d'état-major des armées ;

- l'adaptation de la délégation générale pour l'armement dans le but notamment de conforter sa compétence technique ;

- le développement de l'activité d'audit et de conseil du contrôle général des armées ;

- le renouvellement du partenariat Etat-industrie.

d) Les projets d'externalisation

Le passage à l'armée professionnelle a conduit à un développement de l'externalisation de certaines tâches, notamment au niveau des services de base.

L'externalisation s'inscrit aujourd'hui dans une perspective plus ambitieuse d'un nouveau partage des tâches entre secteur public et secteur privé.

Dans cette perspective, le ministère de la défense a l'intention d'exploiter pleinement les possibilités offertes par le nouvel outil juridique que constitue le partenariat public/privé.

Ainsi, les mesures d'externalisation doivent permettre de dégager :

- des emplois pour les consacrer aux tâches centrales du ministère ;

- des marges de manœuvre budgétaire ;

- des possibilités de faire face à certaines ruptures de capacité.

Un guide technique à usage interne a été mis au point ainsi qu'une charte signée avec le MEDEF.

Au total, le ministère de la défense consacre à l'externalisation environ 670 millions d'euros par an.

Outre la gestion des logements, des domaines devraient être concernés dès 2004 par l'externalisation :

- la formation initiale des pilotes d'hélicoptères qui devrait être externalisée pour ce qui concerne les matériels soit sous la forme de location de matériels, soit sous celle d'achat des heures de vol ;

- le soutien des opérations extérieures, qui pourrait être sous-traité par l'économat des armées ;

- la gestion et la maintenance de la flotte des véhicules de la gamme commerciale, soit environ 25.000 véhicules légers et autocars.

e) La démarche qualité

Une cinquantaine d'organismes ont été certifiés en 2001, une centaine devrait l'être en 2002. Cela concerne aussi bien les établissements industriels de la DGA que la caisse nationale de sécurité sociale militaire ou les établissements de la direction du matériel de l'armée de terre. Les certifications ISO 9002 version 1994 sont transformées en certifications ISO 9001 version 2000.

Il est prévu que quarante nouveaux projets de certifications ISO 9001 seront réalisés au cours de l'année 2004.

Parallèlement, des audits internes seront conduits de façon systématique.

Par ailleurs, le ministère s'est engagé à améliorer le service rendu aux usagers :

- vis-à-vis des entreprises, il est prévu une réponse dans un délai de 15 jours au courrier reçu, un accueil personnalisé avec désignation d'interlocuteur unique au sein de chaque service acheteur, ainsi qu'une possibilité d'information sur les perspectives de commande, la réglementation et les méthodes de passation des marchés.

La mission PME-PMI du ministère doit élaborer, d'ici à la fin de l'année 2003, les indicateurs permettant de suivre la qualité du service.

Un aspect important de ce service est les délais de paiement. A cet égard, il est prévu d'élaborer et de diffuser, trimestriellement, des indicateurs

sur les délais de mandatement et de paiement ainsi que de mettre en œuvre une procédure d'urgence de règlement des impayés.

Enfin, des mesures générales seront prises telles la mise en œuvre de la charte d'accueil des usagers dans les services de l'Etat et la réalisation d'enquêtes sur la vie des usagers sur la qualité des services rendus, notamment en ce qui concerne les journées d'appel et de préparation à la défense.

3. L'amélioration des ressources humaines

Le ministère de la défense poursuit le processus de professionnalisation des armées en s'efforçant d'améliorer la gestion des ressources humaines.

Dans cette perspective, il prévoit :

- une révision du statut général des militaires ;
- la mise en place d'une gestion prévisionnelle des besoins ;
- une réduction du nombre de corps
- et la montée en puissance des réserves.

a) La révision du statut général des militaires

Une commission, présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, a remis au ministre, fin octobre, un rapport portant sur : l'exercice des droits civils et politiques, les garanties et protections accordées aux militaires, les règles statutaires de gestion et la concertation dans les armées.

Sur la base de ces propositions et après avis du Conseil supérieur de la fonction militaire, le gouvernement devrait présenter un projet de loi au Parlement fin juin 2004.

b) La montée en puissance de la réserve

Les résultats en matière de réserve, bien qu'encourageants, sont insuffisants. Le recrutement des volontaires de la réserve opérationnelle par rapport à la cible 2008, qui est de 60.000 réservistes, est réalisé à 71 % pour les officiers, à 57 % pour les sous-officiers et à 36 % pour les militaires du rang. De plus, il faudrait parvenir à porter le nombre de jours effectués chaque année de 25 à 30.

La montée en puissance de la réserve s'inscrit dans le cadre de la recherche d'un nouveau concept d'emplois et suppose le renforcement du partenariat avec les entreprises.

c) L'anticipation des besoins

Un certain nombre d'améliorations ont été amorcées ces dernières années en ce qui concerne le personnel civil : élaboration d'un plan de gestion, d'un répertoire des emplois, tenue de réunions annuelles avec les employeurs, suivi des effectifs et recherche d'une corrélation plus étroite entre les besoins et les recrutements par concours.

D'où l'importance de la mise en place d'un système d'information sur les ressources humaines performant qui devrait opérationnel en 2006.

d) La réduction du nombre des corps

L'objectif à moyen terme est d'organiser le personnel civil en quatre filières d'emplois, administrative, technique, paramédicale et sociale. L'objectif est de ne conserver que trois à quatre niveaux de corps par filière d'emploi, pour aboutir, à terme, à une quinzaine de corps pour l'ensemble du ministère.

Dès 2004, il devrait être procédé à la fusion de tous les corps administratifs de catégorie A, alors qu'aujourd'hui il existe deux corps d'attachés, un corps des directeurs et délégués des services déconcentrés ainsi qu'un statut d'emploi de conseiller pour les affaires administratives et de chef des services déconcentrés. Ce corps unique regrouperait 1.100 agents.

En ce qui concerne la filière technique, il est prévu de passer de 58 à 52 corps dans une première étape.

e) La relance de la déconcentration

Compte tenu des critiques faites au dispositif actuel de déconcentration, une réflexion est en cours pilotée par le secrétariat général pour l'administration.

Elle porte notamment sur la répartition des responsabilités entre les différents acteurs et en particulier sur le rôle et la place du personnel civil au sein du ministère.

Les rapports sur lesquels s'appuie cette réflexion recommandent une plus grande déconcentration des actes de gestion et un positionnement de la fonction militaire et du personnel civil comme prestataire de service et comme pilote de la politique des ressources humaines du ministère.

f) Le développement de la rémunération au mérite

Il est rappelé que la gestion des ressources humaines du ministère repose à travers un système de notation et d'avancement très différencié, largement sur la reconnaissance du mérite.

Par ailleurs, les rémunérations des personnels civils d'encadrement intègrent déjà une partie non négligeable qui est modulée selon le mérite des agents. Ainsi, le montant des primes pour le grade d'attaché principal peut être près de deux fois et demi supérieur au minimum constaté ; pour les administrateurs civils, ce multiplicateur atteint presque 1,5.

Ce dispositif actuellement réservé aux personnels d'administration centrale, sera étendu aux attachés des services déconcentrés.

Le ministre a décidé de mettre en place en 2004 une prime de résultat pour le personnel militaire de la gendarmerie.

Enfin, une politique de rémunération au mérite est actuellement envisagée pour les métiers de nature « commerciale » tels les achats ou la cession d'actifs immobiliers.

III. LES INDUSTRIES D'ARMEMENT

Votre commission des finances ne peut faire abstraction de l'arrière plan industriel sur lequel s'inscrit le budget de la défense. L'efficacité d'une défense dépend en amont de celle des armements qu'elle met en œuvre, et donc de la compétitivité des industries qui les produisent.

De ce point de vue, l'Etat est sur tous les fronts en tant qu'acheteur, régulateur et, pour un certain nombre d'années encore, opérateur.

De ce point de vue, un chantier important est celui des relations Etat-industrie que le gouvernement se propose de rénover notamment à l'occasion de la réforme du code des marchés publics et de l'instauration d'un nouveau cadre contractuel, le partenariat public privé. Il s'agit d'un sujet compliqué qui ne peut être abordé dans le cadre d'un rapport budgétaire.

En revanche, du fait de leur impact budgétaire direct, votre rapporteur spécial souhaite faire le point des progrès de la construction européenne en matière dont dépend la capacité des industries européennes à résister à la concurrence américaine, ainsi que de la situation de nos anciens arsenaux qui s'efforcent, non sans difficultés, de s'adapter à l'économie de marché.

A. LES PROGRÈS DE L'EUROPE INSTITUTIONNELLE

La France joue depuis de nombreuses années un rôle moteur dans la promotion de l'Europe de l'armement.

On en trouve un témoignage supplémentaire avec l'initiative de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, qui vient de commander au Conseil d'analyse économique sur le potentiel et l'organisation de «l'industrie européenne de l'armement».

Toutefois, ce ne peut être l'affaire des seuls gouvernements, qui peuvent encourager, notamment par des commandes mais non se substituer aux industriels eux-mêmes. C'est à eux qu'incombent de prendre leurs responsabilités, compte tenu de la situation des marchés et de l'état des structures industrielles.

L'affaire du rapprochement franco-allemand en matière de sous-marins classiques témoigne des difficultés objectives qui entravent la constitution d'une industrie européenne intégrée.

1. L'Organisation conjointe pour la coopération en matière d'armement (OCCAR)

L'Europe de l'armement progresse. Ainsi, L'Espagne vient-elle de choisir le tigre de préférence aux Apache de l'américain Boeing, dont elle a commandé 24 unités¹⁸, à comparer aux quatre-vingt exemplaires commandés tant par la France que par l'Allemagne.

L'Espagne va devenir un membre à part entière du programme Tigre. La filiale espagnole d'Eurocopter se voit confier la fabrication des fuselages arrières du Tigre pour la totalité du programme, y compris pour les exemplaires destinés à l'exportation. A cette occasion, l'Espagne devrait faire son entrée dans l'Organisation conjointe pour la coopération en matière d'armement (OCCAR).

a) Les structures

Issu d'une initiative franco-allemande de décembre 1995, à laquelle l'Italie et le Royaume-Uni se sont joints, cet organisme a été créé le 12 novembre 1996.

A la suite de l'échec de son rattachement à l'UEO, les quatre Etats fondateurs ont souhaité doter l'OCCAR de la personnalité juridique. Entrée en vigueur le 28 janvier 2001, la convention du 9 septembre 1998 confère à l'OCCAR une autonomie contractuelle et la capacité d'ester en justice, d'employer des personnels et d'acquérir des biens meubles ou immeubles.

Devenue Organisation conjointe de coopération en matière d'armement, l'OCCAR n'est pas dotée de fonds propres et ne peut être propriétaire des matériels de guerre qu'elle achète. La Belgique l'a rejointe le 27 mai 2003 en ratifiant la convention.

L'OCCAR est dirigée par un Conseil de surveillance composé des ministres de la défense des États membres (ou leur représentant)¹⁹. Ce conseil est assisté de comités (financier, future tasks & policy et un comité par programme) où siègent des représentants des Etats membres.

L'OCCAR, qui emploie 190 personnes, dont 46 au siège à Bonn et le reste dans les divisions de programme, est soutenue par une administration d'exécution (OCCAR-EA). L'OCCAR emploie une cinquantaine de Français. L'OCCAR-EA est chargée de mettre en œuvre les décisions du Conseil de surveillance et de conduire les programmes confiés à l'OCCAR, pour lesquels

¹⁸ En version HAD (hélicoptère d'appui et de destruction) qui équipera également l'aviation légère de l'armée de terre française.

¹⁹ La France est représentée par le Directeur des systèmes d'armes, adjoint au Délégué général pour l'Armement.

elle a constitué un référentiel de règles de gestion et de procédures inspirées des meilleures pratiques en vigueur dans les États fondateurs. L'Espagne a lancé le processus d'adhésion alors que les Pays-Bas l'ont suspendu.

Contribution de la France au budget de l'Office central

(en millions d'euros)

	<i>Part de la France</i>	<i>Montant de la contribution</i>
Paiements 2001 (y compris 1 ^{er} appel de fonds 2002)	25%	2,424
Paiements 2002	25%	2,2
Ressources 2003	23.38%	1,77
Prévision contribution pour 2004	22.22%	2

La convention du 9 septembre 1998 édicte, pour les acquisitions, des principes totalement nouveaux par rapport aux pratiques traditionnelles de la coopération :

- mise en concurrence systématique des fournisseurs des différents États membres du groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO), afin de consolider la base industrielle et technologique de défense ;
- extension à la concurrence extra-européenne en cas de réciprocité effective ;
- abandon du juste retour industriel apprécié annuellement et programme par programme pour chaque pays participant au profit d'un équilibre global apprécié de façon pluriannuelle et sur plusieurs programmes ;
- acquisition préférentielle par les États membres des équipements au développement desquels ils ont participé dans le cadre de l'OCCAR.

b) Les programmes

A ce jour, l'OCCAR gère les programmes suivants :

- depuis 1996, les programmes franco-allemands d'hélicoptère de combat TIGRE et de système de missiles sol-air courte portée ROLAND²⁰. Les programmes de missiles anti-char Hot et Milan ont été retirés de l'OCCAR le 30 juin 2003 en raison de leur achèvement ;

²⁰ Une réflexion est actuellement en cours sur l'avenir de la participation de la France au programme de valorisation du ROLAND.

- depuis 1999, le programme **franco-germano-britannique de radar de contre-batterie COBRA**, le programme franco-italien FSAF (famille de systèmes sol-air futur) et le programme germano-britannique BOXER de véhicule blindé, rejoint par les Pays-Bas en 2000, dont le Royaume-Uni s'est retiré ;

- depuis le 27 mai 2003, le programme d'avion de transport **A 400M** qui regroupe la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Belgique (qui inclut dans sa commande un appareil pour le compte du Luxembourg) et la Turquie.

L'intégration progressive du programme **franco-italo-britannique PAAMS** est en cours, avec une première étape portant sur la commande de munitions par l'OCCAR et dont le lancement est prévu fin 2003. La phase de réalisation du programme de frégates franco-italien FREMM pourrait être confiée à l'OCCAR si la coopération est confirmée.

Contributions de la France aux programmes²¹

(en millions d'euros)

	<i>Tigre</i>	<i>Cobra</i>	<i>FSAF</i>	<i>Hot-Milan</i>	<i>Roland</i>	<i>A400M</i>	<i>Total</i>
Paievements 2002	121,156	0,769	65,866	26,8	13,3	0	227,891
Ressources 2003	208,513	22,78	84,407	10,9	27,8	60,410	414,810
CP PLF 2004	260,90	25,00	76,437	-	2,40	192,62	557,357

Les crédits de paiement mobilisés au titre des programmes gérés par l'OCCAR comprennent, pour chaque programme, les crédits du budget administratif (fonctionnement de la division de programme) et ceux du budget opérationnel, tous deux inscrits au titre V.

L'OCCAR ne peut recevoir de paiements pour les dépenses opérationnelles liées aux programmes que lorsque des décisions de programme ont été signées par les représentants des Etats participants. Cette signature conditionne le transfert des contrats pour les programmes existants. Les décisions relatives aux programmes COBRA, FSAF et A400M sont signées ; celles relatives au TIGRE et au PAAMS sont en cours de finalisation. En 2003, les crédits de paiement relatifs aux programmes intégrés à l'OCCAR ont été dépensés pour partie par l'OCCAR et pour partie directement par la DGA ou versés à l'Allemagne comme agence contractante pour le programme Tigre.

²¹ La contribution française à ces budgets administratifs est proportionnelle à la part française de financement du budget opérationnel, indépendamment du nombre de Français en poste.

A l'avenir, l'OCCAR devrait être amenée à se développer selon deux axes. D'une part, en amont de ses activités actuelles, plus particulièrement dans le secteur des démonstrateurs technologiques. Ainsi, l'objectif d'intégrer un démonstrateur en 2003 a été retenu. D'autre part, en aval, l'intervention de l'OCCAR dans le soutien en service étant une prolongation naturelle de son activité de soutien logistique intégré au stade de la réalisation.

2. Vers une agence européenne de l'armement ?

Le projet de traité constitutionnel pour l'Union Européenne prévoit notamment la mise en place d'une agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires (article 40 du projet).

Les conclusions du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 soulignent la nécessité de créer courant 2004 une agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement qui sera placée sous l'autorité du Conseil et ouverte à la participation de tous les États membres.

Cette agence devra s'appuyer sur les structures déjà existantes et en particulier l'OCCAR, agence d'acquisition. Dans ce contexte, l'OCCAR correspond à la vision française d'un « club » efficace des principaux pays producteurs, et en même temps clients, d'armement en Europe. Il importe donc de s'assurer que l'OCCAR devienne l'organe chargé de l'acquisition des matériels de la future agence de l'armement. La structure et les modes de fonctionnement actuels de l'organisation le permettent, même si tous les États membres de la future agence ne sont pas membres de l'OCCAR²².

Cette agence devra permettre le développement des capacités de défense, la promotion et le renforcement de la recherche et de la coopération européenne en matière d'armement, le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITD) et la création d'un marché européen concurrentiel des équipements de défense.

²² Ainsi la Turquie est partie prenante au programme A400M alors qu'elle n'est pas membre de l'OCCAR.

A terme, lorsque les adaptations nécessaires auront été effectuées, le renforcement de la BITD et la constitution d'un marché européen de la défense dans le cadre de l'agence européenne pourraient reposer sur les principes définis par l'accord cadre de la Letter of Intent LoI²³. Le mécanisme des coopérations structurées défini dans le projet de traité constitutionnel pourrait s'appliquer pour intégrer les principes de la LoI dans l'agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires.

B. DCN ET LA CONSTITUTION D'UNE EUROPE NAVALE MILITAIRE

Depuis le début de l'été, la presse s'est fait l'écho d'une affaire qu'elle a qualifiée du nom très évocateur « d'EADS naval ».

Le dossier concerne, en France, les deux grands acteurs du secteur : la direction des constructions navales – DCN – qui vient, depuis le 2 juin dernier, de perdre son statut de service à compétence nationale pour devenir une société commerciale, pour l'instant contrôlée à 100 % par l'État, et la firme Thales, issue de Thomson-CSF, qui constitue, aujourd'hui, un des groupes électroniques de défense les plus dynamiques. D'un côté, il s'agit d'anciens arsenaux qui se sentent prêts à affronter le grand large de la concurrence internationale ; de l'autre, une société française d'origine, mais devenue « multidomestique », dont un des exploits notables est d'avoir été choisie comme co-traitante pour la construction d'un porte-avions britannique.

Tout a commencé en septembre 2002 avec l'achat surprise par le fonds d'investissement One Equity Partner, d'un des fleurons de l'industrie allemande, le chantier naval Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW), leader mondial des sous-marins conventionnels.

²³ La Letter of Intent (LoI), signée le 27 juillet 2000, traite actuellement de six domaines d'action : la sécurité de l'approvisionnement, les procédures d'exportation, la sécurité de l'information classifiée, la recherche et technologie, le traitement des informations techniques (droits de propriété intellectuelle) et l'harmonisation des besoins militaires. La première phase du processus LoI est entrée en application. Durant la présidence française du comité exécutif au second semestre 2002, une nouvelle impulsion a été donnée, notamment au cours du symposium États / industries organisé en novembre 2002 qui a permis d'entamer les réflexions sur la deuxième phase du processus LoI afin de mieux répondre aux objectifs de l'accord cadre. En effet, la réalisation complète des objectifs initiaux en matière de fluidification du marché des équipements de défense nécessite des outils plus aboutis, notamment dans les domaines du contrôle des investissements étrangers dans les industries de défense, des compensations et de la circulation des équipements militaires entre États signataires de la LoI, de la promotion des exportations des programmes en coopération et de l'harmonisation des clauses contractuelles en matière d'acquisition.

L'opération avait d'ailleurs fait un certain bruit à l'époque, à la fois parce que les allemands avaient pris conscience que leur législation ne leur permettait pas de contrôler les investissements étrangers dans un secteur aussi stratégique, et en Europe, parce que certains observateurs ont craint une mainmise des États-Unis sur les industries de défense européennes.

L'affaire a pris un autre cours avec l'annonce inattendue du retrait d'OEP, qui a fait savoir son intention et remettre en vente HDW à peine plus d'un an après son acquisition. Il y a donc là une chance historique pour l'Europe de regrouper ses forces en matière de construction navale militaire.

Le propos de votre rapporteur est de revenir sur les éléments du dossier pour s'efforcer de comprendre pourquoi une opération, bénie par les gouvernements français et allemands et répondant à une évidente logique économique, « peut, pour reprendre l'expression du conseiller industriel de Mme le Ministre de la défense, ne pas se faire ».

En fait, au fur et à mesure de l'évolution du dossier, l'on peut constater que ce sont les différences de culture et de structures industrielles entre les pays qui pourraient mettre en échec la volonté des gouvernements de constituer, dans le domaine maritime, un nouvel EADS.

1. Une chance historique pour l'Europe de la défense

L'affaire HDW paraît réunir les atouts politiques et économiques de nature à permettre une avancée significative de l'Europe de l'armement et, pourquoi pas, rééditer le succès d'Airbus.

a) Une logique économique évidente

Au préalable il convient de signaler que la plupart des observateurs s'accordent pour estimer que **le marché des sous-marins classiques** est, au moins pour les dix prochaines années encore, **un marché porteur**²⁴. Nombreux sont les pays, notamment au sein du tiers monde, qui cherchent à disposer de cet outil, aujourd'hui plus utile en matière de surveillance que de combat.

Le marché est d'autant plus stratégique que les États-Unis en sont pratiquement absents. Moins d'ailleurs parce qu'ils ne savent plus construire des sous-marins conventionnels, que parce qu'ils n'estiment pas utile de procéder aux investissements²⁵ qui leur permettrait de les fabriquer.

²⁴ Des besoins ont ainsi notamment été exprimés par l'Inde, la Malaisie, le Portugal. A moyen et long terme la concurrence chinoise et russe devrait se faire sentir.

²⁵ On estime à 150 millions d'euros le coût de développement d'un nouveau sous-marin.

(1) Un pôle d'excellence éclaté

Huit pays européens disposent d'une industrie navale défense significative. La France et l'Allemagne en premier lieu, mais également la Grande-Bretagne, l'Espagne, la Grèce l'Italie, les Pays-bas et la Suède.

Une des caractéristiques de l'industrie européenne est, au-delà de cette relative dispersion des moyens, l'existence d'accords de coopération et de liens capitalistiques.

Ainsi, au Royaume-Uni, Vosper Thornycroft pour les navires de faible et moyen tonnage, domine le secteur, détient 49 % de STN Atlas, leader allemand de la lutte anti-sous-marine et sous-traitant notamment de HDW. Parallèlement, le groupe britannique a une filiale commune avec l'italien Alenia, AMS.

En Italie, le leader du secteur est Fincantieri, mais les filiales du groupe Etati que Finmeccanica, AMS déjà mentionnée et Vass, fabriquent des systèmes de combat, des radars ou des torpilles.

En Espagne, Izar, avec lequel DCN a des accords de coopération mais qui est naturellement tourné vers les États-Unis, de même que aux Pays-Bas, Royal Schelde, sont présents dans la construction navale tant militaire que civile.

Enfin, en Suède, les activités navales relèvent du groupe SAB ainsi que du groupe HDW, qui a fusionné avec le suédois Kockums.

Ce bref tour d'horizon montre que **dans de nombreux pays** et notamment en France, avec les constructions mécaniques de Normandie et Alstom marine, **les opérateurs sont présents à la fois dans le civil et le militaire** et que, souvent, les entreprises fortes dans la fabrication des sous-marins ont une activité plus ou moins importante en matière de navires de surface.

Cette imbrication des activités civiles et militaires, sous-marines et de surface, tout comme la multiplication des alliances ne manquera pas de compliquer le dossier.

(2) Des synergies franco-allemandes

C'est dans ce paysage complexe et diversifié que se font jour d'évidentes synergies franco-allemandes. Personne ne contestera que HDW est

le leader mondial des sous-marins classiques, même si notamment avec son modèle Scorpène, DCN a marqué des points ces dernières années.

Les deux entreprises auraient tout intérêt à regrouper leurs efforts de développement (cela coûte 150 millions d'euros pour mettre au point un nouveau modèle de sous-marin) et de recherche, un des enjeux étant d'améliorer les moteurs à propulsion à anaérobie qui conditionnent l'autonomie du bâtiment.

Enfin, un regroupement permettrait devrait diminuer le coût des équipements en permettant de mieux faire jouer la concurrence.

Symétriquement, on ose à peine le dire, **le rapprochement franco-allemand éviterait la poursuite d'une concurrence qui a rogné les marges des deux groupes**, et qui pourrait peser sur leur croissance à moyen terme. On note que les rapprochements dans le domaine de la défense ne tombent pas sous le coup de la réglementation anti-trust, dès lors que l'on peut faire état de l'exception à l'article 296-1-b du Traité de Rome.

b) Le soutien déterminé des gouvernements

Très tôt des contacts se sont noués au niveau politique. De façon informelle, on s'est mis d'accord sur une démarche commune, même s'il faut toujours tenir compte des ambitions et susceptibilités nationales.

(1) Français et Allemands d'accord sur une démarche commune

Les deux gouvernements sont d'accord sur deux principes essentiels :

- il faut un accord préalable des pouvoirs publics, ce qui va de soi en France, mais pas en Allemagne où il n'existe pas, au moins jusqu'à présent, de contrôle des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques (le texte en préparation dont le principe a été décidé au moment du rachat d'HDW par OEP, tarde à être discuté) ;

- la solution choisie doit s'appuyer sur une logique industrielle car l'affaire est suffisamment complexe pour que l'on confie aux professionnels concernés le soin d'examiner l'opération dans ses moindres détails.

(2) La gestion des ambitions et des susceptibilités nationales

En dépit de cet accord de principe, et bien que, officiellement, ni l'un ni l'autre des gouvernements n'en fassent une question préalable, il est clair qu'il faudra trouver un équilibre satisfaisant entre les intérêts allemands et français.

Les Allemands ont la conviction que HDW est un des joyaux de leur industrie (le mythe de l'U-Boot est toujours vivace) et donc que leurs capacités technologiques leur donnent vocation à diriger le nouvel ensemble. Telle est la raison pour laquelle on a vu apparaître au cours de l'été, exprimée par le gouvernement allemand, une préférence pour la constitution d'un nouvel ensemble sur le modèle d'EADS.

Sans doute même ont-ils le sentiment qu'il s'agit là d'une concession substantielle dans la mesure où il est de notoriété publique que le centre de gravité du pouvoir au sein d'EADS se trouve plutôt sur la rive gauche du Rhin.

En dépit des ambitions françaises parfois affichées de façon trop ouvertes dans la presse, la tendance actuelle est plutôt à considérer que **l'opération ne peut se faire sans l'intervention d'un partenaire allemand, en l'occurrence THYSSEN**, qui constituerait un partenaire idéal s'il avait la possibilité et la volonté d'apporter de l'argent frais dans l'opération et s'il n'était de notoriété publique qu'il cherche à se désengager du secteur.

2. Une complexité due aux contextes industriels nationaux

Quelle qu'en soit l'issue, car encore une fois rien n'est fait, cette affaire aura joué un rôle d'accélérateur de la construction d'une Europe de l'armement ; mais elle aura aussi incontestablement servi de révélateur des faiblesses structurelles internes à chaque pays.

Il est difficile de savoir si *in fine* il y a là l'occasion pour chaque pays de procéder aux réformes ou si, au contraire, **les pesanteurs héritées de l'histoire industrielle de chaque pays** –qu'il s'agisse de la tradition des arsenaux ou de celles des cartels allemands– va finir par faire échouer l'opération ou du moins en diminuer l'ampleur.

Un autre facteur important est **le net décalage entre capacités technologiques, efficacité commerciale et situation financière**.

C'est ce qui explique, du côté allemand, le fait que HDW soit mis sur le marché et que les repreneurs ne soient pas légion et, du côté français, la vive concurrence entre les pôles publics et privés de notre industrie navale militaire.

a) *Les mutations nécessaires de l'industrie allemande*

Pourquoi OEP met-il en vente ce fleuron de l'industrie allemande un an à peine après l'avoir acheté ?

Certes, ce retrait peut s'analyser comme la conséquence d'un pari perdu. Nombreux sont les observateurs qui considèrent qu'OEP a tenté de faire un « coup ». A l'époque, il s'agissait de fournir des sous-marins conventionnels à Taiwan, l'idée étant de faire du portage pour revendre HDW au géant américain de la défense Northrop-Grumman. L'opération a tourné court lorsque le gouvernement allemand a laissé entendre qu'il ne se prêterait pas à cette opération compte tenu de ses intérêts en Chine continentale.

(1) Une situation financière précaire

En dépit de sa position technologique et commerciale dominante sur le marché des sous-marins classiques, HDW ne peut pas être considéré comme une entreprise parfaitement saine.

Le prix payé par OEP, 800 millions d'euros, sous forme de 500 millions d'euros de rachats de dettes et 300 millions d'euros d'argent frais, était incontestablement trop élevé, d'autant plus que HDW avait vu sa trésorerie « siphonnée » par le vendeur, l'entreprise Babcock, peu de temps avant que ce dernier ne finisse par déposer son bilan.

OEP souhaite retrouver sa mise. Compte tenu de la situation financière du groupe, ce prix est nettement trop élevé. L'une des questions est de savoir comment amener la banque américaine à diminuer ses prétentions.

(2) L'imbrication des outils industriels et le poids de la cogestion

Tout se passe comme si au fur et à mesure que l'on rentre dans le détail du dossier, se faisaient jour de nouvelles difficultés liées au caractère propre des industries allemandes ou françaises.

Dans le cas allemand, on se trouve confronté à **l'extrême imbrication des appareils de production héritée des temps des cartels**. Les industriels des secteurs sont fédérés au sein de la German Submarine Corporation. Il existe des accords croisés en vertu desquels la fabrication d'un bateau a été découpée en tranche pour la répartir entre les différents sites et ce n'est qu'en dernier lieu que les différentes tranches sont assemblées. Ainsi HDW travaille-t-il avec d'autres entreprises allemandes telles Thyssen ou Blohm & Voss.

Toute prise de contrôle extérieure est perçue par les entreprises du secteur comme de nature à remettre en cause ces équilibres industriels avec toutes les conséquences sociales qui pourraient en résulter.

A cet égard, le système de cogestion, qui a si bien fonctionné en période de croissance, constitue, à l'évidence, un frein aux mutations structurelles.

OEP a déjà procédé à 700 réductions d'emplois. Nul doute que la partie allemande craint les méthodes libérales anglo-saxonnes, et c'est la raison pour laquelle le gouvernement allemand ne veut pas, à priori, qu'HDW soit repris par une entreprise américaine.

C'est dans ce contexte que les entreprises françaises –c'est en particulier la cas de DCN qui l'a explicitement annoncé dans une lettre au ministre allemand de la défense– ne souhaitent intervenir en Allemagne que conjointement avec des partenaires allemands.

Ce sont eux, en effet, qui non seulement ont l'expérience des mesures sociales nécessaires à l'assainissement du secteur, mais sauront les faire accepter par les syndicats et les autorités locales. Comme l'a signalé le conseiller de Mme la ministre de la défense, il faut prendre garde à ce que l'opération HDW n'aboutisse pas à mettre à la charge des entreprises françaises une dizaine d'années de plans sociaux.

b) L'industrie navale française encore en chantier

Les multiples articles de presse auxquels a donné lieu l'affaire HDW ont pu légitimement donner l'impression que les entreprises françaises partaient en ordre dispersé. Le cabinet du ministre de la défense s'est efforcé de faire cesser ce nouvel exemple de zizanie franco-française pour faire la synthèse entre les ambitions de Thales et DCN.

(1) Thales et DCN : complémentarités et divergences

Le cabinet du ministre a insisté sur la vision et les intérêts communs de Thales et DCN.

D'une part, il estime que, du point de vue de la constitution du nouvel ensemble européen, l'équipe française associe deux compétences complémentaires : celui qui sait faire les fusions acquisitions, c'est Thalès, celui qui sait construire, c'est DCN.

D'autre part, à long terme, leurs intérêts sont convergents car il s'agit de **marier un plateforme et un électronicien**. Cette complémentarité est perçue comme un atout par la partie française, mais plus négativement par les Allemands, qui ont tendance à y voir une **forme d'intégration verticale**.

Le contact qu'a eu votre rapporteur spécial avec le directeur de la stratégie et du développement de DCN amène à nuancer cette convergence. DCN estime que le plateforme doit pouvoir garder une certaine marge de manœuvre vis à vis de l'équipementier et qu'il ne s'agit pas d'installer systématiquement des matériels Thales sur les sous-marins, alors que, pour des raisons diverses, les clients peuvent souhaiter un autre prestataire. La situation

et d'autant plus délicate que l'électronique des sous-marins HDW est actuellement fournie par STN-Atlas, filiale de BAe systems.

A ces divergences d'intérêt s'ajoutent des divergences dans les cultures d'entreprise de Thalès, entreprise multi-domestique, et de DCN, héritier, pas si lointain que cela, des arsenaux. C'est ce décalage qui explique l'échec Armaris.

Cette société, créée en août 2002, résulte d'un accord entre DCN international et Thalès conclu au mois d'avril précédent, qui donne à cette société pour objet des coopérations en matière de commercialisation et de maîtrise d'œuvre d'ensembles de navires armés et de systèmes de combat naval à l'exportation. A ce titre, Armaris est impliqué dans deux programmes franco-italiens de construction navale, les frégates Horizon et les frégates multimissions.

La participation de DCN s'est effectuée par voie d'apport d'actifs (fonds de commerce et titres de participation) ; celle de Thalès a pris la forme d'un apport en numéraire, le capital de 150 millions d'euros étant réparti à 50/50 entre les deux partenaires.

Il faut remarquer que, tandis que DCN détient le pouvoir statutaire de proposer le nom du président du conseil de surveillance, c'est Thalès qui le faisait pour le directeur général.

Un des paradoxes, c'est que, au moment où un arrêté en date du 21 juillet 2003 autorise DCN à prendre une participation de 50 % dans Armaris (5 millions d'actions d'un montant de 15 euros), que le gouvernement favorise la poursuite du rapprochement entre ces deux entreprises sur une base plus large, tirant ainsi les conséquences du caractère bancal de la structure²⁶²⁷.

(2) L'Etat partagé entre ses soucis d'actionnaire et de régulateur

Comme l'indiquait l'entourage du ministre de la défense, si l'opération HDW est une chance unique de constituer une Europe de la construction navale militaire, elle comporte des risques financiers pour les opérateurs français et pour l'Etat français, qui est actionnaire de DCN comme de Thalès.

L'Etat intervient à la fois en tant qu'actionnaire et que régulateur.

²⁶ Le système est d'ailleurs considéré comme déséquilibré par DCN qui fait valoir qu'alors que DCN a confié à Armaris l'exclusivité de la commercialisation de ses produits à DCN, ce n'est pas le cas de Thalès qui n'est pas obligé de passer par la structure commune

Il est clair qu'à court terme, il est avant tout actionnaire. On a bien compris que son point de vue dépendait de son degré d'engagement et qu'il était sans doute plus attentif à DCN, dont il est actionnaire à 100 % qu'à Thalès dont il n'est actionnaire qu'à 33 %.

Toujours en sa qualité de régulateur, l'Etat doit aussi faire attention, à court terme, aux conséquences sociales des restructurations qu'il encourage.

A plus long terme, il a aussi en charge la politique industrielle et c'est à ce titre qu'il a jugé utile d'accélérer le rapprochement entre Thalès et DCN.

Des informations de presse font état du lancement du **projet** intitulé « **DCN phase 2** », qui devrait déboucher sur le futur pôle industriel de nature à constituer la contribution française à un éventuel EADS naval.

Il s'agirait de créer une filiale commune au périmètre sensiblement élargi par rapport à Armaris. Cette nouvelle entité regrouperait, d'une part, l'essentiel des activités du Business group naval de Thalès, Thalès naval France (TNF) et Navires et système (N et S), et d'autre part, l'une des deux divisions de DCN spécialisées dans l'ingénierie et les constructions neuves.

L'expérience d'Armaris avait montré la difficulté de séparer de la commercialisation les phases de conception et de réalisation. Le nouvel ensemble serait composé de quelques centaines de personnes en provenance de Thalès et de 5.000 autres issues de DCN.

Les 7.000 salariés restant qui correspondent essentiellement à la division services et équipement (S et E) de DCN, ont vocation à poursuivre dans le cadre juridique actuel du maintien en conditions opérationnelles des navires de la marine nationale à Brest et à Toulon²⁸.

L'affaire est d'autant plus compliquée qu'on peut difficilement la dissocier compte tenu de l'imbrication des activités civiles et militaires, de la crise que traverse actuellement l'industrie navale civile²⁹

C. GIAT EN SITUATION CRITIQUE

Créé en 1971, pour faire la part entre les activités relevant de l'État de celles ayant un caractère industriel, le Groupement Industriel des Armements Terrestres (GIAT) était au départ un service administratif, sans autonomie

²⁸ On peut rappeler que depuis 1990, les effectifs de DCN sont passés de 28.000 à 13.000 personnes.

²⁹ Alstom-marine a déjà annoncé 800 départs en préretraite non remplacés en totalité tandis que l'allemand Meyer Masa Yards prévoit respectivement 800 et 500 suppressions d'emplois.

financière ni personnalité juridique, dont la gestion était soumise aux règles budgétaires et comptables de l'administration.

Ce statut n'était pas satisfaisant eu égard à la nature des activités de nature commerciale de l'organisme. La loi n° 89-924 du 23 décembre 1989, a autorisé le transfert à une société nationale régie par le droit des sociétés commerciales des établissements industriels dépendant du Groupement industriel des armements terrestres.

La nouvelle société dénommée GIAT Industries a pâti de la diversité des statuts juridiques de ses employés du fait de la volonté des pouvoirs publics de garantir les droits acquis³⁰ et d'une dispersion des sites de production en dépit des mesures de rationalisation³¹.

L'entreprise a connu avant cette fin d'année 2003 une succession de plans sociaux dont le dernier en date, le plan stratégique, économique et social (PSES) appliqué entre 1998 et 2002, a prévu la fermeture de trois de sites, Rennes, Le Mans et Salbris.

Giat Industries qui employait 14 000 salariés en 1990, auxquels s'ajoutaient près de 4.000 personnes dans les filiales, n'en compte plus aujourd'hui que 6.400 personnes.

Ce mouvement de contraction des effectifs qui va transformer l'entreprise en PME n'est pas arrivé à son terme puisque le gouvernement a été contraint de demander au président de l'entreprise de lancer un nouveau plan de restructuration de nature à assurer la viabilité de l'entreprise, compte tenu de l'effondrement de ses perspectives commerciales.

M. Luc Vigneron, PDG de GIAT Industries, a ainsi pu déclarer au début du mois de novembre dernier : « Non, car jamais, par le passé, l'entreprise n'a été confrontée à une situation aussi dramatique. Aucune firme ne résisterait à l'effondrement de son carnet de commandes sans avoir recours à des mesures drastiques. C'est l'avenir de l'armement terrestre en France qui est en jeu, car GIAT en est l'acteur essentiel. »

Telle la raison pour laquelle le Gouvernement a mis les moyens nécessaires pour l'accompagnement d'une contraction des effectifs de près de 60% dans un nouveau plan de restructuration intitulé « Giat 2006 »

³⁰ Les militaires et les fonctionnaires se sont vu proposer une autre affectation dans un service ou un établissement relevant du ministère de la défense ou le recrutement par Giat Industries. Ainsi, le personnel ouvrier a pu choisir entre être employé sous le régime de la convention collective de la métallurgie ou être « sous décret », c'est-à-dire relever d'un régime réglementaire lui assurant le maintien des droits antérieurs.

³¹ Lors de sa création en 1990, la société Giat Industries était implantée sur dix sites. La situation s'est encore détériorée avec l'intégration au début des années 1990 d'un certain nombre d'autres entreprises telle Manurhin Défense, Luchaire Défense, Cime Bocuze et Mécanique Creusot Loire.

1. Une situation commerciale et financière en dégradation constante

Avec la chute du Mur et la modification des besoins en armement terrestres, la situation n'était plus tenable. Le contrat de livraison de chars Leclerc passés avec les Emirats-Arabes-Unis a contribué à fournir des heures de travail au prix de lourdes pertes financières.

a) Des capacités structurellement excédentaires

Le chiffre d'affaires consolidé du groupe Giat Industries s'est élevé à 777 millions d'euros pour l'exercice 2002 (dont 34,5 % à l'exportation et 65,5 % sur le marché français) contre 802 millions d'euros en 2001, soit un retrait d'environ 3 % par rapport à l'exercice précédent.

La part armement a représenté 756 millions d'euros; comme les années précédentes, elle reste stable à environ 97 % du chiffre d'affaires.

L'exportation représente encore presque 40 % du chiffre d'affaires, la part des clients publics français (principalement le ministère de la défense et divers organismes publics) s'élevant à 475,7 millions d'euros, soit 61 % du chiffre d'affaires consolidé.

Le résultat net de l'ensemble consolidé du groupe s'est établi à -118 millions d'euros en 2002 contre -207 millions d'euros en 2001.

Les principaux éléments contribuant à la formation de ce déficit résultent de la combinaison de plusieurs facteurs. Ainsi, la formation de la marge brute est fortement dégradée du fait de l'effet volume du contrat de chars Leclerc avec les Emirats arabes unis et des autres pertes réalisées sur des contrats de la division des systèmes blindés, mais aussi de l'accroissement des surmoyens et des sureffectifs liés à la dégradation persistante de l'activité.

Pour 2003, l'entreprise estime le chiffre d'affaires consolidé à 948 millions d'euros, dont environ 20 % à l'exportation et 80 % sur le marché français. La part des clients publics français devrait s'élever à environ 725 millions d'euros, soit 77 % du chiffre d'affaires consolidé.

Le tableau suivant donne la ventilation du chiffre d'affaires de Giat Industries (dans le périmètre «France» représentatif de la dimension industrielle et opérationnelle du groupe en France) par domaine d'activité pour l'année 2002 :

Ventilation du chiffre d'affaires par activité

(en millions d'euros)

<i>Domaine d'activité</i>	<i>Chiffre d'affaires</i>	<i>Dont export (en %)</i>
Systèmes blindés	632,4 (soit 81 %)	37 %
Systèmes d'armes et munitions	114,0 (soit 15 %)	4 %
Développement, commerce direct usine, autres	30,8 (soit 4 %)	9 %
Total (arrondi)	777	34,5 %

Les prises de commandes pour l'année 2002 se sont élevées à environ 301 millions d'euros (dont une part budgétaire de 219 millions d'euros) contre 791 millions d'euros l'année précédente. Ainsi, compte tenu de l'activité de l'année écoulée, le carnet de commandes s'établit au 31 décembre 2002 à 2360 millions d'euros contre 2792 millions d'euros l'année précédente.

b) Le point des principaux programmes d'armement

Au 31 décembre 2002, il restait 7 **chars Leclerc** (sur 390 commandés) et 34 chars de dépannage (sur 46 commandés) à livrer dans le cadre du **contrat passé avec les EAU**³², seul client actuel à l'exportation, pour mener à son terme le contrat.

La société Giat industries prévoit de livrer cette année les derniers chars de combat et également 16 chars de dépannage. A la fin du mois de juillet, le client Emirati a admis en recette et accepté les 7 derniers chars de combat. Ils seront prochainement facturés lorsque les matériels seront chargés sur le bateau affrété par le client. Un cinquième avenant au contrat a été signé en date du 20 janvier 2003, dont l'impact a été comptabilisé dans les comptes 2002 de l'entreprise. Cet avenant précise les conditions d'exécution de la fin du contrat et il a un effet favorable - de l'ordre de quelques millions d'euros - sur le résultat à terminaison du contrat Leclerc signé avec les Emirats arabes unis.

Le **véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI)**, réalisé par Giat Industries en collaboration avec Renault Trucks, est actuellement au stade de développement. Il sera livré à l'armée de terre française dans deux versions : version poste de commandement (VPC) à 150 exemplaires, version de combat d'infanterie (VCI) à 550 matériels, cette dernière devant être équipée d'une tourelle dérivée de la tourelle Dragar armée d'un canon de moyen calibre de 25 mm.

Les difficultés ressenties par Giat Industries et ses coopérants dans la mise en route du développement et les compléments au besoin initial ont

³² Emirats Arabes Unis.

conduit à recalculer le calendrier du programme. A présent, la qualification des prototypes est prévue à partir de 2006 et les commandes sont planifiées à partir de 2007 pour les premières livraisons en 2008.

Les perspectives d'exportation à terme pourraient concerner en premier lieu la Belgique, et d'autres pays tels que l'Afrique du Sud, la Grèce et éventuellement la Pologne et le Portugal.

Les principales **perspectives dans l'artillerie et les munitions** concernent les deux programmes suivants :

- **CAESAR** : Giat Industries a développé à partir de 1992 et sur fonds propres le **système d'artillerie automoteur CAESAR, composé d'un canon de 155 mm au standard OTAN monté sur un camion tout-terrain**. Après une expérimentation technico-opérationnelle menée par la STAT en 1998, un marché a été notifié à Giat Industries en septembre 2000, portant sur l'acquisition de 5 CAESAR, en cours de livraison. Cette acquisition devait permettre de préparer la prise en compte opérationnelle du concept. La nouvelle priorité donnée à la mobilité stratégique et opérative sur la mobilité tactique, ainsi que le besoin croissant d'interopérabilité, ont conduit l'armée de terre à envisager l'acquisition de 72 CAESAR en remplacement de la valorisation prévue de 70 canons AUF1 en AUF2 (au titre de l'opération de valorisation des automoteurs d'artillerie AUF1 et AUF1T en dotation dans l'armée de terre française, lancée en 1999) ; les conditions d'acquisition sont en cours de négociation avec la perspective d'une conclusion possible d'ici fin 2003, ce qui conduirait à des livraisons échelonnées entre 2006 et 2009. GIAT estime que les perspectives d'exportation de ce système sont sérieuses et portent sur plus d'une centaine de systèmes vers différents pays ;

- **Bonus** : L'obus anti-char à effet dirigé «Bonus» est réalisé dans le cadre d'une coopération franco-suédoise par Bofors Defence et Giat Industries, avec Intertechnique comme sous-traitant majeur. A l'issue de la qualification intervenue en septembre 1999, le contrat de série a été notifié en 2.000 ; 3.750 obus ont été commandés par la France (2.500 en 2.000 et 1.250 en 2001) et 3.000 par la Suède, dont les livraisons s'échelonnent entre 2003 et 2006. Une amélioration (concept DOSMI) est susceptible d'être apportée aux obus commandés au-delà du 1.500^{ème} obus pour la France ; dans ce cas, une commande complémentaire de 563 obus, programmée en 2005, ne serait pas confirmée. Les perspectives d'exportation à moyen terme portent sur 3.000 obus, sans compter des besoins américains dont le volume n'est pas connu.

c) La stratégie internationale

La volonté du groupe Giat Industries de participer aux mouvements de concentration et de restructuration de l'industrie européenne de l'armement terrestre reste entière, toutefois le rétablissement de l'équilibre économique constitue une condition préalable. C'est là l'un des principaux objectifs visés par le « Projet Giat 2006 ».

En préalable, Giat Industries met en œuvre une politique de coopération par produit consistant à proposer sur le marché international la gamme la plus large possible des produits de ses deux grands pôles d'activité (systèmes blindés et systèmes d'armes et munitions) sur la base d'une **ouverture accrue de la société** essentiellement **vers ses homologues européens**, d'autant que la réduction des contrats d'étude et la nécessité de restreindre les développements autofinancés ne permettent plus à la société de développer la totalité des matériels qu'elle commercialise. Aussi, l'offre de Giat Industries comprend des produits étudiés par le groupe, des produits développés en coopération européenne mais également des produits entièrement conçus par d'autres industriels partenaires et éventuellement fabriqués sous licence.

On peut citer parmi les principaux accords : dans le domaine des véhicules blindés légers, la création avec Renault Trucks (filiale de Volvo) d'une filiale commune, Satory Military Vehicles (SMV), et dans le domaine des systèmes d'armes et munitions, la coentreprise CTAI SAS avec Royal Ordnance (filiale du groupe britannique BAe Systems) et l'accord de développement et de production de la munition «Bonus» avec la société suédoise Bofors Defence (filiale du groupe américain United Defense).

Parallèlement, dans le cadre des opérations de développement de Giat Industries, une filiale nommée SPRIA, implantée en partie sur l'actuel site pyrotechnique de l'entreprise à Tarbes, a été créée fin 2001 à parité avec le groupe espagnol Dalphimétal en vue de valoriser les résultats d'un programme commun de recherche et développement en matière de générateurs de gaz pour airbags. Cette opération avait été précédée par une alliance avec le groupe autrichien Plansee qui a pris une participation de 66 % dans le capital de la filiale Cime-Bocuze et en assure le développement, ainsi que par la création d'une filiale commune à parité avec le groupe britannique Hunting Engineering Ltd, désormais appelée Euro-Shelter, dans laquelle a été placée l'activité résiduelle du site de Rennes en matière d'abris techniques mobiles et de shelters. Les aides de l'Etat.

Depuis 1990, les pertes du groupe atteignent 4 milliards d'euros. D'où des recapitalisations à répétition.

Ainsi, depuis 1990, les apports en capital de l'Etat à la société Giat Industries, réalisés en vue de restaurer le niveau des fonds propres de celle-ci

conformément à l'obligation légale (article 241 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966), ont été les suivants :

Dotations en capital de GIAT depuis 1991

(en millions d'euros courants)

M€ courants[1]	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Apports de l'État	160	566,5	564,06	655,5	869	0	304,9	0	287	3406,56

[1] Valeurs historiques en francs français converties en euros au taux fixe.

Sur la recapitalisation, d'un montant total de 591,5 millions d'euros (3880 millions de francs), décidée lors de l'assemblée générale extraordinaire du 20 décembre 2001, la seconde tranche d'un montant de 286,6 millions d'euros (1880 millions de francs) a été versée fin août 2003, portant **le total des apports en capital de l'Etat depuis 1996 à 3246,6 millions d'euros (21 296 millions de francs).**

De plus à la clôture de l'exercice 2002, **les capitaux propres de la société s'établissent à -234 millions d'euros, soit un niveau de nouveau inférieur à la moitié du capital social. Cette situation maintient la nécessité de recapitaliser la société Giat Industries d'ici le 31 décembre 2005 en vertu de l'obligation légale.** Le calendrier et le montant de cette recapitalisation seront déterminés lorsque la procédure sociale actuellement en cours sera arrivée à sa conclusion.

D'une façon ou d'une autre, il faudra bien, en outre, que l'Etat paye pour les **325 millions d'euros de pertes des exercices 2001 et 2002.**

2. Les efforts de redressement

La situation est critique, avec l'achèvement du programme des chars Leclerc, les derniers étant livrés en 2005, d'où **l'effondrement du plan de charge de GIAT.** Il ne reste que deux ans et demi pour traiter le reclassement du personnel et les reconversions des sites touchés. Le temps joue contre l'entreprise, contre le personnel et contre les bassins d'emploi concernés.

a) Les premiers reclassements

En ce qui concerne la société nationale Giat- Industries, l'année 2002 constituait la 4^{ème} année d'application du plan stratégique, économique et social (PSES). Le PSES, dont le terme était fixé au 31 décembre 2002, visait à

permettre 760 réintégrations au ministère de la défense (559 ouvriers et 201 fonctionnaires).

Les reclassements (1998-2003)

	Non ouvriers	Ouvriers	Total
1998	19	88	107
1999	64	172	236
2000	89	269	358
2001	35	181	216
2002	31	167	198
2003 (1)	7	25	32
Total	245	902	1147

Au 31 décembre 2002, cet objectif est atteint, à hauteur de 1.008 décisions de réintégration. 62 % des reclassements ont été effectués au sein de l'armée de terre, 11,5 % à la DGA, 4,6 % à la gendarmerie, 3,9 % à l'armée de l'air, 1,9 % à la marine.

L'ensemble des décisions de mise à disposition (personnel ouvrier) et de détachement dans les autres administrations (personnel fonctionnaire) représente 15 % du nombre total des reclassements réalisés.

b) Le Plan Giat 2006

La direction de Giat Industries a présenté à son conseil d'administration et aux partenaires sociaux, le 7 avril 2003, un projet de restructuration du groupe, baptisé « Projet Giat 2006 ». Ce projet est soumis actuellement à la consultation des instances représentatives du personnel conformément à la législation en vigueur.

Tenant compte des pertes récurrentes de la société Giat Industries, de la réduction des marchés de l'armement terrestre qui a conduit à une baisse régulière de l'activité de la société, et de la nécessité stratégique de maintenir des capacités industrielles pour répondre aux besoins de notre défense, ce projet vise à une profonde mutation de Giat Industries afin d'assurer son avenir.

Le plan prévoit de mettre en œuvre, d'une part, une concentration sur le cœur de métier de Giat Industries : l'armement terrestre avec notamment les systèmes d'armes et blindés, ainsi que les munitions, d'autre part, une rationalisation industrielle. Ce second axe suivrait un schéma cible comportant quatre principaux sites correspondant au cœur de métier de l'entreprise (systèmes blindés, systèmes d'arme et munitions), les activités périphériques

(essentiellement d'équipementier ou de diversification) étant susceptibles d'être externalisées à terme.

L'ambition du « Projet Giat 2006 » est de créer à l'horizon 2006 une société rationalisée, compétitive et profitable, afin notamment de pouvoir participer à la consolidation de l'industrie européenne de l'armement terrestre.

L'Etat, qui assure à la fois le rôle de client principal et d'actionnaire unique de Giat Industries, traduira ses engagements sur ce dossier dans un contrat d'entreprise couvrant la période de mutation de l'entreprise. Ce contrat précisera le positionnement stratégique visé pour l'entreprise, les intentions de commandes de l'État, la prise en charge par l'État actionnaire du coût de la transition et les engagements en termes de reclassement des personnels.

Un accord de méthode a été signé par l'ensemble des organisations syndicales représentatives le 12 mai dernier. Il permet d'engager le cycle d'information, de dialogue et de négociation d'éventuelles propositions alternatives au projet proposé par la direction et prévoit, notamment, la possibilité de recourir à des cabinets d'experts-comptables ainsi que la création d'une commission paritaire de suivi qui sera active jusqu'en 2006. Cet accord définit également le calendrier de cette procédure de consultation dont l'achèvement est prévu en octobre 2003.

Le plan de restructuration définitivement arrêté par la direction est le suivant :

- **concentration** des activités du groupe sur quatre « sites principaux »: **Versailles-Satory** (Yvelines), **Bourges** (Cher), **Roanne** (Loire), **La Chapelle-Saint-Ursin** (Cher),

- **fermeture partielle** des établissements de **Tulle** (Corrèze), **Toulouse** (Haute-Garonne) et **Tarbes** (Hautes Pyrénées) pour en faire des «sites complémentaires» ,

- **fermeture totale** du site de **Cusset** (Allier) et **quasi-totale** de **Saint-Chamond** (Loire) ,

- le **projet de contrat d'entreprise** passé entre Giat et l'État prévoit des intentions de commandes de ce dernier d'un montant de **1.350 millions d'euros pour la période 2003-2006**, et de **915 millions d'euros pour 2007-2008**.

Parmi ces commandes figurent la construction de 72 systèmes d'artillerie Caesar, la rénovation des véhicules blindés AMX10P, ou encore la valorisation (adaptation, modernisation) des engins blindés du génie :

- achèvement de la livraison des chars Leclerc aux Emirats arabes unis, 120 chars restant à livrer d'ici 2005 ;

- **délocalisation d'une partie du siège social de Versailles-Satory à Roanne.**

D'autres mesures ont été annoncées par la direction au cours de ces dernières semaines, sur proposition des élus du comité central d'entreprise, ou à la suite de nouvelles commandes passées par le ministère de la Défense :

- maintien des activités NBC (nucléaire, bactériologique, chimique) de Saint-Chamond, des charges de forage pétrolier à Tarbes, de l'usinage de grande dimension à Tarbes et à Roanne, et des forges de Tarbes ;

- maintien de la production de certains composants mécaniques du Véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) à Roanne, et développement d'activités de diversification : réparation de machines à Tulle, phosphatation et rainurage de tubes à Roanne.

c) Un nouveau volet social coûteux

Le plan industriel « GIAT 2006 » a été assorti d'un plan social comportant la suppression de 3.750 suppressions d'emplois sur trois ans sur les 6.250 que compte encore l'entreprise d'armement terrestre.

En application de ce plan, les **ouvriers sous décrets** qui étaient encore presque 10.000 en 1990 et dont l'effectif n'est plus que 2000 aujourd'hui, ne devraient plus dépasser **500 en 2006**.

Comme la presse s'en est fait l'écho le tribunal de Versailles a suspendu l'application du plan en attendant une audience sur le fond, le 9 décembre. A la suite des assignations en référé et sur le fond déposées par le comité central d'entreprise, et certains syndicats, le tribunal a ordonné de « **surseoir à l'affichage des postes supprimés et à la mise en oeuvre du plan de sauvegarde de l'emploi** ».

La direction n'en a pas moins poursuivi le dialogue sur le volet social. Dans les tous premiers jours du mois de novembre, les partenaires sociaux ont approuvé certaines dispositions relatives aux mesures d'âge.

Le comité central d'entreprise a ainsi approuvé à l'unanimité les mesures d'âge prises dans le cadre du dispositif de cessation d'activité des salariés âgés -Casa. Cette mesure qui concerne les salariés de plus de 55 ans devrait permettre le départ volontaire, à Giat Industries et dans ses deux filiales Luchaire Défense et Manurhin Défense, de 287 salariés au lieu des 253 précédemment envisagés, soit plus de 10 % de départs supplémentaires. Au total, ce sont **750 départs pour mesures d'âge** que comporte le plan de restructuration Giat 2006.

A l'issue de négociations complémentaires, 250 emplois ont pu être conservés.

En outre, 576 postes doivent être créés grâce à l'arrivée d'activités sur les sites concernés par les réductions d'effectifs. C'est ainsi que la direction centrale du matériel de l'armée de terre, DCMAT, va venir à Tulle, Sagem à Tarbes et Eurodec à Cusset dans l'Allier.

Les reclassements concernent les trois catégories de personnel auxquelles Giat s'est engagé à offrir plusieurs postes :

- les **450 fonctionnaires détachés se voient proposer 888 postes, 40 % des offres devant se situer dans les départements mêmes ou limitrophes ;**

- les **1.200 ouvriers sous décret font l'objet d'une offre de 1.400 postes**, dont plus de la moitié sont situés dans les mêmes périmètres. L'essentiel vient du ministère de la défense, le reste des autres administrations nationales et locales. Ils se voient proposer un « **congé volontaire de réorientation** » (soit un « **congé spécial de douze mois durant lequel ils sont dispensés d'activité** », avec maintien de la rémunération). Il est également prévu un **congé de reclassement de six mois**, payé à 75 % du salaire. Dans le cas où l'intéressé accepte une offre dans une administration autre que celle de la Défense, il perçoit une indemnité de départ volontaire pouvant aller jusqu'à 68.000 euros. S'il va dans le privé, la prime dépasse alors à 90.000 euros.

Enfin, **mille postes sont proposés aux quelque 860 ouvriers sous convention collective.**

Le nouveau plan de restructuration, devrait coûter à l'Etat 1 milliard d'euros. Avec 485 millions d'euros prévus pour les mesures sociales pour 136.000 par départ, le projet « Giat 2006 » se situe dans la lignée du plan précédent qui avait prévu une dépense de 430 millions d'euros.

« L'Etat joue son rôle de client », a affirmé le ministre de la défense. Il va même plus loin en rendant un certain nombre d'activités à Giat représentant 250 emplois, et en offrant un reclassement à tous les fonctionnaires de Giat à commencer par les ouvriers sous décret.

Mais, il n'en a pas moins réaffirmé qu'il y a des choses « **qui relèvent de l'entreprise** », et que **le rôle des pouvoirs publics était de « trouver des entreprises susceptibles de s'implanter » sur les sites touchés par la restructuration.**

ARTICLE 47

Mesures nouvelles. Dépenses en capital des services militaires

1. Il est ouvert au ministère de la défense, pour 2004, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des autorisations de programme ainsi réparties :

Titre V :	« Equipement »	16 410 633 000 €
Titre VI :	« Subventions d'investissement accordées par l'Etat »	358 251 000 €
Total		16 768 884 000 €

2. Il est ouvert au ministère de la défense, pour 2004, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des crédits de paiement ainsi répartis :

Titre V :	« Equipement »	2 001 536 000 €
Titre VI :	« Subventions d'investissement accordées par l'Etat »	331 622 000 €
Total		2 333 158 000 €

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

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

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 13 novembre 2003, sous le présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a tout d'abord procédé à l'examen de l'exposé d'ensemble et des dépenses en capital du budget de la défense et de l'article 47 du projet de loi de finances pour 2003, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur spécial.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial des crédits de la défense (titres V et VI), a tout d'abord rappelé les grandes lignes du budget de la défense pour 2004 en faisant deux constats : d'une part, la loi de programmation militaire (2003-2008) était, pour la deuxième année consécutive, strictement respectée, ce qui n'était pas arrivé depuis la fin des années 1970 ; d'autre part, l'on assistait à l'amorce d'un rééquilibrage entre les titres III et V, la part de ce dernier remontant légèrement, pour atteindre 38,8 % de l'ensemble.

Il a complété cette présentation en signalant que le budget de la défense repassait au-dessus du seuil de 2 % du budget de l'Etat, ce qui était un renversement de tendance tout à fait appréciable, même si l'on se situait encore assez loin du pourcentage constaté en 1996, qui était de 2,4 %. Les comparaisons internationales montraient, à cet égard, que les pays européens avaient ralenti leur effort de défense au cours des dix dernières années, à la différence des Etats-Unis, dont l'effort militaire s'était accru pour atteindre 3,45 % de son produit intérieur brut.

Puis M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a exposé le budget d'équipement des armées des titres V et VI, soulignant qu'avec 9,2 % il connaissait une croissance tout à fait exceptionnelle dans la conjoncture budgétaire actuelle.

Il a d'abord fait le point d'un certain nombre de programmes d'équipements militaires, indiquant que certains d'entre eux prenaient du retard, tel celui du véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI).

Il a également insisté sur la contribution du ministère de la défense à la maîtrise de l'emploi public en signalant l'importance de la réduction des effectifs civils par suite du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Evoquant, dans un deuxième temps, les quelques points d'ombre que comportait ce budget, le rapporteur spécial a d'abord souligné que l'espace restait le « parent pauvre » du budget, précisant qu'il représentait seulement 3 % des dépenses d'équipement en France, contre 10 % aux Etats-Unis, indépendamment du déséquilibre des masses budgétaires entre les deux pays.

Dans la même perspective, il a regretté le recul des crédits consacrés aux démonstrateurs technologiques qui jouaient un rôle important dans la réduction des aléas et donc des coûts des programmes.

Au sujet du nucléaire, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a réitéré ses interrogations sur le maintien d'un effort financier aussi important, tout en reconnaissant la nécessité des programmes de simulation pour pallier les conséquences de la fin des essais nucléaires.

Ensuite, il a insisté sur l'importance du marché des avions ravitailleurs actuellement contrôlé par la société américaine Boeing à hauteur de 96 %, qui prenait une acuité particulière avec la perspective de renouvellement de la flotte britannique.

Il a conclu son exposé en évoquant la stratégie ministérielle de réforme et la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Après un bref historique des conditions dans lesquelles avait été élaboré le projet présenté par **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense**, au cours duquel il a rappelé que celle-ci avait été amenée à faire la synthèse entre une approche « bleue », à caractère organique, calquée sur les structures existantes et une approche « blanche » à caractère fonctionnel, et faire une large place aux éléments transverses tout en respectant l'autonomie de gestion de chacune des armées. C'est ainsi que devrait être renforcé le pouvoir d'arbitrage du chef d'état-major des armées et que devrait être effectuée la mise en commun d'un certain nombre de fonctions, archives, informatique, services d'aménagements.

Il a conclu son exposé en soulignant que, si la professionnalisation des armées avait affecté la place des hommes du rang et des sous-officiers au sein des forces armées, la stratégie ministérielle de réforme entreprise dans la perspective de la LOLF, allait probablement bouleverser la situation de la hiérarchie militaire, qui devait évoluer dans sa mentalité comme dans ses méthodes de travail.

Après que le rapporteur spécial eut répondu à une question de **M. Yves Fréville** portant sur le coût unitaire des équipements, et que **M. Jean Arthuis, président**, se soit déclaré favorable à ce que soit étudiée la possibilité, pour le ministère de la défense, de récupérer la TVA en cas d'externalisation, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des dépenses en capital du budget de la défense et de l'article 47 du projet de loi de finances.

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

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

Réunie sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé, le mercredi 12 novembre 2003, à l'audition de Mme Michèle Alliot Marie, ministre de la défense, sur les crédits de son ministère pour 2004 et sur les réformes administratives entreprises à l'occasion de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Réunie le jeudi 13 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à **l'examen des crédits du budget de la défense et de l'article 47 rattaché du projet de loi de finances pour 2004**, sur le rapport de **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**.

La commission des finances a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la défense, titres V et VI**.

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