

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 8

DÉFENSE

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

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 11 |
| I. LE CONTEXTE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014 | 15 |
| A. LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014 : QUELQUES RAPPELS | 15 |
| 1. <i>Des dépenses de plus de 30 milliards d'euros par an, dont 17 milliards d'euros pour l'équipement</i> | 15 |
| a) Les principaux chiffres | 15 |
| b) Une augmentation des dépenses de défense en niveau qui ne les empêcherait pas de passer de 1,6 à 1,4 point de PIB d'ici 2020 (hors pensions) | 17 |
| 2. <i>Les réductions d'effectifs</i> | 18 |
| a) Présentation générale | 19 |
| b) Une réduction qui proviendrait pour les 2/3 de la RGPP | 23 |
| c) La répartition de l'effort entre les trois armées | 24 |
| d) La nécessité de privilégier les départs plutôt que de réduire les recrutements | 24 |
| 3. <i>La recherche de gains de productivité dans le cadre de la RGPP</i> | 26 |
| a) Sur la période 2009-2014, des économies brutes de 5 milliards d'euros et des économies nettes de 3 milliards d'euros..... | 26 |
| b) Les principales activités concernées | 27 |
| c) Les principaux moyens : la création des bases de défense et la réforme du MCO aéronautique et terrestre | 28 |
| (1) La création des bases de défense | 28 |
| (2) La réforme du MCO | 28 |
| (a) <i>La réforme du MCO aéronautique</i> | 28 |
| (b) <i>La réforme du MCO terrestre</i> | 29 |
| d) La mise en place d'un dispositif d'accompagnement de l'impact territorial de la restructuration des armées | 29 |
| 4. <i>Des ressources exceptionnelles provenant essentiellement de la cession de fréquences hertziennes et de biens immobiliers</i> | 34 |
| a) Les ressources hertziennes (1,5 milliard d'euros selon le Gouvernement)..... | 36 |
| (1) De quoi s'agit-il ? | 36 |
| (a) <i>La bande 830-862 MHz (système FELIN de l'armée de terre) : l'échéance de 2011</i> | 36 |
| (b) <i>La bande 2.500-2.690 MHz (système RUBIS de la gendarmerie nationale) : une échéance plus tardive, et des inquiétudes de l'ARCEP dès la fin de 2008 sur le respect du calendrier</i> | 37 |
| (2) L'article 54 de la loi de finances pour 2009 | 37 |
| (3) Des recettes qui doivent financer les systèmes de télécommunications, le renseignement électromagnétique et les radars de surveillance et d'alerte..... | 38 |
| b) Les ressources immobilières (près de 2 milliards d'euros selon le Gouvernement)..... | 38 |
| c) Dans les deux cas, des produits de cessions qui doivent revenir intégralement au ministère de la défense | 39 |
| d) Les adaptations du régime des deux comptes d'affectation spéciale proposées par le présent projet de loi de finances..... | 40 |
| B. LA DÉCISION, DÉFAVORABLE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, DE FAIRE PRÉVALOIR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (DÉFINIE EN EUROS CONSTANTS) SUR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (DÉFINIE EN EUROS COURANTS) | 41 |
| 1. <i>Des annuités définies en euros de 2008 et au périmètre de 2008, actualisées en fonction de la prévision d'indice des prix associée à la loi de finances</i> | 41 |

| | |
|---|-----------|
| 2. Des crédits et un « pouvoir d'achat » réduits de respectivement 3,5 milliards d'euros et 1,5 milliard d'euros par rapport à ce qui résulterait de l'indexation de la loi de programmation des finances publiques | 42 |
| a) Une actualisation qui, pour 2009, suscite certaines interrogations..... | 44 |
| b) La décision de ne pas appliquer la loi de programmation des finances publiques 2009-2012 | 44 |
| c) La décision du Gouvernement de faire prévaloir la loi de programmation militaire sur la loi de programmation des finances publiques..... | 46 |
| C. LES ALÉAS À LONG TERME POUR LA PROGRAMMATION MILITAIRE : | |
| ENVIRON 10 MILLIARDS D'EUROS D'ICI 2014 ? | 47 |
| II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES | 50 |
| A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES | 50 |
| 1. La mission « Défense » : plus de 37 milliards d'euros (pensions comprises) , en quasi-totalité sur deux programmes | 50 |
| 2. Le choix de faire prévaloir la loi de programmation militaire sur la loi de programmation des finances publiques se traduit en 2010 par une réduction significative du pouvoir d'achat en matière d'équipements..... | 51 |
| a) Des crédits de paiement inférieurs de 550 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012 (et des ressources totales inférieures de 520 millions d'euros) | 53 |
| b) Des crédits de paiement supérieurs de 90 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation militaire 2009-2014 (et des ressources totales supérieures de 170 millions d'euros)..... | 53 |
| (1) Une majoration de 60 millions d'euros découlant d'une hypothèse d'inflation de 1,4 % en 2010 (alors que le présent projet de loi de finances retient une hypothèse de 1,2 %) | 53 |
| (2) Une majoration supplémentaire de 30 millions d'euros, devant contribuer au financement des OPEX | 54 |
| (a) Selon le ministère de la défense, les mesures d'ajustement réduisent l'annuité 2010 de la mission « Défense » de 70 millions d'euros..... | 54 |
| (b) Cette estimation inclut à tort la majoration de 30 millions d'euros destinée à contribuer au financement des OPEX en 2010, qui vient en supplément de ce que prévoit la loi de programmation militaire..... | 55 |
| (3) Une inflation moindre que prévu qui a pour effet de revaloriser les crédits du plan de relance en euros de 2008 | 56 |
| (4) Selon les rapporteurs spéciaux, les sommes perçues en excédent de la programmation doivent être considérées comme acquises « une fois pour toutes »..... | 56 |
| c) Une « perte de pouvoir d'achat » de l'ordre de 200 millions d'euros provenant de la moindre inflation et essentiellement supportée par les dépenses d'équipement | 56 |
| (1) Des crédits de personnel égaux, en valeur, à ceux initialement prévus (et donc supérieurs d'environ 200 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation militaire)..... | 57 |
| (2) Des crédits d'équipement réduits, à « périmètre LPM », d'environ 200 millions d'euros par rapport à la loi de programmation militaire | 57 |
| B. L'ALÉA DES RECETTES EXCEPTIONNELLES..... | 58 |
| 1. Des ressources exceptionnelles de 411 millions d'euros au lieu de 1,6 milliard d'euros en 2009 ? | 60 |
| a) Le produit des cessions de fréquences hertziennes : des recettes qui feront totalement défaut en 2009 | 61 |
| b) Les ressources immobilières : 411 millions d'euros en 2009 ?..... | 61 |
| (1) Des ressources immobilières nettement inférieures aux prévisions..... | 61 |
| (2) Un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget..... | 62 |
| (a) Selon le ministère de la défense : céder les biens à une filiale commune de la Caisse des dépôts et de la SOVAFIM, pour que le ministère de la défense dispose des recettes dès 2009..... | 62 |

| | |
|--|-----------|
| (b) Selon le ministère du budget : éviter le recours à une société de portage, qui pourrait conduire à « brader » les biens concernés..... | 63 |
| c) Des difficultés qui doivent être relativisées..... | 64 |
| (1) Au niveau de la mission « Défense », après prise en compte de la moindre inflation, du moindre prix du pétrole et de 400 millions d'euros de reports de crédits, il ne paraît plus manquer que moins de 400 millions d'euros environ | 64 |
| (2) Dans le cas de la seule politique immobilière, il manque environ 300 millions d'euros en 2009..... | 65 |
| 2. Quelles ressources exceptionnelles en 2010 et les années suivantes ?..... | 67 |
| a) Les ressources hertziennes en 2010 : des prévisions de 600 millions d'euros qui paraissent aléatoires..... | 69 |
| b) Des ressources immobilières inférieures de 400 millions d'euros aux prévisions initiales sur la totalité de la période 2009-2014 ?..... | 69 |
| c) Les prévisions de ressources immobilières en 2010 (700 millions d'euros) : une estimation qui paraît vraisemblable | 71 |
| 3. Une situation budgétaire qui risque d'être délicate en 2010 | 72 |
| III. LES INDICATEURS ASSOCIÉS AU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES..... | 73 |
| A. LES QUATRE « INDICATEURS PRINCIPAUX » RETENUS POUR LA MISSION SONT PERTINENTS..... | 73 |
| B. LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUGGÈRENT DE FIXER LORS DE LA RÉVISION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE UN OBJECTIF DE PROJECTION DE L'ARMÉE DE TERRE PLUS ÉLEVÉ À L'HORIZON 2020..... | 76 |
| IV. LA RÉFORME DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE EN 2010 | 77 |
| A. DES EFFECTIFS STRICTEMENT CONFORMES À LA PROGRAMMATION | 77 |
| B. L'ANTICIPATION DE LA MISE EN PLACE DES BASES DE DÉFENSE | 78 |
| 1. Le principe : le regroupement des fonctions de soutien | 78 |
| 2. 2009 : les 11 bases de défense expérimentales | 79 |
| 3. 2010 : les 18 bases « pilotes »..... | 79 |
| 4. 2011 : la mise en place des 60 à 70 bases de défense « définitives »..... | 80 |
| V. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN 2010..... | 81 |
| A. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT PRÉVUE PAR LE LIVRE BLANC..... | 81 |
| 1. Des dépenses d'équipement qui passeraient de 15,5 à 20 milliards d'euros (en euros de 2008) et 60 % des dépenses totales d'ici 2020 | 82 |
| 2. Des montants qui ne paraissent pas excessifs..... | 86 |
| 3. Les principaux matériels prévus par la loi de programmation | 87 |
| B. LE FINANCEMENT DES OPEX EN 2009 : UN RESPECT DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE À CONFIRMER EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2009 | 89 |
| 1. Les règles fixées par la loi de programmation militaire 2009-2014 en matière de compensation du surcoût des OPEX | 89 |
| a) Une estimation désormais plus réaliste, mais qui devrait fréquemment être dépassée | 90 |
| b) Un financement des « dérapages » par rapport à la programmation qui doit être assuré par la « réserve de précaution interministérielle »..... | 92 |
| 2. Le financement du supplément de surcoût des OPEX en 2009 par l'annulation de crédits d'équipement (227,8 millions d'euros)..... | 92 |
| a) Un surcoût des OPEX de l'ordre de 873 millions d'euros en 2009..... | 92 |

| | |
|---|-----|
| b) Un financement du supplément de surcoût par l'annulation de crédits d'équipement, devant être rouverts en loi de finances rectificative | 93 |
| 3. <i>Des dépenses qui étaient largement prévisibles</i> | 94 |
| 4. <i>La nécessité que les crédits d'équipement annulés soient effectivement rouverts en loi de finances rectificative, et soient le moins possible financés par des annulations de crédits de la mission « Défense »</i> | 95 |
| a) Une solution différente de celle de 2008 | 95 |
| b) La nécessité que les annulations de crédits effectuées par la loi de finances rectificative concernent aussi peu que possible la mission « Défense » | 97 |
| C. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN 2010 | 98 |
| 1. <i>Des dépenses d'équipement très contraintes en 2010</i> | 98 |
| 2. <i>Des crédits d'équipement réduits, à « périmètre LPM », d'environ 200 millions d'euros par rapport à la loi de programmation militaire</i> | 99 |
| 3. <i>Les principales commandes et acquisitions prévues en 2010</i> | 100 |
| D. LE CAS DE L'A400M | 100 |
| 1. <i>Une capacité de projection de combattants durablement compromise par le retard de l'A400M</i> | 101 |
| a) Le principal intérêt de l'A400M : permettre la projection en 5 jours d'un « échelon d'urgence » de 1.500 combattants avec leur matériel à 8.000 km..... | 101 |
| b) Un retard préoccupant | 101 |
| (1) Un retard d'au moins 4 ans..... | 101 |
| (2) Un retard qui a des causes multiples | 102 |
| 2. <i>L'éventualité d'un abandon du programme a pu être évoquée</i> | 102 |
| 3. <i>Une sortie de crise d'ici la fin de l'année 2009 ?</i> | 104 |
| 4. <i>Pour la France, un surcoût qui pourrait être de l'ordre d'1 milliard d'euros d'ici 2014</i> | 105 |
| VI. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES | 107 |
| A. UN DIMENSIONNEMENT DU SSA COMPATIBLE AVEC LES MISSIONS QUI LUI SONT CONFIEES | 107 |
| 1. <i>Une projection en OPEX actuellement inférieure à 1.000 ETP</i> | 108 |
| 2. <i>Des effectifs globaux compatibles avec les missions confiées au SSA</i> | 108 |
| B. POUR LES ACTIVITÉS HOSPITALIÈRES, DES RECETTES INFÉRIEURES D'ENVIRON 300 MILLIONS D'EUROS AUX DÉPENSES | 109 |
| 1. <i>Un « écart de facturation » annuel d'environ 300 millions d'euros par an</i> | 109 |
| 2. <i>Un « écart de facturation » à relativiser</i> | 110 |
| C. LA RGPP PRÉVOIT D'ÉCONOMISER 39 MILLIONS D'EUROS PAR AN EN « RÉGIME DE CROISIÈRE » | 111 |
| 1. <i>Des économies provenant en quasi-totalité de la suppression de 510 ETP</i> | 111 |
| 2. <i>Des suppressions d'effectifs qui ne concernent pas l'activité hospitalière</i> | 111 |
| VII. LE SUIVI DU CONTRÔLE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL FRANÇOIS TRUCY SUR LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA) ET L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'INSERTION DE LA DÉFENSE (EPIDE) | 112 |
| A. LE SMA ET L'EPIDE | 113 |
| 1. <i>Le SMA</i> | 113 |
| a) Une création en 1961 | 113 |
| b) Un dispositif qui a survécu malgré la professionnalisation des armées | 113 |
| 2. <i>L'EPIDE</i> | 113 |
| a) Un établissement public créé en 2005, placé sous une triple tutelle et essentiellement financé par la mission « Emploi »..... | 113 |

| | |
|---|------------|
| b) Des méthodes éducatives d'inspiration militaire et un encadrement en grande partie assuré par d'anciens militaires | 114 |
| c) Des objectifs rapidement revus à la baisse | 115 |
| (1) Des objectifs initiaux extrêmement ambitieux (20.000 jeunes) | 115 |
| (2) Un nombre de jeunes (2.000) 10 fois inférieur à celui initialement prévu, en raison de contraintes budgétaires mais aussi de considérations de bon sens | 115 |
| d) Un dispositif qui suscite l'intérêt des élus..... | 116 |
| B. DES TAUX D'INSERTION VOISINS, À MÉTHODOLOGIE COMPARABLE..... | 117 |
| 1. <i>Les chiffres mis en avant par le SMA et l'EPIDe sont de l'ordre de 80 % et 50 % respectivement</i> | <i>117</i> |
| 2. <i>A méthodologie comparable les résultats sont proches, même si le SMA semble pour l'instant plus efficace, en raison de départs prématurés moins nombreux.....</i> | <i>117</i> |
| C. L'ACTUALITÉ DES DEUX DISPOSITIFS : UNE FORTE AUGMENTATION DU FORMAT POUR LE SMA, LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICIENCE POUR L'EPIDE | 119 |
| 1. <i>Du « SMA 3000 » au « SMA 6000 »</i> | <i>119</i> |
| 2. <i>L'EPIDe en phase de « stabilisation »</i> | <i>120</i> |
| a) Des objectifs plus ambitieux | 120 |
| b) Des objectifs qui doivent être atteints par l'évolution de l'implantation des centres | 122 |
| c) Une mise en œuvre satisfaisante des préconisations de la commission des finances..... | 123 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 125 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 129 |
| ANNEXE : L'ÉVOLUTION DES SOMMES EN JEU DU LIVRE BLANC AU PLAN DE RELANCE..... | 135 |

UN BON TAUX DE RÉPONSE

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

A cette date, les rapporteurs spéciaux avaient reçu **84 %** des 19 réponses attendues. Le 15 octobre, ce taux était de **100 %**.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Sur les objectifs de la mission

1. Les rapporteurs spéciaux jugent pertinents les quatre « indicateurs principaux »¹ retenus pour juger de l'efficacité globale de la mission.
2. Comme ils l'ont indiqué dans leur avis sur le projet de loi de programmation militaire 2009-2014, ils se demandent s'il ne serait pas opportun, lors de la révision du *Livre blanc* et de la loi de programmation militaire en 2012, de retenir un objectif de projection plus exigeant, par exemple de 40.000 combattants 1 an sans relève², en précisant qu'il s'entend à l'horizon 2020-2025 et dans un délai de 4 mois (compatible avec les capacités de transport prévues à cet horizon).

Sur la décision de ne pas appliquer la loi de programmation des finances publiques 2009-2012

3. Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2010 des crédits de paiement supérieurs de 90 millions d'euros à ceux inscrits dans la loi de programmation militaire, mais inférieurs d'environ 600 millions d'euros à ceux qui résulteraient de l'application de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012³. En effet, alors que la loi de programmation des finances publiques, qui définit les crédits de paiement en euros courants, a été élaborée sur la base de prévisions d'inflation trop élevées, la loi de programmation militaire 2009-2014 définit les annuités en euros de 2008.
4. Le choix de faire prévaloir la loi de programmation militaire sur la loi de programmation des finances publiques devrait, sur la période 2009-2014, réduire les crédits de paiement de la mission « Défense » d'environ 3,5 milliards d'euros, et son « pouvoir d'achat » de 1,5 milliard d'euros.
5. Dans le cas de l'année 2010, ce choix réduit le « pouvoir d'achat » de la mission « Défense » de plus de 200 millions d'euros. Cet effort porte en totalité sur les crédits d'équipement, qui, selon les informations dont disposent les rapporteurs spéciaux, devraient être inférieurs, à périmètre constant, d'environ 200 millions d'euros aux montants prévus par la loi de programmation militaire.

¹ Il s'agit des indicateurs 178-1.3 « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France » ; 212-1.1 « Taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées » ; 146-1.1 « Taux de réalisation des équipements » ; 146-2.2 « Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales ».

² Au lieu de 50.000 combattants 1 an sans relève, sans indication de délai, selon la loi de programmation militaire 2003-2008.

³ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Sur la mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2009-2014

6. Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2010 des plafonds d'emplois correspondant strictement aux effectifs prévus par la loi de programmation militaire, une fois prises en compte les modifications de périmètre.
7. Les 90 millions d'euros de crédits de paiement de la mission « Défense » devant venir en excédent en 2010 par rapport à ceux prévus par la loi de programmation militaire correspondent : pour 60 millions d'euros, au fait que l'hypothèse d'inflation retenue pour 2010 est de 1,4 %, et non de 1,2 % comme cela résulterait de l'application de la loi de programmation militaire ; et, pour 30 millions d'euros, à un abondement depuis la réserve de budgétisation destiné à contribuer au financement des opérations extérieures.
8. Les rapporteurs spéciaux considèrent que les crédits de paiement de la mission « Défense » venant en supplément de ceux prévus par la loi de programmation militaire 2009-2014 (150 millions d'euros en 2009 et 90 millions d'euros en 2010) doivent être considérés comme perçus de manière définitive, et ne doivent donc pas lui être « retirés » les années suivantes.

Sur le financement des opérations extérieures (OPEX) en 2009 et 2010

9. Comme les années précédentes, les rapporteurs spéciaux regrettent que les crédits de paiement prévus pour les opérations extérieures (OPEX) soient inférieurs aux besoins prévisibles. Ces crédits seraient, en effet, de seulement 570 millions d'euros¹ (conformément à la loi de programmation militaire, qui prévoit de porter ce montant à 630 millions d'euros à compter de 2011), alors que les dépenses devant être réalisées en 2009 sont actuellement estimées à 873 millions d'euros, et qu'elles ne semblent pas devoir être inférieures à 800 millions d'euros en 2010.
10. Le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance prévoit de financer le supplément de surcoût des OPEX par l'annulation de 228 millions d'euros sur le programme 146 « Equipement des forces ». Or, la loi de programmation militaire prévoit qu'« *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* ». Ainsi, comme la commission des finances l'a souligné dans son avis du 29 octobre 2009 sur le projet de décret d'avance précité, « *il conviendra que la prochaine loi de finances rectificative rouvre les crédits d'équipement concernés, en « gageant » cette réouverture par l'annulation de crédits, qui devraient être prélevés sur d'autres missions* ».

¹ Contre 510 millions d'euros en 2008.

Sur les aléas relatifs à la mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2009-2014

11. Les rapporteurs spéciaux évaluent les aléas relatifs à la mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2009-2014 à environ 9,5 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros pour les ressources exceptionnelles (sur 3,7 milliards d'euros).
12. Alors que le Gouvernement prévoyait la perception de 1,6 milliard d'euros de ressources exceptionnelles en 2009 (dont 1 milliard d'euros pour les ressources immobilières et 600 millions d'euros pour les ressources hertziennes), le montant effectivement perçu semble devoir être de l'ordre de seulement 400 millions d'euros, correspondant exclusivement à des ressources immobilières.
13. Les ressources exceptionnelles prévues par le présent projet de loi de finances pour l'année 2010, de 1,3 milliard d'euros, paraissent également aléatoires. Si le montant inscrit pour les ressources immobilières (700 millions d'euros) semble réaliste, le produit attendu des cessions de ressources hertziennes (600 millions d'euros) reste à confirmer. A moins d'une « bonne surprise » du côté de l'inflation, comme en 2009, la gestion 2010 risque donc d'être délicate.
14. Les informations obtenues, à ce stade, par le rapporteur spécial François Trucy et notre collègue Didier Boulaud, vice-président de la commission des affaires étrangères, dans le cadre de leur contrôle conjoint, actuellement en cours, sur la politique immobilière du ministère de la défense, suggèrent que les ressources immobilières pour la période 2009-2014 pourraient être, dans un scénario « raisonnablement défavorable », de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, soit 400 millions d'euros de moins qu'initialement prévu.
15. Le premier vol de l'A400M est actuellement prévu pour la fin du mois de novembre 2009. S'il importe de trouver rapidement un accord, il faut également être conscient du fait que pour la France le surcoût pourrait être de l'ordre de 2 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros d'ici 2014, ce qui fragiliserait l'équilibre de la loi de programmation militaire.

Sur l'EPIDe

16. L'Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDe) est un instrument utile d'insertion des jeunes. S'il doit actuellement passer par une phase de « stabilisation », la question d'une éventuelle augmentation de ses moyens d'ici quelques années doit cependant être posée.

I. LE CONTEXTE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014

A. LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014 : QUELQUES RAPPELS

Le présent projet de loi de finances **concerne la deuxième année de mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2009-2014.**

On rappelle que **cette loi de programmation militaire revoit considérablement à la baisse les ambitions des lois de programmation précédentes.** Le supplément d'investissements supplémentaires qui seraient nécessaires pour atteindre le « modèle d'armée 2015 », désormais abandonné, est évalué à environ 35 milliards d'euros par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 au cours des six prochaines années¹. Même après avoir considérablement revu ces ambitions à la baisse, il reste une « bosse » de 1,7 milliard d'euros en 2009-2011, par rapport à une stabilisation des dépenses en volume.

Il faut donc se féliciter de ce que le Gouvernement ait effectué un difficile « exercice de vérité ».

1. Des dépenses de plus de 30 milliards d'euros par an, dont 17 milliards d'euros pour l'équipement

a) Les principaux chiffres

La loi de programmation militaire 2009-2014 se caractérise par **un effort de transparence remarquable** puisque, pour la première fois, un projet de loi de programmation militaire ne se borne pas à indiquer l'évolution des dépenses d'équipement, mais mentionne également celle des principales autres catégories de dépenses (à l'exception toutefois de celles de personnel).

En s'appuyant sur ces données, ainsi que sur l'évaluation des dépenses de personnel transmise par le Gouvernement, les rapporteurs spéciaux, rapporteurs pour avis du projet de loi de programmation militaire 2009-2014, ont synthétisé **les grands équilibres** de cette dernière, dans le tableau ci-après.

¹ Si l'on se limite au « modèle d'armée 2015 » tel que défini par la loi de programmation militaire 1997-2002, la sommation des coûts des principaux matériels devant manquer en 2015 conduit à un montant de l'ordre de seulement 20 milliards d'euros. L'écart s'explique essentiellement par le second porte-avions, les 17 frégates FREMM et les 6 sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda, inclus dans le « modèle d'armée 2015 » par la loi de programmation militaire 2003-2008.

**Les grands équilibres de la loi de programmation militaire 2009-2014 :
reconstitution par les rapporteurs spéciaux**

(en milliards d'euros de 2008)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2009-2014 | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| | | | | | | | Somme | Moyenne |
| Ressources | 32,22 | 31,60 | 30,10 | 30,39 | 30,66 | 30,90 | 185,87 | 30,98 |
| Crédits de paiement de la mission « Défense » | 29,65 | 29,65 | 29,55 | 30,19 | 30,56 | 30,90 | 180,50 | 30,08 |
| <i>évolution en %</i> | | <i>0,00</i> | <i>-0,34</i> | <i>2,17</i> | <i>1,23</i> | <i>1,11</i> | | |
| Ressources exceptionnelles | 1,61 | 1,22 | 0,54 | 0,20 | 0,10 | 0,00 | 3,67 | 0,61 |
| Crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie » | 0,97 | 0,74 | | | | | 1,71 | 0,29 |
| Dépenses | 32,22 | 31,60 | 30,10 | 30,39 | 30,66 | 30,90 | 185,87 | 30,98 |
| Equipements | 17,55 | 17,23 | 16,04 | 16,41 | 17,02 | 17,68 | 101,93 | 16,99 |
| <i>dont :</i> | | | | | | | | |
| <i>dissuasion</i> | | | 3,37* | | | | 20,20 | 3,37 |
| <i>« entretien programmé des équipements et du personnel »</i> | | | 2,87* | | | | 17,20 | 2,87 |
| <i>infrastructure</i> | | | 1,33* | | | | 8,00 | 1,33 |
| <i>études de défense hors dissuasion</i> | | | 0,90* | | | | 5,40 | 0,90 |
| <i>grands programmes hors dissuasion</i> | | | 8,53* | | | | 51,15 | 8,53 |
| Fonctionnement et activité | | | 1,87* | | | | 11,22 | 1,87 |
| <i>dont :</i> | | | | | | | | |
| <i>carburants</i> | | | 0,39* | | | | 2,31 | 0,39 |
| Opérations extérieures (OPEX)** | ~0,50 | ~0,55 | ~0,60 | ~0,59 | ~0,58 | ~0,57 | ~3,37 | ~0,56 |
| Personnel (hors OPEX, mission Défense) *** | ~11,13 | ~10,92 | ~10,66 | ~10,39 | ~10,10 | ~9,80 | ~63,00 | ~10,50 |
| Autres**** | ~1,17 | ~1,03 | ~0,93 | ~1,14 | ~1,10 | ~0,98 | ~6,35 | ~1,06 |

* Moyenne annuelle. ** Le Gouvernement considère que les montants figurant dans la loi de programmation militaire (510 millions d'euros en 2009, 570 millions d'euros en 2010 et 630 millions d'euros ensuite) s'entendent en euros courants. La conversion en euros de 2008, purement indicative, a été effectuée par les rapporteurs spéciaux, sur la base des hypothèses d'inflation associées à l'élaboration de la loi de programmation militaire : 2 % en 2009 et 1,75 % ensuite. *** Ces montants (après soustraction des versements du fonds de concours du service de santé des armées) ne figurent pas dans la loi de programmation militaire 2009-2014 mais ont été transmis, en euros courants, par le ministère de la défense. La conversion en euros de 2008 a été effectuée sur la base des hypothèses d'inflation retenues pour l'élaboration de la loi de programmation militaire 2009-2014. **** Calculé par les rapporteurs spéciaux.

Sources : loi de programmation militaire 2009-2014, ministère de la défense, calculs de la commission des finances

En euros de 2008, de 2009 à 2014, les ressources consacrées à la mission « Défense » doivent être de 185,9 milliards d'euros, dont 3,67 milliards d'euros au titre des ressources exceptionnelles et 1,71 milliard

d'euros au titre du plan de relance de l'économie. Au total, les ressources seraient de **31 milliards d'euros par an en moyenne**.

En moyenne, la répartition des dépenses doit être la suivante (en euros de 2008) :

- 17 milliards d'euros pour l'équipement, dont essentiellement 3,5 milliards d'euros pour la dissuasion, 3 milliards d'euros pour « *l'entretien programmé des équipements et du personnel* » (selon la dénomination de la loi de programmation militaire 2009-2014) et 9 milliards d'euros pour les grands programmes hors dissuasion ;

- 2 milliards d'euros pour le fonctionnement et l'activité ;

- 0,6 milliard d'euros pour les opérations extérieures (OPEX) ;

- 10,5 milliards d'euros pour le personnel.

Comme le montre la dernière ligne du tableau, calculée par les rapporteurs spéciaux, la totalisation des montants indiqués dans la loi de programmation militaire 2009-2014 pour les différents types de dépenses et des prévisions de dépenses de personnel transmises par le Gouvernement présente **un écart de l'ordre de 1 milliard d'euros par an avec la totalité des ressources prévues**. Selon le ministère de la défense, il s'agit non d'une provision de 6 milliards d'euros destinée à faire face aux aléas, mais de dépenses qui n'ont pas pu être affectées aux autres lignes.

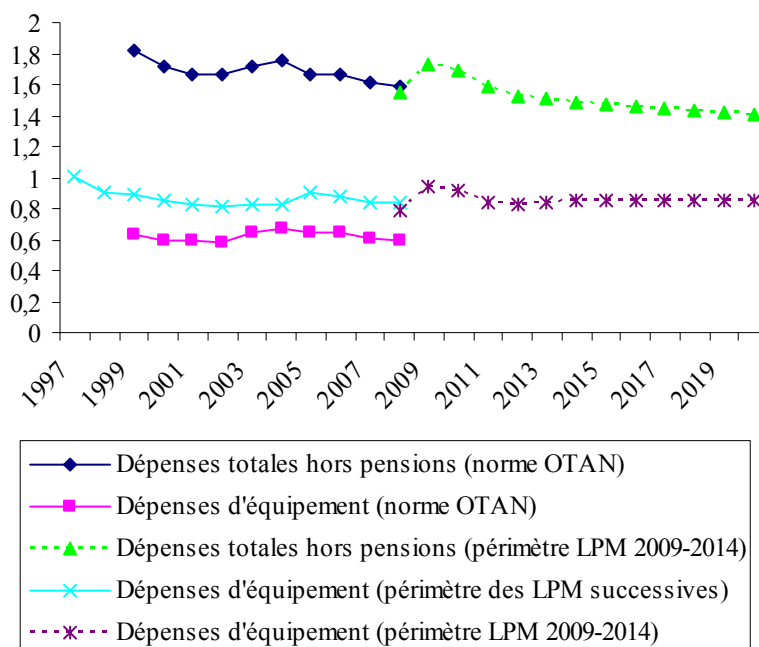
b) Une augmentation des dépenses de défense en niveau qui ne les empêcherait pas de passer de 1,6 à 1,4 point de PIB d'ici 2020 (hors pensions)

Les dépenses de la mission « Défense » passeraient de 30 milliards d'euros en 2008 à 33 milliards en 2020 (en euros de 2008). Cette augmentation en volume n'en traduit pas moins une diminution de leur part dans le PIB, qui passerait de 1,6 à 1,4 point de PIB d'ici 2020.

Les sommes considérables prévues par le *Livre blanc* n'empêchent donc pas une réduction de la part des dépenses de défense dans le PIB. Cependant, la part des dépenses d'équipement demeurerait stable, comme l'indique le graphique ci-après.

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

(en points de PIB)



Hypothèse de croissance du PIB de -2,25 % en 2009, 0,75 % en 2010, 2 % ensuite.

Sources : ministère de la défense, loi de programmation militaire 2009-2014, calculs de la commission des finances

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

En revanche, **les dépenses d'équipement demeureraient de l'ordre de 0,9 point de PIB** (au périmètre des lois de programmation, incluant en particulier le maintien en condition opérationnelle du matériel).

Le financement de 2009 à 2014 de l'augmentation des dépenses d'équipement doit être assuré, notamment, par :

- des réductions d'effectifs (3 milliards d'euros sur la période) ;
- des recettes exceptionnelles (3,5 milliards d'euros sur la période).

2. Les réductions d'effectifs

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

a) Présentation générale

Les 54.000 emplois supprimés, dont la loi de programmation militaire 2009-2014 précise qu'ils concernent les **équivalents temps plein (ETP)**, englobent ceux supprimés en **2008 et s'entendent hors création de 690 emplois dans les services de renseignement.**

De 2009 à 2014, les suppressions **nettes** d'ETP seraient de seulement **45.888** (contre **46.577** suppressions **brutes**), comme le montre le tableau ci-après.

**Echéancier des suppressions et des créations
(mission « Défense »)**

(équivalents temps plein, mesures à mi-année)

| | Evolution annuelle | | | | | | | | Totaux | | |
|--|--------------------|---------------|---------------|---------------|--------|--------|--------|-----------|-----------|-----------|---------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | post-2014 | 2008-2014 | 2009-2014 | Total |
| Suppressions | -4 852 | -8 139 | -8 076 | -7 742 | -7 540 | -7 540 | -7 540 | -2 570 | -51 430 | -46 577 | -54 000 |
| Créations | 0 | 140 | 150 | 165 | 78 | 78 | 78 | 0 | 690 | 689 | 690 |
| Suppressions nettes (chiffres figurant dans la loi de programmation militaire 2009-2014) | -4 852 | -7 999 | -7 926 | -7 577 | -7 462 | -7 462 | -7 462 | -2 570 | -50 740 | -45 888 | -53 310 |
| <i>Militaires</i> | <i>-3 744</i> | <i>-6 000</i> | <i>-6 000</i> | <i>-5 800</i> | | | | | | | |
| <i>Civils</i> | <i>-1 108</i> | <i>-2 000</i> | <i>-2 000</i> | <i>-1 800</i> | | | | | | | |

La répartition militaires/civils n'est pas définie au-delà de 2011. Cependant la totalité des suppressions sur la période respectera, à structure constante, le ratio 75% de militaires et 25% de civils.

Source : d'après le ministère de la défense

D'un point de vue budgétaire, la notion pertinente est non celle d'équivalent temps plein (ETP), mais celle **d'équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, qui prend en compte non seulement la durée hebdomadaire du travail de la personne, mais aussi sa présence sur l'année. Le tableau ci-après indique la conversion des ETP en ETPT, selon le ministère de la défense.

**Les suppressions d'effectifs prévues par la loi de programmation militaire 2009-2014 : conversion des ETP en ETPT
(mission « Défense »)**

| Année | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Total | 2009-2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Suppressions d'emplois en ETP (chiffres figurant dans la loi de programmation militaire 2009-2014) | 4 852 | 7 999 | 7 926 | 7 577 | 7 462 | 7 462 | 7 462 | 2 570 | | 53 310 | 45 888 |
| + Effet report n-1 | | 2 426 | 4 000 | 3 963 | 3 789 | 3 731 | 3 731 | 3 731 | 1 285 | | |
| - Effet report n+1 | -2 426 | -4 000 | -3 963 | -3 789 | -3 731 | -3 731 | -3 731 | -1 285 | | | |
| ETPT | 2 426 | 6 426 | 7 963 | 7 752 | 7 520 | 7 462 | 7 462 | 5 016 | 1 285 | 53 310 | 30 697 |

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

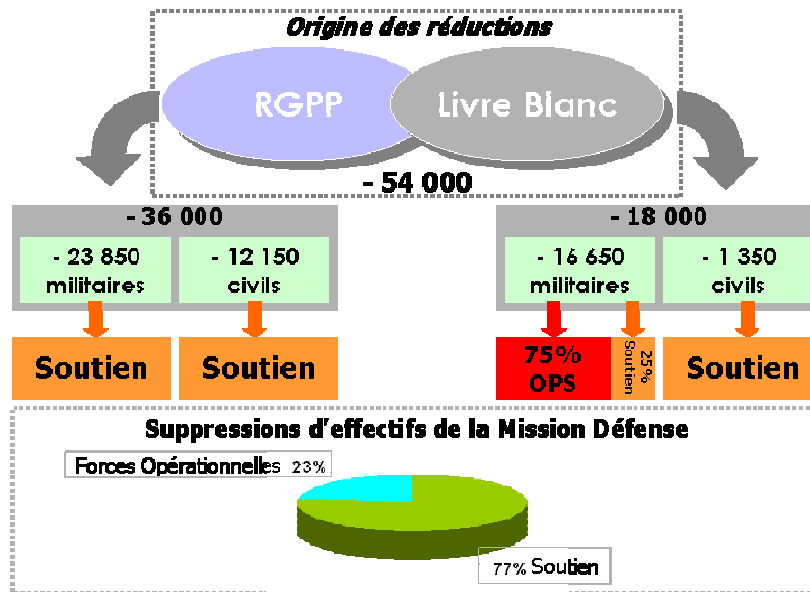
Explication : les suppressions d'emplois en ETP sont définies à mi-année. Une suppression de N ETP une année n signifie donc que les ETP diminuent de N entre le 1^{er} juillet de l'année n-1 et le 1^{er} juillet de l'année n. Si on suppose que la diminution est linéaire, cela signifie que l'emploi (défini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

Source : d'après le ministère de la défense, cité dans le rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur la loi de programmation militaire 2009-2014 (commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIIIe législature, 8 avril 2009)

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

Le schéma ci-après présente les grandes masses des réductions d'effectifs prévues.

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



Source : ministère de la défense

Sur les 54.000 suppressions d'ETP :

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

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

Comme, par ailleurs, le *Livre blanc* prévoit de faire passer la capacité maximale de projection de l'armée de terre de 50.000 à 30.000 personnes, on pourrait supposer que ces 18.000 ETP proviennent de cette révision à la baisse de l'objectif de projection de l'armée de terre. Tel n'est pas le cas : le contrat

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

opérationnel de l'armée de terre ne prévoit d'ores et déjà que la projection de 30.000 personnes.

En fait, **les 18.000 suppressions d'ETP découlant du Livre blanc ont un impact opérationnel limité**, parce que, bien que ne provenant pas de la RGPP, elles relèvent pour un tiers du soutien. Les forces opérationnelles seraient réduites de seulement **12.000 ETP**.

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

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

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

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

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

| | 2008 | Bilan des suppressions d'emplois | Format cible 2015 | Evolution en % |
|---------------------------|----------------|----------------------------------|-------------------|----------------|
| Armée de Terre | 157 000 | 26 000 | 131 000 | -16,6 |
| Militaires | 132 500 | 20 500 | 112 000 | -15,5 |
| Civils | 24 500 | 5 500 | 19 000 | -22,4 |
| Armée de l'Air | 66 000 | 16 000 | 50 000 | -24,2 |
| Militaires | 57 600 | 14 000 | 43 600 | -24,3 |
| Civils | 8 400 | 2 000 | 6 400 | -23,8 |
| Marine | 50 000 | 6 000 | 44 000 | -12,0 |
| Militaires | 41 800 | 4 800 | 37 000 | -11,5 |
| Civils | 8 200 | 1 200 | 7 000 | -14,6 |
| Total des 3 armées | 271 000 | 48 000 | 225 000 | -17,6 |

Sources : d'après le ministère de la défense

d) La nécessité de privilégier les départs plutôt que de réduire les recrutements

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

Ainsi, dans le cas des militaires, plus des 2/3 des 6.300 réductions d'emplois annuelles proviendraient de la régulation des flux, comme le montre le graphique ci-après.

Les modalités de déflation des effectifs prévues par le ministère de la défense



Source : ministère de la défense

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

Les principaux éléments de ce plan d'accompagnement des restructurations sont :

- l'article 149 de la loi de finances pour 2009, qui a instauré un pécule modulable d'incitation à une seconde carrière pour certains militaires quittant l'armée du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2014 (pour un coût de l'ordre de 70 millions d'euros en 2009) ;

- l'article 150 de cette même loi, qui a donné valeur législative à l'indemnité de départ volontaire des ouvriers d'Etat.

Le pécule modulable prévu par l'article 149 précité a un montant maximal pour les militaires en milieu de carrière, afin de ne pas inciter au départ les nouveaux arrivants, tout en évitant un « effet d'aubaine » pour les militaires proches de la retraite.

Pour davantage de précisions, le lecteur est invité à se reporter au commentaire des articles concernés dans le rapport spécial relatif aux crédits de la mission « Défense » pour 2009¹.

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

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

a) Sur la période 2009-2014, des économies brutes de 5 milliards d'euros et des économies nettes de 3 milliards d'euros

En « régime de croisière », la suppression des effectifs doit permettre d'économiser environ **1,5 milliard d'euros par an** (1,1 milliard d'euros de titre 2 et 0,3 milliard d'euros de titre 3). En effet, sur la base d'une économie de plus de 20.000 euros de crédits de titre 2 par emploi supprimé, la suppression de près de 50.000 emplois conduit mécaniquement à une économie totale de l'ordre du milliard d'euros de titre 2.

La diminution des effectifs étant linéaire, l'économie annuelle moyenne sur la période est de l'ordre de la moitié de ce montant, soit 0,8 milliard d'euros, soit environ **5 milliards d'euros** sur la période (dont 4 milliards d'euros pour le titre 2).

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

- plan d'accompagnement des restructurations (près d'un milliard d'euros de dépenses de titre 2) ;
- dépenses d'infrastructure (1,2 milliard d'euros) ;
- accompagnement territorial (0,2 milliard d'euros).

Au total, **les économies nettes seraient donc de seulement 3 milliards d'euros**.

¹ Annexe n° 8 au rapport général n° 99 (2008-2009).

Le cadre général de la réforme du ministère de la défense

(en euros de 2008)

| | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL |
|---------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|------------------|
| Titre 2 | Cumul des suppressions d'effectifs* | -8 922 | -17 030 | -24 939 | -32 580 | -40 120 | -47 660 | -47 660 |
| | Économies générées par la réduction des effectifs | -203,4 | -387,2 | -570 | -749,5 | -929,4 | -1 112,20 | -3 951,80 |
| | Plan d'accompagnement des restructurations | 122,5 | 146,4 | 149,5 | 149,5 | 149,5 | 149,5 | 866,8 |
| | Économies nettes | -80,9 | -240,8 | -420,6 | -600 | -780 | -962,8 | -3 085,00 |
| Titre 3 | Économies de fonctionnement liées aux réductions d'effectifs | -37,1 | -84,7 | -141,3 | -198,9 | -255,8 | -312,3 | -1 030,20 |
| | Économies de fonctionnement liées à la rationalisation des implantations | 0 | 0 | -6,2 | -13,9 | -21,3 | -28,6 | -70 |
| | Économies nettes | -37,1 | -84,7 | -147,5 | -212,8 | -277,2 | -340,9 | -1 100,20 |
| Titre 5 | Dépenses d'infrastructure | 9,6 | 185,6 | 378 | 380,2 | 280,3 | 4,5 | 1 238,20 |
| | Accompagnement territorial (FRED) | 6 | 16,8 | 39,3 | 55 | 45,6 | 30,6 | 193,3 |
| | Économies nettes | 15,6 | 202,4 | 417,3 | 435,2 | 325,9 | 35,1 | 1 431,50 |
| | Gains nets totaux | -102,5 | -123,1 | -150,8 | -377,6 | -731,2 | -1 268,60 | -2 753,70 |

* Suppressions d'effectifs cumulés en équivalents temps plein travaillés.

Remarque : le champ pris en compte est ici celui de l'ensemble du ministère de la défense, ce qui explique que les chiffres relatifs aux effectifs soient différents de ceux indiqués précédemment.

Source : ministère de la défense, cité dans le rapport d'information de nos collègues députés Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentille relatif à la réorganisation du ministère de la défense (XIIIe législature, n° 1446)

b) Les principales activités concernées

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

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

- en la réduction d'environ 12.000 du nombre de personnes affectées au maintien en condition opérationnelle (MCO), par la rationalisation des implantations et du niveau de réalisation du MCO industriel (dont la moitié dans le MCO aéronautique et la moitié dans le MCO terrestre) ;

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

Les 36.000 économies d'emplois annoncées dans le cadre de la RGPP s'entendent désormais **sans externalisations**.

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

c) Les principaux moyens : la création des bases de défense et la réforme du MCO aéronautique et terrestre

(1) La création des bases de défense

La création de **bases de défense** doit contribuer à réaliser ces gains de productivité, en mutualisant autant que possible les fonctions soutien.

Initialement, le ministère de la défense prévoyait de mettre en place **85** bases de défense, avec pour échéance l'année **2014**. Le « retour d'expérience » des 11 « bases de défense expérimentales » l'amène désormais à prévoir un nombre de bases de défense considérablement réduit (de l'ordre de **60 ou 70**), mises en place dès **2011**.

Ces points sont présentés plus en détails ci-après.

(2) La réforme du MCO

Bien que l'on insiste généralement sur la création des bases de défense, il ne faut pas perdre de vue **qu'un tiers des économies d'emploi attendues proviendrait de la réforme du MCO**.

(a) La réforme du MCO aéronautique

En 2000 a été créée la **structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD)**, chargée de coordonner le MCO aéronautique, par un rôle de « maître d'ouvrage délégué ».

Il est prévu d'aller plus loin dans le cadre de la RGPP. En particulier, **les opérations de MCO les plus « lourdes » doivent être réalisées au niveau dit « industriel », et non sur les bases aériennes**. En effet, ces opérations exigent des matériels adaptés, afin d'être réalisées avec une productivité optimale.

C'est à cette fin qu'a été créé, en janvier 2008, le **service industriel aéronautique (SIAé)**, qui gère le compte de commerce de l'exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'Etat, et auquel doivent être transférées les compétences industrielles des bases aériennes. Une autre partie du MCO aéronautique serait transférée au secteur privé concurrentiel.

Il s'agit de transférer des bases aériennes au SIAé tout ce qui est programmable, et donc industrialisable. Seul resterait donc sur les bases le « curatif léger », c'est-à-dire le NTI 1 et une partie du NTI 2. La partie préventive du NTI 2 et le NTI 3 seraient en revanche transférés au SIAé. La réparation de voilure, par exemple, ne serait donc plus réalisée sur les bases aériennes. Les bases ne garderaient que les capacités qu'il faut impérativement pouvoir projeter.

Le tableau ci-après synthétise la réforme prévue.

La RGPP dans le cas du MCO aéronautique : présentation simplifiée

| Niveau de soutien | Opérationnel (NSO) | | Industriel (NSI) | |
|---|--|---|---|-------|
| Potentiellement projetable | Majoritairement oui (soutien « de l'avant ») | | Majoritairement non (soutien « de profondeur ») | |
| Niveau technique d'intervention <i>Programmabilité</i> | NTI1 <i>Non programmable</i> | NTI2 <i>Partiellement programmable (pour sa part préventive)</i> | NTI3 <i>Programmable</i> | |
| Maîtrise d'œuvre actuelle | Bases aériennes | | SIAé | Privé |
| Maîtrise d'œuvre après réforme | Bases aériennes | | SIAé | |



Extension des compétences du SIAé

Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de la défense

Selon les estimations faites dans le cadre de la RGPP, ce sont environ **6.000 emplois** qui pourraient ainsi être économisés.

(b) La réforme du MCO terrestre

La réforme du MCO terrestre devrait également permettre d'économiser environ **6.000 emplois**.

Cette réforme repose essentiellement sur deux éléments :

- la mise en place progressive à compter de 2008 de la nouvelle politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP), dont le régime nominal est attendu dans le courant de l'année 2012 ;

- la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage déléguée unique, sur le modèle de celle de la SIMMAD, avec la structure interarmées de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) ;

- la mise en place, sur le modèle du SIAé, du service de maintenance industrielle terrestre (SMITER), qui sera également doté d'un compte de commerce.

d) La mise en place d'un dispositif d'accompagnement de l'impact territorial de la restructuration des armées

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

Aussi le gouvernement a-t-il mis en place un plan de soutien aux territoires frappés par les restructurations :

- l'article 67 de la loi de finances pour 2009 prévoit, pour les communes les plus touchées – en pratique, les 24 faisant l'objet d'un « contrat

de redynamisation de site de défense » (CRSD) – une possibilité d’acquisition pour un **euro symbolique** des immeubles abandonnés par le ministère de la défense ;

- l’article 173 de la même loi a créé un « **Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** », devant apporter une aide au fonctionnement, doté de 5 millions d’euros en 2009 et dont l’article 58 du présent projet de loi de finances prévoit qu’il le sera à hauteur de 10 millions d’euros en 2010, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le rapporteur spécial est notre collègue Pierre Jarlier ;

- le gouvernement a annoncé un **plan d’accompagnement territorial de la restructuration des armées**, d’environ **150 millions d’euros** par an sur la période 2009-2015, dont les crédits sont inscrits en lois de finances (dans les missions « Défense » et « Politique des territoires »), et dont le volet fiscal et social correspond à l’article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

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

(en millions d'euros)

| | Base juridique | Présentation globale du plan | |
|--|---|--|----------------------|
| | | Montant total sur la période 2009-2015 | Montant annuel moyen |
| Crédits budgétaires | | 320 | 46 |
| Fonds de restructuration de la défense (FRED) | PAP « Défense » | 200 | 29 |
| Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) | PAP « Politique des territoires » | 100 | 14 |
| <i>Total métropole</i> | | <i>300</i> | <i>43</i> |
| <i>dont contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)</i> | | <i>225</i> | <i>32</i> |
| <i>dont plans locaux de redynamisation (PLR)</i> | | <i>75</i> | <i>11</i> |
| <i>Accompagnement des sites outre-mer</i> | | <i>20</i> | <i>3</i> |
| Exonérations fiscales et sociales | | 735 | 105 |
| Mesure inspirée du « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 | Article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 | 490 | 70 |
| Mesures inspirées des exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser » (« dispositif Warsmann »), instaurées par l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 | | 245 | 35 |
| Total | | 1.055 | 151 |

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

Sources : projet de loi de finances pour 2009 ; réponse au questionnaire budgétaire pour 2009 de la mission « Défense » ; site Internet de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)

Les deux principaux dispositifs territoriaux sont :

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

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

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

**La liste des 24 communes concernées
par les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)**

(en millions d'euros)

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

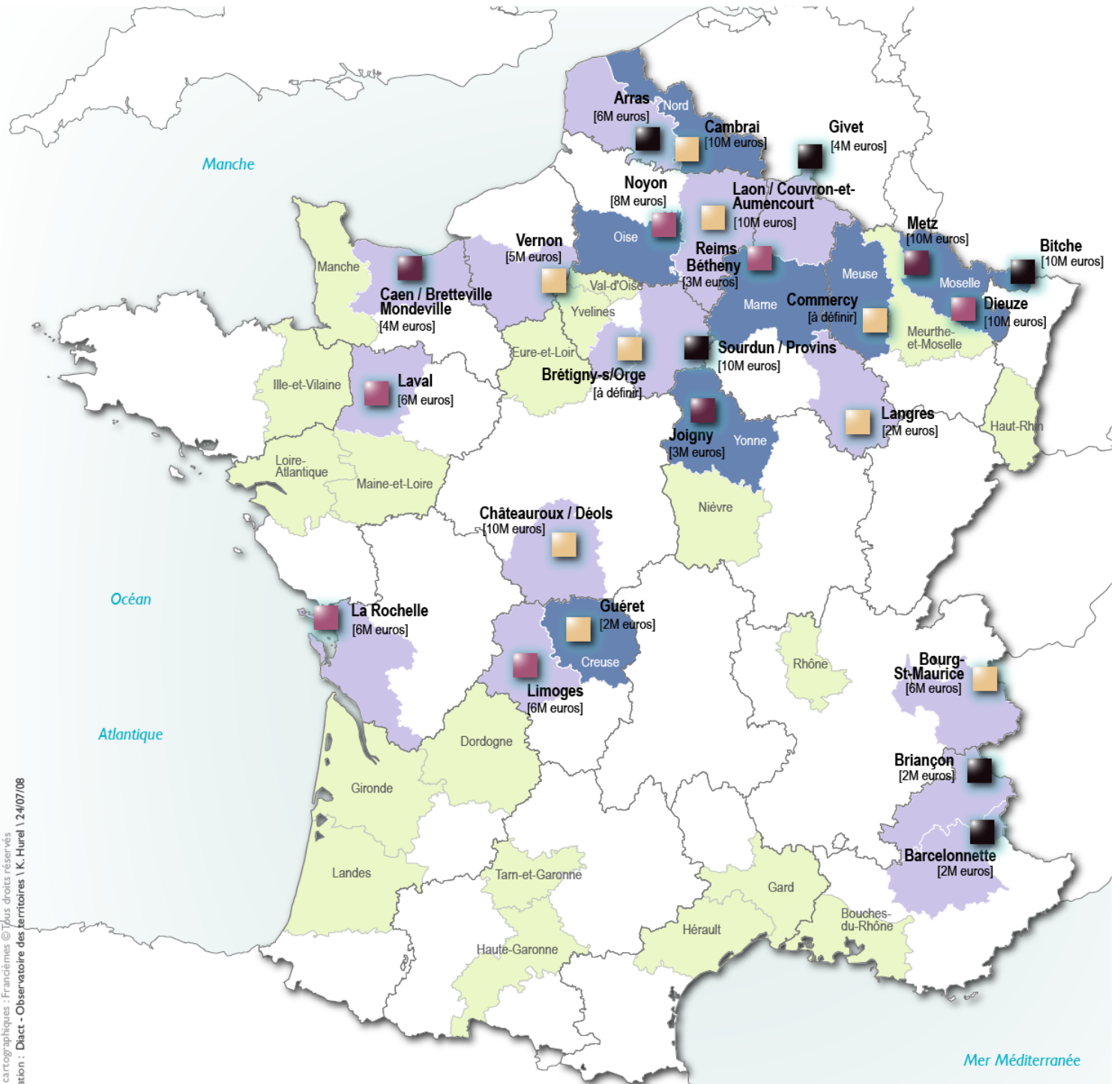
Source : circulaire 5318/SG du Premier ministre aux préfets, 25 juillet 2008

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

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

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

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



(légende page suivante)

Légende de la carte de la page précédente

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



Contrat de redynamisation de site de défense (métropole)



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



Source : DIACT

4. Des ressources exceptionnelles provenant essentiellement de la cession de fréquences hertziennes et de biens immobiliers

La loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit le recours à des **ressources exceptionnelles**.

En pratique, il s'agit en quasi-totalité :

- de ressources tirées de la cession de fréquences hertziennes et de capacités de télécommunication satellitaire (ci-après dénommées « **ressources hertziennes** ») ;

- de ressources tirées du patrimoine immobilier, en particulier de cessions (ci-après dénommées « **ressources immobilières** »).

L'article 3 de la loi de programmation militaire 2009-2014 mentionne « *des ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions* » : autrement dit, ces ressources peuvent comprendre des cessions dans d'autres domaines que ceux indiqués ci-avant, et même ne pas correspondre à des cessions¹.

La loi de programmation militaire 2009-2014 indique le montant prévisionnel de ces ressources exceptionnelles, en euros de 2008 mais **sans préciser la part respective des deux grands types de ressources.**

En **synthétisant les diverses informations disponibles**, on parvient au tableau ci-après.

**Les ressources exceptionnelles prévues par la loi de programmation militaire 2009-2014 :
une synthèse des informations disponibles**

(en milliards d'euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2009-2011 | 2009-2013 |
|--|--------------|--------------|------------|------------|------------|------------------|--------------|
| En euros courants | | | | | | | |
| Ressources hertziennes (1) | 600 | 600 | 250 | | | 1 450 | |
| Ressources immobilières (1) | 972 (2) | 646 | 309 | | | 1 927 | |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières (3) | 1 572 | 1 246 | 559 | | | 3 377 | |
| | | | | | | | |
| En euros de 2008 | | | | | | | |
| Hypothèse d'inflation retenue pour l'élaboration de la loi de programmation militaire 2009-2014 (en %) (4) | 2,00 | 1,75 | 1,75 | | | | |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières en euros de 2008 (3) | 1 541 | 1 201 | 529 | | | 3 271 | |
| Montants figurant dans la loi de programmation militaire 2009-2014 | 1 610 | 1 220 | 540 | 200 | 100 | 3 370 | 3 670 |
| Ecart (autres ressources exceptionnelles) (3) (5) | ~70 | ~20 | ~10 | | | ~ 100 (5) | |

(1) Source : ministère de la défense, cité dans le rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur la loi de programmation militaire 2009-2014 (commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIIIe législature, 8 avril 2009). (2) 1 milliard d'euros selon le projet annuel de performances pour 2009 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». (3) Calcul des rapporteurs spéciaux. (4) Il s'agit des hypothèses associées à la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, qu'on suppose égales par construction à celles utilisées pour l'élaboration de la loi de programmation militaire 2009-2014. (5) « Ainsi, le ministre de la défense a indiqué aux rapporteurs que 95 millions d'euros étaient également inscrits comme des recettes exceptionnelles pour 2009-2011, dont 15 millions d'euros au titre des cessions de matériels à l'exportation pendant trois années et, pour 2009, 50 millions d'euros au titre des reliquats de fin de gestion issus des crédits mis à la disposition des trésoriers des armées pour le financement de dépenses de fonctionnement » (rapport précité de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion).

Sources : synthèse des informations disponibles par les rapporteurs spéciaux

¹ « Ainsi, le ministre de la défense a indiqué aux rapporteurs que 95 millions d'euros étaient également inscrits en recettes exceptionnelles pour 2009-2011, dont 15 millions d'euros au titre des cessions de matériels à l'exportation pendant trois années et, pour 2009, 50 millions d'euros au titre des reliquats de fin de gestion issus des crédits mis à la disposition des trésoriers des armées pour le financement de dépenses de fonctionnement » (rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur la loi de programmation militaire 2009-2014, commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIIIe législature, 8 avril 2009).

La situation initiale était donc la suivante :

- de 2009 à 2014, le ministère de la défense attendait plus de 3,5 milliards d'euros de ressources exceptionnelles, dont 1,5 milliard provenant des ressources hertziennes et 2 milliards des ressources immobilières ;

- en 2009, les ressources exceptionnelles devaient être de 1,6 milliard d'euros, dont 1 milliard d'euros de cessions immobilières et 600 millions d'euros de ressources hertziennes.

Comme on le verra ci-après, ces prévisions paraissent désormais **relativement optimistes, et ne sont plus d'actualité pour 2009.**

a) Les ressources hertziennes (1,5 milliard d'euros selon le Gouvernement)

Le ministère de la défense prévoit de céder certaines fréquences hertziennes.

(1) De quoi s'agit-il ?

La vente actuellement prévue de fréquences dans la bande à 2,1GHz, dont l'enjeu est l'apparition d'un quatrième opérateur de téléphonie mobile, **ne concerne pas le ministère de la défense.**

Comme M. Luc Chatel, alors secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation, l'a indiqué le 11 février 2009, lors du débat organisé à ce sujet au Sénat, **les cessions de fréquences du ministère de la défense concernent l'internet mobile à très haut débit, dit de génération « 3G ».** Deux bandes de fréquences sont concernées :

- la bande 790-862 MHz, qui doit être attribuées à titre exclusif aux services de communications mobiles à compter du 1^{er} décembre 2011 ;

- la bande 2.500-2.690 MHz, qui serait progressivement cédée d'ici 2013.

(a) La bande 830-862 MHz (système FELIN de l'armée de terre) : l'échéance de 2011

La bande 830-862 MHz est actuellement utilisée par le système FELIN de l'armée de terre.

Sa cession se ferait en même temps que celle de la bande 790-830 MHz actuellement attribuée aux services audiovisuels, dans le cadre de la télévision analogique, qui doit prochainement disparaître.

Ces deux bandes doivent être attribuées à titre exclusif aux services de communications mobiles à compter du 1^{er} décembre 2011.

- (b) La bande 2.500-2.690 MHz (système RUBIS de la gendarmerie nationale) : une échéance plus tardive, et des inquiétudes de l'ARCEP dès la fin de 2008 sur le respect du calendrier

La cession complète de la bande 2.500-2.690 MHz, utilisée par le système RUBIS de la gendarmerie nationale, se ferait quant à elle à une échéance plus tardive. Ainsi, à la fin de 2008, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) estimait qu'elle serait effective au mieux en 2013, et s'inquiétait de l'absence de convention à ce sujet entre l'ARCEP et le ministère de la défense.

Les inquiétudes de l'ARCEP au sujet de la cession de la bande 2 500-2 690 MHz

« L'ARCEP rappelle qu'en France la bande 2 500-2 690 MHz est actuellement occupée par le ministère de la défense avec lequel a été mis au point un calendrier possible de dégagement de la bande menant à une disponibilité complète en 2013 si les opérations sont lancées début 2009. Comme elle l'avait demandé par un courrier en date du 12 mars 2008 adressé à l'ensemble des ministres concernés, l'ARCEP attire de nouveau l'attention du Gouvernement sur l'urgence de la signature d'une convention entre l'Agence nationale des fréquences et le ministère de la défense permettant que les opérations de dégagement puissent être lancées sans retard par rapport au calendrier prévu ».

Source : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, avis n° 2008-1369 du 2 décembre 2008 sur le projet de modification du tableau national de répartition des bandes de fréquences et sur le projet de schéma national de réutilisation des fréquences libérées par l'arrêt de la diffusion analogique

En mars 2009, l'ARCEP envisageait le calendrier ci-après, alors « en cours de finalisation avec le ministère de la Défense ».

Le calendrier de cession des fréquences de la bande 2.500-2.690 MHz envisagée par l'ARCEP en mars 2009

| Date | Opération |
|----------|--|
| Fin 2010 | Libération de 6 régions : Nord – Pas de Calais, Ile de France, Alsace, Picardie, Champagne-Ardenne, Provence-Alpes-Côte d'Azur |
| Fin 2011 | Libération de 5 nouvelles régions : Haute-Normandie, Lorraine, Rhône Alpes, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon |
| Fin 2012 | Libération de 5 nouvelles régions : Basse-Normandie, Pays-de-Loire, Aquitaine, Poitou-Charentes, Franche-Comté |
| Fin 2013 | Libération de 5 nouvelles régions : Centre, Limousin, Auvergne, Bretagne, Bourgogne |
| Mi-2014 | Libération de la Corse |

Source : ARCEP, « Consultation publique sur l'attribution d'autorisations dans les bandes 800 MHz et 2,6 GHz pour les services mobiles à très haut débit », mars 2009

- (2) L'article 54 de la loi de finances pour 2009

L'article 54 de la loi de finances pour 2009 a créé un compte d'affectation spéciale « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** », dont le rapporteur spécial est notre collègue **André Ferrand**. Les recettes de ce compte seront essentiellement

constituées du « *produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, à compter du 1^{er} janvier 2009* ».

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

(3) Des recettes qui doivent financer les systèmes de télécommunications, le renseignement électromagnétique et les radars de surveillance et d'alerte

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

Ainsi, l'article 54 de la loi de finances pour 2009 prévoit que « *Ce compte retrace : (...)*

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

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

Concrètement, en 2009, il était prévu de financer deux types de dépenses :

- 488 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 465 millions d'euros de crédits de paiement devaient être affectés à l'« amélioration de l'usage du spectre hertzien », c'est-à-dire à l'action 7 « Commandement et maîtrise de l'information » du programme 146 « Equipement des forces » (systèmes de radiocommunication et systèmes de renseignement d'origine électromagnétique, systèmes de radar de surveillance et d'alerte) ;

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

b) Les ressources immobilières (près de 2 milliards d'euros selon le Gouvernement)

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

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

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

Concrètement, les 972 millions d'euros de recettes immobilières attendues en 2009 devaient financer **non** le projet de regroupement des implantations parisiennes du ministère de la défense sur le site de Balard, qui doit être financé par un partenariat public-privé, mais essentiellement des **engagements de crédits antérieurs à 2009**, pour un montant alors évalué à de 616 millions d'euros.

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

c) Dans les deux cas, des produits de cessions qui doivent revenir intégralement au ministère de la défense

Il est prévu que la **totalité** des ressources hertziennes et immobilières du ministère de la défense **revienne à celui-ci**.

Dans le cas du produit de cessions de biens **immobiliers**, il s'agit d'une **dérogation au droit commun**. En effet, selon la règle de droit commun, non formalisée juridiquement¹, les ventes d'actifs immobiliers contribuent, à hauteur de 15 % de leur montant, au désendettement de l'Etat.

Dans les deux cas, **la commission des finances a adopté des amendements au projet de loi de finances pour 2009, prévoyant qu'une partie du produit de ces cessions était affecté au désendettement de l'Etat :**

- dans le cas du produit de cessions de fréquences hertziennes, la commission des finances a adopté un amendement à l'article 21 du projet de loi de finances pour 2009 (devenu l'article 54 du texte promulgué), prévoyant qu'au moins 15 % du « dividende numérique » est affecté au désendettement de l'Etat ;

- lors de l'examen des crédits de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le 5 novembre 2008, la commission des finances a adopté trois amendements, dont deux² tendaient à ce que le ministère de la défense ne récupère « que » 85 % du produit de ses cessions immobilière (et non la totalité), les 15 % restants étant affectés au désendettement de l'Etat³.

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

² Le troisième amendement, adopté à l'initiative de la rapporteure spéciale, visait à préciser l'appellation du programme « Dépenses immobilières », sous la forme de « Contribution aux dépenses immobilières ».

³ Le premier amendement concernait les crédits du compte spécial, et tendait à porter à 15 % la part des cessions immobilières de l'Etat, en 2009, qui devaient être versées au désendettement. Le second amendement tendait à inscrire dans la loi, par un article additionnel après l'article 61

Ces amendements ont cependant été rectifiés ou retirés en séance publique, et n'ont au total pas eu d'impact sur les ressources exceptionnelles de la mission « Défense ». Lors de l'examen en séance publique de l'article 21 du projet de loi de finances pour 2009 (devenu l'article 54 du texte promulgué), le 25 novembre 2008, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général a ainsi accepté de rectifier son amendement, de manière à ce qu'il ne s'applique pas au ministère de la défense. Les amendements relatifs au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ont quant à eux été **retirés en séance publique**.

d) Les adaptations du régime des deux comptes d'affectation spéciale proposées par le présent projet de loi de finances

La première partie du présent projet de loi de finances comprend deux articles tendant à élargir le périmètre des deux comptes d'affectation spéciale :

- son article 28 élargit celui du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ;

- son article 29 élargit celui du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

Dans le premier cas, il s'agit notamment de tirer les conséquences du constat par la Cour des comptes que l'imputation de diverses ressources immobilières autres que des cessions, comme la soulte de la SNI, n'est pas conforme à l'objet du compte d'affectation spéciale.

La non-conformité à la LOLF de l'imputation de la soulte de la SNI au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », selon la Cour des comptes

« Comme pour les dépenses, certaines recettes sont imputées sur des CAS alors qu'elles sont étrangères à leur objet. Ainsi, les opérations de l'exercice 2008 du CAS PFE précité font apparaître en recettes des intérêts sur avances d'actionnaire qui ne peuvent être assimilés à aucune des catégories de recettes imputables sur le CAS. De même, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a autorisé en 2008 l'imputation, en 2009, en recettes du CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, du versement d'une soulte de 215 M€ prévue dans le cadre d'un contrat de bail concernant le parc de logements domaniaux occupé par le personnel de la Défense. Même si l'administration la justifie par un souci d'efficacité, l'imputation de cette recette, qui ne correspond pas à un produit de cession, est irrégulière. »

Source : Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion de 2008

Dans le cas du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », il s'agit en particulier de permettre la cession à un partenaire privé de l'usufruit du

du projet de loi de finances, le principe selon lequel les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat étaient affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %.

système de satellites de télécommunication Syracuse, en échange du versement d'une soulte.

B. LA DÉCISION, DÉFAVORABLE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, DE FAIRE PRÉVALOIR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (DÉFINIE EN EUROS CONSTANTS) SUR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (DÉFINIE EN EUROS COURANTS)

1. Des annuités définies en euros de 2008 et au périmètre de 2008, actualisées en fonction de la prévision d'indice des prix associée à la loi de finances

L'article 3 de la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit que le montant des crédits de paiement hors pensions de la mission « Défense », défini en euros de 2008, sera « *actualisé chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances de l'année pour chacune des années considérées* ».

Ce mode d'indexation correspond, mot pour mot, à celui de la loi de programmation militaire 2003-2008, et est celui habituellement retenu par les lois de programmation militaire. Bien que l'indexation des programmes d'armement ne corresponde qu'imparfaitement à une indexation sur l'indice des prix à la consommation¹, le ministère de la défense considère que tel est globalement le cas à l'échelle d'une loi de programmation militaire. Une telle disposition n'a rien de contestable : sur une période suffisamment longue, les erreurs de prévision s'annulent. Par ailleurs, les erreurs de prévision d'inflation ne se cumulent pas : l'indexation se faisant en fonction non de la prévision d'inflation, mais de celle de l'indice des prix à la consommation, le « rebasage » est automatique².

La **nouveauté** est que comme la loi de programmation militaire 2009-2014 programme non seulement les crédits d'équipement, mais également **les autres crédits**, ce mode d'indexation s'applique également aux **dépenses de personnel**, qui correspondent à un tiers environ des dépenses, et **ne dépendent pas de l'inflation**. **La programmation militaire 2009-2014 est donc particulièrement sensible à l'évolution des prix : une inflation forte lui est favorable, une inflation faible défavorable.**

¹ Il ressort du rapport 2007 du comité des prix de revient des programmes d'armement que les prix des contrats d'armement sont essentiellement indexés sur les coûts salariaux. Ainsi, avec une inflation de 2 % et une croissance des coûts salariaux de 3 %, la croissance du prix des contrats d'armement est supérieure de 1 point à l'inflation. L'indexation des contrats d'armement ne correspond donc pas exactement à une indexation sur les prix du PIB : les coûts salariaux peuvent plus ou moins s'ajuster, ou s'ajuster avec retard. Par ailleurs, les prix des matières premières sont également utilisés comme élément d'indexation. Les prix des programmes d'armement sont généralement actualisés de manière infra-annuelle.

² En pratique, dans le cas de la loi de programmation militaire 2003-2008, le Gouvernement a cependant fait le choix de ne pas appliquer le texte et de retenir une indexation annuelle de 1,5 %.

2. Des crédits et un « pouvoir d'achat » réduits de respectivement 3,5 milliards d'euros et 1,5 milliard d'euros par rapport à ce qui résulterait de l'indexation de la loi de programmation des finances publiques

Ainsi, du fait de la faible inflation désormais prévue pour 2009 et 2010, **la loi de programmation militaire 2009-2014 réduit les crédits de paiement de 3,5 milliards d'euros de 2009 à 2014 par rapport à ce qui découlerait de l'indexation prévue par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012¹**. Sur la période 2009-2011, les moindres crédits sont de près de 1,5 milliard d'euros.

Si l'on considère les seules dépenses de **personnel**, les réductions de crédits résultant de la loi de programmation militaire 2009-2014 et de la moindre inflation sont de l'ordre de **1,5 milliard d'euros en 2009-2014**, et 0,8 milliard d'euros en 2009-2011. **Ces dépenses ne dépendant pas de l'inflation, il s'agit d'une « perte de pouvoir d'achat » pour la mission « Défense ».**

¹ LOI n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

**Les pertes de crédits de paiement découlant de la loi de programmation militaire 2009-2014,
par rapport à la loi de programmation des finances publiques dans sa rédaction actuelle**

(montants en milliards d'euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2009-2011 | 2009-2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| En euros de 2008 (montants figurant dans la loi de programmation militaire 2009-2014) | | | | | | | | |
| Crédits de paiement relatifs aux dépenses autres que de personnel (qui dépendent de l'indice des prix) | 18,71 | 18,23 | 17,04 | 17,41 | 18,02 | 18,68 | 53,98 | 108,05 |
| Crédits de paiement relatifs aux dépenses de personnel (qui ne dépendent pas de l'indice des prix) | 10,94 | 11,42 | 12,51 | 12,78 | 12,54 | 12,22 | 34,87 | 72,45 |
| Total | 29,65 | 29,65 | 29,55 | 30,19 | 30,56 | 30,9 | 88,85 | 180,5 |
| Indice des prix correspondant (2008=100) | | | | | | | | |
| Loi de programmation des finances publiques | 102,00 | 103,79 | 105,60 | 107,45 | 109,33 | 111,24 | | |
| Hypothèses d'inflation résultant de la loi de programmation militaire, sauf pour 2010 (hypothèse de 1,4 % retenue par le Gouvernement pour l'élaboration du budget « Défense »**); hypothèse conventionnelle de 1,5 % en 2011 et 1,75 % ensuite | 101,50 | 101,81 | 103,33 | 105,14 | 106,98 | 108,85 | | |
| En euros courants | | | | | | | | |
| Crédits de paiement découlant de la loi de programmation des finances publiques « étendue » jusqu'en 2014 | 30,24 | 30,77 | 31,21 | 32,44 | 33,41 | 34,37 | 92,22 | 192,44 |
| Crédits de paiement relatifs aux dépenses autres que de personnel (qui dépendent de l'indice des prix) | 19,08 | 18,92 | 17,99 | 18,71 | 19,70 | 20,78 | 56,00 | 115,19 |
| Crédits de paiement relatifs aux dépenses de personnel (qui ne dépendent pas de l'indice des prix) | 11,16 | 11,85 | 13,21 | 13,73 | 13,71 | 13,59 | 36,22 | 77,26 |
| Crédits de paiement découlant d'une application stricte de la loi de programmation militaire 2009-2014 | 30,09 | 30,19 | 30,53 | 31,74 | 32,69 | 33,64 | 90,81 | 188,89 |
| Crédits de paiement relatifs aux dépenses autres que de personnel (qui dépendent de l'indice des prix) | 18,99 | 18,56 | 17,61 | 18,31 | 19,28 | 20,33 | 55,16 | 113,07 |
| Crédits de paiement relatifs aux dépenses de personnel (qui ne dépendent pas de l'indice des prix) | 11,10 | 11,63 | 12,93 | 13,44 | 13,42 | 13,30 | 35,66 | 75,81 |
| Pertes de crédits de paiement découlant de la moindre inflation | 0,15 | 0,59 | 0,67 | 0,70 | 0,72 | 0,74 | 1,41 | 3,56 |
| Crédits de paiement relatifs aux dépenses autres que de personnel (qui dépendent de l'indice des prix) | 0,09 | 0,36 | 0,39 | 0,40 | 0,42 | 0,45 | 0,84 | 2,11 |
| Crédits de paiement relatifs aux dépenses de personnel (qui ne dépendent pas de l'indice des prix) (~ « perte de pouvoir d'achat ») | 0,05 | 0,23 | 0,28 | 0,29 | 0,29 | 0,29 | 0,56 | 1,45 |

* Si l'hypothèse d'inflation associée au **projet** de loi de finances pour 2009 était de 2 %, celle associée à la **loi de finances** pour 2009 (à laquelle se réfère la loi de programmation militaire 2009-2014) a été révisée à 1,5 % en cours de discussion au Parlement, sans modification en conséquence des crédits de paiement.

** L'hypothèse d'inflation associée au présent projet de loi de finances est non de 1,4 %, mais de 1,2 %. La règle d'indexation prévue par la loi de programmation militaire n'est donc pas respectée en 2010.

Source : calculs des rapporteurs pour avis

a) *Une actualisation qui, pour 2009, suscite certaines interrogations*

L'actualisation proposée par la loi de programmation militaire 2009-2014 pour l'année 2009 ne correspond pas strictement à celle retenue par la loi de finances pour 2009.

En effet, la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit que le montant des crédits de paiement est « *actualisé chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances de l'année pour chacune des années considérées* ».

Or, la prévision d'inflation retenue par la **loi de finances** pour 2009 n'est pas la même que celle associée au **projet de loi de finances** pour 2009, figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, et utilisée pour déterminer les crédits de paiement de la mission « Défense ». En effet, alors que le gouvernement prévoyait initialement une inflation de **2 %** en 2009, il a ramené cette prévision à **1,5 %** au cours de la discussion budgétaire¹, sans revoir à la baisse en conséquence les crédits de paiement des différentes missions². **Les crédits de paiement prévus par la loi de programmation militaire 2009-2014 sont donc, en 2009, inférieurs de 0,5 % à ceux résultant de la loi de finances pour 2009 (soit environ 150 millions d'euros).**

b) *La décision de ne pas appliquer la loi de programmation des finances publiques 2009-2012*

Surtout, l'indexation prévue par la loi de programmation militaire 2009-2014 pour les années 2010 et 2011 est moins favorable que celle qui résulterait de l'application de la loi de programmation des finances publiques.

En effet, la loi de programmation des finances publiques définit les crédits de paiement de la mission « Défense » pour les années 2009, 2010 et 2011 en **euros courants**. Ces montants ont bien entendu été fixés en retenant une hypothèse d'inflation (2 % en 2009, 1,75 % chacune des deux années suivantes), mais la loi de programmation des finances publiques prévoit explicitement dans son rapport annexé que les crédits de paiement définis par son article 6 **pourront** être revus à la hausse en cas d'inflation plus forte que prévu, mais **ne seront pas** revus à la baisse en cas d'inflation plus faible.

¹ C'est pourquoi l'article 79 de la loi de finances initiale pour 2009 prévoit que « pour les dispositifs dont la revalorisation annuelle fait référence à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année, le taux de revalorisation est fixé à 1,5 % en 2009 ».

² A l'exception de la mission « Engagements financiers de l'Etat », qui a pu supporter la totalité de l'ajustement nécessaire au respect du « zéro volume » grâce à la diminution de la charge de la dette résultant de la moindre inflation.

La loi de programmation des finances publiques 2009-2012 : extrait du rapport annexé, relatif à l'évolution des prévisions d'inflation

« Le budget pluriannuel, hors mission « Plan de relance de l'économie », est construit sur la base de l'évolution prévisionnelle des prix présentée au I du présent rapport. Les hypothèses d'inflation retenues dans le cadre des projets de loi de finances peuvent toutefois différer de ces prévisions, à l'exception de la première année de programmation, pour laquelle les hypothèses prises en compte dans le budget pluriannuel et dans la loi de finances sont, par construction, identiques.

« Pour les années ultérieures, lorsque l'inflation prévisionnelle associée aux projets de loi de finances est inférieure ou identique à celle retenue dans la programmation, le plafond global de dépense de l'Etat et les plafonds par mission fixés dans le budget pluriannuel restent inchangés, sauf pour les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions. Cette règle a pour objet de favoriser la visibilité des gestionnaires en ne prévoyant pas d'ajustement systématique à la baisse des plafonds en cas de ralentissement de l'inflation.

« A l'inverse, si l'hypothèse d'inflation associée aux projets de loi de finances s'avère supérieure aux prévisions sur lesquelles est construit le budget pluriannuel, il peut être procédé à un ajustement du plafond global et des plafonds de certaines missions. Les ajustements sont prioritairement réalisés sur les dotations dont l'évolution est directement corrélée au niveau de l'inflation, en vertu notamment de mécanismes d'indexation directs prévus par une disposition juridique (dette, pensions).

« Ainsi, hors effet du plan de relance de l'économie, le plafond global de dépense du budget de l'Etat ne peut ainsi jamais évoluer à un rythme supérieur à l'évolution anticipée des prix associée soit à la présente loi de programmation, soit aux projets de loi de finances successifs, en retenant entre ces deux hypothèses la valeur la plus haute. »

Source : loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (rapport annexé)

Par ailleurs, la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit que l'« annualité LPM » de 2010 et 2011 est actualisée en fonction des **prévisions d'indice des prix** associées aux lois de finances initiales pour chacune de ces deux années. **Il en découle nécessairement une divergence avec la loi de programmation des finances publiques.**

En effet, la loi de programmation militaire 2009-2014 se référant explicitement à **l'indice des prix**, et non à l'inflation, cela signifie que chaque année, l'indice des prix est « **rebasé** » en fonction des données disponibles au moment de l'élaboration du projet de loi de finances. En d'autres termes, il résulte de la loi de programmation militaire 2009-2014 que l'erreur de prévision de 2009 serait sans effet sur les crédits de paiement des années suivantes. Or, la loi de programmation des finances publiques ne prévoit pas un tel rebasage. Le supplément de crédits de paiement de 2009 par rapport à une situation où l'inflation aurait été correctement prévue, de 2 % de la totalité des crédits de paiement, soit 600 millions d'euros, est donc dans le cas de la loi de programmation des finances publiques reconduit chaque année, ce qui correspond à un total de 3 milliards d'euros sur la période, et conduit au total, pour la loi de programmation militaire 2009-2014, à **des crédits de paiement**

inférieurs de 3,5 milliards d'euros à ceux qui résulteraient de l'indexation retenue par la loi de programmation des finances publiques.

Certes, **une loi de programmation n'a pas de valeur contraignante en ce qui concerne les crédits.** Les lois de finances ne lui sont pas subordonnées, et ce sont ces dernières qui fixent les crédits de paiement pour une année donnée.

Cependant, **on voit mal quel serait l'intérêt** d'une loi de programmation militaire définissant des moyens **de manière tellement vague** qu'il **ne serait pas possible** de déterminer dans quelle mesure elle est effectivement mise en œuvre. Cela implique **que ne coexistent pas deux « blocs » incompatibles** : d'un côté, le « bloc » constitué par la loi de programmation des finances publiques et la loi de finances pour 2009, et de l'autre le « bloc » constitué par le *Livre blanc* et la loi de programmation militaire 2009-2014 de programmation.

c) La décision du Gouvernement de faire prévaloir la loi de programmation militaire sur la loi de programmation des finances publiques

Dans un premier temps, les rapporteurs spéciaux, rapporteurs pour avis du projet de loi de programmation militaire, ont envisagé de prévoir explicitement que la mission « Défense » conservait, sinon la totalité des 3,5 milliards d'euros, du moins 1,5 milliard d'euros destinés à maintenir le « pouvoir d'achat » qui résulterait de l'indexation prévue par la loi de programmation des finances publiques.

Le gouvernement a cependant explicitement décidé, dans la « lettre-plafond » adressée par le Premier ministre au ministre de la défense le 12 juin dernier, et dans le rapport déposé dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques pour 2010, **d'aligner la loi de programmation des finances publiques sur la loi de programmation militaire 2009-2014**, contrairement à ce que prévoyait explicitement le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques.

**Extrait du rapport du gouvernement déposé dans la perspective
du débat d'orientation des finances publiques pour 2010**

« Le projet de loi de programmation militaire (LPM), en cours d'examen au Parlement, fixe en euros 2008 les montants alloués à la politique de défense sur la période 2009-2014. La réévaluation des moyens de la mission « Défense » pour 2010, nécessaire pour garantir le respect de la LPM, conduit, compte tenu des nouvelles hypothèses d'inflation pour 2009 et 2010, à un montant inférieur de 0,6 Md€ au plafond 2010 du budget triennal. Il est à noter que le poids de l'inflation est particulièrement important sur les dépenses du ministère de la Défense, notamment s'agissant des dépenses d'équipement, de carburants et, dans une moindre mesure, des dépenses de fonctionnement courant. Le plafond pour 2010 de la mission « Défense » a en revanche été augmenté d'un effort de remise à niveau des crédits consacrés au financement des opérations extérieures de la France à hauteur de 30 M€. S'agissant des ressources exceptionnelles, le glissement de calendrier constaté en 2009 pour la cession des actifs du ministère de la défense ne devrait pas remettre en cause le montant des recettes attendu en 2010 ».

**C. LES ALÉAS À LONG TERME POUR LA PROGRAMMATION MILITAIRE :
ENVIRON 10 MILLIARDS D'EUROS D'ICI 2014 ?**

Les lois de programmation militaire ne sont jamais parfaitement exécutées. Aussi, comme les précédentes programmations, celle proposée par la loi de programmation militaire 2009-2014 est soumise à **d'importants aléas**.

Afin de cerner les risques, les rapporteurs spéciaux se sont efforcés, lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire 2009-2014, d'évaluer les **principaux aléas**. Il va de soi que cet exercice est **purement indicatif**.

Le montant global alors avancé, qui additionnait l'ensemble des aléas (positifs ou négatifs), était de 7 milliards d'euros. Les rapporteurs spéciaux évaluent désormais ces aléas à environ **9,5 milliards d'euros**, l'augmentation par rapport à l'estimation antérieure provenant essentiellement :

- pour 1 milliard d'euros, du fait qu'il apparaît désormais que même si la conjoncture économique mondiale est durablement déprimée, cela ne devrait pas se traduire par un prix du pétrole moins élevé (contrairement à ce qui était alors envisagé par les rapporteurs spéciaux) ;

- pour 0,5 milliard d'euros, du coût imposé par la réintégration des structures intégrées de l'OTAN, évalué à un maximum de 650 millions d'euros en cumulé d'ici 2014 par le ministère de la défense¹ ;

¹ Si cette réintégration était connue lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire, les rapporteurs spéciaux se demandaient si elle pourrait être traitée en mesure de périmètre. Telle n'est pas la solution retenue par le présent projet de loi de finances. Le montant de 650 millions d'euros est un maximum car il comprend 110 millions d'euros de mesures d'accompagnement relatives aux ressources humaines dont le montant n'est pas encore précisément arrêté.

- pour 0,5 milliard d'euros, du fait que les moins-values envisageables en matière de ressources exceptionnelles, initialement évaluées à 0,5 milliard d'euros par les rapporteurs spéciaux, doivent être revues à la hausse, alors qu'il apparaît de plus en plus probable que ce montant de 0,5 milliard d'euros sera atteint sur les seules ressources immobilières ;

- pour 1 milliard d'euros, du fait que la provision de 0,5 milliard d'euros inscrite par les rapporteurs spéciaux pour les dérapages éventuels des coûts des programmes d'armement pourrait être largement dépassée par le seul programme A400M (dont le surcoût, pourtant prévisible, n'a semble-t-il pas été pris en compte pour l'élaboration de la loi de programmation militaire).

En sens inverse, la légère révision à la hausse des perspectives d'inflation conduit, pour l'impact de la moindre inflation, à un montant plus proche de 1,5 milliard d'euros que de 2 milliards d'euros.

Ces aléas ne signifient pas, bien entendu, que la loi de programmation militaire 2009-2014 présenterait un « manque de financement » de cet ordre de grandeur. En effet, certains de ces aléas ne se concrétiseront probablement pas.

Les principaux aléas identifiés par les rapporteurs spéciaux : quelques ordres de grandeur indicatifs (en cumulé, sur la période 2009-2014)

(en milliards d'euros courants)

| | Montant |
|--|----------------|
| Aléas déjà concrétisés | |
| Faible inflation+alignement prévu de la loi de programmation des finances publiques sur les règles d'indexation du présent projet de loi (moins favorables)* | -1,5 |
| Financement de la réintégration des structures intégrées de l'OTAN sur l'enveloppe LPM | -0,5 |
| Autres aléas | |
| Ressources | |
| Ressources exceptionnelles | -1 |
| Maintien du « zéro volume » de 2012 à 2014 | -1 |
| Dépenses | |
| Opérations extérieures (OPEX) | -0,5 |
| Pétrole à 50 \$ ou 100 \$ (au lieu de 75 \$) | -0,5/+0,5 |
| MCO | -0,5 |
| Possible dérive de la masse salariale | -1 |
| Programmes d'armement | -3 |
| <i>Livraison d'une quinzaine de Rafale en plus des 50 prévus**</i> | -1,5 |
| <i>Augmentation de 30 % du coût unitaire de l'A400M</i> | -1 |
| <i>Autres dérapages de coûts</i> | -0,5 |
| <i>Matériels non prévus</i> | -0,5 |
| Total | -10/-9 |

* Les crédits de paiement se trouvent réduits de 3,5 milliards d'euros, mais les dépenses correspondant à des charges qui tendent à évoluer comme l'indice des prix diminuent de 2 milliards d'euros, d'où une « perte de pouvoir d'achat » de 1,5 milliard d'euros.

** La loi de programmation militaire prévoit : « De l'ordre de 50 Rafale seront livrés. Les cibles et cadences d'acquisition révisées seront fixées en 2010 ». Le chiffre de 50 appareils semble supposer que Dassault puisse maintenir un rythme de production suffisant grâce à des exportations.

Selon les informations de la commission des finances, le surcoût des frégates FREMM a été pris en compte pour l'élaboration de la loi de programmation militaire.

Source : estimations des rapporteurs spéciaux

Ces différents aléas sont explicités dans l'avis des rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de programmation militaire 2009-2014.

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

A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES

1. La mission « Défense » : plus de 37 milliards d'euros (pensions comprises) , en quasi-totalité sur deux programmes

En incluant les pensions – contrairement à ce que fait la loi de programmation militaire –, les crédits de paiement de la mission « Défense » sont de plus de 37 milliards d'euros, dont environ 33 milliards d'euros proviennent de seulement deux programmes :

- le programme 178 « Préparation et emploi des forces », correspondant à la quasi-totalité des dépenses de personnel et au maintien en condition opérationnelle des matériels (près de 22 milliards d'euros, dont 15,5 milliards d'euros de dépenses de personnel) ;

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

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

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

(en millions d'euros)

| | LFI 2008 | LFI 2009 | 2010 | Ecart 2009- 2010 |
|---|---------------------|---------------------|---------------|-----------------------------|
| Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » | 1 654 | 1 735 | 1 780 | 45 |
| Programme 178 « Préparation et emploi des forces » | 21 350 | 21 822 | 21 539 | -283 |
| Programme 212 « Soutien de la politique de la défense » | 2 617 | 1 573 | 2 483 | 910 |
| Programme 146 « Equipement des forces » | 11 337 | 12 208 | 11 344 | -865 |
| Total mission « Défense » | 36 958 | 37 339 | 37 147 | -192 |

* Donc à l'exclusion des recettes exceptionnelles (de même que des crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie »).

Source : projet de loi de finances pour 2010

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

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

renseignement (0,5 milliard d'euros) et aux « études amont » (1 milliard d'euros) ;

- le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », dont le responsable est le secrétaire général pour l'administration, et dont les crédits correspondent essentiellement à la politique immobilière et à la politique sociale.

2. Le choix de faire prévaloir la loi de programmation militaire sur la loi de programmation des finances publiques se traduit en 2010 par une réduction significative du pouvoir d'achat en matière d'équipements

Comme on l'a indiqué ci-avant, la mission « Défense » fait l'objet de deux lois de programmation incompatibles :

- la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ;

- la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Ainsi, selon les calculs de la commission des finances :

- selon les critères de la **loi de programmation militaire 2009-2014**, les crédits de paiement de la mission « Défense » pour 2010 sont **supérieurs de 90 millions d'euros** à ceux prévus, et l'ensemble des ressources de la mission « Défense » (en prenant en compte le plan de relance et les ressources exceptionnelles) est même **supérieur de 170 millions d'euros** à ce qui était initialement envisagé.

- en revanche, selon les critères de la **loi de programmation des finances publiques 2009-2012**, les crédits de paiement de la mission « Défense » pour 2010 sont inférieurs de **550 millions d'euros** aux prévisions, et l'ensemble des ressources de **520 millions d'euros**.

La mise en œuvre de la loi de programmation militaire et de la loi de programmation des finances publiques par le présent projet de loi de finances
(en milliards d'euros)

| | Application de la LPM 2009-2014 * | | | | | Application de la LP des finances publiques 2009-2012 ** | | | | |
|---|-----------------------------------|--------------|---------------------------------|--------------|--------------------|--|--|---------------------------------|--------------|--------------------|
| | LPM | | PLF 2010 | Ecart | A périmètre LPM*** | LPM | | PLF 2010 | Ecart | A périmètre LPM*** |
| | (euros 2008) | (euros 2010) | (euros 2010, périmètre courant) | (euros 2010) | (euros 2010) | (euros 2008) | (euros 2010, hypothèses d'inflation initiales) | (euros 2010, périmètre courant) | (euros 2010) | (euros 2010) |
| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J |
| Ressources | 31,6 | 32,11 | 32,19 | 0,07 | 0,17 | 31,6 | 32,80 | 32,19 | -0,62 | -0,52 |
| Crédits de paiement de la mission « Défense » | 29,65 | 30,13 | 30,12 | -0,01 | 0,09 | 29,65 | 30,77 | 30,12 | -0,65 | -0,55 |
| Ressources exceptionnelles | 1,22 | 1,24 | 1,30 | 0,06 | 0,06 | 1,22 | 1,27 | 1,30 | 0,03 | 0,03 |
| Crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie » | 0,74 | 0,75 | 0,77 | 0,02 | 0,02 | 0,74 | 0,77 | 0,77 | 0,00 | 0,00 |
| Dépenses | 31,6 | 32,11 | 32,19 | 0,07 | 0,17 | 31,6 | 32,80 | 32,19 | -0,61 | -0,52 |
| Equipements | 17,23 | 17,51 | 17,06 | -0,45 | | 17,23 | 17,88 | 17,06 | -0,82 | |
| <i>dont :</i> | | | | | | | | | | |
| <i>dissuasion</i> | 3,53 | 3,59 | 3,55 | -0,04 | | 3,53 | 3,66 | 3,55 | -0,11 | |
| <i>entretien programmé des équipements et du personnel</i> | 2,95 | 3,00 | 2,74 | -0,26 | | 2,95 | 3,06 | 2,74 | -0,32 | |
| <i>infrastructure</i> | 1,31 | 1,33 | 1,59 | 0,26 | | 1,31 | 1,36 | 1,59 | 0,23 | |
| <i>études de défense hors dissuasion</i> | 0,94 | 0,96 | 0,88 | -0,08 | | 0,94 | 0,98 | 0,88 | -0,10 | |
| <i>grands programmes hors dissuasion</i> | 5,99 | 6,09 | 5,99 | -0,10 | | 5,99 | 6,22 | 5,99 | -0,23 | |
| <i>autres****</i> | 2,51 | 2,55 | 2,31 | -0,24 | | 2,51 | 2,61 | 2,31 | -0,30 | |
| Fonctionnement et activité | 1,85 | 1,88 | 2,01 | 0,13 | | 1,85 | 1,92 | 2,01 | 0,09 | |
| <i>dont :</i> | | 0,00 | | 0,00 | | | | | | |
| <i>carburants opérationnels</i> | 0,38 | 0,39 | 0,41 | 0,02 | | 0,38 | 0,39 | 0,41 | 0,02 | |
| Opérations extérieures (provisions OPEX) | 0,53 | 0,54 | 0,57 | 0,03 | | 0,53 | 0,55 | 0,57 | 0,02 | |
| Personnel (hors pensions et OPEX) | 10,92 | 11,10 | 11,34 | 0,24 | | 10,92 | 11,33 | 11,34 | 0,01 | |
| Autres | 1,07 | 1,09 | 1,21 | 0,12 | | 1,07 | 1,11 | 1,21 | 0,10 | |

* Sur la base des hypothèses d'inflation associées au présent projet de loi de finances (0,4 % en 2009 et 1,2 % en 2010). ** Application de la LPM sur la base des hypothèses d'inflation prévues lors de l'élaboration de la LPM et de la loi de programmation des finances publiques (2 % en 2009 et 1,75 % en 2010). *** Contrairement au ministère de la défense, on considère que la loi de programmation militaire ne prévoit pas le financement de 30 millions d'euros de surcoût des OPEX sur la réserve de budgétisation. **** Ligne calculée par les rapporteurs spéciaux.

Sources : ministère de la défense (colonnes A, C, F, H), calculs de la commission des finances (colonnes B, D, E, G, I, J)

a) Des crédits de paiement inférieurs de 550 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012 (et des ressources totales inférieures de 520 millions d'euros)

Si l'on prend comme référence la **loi de programmation des finances publiques 2009-2012**, en 2010 il manque **550 millions d'euros** de crédits de paiement pour la mission « Défense » et **520 millions d'euros** de ressources totales.

En effet, la loi de programmation des finances publiques a été élaborée sur la base de prévisions d'inflation de 2 % en 2009 et 1,75 % en 2010. Si le Gouvernement retient désormais des hypothèses de respectivement 0,4 % et 1,2 %, elle prévoyait explicitement que les crédits de paiement ne seraient pas revus à la baisse en cas d'inflation plus faible que prévu. La décision, indiquée ci-avant, de faire prévaloir la loi de programmation militaire (définie en euros constants) par rapport à la loi de programmation des finances publiques conduit donc à de moindres ressources en 2010.

Les recettes exceptionnelles actuellement prévues pour 2010 sont de 1,3 milliard d'euros, contre 1,27 milliard d'euros si l'on applique les prévisions initiales d'inflation aux montants de la loi de programmation militaire. Cette augmentation de **30 millions d'euros** provient notamment du fait qu'une partie des ressources initialement prévues pour 2009 seraient perçues en 2010.

b) Des crédits de paiement supérieurs de 90 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation militaire 2009-2014 (et des ressources totales supérieures de 170 millions d'euros)

Selon le Gouvernement, c'est la loi de programmation militaire 2009-2014 qui constitue la véritable programmation de la mission « Défense ».

Selon le ministère de la défense, la loi de programmation militaire est **strictement respectée** pour les crédits de paiement de la mission « Défense ». En réalité, les ressources de la mission « Défense » sont **supérieures de 170 millions d'euros** à ce que prévoit celle-ci.

Dans le cas de la seule **mission « Défense »**, les crédits de paiement sont **supérieurs de 90 millions d'euros** à la programmation.

(1) Une majoration de 60 millions d'euros découlant d'une hypothèse d'inflation de 1,4 % en 2010 (alors que le présent projet de loi de finances retient une hypothèse de 1,2 %)

Tout d'abord, le **mode d'indexation** retenu pour 2010 conduit à augmenter les crédits de paiement de la mission « Défense » de **60 millions d'euros** par rapport à ce que prévoit la loi de programmation militaire.

En effet, l'article 3 de la loi de programmation militaire prévoit que les moyens sont actualisés par « *l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances de l'année pour chacune des années*

considérées ». Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances anticipant, pour les années 2009 et 2010, une inflation de respectivement 0,4 % et **1,2 %**, l'annuité que la loi de programmation militaire prévoit pour 2010, exprimée en euros de 2008, devrait donc être revalorisée d'environ 1,6 %. Cependant, si les crédits de paiement de la mission « Défense » ont bien été actualisés en retenant une hypothèse d'inflation de 0,4 % en 2009, l'hypothèse retenue pour 2010 a été de **1,4 %**. L'écart, de l'ordre de 0,2 point, conduit à **surévaluer les crédits de paiement de la mission « Défense » d'environ 60 millions d'euros par rapport à ce qui résulterait de l'application stricte de la loi de programmation.**

Le ministère de la défense semble donc renouer avec la pratique de la loi de programmation militaire 2003-2008, consistant à appliquer chaque année un taux d'actualisation différent de celui résultant de la loi de programmation militaire. Alors que celle-ci prévoyait, comme la loi de programmation militaire 2009-2014, que les crédits devaient être « *actualisés (...) par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances pour chacune des années considérées* », le taux d'actualisation retenu a en pratique été de **1,5 %** par an.

On peut se demander pourquoi les lois de programmation militaire prévoient des modalités précises d'indexation, si celles-ci ne sont pas appliquées.

(2) Une majoration supplémentaire de 30 millions d'euros, devant contribuer au financement des OPEX

Ensuite, la mission « Défense » bénéficie de **30 millions d'euros supplémentaires**, devant contribuer au financement des **OPEX**.

(a) Selon le ministère de la défense, les mesures d'ajustement réduisent l'annuité 2010 de la mission « Défense » de 70 millions d'euros

Le ministère de la défense estime que les diverses mesures d'ajustement ont pour effet de réduire les crédits de paiement de seulement **70 millions d'euros**, comme le montre le tableau ci-après.

Le passage de l'annuité 2010 de la LPM au PLF 2010, selon le ministère de la défense

(en milliards d'euros)

| | |
|--|--------------|
| Loi de programmation militaire (crédits budgétaires) (€2008, hors pensions) | 29,65 |
| Actualisation en euros de 2010 (0,4 % puis 1,4 %*) | 0,54 |
| Ajustements divers | - 0,07 |
| <i>Remboursement des avances forfaitaires</i> | - 0,27 |
| <i>Transferts et mesures de périmètre 2009</i> | 0,14 |
| <i>Transferts et mesures de périmètre 2010</i> | 0,06 |
| <i>Dont financement d'une partie du surcoût des OPEX sur la réserve de budgétisation</i> | 0,03 |
| PLF 2010 hors pensions | 30,12 |

* Et non 1,2 %, comme le prévoit le présent projet de loi de finances et comme par conséquent cela résulterait de l'application de la loi de programmation militaire.

Source : d'après le ministère de la défense

Le remboursement des avances forfaitaires supplémentaires versées en 2009 dans le cadre du plan de relance, réduisant les crédits de paiement de 270 millions d'euros¹, et les transferts et mesures de périmètre 2009, les augmentant de 140 millions d'euros, ne suscitent pas d'interrogations.

(b) Cette estimation inclut à tort la majoration de 30 millions d'euros destinée à contribuer au financement des OPEX en 2010, qui vient en supplément de ce que prévoit la loi de programmation militaire

Les rapporteurs spéciaux estiment cependant que les mesures d'ajustement devraient en réalité réduire les crédits de paiement de **100 millions d'euros** (et non 70 millions d'euros), l'écart provenant des modalités de financement des OPEX.

Certes, le ministère de la défense considère qu'il résulte de la loi de programmation militaire que l'augmentation de 60 millions d'euros des crédits de paiement inscrits en loi de finances pour le financement du surcoût des OPEX (qui passeraient de 510 millions d'euros à 570 millions d'euros) doit être financée, pour **30 millions d'euros**, par la réserve de budgétisation². Ainsi, le ministère de la défense indique aux rapporteurs spéciaux que « *le PLF tient compte également d'une dotation de 30 millions d'euros, prélevée sur la réserve de budgétisation prévue dans la loi de programmation des*

¹ Dans le cadre du plan de relance, le taux d'avance des marchés publics a été relevé de 5 % à 20 %, ce qui a eu pour effet d'accroître les dépenses de la mission « Défense » de 270 millions d'euros en 2009. Conformément à la philosophie du plan de relance, qui consiste à anticiper certaines dépenses, et non à faire des dépenses supplémentaires, cette somme doit être restituée en 2010 par la mission « Défense ».

² On rappelle que la réserve de budgétisation, prévue par la loi de programmation des finances publiques, est une ligne sur laquelle le Gouvernement s'autorise à « puiser », lors de l'élaboration des lois de finances, pour abonder les crédits de paiement que la loi de programmation prévoit pour les différentes missions. Elle ne doit pas être confondue avec la réserve de précaution, prévue par l'article 51 de la LOLF et qui consiste en des crédits mis en réserve sur chaque mission au début de l'année et, le cas échéant, « dégelés » en cours d'exécution.

finances publiques, conformément à la LPM, allouée à titre de contribution à la couverture des surcoûts liés aux opérations extérieures de la France ».

Comme les rapporteurs spéciaux le soulignaient dans leur avis sur le projet de loi de programmation militaire, **cette interprétation est contestable**, la loi de programmation militaire ne faisant aucune mention d'un recours à la réserve de budgétisation. Le projet annuel de performances pour 2010 indique d'ailleurs explicitement que « *le projet de loi de finances 2010 découle directement de l'annuité 2010 inscrite dans la loi de programmation militaire à laquelle s'ajoute un montant de 30 millions d'euros supplémentaires au titre de la couverture des surcoûts liés aux OPEX* ».

- (3) Une inflation moindre que prévu qui a pour effet de revaloriser les crédits du plan de relance en euros de 2008

Enfin, comme l'inflation est moins forte que prévu, les crédits de paiement prévus dans le cadre du plan de relance s'en trouvent mécaniquement accrus en euros de 2008¹.

- (4) Selon les rapporteurs spéciaux, les sommes perçues en excédent de la programmation doivent être considérées comme acquises « une fois pour toutes »

On rappelle qu'en raison de la modification, au cours de la discussion du texte, de l'hypothèse d'inflation associée à la loi de finances pour 2009, les crédits de paiement de **2009** sont déjà supérieurs de **150 millions d'euros** à ce qui résulterait de la loi de programmation militaire 2009-2014. Au total, à la fin de 2010 la mission « Défense » aurait donc eu des crédits de paiement supérieurs de **240 millions d'euros** à ceux prévus par la loi de programmation militaire.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que cet excédent de crédits de paiement en 2009 et 2010 ne doit pas conduire à « reprendre » ces sommes à la mission « Défense » en fin de programmation, par des annuités inférieures à ce que prévoit la loi de programmation militaire 2009-2014.

- c) Une « perte de pouvoir d'achat » de l'ordre de 200 millions d'euros provenant de la moindre inflation et essentiellement supportée par les dépenses d'équipement*

La **réallocation des moyens** au sein de l'« enveloppe LPM » suscite davantage de préoccupations.

¹ Les montants du plan de relance inscrits dans la loi de programmation militaire, définie en euros de 2008, ont été convertis sur la base de prévisions d'inflation trop élevées (de 2 % et 1,75 % en 2009 et 2010, contre des prévisions révisées d'actuellement 0,4 % et 1,2 %). Le montant de 0,77 milliard d'euros en euros de 2010 est identique à celui initialement prévu, et figurant en particulier dans la loi de finances rectificative de février 2009 et la loi de programmation des finances publiques 2009-2012.

Comme cela est indiqué ci-avant, le fait que le Gouvernement ait choisi d'appliquer la loi de programmation militaire (définie en euros constants) plutôt que la loi de programmation des finances publiques (définie en euros courants, sur la base de prévisions d'inflation trop élevées) devrait, compte tenu des nouvelles prévisions d'inflation, réduire le « pouvoir d'achat » de la mission « Défense » d'environ 0,2 milliard d'euros en 2010 et 1,5 milliard d'euros d'ici 2014.

Dans le cas de l'année 2010, le ministère de la défense a clairement choisi de faire reposer l'effort sur les dépenses d'équipement.

- (1) Des crédits de personnel égaux, en valeur, à ceux initialement prévus (et donc supérieurs d'environ 200 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation militaire)

Les crédits prévus pour le **personnel** (hors pensions et OPEX) sont, à périmètre courant, **supérieurs de 0,24 milliard d'euros** et 0,01 milliard d'euros aux prévisions respectivement de la loi de programmation militaire et de la loi de programmation des finances publiques.

De manière *a priori* surprenante, le ministère de la défense indique aux rapporteurs spéciaux que « *concernant les dépenses de personnel, hors pensions et hors OPEX, le montant inscrit dans la LPM est parfaitement respecté après retraitement des transferts (18,6 M€) et changement de nomenclature dû à la DICoD et au SHD (24,5 M€)* ». Cette appréciation est étonnante, dès lors qu'à périmètre constant ces crédits sont supérieurs de plus de 200 millions d'euros à ceux de la loi de programmation militaire.

Ce qui est vrai en revanche, c'est que les crédits pour le personnel sont quasiment égaux à ceux prévus, en euros courants, par la loi de programmation des finances publiques. C'est probablement ainsi qu'il faut interpréter l'appréciation ci-avant.

- (2) Des crédits d'équipement réduits, à « périmètre LPM », d'environ 200 millions d'euros par rapport à la loi de programmation militaire

Il n'en demeure pas moins que comme l'inflation est plus faible que prévu, les dépenses de personnel, exprimées en euros de 2008, sont plus élevées que ce que prévoit la loi de programmation militaire.

Ainsi, les crédits d'équipement (y compris l'entretien programmé) semblent inférieurs d'environ 0,2 milliard d'euros à ce que prévoit la loi de programmation militaire, à « périmètre LPM »¹.

¹ A périmètre courant, ils sont inférieurs de 0,45 milliard d'euros. Si l'on suppose que la quasi-totalité du 0,27 milliard d'euros correspondant au remboursement des avances forfaitaires supplémentaires versées en 2009 dans le cadre du plan de relance correspond à des dépenses d'équipement, il faut réduire le 0,45 milliard d'euros de ce montant, ce qui conduit à un écart de l'ordre de 0,2 milliard d'euros.

B. L'ALÉA DES RECETTES EXCEPTIONNELLES

La loi de programmation militaire prévoit, comme on l'a indiqué, la perception de recettes exceptionnelles chaque année d'ici 2013.

Des chiffres proches mais non identiques circulent, en fonction de différences de périmètre (les documents budgétaires indiquent seulement le montant des recettes hertziennes et immobilières, alors que la loi de programmation militaire indique un montant global comprenant également les ressources complémentaires), de l'existence ou non d'arrondis (la loi de finances pour 2009 prévoit, dans le cas des recettes immobilières, un montant de 1.000 millions d'euros, alors que le ministère de la défense indiquait un montant de 972 millions d'euros), et de l'expression en euros courants (comme les documents budgétaires) ou en euros de 2008 (comme la loi de programmation militaire).

Pour tout simplifier, la prévision d'inflation pour 2009 et 2010 est désormais plus faible qu'elle ne l'était lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire, ce dont il résulte que si les ressources en valeur étaient effectivement égales aux prévisions initiales, les montants de la loi de programmation militaire, exprimés en euros de 2008, seraient dépassés.

Les deux tableaux ci-après s'efforcent de mettre les principaux chiffres en cohérence.

Dans chaque cas, on s'est efforcé de distinguer trois scénarios : un scénario initial, un scénario corrigé en fonction des déclarations récentes du Gouvernement, et **un troisième scénario, dit « raisonnablement défavorable », élaboré par les rapporteurs spéciaux.**

Ces scénarios sont explicités dans les développements ci-après.

Les recettes exceptionnelles en euros courants

(en millions d'euros courants)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2009-2011 | 2009-2013 |
|---|-------------------|-------|------|------|------|-----------|-----------|
| Montants initiaux | | | | | | | |
| Ressources hertziennes ²³ | 600 | 600 | 250 | | | 1 450 | 1 450 |
| Ressources immobilières ¹ | 972 | 646 | 309 | | | 1 927 | 1 927 |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | 1 572 | 1 246 | 559 | | | 3 377 | 3 377 |
| Montants totaux* figurant dans la LPM actualisés sur la base des prévisions d'inflation de la LPM ²⁴ | 1642 | 1266 | 570 | 215 | 109 | 3479 | 3803 |
| Déclarations récentes du Gouvernement | | | | | | | |
| Ressources hertziennes | 0 | 600 | ? | ? | ? | ? | ? |
| Ressources immobilières | 411 ²⁵ | 700 | ? | ? | ? | ? | ? |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | 411 | 1 300 | ? | ? | ? | ? | ? |
| Un scénario « raisonnablement défavorable » | | | | | | | |
| Ressources hertziennes | 0 | 600 | 600 | 250 | | 1 200 | 1 450 |
| Ressources immobilières ²⁶ | 411 | 823 | 181 | 81 | | 1 415 | 1 496 |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | 411 | 1 423 | 781 | 331 | | 2 615 | 2 946 |
| Ecart/prévisions initiales | | | | | | | |
| Ressources hertziennes | -600 | 0 | 350 | 250 | | -250 | 0 |
| Ressources immobilières | -561 | 177 | -128 | 81 | | -512 | -431 |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | -1 161 | 177 | 222 | 331 | | -762 | -431 |

* Y compris les ressources exceptionnelles autres que les ressources hertziennes et immobilières.

²³ Source : ministère de la défense, cité dans le rapport de nos collègues députés Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur le projet de loi de programmation militaire (commission de la défense de l'Assemblée nationale, n° 1615, XIIIe législature, 8 avril 2009).

²⁴ 2 % en 2009 et 1,75 % ensuite.

²⁵ D'après l'audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, par la commission des affaires étrangères du Sénat le 15 octobre 2009. On prend ici en compte le report du solde de 2008 (140 millions d'euros), la soulte de la SNI (215 millions d'euros), le remboursement d'une avance sur travaux par la SNI (6 millions d'euros) et le produit de cessions (50 millions d'euros), mais pas les crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178 (130 millions d'euros).

²⁶ Ce scénario est explicité ci-après.

Les recettes exceptionnelles en euros de 2008

(en millions d'euros de 2008)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2009-2011 | 2009-2013 |
|--|-------|-------|------|------|------|-----------|-----------|
| Montants initiaux | | | | | | | |
| Ressources hertziennes | 598 | 591 | 242 | | | 1430 | 1470 |
| Ressources immobilières | 968 | 636 | 299 | | | 1903 | 1951 |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | 1566 | 1226 | 541 | | | 3333 | 3422 |
| Montants totaux* figurant dans la LPM | 1 610 | 1 220 | 540 | 200 | 100 | 3 370 | 3 670 |
| Déclarations récentes du Gouvernement | | | | | | | |
| Ressources hertziennes | 0 | 591 | ? | ? | ? | ? | ? |
| Ressources immobilières | 409 | 689 | ? | ? | ? | ? | ? |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | 409 | 1279 | ? | ? | ? | ? | ? |
| Un scénario « raisonnablement défavorable » | | | | | | | |
| Ressources hertziennes | 0 | 591 | 580 | 238 | 0 | 1171 | 1409 |
| Ressources immobilières | 409 | 810 | 175 | 77 | 0 | 1394 | 1471 |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | 409 | 1401 | 755 | 315 | 0 | 2565 | 2880 |
| Ecart/prévisions initiales | | | | | | | |
| Ressources hertziennes | -598 | 0 | 339 | 238 | 0 | -259 | -21 |
| Ressources immobilières | -559 | 174 | -124 | 77 | 0 | -508 | -431 |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | -1156 | 174 | 215 | 315 | 0 | -767 | -453 |

* Y compris les ressources exceptionnelles autres que les ressources hertziennes et immobilières.

Remarque importante : les montants du tableau ci-dessus relatifs aux ressources hertziennes et immobilières sont ceux du tableau précédent, actualisés en fonction de la prévision d'inflation associée au présent projet de loi de finances (0,4 % en 2009 et 1,2 % en 2010), puis d'une hypothèse conventionnelle de 1,75 %. La ligne « montants totaux figurant dans la LPM » correspond aux montants figurant dans la loi de programmation militaire, sans retraitement.

Sources des deux tableaux : textes mentionnés, calculs de la commission des finances. Les hypothèses sont explicitées dans les développements ci-après.

1. Des ressources exceptionnelles de 411 millions d'euros au lieu de 1,6 milliard d'euros en 2009 ?

Les ressources exceptionnelles risquent d'être nettement inférieures aux prévisions en 2009, comme le montre le tableau ci-après.

Les ressources exceptionnelles manquantes en 2009

(en millions d'euros)

| | 2009 |
|-------------------------------|--------------|
| Prévisions initiales | 1 572 |
| <i>CAS immobilier</i> | 972 |
| <i>CAS hertzien</i> | 600 |
| Prévisions actualisées | 411 |
| <i>CAS immobilier</i> | 411* |
| <i>CAS hertzien</i> | 0 |
| Ressources manquantes | 1 161 |

* D'après l'audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, par la commission des affaires étrangères du Sénat, le 15 octobre 2009. On prend ici en compte le report du solde de 2008 (140 millions d'euros), la soulte de la SNI (215 millions d'euros), le remboursement d'une avance sur travaux par la SNI (6 millions d'euros) et le produit de cessions (50 millions d'euros), mais pas les crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178 (130 millions d'euros).

Sources : calculs de la commission des finances

a) *Le produit des cessions de fréquences hertziennes : des recettes qui feront totalement défaut en 2009*

Le produit des cessions de fréquences hertziennes fera défaut en 2009.

M. Hervé Morin, ministre de la défense, a en effet indiqué, le 8 juin 2009, à l'occasion de l'examen de la loi de programmation militaire 2009-2014 par l'Assemblée nationale : « *En ce qui concerne la libération des fréquences, il est vrai que nous ne serons pas au rendez-vous. Compte tenu du retard pris, nous n'aurons pas les sommes espérées, soit 600 millions en 2009 et 600 millions en 2010* ».

Ce retard provient du délai nécessaire à la « migration » du ministère de la défense vers d'autres fréquences, et de la lenteur de la procédure de consultation de l'ARCEP.

b) *Les ressources immobilières : 411 millions d'euros en 2009 ?*

(1) Des ressources immobilières nettement inférieures aux prévisions

Les recettes du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » devraient être en 2009 de l'ordre de **540 millions d'euros** (pour une prévision initiale de 972 millions d'euros).

Cependant, sur ces 540 millions d'euros :

- seulement 410 correspondraient à des ressources exceptionnelles *stricto sensu*, dont seulement 50 provenant de cessions ;

- 130 proviendraient de crédits budgétaires transférés depuis la mission « Défense ».

Les recettes du compte d'affectation spéciale « immobilier » en 2009

(en millions d'euros)

| | Montant |
|--|------------|
| CAS immobilier | 541 |
| Ressources exceptionnelles <i>stricto sensu</i> | 411 |
| Report du solde de 2008 | 140 |
| Soulte de la SNI | 215 |
| Remboursement d'une avance sur travaux par la SNI | 6 |
| Cessions* | 50 |
| Crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178 | 130 |
| | |
| Prévisions de recettes initiales pour le CAS immobilier | 972 |
| | |
| Recettes manquant pour le CAS | 431 |

NB : ce tableau a été reconstitué à partir de l'audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, par la commission des affaires étrangères du Sénat, le 15 octobre 2009. Il peut légèrement différer des estimations actuelles du ministère de la défense.

* Dont 30 millions d'euros restant à percevoir.

Sources : *compte-rendu des commissions, calculs de la commission des finances*

- (2) Un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget

Le ministère de la défense et le ministère du budget **ont exprimé des points de vue différents** sur la manière de céder les **biens immobiliers**.

- (a) Selon le ministère de la défense : céder les biens à une filiale commune de la Caisse des dépôts et de la SOVAFIM, pour que le ministère de la défense dispose des recettes dès 2009

Comme M. Hervé Morin, ministre de la défense, l'a indiqué lors de son audition devant la commission des finances, le 1^{er} juillet 2008, **le ministère de la défense souhaite bénéficier dès 2009 du produit de ces cessions**. C'est pourquoi il veut vendre ses biens immobiliers à une société foncière, appuyée sur la Caisse des dépôts et consignations, qui se financerait par l'emprunt et qui se chargerait ensuite de revendre ces biens. Concrètement, il s'agit de créer **une filiale de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) et de la Caisse des dépôts et consignations**. C'est dans cette perspective que l'article 67 de la loi de finances pour 2009 a étendu les prérogatives de la SOVAFIM à des sociétés sur lesquelles elle n'exerce pas son contrôle, mais dont elle « *détient une partie du capital social* ».

Le ministère de la défense annonce depuis l'automne 2008 la création prochaine de cette société de portage. Dans un premier temps, celle-ci était prévue pour le printemps 2009¹. Plus récemment, le ministre de la

¹ Lors de son audition, le 28 janvier 2009, par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, a déclaré, au sujet de la

la défense a indiqué, lors de l'examen de la loi de programmation militaire 2009-2014 par l'Assemblée nationale, le 8 juin 2009 : « *S'agissant de la question immobilière, il est vrai que le processus est assez long : une discussion a eu lieu au niveau interministériel, ainsi qu'avec la Caisse des dépôts. Toutefois, je puis vous garantir que le dispositif sera appliqué avant la fin de l'année et, plus précisément, au mois d'octobre, selon nos estimations les plus raisonnables. Grâce à l'opération que je vous ai présentée – et qui, je le rappelle, consistera, pour la SOVAFIM, à nous verser la somme correspondant à l'achat de notre parc immobilier parisien, avant de céder celui-ci à son tour –, ces crédits seront disponibles dans le budget 2009* ».

En novembre 2009, donc après cette échéance, la société de portage n'est toujours pas en place. Auditionné le 15 octobre 2009 par la commission des affaires étrangères du Sénat, M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, a déclaré que « *l'inscription des recettes provenant de la vente de l'immobilier parisien au compte d'affectation spéciale s'effectuera très vraisemblablement au cours de l'exercice 2010* ».

Une caractéristique importante des comptes d'avances est que, selon l'article 21 de la LOLF, « *les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, (...) pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte* »¹. Les recettes immobilières éventuellement perçues fin 2009 pourraient donc être utilisées en 2010. En tout état de cause, **elles n'auraient pas le temps de l'être en 2009.**

(b) Selon le ministère du budget : éviter le recours à une société de portage, qui pourrait conduire à « brader » les biens concernés

M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a exprimé en mars 2009² un **point de vue différent** sur le sujet, suggérant que **le recours à une société de portage n'était pas approprié.**

Il a en effet déclaré : « *Nous ne sommes pas sûrs de créer une société de portage. Un comité commun aux ministères du budget et de la défense se réunit tous les quinze jours pour assurer un suivi très précis de ce sujet. Vaut-il mieux partager les cessions en plusieurs lots ou vendre en bloc ? Faut-il procéder par appel d'offres ou transfert à une société de portage ? Tout dépend des conditions du portage qui ont beaucoup évolué depuis l'an dernier. (...) En tout cas, je ne veux pas que l'État brade ses actifs fonciers.*

société de portage, qu'il était prévu d' « établir ses statuts dans le courant du premier trimestre 2009 ».

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

² Audition par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, 10 mars 2009.

J'ajoute que nous devons avoir un dialogue ouvert avec la mairie de Paris sur ces opérations ».

c) Des difficultés qui doivent être relativisées

En ce qui concerne l'année 2009, l'absence éventuelle des produits de cession, pour gênante qu'elle soit, devrait pouvoir être surmontée.

(1) Au niveau de la mission « Défense », après prise en compte de la moindre inflation, du moindre prix du pétrole et de 400 millions d'euros de reports de crédits, il ne paraît plus manquer que moins de 400 millions d'euros environ

Tel est tout d'abord le cas au niveau de **l'ensemble de la mission « Défense »**.

Quelques calculs simples réalisés par les rapporteurs spéciaux suggèrent que **l'inflation nettement inférieure à la prévision** (0,4 %, au lieu de 2 %) devrait mécaniquement réduire les dépenses autres que personnel de 1,6 %, soit environ **300 millions d'euros**. Il est en outre possible que quelques dizaines de millions d'euros soient économisés du fait du faible coût du **pétrole** en début d'année¹.

En outre, indépendamment de redéploiements internes à la mission « Défense », le ministère de la défense a été autorisé à consommer **400 millions d'euros de reports de crédits**, devant spécifiquement compenser les moindres recettes, et venant donc en supplément des 500 millions d'euros de crédits reportés dans le cadre du plan de relance.

Au total, les ressources nettes manquant pour couvrir les besoins tels qu'initialement définis semblent de l'ordre de **400 millions d'euros**.

Le Gouvernement communique en outre sur le fait qu'il faudrait ajouter aux 400 millions d'euros précités de reports de crédits **les 500 millions d'euros de reports de crédits décidés dans le cadre du plan de relance**. Ainsi, M. Hervé Morin, ministre de la défense, a déclaré, lors de son audition par la commission des affaires étrangères du Sénat le 13 octobre 2009, que « *l'encaissement tardif d'une partie des recettes immobilières et le décalage d'une année des recettes de fréquence n'auront pas de conséquences sur la gestion 2009, le ministère de la défense ayant obtenu des mesures de trésorerie sous la forme d'autorisations de consommer des crédits de report, à hauteur de 500 millions d'euros en début d'année et de 400 millions d'euros en juillet, qui ont permis de financer les opérations d'infrastructure ou d'équipement prévues* ». **Cette approche est contestable** : on ne peut à la fois affirmer que ces 500 millions d'euros contribuent au plan de relance, et qu'ils servent à compenser des manques de ressources exceptionnelles. Cependant, si l'on adopte cette présentation, il ressort des considérations ci-avant que la

¹ Le projet de loi de finances pour 2009 reposait sur une hypothèse de prix du pétrole de 75 dollars, pour un taux de change de 1,45 dollar pour un euro. Selon la commission économique de la nation (octobre 2009), ces montants seraient en 2009 de 62 dollars et 1,42 dollar.

mission « Défense » aurait eu **une centaine de millions d'euros en plus** que ce qui était initialement prévu.

Le financement des ressources exceptionnelles manquantes en 2009 : quelques ordres de grandeur indicatifs

(en millions d'euros)

| | 2009 |
|--|---------------|
| Ressources exceptionnelles (CAS immobilier+CAS hertzien) | |
| Prévisions initiales | 1 572 |
| <i>CAS immobilier</i> | 972 |
| <i>CAS hertzien</i> | 600 |
| Prévisions actualisées | 411 |
| <i>CAS immobilier</i> | 411* |
| <i>CAS hertzien</i> | 0 |
| Ressources manquantes | 1 161 |
| | |
| Financement des ressources manquantes | ~800 |
| Moindre inflation** | ~300 |
| Prix du pétrole** | ~100 |
| Report de crédits sur 2009 (hors plan de relance***) | 400 |
| | |
| Ressources manquantes nettes | ~400 |
| <i>Y compris reports de crédits dans le cadre du plan de relance</i> | <i>~- 100</i> |

* D'après l'audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, par la commission des affaires étrangères du Sénat, le 15 octobre 2009. On prend ici en compte le report du solde de 2008 (140 millions d'euros), la soulte de la SNI (215 millions d'euros), le remboursement d'une avance sur travaux par la SNI (6 millions d'euros) et le produit de cessions (50 millions d'euros), mais pas les crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178 (130 millions d'euros).

** Montants purement indicatifs, calculés par la commission des finances, en fonction des hypothèses d'inflation et de prix du pétrole associées à la loi de programmation militaire 2009-2014.

*** On ne prend pas ici en compte les 500 millions d'euros de reports de crédits décidés dans le cadre du plan de relance, qui obéissent à une logique différente.

Sources : calculs de la commission des finances

En 2009, faute de ressources exceptionnelles, l'équilibre financier de la mission « Défense » a donc dépendu de facteurs eux-mêmes exceptionnels : l'autorisation de consommer 400 millions d'euros de crédits reportés, et environ 300 millions d'euros d'économies du fait d'une inflation inférieure aux prévisions.

(2) Dans le cas de la seule politique immobilière, il manque environ 300 millions d'euros en 2009

Dans le cas de la **politique immobilière**, les 430 millions d'euros de ressources exceptionnelles immobilières manquantes ont été en partie

compensés par d'autres ressources. Ainsi, M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, a déclaré lors de son audition par la commission des affaires étrangères du Sénat le 15 octobre 2009, qu'« *au total, on peut estimer que, pour l'ensemble de l'exercice 2009, les ressources allouées à la **politique immobilière** du ministère de la défense seront inférieures d'environ **130 millions d'euros** à celles qui avaient été prévues lors du vote de la loi de finances initiale* ».

Ce dernier montant doit cependant être nuancé. En effet, il inclut 170 millions d'euros de crédits faisant partie du plan de relance, qui, comme on l'a indiqué ci-avant, n'ont pas à être comptabilisés deux fois (une fois au titre du plan de relance, une fois au titre de la compensation des moindres ressources exceptionnelles). Une fois corrigées de ces reports, les ressources allouées à la politique immobilière du ministère de la défense sont inférieures d'environ **300 millions d'euros** à ce qu'elles devraient être.

La gestion en 2009 des moins-values de ressources exceptionnelles immobilières

(en millions d'euros)

| | Montant |
|---|----------------|
| CAS immobilier | 541 |
| Ressources exceptionnelles <i>stricto sensu</i> | 411 |
| Report du solde de 2008 | 140 |
| Soult de la SNI | 215 |
| Remboursement d'une avance sur travaux par la SNI | 6 |
| Cessions | 50* |
| Crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178 | 130 |
| | |
| Prévisions de recettes initiales pour le CAS immobilier | 972 |
| | |
| Recettes manquant pour le CAS immobilier | 431 |
| | |
| Financement des ressources manquantes : | |
| 1° Hors les 170 Mns € du plan de relance : | |
| Dotations supplémentaires du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » (hors plan de relance) | 125 |
| Relèvement du taux des avances sur les marchés publics | 20** |
| Décret d'avance de juillet (redéploiements internes au ministère) | 105 |
| Recettes manquant pour la politique immobilière | 306 |
| | |
| 2° Y compris les 170 Mns € du plan de relance : | |
| Recettes manquant pour la politique immobilière | 136 |

NB : ce tableau a été reconstitué à partir de l'audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, par la commission des affaires étrangères du Sénat, le 15 octobre 2009. Il peut légèrement différer des estimations actuelles du ministère de la défense.

* Dont 30 millions d'euros restant à percevoir. ** Sur un total de 272 millions d'euros pour la mission « Défense ».

Sources : *compte-rendu des commissions, calculs de la commission des finances*

La quasi-absence de produits de cessions en 2009 a des conséquences non négligeables sur la gestion. Ainsi, le CAS n'est pas en mesure de financer les opérations antérieures à 2009, qui, contrairement à ce qui était initialement prévu, le sont donc sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », pour un montant de l'ordre de 260 millions d'euros, dont 150 millions d'euros de reports de crédits.

2. Quelles ressources exceptionnelles en 2010 et les années suivantes ?

Le Gouvernement prévoit désormais pour l'année 2010 les ressources exceptionnelles ci-après.

Les ressources exceptionnelles en 2009 et 2010 : prévisions initiales et actuelles

(en millions d'euros)

| | 2009 | 2010 | 2009-2010 |
|---|-------|-------|-----------|
| Montants initiaux | | | |
| Ressources hertziennes (LFI 2009) | 600 | 600 | 1 200 |
| Ressources immobilières (Gouvernement) | 972 | 646 | 1 618 |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | 1 572 | 1 246 | 2 818 |
| Montants globaux (y compris les autres ressources exceptionnelles) figurant dans la LPM actualisés sur la base des prévisions d'inflation de la LPM | 1 642 | 1 266 | 2 908 |
| Recettes supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif de la LPM | 70 | 20 | 90 |
| | | | |
| Montants prévus par le présent projet de loi de finances | | | |
| Ressources hertziennes (Gouvernement+PLF 2010) | 0 | 600 | 600 |
| Ressources immobilières (Gouvernement+PLF 2010) | 411* | 700 | 1 111 |
| Ressources hertziennes+ressources immobilières | 411 | 1 300 | 1 711 |
| Montants globaux (y compris les autres ressources exceptionnelles) figurant dans la LPM actualisés sur la base des prévisions d'inflation de la LPM | 1 642 | 1 266 | 2 908 |
| Recettes supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif de la LPM | 1 231 | -34 | 1 197 |

* D'après l'audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, par la commission des affaires étrangères du Sénat, le 15 octobre 2009. On prend ici en compte le report du solde de 2008 (140 millions d'euros), la soulte de la SNI (215 millions d'euros), le remboursement d'une avance sur travaux par la SNI (6 millions d'euros) et le produit de cessions (50 millions d'euros), mais pas les crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178 (130 millions d'euros).

Sources : sources mentionnées, calculs de la commission des finances

Le Gouvernement n'avance plus de montant global pour les ressources exceptionnelles, se concentrant sur les ressources hertziennes et immobilières, qui en constituent la quasi-totalité.

Alors qu'initialement ces ressources étaient évaluées pour 2010 à 1.246 millions d'euros (600 millions d'euros pour les ressources hertziennes et 646 millions d'euros pour les ressources immobilières), elles le sont désormais à 1.300 millions d'euros (600 millions d'euros pour les ressources hertziennes et 700 millions d'euros pour les ressources immobilières).

Dans le cas de l'année 2010, les ressources hertziennes et immobilières sont donc globalement revues à la hausse, pour un montant de 54 millions d'euros, du fait de la réévaluation des ressources immobilières.

Cependant, sur la période 2009-2010, les ressources seraient nettement inférieures aux prévisions initiales : elles seraient de 1,7 milliard d'euros environ, contre une prévision initiale de 2,8 milliards d'euros.

a) Les ressources hertziennes en 2010 : des prévisions de 600 millions d'euros qui paraissent aléatoires

Dans le cas des ressources hertziennes, la prévision de **600 millions d'euros** pour 2010 est inchangée par rapport à la prévision initiale.

Ce *statu quo* est paradoxal. En effet, alors qu'aucun des 600 millions d'euros initialement prévus en 2009 ne devrait être perçu cette année, on pourrait s'attendre à ce qu'ils le soient au moins en partie en 2010. Le fait que le Gouvernement maintienne inchangée sa prévision de ressources hertziennes pour 2010 montre qu'il considère que tel ne sera pas le cas, voire que certaines des ressources initialement prévues pour 2010 manqueront également.

Dans le cas de l'année 2010, les 600 millions d'euros comprennent **400 millions d'euros** devant provenir de la cession, à un opérateur privé qui reste à déterminer, de l'usufruit du système de communication satellitaire **Syracuse**. Cette cession doit être autorisée par **l'article 29** du présent projet de loi de finances. Les rapporteurs spéciaux renvoient à cet égard au commentaire de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.

On conçoit que si 400 des 600 millions d'euros de recettes attendues en 2010 correspondent à la cession de l'usufruit des capacités de télécommunication satellitaires à un opérateur non encore identifié à ce stade, l'aléa est important.

b) Des ressources immobilières inférieures de 400 millions d'euros aux prévisions initiales sur la totalité de la période 2009-2014 ?

Dans le cas des ressources immobilières, les prévisions initiales du Gouvernement pourraient devoir être revues à la baisse pour environ 400 millions d'euros, sur l'ensemble de la période 2009-2013.

Cependant, dans le cas de l'année 2010, la prévision de 700 millions d'euros semble réaliste, si l'on suppose qu'elle comprend les ressources exceptionnelles issues de la cession des biens immobiliers parisiens, initialement prévue en 2009 et qui pourrait n'alimenter le compte d'affectation spéciale qu'en 2010.

Le tableau ci-après indique la ventilation des recettes initialement prévues par le Gouvernement, tout en ajoutant un scénario « raisonnablement défavorable », élaboré par les rapporteurs spéciaux. Dans ce second scénario, **le produit des cessions ne serait plus de 1,9 milliard d'euros, mais de 1,5 milliard d'euros, ce qui correspond à des recettes inférieures de 400 millions d'euros.**

Les recettes immobilières : des recettes globales inférieures de 400 millions d'euros aux prévisions ?

(en millions d'euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2009-2012 |
|--|----------------|----------------|------------|-----------|-------------|
| Prévisions initiales du Gouvernement (1) | | | | | |
| Biens parisiens cédés à la future société de portage | 653 | 107 | 107 | 0 | 867 |
| Autres cessions de biens parisiens | 0 | 300 | 0 | 0 | 300 |
| Cessions en province | 95 | 220 | 200 | 0 | 515 |
| Soulte SNI | 224 (2) | | | | 224 |
| Total | 972 | 627 (3) | 307 | 0 | 1906 |
| | | | | | |
| Un scénario « raisonnablement défavorable » | | | | | |
| Biens parisiens cédés à la future société de portage (4) | 0 | 490 | 80 | 80 | 650 |
| Autres cessions de biens parisiens | 50 (5) | 225 (6) | 0 | 0 | 275 |
| Cessions en province (7) | 0 | 110 | 100 | 0 | 210 |
| Soulte SNI | 224 (2) | | | | 224 |
| Report du solde de 2008 | 140 | | | | |
| Total | 414 (8) | 825 | 180 | 80 | 1500 |

(1) Informations transmises aux rapporteurs spéciaux par le ministère de la défense.

(2) Ce montant de 224 millions d'euros est supérieur à celui indiqué par M. Piotre (221 millions d'euros) lors de l'audition précitée. Cela vient du fait que le montant indiqué ici comprend également un reliquat de crédits de titre 5.

(3) On remarque que ce montant de 627 millions d'euros est inférieur d'une vingtaine de millions d'euros à l'estimation de recettes pour 2010 indiquée par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire 2009-2014 (646 millions d'euros).

(4) On suppose que les montants sont inférieurs de 25 % aux estimations initiales, et décalés d'une année.

(5) Par convention, on suppose que la totalité des 50 millions d'euros de produits de cession annoncés pour 2009 concernent des biens parisiens.

(6) On suppose que le produit de ces cessions est inférieur de 25 % aux prévisions initiales.

(7) On suppose que le produit des cessions en province est inférieur de 50 % aux prévisions initiales.

(8) 411 millions d'euros si l'on retient le montant de la soulte SNI de 221 millions d'euros indiqué ci-avant.

Sources : ministère de la défense, calculs de la commission des finances

Ce second scénario ne prétend pas, bien entendu, donner le montant exact de ce que seront les ressources immobilières effectivement constatées. Il paraît cependant plausible, au vu des informations transmises à la commission des finances, en particulier dans le cadre du **contrôle conjoint, actuellement en cours de réalisation, par le rapporteur spécial François Trucy et notre collègue Didier Boulaud**, vice-président de la commission des affaires étrangères.

En effet, les informations obtenues suggèrent que les recettes correspondant aux biens situés en province risquent d'être inférieures de 50 %

aux estimations initiales, en raison du dispositif de cessions à l'euro symbolique (décidé postérieurement à leur évaluation), de la diminution marquée des prix immobiliers en province, et des coûts de dépollution. Dans le cas des biens parisiens, les négociations sont actuellement en cours et l'on ne peut évidemment exclure que le ministère de la défense parvienne à les céder aux valeurs prévues, résultant du tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), dont la méthodologie consiste à extrapoler le prix de vente de biens comparables effectivement cédés. Cependant, les investisseurs évaluent les biens selon une logique différente, en fonction du retour sur investissement qu'ils espèrent obtenir dans le cadre d'un projet précis. Le projet de cession de l'usufruit de l'Hôtel de la Marine demeure par ailleurs encore assez vague.

Au total, des moins-values de ressources immobilières de l'ordre de 400 millions d'euros (pour des prévisions initiales de l'ordre de 2 milliards d'euros) ne sont pas invraisemblables.

c) Les prévisions de ressources immobilières en 2010 (700 millions d'euros) : une estimation qui paraît vraisemblable

Dans le cas de l'année 2010, l'estimation de 700 millions d'euros retenue par le présent projet de loi de finances semble plausible.

En effet, l'année 2010 devrait voir les ressources issues des cessions d'emprises parisiennes initialement prévues pour 2009 alimenter le compte d'affectation spéciale « Immobilier ». Même si l'on suppose, par prudence, que ces recettes sont réduites de 25 % par rapport aux estimations initiales, de même que les autres cessions d'emprises parisiennes, que les autres cessions à la société de portage sont décalées d'une année, et que le produit des cessions des emprises situées en province est deux fois moindre que prévu, on arrive à des recettes de **plus de 800 millions d'euros** en 2010.

Les recettes immobilières en 2009 et 2010

(en millions d'euros)

| | 2009 | 2010 |
|--|----------------|----------------|
| Prévisions initiales du Gouvernement (1) | | |
| Biens parisiens cédés à la future société de portage | 653 | 107 |
| Autres cessions de biens parisiens | 0 | 300 |
| Cessions en province | 95 | 220 |
| Soulte SNI | 224 (2) | |
| Total | 972 | 627 (3) |
| | | |
| Un scénario « raisonnablement défavorable » | | |
| Biens parisiens cédés à la future société de portage (4) | 0 | 490 |
| Autres cessions de biens parisiens | 50 (5) | 225 (6) |
| Cessions en province (7) | 0 | 110 |
| Soulte SNI | 224 (2) | |
| Report du solde de 2008 | 140 | |
| Total | 414 (8) | 825 |

(1) Informations transmises aux rapporteurs spéciaux par le ministère de la défense.

(2) Ce montant de 224 millions d'euros est supérieur à celui indiqué par M. Piotre (221 millions d'euros) lors de l'audition précitée. Cela vient du fait que le montant indiqué ici comprend également un reliquat de crédits de titre 5.

(3) On remarque que ce montant de 627 millions d'euros est inférieur d'une vingtaine de millions d'euros à l'estimation de recettes pour 2010 indiqué par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire 2009-2014 (646 millions d'euros).

(4) On suppose que les montants sont inférieurs de 25 % aux estimations initiales, et décalés d'une année.

(5) Par convention, on suppose que la totalité des 50 millions d'euros de produits de cession annoncés pour 2009 concernent des biens parisiens.

(6) On suppose que le produit de ces cessions est inférieur de 25 % aux prévisions initiales.

(7) On suppose que le produit des cessions en province est inférieur de 50 % aux prévisions initiales.

(8) 411 millions d'euros si on retient le montant de la soulte SNI de 221 millions d'euros indiqué ci-avant.

Sources : ministère de la défense, calculs de la commission des finances

3. Une situation budgétaire qui risque d'être délicate en 2010

Comme on l'a indiqué ci-avant, si pour 2010 les prévisions de recettes immobilières semblent à peu près certaines, celles de recettes hertziennes, reposant pour 400 millions d'euros sur le produit attendu de la cession de l'usufruit de capacités de communication satellitaire, sont plus aléatoires.

Dans ces conditions, il n'est pas exclu que le ministère de la défense doive à nouveau gérer en 2010 un manque de ressources de plusieurs centaines de millions d'euros.

Certes, un manque à gagner de, par exemple, 500 millions d'euros, représente environ 1,5 % des crédits de paiement de la mission « Défense », ce qui suggère une possibilité de compenser de moindres ressources par le décalage de certaines dépenses. Dans le pire des cas, ces retards n'entraîneraient pas la paralysie des opérations concernées, mais le paiement d'intérêts moratoires. Bien que sur le devant de la scène, un éventuel retard de perception des ressources exceptionnelles ne semble donc pas susceptible de remettre en cause l'équilibre de la loi de programmation militaire 2009-2014.

Cependant, il va de soi que cela ne faciliterait pas la gestion de l'exercice 2010. Tel est d'autant plus le cas que, comme on l'a indiqué ci-avant, le fait que l'inflation soit moindre que prévu initialement devrait réduire les crédits de paiement d'environ 600 millions d'euros par rapport à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques.

Par ailleurs, si l'on comprend bien, les 400 millions d'euros de reports de crédits consommés en 2009 correspondent à une **avance** faite au ministère de la défense, en l'attente de la perception des ressources exceptionnelles. Si telle est bien la logique, le ministère de la défense **devrait donc les rembourser** un jour ou l'autre.

III. LES INDICATEURS ASSOCIÉS AU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

A. LES QUATRE « INDICATEURS PRINCIPAUX » RETENUS POUR LA MISSION SONT PERTINENTS

Le présent projet de loi de finances distingue, pour la première fois, quatre « indicateurs principaux », considérés comme représentatifs de l'efficacité de la mission :

- l'indicateur 178-1.3 « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France » ;
- l'indicateur 212-1.1 « Taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées » ;
- l'indicateur 146-1.1 « Taux de réalisation des équipements » ;
- l'indicateur 146-2.2 « Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales ».

Sur les quatre programmes de la mission « Défense », le programme 146 « Equipement des forces » se voit donc associer deux « indicateurs principaux », les programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de la défense » un indicateur, et le programme

144 « Environnement et prospective de la politique de défense » aucun indicateur.

Les rapporteurs spéciaux jugent le choix de ces quatre « indicateurs principaux » pertinent.

Le fait que le programme 144 ne se voie associer aucun indicateur est probablement inévitable, compte tenu de son caractère hétéroclite¹. Par ailleurs, les sommes en jeu représentent seulement 5 % des crédits de paiement de la mission « Défense ».

Les rapporteurs ne peuvent que se féliciter du choix de l'indicateur 1.3 du programme 178 « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France ». En effet, dans leur rapport sur la loi de règlement 2008, ils écrivaient : « *S'il fallait retenir un seul indicateur de la mission « Défense », ce serait probablement celui relatif aux capacités de projection de l'armée de terre, dont dépend directement l'impact opérationnel global* ». Cet indicateur n'existe plus depuis 2009, les principaux indicateurs relatifs à l'efficacité opérationnelle ayant été fusionnés dans l'indicateur 178.1.3 précité. Leur appréciation s'applique donc désormais à ce nouvel indicateur.

¹ Le programme 144 correspond essentiellement aux services de renseignement (0,5 milliard d'euros) et aux « études amont » (1 milliard d'euros).

L'indicateur 1.3 du programme 178 « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France »

| | Unité | 2007 Réalisation | 2008 Réalisation | 2009 Prévision PAP 2009 | 2009 Prévision actualisée | 2010 Prévision | 2012 Cible |
|----------------|-------|---------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------|---------------|
| Armée de terre | % | (97,7/100/100) | 100/98,4/100 | 85 | 100/98/100 | 100/100/100 | 100/100/100 |
| Marine | % | 61/100/100 | 0/78/76 | 40/100/100 | 40/100/100 | 40/100/100 | 100/100/100 |
| Armée de l'air | % | (100/38/100) | 67,68/34,52/50/60 | 54/38/85/90 | 54/38/85/90 | 54/38/85/90 | 54/38/85/90 |
| SSA | % | ND | 86 | 96 | 86 | 88 | 88 |
| SEA | % | ND | 70 | 95 | 74 | 78 | 85 |
| DIRISI | % | 98,97 | 99,67 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 |

Extraits de la présentation de l'indicateur figurant dans le PAP 2010 :

« Parmi les hypothèses d'engagement retenues, la plus exigeante est la participation à un conflit de grande ampleur, pour laquelle il importe de disposer d'une capacité d'action dimensionnée pour y faire face. Celle-ci, définie dans le Livre blanc, s'articule autour des capacités suivantes, répertoriées par milieu :

- une force opérationnelle terrestre de 88 000 hommes autorisant une projection à une distance de 7 000 à 8 000 kilomètres, de 30 000 hommes déployables en six mois pour une durée d'un an disposant de leur autonomie dans les principales fonctions opérationnelles interarmes (combat de contact, appui, soutien), un dispositif d'alerte de 5 000 hommes, une capacité mobilisable sur le territoire national de 10 000 hommes en appui des autorités civiles et des moyens de souveraineté et de présence ;

- une force opérationnelle maritime permettant la projection d'un groupe aéronaval, de deux groupes navals, amphibie ou de protection du trafic maritime (groupe d'action maritime), ainsi que les soutiens logistiques associés, un dispositif d'alerte et de surveillance ;

- une force opérationnelle aérienne permettant la projection de 70 avions de combat modernes, d'avions de soutien opérationnel, d'avions de transport en appui de la force opérationnelle terrestre, de soutien logistique associé, les moyens de commandement et de contrôle de la composante ainsi que de deux bases aériennes projetables majeures ;

- une fonction santé permettant le soutien de l'ensemble des forces engagées sur le théâtre (unités médicales opérationnelles – UMO – de rôle 1,2, et 3) et en métropole (formations de rôle 4) ; l'ensemble des capacités correspondantes étant précisé dans le contrat opérationnel du SSA. La disponibilité des UMO du SSA implique la réalisation des équipements soutien-vie-protection à la charge des armées ;

- un soutien pétrolier, capable d'assurer le flux en carburant de l'ensemble des unités sur le territoire national ou pour les opérations de projection ;

- un soutien par les systèmes d'information, permettant d'une part d'assurer le flux d'information tactique en coalition internationale engendré par un combat de haute intensité notamment en guerre électronique sur un théâtre à 8 000 km de distance, d'autre part d'assumer le commandement à partir d'un centre stratégique multinational.

(...)

Cette disponibilité caractérise l'aptitude d'une force opérationnelle à être mise sur pied dans le délai que requiert l'hypothèse d'emploi maximum de nos forces. Compte tenu de l'hétérogénéité des composantes de la marine et de l'armée de l'air, relevant de capacités très différentes, les résultats sont présentés :

- pour la composante terrestre par un nombre représentant la capacité de l'armée de terre à honorer les contrats (contrat d'urgence « 5 000 hommes, contrat théâtre national 10 000 hommes, contrat 30 000 hommes en six mois) définis dans le Livre blanc ;

- pour la composante maritime, par 3 nombres représentatifs successivement du groupe aéronaval (GAN), de la force amphibie (GA), du groupe d'action maritime (GAM) ;

- pour la composante aérienne : par quatre nombres, représentatif des capacités chasse, transport, soutien et hélicoptère (avec un mode de calcul différent à compter de 2008 ; pour le mode de calcul antérieur se reporter au RAP 2007 et au PAP 2008) ;

- pour le SEA, le SSA, la DIRISI, par un nombre global. »

Source : projet annuel de performances de la mission « Défense »

B. LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUGGÈRENT DE FIXER LORS DE LA RÉVISION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE UN OBJECTIF DE PROJECTION DE L'ARMÉE DE TERRE PLUS ÉLEVÉ À L'HORIZON 2020

Comme ils l'ont expliqué en détails dans leur avis sur le projet de loi de programmation militaire 2009-2014, les rapporteurs spéciaux estiment cependant que l'objectif de capacité de projection 1 an sans relève de l'armée de terre, fixé par la loi de programmation militaire 2009-2014 à **30.000 combattants**, dans un délai (assez long¹) de **6 mois** (contre 50.000 combattants 1 an sans relève, sans indication de délai, pour la programmation 2003-2008), doit être considéré comme un **creux temporaire**.

En effet, même en prenant en compte les autres missions fixées à l'armée de terre, le « réservoir » d'effectifs potentiellement projetables (90.000 combattants) paraît permettre de projeter de l'ordre de 40.000 combattants 1 an sans relève.

Ainsi, l'effet opérationnel continuant de dépendre avant tout des effectifs, on pourrait envisager – par exemple lors de la révision du *Livre blanc* et de la loi de programmation militaire en 2012 – de **se fixer un objectif de projection de 40.000 combattants 1 an sans relève dans un délai de 4 mois à l'horizon « lointain » de la loi de programmation militaire 2009-2014, soit après 2020**.

Un tel objectif à long terme présenterait en outre l'intérêt de **clairement indiquer** que l'objectif de 30.000 combattants en 6 mois n'a pas vocation à faire l'objet, dans quelques années, d'un nouvel ajustement à la baisse, mais constitue bien un **minimum**.

Il se justifierait par le fait que la France devrait alors normalement disposer de **capacités de transport** (en particulier **d'une cinquantaine d'A400M**) lui permettant de **transporter** plus de 40.000 combattants à 8.000 km en 4 mois.

Ce constat amène les rapporteurs pour avis à souligner une fois de plus **la nécessité de mener à bien le programme A400M, malgré les difficultés actuelles**.

¹ Lors de la crise de Suez en 1956, le délai de réaction de 3 mois a été jugé trop long par les militaires (Amiral Pierre Barjot, article publié dans la *Revue maritime*, janvier 1959).

IV. LA RÉFORME DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE EN 2010

A. DES EFFECTIFS STRICTEMENT CONFORMES À LA PROGRAMMATION

L'exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008 a été défavorable aux effectifs puisqu'en fin de programmation ceux-ci, qui auraient normalement dû être, au niveau de l'ensemble du ministère de la défense¹, de 446.653 emplois, n'ont été que de 416.708 emplois, soit **un écart de l'ordre de 30.000 emplois**².

Alors qu'une déflation déjà très importante des effectifs est prévue par la présente loi de programmation, la question des effectifs est donc cruciale.

En 2010, les effectifs prévus par le présent projet de loi de finances seraient **strictement conformes** à ceux prévus par la loi de programmation militaire, comme le montre le tableau ci-après.

Les effectifs de la mission « Défense » en 2010

(en ETPT)

| | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Loi de programmation militaire 2009-2014 (en milliers) | | 314,2 | 306,2 |
| Montant exact retenu pour le calcul** | 320 612 | 314 187 | 306 225 |
| Transferts et changement de périmètre de la mission Défense | | + 484 | - 146* |
| LFI 2009 et PLF 2010** | | 314 671 | 306 564 |

* - 138 ETPT issus des transferts externes à la mission « Défense » et des suppressions d'emplois réalisées dans le cadre de contrats d'externalisation, - 8 ETPT issus des changements de périmètre entre la mission « Défense » et la mission « Anciens combattants, mémoire, liens avec la nation ».

** Plafond ministériel d'emplois autorisé (PMEA).

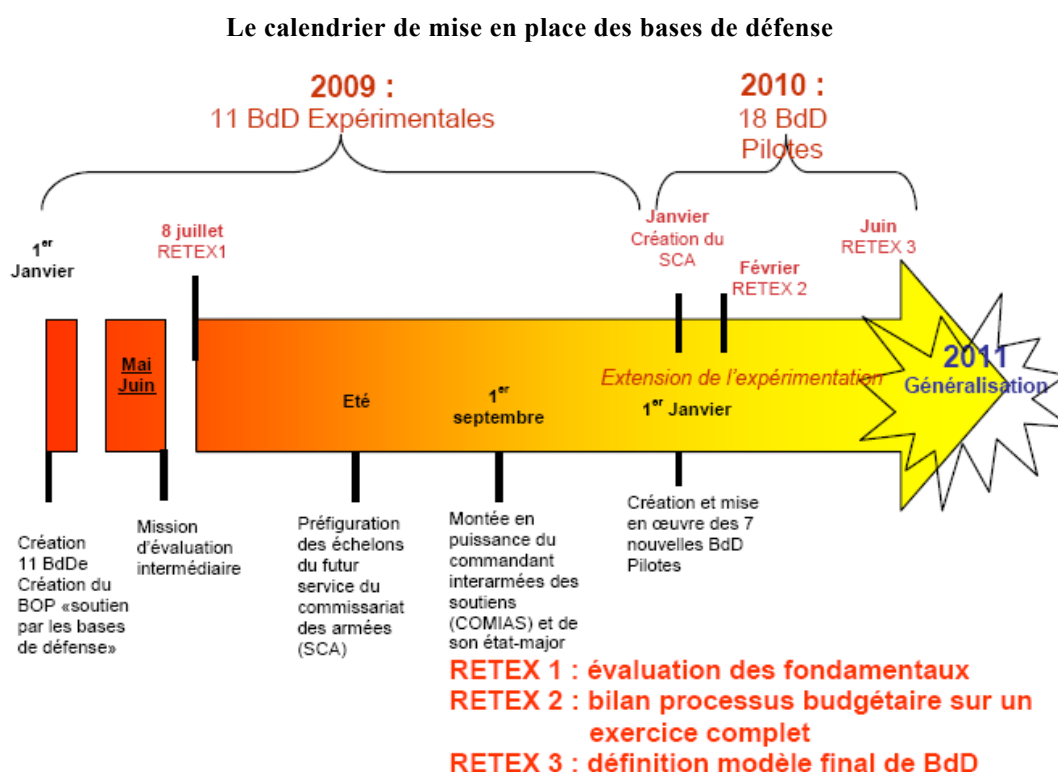
Source : d'après le ministère de la défense

¹ Il s'agit donc d'un périmètre plus large que celui de la loi de programmation militaire 2009-2014.

² Source : rapport d'information de nos collègues députés Patricia Adam, Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (n° 1378, XIIIe législature, 14 janvier 2009).

B. L'ANTICIPATION DE LA MISE EN PLACE DES BASES DE DÉFENSE

Initialement, le ministère de la défense prévoyait de mettre en place **85** bases de défense, avec pour échéance l'année **2014**. Le « retour d'expérience » des 11 « bases de défense expérimentales » l'amène désormais à prévoir un nombre de bases de défense considérablement réduit (de l'ordre de **60 ou 70**), mises en place dès **2011**.



SCA : service du commissariat des armées. RETEX : retour d'expérience.

Source : ministère de la défense

1. Le principe : le regroupement des fonctions de soutien

Concrètement, il s'agit de réunir en un lieu unique, celui de la base de défense, les fonctions de soutien (essentiellement administratif) actuellement éclatées entre les différentes implantations. Les bases de défense ne doivent donc pas réunir en un lieu unique l'ensemble de leurs personnels : **seul le soutien** serait ainsi centralisé. Cela concerne essentiellement la **gestion du personnel**.

Selon les estimations faites dans le cadre de la RGPP, les bases de défense doivent comprendre au moins 1.800 personnes, la cible optimale étant comprise entre 2.500 et 4.000 personnes.

2. 2009 : les 11 bases de défense expérimentales

Le 23 juin 2008, le ministre de la défense a annoncé la mise en place en 2009 de **11 « bases de défense expérimentales »**. Ces bases ont été instaurées par un arrêté¹ du 24 décembre 2008.

Les 11 bases de défense expérimentales

| Type | Nom | Armée(s) |
|---|--------------------------|--|
| Type 1 – BDD composée essentiellement d’une seule formation majeure | Valence | Terre |
| | Avord | Air |
| Type 2 – BDD composée de plusieurs organismes importants | La Valbonne | Terre |
| | Marseille | Terre |
| | Aubagne | Légion Etrangère |
| | Nancy | Rassemble une base aérienne et deux régiments ; s’appuie sur l’armée de l’Air |
| | Creil | Soutient de nombreux organismes interarmées ; s’appuie sur l’armée de l’Air |
| | Rennes | Rassemble deux régiments et le CELAR de la DGA ; s’appuie sur l’armée de Terre |
| | Clermont-Ferrand | Rassemble un régiment et un atelier Industriel de l’Aéronautique ; s’appuie sur l’armée de Terre |
| Type 3 – BDD aux effectifs importants (plus de 10.000 personnes) | Brest (18.000 personnes) | Composée surtout d’unités de la Marine ; s’appuie sur cette dernière |
| Type 4 – BDD située outre-mer ou à l’étranger | Djibouti | Une base aérienne, deux régiments, une unité marine ; s’appuie sur l’armée de l’air. |

Source : d’après le ministère de la défense

Les commandants des bases de défense expérimentales disposent chacun d’un groupement de soutien de base de défense expérimentale, bénéficiant de l’autonomie financière et relevant du chef d’état-major des armées.

3. 2010 : les 18 bases « pilotes »

Les 11 bases expérimentales doivent laisser la place en 2010 à 18 bases « pilotes ».

¹ Arrêté du 24 décembre 2008 portant organisation des bases de défense expérimentales et fixant les attributions des commandants des bases de défense expérimentales.

Il s'agit, outre des 11 bases expérimentales, des 7 bases suivantes : Besançon, Pau, Montlhéry, Cherbourg, Coëtquidan, La Réunion, Rochefort-Saintes-Cognac.

4. 2011 : la mise en place des 60 à 70 bases de défense « définitives »

Le format final doit désormais être atteint dès **2011** (et non 2014 comme initialement prévu).

Le nombre définitif de bases de défense n'est pas encore fixé.

Cependant, il apparaît que ce nombre devra être nettement inférieur à celui initialement envisagé. Le cas de la base de défense de Valence (1.200 personnes environ), qui n'est pas parvenue à la réduction de 20 postes qui lui avait été fixée comme objectif, a pu suggérer que les bases de défenses de type 1 seraient trop petites. Ainsi, **il a été décidé de renoncer, autant que possible, aux bases de défense de type 1**. Concrètement, cela signifie que les implantations concernées subsisteraient, mais sans le personnel prévu pour leur « groupement de soutien », qui serait transféré à la base de défense à laquelle elles seraient alors rattachées.

Ainsi, le ministre de la défense a déclaré le 15 juillet 2009, lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire au Sénat : *« Les 11 bases de défense expérimentales créées au début de 2009 regroupent au total 50 000 personnes, dont le soutien est assuré aujourd'hui par 6 000 civils et militaires. Quelques mois d'expérimentation et de tâtonnement confirment que les gains issus de la mutualisation du soutien sont potentiellement très importants. Nous pensons que, pour être le plus efficaces possible, nous devons faire passer le nombre des bases de défense de 90 à **60 ou 70** ».*

V. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN 2010

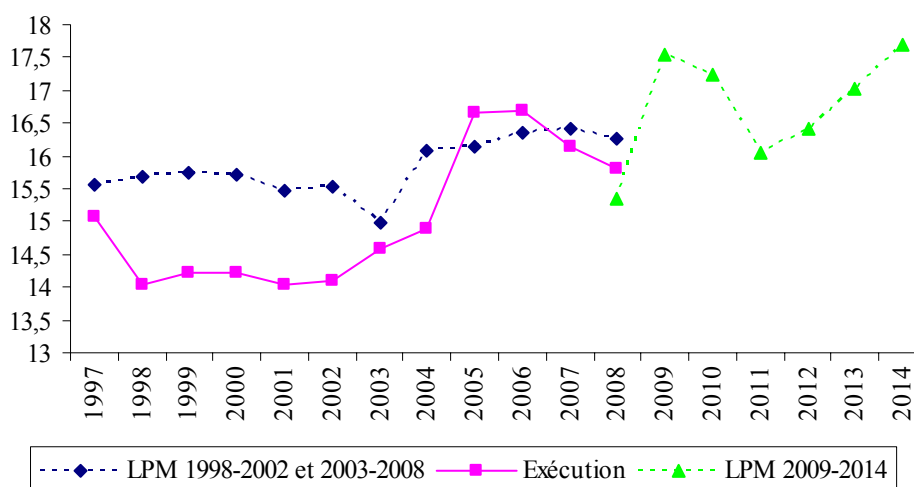
A. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT PRÉVUE PAR LE LIVRE BLANC

Les dépenses d'équipement seraient supérieures, d'ici 2014, de plus de 1,5 milliard d'euros par an en moyenne par rapport à la situation actuelle (en euros de 2008), passant de 15,5 milliards d'euros en 2008 à 20 milliards d'euros en 2020 (en euros de 2008), et atteignant alors 60 % des dépenses de la mission « Défense » (contre 50 % actuellement).

Le graphique ci-après permet de mettre en perspective la loi de programmation militaire 2009-2014.

Les dépenses d'équipement militaire

(en milliards d'euros de 2008 et au périmètre de la LPM concernée)



Sources : loi de programmation militaire 2009-2014, ministère de la défense, Insee, calculs de la commission des finances

Ces montants sont purement indicatifs, les périmètres ayant pu varier d'une loi de programmation à une autre. Dans chaque cas cependant, il s'agit d'une notion « large » des dépenses d'équipement, qui englobe en particulier le maintien en condition opérationnelle (MCO) du matériel, dont le coût est évalué à plus de 3 milliards d'euros par an.

On observe ainsi **une forte augmentation des dépenses d'équipement par rapport aux lois de programmation précédentes.**

Schématiquement, les faits sont les suivants (en euros de 2008, et au périmètre de la LPM concernée) :

- en 1997-2002, la loi de programmation prévoyait environ 15,5 milliards d'euros de crédits par an, mais seulement **14,5 milliards d'euros** ont été dépensés chaque année en moyenne ;

- en 2003-2008, la loi de programmation prévoyait environ **16 milliards d'euros** par an, ce qui a quasiment correspondu à l'exécution ;

- pour la période 2009-2014, la loi de programmation prévoit environ **17 milliards d'euros** par an.

La loi de programmation militaire 2009-2014 se caractérise donc par une **nette augmentation** des dépenses d'équipement. Si l'on prend en compte le fait que son périmètre est, pour les dépenses d'équipement, plus restreint que celui de la loi de programmation précédente¹, l'augmentation est de l'ordre de **1,5 milliard d'euros**.

Le tableau ci-après montre la nette augmentation des dépenses d'équipement prévue par la loi de programmation militaire 2009-2014.

Les dépenses d'équipement prévues par la loi de programmation militaire 2009-2014

(en milliards d'euros de 2008)

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Dépenses d'équipement 2009-2014 | | Ecart/2008 | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------------------|----------------------------|------------|------------------|
| | | | | | | | Total | Moyenne annuelle 2009-2014 | Total | Moyenne annuelle |
| 15,36 | 17,55 | 17,23 | 16,04 | 16,41 | 17,02 | 17,68 | 101,93 | 16,99 | 9,77 | 1,63 |

Sources : loi de programmation militaire 2009-2014, calculs de la commission des finances

Comme on l'a indiqué ci-avant, cette « bosse » de crédits de paiements doit être financée, sur la période 2009-2011, par des recettes exceptionnelles.

1. Des dépenses d'équipement qui passeraient de 15,5 à 20 milliards d'euros (en euros de 2008) et 60 % des dépenses totales d'ici 2020

Si l'on se projette cette fois à l'horizon **2020**, il résulte de la loi de programmation militaire 2009-2014 et du *Livre blanc* que les dépenses d'équipement devraient fortement augmenter, en niveau et en part des dépenses totales.

¹ Pour l'année 2008, l'exécution a été de 15,8 milliard d'euros à périmètre courant, alors que la loi de programmation militaire 2009-2014 indique un montant de 15,36 milliards d'euros.

En chiffres arrondis et en euros de 2008, l'évolution serait la suivante :

- actuellement, les dépenses militaires sont de 30 milliards d'euros par an, se répartissant à égalité entre les dépenses d'équipement et les autres dépenses ;

- sur la période 2009-2014, les dépenses totales resteraient de cet ordre de grandeur, mais les dépenses d'équipement et les autres dépenses seraient de respectivement 17 milliards et 13 milliards d'euros ;

- sur la période 2015-2020, les dépenses totales seraient de 32 milliards d'euros, se répartissant entre 19 milliards d'euros pour les dépenses d'équipement et 13 milliards d'euros pour les autres dépenses.

Les principaux chiffres sont synthétisés par le tableau ci-après.

La répartition des dépenses de la mission « Défense » résultant du Livre blanc

(en milliards d'euros de 2008)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Moyenne | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|---------------|
| | | | | | | | | | | | | | | 2009-2014 | 2015-2020 | 2009-2020 |
| Les ressources totales, selon le Livre blanc | 30,2 | 30,2 | 30,2 | 30,2 | 30,5 | 30,8 | 31,1 | 31,4 | 31,7 | 32,1 | 32,4 | 32,7 | 33,0 | 30,5 | 32,2 | 31,4 |
| Croissance en volume (en %) | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,5 | 1,0 | 0,8 |
| Équipement* | 15,4 | 17,6 | 17,2 | 16,0 | 16,4 | 17,0 | 17,7 | 18,1 | 18,5 | 18,8 | 19,2 | 19,6 | 20,0** | 17,0 | 19,0 | 18,0** |
| Autres*** | 14,8 | 12,7 | 13,0 | 14,2 | 14,1 | 13,8 | 13,4 | 13,4 | 13,3 | 13,2 | 13,2 | 13,1 | 13,0 | 13,5 | 13,2 | 13,4 |
| <i>Part des dépenses d'équipement (en %)</i> | 50,9 | 58,1 | 57,1 | 53,1 | 53,8 | 55,2 | 56,8 | 57,5 | 58,1 | 58,8 | 59,4 | 60,0 | 60,6 | 55,7 | 59,1 | 57,4 |

Les chiffres autres que ceux des cases en grisé sont des hypothèses ou sont calculés par les rapporteurs spéciaux.

* Il s'agit des dépenses d'équipement au sens large, incluant en particulier le maintien en condition opérationnelle (MCO), de l'ordre de 3 milliards d'euros par an. ** Le Livre blanc prévoit des dépenses annuelles moyennes de 18 milliards d'euros de 2009 à 2020, ce qui implique de porter les dépenses annuelles d'équipement à 20 milliards d'euros en 2020. *** Montant calculé par différence.

Sources : Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, loi de programmation militaire 2009-2014, calculs de la commission des finances

On rappelle que les dépenses d'équipement militaire de la France sont actuellement égales à celles du Royaume-Uni : le « point de départ » est donc déjà relativement élevé.

Les dépenses militaires au sein de l'OTAN

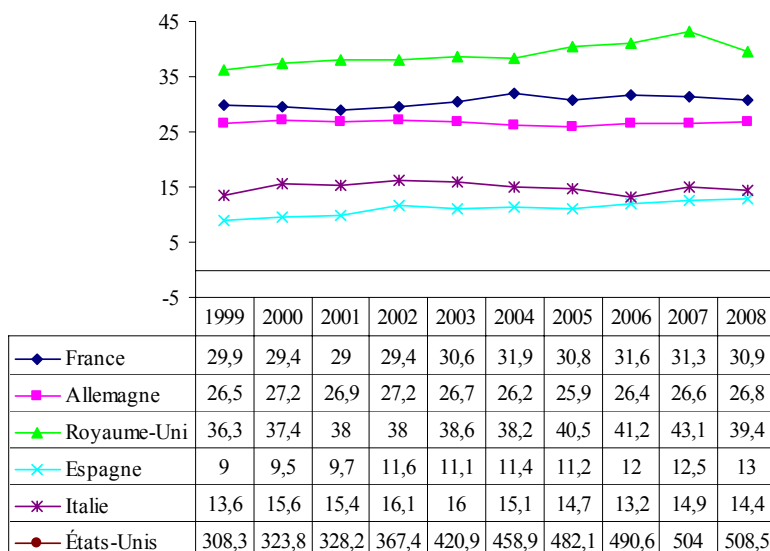
Pour comparer les dépenses de défense de la France avec celles de ses partenaires, il faut recourir à une norme commune, en l'occurrence la « norme OTAN ». Il existe deux normes OTAN : la norme V1, qui inclut la totalité des crédits de la gendarmerie ; et la norme V2, seule réellement pertinente, qui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

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

Si l'on prend en compte la norme V2 hors pensions (correspondant en gros à la mission « Défense » hors pensions), la France, avec environ 30 milliards d'euros par an, se situe légèrement avant l'Allemagne, mais nettement après le Royaume-Uni, comme le montre le graphique ci-après.

Les dépenses de défense des principaux membres de l'OTAN (hors pensions)

(en parité de pouvoir d'achat et en milliards d'euros français constants 2008)



Les dépenses correspondant aux budgets des forces de police à statut militaire (gendarmerie en France, carabinieri en Italie) sont prises en compte à une hauteur qu'il est convenu d'estimer à 5 % (France) et à 15 % (Italie). Cela permet de ne retenir que les dépenses liées à des activités strictement militaires.

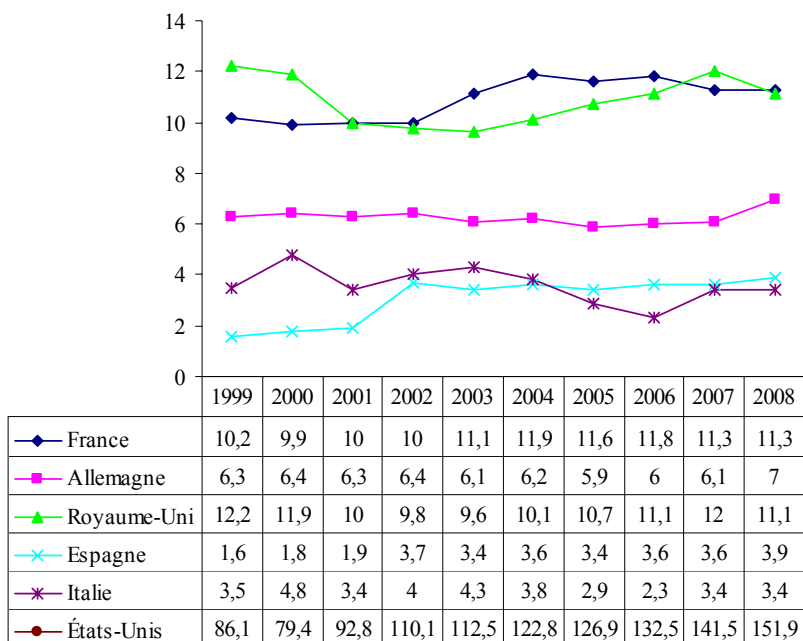
NB : pour des raisons de lisibilité, les montants relatifs aux Etats-Unis figurent dans le tableau mais pas dans le graphique.

Source : ministère de la défense, d'après Otan, Memorandum statistique de décembre 2008

Si l'on prend en compte les seules dépenses d'équipement, la France et le Royaume-Uni se situent de manière comparable et devançant nettement les autres Etats européens, comme le montre le graphique ci-après.

Les dépenses d'équipement militaire des principaux membres de l'OTAN

(en parité de pouvoir d'achat et en milliards d'euros français constants 2008)



Les dépenses correspondant aux budgets des forces de police à statut militaire (gendarmerie en France, carabinieri en Italie) sont prises en compte à une hauteur qu'il est convenu d'estimer à 5 % (France) et à 15 % (Italie). Cela permet de ne retenir que les dépenses liées à des activités strictement militaires.

NB : pour des raisons de lisibilité, les montants relatifs aux Etats-Unis figurent dans le tableau mais pas dans le graphique.

Source : ministère de la défense, d'après Otan, Memorandum statistique de décembre 2008

Ce qui distingue la France du Royaume-Uni, ce n'est donc pas de moindres dépenses d'équipement – contrairement à ce qui est parfois affirmé –, mais de moindres dépenses de personnel hors pensions. Ces dernières résultent elles-mêmes d'une politique de rémunération différente, consistant à moins rémunérer l'activité, en contrepartie d'un système de retraites plus favorable.

2. Des montants qui ne paraissent pas excessifs

Malgré l'importance des sommes en jeu (186 milliards d'euros de 2009 à 2014, dont 102 milliards d'euros pour l'équipement), celles-ci ne paraissent pas excessives. En effet :

- le renouvellement de certains des principaux matériels est urgent ;

- le coût des contrats d'armement augmente plus rapidement que l'inflation ;

- les ambitions en matière d'équipement ont été considérablement revues à la baisse par rapport au « modèle d'armée 2015 », défini par la loi de programmation militaire 1997-2002 et qui, si on voulait l'atteindre coûterait, d'ici 2015, plusieurs dizaines de milliards d'euros de plus par rapport à ce que prévoit la loi de programmation militaire 2009-2014 (20 milliards d'euros selon sa définition initiale, 35 milliards d'euros selon la définition actualisée retenue par le *Livre blanc*).

3. Les principaux matériels prévus par la loi de programmation

Les principaux matériels dont la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit l'acquisition sont synthétisés dans le tableau ci-après.

Les principaux matériels dont la loi de programmation prévoit l'acquisition

| Capacité | Principaux équipements | Format LB | Total 2008 | Total Livraisons 2009 - 2014 | Total Livraisons 2015 - 2020 | Total Livraisons post 2020 | Total cumulé |
|--|---|----------------------------|------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Connaissance et anticipation | | | | | | | |
| Observation spatiale | MUSIS | 1 syst | | nota2 | 1 syst | | 1 syst |
| Renseignement Moyens aéroportés | UAV MALE | 3 syst | | nota2 | 3 syst | | 3 syst |
| Protection | | | | | | | |
| Alerte avancée | Radars - très longue portée, - M3R (DAMB) - Satellites | 1 syst TLP 1 à 2 Sat | | nota2 | 1 syst TLP 1 sat démo | 2 syst M3R 2 sat | 3 syst radar 2 sat |
| Système de détection et contrôle aérien | SDCA / Hawkeye | 7 | | 4 | 3 | | 7 |
| Intervention | | | | | | | |
| Combat débarqué | FELIN | ~ 25000 | 358 | 22230 | | | 22588* |
| Combat embarqué | LECLERC rénovation | 250 | | | 254 | | 254 |
| Combat embarqué | EBRC | ND | | nota2 | 72 | 220 | 292 |
| Combat débarqué | VBCI | ~650 | 41 | 553 | 36 | | 630 |
| Combat débarqué | Véhicule blindé multirôle | ND | | nota2 | 977 | 1349 | 2326 |
| Appui feu | CAESAR | | 8* | 69 | 64 | | 141 |
| Transport logistique terrestre | PPT | ND | | 500 | 1300 | | 1800 |
| Hélicoptères d'attaque | TIGRE | 80 | 20 | 33 | 27 | | 80 |
| Hélicoptères de manœuvre (terre) | NH90-TTH | 130 | | 23 | 48 | 62 | 133 |
| Hélicoptères multirôles (marine) | NH90-NFH | 0 | | Nota 1 | Nota 1 | Nota 1 | 27 |
| Frégates | FREMM | 11 | | 2 | 6 | 3 | 11 |
| Sous-marins nucléaires d'attaque | BARRACUDA | 6 | | nota2 | 2 | 4 | 6 |
| Bâtiments amphibies et projection maritime | BPC NG | 4 | 2 | 1 | | 1 | 4 |
| Flotte logistique | PR/BSL NG | 4 | | | 4 | | 4 |
| Avions de combat | RAFALE | 300 | 68 | nota 1 (50) | nota 1 | nota 1 | 300 |
| | M 2000D multiôles | | | 5 | 72 | | |
| Avions de transport tactique | A400M | 50 | | nota 1 | nota 1 | nota 1 | 50 |
| Avions ravitailleurs transport | MRTT | 14 | | nota 2 | 10 | 4 | 14 |
| Missiles de croisière air + marine | SCALP EG + MDCN | ND | | 60 | 440 | 100 | 600 |

* Chiffre ajouté par les rapporteurs spéciaux.

ND : non déterminé dans le *Livre blanc*.

(1) Cibles et cadences de livraisons à préciser d'ici 2010.

(2) Équipements livrés sur la période 2015/2020 faisant l'objet de commandes durant la période couverte par la LPM 2009-2014.

Source : d'après la loi de programmation militaire 2009-2014

B. LE FINANCEMENT DES OPEX EN 2009 : UN RESPECT DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE À CONFIRMER EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2009

Le Gouvernement a soumis à la commission des finances en octobre 2009 un projet de **décret d'avance**, devenu depuis le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009, qui réduit les AE et les CP du ministère de la défense de respectivement 365.824 et 135.405 euros.

L'impact sur le ministère de la défense du décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009

(en euros)

| Intitulé de la mission, du programme, de la dotation | N° du programme | Autorisation d'engagement ouverte/annulée (en euros) | Crédit de paiement Ouvert/annulé | Dont réserve de précaution |
|---|------------------------|---|---|-----------------------------------|
| Ouvertures | | | | |
| Défense | | 233 800 000 | 233 800 000 | |
| <i>Soutien de la politique de la défense</i> | 212 | 6 000 000 | 6 000 000 | |
| Dont titre 2 | | 6 000 000 | 6 000 000 | |
| <i>Préparation et emploi des forces</i> | 178 | 227 800 000 | 227 800 000 | |
| Dont titre 2 | | 26 500 000 | 26 500 000 | |
| Annulations | | | | |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | | -6 365 824 | -6 135 405 | |
| <i>Liens entre la nation et son armée</i> | 167 | -6 365 824 | -6 135 405 | |
| Dont hors titre 2 | | -365 824 | -135 405 | -135 405 |
| Dont titre 2 | | -6 000 000 | -6 000 000 | |
| Défense | | -227 800 000 | -227 800 000 | |
| <i>Équipement des forces</i> | 146 | -227 800 000 | -227 800 000 | -30 432 560 |
| Total ministère de la défense | | -365 824 | -135 405 | |
| Total mission « Défense » | | 6 000 000 | 6 000 000 | |
| Total titre 2 | | 26 500 000 | 26 500 000 | |

L'évolution la plus importante concerne la mission « Défense », et plus particulièrement le financement des opérations extérieures (OPEX).

1. Les règles fixées par la loi de programmation militaire 2009-2014 en matière de compensation du surcoût des OPEX

Dans le cas des OPEX, la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit :

- d'en évaluer de manière plus réaliste les surcoûts en loi de finances initiale ;

- de financer les éventuels dérapages par rapport à ces estimations « par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle ».

a) Une estimation désormais plus réaliste, mais qui devrait fréquemment être dépassée

Selon la loi de programmation militaire 2009-2014, « le montant de la provision au titre des surcoûts des opérations extérieures, porté à 510 millions d'euros en 2009, sera augmenté de 60 millions d'euros en 2010 puis de 60 millions d'euros en 2011 ».

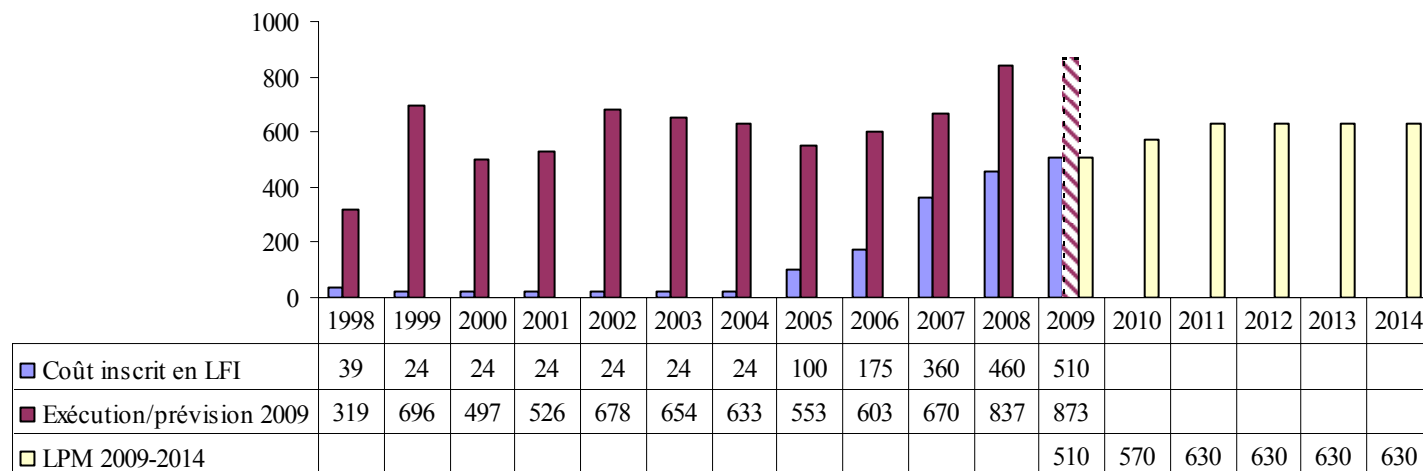
La provision relative aux OPEX sera donc portée de 460 millions d'euros en 2008 à 630 millions d'euros à compter de 2011. Le Gouvernement a choisi de considérer que ces montants s'entendaient en euros courants. Bien qu'il faille s'attendre à ce que le montant final de 630 millions d'euros soit fréquemment dépassé, il s'agit d'un effort de sincérité qu'il convient de souligner.

On rappelle que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008, de seulement 475 millions d'euros (dont 460 millions d'euros pour la mission « Défense »), résultent en partie d'une majoration de 100 millions d'euros réalisée par le Gouvernement lors de la discussion au Sénat.

Dans le cas de l'année 2009, le montant prévu par la loi de programmation militaire et par la loi de finances initiale est de seulement 510 millions d'euros. Ce montant a été nettement dépassé, le coût des OPEX étant évalué à **873 millions d'euros** par le décret d'avance précité.

Le surcoût des OPEX : prévision et exécution

(en millions d'euros courants)



Sources : ministère de la défense, loi de programmation militaire 2009-2014

b) Un financement des « dérapages » par rapport à la programmation qui doit être assuré par la « réserve de précaution interministérielle »

En 2003-2008, le supplément de surcoût des OPEX par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale a été financé sous « enveloppe LPM », essentiellement par **annulation de crédits d'équipement**. Selon les estimations du ministère de la défense, ce phénomène a réduit d'environ **1 milliard d'euros** les moyens prévus pour l'équipement.

Pour éviter qu'un tel phénomène ne se reproduise, la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit qu'« *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* », prévue par l'article 51 de la LOLF.

La loi de programmation militaire ne précise pas toutefois la part de ces dépenses qui sera financée sur la réserve de précaution des missions autres que la mission « Défense ».

2. Le financement du supplément de surcoût des OPEX en 2009 par l'annulation de crédits d'équipement (227,8 millions d'euros)

a) Un surcoût des OPEX de l'ordre de 873 millions d'euros en 2009

Les OPEX (sur le périmètre de la mission « Défense ») devraient représenter un surcoût de **872,8 millions d'euros en 2009** (contre 837 millions d'euros en 2008).

Près de la moitié du surcoût proviendrait de l'Afghanistan.

Les prévisions de surcoût des OPEX en 2009

(en millions d'euros)

| Théâtres d'opérations | Titres 2 et 3 | | | | Titre 5 | Titre 6 | TOTAL GENERAL |
|------------------------|---------------|-------------|--------------|--------------|-------------|------------|---------------|
| | RCS | ALIM | FONCT | SOUS TOTAL | | | |
| Afghanistan | 121,5 | 12,3 | 207 | 340,9 | 13 | 43 | 396,9 |
| Côte d'Ivoire | 39,5 | 5,3 | 26,1 | 70,9 | 0,8 | | 71,7 |
| Liban | 50 | 3,3 | 29,4 | 82,7 | 2,1 | | 84,8 |
| Tchad (EPERVIER) | 37,5 | 7 | 60,6 | 105 | | | 105 |
| Tchad (EUFOR/MINURCAT) | 22 | 0 | 18,8 | 40,8 | 0,2 | 32 | 73 |
| Kosovo | 45,9 | 0 | 31,9 | 77,8 | 1,5 | 6 | 85,3 |
| Bosnie | 1,3 | 0,2 | 1,5 | 2,9 | | | 2,9 |
| Atalante | 2,7 | 0 | 3 | 5,8 | | 2 | 7,8 |
| Autres | 16,1 | 1,3 | 5,9 | 23,3 | 0,1 | 22 | 45,4 |
| Total général | 336,5 | 29,4 | 384,2 | 750,1 | 17,7 | 105 | 872,8 |

RCS : Rémunérations et charges sociales

ALIM : Alimentation

FONCT : Fonctionnement hors alimentation

Source : ministère de la défense

b) Un financement du supplément de surcoût par l'annulation de crédits d'équipement, devant être rouverts en loi de finances rectificative

Le décret d'avance précité est conforme au décret « classique » de fin d'année, qui finance le supplément de surcoût des OPEX essentiellement par l'annulation de crédits d'équipement.

Le financement des OPEX en 2009 prévu par le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009

(en millions d'euros)

| | Crédits de paiement |
|--|---------------------|
| Crédits inscrits en LFI | 510 |
| Remboursements de l'ONU et de l'OTAN | 75 |
| Marges de manœuvre dégagées en gestion | 60 |
| Annulation de crédits du programme 146 « Equipement des forces » | 227,8 |
| Total | 872,8 |

Source : d'après le rapport de motivation du projet de décret d'avance

On pourrait donc croire *a priori* que la loi de programmation militaire n'est pas respectée, dans la mesure où le décret d'avance ne finance pas le supplément de surcoût des OPEX sur la « réserve de précaution interministérielle » :

- sur les 227.800.000 euros annulés sur le programme 146 « Equipement des forces », seulement 30.432.560 euros sont prélevés sur la « réserve de précaution » du ministère¹ ;

- les autres ministères ne sont pas mis à contribution.

Selon les indications fournies par le ministère de la défense, **les crédits d'équipement annulés ont cependant vocation à être rouverts en loi de finances rectificative de fin d'année. C'est à ce stade que les autres ministères seraient mis à contribution pour le financement des OPEX.**

3. Des dépenses qui étaient largement prévisibles

Il apparaissait clairement, à la date de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, que la provision inscrite au titre du surcoût des OPEX serait insuffisante.

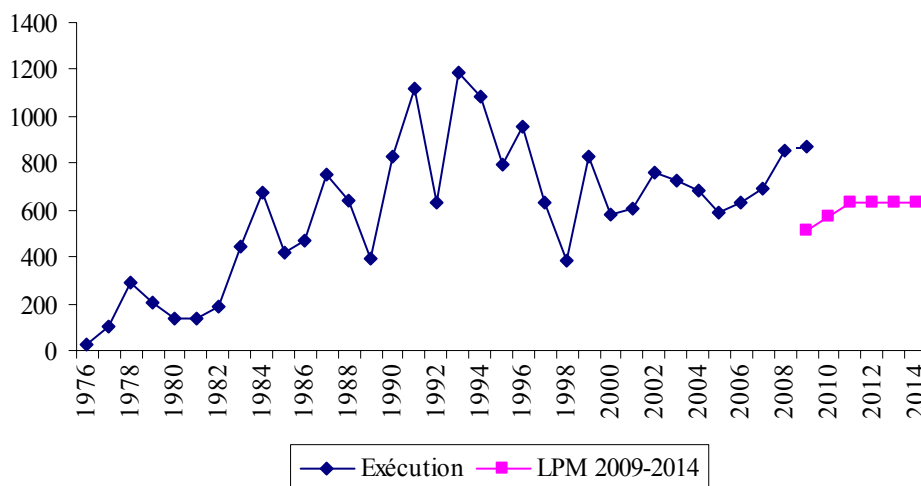
Ainsi, les rapporteurs spéciaux écrivaient : *« Le projet de loi de finances pour 2009 sous-évalue toujours manifestement le coût des OPEX. En effet, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement inscrits sont de seulement 510 millions d'euros, ce qui est certes supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2008 (475 millions d'euros), mais demeure nettement inférieur à la moyenne observée de 2002 à 2007 (plus de 600 millions d'euros), et a fortiori à la prévision actualisée pour 2008 (plus de 850 millions d'euros). (...) Les OPEX devraient toujours coûter plus de 600 millions d'euros en 2009 (...) ».*

Il faut souligner à cet égard que le niveau actuel de dépenses n'a rien d'exceptionnel par rapport à celui observé depuis la fin de la Guerre Froide, comme le montre le graphique ci-après.

¹ Selon le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Le surcoût des OPEX sur longue période

(en millions d'euros de 2008)



Sources : Jean-Paul Hébert, « 20 milliards d'euros pour les Opex depuis 1976 », Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Etudes Stratégiques (CIRPES), 2008 ; loi de programmation militaire 2009-2014 ; décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009

Ainsi, selon le CIRPES, depuis 1991 le **coût annuel moyen** des OPEX a été de plus de **760 millions d'euros de 2008**.

Dans ces conditions, **il est inexact d'affirmer, comme le fait le rapport de motivation annexé au projet de décret d'avance précité, que « ces ouvertures se justifient par l'incertitude attachée au coût des opérations extérieures (des décisions relatives à l'engagement ou au désengagement des forces françaises sur les théâtres d'opérations extérieurs pouvant intervenir à tout moment au cours de l'année), qui ne permet pas une inscription intégrale de leur financement en loi de finances initiale (...) ».**

4. La nécessité que les crédits d'équipement annulés soient effectivement réouverts en loi de finances rectificative, et soient le moins possible financés par des annulations de crédits de la mission « Défense »

Le financement du supplément de surcoût des OPEX suscite certaines interrogations.

a) Une solution différente de celle de 2008

Tout d'abord, la solution retenue n'est pas la même qu'en 2008.

En 2008, le financement sur la « réserve de précaution » a eu lieu dès le stade du décret d'avance. Ainsi, sur les 221 millions d'euros d'annulations de crédits (hors titre 2) réalisées par le décret d'avance afin de financer le

supplément de surcoût des OPEX, plus de 40 millions d'euros ont été financés par les ministères civils.

Le financement du surcoût supplémentaire des OPEX par le décret d'avances de 2008

Contrairement aux années précédentes, en 2008 les annulations **ont peu porté sur les programmes d'armement.**

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

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

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

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

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

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

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

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

Le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 renoue donc avec la pratique antérieure à 2008, avec des annulations de crédits d'équipement par décret d'avance et leur réouverture en loi de finances rectificative.

Habituellement, les choses se passaient de la façon suivante :

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

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

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

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

Une première question est donc de savoir **dans quelle mesure les crédits ouverts en loi de finances rectificative pourront effectivement être consommés en 2009 et les années suivantes.**

b) La nécessité que les annulations de crédits effectuées par la loi de finances rectificative concernent aussi peu que possible la mission « Défense »

Une deuxième question est de savoir **sur quelles missions seront effectuées en loi de finances rectificative les annulations de crédits destinées à « gager » la réouverture de ceux du programme 146 « Equipement des forces ».**

La disposition de la loi de programmation militaire 2009-2014 relative au financement des OPEX est volontairement ambiguë. En effet, elle prévoit, comme on l'a indiqué, qu'« *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* ».

Or, cette réserve de précaution comprend notamment des crédits du ministère de la défense. La **position de la commission des finances**, exprimée très clairement lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire, est que **cette disposition ne doit pas conduire à ce que le ministère de la défense supporte, comme précédemment, le financement du supplément de surcoût des OPEX.** Ainsi, les rapporteurs spéciaux écrivaient, dans leur avis sur le projet de loi de programmation militaire 2009-2014 : « *Au total, si l'on s'en tient à la lettre de la loi de programmation militaire, il ne serait donc pas impossible que les OPEX continuent d'être en partie financées, pour plusieurs centaines de millions d'euros par an, par des crédits de la mission « Défense » qui n'étaient pas prévus pour cela. En évaluant, par convention, ce montant à 100 millions d'euros par an, cela correspondrait à plus de 500 millions d'euros d'ici 2014. Les rapporteurs pour avis jugent nécessaire qu'un tel cas de figure ne se produise pas* »¹.

Ainsi, **dans son avis du 29 octobre 2009 sur le projet de décret d'avance précité, transmis par le Gouvernement conformément à la LOLF, et tendant essentiellement à financer les OPEX, la commission des finances écrit :**

« En ce qui concerne le gage des ouvertures destinées au financement des OPEX, la commission souligne le retour à des pratiques critiquables et, à

¹ Avis n° 548 (2008-2009), 8 juillet 2009.

ce stade, non-conformes à la loi de programmation militaire 2009-2014. En effet :

« - il s'agit de l'annulation à due concurrence de crédits d'équipement ;

« - la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit que, « en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle » ;

« - en conséquence, il conviendra que la prochaine loi de finances rectificative rouvre les crédits d'équipement concernés, en « gageant » cette réouverture par l'annulation de crédits, qui devraient être prélevés sur d'autres missions ».

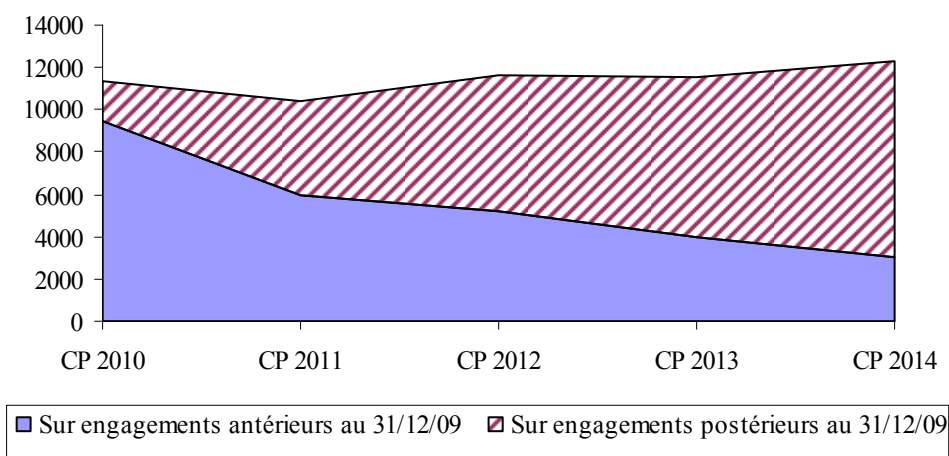
C. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN 2010

1. Des dépenses d'équipement très contraintes en 2010

L'année 2010 se caractérise par des dépenses d'équipement très contraintes. En effet, sur environ 12 milliards d'euros de dépenses d'équipement annuelles, ce sont près de 11 milliards d'euros qui proviendraient d'engagements antérieurs à 2010.

Echéancier prévisionnel des dépenses d'équipement de la mission « Défense »

(en millions d'euros)



Source : ministère de la défense

2. Des crédits d'équipement réduits, à « périmètre LPM », d'environ 200 millions d'euros par rapport à la loi de programmation militaire

Comme on l'a indiqué ci-avant, les crédits d'équipement (y compris l'entretien programmé) paraissent inférieurs d'environ 0,2 milliard d'euros à ce que prévoit la loi de programmation militaire, à « périmètre LPM »¹.

La mise en œuvre de la loi de programmation militaire et de la loi de programmation des finances publiques par le présent projet de loi de finances

(en milliards d'euros)

| | Application de la LPM 2009-2014 * | | | | | Application de la LP des finances publiques 2009-2012 ** | | | | |
|---|-----------------------------------|--------------|---------------------------------|--------------|-----------------|--|--|---------------------------------|--------------|-----------------|
| | LPM | | PLF 2010 | Ecart | A périmètre LPM | LPM | | PLF 2010 | Ecart** | A périmètre LPM |
| | (euros 2008) | (euros 2010) | (euros 2010, périmètre courant) | (euros 2010) | (euros 2010) | (euros 2008) | (euros 2010, hypothèses d'inflation initiales) | (euros 2010, périmètre courant) | (euros 2010) | (euros 2010) |
| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J |
| Equipements | 17,23 | 17,51 | 17,06 | -0,45 | ~ -0,18*** | 17,23 | 17,88 | 17,06 | -0,82 | ~ -0,55*** |
| dont : | | | | | | | | | | |
| dissuasion | 3,53 | 3,59 | 3,55 | -0,04 | ND | 3,53 | 3,66 | 3,55 | -0,11 | ND |
| entretien programmé des équipements et du personnel | 2,95 | 3,00 | 2,74 | -0,26 | ND | 2,95 | 3,06 | 2,74 | -0,32 | ND |
| infrastructure | 1,31 | 1,33 | 1,59 | 0,26 | ND | 1,31 | 1,36 | 1,59 | 0,23 | ND |
| études de défense hors dissuasion | 0,94 | 0,96 | 0,88 | -0,08 | ND | 0,94 | 0,98 | 0,88 | -0,10 | ND |
| grands programmes hors dissuasion | 5,99 | 6,09 | 5,99 | -0,10 | ND | 5,99 | 6,22 | 5,99 | -0,23 | ND |
| autres**** | 2,51 | 2,55 | 2,31 | -0,24 | ND | 2,51 | 2,61 | 2,31 | -0,30 | ND |

* Sur la base des hypothèses d'inflation associées au présent projet de loi de finances (0,4 % en 2009 et 1,2 % en 2010).

** Application de la LPM sur la base des hypothèses d'inflation prévues lors de l'élaboration de la LPM et de la loi de programmation des finances publiques (2 % en 2009 et 1,75 % en 2010).

*** On suppose que le 0,27 milliard d'euros correspondant au remboursement des avances forfaitaires supplémentaires versées en 2009 dans le cadre du plan de relance concerne en totalité des dépenses d'équipement.

**** Ligne calculée par les rapporteurs spéciaux.

Source : ministère de la défense (colonnes A, C, F, H), calculs de la commission des finances (colonnes B, D, E, G, I, J)

¹ En effet, à périmètre courant, ils sont inférieurs de 0,45 milliard d'euros. Si l'on suppose que la quasi-totalité du 0,27 milliard d'euros correspondant au remboursement des avances forfaitaires supplémentaires versées en 2009 dans le cadre du plan de relance correspond à des dépenses d'équipement, il faut réduire le 0,45 milliard d'euros de ce montant, ce qui conduit à un écart de l'ordre de 0,2 milliard d'euros.

Au sein des crédits d'équipement, ceux concernant l'infrastructure sont accrus de 260 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales, ce qui augmente d'autant l'effort demandé autres programmes.

On observe qu'à périmètre courant¹, les lignes de dépenses d'équipement qui connaissent la plus forte diminution par rapport à la loi de programmation militaire (de l'ordre de 250 millions d'euros dans chaque cas) concernent :

- l'entretien programmé des équipements et du personnel ;
- la ligne « autres », calculée par les rapporteurs spéciaux, et correspondant en particulier aux « petits » programmes d'armement.

3. Les principales commandes et acquisitions prévues en 2010

Parmi les principales **livraisons** prévues en 2010, on peut mentionner :

- le sous-marin nucléaire lanceur d'engins SNLE « Le Terrible » et la première dotation de missiles M51 ;
- 2 avions AWACS de surveillance, de détection et de contrôle aéroportés rénovés (SDCA) ;
- 1 satellite d'observation optique (HELIOS IIB) ;
- 11 avions de combat Rafale ;
- 99 véhicules blindés de combat VBCI ;
- 4 hélicoptères marine NH 90 (version NFH).

Parmi les principales **commandes** prévues en 2010, figurent :

- la première adaptation d'un SNLE type Le Triomphant au missile M51 ;
- 3 satellites d'observation optique (MUSIS) ;
- 200 missiles air-air d'interception à domaine élargi Météor (MIDE) ;
- le lancement du développement de la rénovation mi-vie du Mirage 2000D.

D. LE CAS DE L'A400M

Les rapporteurs spéciaux ont déjà présenté les principaux enjeux de l'équipement militaire de ces prochaines années dans leur avis sur le projet de

¹ La situation peut être différente à périmètre constant, c'est-à-dire en particulier en prenant en compte la répartition des 272 millions d'euros correspondant aux anticipations d'avances forfaitaires réalisées en 2009 dans le cadre du plan de relance.

loi de programmation militaire 2009-2014. Ils concentreront ici leur propos sur le programme d'avion de transport tactique A400M, auquel votre rapporteur spécial Jean-Pierre Masseret et notre collègue Jacques Gautier ont consacré début 2009 un **rapport d'information**¹.

1. Une capacité de projection de combattants durablement compromise par le retard de l'A400M

a) Le principal intérêt de l'A400M : permettre la projection en 5 jours d'un « échelon d'urgence » de 1.500 combattants avec leur matériel à 8.000 km

La capacité effective de projection dépend non de la seule armée de terre, mais aussi de l'armée de l'air, chargée (avec la marine) du **transport** des combattants.

Le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit que l'armée de terre doit pouvoir projeter à **7.000-8.000 km 30.000 combattants en 6 mois, dont une force de 5.000 combattants « sous bref préavis »**.

En l'absence d'augmentation des effectifs projetables, le principal intérêt de l'augmentation des capacités de projection constituée par l'A400M est de permettre la projection en 5 jours d'un « échelon d'urgence » de 1.500 combattants avec leur matériel à 8.000 km. Actuellement, **cet objectif n'est atteint qu'à environ 20 %** (ce qui signifie que la France peut projeter 1.500 combattants, mais sans la totalité de leur matériel).

La capacité de transport pourrait cependant encore se dégrader lors de l'exécution de la présente loi de programmation, à cause du retard du programme A400M.

b) Un retard préoccupant

(1) Un retard d'au moins 4 ans

En effet, alors qu'il était prévu jusqu'à récemment d'accroître progressivement la capacité de transport aérien grâce à l'acquisition de **50 A400M** de 2009 à 2020, le programme paraît devoir connaître **un retard d'au moins 4 ans** pour les premières livraisons, comme votre rapporteur spécial Jean-Pierre Masseret et notre collègue Jacques Gautier l'ont expliqué dans leur rapport d'information précité relatif à l'A400M. La première livraison, qui était prévue fin 2009, n'aura probablement lieu qu'environ 3 ans plus tard, soit **fin 2012**, et le nombre de livraisons la première année serait quasiment nul.

Compte tenu de la nécessité de retirer à court terme du service les C160 Transall, qui constituent l'essentiel du parc d'avions de transport

¹ *Commissions des finances et des affaires étrangères, rapport d'information n° 205, 2008-2009.*

tactique, **la capacité de transport aérien pourrait être fortement réduite à l'horizon 2014, au point où l'on pourrait parler d'un véritable « trou capacitaire ».**

(2) Un retard qui a des causes multiples

La cause visible de ce retard est celui du logiciel de régulation des moteurs, le FADEC, sous-traité à la société allemande MTU et qui n'a pas été élaboré selon des modalités permettant dans les délais son indispensable certification civile. En effet, ce retard entraîne celui du premier vol, initialement prévu pour janvier 2008, et qui n'a toujours pas eu lieu. Cependant, **les causes du retard sont en réalité multiples**, divers éléments essentiels de l'avionique connaissant un retard qui pourrait être analogue au retard global du programme, sans prendre en compte le fait que certains d'entre eux ont été déclarés techniquement irréalisables par l'industriel¹.

Le retard du programme s'explique par **une juxtaposition d'erreurs** des Etats et de l'industriel qui suscite *a posteriori* une certaine perplexité :

- les objectifs ont été extrêmement ambitieux, avec la fixation d'un délai de développement deux fois plus court que pour les avions comparables (6,5 ans, contre habituellement de 10 à 15 ans), alors que le programme multipliait les risques (avion nouveau, moteur nouveau, avionique innovante) et que l'avion devait être à peine plus cher que son principal concurrent, le Lockheed C130J, aux capacités d'emport deux fois moindres ;

- parallèlement, l'industriel et les Etats ne se sont pas donné les moyens de mener à bien le programme : ils ne sont pas convenus d'un programme préalable d'évaluation des risques technologiques financé par les Etats, et le cadre juridique (contrat de type « civil », absence de capacité de décision de l'OCCAr) a empêché tout dialogue avec l'industriel en cours d'exécution du contrat ;

- de leur côté, les industriels ont multiplié les erreurs : EADS a insuffisamment mobilisé les forces vives d'Airbus, en donnant un rôle essentiel à EADS CASA (dont Airbus Military SL était en réalité une émanation), qui disposait d'une expérience dans les petits avions de transport militaire mais n'était pas en mesure de gérer un programme de cette ampleur ; les relations d'EADS et de ses sous-contractants, de même que les relations des industriels au sein du consortium de motoristes, ont également été marquées par un manque de transparence dommageable.

2. L'éventualité d'un abandon du programme a pu être évoquée

La question de l'avenir du programme a pu être posée.

¹ En janvier 2009, EADS indiquait que tel était le cas du système de navigation par suivi de terrain et le système de vol masqué en suivi de terrain.

Comme cela a été souligné par la presse, le contrat prévoit que si le premier vol a un retard de plus de 14 mois, les Etats peuvent collectivement abandonner le programme en récupérant les sommes versées (soit plus de 5 milliards d'euros, pour un montant global de plus de 20 milliards d'euros) : le premier vol ayant été prévu pour janvier 2008, cela signifie qu'une telle éventualité est envisageable depuis le 1^{er} avril 2009. Par ailleurs, un Etat peut annuler ses commandes dans certaines conditions.

Il faut en particulier être conscient du fait que si l'A400M devait être nettement plus coûteux que prévu et avoir plus de 4 ans de retard, **certains clients pourraient estimer préférable d'acquérir à la place une flotte mixte de Lockheed C130J et de Boeing C17.**

Ainsi, l'Afrique du Sud a annoncé le 5 novembre 2009 qu'elle annulait sa commande de 8 appareils.

Airbus A400M contre Lockheed C130J et Boeing C17 : les deux solutions rivales

Le Lockheed C130J est un avion de transport tactique (pouvant donc se poser sur un terrain sommairement aménagé) dont la capacité d'emport est deux fois moindre que l'A400M. Une flotte de 50 A400M peut donc être à peu près remplacée (avec de moindres capacités tactiques) par une flotte constituée d'environ 100 C130J, et de quelques C17 (cet avion ayant de faibles capacités tactiques) pour emporter les lourdes charges (comme les hélicoptères et les blindés, qui peuvent être emportés par l'A400M – sauf dans le cas des chars lourds – mais pas par le C130J).

L'avantage de l'A400M est qu'il est le seul avion tactique capable de transporter un blindé léger, l'avantage d'une flotte mixte C130J/C17 est qu'elle permet le transport de blindés lourds (par C17), mais avec de faibles capacités tactiques.

Un C130 J et un C17 coûtant respectivement environ 100 et 225 millions de dollars, une telle flotte coûterait environ 11 milliards de dollars (soit 8 milliards d'euros), contre 8 milliards d'euros pour une flotte de 50 A400M aux conditions actuelles.

Un taux de change favorable, une augmentation du prix de l'A400M et un retard important sont donc des facteurs qui pourraient amener certains Etats à privilégier le C130J et le C17 par rapport à l'AA400M.

Il y a donc urgence à ce qu'Etats et industriels parviennent à un accord.

L'arrêt du programme aurait des conséquences dommageables pour les Etats, qui se verraient privés d'un appareil plus performant que ceux actuellement disponibles, ainsi que pour l'industriel. Aussi semble-t-il préférable de parvenir à un accord acceptable par tous, permettant la poursuite du programme.

3. Une sortie de crise d'ici la fin de l'année 2009 ?

La situation a évolué favorablement depuis le début de l'année 2009.

Comme votre rapporteur spécial Jean-Pierre Masseret et notre collègue Jacques Gautier l'indiquaient dans leur rapport d'information précité, la situation était alors la suivante :

- la date de certification du FADEC aux normes civiles semblait aléatoire ;

- EADS refusait de s'engager sur une date de livraison des premiers appareils, considérant que le nouveau délai devait nécessairement partir de la date de livraison du FADEC certifié, et était susceptible d'être rallongé en fonction de la date effective de franchissement d'un « seuil de maturité », normalement prévu au bout d'un an d'essais en vol, mais susceptible d'être reporté ;

- EADS demandait que le moteur soit sorti du contrat unique et classé dans la catégorie dite des équipements fournis par les gouvernements (GFE : *government furnished equipment*), sur le modèle habituel des programmes d'avions militaires ;

- certains Etats étaient explicitement sur une position de négociation très dure, considérant que dès lors qu'EADS avait accepté de signer le contrat, il n'y avait pas lieu d'accepter d'augmenter le prix des appareils, d'autant plus que les délais n'étaient pas respectés ;

- le Gouvernement britannique avait même explicitement menacé de se retirer du programme en cas de retard de plusieurs années¹.

La France a obtenu que les gouvernements des pays partenaires, réunis à Séville le 22 juin 2009, prolongent d'un mois la clause dite de « *stand still* », qui ajournait l'application du contrat jusqu'au 1^{er} juillet 2009. Cette clause a une nouvelle fois été étendue, jusqu'au 31 décembre 2009.

La situation s'est depuis considérablement améliorée :

- le FADEC est désormais certifié aux normes civiles ;

- le premier vol est prévu pour la fin de l'année 2009, peut-être même fin novembre ;

- EADS considère désormais pouvoir s'engager sur la livraison des premiers appareils fin 2012, la France se voyant livrer le premier appareil de pré-série ;

¹ Le 12 janvier 2009, M. John Hutton, ministre britannique de la défense, a déclaré devant le Parlement : « Nous ne pouvons pas accepter un retard de 3 à 4 ans pour la livraison de cet avion. Cela imposerait une tension inutile et inacceptable sur nos matériels aériens et, avec tous nos Etats partenaires, nous devons examiner vraiment très prudemment quelle est maintenant la bonne réponse à ce problème, alors que nous avancerons ».

- EADS ne réclame plus de GFE ;
- le Gouvernement britannique, loin de menacer de se retirer du programme, a accepté de ramener son nombre de commandes de 25 à 19 pour un prix identique, ce qui correspond à **une augmentation du coût unitaire de l'ordre de 30 %**.

Les retards de l'avionique ne seraient pas cependant sans conséquence. En effet, selon EADS, l'A400M serait livré en **plusieurs standards successifs** :

- la première version, dite IOC (*Initial Operating Capability*), aurait seulement des capacités logistiques de base ;
- de 2013 à 2015, les trois versions suivantes, dites SOC1, SOC2 et SOC3 (le sigle SOC signifiant *Standard Operating Capability*), auraient des fonctionnalités accrues, la version SOC3 bénéficiant même de systèmes dont début 2009 EADS avait affirmé à votre rapporteur spécial Jean-Pierre Masseret et à notre collègue Jacques Gautier qu'ils étaient techniquement irréalisables¹.

EADS considère qu'un accord doit pouvoir être trouvé d'ici la fin 2009, échéance actuelle de la clause de « stand still ». Il existe cependant un fort aléa du côté de l'Allemagne, qui doit obtenir l'accord de son Parlement en cas d'augmentation du coût du programme². Par ailleurs, les négociations sur le prix se poursuivent.

4. Pour la France, un surcoût qui pourrait être de l'ordre d'1 milliard d'euros d'ici 2014

Les enjeux financiers pour la France sont importants.

Selon le contrat actuel, il lui reste à payer de l'ordre de 6 milliards d'euros d'ici 2020 (pour un coût total de l'ordre de 8 milliards d'euros). **Une augmentation de 30 % de cette somme correspondrait à un surcoût de 2 milliards d'euros, sur deux périodes de programmation (2009-2014 et 2015-2020)**.

La situation de la France est délicate :

- d'un côté, repousser au-delà de 2020 la livraison de 15 des 50 appareils commandés lui permettrait de maintenir inchangée son « enveloppe » par période de programmation ;

¹ Le système de navigation par suivi de terrain et le système de vol masqué en suivi de terrain.

² On rappelle à cet égard que si le premier contrat conclu entre l'OCCAr et l'avionneur, celui du 18 décembre 2001, n'est pas entré en vigueur, le contrat définitif ayant été signé le 27 mai 2003, c'est parce que le Parlement allemand avait refusé son accord, jugeant le nombre d'appareils envisagés trop élevé (alors 73, contre 60 selon le contrat définitif).

- de l'autre, elle a un besoin urgent des premiers appareils, de sorte qu'un étalement des livraisons ne pourrait concerner le début de période, et que le surcoût d'ici 2014 risque donc d'être significatif ;

- à cela s'ajoute le fait que le retard de l'A400M implique des mesures transitoires, qui auront nécessairement un coût.

Les solutions transitoires envisageables, selon M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement

« M. Laurent Collet-Billon a précisé que :

(...)

- le Royaume-Uni vient d'acheter six avions de transport américain C-17 dont les deux derniers ont été livrés en 2008, et la France s'interroge sur l'opportunité d'en acheter trois, sachant que la décision doit impérativement être prise avant la fin 2009, car la chaîne de fabrication pourrait être interrompue en 2011. Une solution alternative consisterait à faire participer la France au pôle des avions de transport C17 de l'OTAN (Strategic Airlift Capability) qui sera opérationnel d'ici fin 2009. En revanche, l'achat de C-130 J est problématique du fait de ses faibles capacités opérationnelles (transport stratégique), et parce que les délais de livraison de ces appareils sont très importants (36 mois).

Le contrat SALIS (Solution intérimaire pour le transport aérien stratégique) recourt à des Antonov déjà anciens, ce qui conduit la France à réfléchir également à d'autres solutions dont l'utilisation d'avions de la classe Airbus A330 pour le transport de fret. La société EADS a été sollicitée pour la fourniture de trois A330 cargos pour l'armée de l'air, par exemple sous forme d'une location de longue durée. Cette flotte serait complétée d'avions de type CASA 235 et 295 pour les courtes liaisons et l'entraînement des troupes parachutistes ; les trois A330 seraient susceptibles d'être ultérieurement transformés en MRTT¹ en fonction des décisions à prendre sur le programme.

Quant au Transall, dix à quinze d'entre eux peuvent être prolongés pour un coût d'environ 20 millions d'euros. Cette solution pourrait être mise en oeuvre par le SIAé (Service industriel de l'Aéronautique). Cette hypothèse permettrait de poursuivre l'utilisation d'un appareil doté de réelles capacités tactiques ».

Source : audition de M. Collet-Billon par la commission des affaires étrangères du Sénat, 5 mai 2009

Remarque : Le ministre de la défense a indiqué, le 10 septembre 2009, que la France achèterait de 10 à 15 Embraer KC-390 au Brésil, pour un coût unitaire de l'ordre de 50 ou 60 millions d'euros. Cet appareil, qui n'existe pas encore, ne serait livré que vers 2020, et ne pourrait donc pas contribuer à faire la « soudure » entre les Transall et l'A400M.

Il n'est donc malheureusement pas exclu que le programme A400M coûte à la France 1 milliard d'euros de plus que prévu d'ici 2014.

¹ MRTT : Multi-Role Transport Tanker.

VI. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

Votre rapporteur spécial François Trucy suit chaque année avec une attention particulière les évolutions du service de santé des armées (SSA).

A. UN DIMENSIONNEMENT DU SSA COMPATIBLE AVEC LES MISSIONS QUI LUI SONT CONFIEES

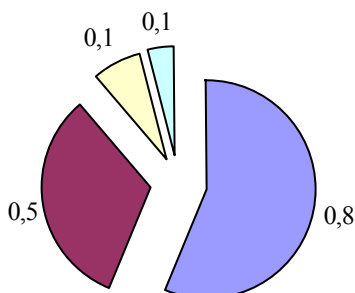
Le plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA) du SSA était en 2009 de **15.992 ETP**, dont 10.404 militaires.

Avec les hôpitaux d'instruction des armées (HIA), le SSA « arme » environ 3.000 lits, soit 1 % du parc hospitalier total (300.000 lits).

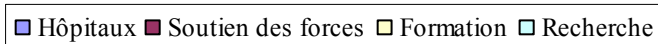
Ses charges sont de l'ordre de **1,5 milliard d'euros**, dont **800 millions d'euros** pour l'activité hospitalière, 500 millions d'euros pour le soutien des forces et 150 millions d'euros pour la formation et la recherche, comme le montre le graphique ci-après.

Les charges du service de santé des armées (2009)

(en milliards d'euros)



Total : 1,5 Md €



Source : d'après le service de santé des armées

Le dimensionnement du SSA découle de ses missions essentielles : assurer le soutien médical des forces en OPEX, et faire fonctionner sur le territoire national des hôpitaux d'instruction des armées (HIA) « armant » environ 3.000 lits.

1. Une projection en OPEX actuellement inférieure à 1.000 ETP

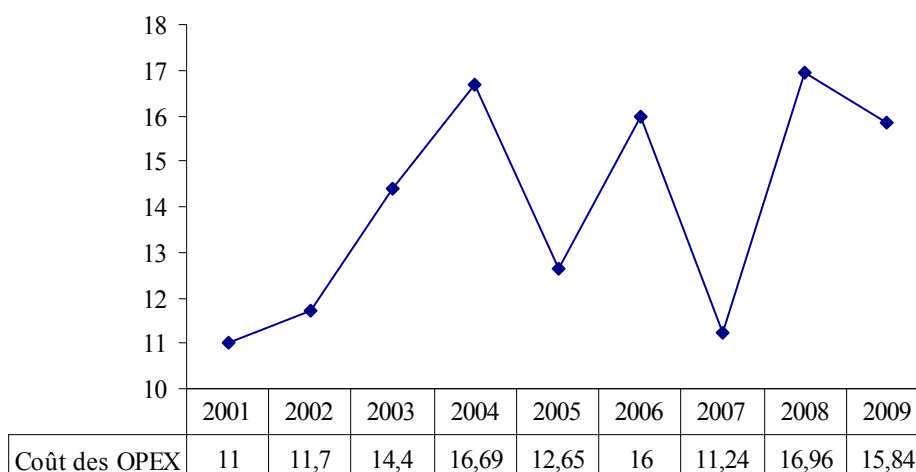
Au premier semestre 2009, le soutien par le SSA des forces en OPEX a représenté **765 ETP**, pour un total de forces projetées de l'ordre de **10.000 combattants**.

On pourrait penser *a priori* que la projection de moins de 1.000 ETP ne nécessite pas de disposer d'effectifs particulièrement importants. Cependant, les personnels du SSA sont soumis à un taux de rotation en OPEX analogue à celui du personnel de l'armée de terre, de sorte que pour projeter un certain effectif de façon permanente, il faut disposer au total d'effectifs environ quatre fois supérieurs. Pour projeter en permanence un peu moins de 1.000 personnes, comme actuellement, il faut donc disposer d'un « réservoir » de l'ordre de 4.000 personnes.

Le surcoût des OPEX est, pour le SSA, de l'ordre de **15 millions d'euros par an**. On note une nette augmentation des charges OPEX en 2008, qui atteignent leur plus haut niveau depuis 2001. Cette augmentation est liée à la montée en puissance des opérations EUFOR (Tchad) et PAMIR (Afghanistan).

Le surcoût des OPEX pour le SSA

(en millions d'euros)



Source : SSA

2. Des effectifs globaux compatibles avec les missions confiées au SSA

La loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit que l'armée doit être en mesure de projeter « une force terrestre pouvant aller jusqu'à 30.000

hommes pour une durée d'un an ». Par analogie avec la situation actuelle, on peut considérer qu'un tel conflit majeur de forte intensité exigerait de projeter environ **3.000** personnels du SSA.

Par ailleurs, les effectifs nécessaires pour assurer le fonctionnement des hôpitaux militaires semble de l'ordre de **10.000 ETP**. En effet, le SSA dispose d'environ 3.000 lits, contre 300.000 pour les hôpitaux civils, qui emploient environ un million de personnes. Ainsi, si l'on considère qu'en cas de conflit majeur la France doit disposer en métropole d'hôpitaux militaires « armant » environ 3.000 lits (correspondant à 1 % du nombre de lits total), on peut considérer, en première analyse, que le SSA a besoin de disposer à cette fin d'environ 10.000 ETP.

Enfin, tout le personnel du SSA n'a pas vocation à être projeté. On peut supposer que tel n'est pas le cas, par exemple, de l'essentiel des personnels affectés à la formation, ou à la recherche, de l'ordre de **2.000** ETP.

Au total, **les effectifs dont le SSA a besoin pour remplir ses missions semblent donc bien de l'ordre de 15.000 ETP (3.000+10.000+2.000)**.

Le SSA considère être, avec ses équivalents américain et allemand, **l'un des trois seuls systèmes médicaux militaires « complets »**, ce qui a évidemment un **coût**. Les considérations ci-avant suggèrent que **si l'on recentrait les fonctions du SSA sur les seules OPEX, en confiant aux hôpitaux civils le soin d'absorber le supplément de demande qui résulterait d'un conflit majeur, le nombre d'ETP du SSA pourrait être considérablement réduit**. Une telle remise en cause du « modèle » du SSA serait cependant une décision « lourde », qui aurait des implications stratégiques, et excéderait largement le cadre de la RGPP.

B. POUR LES ACTIVITÉS HOSPITALIÈRES, DES RECETTES INFÉRIEURES D'ENVIRON 300 MILLIONS D'EUROS AUX DÉPENSES

1. Un « écart de facturation » annuel d'environ 300 millions d'euros par an

Les activités du SSA sont financées par des crédits de paiement de la mission « Défense », mais aussi, en contrepartie de son activité hospitalière, par des « **attributions de produit** » (versements de la sécurité sociale, des mutuelles...), de l'ordre de **500 millions d'euros** par an¹.

En effet, contrairement à ce que l'on croit souvent, **les hôpitaux militaires accueillent une majorité de patients civils et n'ayant aucun lien avec la défense** (57 % en 2008), la part des militaires étant nettement minoritaire (20 % en 2008). Le passage en janvier 2009 à la tarification à l'activité (T2A), utilisée par les hôpitaux publics, a par ailleurs contribué à

¹ *Le présent projet de loi de finances les évalue à 465 millions d'euros en 2010.*

« normaliser » ces recettes, jusqu'alors négociées chaque année. Le passage à la T2A doit être complet en 2012.

L'activité hospitalière du SSA est « **déficitaire** », chaque année, de l'écart entre ces 500 millions d'euros, et les 800 millions d'euros de charges hospitalières, soit environ **300 millions d'euros**.

Le SSA considère néanmoins que, compte tenu des spécificités militaires de son activité, il convient de parler d'« **écart de facturation** » plutôt que de « déficit ».

L'« écart de facturation » de l'activité hospitalière du SSA

(en millions d'euros)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------|---------|---------|---------|--------|
| Ecart de facturation | -225,35 | -269,72 | -271,02 | -291,9 |

Source : SSA

2. Un « écart de facturation » à relativiser

Le SSA considère que cet « écart de facturation » résulte pour l'essentiel de ses spécificités militaires et de l'absence de certaines recettes dont bénéficient les hôpitaux publics. Ainsi, selon le SSA :

- le poids relatif des activités de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO), les moins rémunérées, est de 86 % dans les HIA, alors qu'il est de 56 % dans les hôpitaux publics de taille équivalente, et que de ces trois activités, la mieux rémunérées, l'obstétrique, est quasiment absente des activités du SSA ;

- le nombre de personnels paramédicaux par lit occupé est analogue à celui observé dans les hôpitaux publics de taille équivalente ;

- le déficit des HIA est artificiellement accru de 91 millions d'euros par rapport aux hôpitaux publics, en raison de modalités différentes de valorisation de la masse salariale ;

- le SSA ne bénéficie pas de la dotation d'aide à la contractualisation (DAC) ;

- les recettes subsidiaires, les dotations de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) et la rémunération des « prestations régaliennes » (enseignement, missions d'expertise, de représentation du service...) sont plus faibles que pour les établissements comparables.

Le SSA n'en considère pas moins **que des possibilités de réduction de l'« écart de facturation » existent.** Ainsi, dans un document transmis aux rapporteurs spéciaux, il indique : « *Le Service est conscient de la nécessité*

d'une atténuation de l'écart de facturation. Des efforts sont encore nécessaires pour en réduire le montant, en particulier en réalisant une activité encore plus soutenue en T2A, mais, en tout état de cause, cela constitue le coût d'une posture opérationnelle. Ainsi le bilan 2009 est-il prometteur, puisque les objectifs fixés par le SSA sont atteints, compensant largement les effets du coefficient de transition. Il faut néanmoins noter les limites du dispositif, car l'hôpital militaire, par essence, n'est pas un établissement généraliste, mais une structure militaire, qui atténue son coût de possession par une ouverture au service public. L'activité est donc dictée par des considérations missionnelles. Dans ce cadre, le Service souhaite rationaliser et renforcer son concours au Service public, pour diminuer son coût générique ».

C. LA RGPP PRÉVOIT D'ÉCONOMISER 39 MILLIONS D'EUROS PAR AN EN « RÉGIME DE CROISIÈRE »

1. Des économies provenant en quasi-totalité de la suppression de 510 ETP

La fonction hospitalière du SSA est peu concernée par la RGPP.

Cette dernière prévoit, pour le SSA, des mesures d'économies qui, en « régime de croisière », soit à compter de 2015, devraient être de l'ordre de 39 millions d'euros, dont 30 millions d'euros de titre 2, correspondant à la suppression de 510 ETP.

2. Des suppressions d'effectifs qui ne concernent pas l'activité hospitalière

Le SSA n'a pas transmis la ventilation de ces économies entre ses différentes fonctions, mais **ses activités hospitalières ne sont pas concernées par les réductions d'effectifs**, comme le montre le tableau ci-après. Les économies d'ETP prévues concerneraient pour près de la moitié le soutien sanitaire des forces.

Les emplois du SSA devant être économisés dans le cadre de la RGPP

(en ETP)

| | Soutien sanitaire des forces | Formation initiale | Recherche | Ravitaillement sanitaire | Total fonction santé | Fonction RH | Total général |
|--------------|------------------------------------|-----------------------|-----------|-----------------------------|----------------------------|----------------|------------------|
| 2009 | | 0,5 | | 29,5 | 30 | | |
| 2010 | 22 | 28 | | 34,5 | 84,5 | | |
| 2011 | 37,5 | 33,5 | 4 | 17 | 92 | | |
| 2012 | 22,5 | 6 | 12,5 | 12 | 53 | | |
| 2013 | 22,5 | | 21 | | 43,5 | | |
| 2014 | 47,5 | | 27 | | 74,5 | | |
| 2015 | 32 | | 14,5 | | 46,5 | | |
| Total | 184 | 68 | 79 | 93 | 424 | 86 | 510 |

Source : d'après le service de santé des armées

VII. LE SUIVI DU CONTRÔLE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL FRANÇOIS TRUCY SUR LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA) ET L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'INSERTION DE LA DÉFENSE (EPIDE)

Votre rapporteur spécial François Trucy souhaite enfin présenter un suivi de son contrôle de 2008¹ sur deux dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes, qui **ne sont pas financés** par la mission « Défense » :

- le **service militaire adapté (SMA)**, financé par programme 138 « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer », dont les rapporteurs spéciaux sont nos collègues Marc Massion et Eric Doligé ;

- **l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe)**, correspondant au dispositif dit « **Défense deuxième chance** », essentiellement financé par le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », dont le rapporteur spécial est notre collègue Serge Dassault.

Ainsi, ce sont les programmes 138 et 102 qui comprennent des objectifs et indicateurs relatifs au SMA et à l'EPIDe. Par ailleurs, si, contrairement à l'EPIDe, le SMA emploie des militaires (l'EPIDe, organisme civil, recourant à une forte proportion d'anciens militaires), ses 734 ETPT militaires sont rattachés au programme 138, et le commandement du SMA est physiquement situé au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

¹ Rapport d'information n° 290 (2007-2008) du 16 avril 2008.

A. LE SMA ET L'EPIDE

1. Le SMA

a) Une création en 1961

Le 1^{er} décembre **1961** a été créé le **régiment mixte des Antilles-Guyane**. A la compagnie de commandement et des services stationnée en **Martinique** sont venus s'ajouter cinq groupements de travail de la valeur d'un bataillon (deux en **Martinique**, deux en **Guadeloupe** et un en **Guyane**) et un groupement d'instruction (stationné en **Guyane**).

Le SMA comptait en **1966 cinq formations**, stationnées en Martinique (1^{er} RSMA), en Guadeloupe (2^e RSMA), en Guyane (3^e RSMA et GSMA de Saint-Jean du Maroni) et à La Réunion (4^e RSMA), auxquelles se sont ajoutés, en **1986**, les GSMA de Nouvelle-Calédonie et de Mayotte puis, en **1989**, celui de Polynésie française.

b) Un dispositif qui a survécu malgré la professionnalisation des armées

Malgré la professionnalisation des armées¹, le SMA a gardé son nom initial.

Les appelés, représentatifs de la population, ont été progressivement remplacés par les **volontaires**, recrutés parmi **les jeunes les plus en difficulté et en voie de marginalisation**.

Le SMA a donc changé de nature, sa fonction étant désormais très clairement de réaliser des activités de formation professionnelle.

Contrairement aux volontaires de l'EPIDE, ceux du SMA ont un statut de **militaire**.

2. L'EPIDE

a) Un établissement public créé en 2005, placé sous une triple tutelle et essentiellement financé par la mission « Emploi »

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) a été créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005² et ses décrets d'application du 3 août 2005. L'ordonnance a été validée par la loi n° 2008-493 du 26 mai 2008³, en cours de discussion lors de l'adoption du rapport d'information précité.

¹ Cf. loi n° 97-1019 portant réforme du service national.

² Ordonnance relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté.

³ Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et

L'EPIDe avait pour objet de transposer sur le territoire métropolitain le savoir-faire des armées en matière d'insertion professionnelle, dont l'efficacité avait été prouvée outre-mer dans le cadre du SMA.

Le premier directeur général de l'établissement, M. Olivier Rochereau, contrôleur général des armées, a été nommé le 23 août 2005. Le premier centre a été inauguré par le Premier ministre le 30 septembre 2005.

L'EPIDe est placé sous la tutelle de 3 ministères :

- le ministère de la défense ;
- le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;
- depuis la loi n° 2008-493 du 26 mai 2008, le ministère de la ville.

Contrairement à ce que son nom pourrait laisser croire, **l'EPIDe n'est pas financé par le ministère de la défense**. En 2009, sur un budget de 85 millions d'euros, le financement est assuré de la manière suivante :

- mission « Emploi » : 50 millions d'euros ;
- mission « Ville et logement » : 26 millions d'euros ;
- fonds social européen (FSE) : 4 millions d'euros ;
- fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) : 3 millions d'euros ;
- taxe d'apprentissage : 2 millions d'euros.

b) Des méthodes éducatives d'inspiration militaire et un encadrement en grande partie assuré par d'anciens militaires

Les volontaires pour l'insertion sont accueillis dans des centres « Défense deuxième chance », organisés selon un principe **d'internat**. L'internat présente l'intérêt de couper les jeunes de leur environnement habituel et, de manière plus prosaïque, leur évite des difficultés de transports qui les empêcheraient de suivre la formation.

Le fonctionnement des centres repose sur un principe fort de **discipline** et un **règlement intérieur** extrêmement strict, avec obligation de présence, d'assiduité et de résultats. Le port d'une **tenue uniforme** participe à la formation que reçoivent les jeunes volontaires. Les manquements au règlement intérieur sont sanctionnés par le conseil d'administration de l'établissement.

Ce mode de fonctionnement d'inspiration militaire est renforcé par le fait que **sur les 1.000 personnes employées par l'EPIDe, 400 sont d'anciens militaires** (recrutés en tant que contractuels de droit public pour une durée de trois ans, renouvelable).

c) Des objectifs rapidement revus à la baisse

(1) Des objectifs initiaux extrêmement ambitieux (20.000 jeunes)

La création de l'EPIDe a été annoncée le 3 juin 2005 par M. Dominique de Villepin, alors Premier ministre, dans son discours de politique générale. Il était alors prévu que 10.000 volontaires soient accueillis dans le dispositif à la fin de l'année 2006, et **20.000** à la fin de l'année 2007.

Ces objectifs ont été confirmés en réunion interministérielle le 14 novembre 2005, et lors de l'intervention télévisée du Président de la République, en décembre 2005, annonçant la création du service civil volontaire. Il a en effet alors été indiqué que ce dernier visait un effectif de 50.000 jeunes dont **20.000** confiés à l'EPIDe.

(2) Un nombre de jeunes (2.000) 10 fois inférieur à celui initialement prévu, en raison de contraintes budgétaires mais aussi de considérations de bon sens

En 2008, la capacité d'accueil de l'EPIDe était de l'ordre de **2.000 places**. C'est **10 fois moins** que ce qui avait été proclamé lors des annonces politiques en 2005.

Le tableau ci-après ventile les places entre les 20 centres de l'EPIDe au 31 décembre 2008.

Les 20 centres de l'EPIDe au 31 décembre 2008

| | Capacité d'accueil au 31/12 |
|---------------------|--|
| Alençon | 72 |
| Autrans | 72 |
| Belfort | 60 |
| Bordeaux | 84 |
| Bourges | 72 |
| Langres | 72 |
| Lanrodec | 96 |
| Marseille | 48 |
| Montlhéry | 240 |
| Montry / Hte maison | 240 |
| Cambrai | 48 |
| Combrée | 72 |
| Compiègne | 180 |
| Doullens | 192 |
| Etang/Arroux | 60 |
| St Clément | 84 |
| St Quentin | 120 |
| Strasbourg | 72 |
| Val de Reuil | 180 |
| Burdignin | 72 |
| Total | 2136 |

Source : d'après le contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2009

Cet écart par rapport aux objectifs des déclarations politiques s'explique tout d'abord par une question de **moyens**. Le budget de l'EPIDe est en effet de 85 millions d'euros, d'où un coût par volontaire actuellement de l'ordre de 40.000 euros. Ce coût par volontaire ne paraît pas excessif (cf. tableau ci-après). On peut donc estimer, en première analyse, que **pour atteindre l'objectif de 20.000 volontaires, il faudrait mobiliser environ 850 millions d'euros par an¹, ce qui ne paraît pas budgétairement possible.**

Le coût annuel de différents dispositifs d'aide aux jeunes, selon l'EPIDe

(en euros)

| Organisme | Rattachement | Coût annuel/jeune |
|--|--|-------------------|
| EPIDE | MINDEF MINEMPLOI Secrétariat d'Etat à la Ville | 37 800 |
| SMA | Secrétariat d'Etat à l'Outre- Mer | 39 139 |
| Maison centrale | Ministère de la justice | 59 583 |
| Placement en établissement de placement éducatif - secteur public (UEHC) | Ministère de la justice | 170 455 |
| Placement collectif mineurs délinquants hors CER et CEF | Ministère de la justice | 70 445 |
| CER | Ministère de la justice | 169 725 |
| CPI (secteur public) | Ministère de la justice | 195 640 |
| CEF (secteur public) | Ministère de la justice | 231 410 |
| EPM (1) | Ministère de la justice | 123 735 |
| EPM (2) | Ministère de la justice | 511 000 |

Source : EPIDe, d'après les documents budgétaires pour 2009

Par ailleurs, on conçoit bien qu'il n'est pas possible d'accroître indéfiniment les moyens de l'EPIDe sans se trouver dans une situation de rendements décroissants. En effet, l'EPIDe a pour fonction de former et de fournir un emploi à un certain public de jeunes en difficultés. Or, la demande des entreprises dans les bassins d'emplois potentiels n'est pas infinie.

d) Un dispositif qui suscite l'intérêt des élus

L'EPIDe suscite un fort intérêt des élus. Il a ainsi fait l'objet de plusieurs rapports :

- avis de Mme Françoise Geng pour le Conseil économique et social (juin 2006) ;

- rapport d'information de nos collègues députés Françoise Branget et Gilbert Meyer (février 2007) ;

¹ Le rapport du Conseil économique et social du 7 juin 2006 relatif à l'EPIDe évalue le coût global du projet permettant d'accueillir 20.000 volontaires à seulement 600 millions d'euros par an. Il s'appuie cependant sur une hypothèse de 29.774 euros par volontaire et par an, qui paraît optimiste.

- rapport d'information précité de votre rapporteur spécial François Trucy (avril 2008) ;

- second avis de Mme Françoise Geng (janvier 2009), votre rapporteur spécial François Trucy faisant partie des personnalités auditionnées à cette occasion.

B. DES TAUX D'INSERTION VOISINS, À MÉTHODOLOGIE COMPARABLE

1. Les chiffres mis en avant par le SMA et l'EPIDE sont de l'ordre de 80 % et 50 % respectivement

Alors que le contrat d'objectifs et de moyens de l'EPIDE fixe pour 2009 un objectif d'insertion de **54 %**, le taux affiché pour le SMA dans les projets et rapports de performances est de l'ordre de **80 %**, comme le montre le tableau ci-après.

Le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat, selon le présent projet de loi de finances

| indicateur de la mission | Unité | 2007 Réalisation | 2008 Réalisation | 2009 Prévision PAP 2009 | 2009 Prévision actualisée | 2010 Prévision | 2013 Cible |
|---|-------|---------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------|---------------|
| Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat | % | 79 | 79,6 | 77 | 77 | 77 | 80 |

L'insertion se concrétise par un emploi ou une entrée dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle à la sortie du SMA (fin de contrat).

Source : PAP 2010 de la mission « Outre-mer »

On pourrait donc croire que le SMA a un taux **d'insertion nettement plus élevé que celui de l'EPIDE**.

2. A méthodologie comparable les résultats sont proches, même si le SMA semble pour l'instant plus efficace, en raison de départs prématurés moins nombreux

Cette apparence est trompeuse.

En effet, le SMA indique calculer son taux d'insertion en prenant en compte au dénominateur **les seuls volontaires qui ont suivi le stage jusqu'au bout**, alors que l'EPIDE prend en compte **la totalité d'une promotion dite « stabilisée »** (c'est-à-dire après les départs survenus au cours de la période de probation).

A titre illustratif, votre rapporteur spécial s'est efforcé de calculer les taux d'insertion de l'EPIDE et du SMA selon différentes méthodologies. Les données n'étant pas forcément comparables, ces résultats doivent être considérés à titre indicatif. Ils montrent néanmoins que **les taux d'insertion sont en réalité très proches**. Le taux de 80 % affiché par le SMA correspond à un taux de l'ordre de 80 % pour l'EPIDE, à méthodologie comparable.

Le SMA paraît cependant conserver son avantage par rapport à l'EPIDE si l'on retient la méthodologie la plus pertinente, celle de l'EPIDE, consistant à ramener le nombre d'insertions à l'effectif « stabilisé ». La méthodologie retenue par le SMA, consistant à prendre en compte les seuls stagiaires parvenant au terme de leur formation, est en effet critiquable, les départs en cours de formation correspondant bien à des échecs, par ailleurs coûteux pour les finances publiques. Si l'on prend en compte le seul effectif « stabilisé », le taux d'insertion prévu pour l'EPIDE en 2009 est de **54 %**, mais dans le cas du SMA on calcule que le taux correspondant est de l'ordre des **deux tiers**, ce qui correspond à l'objectif (66 %) fixé à l'EPIDE pour 2011. Cet écart vient du fait que **l'EPIDE connaît une proportion importante de départs prématurés**, de près de 30 % de l'effectif total (35 % de l'effectif « stabilisé »), contre seulement 15 % pour le SMA.

Il n'est cependant pas possible d'en déduire que l'EPIDE serait moins efficace que le SMA, les populations concernées n'étant pas strictement comparables.

**Le taux d'insertion de l'EPIDe et du SMA :
une tentative de comparaison pour une promotion-type**

(en %)

| | EPIDe* | SMA |
|---|---------------|------------|
| Départs au cours de la période de probation de 2 mois | 20 | 5** |
| Départs prématurés | 28 | 15** |
| Solutions positives | 43 | 64*** |
| Réorientations, sorties sans solution, poursuite de parcours, sorties sans solution | 9 | 16**** |
| Total | 100 | 100 |
| | | |
| Taux d'insertion : | | |
| Sur les effectifs totaux | 43 | 64 |
| Sur l'effectif « stabilisé » (après 2 mois) | 54 | 67 |
| Sur les jeunes allant au bout de la formation | 83 | 80 |

* Au bout de 24 mois. Source : objectifs fixés pour 2009 par le contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2009 + fixation conventionnelle d'un taux de départs des volontaires de 20 % au cours des deux premiers mois (égal à celui qui en février 2008 avait été atteint au cours du premier mois pour les promotions ayant atteint 12 mois d'ancienneté).

** Informations transmises par le SMA.

*** Application d'un taux d'insertion de 80 % aux 80 % de stagiaires arrivant au bout de leur formation.

**** Calculé par différence.

Les cases en grisé correspondent aux taux affichés par l'EPIDe et le SMA.

Sources : EPIDe, SMA, calculs de la commission des finances

***C. L'ACTUALITÉ DES DEUX DISPOSITIFS : UNE FORTE
AUGMENTATION DU FORMAT POUR LE SMA, LA RECHERCHE D'UNE
PLUS GRANDE EFFICIENCE POUR L'EPIDE***

1. Du « SMA 3000 » au « SMA 6000 »

Le Président de la République a annoncé en février 2009 le **doublé en trois ans de la capacité de formation du SMA**, qui passerait d'un peu moins de 3.000 jeunes en 2009 à 6.000 jeunes en 2013, conformément au tableau ci-après.

Le doublement d'ici 2013 du nombre de jeunes prise en charge par le SMA

| | LFI 2009 | PLF 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| Titre 2 | 89,33 | 93,19 | 112,38 | 133,45 | 140,37 |
| Titre 3 | 19,5 | 21,79 | 28,26 | 40,11 | 40,64 |
| Titre 5 | 6,6 | 28,22 | 65,87 | 20,64 | 6,76 |
| Total SMA | 115,43 | 143,2 | 206,51 | 194,2 | 187,77 |
| ETPT volontaires | 2 900 | 2 954 | 3 260 | 4 070 | 4 400 |
| Places de stage | 2 900 | 2 954 | 4 260 | 5 300 | 6 000 |
| <i>Coût/place*</i> | <i>40 000</i> | <i>48 000</i> | <i>48 000</i> | <i>37 000</i> | <i>31 000</i> |

* Calculs de la commission des finances.

Sources : *délégation générale à l'outre-mer, calculs de la commission des finances*

Ce doublement s'accompagnerait d'une augmentation des coûts de l'ordre de seulement 50 %¹. Cela vient du fait que la durée moyenne du stage serait raccourcie, ce qui permettrait de prendre en charge à partir de 2013 6.000 jeunes par an alors qu'en équivalents temps plein travaillé (ETPT) le nombre de jeunes serait de seulement 4.400 (ce qui représente bien une augmentation de 50 % par rapport au nombre actuel d'ETPT).

En conséquence, le coût de la place de stage serait considérablement réduit, passant de 40.000 euros à 30.000 euros.

2. L'EPIDE en phase de « stabilisation »

Après une phase de montée en puissance rapide, caractérisée par un recrutement parfois jugé désordonné, l'EPIDE est entré dans une phase de « stabilisation ».

Un nouveau directeur général, M. Thierry Berlizot, ancien directeur adjoint du cabinet de Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a été nommé le 1^{er} octobre 2008.

Comme le rapporteur spécial le soulignait en avril 2008 dans son rapport d'information précité, l'EPIDE, pourtant créé en 2005, n'avait alors toujours pas de **contrat d'objectifs et de moyens (COM)**. Après plusieurs années de négociations difficiles, compliquées par divers remaniements ministériels, le COM, prévu par les ministères de tutelle depuis le 28 février 2006, a enfin été conclu, le **2 février 2009**. Il couvre la période **2009-2011**.

a) Des objectifs plus ambitieux

Le COM prévoit que l'EPIDE, avec un financement inchangé de **85 millions d'euros par an** (en euros de 2008), doit à la fois **accueillir davantage de jeunes et améliorer leur taux d'insertion**.

¹ *Le doublement des crédits de titre 3 vient du fait que le fonds social européen (FSE) contribue en 2009 à hauteur 10 millions d'euros, qui viennent s'ajouter aux 19,5 millions d'euros indiqués dans le tableau, et que l'on suppose que cette contribution est ensuite constante.*

Ainsi, alors que l'avant-projet de COM transmis par l'EPIDe au rapporteur spécial en avril 2008 prévoyait de maintenir le coût par jeune inchangé à environ 45.000 euros, et de **porter le nombre de places de 2.000 à 4.000 par un doublement des moyens**, le contrat d'objectifs et de moyens prévoit **d'accroître le nombre de places d'environ 15 %, par une réduction analogue du coût par volontaire.**

Le contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2009 : comparaison avec l'avant-projet d'avril 2008

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Avant-projet de contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011, avril 2008 | | | | |
| Nombre de places | 2 172 | 2 532 | 3 228 | 4 116 |
| Crédits (en millions d'euros) | 94,3 | 117 | 143 | 182 |
| Coût/volontaire (en euros)* | 43 416 | 46 000 | 44 500 | 44 000 |
| Contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2009 | | | | |
| Nombre de places | | 2 125 | 2 265 | 2 430 |
| Crédits (en millions d'euros) | | 85 | 85 | 85 |
| Coût/volontaire (en euros) | | 40 000 | 37 500 | 35 000 |
| Ecart | | | | |
| Nombre de places* | - | -407 | -963 | -1 686 |
| Crédits (en millions d'euros)* | - | -32 | -58 | -97 |
| Coût/volontaire (en euros)* | - | -6 000 | -7 000 | -9 000 |

* Calculs de la commission des finances

Sources : documents mentionnés, calculs de la commission des finances

Le coût par volontaire passerait de 40.000 euros à **35.000 euros**, comme le montre le tableau ci-après.

L'augmentation du nombre de volontaires à budget inchangé

| Année | Enveloppe budgétaire annuelle (en millions d'euros de 2008) | Nombre de volontaires accueillis | Coût unitaire par volontaire (en euros de 2008) |
|-------|--|----------------------------------|--|
| 2009 | 85 | 2 125 | 40 000 |
| 2010 | 85 | 2 265 | 37 500 |
| 2011 | 85 | 2 430 | 35 000 |

Source : d'après le contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2009

Les exigences en matière de **taux d'insertion** sont quant à elles significativement accrues. Ainsi, le taux d'insertion au bout de 2 ans passerait de 54 % en 2009 à **66 %** en 2011, conformément au tableau ci-après.

Nombre d'issues « positives », sur un effectif initial « stabilisé » de 100 jeunes

| | 8 mois | 12 mois | 24 mois |
|------|---------------|----------------|----------------|
| 2009 | 15 | 50 | 54 |
| 2010 | 15 | 56 | 60 |
| 2011 | 15 | 62 | 66 |

Les issues « positives » indiquées ici correspondent aux lignes « Départ en emploi durable » et « autres solutions positives » (dont 60 % en emploi et 40 % en formation) des tableaux figurant aux pages 14 et 15 du contrat d'objectifs et de moyens.

Le décompte est effectué à la fin de la période de probation de deux mois.

Source : d'après le contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2009

Comme on l'a indiqué ci-avant, **ce taux de 66 % correspond, à méthodologie comparable, au taux d'insertion actuel du SMA.**

Le COM précise que, sur un effectif initial « stabilisé » de 100 jeunes, le nombre de départs en **emploi durable** au bout de 12 mois doit être porté de 35 en 2009 et en 2010 à 40 en 2011. **Cet objectif ne sera vraisemblablement pas atteint en 2009, en raison de la crise économique.** Ainsi, le PAP pour 2010 de la mission « Travail et emploi » retient des objectifs de respectivement 25 %, 35 % et 40 %.

L'EPIDe se voit par ailleurs fixer d'autres objectifs, comme le fait de porter de 30 % en 2008 à 50 % en 2011 la proportion de jeunes habitant dans des zones urbaines sensibles (ZUS) élargies aux quartiers couverts par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

b) Des objectifs qui doivent être atteints par l'évolution de l'implantation des centres

Ces objectifs doivent être atteints par divers moyens. Ainsi, le COM prévoit, en particulier, que l'EPIDe assurera un taux d'occupation au moins égal à 85% dans chacun de ses centres, cherchera à s'implanter dans des emprises cédées par l'Etat, à optimiser le montant de ses loyers, etc.

De manière paradoxale, **le COM est peu explicite quant à l'évolution de l'implantation des centres, qui est pourtant le principal moyen devant être mis en œuvre pour accroître l'efficience de l'EPIDe.**

En effet, selon les informations obtenues en 2008 par le rapporteur spécial, le taux d'insertion varie fortement d'un centre à l'autre. Il était alors compris (si l'on prend comme dénominateur l'« effectif de référence ») entre **20 %-25 %** pour les centres de Langres, Doullens et Saint Clément, et près de **60 %** pour les centres de Velet et Combrée. Cela vient notamment du fait que certains centres ont été implantés en fonction de considérations politiques locales, indépendamment de la justification technique de ces implantations. Certains centres ont ainsi été implantés en zone rurale, ou dans des locaux les empêchant d'atteindre une « masse critique », ou trop loin des bassins d'emploi.

Selon les indications fournies par l'EPIDe, **le nombre de centres resterait égal à 20** (contre 23 en 2008). Le COM donne les indications suivantes :

« La modification de cette répartition, aura pour objectif d'optimiser l'implantation des centres au regard du vivier de volontaires et de l'accès à l'emploi, selon les priorités suivantes :

« 1/ Achever les projets déjà engagés : Marseille (couverture du sud est), Cambrai, Belfort, Strasbourg, Bordeaux,

« 2/ Réorganiser les centres de la région Rhône-Alpes autour d'un seul centre de 240 places¹,

« 3/ Développer l'offre EPIDe dans le Sud-ouest en créant un centre à Toulouse,

« 4/ Adapter l'offre aux besoins de la région parisienne (50 % des jeunes accueillis devant être issus des quartiers de la politique de la ville) ».

c) Une mise en œuvre satisfaisante des préconisations de la commission des finances

Au total, **les recommandations faites par la commission des finances en avril 2008 sont suivies de façon satisfaisante**, comme le montre le tableau ci-après.

¹ Concrètement, il s'agit de construire un centre à Lyon-Mézieu, d'une capacité d'accueil de 240 volontaires, et qui doit être livré en 2011. Ce centre impliquera un regroupement des trois centres existants de la région Rhône-Alpes : Burdignin, Autrans et St-Clément.

La mise en œuvre des recommandations faites en avril 2008 par la commission des finances

| | Recommandation suivie | Remarque |
|--|------------------------------|---|
| Suivre le travail engagé au sein du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour fixer un objectif chiffré de prise en charge de jeunes volontaires assigné à l'EPIDe. | Oui | Contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2009 |
| Veiller au niveau de ressources de l'EPIDe. | Oui | Contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2010 |
| Doter l'EPIDe d'un budget d'investissement de l'ordre de 300.000 euros par an. | ? | |
| Mieux adapter la carte des implantations de l'EPIDe, afin de localiser les centres à proximité des entreprises qui recrutent. | En cours | Contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2010 |
| Veiller à ce que l'EPIDe continue de prendre en charge des jeunes ayant le profil prévu, afin en particulier d'éviter un doublon coûteux avec le dispositif « CIVIS renforcé ». | Oui | Contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2010 |
| Réfléchir à une grille de rémunération plus incitative. | En cours | Une nouvelle grille salariale sera présentée au CA de décembre 2009 |
| S'interroger sur le maintien de la possibilité, pour l'EPIDe, de reconduire des CDD au-delà de 6 ans. | Recommandation caduque | Après une analyse plus approfondie, l'EPIDe considère que le problème ne se pose pas. |

Sources : rapport d'information n° 290 (2007-2008) du 16 avril 2008 ; documents transmis par l'EPIDe

Cette recherche d'une plus grande efficacité doit être poursuivie à moyen terme. Il sera alors envisageable, si les moyens budgétaires le permettent, de changer d'échelle, comme cela doit être le cas d'ici 2013 pour le SMA.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

A. L'EXTENSION DU BÉNÉFICE DE LA PRIME DE FEU DES MARINS POMPIERS DE MARSEILLE

A l'initiative de nos collègues députés **Guy Teissier et Jean-Louis Bernard**, président et rapporteur de la commission de la défense, les crédits des programmes 178 et 212 ont été respectivement majorés et minorés de **1.360.000 euros** (en AE et en CP). Il s'agit d'étendre le bénéfice de la prime de feu des **marins pompiers de Marseille** aux pensions liquidées antérieurement au 14 août 2004.

L'objet de l'amendement de nos collègues députés Guy Teissier et Jean-Louis Bernard

« Le présent amendement vise à mettre un terme définitif à la différence de traitement existant entre les sapeurs pompiers professionnels civils et les marins pompiers de Marseille.

« La loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale a intégré l'indemnité de feu dans le calcul des pensions des sapeurs pompiers civils. Les marins pompiers ne bénéficiant pas de ce régime, l'article 84 de la loi du 13 août 2004 leur a octroyé un supplément de pension (prime de feu), sous réserve qu'ils justifient d'une durée minimale de service. Cependant le décret d'application n° 2005-561 du 26 mai 2005 précise que ce bénéfice ne s'applique qu'aux pensions liquidées à compter du 14 août 2004. Les marins pompiers ayant pris leur retraite avant cette date ne peuvent donc pas prétendre à cet avantage.

« L'article 151 de la loi de finances pour 2009 avait prévu la remise d'un rapport au Parlement sur ce sujet. Les données transmises à ce titre font état d'un besoin de 1,36 million d'euros pour étendre cette mesure aux 546 personnes qui en sont pour le moment exclues.

« Le présent amendement a pour objet d'augmenter les crédits de rémunération et de pensions du programme 178 de 1,36 million d'euros, cet abondement devant permettre de verser cette prime à l'ensemble des marins pompiers retraités. Il appartiendra au Gouvernement de procéder aux modifications textuelles adéquates.

« Cette somme est prélevée sur les crédits de fonctionnement de l'action 1 « Direction et pilotage » du programme 212 ; la diminution pouvant être compensée par une rationalisation des structures de soutien des cabinets. »

Source : exposé sommaire de l'amendement concerné

Cet amendement a été adopté avec un avis **défavorable**¹ du Gouvernement, la commission des finances n'ayant quant à elle pas eu le temps de l'examiner.

B. LE GAGE DES OUVERTURES DE CRÉDITS EFFECTUÉES EN SECONDE DÉLIBÉRATION

Ensuite, l'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement du **Gouvernement** tendant, notamment, à minorer les crédits du programme 212 de 6.959.196 euros en AE et 2.000.000 euros en CP, afin de **gager les ouvertures de crédits** opérées lors de cette seconde délibération, au profit notamment des missions « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et « Outre-mer ».

II. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

Le plafond de la mission « Défense » a été abondé, à titre **non reconductible** et conformément au souhait exprimé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, de **12.000 euros (en AE et en CP)**.

III. SOLDE DES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Au total, les AE et les CP sont réduits de respectivement **6.947.196 euros** et **1.988.000 euros**.

Le tableau ci-après synthétise les différentes modifications.

¹ *Le ministre de la défense a fait valoir que cette extension est contraire à la règle générale établissant que la pension de retraite est définitivement acquise et ne peut être révisée ou supprimée qu'en cas d'erreur matérielle ou d'erreur de droit ; qu'elle augmentera les charges de la mission « Défense » ; qu'il est difficile de déterminer, sans analyse approfondie, si la situation des marins pompiers de Marseille est moins favorable que celle de leurs collègues civils ; qu'un rendez-vous global sur les retraites est prévu à la mi-2010.*

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

(montants en euros)

| | AE | CP |
|--|-----------------------|-----------------------|
| Texte initial | | |
| Défense | 39 264 127 369 | 37 146 773 471 |
| 144 Environnement et prospective de la politique de défense | 1 754 405 197 | 1 780 402 197 |
| 178 Préparation et emploi des forces | 22 842 683 391 | 21 539 493 885 |
| 212 Soutien de la politique de la défense | 3 027 686 514 | 2 483 081 644 |
| 146 Équipement des forces | 11 639 352 267 | 11 343 795 745 |
| | | |
| Amendements adoptés par l'Assemblée nationale | | |
| Amendement II-28⁵⁶ de MM. Guy Teissier et Jean-Louis Bernard | | |
| Défense | 0 | 0 |
| 144 Environnement et prospective de la politique de défense | | |
| 178 Préparation et emploi des forces | 1 360 000 | 1 360 000 |
| 212 Soutien de la politique de la défense | -1 360 000 | -1 360 000 |
| 146 Équipement des forces | | |
| | | |
| Amendement II-28¹ du Gouvernement (seconde délibération) : 1. majorations à titre non reconductible | | |
| Défense | 12 000 | 12 000 |
| 144 Environnement et prospective de la politique de défense | 5 000 | 5 000 |
| 178 Préparation et emploi des forces | 5 000 | 5 000 |
| 212 Soutien de la politique de la défense | 2 000 | 2 000 |
| 146 Équipement des forces | | |
| | | |
| Amendement II-28¹ du Gouvernement (seconde délibération) : 2. Gage des ouvertures de crédits en seconde délibération | | |
| Défense | -6 959 196 | -2 000 000 |
| 144 Environnement et prospective de la politique de défense | | |
| 178 Préparation et emploi des forces | | |
| 212 Soutien de la politique de la défense | -6 959 196 | -2 000 000 |
| 146 Équipement des forces | | |
| | | |
| Synthèse des modifications apportées par l'Assemblée nationale | | |
| Total | | |
| Défense | -6 947 196 | -1 988 000 |
| 144 Environnement et prospective de la politique de défense | 5 000 | 5 000 |
| 178 Préparation et emploi des forces | 1 365 000 | 1 365 000 |
| 212 Soutien de la politique de la défense | -8 317 196 | -3 358 000 |
| 146 Équipement des forces | 0 | 0 |
| | | |
| Modifications à titre reconductible | | |
| Défense | -6 959 196 | -2 000 000 |
| 144 Environnement et prospective de la politique de défense | 0 | 0 |
| 178 Préparation et emploi des forces | 1 360 000 | 1 360 000 |
| 212 Soutien de la politique de la défense | -8 319 196 | -3 360 000 |
| 146 Équipement des forces | 0 | 0 |
| | | |
| Modifications à titre non reconductible | | |
| Défense | 12 000 | 12 000 |
| 144 Environnement et prospective de la politique de défense | 5 000 | 5 000 |
| 178 Préparation et emploi des forces | 5 000 | 5 000 |
| 212 Soutien de la politique de la défense | 2 000 | 2 000 |
| 146 Équipement des forces | 0 | 0 |
| | | |
| Texte adopté par l'Assemblée nationale | | |
| Défense | 39 257 180 173 | 37 144 785 471 |
| 144 Environnement et prospective de la politique de défense | 1 754 410 197 | 1 780 407 197 |
| 178 Préparation et emploi des forces | 22 844 048 391 | 21 540 858 885 |
| 212 Soutien de la politique de la défense | 3 019 369 318 | 2 479 723 644 |
| 146 Équipement des forces | 11 639 352 267 | 11 343 795 745 |

Sources : textes des amendements et du projet de loi, calculs de la commission des finances

⁵⁶ Les deux amendements du Gouvernement, adoptés en première et seconde délibération, portent chacun le numéro II-28.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 10 novembre 2009, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guené, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Défense ».

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a indiqué que les objectifs de la mission « Défense » sont depuis 2009 conformes à ceux fixés par la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Pour la première fois, le projet de loi de finances distingue, pour la mission « Défense », quatre « indicateurs principaux » – les indicateurs 178-1.3 « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France », 12-1.1 « Taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées », 146-1.1 « Taux de réalisation des équipements » et 146-2.2 « Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales » –, dont les rapporteurs spéciaux approuvent le choix. Au sujet du premier indicateur, il faut rappeler que la loi de programmation militaire fixe à l'armée de terre l'objectif de pouvoir projeter 30 000 combattants à 8 000 km dans un délai de six mois (au lieu de 50 000 combattants un an sans relèvement, sans indication de délai, selon la loi de programmation militaire 2003-2008), ce qui semble inférieur, même en prenant en compte l'ensemble des missions de l'armée de terre, à la capacité de projection permise par ses effectifs projetables.

Si le plafond d'emplois est rigoureusement conforme à ce que prévoit la loi de programmation militaire, les crédits de paiement prévus pour 2010 sont légèrement supérieurs aux montants qui découleraient d'une application stricte de celle-ci. En particulier, ils sont majorés de 30 millions d'euros, prélevés sur la réserve de budgétisation, pour contribuer au financement des opérations extérieures (OPEX). En revanche, ils sont inférieurs d'environ 600 millions d'euros à ce qui résulterait de l'application de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. Cet écart vient du fait que si la loi de programmation des finances publiques définit les crédits de paiement annuels en euros courants, calculés sur la base d'hypothèses d'inflation de respectivement 2 % et 1,75 % en 2009 et en 2010, nettement supérieures aux prévisions actuelles, la loi de programmation militaire les définit en euros de 2008. Il faut considérer que les crédits de paiement venant en supplément de ceux qui découleraient de l'application stricte de la loi de programmation militaire sont définitivement acquis par la mission « Défense ».

La loi de programmation militaire prévoit la perception de plus de 3,5 milliards d'euros de ressources exceptionnelles d'ici à 2014. Il s'agirait en quasi-totalité de recettes tirées de la cession de fréquences hertziennes ou de

capacités de télécommunication satellitaire, ainsi que de ressources provenant de biens immobiliers, en particulier de cessions. Alors que les gains initialement prévus pour 2009 étaient de respectivement 600 millions et 972 millions d'euros, aucune ressource hertzienne ne sera perçue en 2009, et les ressources immobilières devraient être de l'ordre de seulement 400 millions d'euros en 2009. Si, sur l'ensemble de la période 2009-2014, les ressources hertziennes et immobilières étaient initialement évaluées, respectivement, à environ 1,5 milliard et 2 milliards d'euros, il est aujourd'hui probable que les ressources immobilières sont inférieures d'environ 400 millions d'euros à ces prévisions.

Sur les quelque 1,2 milliard d'euros de ressources exceptionnelles qui feront vraisemblablement défaut en 2009, environ 400 millions d'euros devraient être compensés par l'inflation et le prix du pétrole moins élevés que prévu, et 400 millions d'euros par des reports de crédits de 2008 sur 2009, de sorte qu'il manquerait, en net, environ 400 millions d'euros. En effet, il ne paraît pas pertinent de considérer que les 500 millions d'euros de reports de crédits dont la consommation a été autorisée dans le cadre du plan de relance compensent un manque de ressources exceptionnelles.

M. Charles Guené, rapporteur spécial, a présenté la réforme du ministère de la défense. Les effectifs doivent diminuer de 54 000 équivalents temps plein (ETP) de 2008 à 2015, dont 47 000 ETP de 2009 à 2014 (hors création de 690 emplois dans les services de renseignement). Si les économies « brutes » doivent être de l'ordre de 5 milliards d'euros en cumulé sur 2009-2014, après prise en compte des dépenses induites par la réforme (plan d'accompagnement des restructurations, dépenses d'infrastructure), les économies « nettes » seraient de l'ordre de seulement 3 milliards d'euros en cumulé (1,5 milliard d'euros par an en « régime de croisière »). Sur les 54 000 suppressions d'ETP, les deux tiers (soit 36 000) proviendraient de la révision générale des politiques publiques (RGPP), et seraient donc sans impact sur les capacités opérationnelles, le tiers restant provenant du « Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale » de juin 2008, avec dans la plupart des cas un impact sur les capacités opérationnelles.

La RGPP repose notamment sur la mise en place de « bases de défense ». Concrètement, il s'agit de réunir en un lieu unique, celui de la base de défense, les fonctions de soutien (essentiellement administratif) actuellement éclatées entre les différentes implantations. En 2009 ont été mises en place onze bases de défense expérimentales, qui doivent laisser la place en 2010 à dix-huit bases « pilotes », les soixante à soixante-dix bases de défense « définitives » devant être instaurées en 2011. Ainsi, la fin du processus, initialement prévue pour 2014, serait anticipée de trois années, et le nombre de bases serait nettement inférieur à celui initialement envisagé, de quatre-vingt-cinq. En effet, les bases de défense trop petites ne permettent pas suffisamment d'économies d'échelle.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a souligné la nécessité de distinguer, dans le cas de la RGPP du ministère de la défense, les économies « brutes » des économies « nettes ».

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits de titre 5 de la mission « Défense » seront, en 2010, de l'ordre de 10,1 milliards d'euros, dont 8,6 milliards d'euros pour le programme 146 « Equipement des forces », 0,8 milliard d'euros pour le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », 0,5 milliard d'euros pour le programme 178 « Préparation et emploi des forces » et 0,2 milliard d'euros pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». La loi de programmation militaire prévoit la mise en place d'un comité ministériel des investissements de défense, présidé par le ministre de la défense, et d'un comité financier associant le ministère chargé du budget, celui-ci devant procéder à un examen contradictoire de la soutenabilité financière de la programmation et au suivi régulier de la politique d'engagements du ministère en matière d'investissements.

La loi de programmation militaire prévoit de porter la provision relative aux opérations extérieures (OPEX) inscrite en loi de finances initiale de 460 millions d'euros en 2008 à 510 millions d'euros en 2009, 570 millions en 2010 et 630 millions ensuite. Cependant, comme les années précédentes, les crédits de paiement prévus pour les OPEX sont nettement inférieurs aux besoins prévisibles. Les dépenses de 2009 sont actuellement estimées à 873 millions d'euros, et elles devraient être d'au moins 800 millions d'euros en 2010. La loi de programmation militaire prévoit que le supplément par rapport à la provision inscrite en loi de finances initiale doit être financé par « la réserve de précaution interministérielle ». Ainsi, si le projet de décret d'avance soumis à la commission en octobre 2009 prévoit de financer en 2009 la quasi-totalité de l'écart par l'annulation de 228 millions d'euros de crédits d'équipement du programme 146 « Equipement des forces », ces crédits sont censés être au moins partiellement rétablis par la prochaine loi de finances rectificative. Dans son avis du 29 octobre 2009 sur le projet de décret d'avance, la commission a ainsi écrit qu'« il conviendra que la prochaine loi de finances rectificative rouvre les crédits d'équipement concernés, en « gageant » cette réouverture par l'annulation de crédits, qui devraient être prélevés sur d'autres missions ».

Parmi les principales livraisons prévues en 2010, on peut mentionner en particulier : le sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) « Le Terrible » et la première dotation de missiles M51 ; deux avions AWACS de surveillance, de détection et de contrôle aéroportés rénovés (SDCA) ; un satellite d'observation optique (HELIOS IIB) ; onze avions de combat Rafale ; 99 véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) ; quatre hélicoptères marine NH 90. Parmi les principales commandes prévues en 2010, figurent la première adaptation d'un SNLE type Le Triomphant au missile M51 ; trois satellites d'observation optique (MUSIS) ; 200 missiles air-air d'interception à

domaine élargi Météor (MIDE) ; le lancement du développement de la rénovation mi-vie du Mirage 2000D.

M. Jean-Pierre Masseret a alors fait le point sur le programme d'avion de transport tactique Airbus A400M, auquel, avec M. Jacques Gautier, membre de la commission des affaires étrangères, il a consacré au début de l'année un rapport d'information (n° 205, 2008-2009). Si l'on attend toujours le premier vol et la première livraison, initialement prévus, respectivement, pour le début de l'année 2008 et la fin de l'année 2009, les perspectives semblent s'éclaircir, le premier vol étant désormais attendu avant la fin de l'année, et la première livraison étant envisageable, selon EADS, à la fin de l'année 2012. Un accord doit toutefois encore être conclu entre l'organisation conjointe de coopération en matière d'armements (OCCAr) et EADS. Par ailleurs, le coût unitaire des appareils pourrait être accru d'environ 30 %.

Le missile Milan, dépourvu de capacités « tire et oublie », sera temporairement remplacé par le missile américain Javelin, dans l'attente d'un missile européen pourvu de ces capacités. La loi de programmation militaire prévoit que la décision concernant la construction éventuelle d'un deuxième porte-avions sera prise en 2011-2012. Des études d'architecture, en particulier sur la propulsion, se poursuivront d'ici là. La France dispose d'un savoir-faire reconnu en matière d'industrie de défense, comme le montrent les perspectives d'exportation du sous-marin Scorpène et du Rafale, ou ses capacités en matière de drones.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a souligné l'irrégularité des dépenses d'équipement prévues en 2009-2014, avec un « pic » en 2009-2010 correspondant à la « bosse programmatique », c'est-à-dire à la forte augmentation des crédits de paiement nécessaires ces deux années pour payer des engagements antérieurs, ainsi qu'au plan de relance de l'économie. Les dépenses ont été nettement inférieures à la programmation de 1997 à 2002.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a reconnu ce point.

M. Charles Guené, rapporteur spécial, a estimé que les principaux aléas susceptibles d'affecter l'exécution de la loi de programmation militaire 2009-2014 portent sur une dizaine de milliards d'euros. Il a en particulier évoqué la décision du Gouvernement d'appliquer la loi de programmation militaire plutôt que la loi de programmation des finances publiques, la réintégration du commandement intégré de l'OTAN, les incertitudes liées aux ressources exceptionnelles, le caractère ambitieux de la volonté, affirmée par le « Livre blanc » précité, d'une progression en volume des dépenses de la mission « Défense » de 1 % par an à partir de 2012, le risque que la mission « Défense » continue de contribuer au financement du surcoût des OPEX par des annulations de crédits d'équipement, les incertitudes relatives au prix du pétrole, au coût du maintien en condition opérationnelle des matériels et à la masse salariale, l'éventualité que la France doive commander davantage de Rafale si celui-ci s'exportait moins que prévu, la perspective d'une

augmentation de 25 % ou 30 % du coût unitaire de l'A400M. Il est cependant peu vraisemblable que l'ensemble de ces aléas se réalisent.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a fait le point sur le service militaire adapté (SMA) et l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), auxquels il a consacré un rapport d'information en avril 2008 (n° 290, 2007-2008). Il a estimé que ces deux dispositifs fonctionnent de façon satisfaisante. Si le SMA doit fortement monter en puissance d'ici 2013, l'EPIDe entre actuellement dans une phase de « stabilisation ».

Mme Fabienne Keller, vice-présidente, s'est interrogée sur l'influence de la France au sein de l'OTAN, et a souligné l'utilité de l'EPIDe.

M. Aymeri de Montesquiou s'est demandé dans quelle mesure les budgets de défense des Etats membres de l'Union européenne sont coordonnés.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué qu'il n'existe pas de telle coordination. L'armée britannique a été durement éprouvée, en particulier en ce qui concerne les matériels, par les opérations en Irak et en Afghanistan.

Sur la recommandation de MM. **François Trucy** et **Charles Guené**, rapporteurs spéciaux, **M. Jean-Pierre Masseret**, rapporteur spécial, s'abstenant, la commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position**, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

ANNEXE : L'ÉVOLUTION DES SOMMES EN JEU DU LIVRE BLANC AU PLAN DE RELANCE

I. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014 : 1,8 MILLIARD D'EUROS DE PLUS QUE PRÉVU PAR LE LIVRE BLANC (EN EUROS DE 2008)

Le *Livre blanc* de 2008 fixe les principes suivants :

- de 2009 à 2011, **l'ensemble** constitué par les crédits de paiement et les ressources exceptionnelles est stable en volume ;
- de 2012 à 2020, les crédits de paiement augmentent de 1 % par an en volume.

Les moyens financiers consacrés à la défense, selon le *Livre blanc* de 2008

« La France consacrera à sa défense un effort financier majeur et cohérent avec les choix retenus pour ses capacités militaires. Ainsi, les crédits de défense ne baisseront pas. Dans un premier temps, les ressources annuelles (hors charges de pensions) seront maintenues en volume, c'est-à-dire croissant au rythme de l'inflation. Elles pourront comporter des ressources exceptionnelles. Dans un second temps, dès l'année 2012, le budget sera accru au rythme de 1 % par an, en volume, c'est-à-dire de 1 % en plus de l'inflation. D'ici 2020, l'effort total consenti pour la défense, hors pensions, s'élèvera à 377 milliards d'euros. En parallèle, les restructurations se traduiront par une diminution importante des effectifs sur six à sept ans et une réduction des coûts de fonctionnement du ministère et des armées. Les marges qui seront dégagées seront intégralement réinvesties au profit de la condition du personnel, mais surtout au profit du budget d'équipement qui passera de 15,5 milliards d'euros par an en moyenne en 2003-2008 à 18 milliards d'euros en moyenne par an pour la période 2009-2020. »

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

L'article 3 de la loi de programmation militaire 2009-2014 est nettement plus favorable à la mission « Défense » que ne le prévoit le *Livre blanc*. En effet, alors que le *Livre blanc* indique que la norme de stabilisation en volume de 2009 à 2011 concerne **l'ensemble** des ressources, la loi de programmation militaire 2009-2014 l'applique en 2010 et en 2011⁵⁷ **aux seuls crédits de paiement**, les ressources exceptionnelles venant en supplément. En prenant en compte le fait que les crédits de paiement diminuent de 1,8 % en 2009 (et ne sont stabilisés qu'en 2010 et 2011), il en découle **un supplément net de ressources de 1,66 milliard d'euros sur la période 2009-2014, par rapport à ce que prévoit le *Livre blanc*.**

La loi de programmation militaire 2009-2014 exprime les crédits de la mission « Défense » à « **périmètre 2008** » et en **euros 2008**, alors que la loi

⁵⁷ En 2009, la stabilité des ressources totales par rapport à 2008 n'est cependant assurée qu'en prenant en compte une partie des ressources exceptionnelles.

n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui prévoit en son article 6 les crédits des différentes missions pour les années 2009, 2010 et 2011, les définit à **périmètre 2009** et en **euros courants**. Une fois corrigés de l'inflation prévue lors de l'examen du projet de loi, les crédits prévus par la loi de programmation des finances publiques sont supérieurs d'environ **400 millions d'euros** par rapport à ceux figurant dans la loi de programmation militaire 2009-2014 dans sa rédaction initiale. Cet écart correspond à la prise en compte du **changement de périmètre** intervenu en 2009.

La mission « Défense » hors pensions : du Livre blanc au texte initial du PJJ programmation des finances publiques 2009-2012 et au texte initial du présent PJJ
(en milliards d'euros)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Totaux | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| | | | | | | | | | | | | | | 2009-2011 | 2009-2014 | 2009-2020 |
| Livre blanc (ressources totales) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Croissance en volume | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | | | |
| Ressources totales (euros de 2008) | 30,22 | 30,22 | 30,22 | 30,22 | 30,52 | 30,83 | 31,14 | 31,45 | 31,76 | 32,08 | 32,40 | 32,73 | 33,05 | 90,66 | 183,15 | 376,62 |
| Projet de loi de programmation militaire (texte initial) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <i>Montants en euros 2008 et à périmètre 2008</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Crédits de paiement | 30,22 | 29,65 | 29,65 | 29,65 | 30,32 | 30,73 | 31,14 | | | | | | | 88,95 | 181,14 | |
| Ressources exceptionnelles | | 1,61 | 1,22 | 0,54 | 0,20 | 0,10 | 0,00 | | | | | | | 3,37 | 3,67 | |
| Ressources totales | 30,22 | 31,26 | 30,87 | 30,19 | 30,52 | 30,83 | 31,14 | | | | | | | 92,32 | 184,81 | |
| Ecart/Livre blanc | | 1,06 | 0,67 | -0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | | | | | | | 1,72 | 1,79 | |
| <i>Evolution en volume à périmètre 2008 (en %)</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Crédits de paiement | | -1,8 | 0,0 | 0,0 | 2,3 | 1,3 | 1,3 | | | | | | | -0,6 | 0,5 | |
| Recettes totales | | 3,5 | -1,2 | -2,2 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | | | | | | | 0,0 | 0,5 | |
| Projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2011 (texte initial) (crédits de paiement) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Crédits de paiement à périmètre 2009 et en euros courants | | 30,38 | 30,90 | 31,44 | | | | | | | | | | 92,72 | | |
| Hypothèse d'inflation alors retenue par le Gouvernement (en %) | | 2,00 | 1,75 | 1,75 | | | | | | | | | | | | |
| Crédits de paiement à périmètre 2009 et en euros constants | | 29,77 | 29,77 | 29,77 | | | | | | | | | | 89,33 | | |
| Ecart/PJ LPM (texte initial) = changement de périmètre | | 0,14* | 0,14* | 0,13* | | | | | | | | | | 0,41 | | |

Les chiffres autres que ceux des cases en grisé sont des hypothèses ou sont calculés par les rapporteurs spéciaux. * Chiffres confirmés par le ministère de la défense.

Sources : textes mentionnés, calculs de la commission des finances

II. LE TEXTE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014 APRÈS PRISE EN COMPTE DU PLAN DE RELANCE : 2,9 MILLIARDS D'EUROS DE PLUS QUE PRÉVU PAR LE LIVRE BLANC (+ 1,1 MILLIARD D'EUROS PAR RAPPORT AU TEXTE INITIAL) (EN EUROS DE 2008)

A. UN PLAN DE RELANCE ÉVALUÉ À 1,71 MILLIARD D'EUROS DE 2008 EN 2009-2010 PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014, ET QUI EST DÉSORMAIS SOUS-ÉVALUÉ DU FAIT DE LA RÉVISION À LA BAISSÉ DES PERSPECTIVES D'INFLATION

D'un point de vue juridique, les crédits relatifs au plan de relance dont bénéficie la défense sont et resteront définis non par la loi de programmation militaire 2009-2014, qui n'a pas le statut de loi de finances, mais par **la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009**.

Les montants concernés inscrits dans la mission « Plan de relance de l'économie », c'est-à-dire **bruts** des diminutions des crédits de la mission « défense » prévus à partir de 2011, sont de très exactement **1.755 millions d'euros**, dont **985 millions d'euros en 2009** et **770 millions d'euros en 2010**.

Les crédits du plan de relance concernant la défense, selon la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009
(« Programme exceptionnel d'investissement public »)

(en millions d'euros courants)

| Action | Sous-action | 2009 | | 2010 |
|---|--|--------------|------------|------------|
| | | AE | CP | CP |
| Action 02 : Enseignement supérieur et recherche | Technologies de défense | 110 | 110 | 0 |
| Action 03 : Équipements de défense et de sécurité | Équipements de défense | 1425 | 725 | 700 |
| Action 04 : Patrimoine | Immobilier de la Défense | 220 | 150 | 70 |
| | <i>Dont :</i> | | | |
| | <i>Rattrapage d'entretien tranches conditionnelles sur marchés existants</i> | 50 | 50 | 0 |
| | <i>Nécropoles</i> | 140 | 70 | 70 |
| | <i>Dépollution</i> | 5 | 5 | 0 |
| | <i>Rénovation énergétique</i> | 10 | 10 | 0 |
| | | 15 | 15 | 0 |
| Total | | 1 755 | 985 | 770 |

NB. Il faut ajouter à ces augmentations de crédits **0,5 milliard d'euros** au titre de la consommation de reports du ministère de la défense destinée à accélérer le paiement de ses dettes envers les PME. Cette mesure ne nécessite pas l'ouverture de crédits mais pèsera sur le déficit budgétaire en exécution.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances rectificative de janvier 2009 (annexe « Analyse par mission des modifications de crédits proposés »)

B. LES PRINCIPAUX MATÉRIELS CONCERNÉS PAR LE PLAN DE RELANCE

Il convient de distinguer **trois cas de figure** :

- l'anticipation de dépenses prévues d'ici 2014 ;
- l'anticipation de dépenses prévues entre 2015 et 2020 ;
- les dépenses nouvelles.

Dans le **premier cas**, sont concernées en particulier :

- la commande anticipée de **petits véhicules protégés (PVP)**, dont la cadence doit passer de 200 véhicules par an à 300 véhicules par an, ce qui aura pour conséquence d'entraîner la livraison avant 2015 de véhicules qui auraient dû l'être après cette date, et surtout **d'accélérer les livraisons au cours de la présente programmation**¹ ;

- « *l'accélération de la production de deux avions Rafale* », prévue par la loi de finances rectificative de janvier 2009².

Dans le cas de **l'anticipation** de dépenses initialement prévues **entre 2014 et 2020**, sont essentiellement concernées :

- l'acquisition d'un bâtiment de projection et de commandement (BPC), initialement prévue postérieurement à 2014 ;
- l'acquisition de 58 VBCI, conformément au tableau ci-après.

L'anticipation de l'acquisition de 58 VBCI

| | Parc 2008 | Acquisitions | | | Parc 2020 |
|---|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------|
| | | 2009-2014 | 2015-2020 | 2009-2020 | |
| Texte initial | 41 | 495 | 94 | 589 | 630 |
| Texte adopté par l'Assemblée nationale (après amendement du Gouvernement) | 41 | 553 | 36 | 589 | 630 |
| Evolution | 0 | 58 | -58 | 0 | 0 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les versions successives du projet de loi de programmation militaire 2009-2014

¹ Le ministère de la défense a indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'il s'agit de livrer 540 véhicules en 2009 et 2010 au lieu de 298 initialement prévus. Par ailleurs, il donne sur son site Internet les informations suivantes : « La Délégation générale pour l'armement (DGA) a commandé, le 8 janvier 2009 à Panhard General Défense, 232 petits véhicules protégés (PVP), ce qui porte à 546 le nombre de PVP commandés à ce jour, dont 218 ont déjà été livrés à l'armée de Terre. (...) Le marché initial de réalisation du programme PVP, passé en septembre 2004, prévoyait la livraison de 200 PVP par an à partir de fin 2007 et jusqu'en 2012. L'accélération des livraisons et des commandes décidée dans le cadre du plan de relance économique permettra à Panhard d'augmenter sa cadence de production jusqu'à 300 PVP par an. L'objectif final du programme PVP est de 1500 véhicules livrés en 2015 » (communiqué de presse, janvier 2009).

² Le nombre total d'avions devant être livrés de 2009 à 2014 n'étant pas fixé par la loi de programmation militaire 2009-2014, les négociations étant en cours avec l'industriel, on peut s'interroger sur la base à partir de laquelle serait définie cette anticipation.

Dans le cas des matériels **non prévus par le texte initial**, sont concernés en particulier 5 hélicoptères de manœuvre EC725 Caracal, et une « *quinzaine de véhicules très fortement protégés* » (selon les termes du nouveau texte du rapport annexé), concrètement des blindés Aravis, destinés au génie en Afghanistan.

Les contrats concernés étant couverts par le secret industriel, il n'est pas possible de présenter les montants exacts. Les ordres de grandeur, indiqués par diverses sources publiques, sont les suivants.

**Les principales dépenses d'équipement prévues dans le cadre du plan de relance :
quelques ordres de grandeur indicatifs**

(en millions d'euros)

| | Coût unitaire indicatif | Nombre | Coût total indicatif |
|---|--------------------------------|---------------|-----------------------------|
| Anticipation de dépenses initialement prévues d'ici 2014 | | | |
| PVP | 0,15 | 242 | 35 |
| Rafale | 100 | 2 | 200 |
| Anticipation de dépenses initialement prévues postérieurement à 2014 | | | |
| BPC | 400 | 1 | 400 |
| VBCI | 4 | 58 | 232 |
| Nouvelles dépenses | | | |
| EC725 Caracal | 40 | 5 | 200 |
| Aravis | 1 | 15 | 15 |
| | | | ≈ 1.000* |

* Sur un total de 1.425 millions d'euros en 2009 et 2010 pour les dépenses d'équipement dans le cadre du plan de relance.

Source : commission des finances du Sénat, d'après des sources publiques

Le principal programme concerné par le plan de relance est donc celui du BPC (environ 400 millions d'euros). Ensuite viennent les programmes VBCI, Rafale et EC725 Caracal, pour un montant de l'ordre de 200 millions d'euros dans chaque cas.

**C. UNE AUGMENTATION NETTE DES CRÉDITS DE SEULEMENT
1,1 MILLIARD D'EUROS PAR RAPPORT AU TEXTE INITIAL**

Divers **amendements du Gouvernement au projet de loi de programmation militaire**, tendant en particulier à prendre en compte le plan de relance, ont été adoptés par la **commission de la défense de l'Assemblée nationale**.

Par rapport au texte initial, l'augmentation **nette** des crédits de paiement en résultant est de **1,07 milliard d'euros** sur la période 2009-2014. Elle provient de **deux évolutions en sens inverse** :

- la contribution de la mission « Plan de relance de l'économie » estimée on l'a vu à **1,71 milliard d'euros**, et désormais sous-évaluée du fait de l'évolution des perspectives d'inflation ;

- une diminution nette des crédits de paiement de la mission « Défense » de **0,64 milliard d'euros**, concentrée sur la période **2011-2014**, et qui résulte elle-même de **deux phénomènes** : une diminution de 0,98 milliard d'euros des dépenses d'équipement, pour prendre en compte le fait que le plan de relance consiste essentiellement en l'anticipation de certaines dépenses en début de loi de programmation ; et, sans lien avec le plan de relance, une augmentation des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 0,35 milliard d'euros (0,4 milliard d'euros sur la totalité de la période), correspondant à des réallocations de ressources internes à la mission « Défense ».

Les modifications apportées par le plan de relance de l'économie aux dépenses prévues par le texte initial du projet de loi de programmation militaire 2009-2014

(en milliards d'euros de 2008)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2009-2010 | 2011-2014 | 2009-2014 |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| Crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » (augmentation brute) | 0,97 | 0,74 | - | - | - | - | 1,71 | - | 1,71 |
| Crédits de la mission « Défense » | - | - | -0,10 | -0,13 | -0,17 | -0,24 | - | -0,64 | -0,64 |
| Montant net des augmentations de crédits | 0,97 | 0,74 | -0,10 | -0,13 | -0,17 | -0,24 | - | - | 1,07 |
| <i>Dont :</i> | | | | | | | | | |
| Equipements (plan de relance) | 0,96 | 0,70 | -0,17 | -0,23 | -0,25 | -0,33 | 1,66 | -0,98 | 0,68 |
| <i>dont :</i> | | | | | | | | | |
| <i>Etudes de défense hors dissuasion</i> | | | | 0,03* | | | 0,05 | 0,10 | 0,15 |
| <i>Grands programmes hors dissuasion</i> | | | | 0,09* | | | 0,18 | 0,37 | 0,55 |
| Autres (hors plan de relance) | 0,01 | 0,04 | 0,08 | 0,10 | 0,08 | 0,09 | 0,05 | 0,35 | 0,40 |

* Moyenne annuelle.

Source : calculs de la commission des finances, à partir de la version initiale de la loi de programmation militaire 2009-2014 et de celle adoptée par l'Assemblée nationale

D. DES RESSOURCES DÉSORMAIS SUPÉRIEURES DE 2,7 MILLIARDS D'EUROS EN 2009-2014 PAR RAPPORT À CE QUE PRÉVOIT LE LIVRE BLANC

Compte tenu du supplément initial précité de 1,66 milliard d'euros, le supplément total de crédits de paiement par rapport au *Livre blanc* est donc de **2,73 milliards d'euros** sur la période 2009-2014.

Cela n'empêche pas que le taux de croissance moyen en volume des ressources totales (0,4 %) soit légèrement inférieur au taux prévu par le texte initial (0,5 %). En effet, les dépenses de l'année 2014 seraient légèrement inférieures (de 0,24 milliard d'euros) à celles prévues par ce texte.

La mission « Défense » hors pensions (à périmètre 2008) : du Livre blanc à la loi de programmation militaire 2009-2014

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

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2009-2011 | 2009-2014 | 2009-2020 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Livre blanc (ressources totales) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Croissance en volume | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | | | |
| Ressources totales | 30,22 | 30,22 | 30,22 | 30,22 | 30,52 | 30,83 | 31,14 | 31,45 | 31,76 | 32,08 | 32,40 | 32,73 | 33,05 | 90,66 | 183,15 | 376,62 |
| Projet de loi de programmation militaire 2009-2014 (texte initial) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Crédits de paiement | 30,22 | 29,65 | 29,65 | 29,65 | 30,32 | 30,73 | 31,14 | | | | | | | 88,95 | 181,14 | |
| Ressources exceptionnelles | | 1,61 | 1,22 | 0,54 | 0,20 | 0,10 | 0,00 | | | | | | | 3,37 | 3,67 | |
| Ressources totales | 30,22 | 31,26 | 30,87 | 30,19 | 30,52 | 30,83 | 31,14 | | | | | | | 92,32 | 184,81 | |
| <i>Croissance en volume (en %)</i> | | 3,5 | -1,2 | -2,2 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | | | | | | | 0,0* | 0,5* | |
| Loi de programmation militaire 2009-2014 (projet modifié par l'Assemblée nationale pour prendre en compte le plan de relance) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Crédits de paiement | 30,22 | 29,65 | 29,65 | 29,55 | 30,19 | 30,56 | 30,90 | | | | | | | 88,85 | 180,50 | |
| Ressources exceptionnelles | | 1,61 | 1,22 | 0,54 | 0,20 | 0,10 | 0,00 | | | | | | | 3,37 | 3,67 | |
| Contribution de la mission « Plan de relance de l'économie » | | 0,97 | 0,74 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | | | | | | 1,71 | 1,71 | |
| Ressources totales | 30,22 | 32,23 | 31,61 | 30,09 | 30,39 | 30,66 | 30,90 | | | | | | | 93,93 | 185,88 | |
| <i>Croissance en volume (en %)</i> | | 6,7 | -1,9 | -4,8 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | | | | | | | -0,1* | 0,4* | |
| Ecart entre les deux versions du projet de loi de programmation militaire 2009-2014 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Crédits de paiement | | 0,00 | 0,00 | -0,10 | -0,13 | -0,17 | -0,24 | | | | | | | -0,10 | -0,64 | |
| Ressources exceptionnelles | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | | | | | | 0,0 | 0,0 | |
| Contribution de la mission « Plan de relance de l'économie » | | 0,97 | 0,74 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | | | | | | 1,71 | 1,71 | |
| Ressources totales | | 0,97 | 0,74 | -0,10 | -0,13 | -0,17 | -0,24 | | | | | | | 1,61 | 1,07 | |
| Ecart/Livre blanc | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ecart | | 2,01 | 1,39 | -0,13 | -0,13 | -0,17 | -0,24 | | | | | | | 3,27 | 2,73 | |

Les chiffres autres que ceux des cases en grisé sont des hypothèses ou sont calculés par les rapporteurs spéciaux. * Croissance moyenne.

Sources : textes mentionnés, calculs de la commission des finances