

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 8

DÉFENSE

Rapporteurs spéciaux : MM. Yves FRÉVILLE et François TRUCY

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

CHAPITRE PREMIER - LA MISSION « DÉFENSE »	7
I. LA STRUCTURATION DE LA MISSION EN QUATRE PROGRAMMES	7
II. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION, DES EFFECTIFS EN DIMINUTION	9
A. L' AUGMENTATION DE 2,5 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION « DÉFENSE »	9
1. <i>Un manque de lisibilité de la croissance et des transferts au niveau des programmes</i>	9
2. <i>L'évolution par titre de la mission « Défense »</i>	10
B. LES EMPLOIS ET LES CRÉDITS DU TITRE 2	11
1. <i>Un plafond d'emplois en diminution</i>	11
2. <i>Les mesures de gestion des personnels</i>	12
3. <i>Un effort accru pour la réserve</i>	13
4. <i>Les dépenses de pension au sein du titre 2</i>	13
III. ... INSCRITS DANS LA PERSPECTIVE PLURIANNUELLE DE LA LPM	15
A. LE RESPECT DES OBJECTIFS FINANCIERS FIXÉS PAR LA LPM	15
B. L'ÉTAT DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT PRÉVUES PAR LA LPM	16
1. <i>La nouvelle ventilation des crédits d'investissement</i>	16
2. <i>Les composantes de la dépense d'investissement</i>	18
C. UN DÉCALAGE « MAÎTRISÉ » ENTRE LES EFFECTIFS PRÉVUS PAR LA LPM ET LES EFFECTIFS RÉALISÉS	19
IV. DES INFLEXIONS NÉCESSAIRES	20
A. LA MISSION « DÉFENSE » EST DEVENUE LE BUDGET D'INVESTISSEMENT PRINCIPAL DE L'ÉTAT	20
1. <i>Des dépenses d'équipement à très long terme</i>	20
2. <i>... dont la gestion partagée nécessite des procédures d'arbitrage</i>	21
3. <i>... et suscitent des réflexions sur l'application de la LOLF</i>	22
B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE AU SEIN DE LA MISSION « DÉFENSE »	23
1. <i>Des indicateurs de performance encore perfectibles</i>	23
2. <i>La recherche de l'efficience</i>	24
C. UNE POLITIQUE D'EXTERNALISATION DYNAMIQUE QUI DOIT ÊTRE SOUTENUE	26
1. <i>L'anticipation des économies attendues</i>	26
2. <i>La neutralisation de « l'effet TVA »</i>	27
V. LES PRIORITÉS DE LA PRÉSENTE MISSION	28
A. AMÉLIORER LA BUDGÉTISATION DES OPEX ET DES OPINT	28
1. <i>360 millions d'euros prévus au titre des OPEX</i>	28
2. <i>Remédier à l'absence de dotation initiale au titre des OPINT</i>	30

B. CONFORTER L'EXÉCUTION DE LA LPM EN RÉDUISANT LES REPORTS DE CRÉDITS.....	31
C. DÉVELOPPER LA RECHERCHE ET LA TECHNOLOGIE DE DÉFENSE	32
D. SOUTENIR LA RESTRUCTURATION DES INDUSTRIES DE DÉFENSE.....	36
1. <i>La situation des industries de la défense</i>	37
2. <i>L'effort de recapitalisation des industries de défense françaises</i>	38
3. <i>L'exemple du domaine de la défense navale</i>	39
CHAPITRE II - LES PROGRAMMES DE LA MISSION « DÉFENSE »	41
I. LE PROGRAMME 146 « EQUIPEMENT DES FORCES »	41
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 146 : - 1,8 %.....	41
B. LES MODALITÉS DE GESTION DU PROGRAMME.....	42
C. DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE 35,4 MILLIARDS D'EUROS APRÈS 2007	43
1. <i>La justification au premier euro du présent programme</i>	43
2. <i>Au niveau des programmes d'équipement</i>	45
D. LE CAS PARTICULIER DU FINANCEMENT DES FREMM	47
E. LES PRINCIPALES COMMANDES ET LIVRAISONS PRÉVUES EN 2007	49
II. LE PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »	51
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 : + 1,03 %	51
B. LA GESTION DE CES CRÉDITS SELON LES RÈGLES DE LA LOLF	54
C. LE CAS PARTICULIER DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES.....	55
D. LES PERSPECTIVES DE MODERNISATION DU MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE.....	56
1. <i>Les efforts déjà engagés dans l'aéronautique et la marine</i>	56
2. <i>Les projets de l'armée de terre</i>	57
III. LE PROGRAMME 144 « ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »	57
A. L'AUGMENTATION DE 1,43 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT.....	57
B. LA RESPONSABILITÉ DE GESTION DU PRÉSENT PROGRAMME EST PLUS COMPLEXE QU'IL N'Y PARAÎT	59
C. UN INDICATEUR DE PERFORMANCE QUI DEVRAIT ÊTRE PLUS DYNAMIQUE	60
IV. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE »	61
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PRÉSENT PROGRAMME.....	61
B. VERS LA MUTUALISATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION	62
1. <i>Des systèmes d'information multiples</i>	62
2. <i>... qui doivent être mutualisés</i>	63

C. LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE CESSION IMMOBILIÈRE.....	63
1. La politique immobilière du ministère : + 5,45 %.....	63
2. Les cessions immobilières	64
D. LA POLITIQUE SOCIALE : UNE PRIORITÉ EN 2007.....	66
CONCLUSION	67
PRÉSENTATION DES AMENDEMENTS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	73
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	79
AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE LA DÉFENSE	81
EXAMEN EN COMMISSION	95
Liste des personnes auditionnées	105

CHAPITRE PREMIER

LA MISSION « DÉFENSE »

I. LA STRUCTURATION DE LA MISSION EN QUATRE PROGRAMMES

La mission « Défense » représente **13,54 % des crédits de paiement** de l'Etat, soit **36,285 milliards d'euros**, et **13,22 % de ses autorisations d'engagement**, soit **35,87 milliards d'euros**. Les autorisations d'emplois de la mission s'élèvent à **329.907 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit **14,37 % des ETPT de l'Etat**.

• La mission « Défense » est constituée des quatre programmes présentés dans le tableau suivant. La répartition par titre des crédits montre que l'essentiel des crédits de personnel, représentant la moitié des crédits de la présente mission, est regroupé au sein du programme 178 « Préparation et emploi des forces », alors que les dépenses d'investissement sont concentrées dans le programme 146 « Equipement des forces ».

Répartition des crédits par titre

(en millions d'euros)

	Titre 2		Titre 3		Titre 5		Titre 6		Totaux des CP	En % des crédits de la mission
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP		
P 144 "Environnement et prospective de la défense"	537,7	537,7	1 014,7	960,2	104,7	124,1	42,2	42,2	1 664,3	4,6
P 178 "Préparation et emploi des forces"	14 949,9	14 949,9	5 376,3	5 506,6	429,4	469,8	113,9	113,9	21 040,2	58,0
P 212 "Soutien de la politique de la défense"	1 728,3	1 728,3	489,5	431,6	883,7	1 005,8	15,8	2,3	3 168,1	8,7
P 146 " Equipement des forces"	878,3	878,3	1 620,2	787,2	7 682,9	8 746,9	-	-	10 412,4	28,7
totaux	18 094,3	18 094,3	8 500,7	7 685,6	9 100,7	10 346,7	171,8	158,4	36 285,0	100,0
En % des crédits de la mission	50,4	49,9	23,7	21,2	25,4	28,5	0,5	0,4	100,0	*

Source : bleu « défense »

• La définition des programmes de la mission « Défense » avait suscité de vifs débats. Vos rapporteurs spéciaux avaient noté que le maintien de la distinction pour les programmes majeurs entre l'équipement (programme 146) et le fonctionnement (programme 178) paraissait inéluctable.

La frontière entre le programme « Equipement des forces » et les autres programmes avait été difficile à préciser, mais n'a pas fait l'objet de modifications particulières entre 2006 et 2007. Les dépenses d'investissement de l'ancien titre V, au sens de l'ordonnance organique de 1959, sont restées imputées sur les programmes 144 pour les études amont (à l'exception de la recherche duale menée par le CNES¹ et le CEA² qui reste rattachée à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »), 178 pour l'entretien programmé du matériel (sauf pour les satellites du ressort du programme « Equipement des forces ») et du programme 212 pour les dépenses d'infrastructure (exception faite des équipements hautement spécifiques, telles les installations de l'Ile Longue).

• A l'intérieur de la mission « Défense », le schéma de déversement analytique des crédits entre les différents programmes de la mission « Défense » ne modifie pas fondamentalement ses grandes masses. La seule exception notable en la matière est constituée par le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » qui déverse ses crédits vers les autres programmes et vers d'autres missions.

Schéma de déversement analytique des crédits entre programmes

(Le tableau se lit par colonne : chaque déversement apparaît pour chaque programme en positif s'il bénéficie des crédits d'un autre programme et en négatif dans le cas contraire)

	Totaux	P 144	P 178	P 212	P 146
Crédits initiaux	36 285,0	1 664,3	21 040,2	3 168,1	10 412,4
P 144 « Environnement et prospective de la défense »	0	0	-4,6	-31,1	-93,6
P 178 « Préparation et emploi des forces »	0	4,6	0,0	-2567,7	0,0
P 212 « Soutien de la politique de la défense »	0	31,1	2567,7	0,0	0,0
P 146 « Equipement des forces »	0,0	93,6	0,0	-226,6	226,6
Autres missions	-229,5		-11,0	-218,5	
Crédits après ventilation	36055,6	1793,6	23592,3	124,3	10545,4

Source : bleu « défense »

La contribution de 2.567,7 millions d'euros, du programme 212 au programme 178, représente 11 % du total des crédits de ce dernier après répartition des fonctions soutien.

Les transferts de crédits hors mission « Défense » figurent dans l'avant dernière ligne du tableau précédent ; ils ont très nettement diminué après que les crédits d'infrastructure de la gendarmerie nationale ont été

¹ Centre national d'études spatiales.

² Commissariat à l'énergie atomique.

transférés du programme 212 à la mission « Sécurité ». Ils sont ainsi passés de 826,75 millions d'euros à 229,45 millions d'euros en 2007, au total.

Leur décomposition est la suivante :

*- 11 millions d'euros du programme 178 « Préparation et emploi des forces » vers le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ». La sous-action « Fonction pétrolière », qui correspond au service des essences des armées relève de l'état-major des armées est, à compter de l'exercice 2007, et en application d'une recommandation du comité interministériel d'audit des programmes, traitée en action de soutien. Ces crédits sont ventilés entre les trois actions de préparation de forces et l'action « Commandement, ressources humaines et logistiques » de la gendarmerie nationale au prorata de leurs volumes prévisionnels d'approvisionnement pétroliers sur stocks militaires ;

*- 218,45 millions d'euros du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » vers le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité », à hauteur de 190,34 millions d'euros, vers le programme « Liens entre la Nation et son armée », de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » à hauteur de 23,21 millions d'euros et enfin vers le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la même mission, à hauteur de 4,92 millions d'euros.

II. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION, DES EFFECTIFS EN DIMINUTION

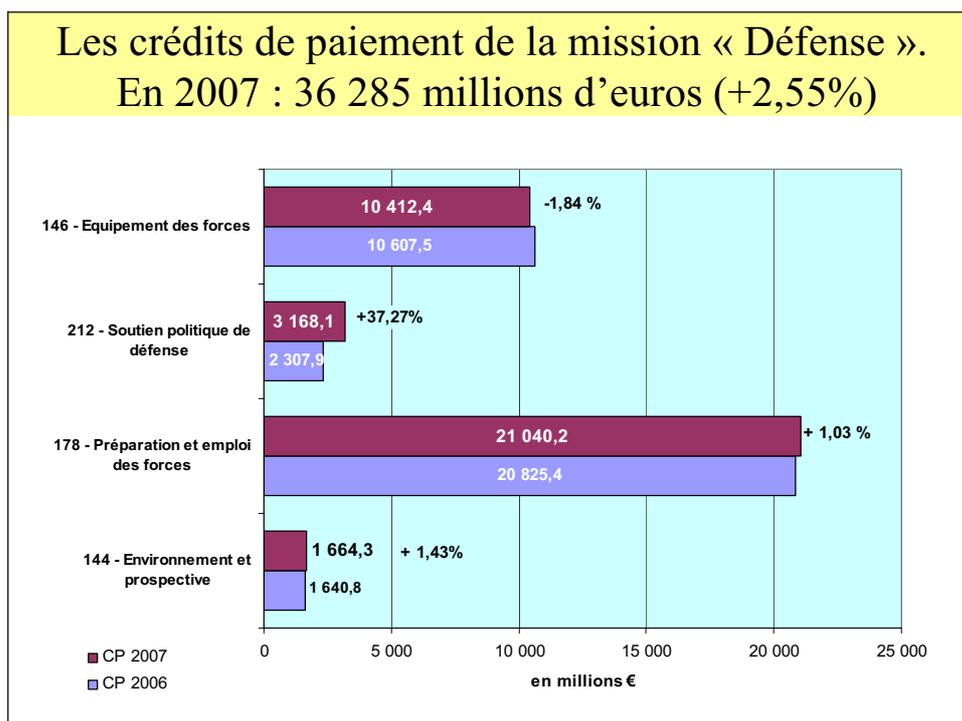
A. L'AUGMENTATION DE 2,5 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION « DÉFENSE »

Les crédits de la mission « Défense » augmentent de **2,55 %** entre 2006 et 2007.

Cette évolution est d'autant plus remarquable que, pour la première fois depuis des années, la norme de croissance du budget général de l'Etat est plus sévère que la règle « zéro volume », c'est-à-dire que les dépenses de l'Etat augmenteront à un rythme inférieur à celui de l'inflation. En effet, en 2007, les dépenses de l'Etat seront réduites de 1,1 % en volume.

1. Un manque de lisibilité de la croissance et des transferts au niveau des programmes

Au niveau des programmes, l'évolution différenciée de la progression tient en majeure partie à des **évolutions de périmètre des programmes qui la composent**. Or, ces **transferts de crédits** internes à la mission **ne sont pas retracés dans le « bleu »**.



Ainsi, le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » connaît-il une progression de 37,27 % de ses crédits de paiement, soit une augmentation de 860 millions d'euros, dont **832 millions d'euros sur les crédits du titre 2**. Ils correspondent à la contribution du ministère de la défense au Fonds spécial de pension des ouvriers de l'Etat qui était auparavant ventilés entre tous les programmes de la présente mission.

Ce manque de lisibilité des documents budgétaires se retrouve également au niveau des **opérateurs**. Alors même que le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) est « opérateur » du programme 212, il n'est pas possible, à la lecture du « bleu », de connaître le montant exact des crédits qui lui sont transférés au titre de la mission « Défense ».

2. L'évolution par titre de la mission « Défense »

Evolution des crédits de la mission défense de 2006 à 2007

(en millions d'euros)

N°	Intitulé	PLF 2006		LFI 2007		Evolution en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	Dépenses de personnel	17 779,7	17 779,7	18 094,3	18 094,3	1,8	1,8
Titre 3	Dépenses de fonctionnement	7 783,8	6 907,0	8 502,7	7 685,6	9,2	11,3
Titre 5	Dépenses d'investissement	10 457,1	10 483,5	9 100,7	10 346,7	-13,0	-1,3
Titre 6	Dépenses d'intervention	211,8	211,6	171,9	158,4	-18,8	-25,1
TOTAL		36 232,26	35 381,68	35 869,54	36 285,04	-1	-2,55

Les dépenses de **personnel** augmentent de **1,77 %** entre 2006 et 2007 pour s'établir à **18,09 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces dépenses feront l'objet d'un développement particulier (cf. *infra*).

Les dépenses de **fonctionnement** du titre 3 progressent de **9,24 %** en autorisations d'engagement et de **11,27 %** en crédits de paiement, soit 7,68 milliards d'euros. Cette augmentation recouvre des évolutions contrastées :

- les dépenses d'**alimentation** des forces armées diminuent de **1,1 %** et s'établissent à **224,44 millions d'euros** ;

- les dépenses de **carburant** progressent de **14,50 %** entre 2006 et 2007. Elles s'élèvent à **364,77 millions d'euros**. Le ministère de la défense aura, malgré la progression de ces crédits et la baisse récente du prix du baril, sans doute des difficultés à faire face à la hausse des coûts du pétrole ;

- l'**entretien programmé du matériel** est une priorité de la présente mission, ses crédits augmentent de **15,20 %**, atteignant **2.948 millions d'euros** en 2007. Cette évolution est plus élevée pour les crédits de maintien en condition opérationnelle de la marine qui progressent de **19,5 %**, afin de financer les indisponibilités périodiques pour entretien et réparation (IPER) de trois bâtiments à propulsion nucléaire simultanément : **le porte-avions Charles-de-Gaulle, le SNLE le Téméraire et le SNA Saphir**.

L'augmentation des crédits de MCO est de plus nécessaire, dans **l'attente des livraisons de matériels neufs**, pour faire face aux coûts croissants d'entretien de matériel vieillissant et sur-utilisé en OPEX pour certains éléments du parc d'équipement militaire.

Entre 2006 et 2007, les dépenses d'**investissement** diminuent de **12,97 %** en autorisations d'engagement, pour s'établir à **9,1 milliards d'euros**. Les crédits de paiement diminuent, pour leur part, de **1,30 %**, et atteignent **10,35 milliards d'euros**. Cette évolution différenciée des autorisations d'engagement et des crédits de paiement correspond logiquement à l'avancement dans la période de programmation actuelle pour les années 2003 à 2008 et au rapprochement de son terme. De plus, les crédits inscrits pour 2007 ne prennent pas en compte **les reports de crédits** de paiement qui seront supérieurs à 3 %, aux termes de l'article 39¹ du projet de loi de finances pour 2007.

B. LES EMPLOIS ET LES CRÉDITS DU TITRE 2

1. Un plafond d'emplois en diminution

Le plafond d'emplois du ministère de la défense est réduit, passant de **440.329** équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2006, à **436.994** ETPT en

¹ Article relatif à la majoration des plafonds de reports de crédits de paiement.

2007. La diminution nette est de **3.335** ETPT pour la seule mission « Défense » (4.410 ETPT pour l'ensemble du ministère), soit **0,76 %** du total des effectifs.

Cet effort de rationalisation des dépenses de personnel est très important. Les postes supprimés correspondent :

- à hauteur de 22,4 % du total, à des économies de personnels réalisées grâce à la **mutualisation** de services, et à des **opérations d'externalisation** ;

- et pour les 77,6 % restant, à la suppression de **postes vacants ou non réalisés (2.588** postes vacants ont été supprimés).

Il est important de noter que les chefs d'état-major, entendus par vos rapporteurs spéciaux dans le cadre de la préparation de la discussion budgétaire, estiment tous pouvoir **remplir leur contrat opérationnel**. La suppression des postes non pourvus impose une gestion des personnels en **flux tendus, mais elle ne nuit pas à l'accomplissement des missions assignées aux forces militaires**.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit la création de 1.012 emplois au titre de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (LPM) et de la loi d'orientation et de programmation de sécurité intérieure (LOPSI) pour l'ensemble du périmètre du ministère de la défense. Au titre de la mission « Défense », **47 emplois** seront **créés** au profit du service de santé des armées et **15 emplois** au profit de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

2. Les mesures de gestion des personnels

Les principales mesures relatives à la gestion des personnels en 2007 sont les suivantes :

- **renforcement de l'attractivité du métier militaire**. Dans la continuité des mesures prises au titre du fonds de consolidation de la professionnalisation et du plan d'amélioration de la condition militaire, **48 millions d'euros** de mesures supplémentaires seront prévus en 2007 ;

- **reconnaissance des qualifications du personnel civil**. Les crédits destinés au plan de reconnaissance professionnelle du personnel civil restent stables par rapport à 2006 et s'élèvent à **15,13 millions d'euros**. Ce sont 12,26 millions d'euros qui seront consacrés à la prise en compte de la performance et de la manière de servir dans la revalorisation des régimes indemnitaires des corps de fonctionnaires ;

- développement de la **rémunération liée à la performance et au mérite**. Expérimentée dès 1997, et étendue aux 19 directeurs d'administration centrale ou assimilés du ministère de la défense en 2006, elle concernera également la revalorisation de l'indemnité de fonction et de résultats pour le

personnel civil (600 cadres du ministère seront concernés par cette mesure d'un montant de **0,64 million d'euros** en 2007, stable par rapport à 2006).

L'action sociale du ministère sera traitée dans le cadre de l'examen des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ».

3. Un effort accru pour la réserve

Les effectifs et les crédits de rémunérations et charges sociales (RCS) alloués à la réserve continuent d'augmenter en 2007. Une **dotation nouvelle de 15 millions d'euros** portera les RCS à **123,1 millions d'euros** en 2007 (contre 110 millions d'euros en 2006), permettant de poursuivre la montée en puissance de la réserve militaire. Les **réservistes**, au nombre de 55.910 fin 2006, devraient atteindre **62.220** en 2007, pour un effectif cible de 94.150 prévu en 2012.

Les **crédits d'activité** de la réserve seront portés à **31 millions d'euros en 2007**, soit une augmentation de **4 millions d'euros** par rapport à l'année dernière.

Précisons que l'adoption de la loi n° 2006-449 du 18 avril 2006, modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, a favorisé un **usage plus souple** de la réserve grâce à l'augmentation des durées de service, l'abaissement du préavis de droit commun vis-à-vis de l'employeur, la création d'une clause de réactivité et l'encouragement aux formations à vocation militaire et civile.

De même, la loi de finances rectificative de décembre 2005¹, créant un crédit d'impôt pour les employeurs autorisant leurs salariés à participer aux activités de la réserve, a permis de **renforcer l'efficacité des réservistes**².

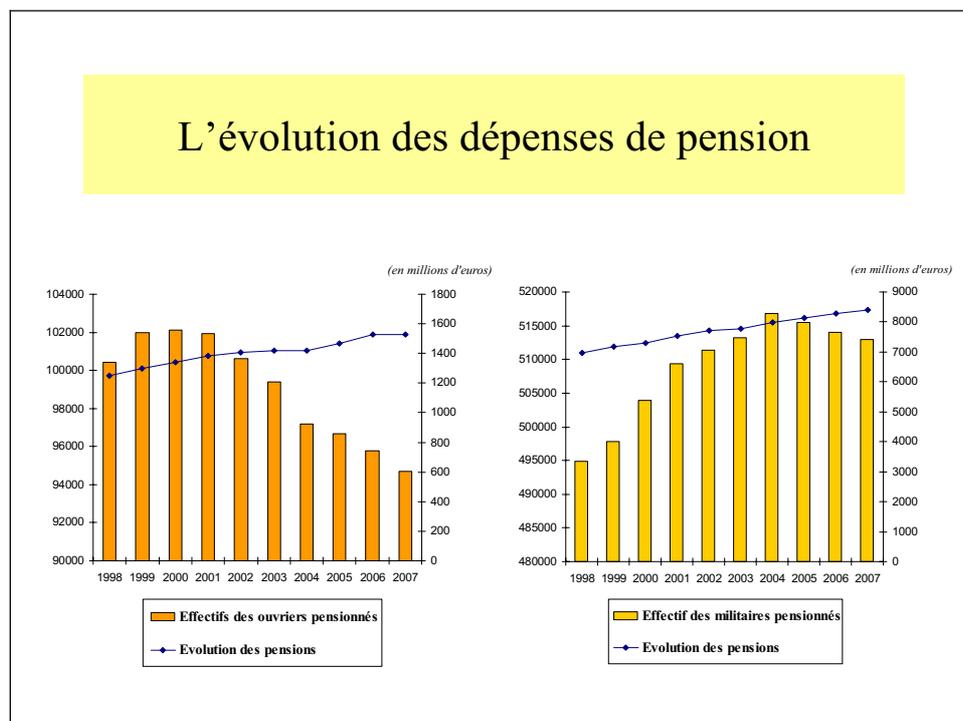
4. Les dépenses de pension au sein du titre 2

Les données qui ont été transmises à vos rapporteurs spéciaux correspondent « au périmètre ministère », c'est-à-dire qu'elles incluent le montant des pensions et les effectifs des missions « Défense », « Sécurité » (pour la part qui concerne le ministère de la défense) et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ». Le montant des cotisations de pensions affectées à la seule mission « Défense » s'élève à **6,429 milliards d'euros**, en « périmètre ministère », le montant des pensions atteint **10,363 milliards d'euros**. Ces cotisations de pensions correspondent aux cotisations-retraite salariales et patronales.

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

² Le crédit d'impôt, plafonné à 30.000 euros par entreprise, est égal à 25 % de la différence entre le montant du salaire brut journalier du réserviste (dans la limite de 200 euros) versé par l'employeur lors des périodes de réserve effectuées hors congés, et la rémunération brute journalière perçue au titre de ces périodes de réserve. Le dispositif fiscal devrait avoir un coût de 1 million d'euros en 2006 et 2 millions d'euros en 2007.

Les graphiques suivants présentent l'évolution, en « périmètre ministère de la défense », des effectifs des pensionnés et du montant des pensions.



Le nombre de **pensionnés militaires** (ayants-droit et ayants-cause) a progressé, de 1998 à 2005, de 4,2 %, puis a **diminué de 0,5 %** pour s'établir à 513.000 pensionnés en 2007. Le montant des **pensions versées** a continué de **progresser** entre 2005 et 2007, de 3,1 % en euros courants et 0,08 % en euros constants, pour s'établir à **8,4 milliards d'euros courants en 2007**.

Le nombre de **pensionnés ouvriers de l'Etat**, soit **94.700 personnes**, a **diminué de 5,7 %** depuis 1998. Le montant global de leurs pensions atteint **1,5 milliard d'euros** (courants), soit une progression de **22,2 %** depuis 1998 (et une augmentation limitée à 7,3 % en euros constants sur la même période).

Vos rapporteurs spéciaux soulignaient dès l'année dernière que le rapport entre militaires actifs et militaires pensionnés était assez défavorable, s'établissant à **0,8 actif** pour un militaire pensionné en 2007, et **0,7 actif en 2010**. Le rapport démographique pour les personnels civils se dégrade également, soit **1,6 actif** pour un fonctionnaire pensionné en 2007 et **1,3 actif en 2010**. En conséquence, les taux de « contribution employeur » de l'Etat au compte d'affectation spéciale « Pensions » ont augmenté, passant de 49,9 % en 2006 à **50,74 %** en 2007 au titre des personnels civils, et 100 % en 2006 à **101,05 %** en 2007 au titre des personnels militaires.

III. ... INSCRITS DANS LA PERSPECTIVE PLURIANNUELLE DE LA LPM

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que le ministère de la défense ait remis, le 27 septembre dernier, le rapport d'exécution 2006 de la loi de programmation militaire 2003-2008 au Parlement. Ils souhaitent en souligner la très grande qualité.

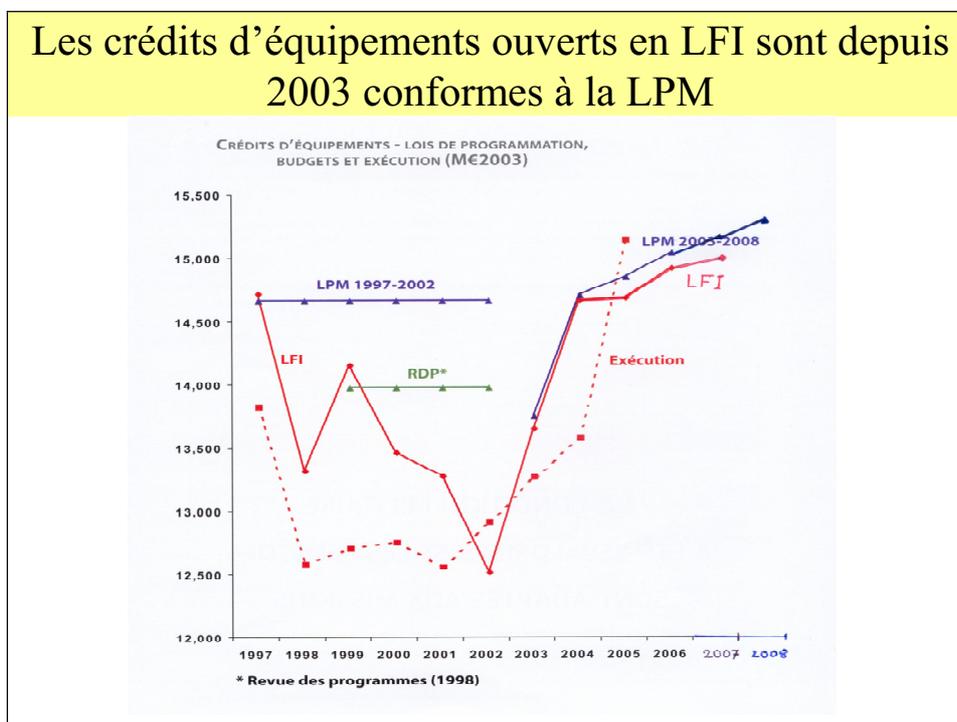
A. LE RESPECT DES OBJECTIFS FINANCIERS FIXÉS PAR LA LPM

La LPM pour les années 2003 à 2008, dans un contexte budgétaire contraint, prévoyait un **accroissement sensible des dépenses d'équipement**. Trois priorités, la restauration de la disponibilité des matériels, la modernisation des équipements et la consolidation de la professionnalisation devaient bénéficier d'une progression des dépenses de **1 milliard d'euros en 2003 et en 2004, puis d'une augmentation en volume de 0,8 % par an**.

Sur les quatre premières années de programmation, les crédits ouverts en lois de finances initiales ont respecté les annuités prévues par la LPM.

Ce sera encore le cas, pour la **cinquième année consécutive**, en 2007, soit **15,74 milliards d'euros** ouverts pour **15,88 milliards d'euros** prévus par la LPM.

Les crédits d'équipements ouverts en LFI sont depuis 2003 conformes à la LPM



L'écart entre les objectifs fixés par la LPM et les crédits ouverts en lois de finances initiales, soit **270 millions d'euros de 2003 à 2006**, correspond à des changements de **périmètre** pour l'essentiel.

On est loin de l'écart de **13 milliards d'euros constaté**, pour la période 1997-2002, entre les crédits programmés par la LPM, puis corrigés par la revue des programmes de 1998, et les crédits consommés. L'écart cumulé correspondait alors à une année complète de programmation des dépenses d'équipement.

Entre 1997 et 2002, malgré les nombreuses annulations de crédits dont a souffert le ministère de la défense, près de 7 % des crédits ouverts n'ont pas été consommés. Les reports de crédits de la LPM pour les années 1997 à 2002 atteignaient ainsi **0,8 milliard d'euros en 2003**.

L'exécution de la loi de programmation militaire entre 2003 et 2006 a continué à souffrir, certaines années, de **l'insuffisance de budgétisation** des crédits destinés au financement des opérations extérieures (OPEX). Le financement de ces dépenses se faisait par avance de trésorerie, puis ouverture de crédits par décret d'avance, gagés par des annulations de crédits à due concurrence, sur le titre V (au sens de l'ordonnance organique de 1959). La réouverture des crédits d'investissement en loi de finances rectificative ne permettait pas au ministère de consommer des crédits rendus disponibles trop tardivement.

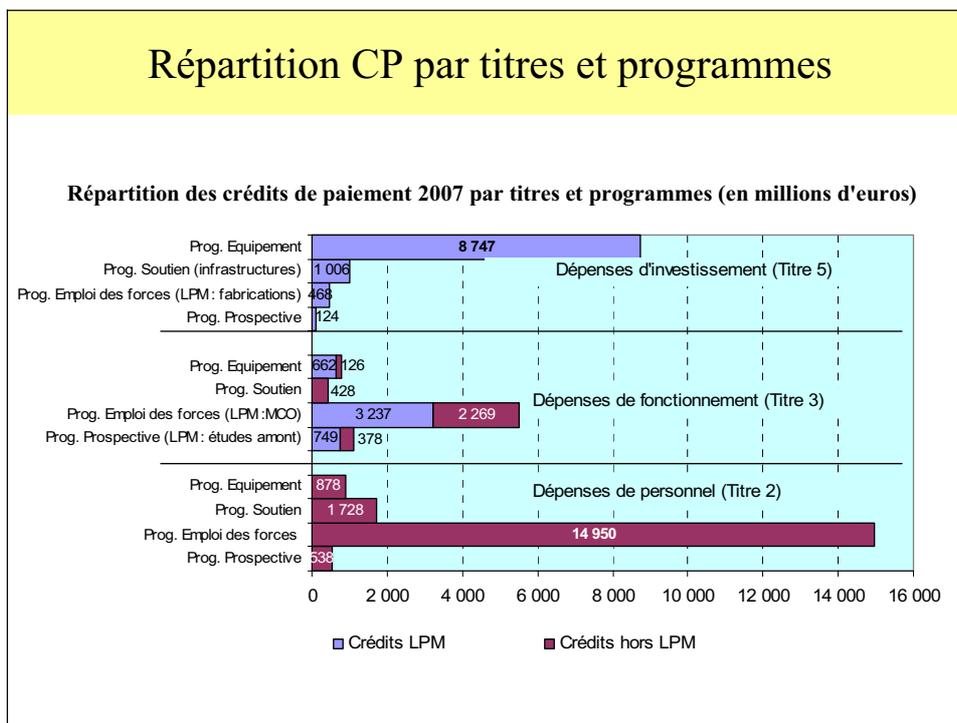
En **2004**, les reports de crédits s'élevaient ainsi à **2,8 milliards d'euros** (dont 0,8 milliard d'euros au titre de la LPM précédente). La résorption progressive de ces reports de crédits a exigé deux séries de mesures. D'abord en gestion 2005, le ministère de la défense a été autorisé à dépasser la norme annuelle de dépense, fixée par le Parlement, et à consommer un montant de crédits supérieur à celui ouvert par la loi de finances initiale. En second lieu, 600 millions d'euros de reports de crédits de la précédente loi de programmation ont été annulés en 2005. Il en sera de même à hauteur probablement de 184 millions d'euros en 2006.

L'effort de résorption de « la bosse des reports » de crédits s'est donc poursuivi en 2006. Le reliquat de reports de crédits devrait s'élever à **1,2 milliard d'euros à la fin de l'année 2006, soit 1 % des crédits de la LPM. Il devrait être intégralement consommé en 2007.**

B. L'ÉTAT DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT PRÉVUES PAR LA LPM

1. La nouvelle ventilation des crédits d'investissement

Le graphique suivant met en évidence la **ventilation** des crédits composant « **l'agrégat LPM d'investissement** » défini suivant la nomenclature antérieure à la LOLF. La mise en oeuvre de la LOLF a conduit à leur **répartition**, entre programmes différents, mais aussi entre **titres différents**.



Le **titre 3** (dépenses de fonctionnement) comprend désormais des crédits entrant dans **l'ancien agrégat équipement de la LPM** : ainsi en est-il des **études-amont** et des crédits destinés au **maintien en condition opérationnelle des équipements**. Au total, ce sont **4,648 milliards d'euros** de l'ancien agrégat LPM qui sont inscrits au titre 3 des différents programmes de la mission « Défense ».

Le **titre 5** actuel (au sens de la LOLF), correspondant aux dépenses d'investissement de la mission « Défense », ne comprend qu'environ les deux tiers des crédits issus du périmètre d'application de l'agrégat LPM.

Vos rapporteurs spéciaux notent qu'il est extrêmement **difficile**, faute de document de synthèse, de **suivre précisément l'application de la LPM**, dans sa partie investissement, depuis l'entrée en vigueur de la réforme budgétaire.

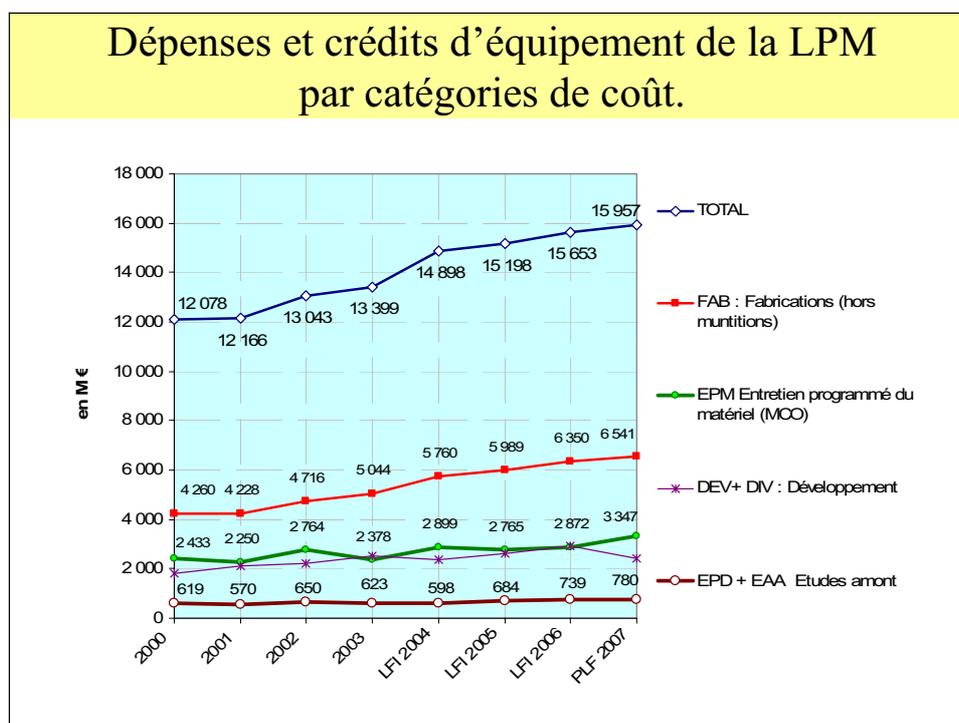
Il convient ensuite de préciser que la mise en oeuvre de la LOLF a contribué à « l'éclatement » de cet « **agrégat LPM** » **entre trois programmes de la mission « Défense »** :

- les crédits destinés aux études-amont sont inscrits au programme 144 « Environnement et prospective de la défense » ;
- les crédits alloués au MCO font partie du programme 178 « Préparation et emploi des forces » ;
- enfin, les crédits destinés aux constructions neuves constituent le programme 146 « Equipement des forces ».

Ces crédits sont ainsi « **sanctuarisés** » dans des programmes différents, la **fongibilité** ne peut plus s'exercer entre les différentes composantes de l'équipement militaire, ce qui est particulièrement favorable au MCO et aux études-amont qui faisaient souvent l'objet d'arbitrages défavorables au profit des crédits de fabrication, mais pose, en sens inverse, des problèmes de gestion au sein de la DGA.

2. Les composantes de la dépense d'investissement

Depuis 2000, les crédits consacrés à l'équipement militaire ont nettement augmenté. Leur progression en euros courants est de **32 %** entre 2000 et 2007, et de **19,1 %** entre 2003 et 2007 depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle LPM. Cette évolution est présentée dans le graphique suivant.



Les différentes composantes de la dépense d'équipement (selon la définition fixée par la LPM) ont augmenté dans les proportions suivantes :

- **26,01 %** pour les crédits consacrés aux **études-amont**. Un effort sensible de rattrapage est entrepris sur ce poste depuis 2004. Ces crédits s'établissent à **638 millions d'euros** en 2007 ;

- **37,57 %** pour les crédits alloués à l'**entretien programmé du matériel** ou maintien en condition opérationnelle. Ce type de dépenses avait été sacrifié jusqu'en 2002 au prix d'une indisponibilité préoccupante de nombreux matériels. Les crédits d'entretien programmé du matériel atteignent **3.347 millions d'euros** en 2007 ;

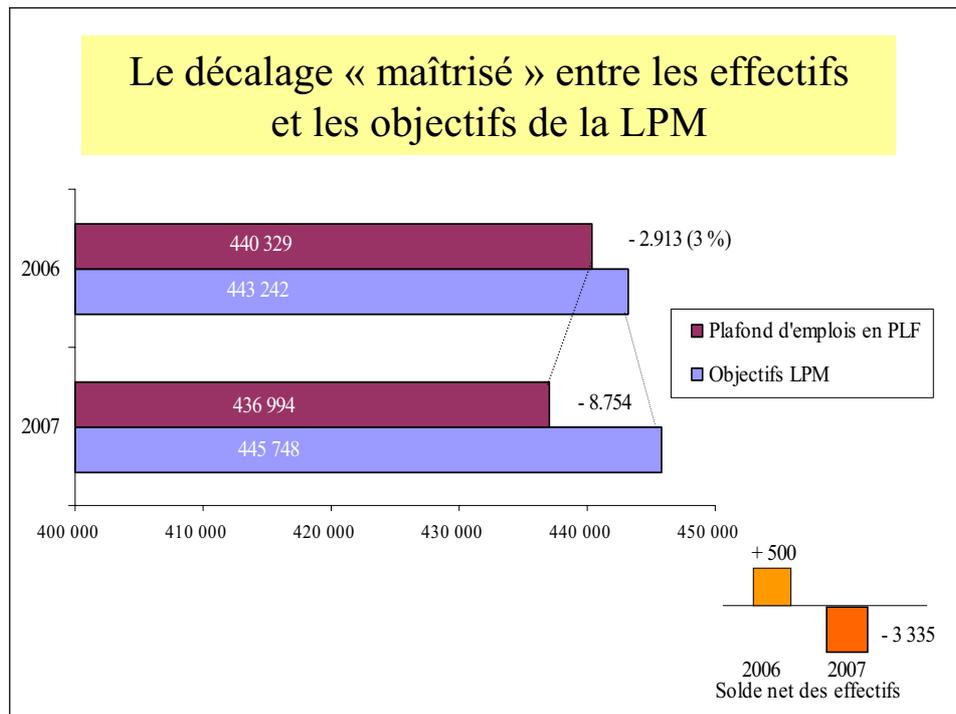
- et **53,54 %** pour les crédits destinés aux dépenses de fabrication (hors munitions), c'est-à-dire aux **constructions neuves**, soit **6.541 millions d'euros** en 2007.

Cet effort financier était indispensable afin de permettre aux forces armées de remplir leur contrat opérationnel et de respecter les taux d'activité définis par la LPM, conformément au modèle « Armées 2015 ».

Les composantes de la dépense d'équipement sont étroitement liées. La phase actuelle est caractérisée par une **importante montée en puissance des dépenses de fabrication**. Dans l'attente du renouvellement de leurs équipements, les armées doivent faire face à la **progression accélérée des dépenses d'entretien programmé du matériel** afin de maintenir un taux de disponibilité satisfaisant pour des matériels vieillissants, tels que l'AMX 10P dans l'attente des premières livraisons de VBCI en 2008. De la même façon, la nécessité de fournir des armements performants aux armées rend nécessaire un **effort suffisant et maintenu dans le temps de recherche et développement**.

C. UN DÉCALAGE « MAÎTRISÉ » ENTRE LES EFFECTIFS PRÉVUS PAR LA LPM ET LES EFFECTIFS RÉALISÉS

En ce domaine, la défense doit se conformer au modèle « Armées 2015 » qui a servi de base de construction à la LPM précédente pour les années 1997 à 2002 et à la LPM en cours d'exécution pour les années 2003 à 2008. Ce modèle détermine le nombre d'hommes « projetable » par armée. Le graphique suivant présente les objectifs, en termes d'effectifs, fixés par la LPM, ainsi que les effectifs réalisés au sein de la mission « Défense ».



Un certain **décalage** avec les objectifs fixés par la LPM est perceptible depuis 2006. Il s'élevait alors à **3 %** des effectifs prévus par la LPM, soit une différence de **2.913 personnes**. En 2007, cet écart se creuse. Encore faut-il tenir compte, d'une part, des **changements de périmètre** induits par la réforme budgétaire et, d'autre part, de **l'adaptation des objectifs de la LPM à la variation annuelle du référentiel (VAR)** décidée par le Conseil de défense chaque année.

Rappelons que la VAR tire les conséquences de l'évolution des besoins capacitaires en fonction du niveau de menace estimé, et des arbitrages budgétaires nécessaires en période budgétaire contrainte.

Comme cela a déjà été précisé, la participation du ministère de la défense à l'effort de réduction des personnels employés par l'Etat est le fruit d'une politique dynamique de gestion des ETPT qui n'obère pas la capacité de l'armée à remplir la mission qui lui est assignée par la LPM.

Le ministère de la défense avait préparé la réforme budgétaire et avait anticipé le passage de la gestion en effectif à la **gestion en masse salariale**, d'un point de vue comptable. D'un point de vue militaire, c'est une **réflexion capacitaire** qui détermine les besoins, et l'inscription volontariste du ministère dans une **stratégie de réforme ministérielle active** lui a permis de réduire ses effectifs en préservant sa capacité à remplir les missions de défense du territoire et de projection en OPEX qui sont les siennes.

IV. DES INFLEXIONS NÉCESSAIRES

A. LA MISSION « DÉFENSE » EST DEVENUE LE BUDGET D'INVESTISSEMENT PRINCIPAL DE L'ETAT

1. Des dépenses d'équipement à très long terme

La mission « Défense » est le **troisième poste de dépense de l'Etat**¹, avec 36,285 milliards d'euros en crédits de paiement (pensions incluses), dont 10,346 milliards d'euros inscrits au titre 5 (dépenses d'investissement), soit 28,5 % des crédits de paiement de la présente mission, et **78,4 % des crédits de paiement du titre 5 du budget général de l'Etat** pour 2007 (bien que la notion d'investissement retenue par la LOLF est plus restrictive que celle utilisée antérieurement, et que **4,6 milliards d'euros** ont ainsi été exclus des dépenses d'investissement).

De plus, les dépenses d'investissement de la mission « Défense » concernent des équipements à **très longue durée de maturation** (de la conception à la mise en service), puis à durée de vie pouvant être prolongée

¹ Le premier poste de dépenses est la mission « Enseignement scolaire », avec 59,56 milliards d'euros de crédits de paiement, le second poste est la mission « Engagements financiers de l'Etat », avec 40,86 milliards d'euros en crédits de paiement.

au-delà de 30 ans, et dont l'obsolescence et l'usure nécessitent d'importants investissements de remise à niveau (implantation de nouveaux systèmes d'armes sur une plate-forme existante) et posant, enfin, des problèmes de démantèlement longs, complexes et coûteux en fin de vie, en particulier pour les équipements à composante nucléaire, tels les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE). La vie d'un équipement militaire peut donc s'étaler sur un demi-siècle ! De plus, cette durée peut être allongée en cas de difficultés budgétaires par un étalement temporel des programmes, générateur de coûts mal évalués (coût des intérêts intercalaires, pertes d'économies d'échelle, etc.).

2. ... dont la gestion partagée nécessite des procédures d'arbitrage

Les différentes composantes de la dépense d'investissement ont été réparties entre plusieurs programmes et plusieurs titres. C'est ainsi que **les dépenses de construction des équipements militaires (programme 146) ont été clairement séparées des dépenses d'infrastructure**. A quelques aménagements près, concernant l'accueil, le stockage ou la conservation de matériels nucléaires, les dépenses d'infrastructures ont été inscrites au programme 212 « Soutien de la politique de la défense » et sont placées sous l'autorité unique de gestion du responsable de ce programme, le **secrétaire général pour l'administration (SGA)** alors qu'elles relevaient auparavant de chaque armée

L'unification de la politique immobilière du ministère en la matière vise à donner une **vision précise** de l'emploi des infrastructures, à faire **évoluer les intervenants** du secteur, notamment les services de chaque armée, à **améliorer** la connaissance du patrimoine, la **qualité de l'entretien** et le dynamisme de la gestion du parc.

En 2006, la connaissance des besoins réels était encore perfectible, ce qui a suscité la prudence des chefs d'état-major, mais la souplesse interne de gestion s'est révélée plus grande que lorsqu'ils étaient eux-mêmes gouverneurs de crédits. Le bilan d'exécution s'est amélioré et le nouveau système de fongibilité, mis en place par la LOLF, a permis de déplacer en cours d'exécution **225 millions d'euros en autorisations d'engagement et 115 millions d'euros en crédits de paiement** entre les différentes armées, afin de les utiliser en meilleure adéquation avec les besoins.

Toutefois, selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, la corrélation entre la réalisation d'un programme d'armement et le besoin d'infrastructures associé reste à améliorer (par exemple, les hangars du char Leclerc). La création d'un **comité de coordination de la fonction immobilière** rassemblant les services du SGA et les états-majors a pour ce faire été mis en place. C'est dans ce cadre que le **chef d'état-major des armées (CEMA)** présente ses priorités au SGA.

D'une manière générale, la scission des différentes composantes de l'investissement entre plusieurs programmes de la mission « Défense » consacre la **primauté du CEMA** sur les chefs d'état-major des trois armées et, plus largement, la primauté de l'opérationnel dans l'organisation des armées.

Le CEMA est responsable du programme 178, coresponsable avec le délégué général pour l'armement (DGA) du programme 146, et il est associé à la définition des priorités, au sein des actions qui le concernent, des programmes 212 et 144. Il dispose donc d'une **vision globale des décisions d'investissement** Il est susceptible de proposer, en cours de gestion, des arbitrages entre programmes dans le cadre des instances de copilotage du programme 146. Vos rapporteurs spéciaux ont constaté que de grands progrès ont été réalisés en ce domaine en matière de prise de décision et de contrôle de gestion. Les **instances de copilotage** du programme « équipement des forces » sont les suivantes :

- le **comité de direction du programme 146** réunit trimestriellement le CEMA et le DGA. L'approche capacitaire et l'approche de gestion des programmes sont alors confrontées pour rendre les arbitrages nécessaires entre les grands programmes d'armement ;

- le **comité de pilotage, co-présidé par un représentant du CEMA et un représentant du DGA** se réunit tous les mois en présence des responsables de BOP pour assurer la gestion courante de la mise en œuvre du programme 146. et les arbitrages financiers entre BOP

Du fait de la montée en puissance du rôle de ces deux comités, le **conseil des systèmes de forces** s'est recentré sur l'appréciation des problèmes capacitaires et non sur la conduite même du programme.

De façon générale, vos rapporteurs spéciaux ont constaté que la gestion des crédits d'équipement était rendue complexe par la confusion entre les anciennes et les nouvelles procédures financières. La coexistence entre la LPM (obéissant aux anciennes règles) et la LOLF complique aussi bien la tâche des gestionnaires que le contrôle parlementaire

3. ... et suscitent des réflexions sur l'application de la LOLF

La LOLF a été construite dans le respect, voire le renforcement, du principe de l'**annualité budgétaire**. En particulier, l'autorisation d'engagement n'est plus accompagnée à la différence de l'ancienne autorisation de programme d'un échéancier indicatif des parlements : seuls les crédits de paiement de l'année sont connus. On ne dispose donc plus des **échéanciers** de paiement attachés à chaque programme d'armement, qui permettaient d'avoir une vision de moyen terme de l'évolution des dépenses d'investissement.

De plus, l'autorisation d'engagement, comme d'ailleurs l'ancienne autorisation de programme, n'est votée que par « tranche ». C'est ainsi que le

présent projet de loi de finances ne concerne qu'une tranche de 700 millions d'euros¹ du deuxième porte-avions (PA2). Enfin, vos rapporteurs spéciaux déplorent vivement que le document budgétaire sur la justification au premier euro de la mission « Défense », présenté en annexe du projet de loi de finances, ne contienne **aucune information synthétique pour l'ensemble des sous-actions du programme « Equipement des forces »**.

Une réflexion doit donc être engagée sans tarder sur les modalités d'application du **principe d'annualité** budgétaire aux équipements de la mission « Défense », qui ne paraît pas totalement adapté aux réalités économiques et financières de l'investissement. De plus, il est nécessaire de réfléchir à l'adéquation de ce principe avec la LPM. La programmation d'annuités budgétaires a permis de donner toutes les garanties d'exécution du modèle « Armées 2015 », toutefois, elle a privé le gouvernement de la souplesse nécessaire à l'adaptation aux cycles économiques. Il convient d'améliorer l'information du Parlement. Cette nécessité se fait d'autant plus sentir que l'horizon de lisibilité de la programmation pluriannuelle menée dans le cadre de la LPM se restreint au fur et à mesure que l'on se rapproche de son terme (2008).

Dans cette attente, face au caractère très incomplet des documents budgétaires, et sans qu'il ne soit question, en aucune façon, de mettre en cause le grand souci de transparence du ministère de la défense à l'égard du Parlement, vos rapporteurs spéciaux vous proposent de **formaliser les modalités d'information du Parlement sur le coût des grands programmes d'armement**. Ils vous présenteront un amendement en ce sens (cf. *infra*).

B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE AU SEIN DE LA MISSION « DÉFENSE »

1. Des indicateurs de performance encore perfectibles

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que l'examen de la performance des armées, à travers l'évolution des indicateurs, n'a de sens qu'en terme de comparaison entre les réalisations et les prévisions, **dans la loi de règlement**. Ils se borneront donc en ce domaine à quelques remarques particulières.

Vos rapporteurs spéciaux avaient noté dès l'année dernière la difficulté à évaluer les performances économiques et financières de la mission « Défense ». Ils considèrent que l'évaluation de la performance des armées présente une **double dimension**, l'une de **nature économique et financière voulue par la LOLF**, l'autre de **nature plus militaire**. Sans référence à des indicateurs d'activité, d'un type plus « militaro militaire », il est difficile de lire les objectifs et indicateurs de performance qui sont retenus dans le projet annuel de performances.

¹ Cf. sous-action 03-45 du programme 146 « Equipement des forces ».

Par exemple, le **taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO) des équipements de l'armée de terre, fixé à 80 %**, a-t-il un sens en tant que tel ? Cet objectif a été fixé dans l'immédiat après guerre froide, sans référence possible. Est-il raisonnable, d'un point de vue militaire et d'un point de vue financier ? Permet-il de mesurer la performance des armées ? Vos rapporteurs spéciaux estiment que, pour prendre tout son sens, **cet objectif devrait être mis en regard d'autres données d'activité**, telles que **l'obsolescence** des parcs, le **coût de l'entretien** des matériels neufs très **sophistiqués**, la **disponibilité** de près de **100 %** des équipements utilisés en **OPEX**, la **sur-utilisation** des matériels en raison de l'accroissement des interventions extérieures et de l'allongement de leur durée, mais aussi la **capacité des armées et du tissu industriel** à restaurer une disponibilité technique opérationnelle satisfaisante en un laps de temps très réduit en cas d'accroissement des risques, et enfin, la **consommation annuelle de « points de DTO »**. Un matériel non utilisé peut avoir une disponibilité technique excellente sans que cela soit signe de performance. A l'inverse, un matériel sur-utilisé, remis en état de fonctionnement à de multiples reprises en cours d'année et dont la disponibilité technique annuelle moyenne serait inférieure à l'objectif visé ne serait pas signe de contre performance.

Or ce taux de DTO conditionne grandement l'objectif relatif au taux d'activité des armées, soit **96 jours d'activités pour l'armée de terre, mesuré par l'indicateur 6-1**. Les objectifs qui mesurent la performance du présent programme sont donc **interdépendants** les uns des autres.

De plus, vos rapporteurs spéciaux ont appris que cet indicateur 6-1 aurait été en quelque sorte, **sanctuarisé**. Le chef d'état-major des armées a considéré que **le maintien du taux d'activité des armées était primordial**, il a donc décidé que les **économies structurelles** que devait supporter l'armée de terre, soit environ **7 millions d'euros**, seraient entièrement imputées sur les dépenses de fonctionnement, et non sur le taux d'activité.

Vos rapporteurs spéciaux remarquent que **l'indicateur 6-1**, choisi pour figurer dans le bleu, est devenu en fait un **objectif**. Suivre sa variation n'a donc pas de sens.

2. La recherche de l'efficience

L'année 2007 sera encore une fois inscrite dans la stratégie **ministérielle de réforme (SMR)** du ministère de la défense, reposant sur les trois grands principes suivants :

- la **clarification des responsabilités** ;
- la **mutualisation des moyens** ;
- et la **concentration des moyens sur le cœur de métier du ministère**.

En 2007, la SMR permettra de réaliser une **économie de 65,61 millions d'euros** (contre 85,74 millions d'euros en 2006), soit un total cumulé d'économies, depuis 2003, de **567 millions d'euros**.

Les réformes qui seront poursuivies l'année prochaine concerneront :

- la **rationalisation des systèmes d'information** (pilotage des systèmes d'information d'administration et de gestion) par le SGA ;
- la montée en puissance de la **direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information** (DIRISI) ;
- la **réduction** du nombre de **corps** de fonctionnaires ;
- la **refonte des statuts particuliers** ;
- et **l'accélération** du processus de **cessions d'emprises**.

Dans la même perspective de recherche d'efficacité, le ministère de la défense a mené à bien **quatre audits de modernisation**.

Rappelons que, dans le cadre de la réforme de l'Etat, le gouvernement a décidé, le 27 juillet 2005, d'engager un programme d'audits systématiques des administrations. Il s'agit, sur la base des propositions de chaque ministre, d'auditer un service, une procédure ou une fonction significative en vue d'en améliorer la qualité et l'efficacité du point de vue des usagers, des fonctionnaires ou des contribuables. D'une durée limitée de deux ou trois mois, ces audits sont réalisés par des membres des corps de contrôle propres aux ministères concernés et des membres de corps de contrôle à vocation interministérielle. Les ministres se prononcent sur les propositions émises par les rapporteurs et établissent un plan d'action, dont le suivi est assuré par la direction générale de la modernisation de l'Etat.

Pour la défense, les audits ont porté sur :

- les **organismes et les systèmes d'information** chargés d'assurer la **paie des militaires** ;
- **l'organisation de la communication dans les forces armées** ;
- le traitement des **pensions militaires d'invalidité** ;
- la **reconversion** des militaires.

D'autres audits en cours concernent les **achats de soutien, la formation, les personnels et la sécurité**.

Vos rapporteurs spéciaux ont suivi avec attention **l'audit sur les organismes et les systèmes d'information chargés d'assurer la paie des militaires**.

En ce qui concerne la paie des militaires, il a été décidé de mettre fin à la séparation entre la chaîne « solde » et la chaîne « ressources humaines » et à la duplication des demandes et saisies d'information. Désormais, l'essentiel des données relatives à la paie sera saisi dans les **systèmes d'information « ressources humaines »**. Afin de limiter les investissements, les armées

adopteront un **système d'information identique**. Cette solution entraînera une **mutualisation** des compétences au sein des armées et permettra de disposer de référentiels communs. Pour le décompte de la solde, le projet de système interarmées de calcul de la solde a été réévalué, ce qui permettra à l'armée de terre de disposer d'un centre de calcul unique au lieu des cinq centres actuels. Ce projet devrait être achevé mi-2008.

Les décisions, prises à la suite de ces audits, sont **inscrites** dans la **stratégie ministérielle de réforme**, leur suivi sera effectué par le SGA et fera l'objet d'un compte rendu régulier en comité pour la réforme et l'innovation administrative.

C. UNE POLITIQUE D'EXTERNALISATION DYNAMIQUE QUI DOIT ÊTRE SOUTENUE

1. L'anticipation des économies attendues

La politique **d'externalisation** engagée par le ministère de la défense consiste, notamment, à **ne pas immobiliser indûment une partie des effectifs des forces armées** et, pour les tâches qui ne sont pas essentiellement militaires ou qui ne revêtent pas un caractère opérationnel en temps de crise, à contracter pour les remplir avec des personnes publiques ou privées.

Par ailleurs, l'importance des besoins du ministère en recrutement nécessite de maintenir un bon niveau d'attractivité et la nécessaire fidélisation du personnel impose qu'une attention toute particulière soit apportée aux conditions d'emploi. L'externalisation des tâches qui n'entrent pas dans le « cœur » du métier ouvre dans ce domaine de réelles possibilités en offrant un **cadre professionnel plus valorisant, et en améliorant la condition du personnel**.

L'externalisation présente un **intérêt financier** (révélé par le calcul économique) quand, du fait des difficultés d'acquisition ou de maintien des compétences dans certains domaines très spécifiques (formation, entretien spécialisé d'installations ou de matériels) et d'une meilleure connaissance des risques, les coûts actualisés du recours à une solution externalisée sont, sur longue période, nettement inférieurs à ceux du maintien dans le cadre existant (en Grande-Bretagne, un écart de coût actualisé supérieur à 15 ou 20 % est nécessaire pour juger de l'opportunité d'une externalisation).

Dans cette perspective, il a été décidé d'externaliser **les véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense**. Confier le financement, la maintenance et la gestion de l'ensemble de la flotte à un seul prestataire privé conduira à une optimisation de la gestion qui se traduira par :

- des économies de personnel ;
- une amélioration de la qualité de la gestion et une réduction de la flotte de véhicules ;
- une rationalisation des coûts.

L'économie attendue de l'externalisation par rapport au coût en régie constaté aujourd'hui, représente un montant compris entre **19,4 et 24,3 millions d'euros par an**. Ce sont ainsi **911 agents en ETPT (727 militaires et 184 civils)** sur les 1.180 dédiés actuellement à la fonction véhicules qui seront **redéployés**.

Toutefois, l'externalisation du parc d'hélicoptère (achat d'heures de vols au lieu de renouveler les hélicoptères) nécessaire à la formation initiale des pilotes à l'école de Dax rappelle que ce type d'opération doit être mené avec souplesse. Ainsi, vos rapporteurs spéciaux ont constaté que le budget de l'école de Dax, soit 1,4 million d'euros en 2006, devra supporter dès 2007 une réduction de **0,8 million d'euros**, représentant une partie des économies attendues de la mise en place de l'externalisation... qui n'est pas encore réalisée ! Fallait-il que ces économies soient à ce point anticipées ? Fallait-il que l'école de Dax les assume seule ? Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il sera sans doute nécessaire à court terme de dresser **un bilan des récentes externalisations** afin d'améliorer ce qui peut l'être.

2. La neutralisation de « l'effet TVA »

Le ministère de la défense dispose d'un organisme expert qui doit être saisi de tout projet d'externalisation et de contrat de partenariat, afin d'en réaliser une **évaluation préalable obligatoire**. L'intérêt, la faisabilité du projet et les économies attendues sont ainsi étudiées, mais ces données peuvent être faussées par l'assujettissement en externalisation des dépenses de personnel à la TVA (lorsque le ministère réalise pour lui-même ses propres prestations, en régie, les dépenses en personnel ne sont pas soumises à la TVA). Vos rapporteurs spéciaux vous proposeront un **amendement** sur ce sujet.

Présentation de l'amendement portant article additionnel après l'article 43 ter relatif à « l'effet TVA »

Cette disposition permettrait de **neutraliser l'effet de la TVA** en cas d'externalisation de certaines activités du ministère de la défense. En effet, lorsque le ministère réalise pour lui-même certaines prestations :

- il acquitte la TVA sur les matériaux et équipements éventuellement nécessaires à la production de ces prestations, c'est-à-dire sur les **« consommations intermédiaires »** ;

- en revanche, **les dépenses de personnel relatives à l'activité qu'il est envisagé d'externaliser ne sont pas soumises à la TVA.**

Le paiement d'un supplément de TVA lors de l'externalisation fausse les calculs visant à évaluer l'intérêt économique de celle-ci. La **majoration apparente du coût d'une opération externalisée due à la TVA** pesant sur les dépenses de personnel n'est, de plus, qu'une **recette d'ordre**, dans la mesure où le paiement du ministère de la défense alimente le budget général de l'Etat. **L'amendement proposé n'aurait donc pas d'incidence sur l'équilibre général du budget de l'Etat.** Il s'agirait, en fait de l'équivalent de la création d'une ligne de crédits en périmètre.

De plus, la mesure **inciterait** le ministère à réaliser des **économies de personnel** (titre 2), car c'est à cette condition que le supplément de TVA lié aux dépenses en personnel de l'activité externalisée pourrait faire l'objet d'un rétablissement de crédits sur le programme concerné.

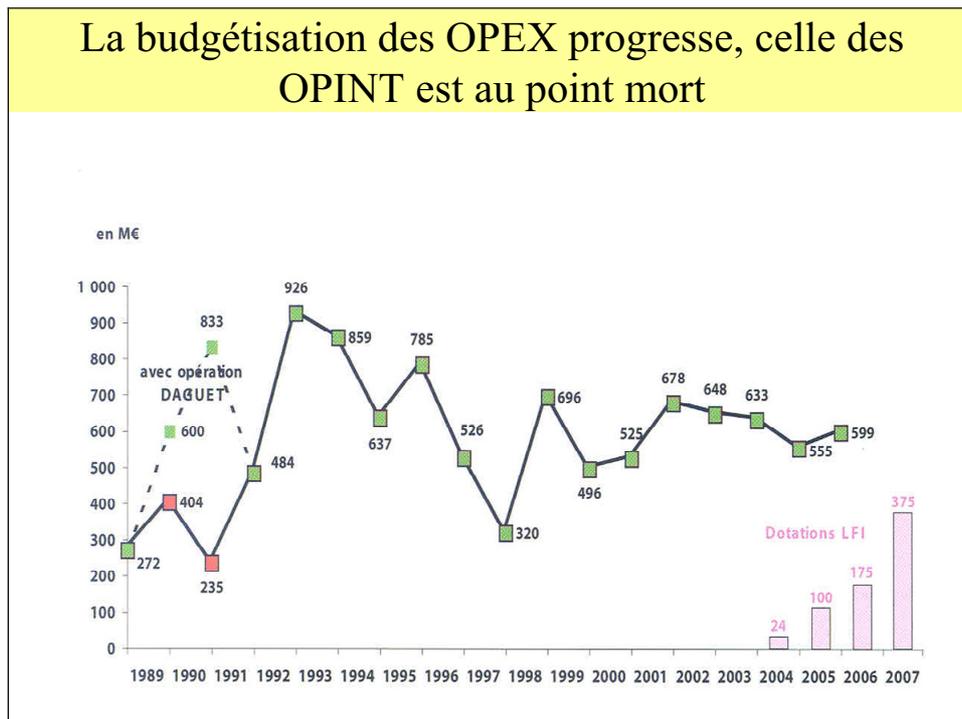
La mesure proposée par cet amendement n'aurait cependant qu'une portée incitative **dégressive** sur cinq ans, la réalisation des économies attendues compensant le poids croissant de la TVA pour le programme concerné. Ce dispositif a ainsi une **portée expérimentale** qui n'est pas appelée à être indéfiniment maintenue.

V. LES PRIORITÉS DE LA PRÉSENTE MISSION

A. AMÉLIORER LA BUDGÉTISATION DES OPEX ET DES OPINT

1. 360 millions d'euros prévus au titre des OPEX

Vos rapporteurs spéciaux demandent depuis plusieurs années **l'amélioration de la budgétisation des surcoûts liés aux OPEX**, action 6 du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». Il n'est pas normal que le ministère de la défense finance, en trésorerie, l'avance de ces dépenses, dont le montant moyen annuel est relativement bien connu désormais. **Ce mode de gestion a de plus un grave inconvénient : il est à l'origine de la constitution de la bosse des reports de crédits, qui a atteint 2,8 milliards en 2004.** Le graphique suivant présente la progression des surcoûts liés au financement des OPEX et l'amélioration de leur budgétisation en loi de finances initiale.



Les mêmes mécanismes sont observés pratiquement tous les ans. Un décret d'avance intervient en fin d'année pour assurer le financement des OPEX. Il permet l'ouverture de crédits sur le titre 2 (ancien titre III au sens de l'ordonnance organique de 1959), gagée par l'annulation des sommes correspondantes sur le titre 5 (ancien titre V au sens de l'ordonnance organique de 1959). Les crédits annulés au titre 5 sont, en général, réouverts en loi de finances rectificative. Le ministère n'a alors pas le temps de consommer ces crédits rendus disponibles trop tardivement, ce qui a entraîné la constitution de reports de crédits. Cela gêne l'accomplissement des programmes d'armement et d'équipement prévus, et perturbe la réalisation de la loi de programmation militaire qui subit, de fait, un léger décalage dans le temps.

Les crédits alloués au financement des OPEX sont passés de **100 millions d'euros** en 2005, à **175 millions d'euros** en 2006¹. Ceci s'est avéré largement insuffisant. L'ouverture de crédits supplémentaires, par le décret d'avance n° 2006-1295 du 23 octobre 2006 portant ouverture et annulation de crédits sur lequel votre commission des finances a donné un avis favorable, en application de l'article 13 de la LOLF, permettra de couvrir l'intégralité des surcoûts liés aux OPEX en 2006, dont 46 millions d'euros pour l'opération menée au Liban et 170,52 millions d'euros pour l'opération menée en Côte d'Ivoire. Les crédits supplémentaires ouverts pour financer les OPEX ont atteint **452,53 millions d'euros**, l'**annulation de crédits du titre 5 a été du même montant**.

¹ 250 millions d'euros étaient initialement prévus par le projet de loi de finances pour 2006, réduits de façon « optique » pour financer le plan banlieues.

En 2007, les crédits de l'action 6 « Surcoûts liés au financement des OPEX » du présent programme vont s'élever à **360 millions d'euros**, et même à **375 millions d'euros** en incluant les 15 millions d'euros inscrits sur la mission « Sécurité » au programme « Gendarmerie nationale ». Le coût global des OPEX pourrait s'élever à **630 millions d'euros en 2006**, il devrait être sensiblement identique en 2007, évalué à **600 millions d'euros**. Dans cette perspective, **62,5 % des surcoûts des OPEX feraient ainsi l'objet d'une budgétisation initiale**, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent.

2. Remédier à l'absence de dotation initiale au titre des OPINT

Depuis la réforme induite par la LOLF, le programme 178 « Préparation et emploi des forces » compte, outre l'action 6 « Surcoûts liés aux opérations extérieures », dont la sincérité s'améliore, l'action 7 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » au titre de laquelle aucun crédit n'est inscrit. Les missions intérieures ne sont pourtant pas négligeables, elles « *consistent à déployer un dispositif de circonstance dans le cadre de missions de sécurité générale, de sécurité civile et d'aide au service public* », selon le bleu. En 2007, les surcoûts liés aux OPINT sont évalués à **25 millions d'euros** (contre 22,4 millions d'euros en 2006) mais **aucune dotation budgétaire** ne figure à l'action 7-178. Vos rapporteurs spéciaux vous proposeront un **amendement** tendant à remédier à cette situation.

Si les enjeux financiers ne sont pas comparables entre les OPEX et les OPINT, vos rapporteurs spéciaux estiment :

- que cela ne doit en aucun cas être la raison d'un traitement différencié entre les deux. La logique est la même. Le ministère de la défense ne doit pas avoir à financer en trésorerie le surcoût des OPINT. Leur budgétisation doit être prévue par le projet de loi de finances initiale ;

- que la modicité même de la somme doit permettre de résoudre plus rapidement que pour les OPEX le problème de budgétisation des surcoûts. De plus, l'évolution des menaces, sanitaires, terroristes, etc. est incertaine, il convient de parer dès maintenant une éventuelle augmentation, sans budgétisation parallèle, du surcoût des OPINT.

Amendement de transfert de crédits en faveur des OPINT

En conséquence, vos rapporteurs spéciaux vous proposent de **réduire de 30.000 euros** les crédits du titre 2 « Dépenses de personnel » de l'action 3 « Gestion centrale » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », de **30.000 euros** les crédits du titre 2 de l'action 5 « Préparation et conduite des opérations d'armement » du programme 146 « Equipement des forces » et de **30.000 euros** les crédits de l'action 6 « Diplomatie de défense » du programme 144 « Environnement et perspective de la politique de défense », **au profit de l'action 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures ».**

Le solde de la somme nécessaire à une budgétisation satisfaisante doit être atteint par réallocation des crédits au titre de la fongibilité asymétrique entre les actions du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

B. CONFORTER L'EXÉCUTION DE LA LPM EN RÉDUISANT LES REPORTS DE CRÉDITS

Dès l'examen de la loi de finances initiale pour 2005, vos rapporteurs spéciaux avaient mesuré l'ampleur des enjeux budgétaires et financiers découlant de l'augmentation des reports de crédits. Ils ont souligné la nécessité de résoudre cette situation afin de permettre la bonne exécution de la LPM.

Les reports de crédits de l'actuelle LPM ont fortement augmenté en 2003 et en 2004 avant d'entamer un mouvement de diminution présenté dans le tableau suivant.

Evolution des reports de crédits

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Reports de crédits	0,9	1	0,8	1,5	2,8	1,9	1,2

Le montant des reports de crédits a été réduit à **1,996 milliard d'euros à la fin 2005** grâce à deux mesures : le « transfert » de crédits du titre V vers le titre III et l'autorisation donnée au ministère de la défense de ne pas respecter la norme annuelle de dépense, afin d'engager la résorption des reports de crédits.

D'abord, en 2005, le décret d'avance du 26 septembre 2005 a prévu l'ouverture de **611 millions d'euros** au titre III, gagés par une **annulation de crédits au titre V**. Il s'agit, pour l'essentiel, de crédits de paiement non utilisés en provenance de la précédente LPM.

En second lieu et afin de permettre la réalisation de la LPM, le ministre de la défense a été autorisé à dépenser 220 millions d'euros de plus que la dotation inscrite en loi de finances initiale en 2005 majorée des fonds de concours. Il s'agit d'une autorisation de consommer des reports de crédits sur ce titre, issue d'un arbitrage politique et n'ayant pas donné lieu à un acte juridique particulier.

Au total ces mesures ont permis en 2005 une résorption des reports de crédits à hauteur de 861 millions d'euros. Cet effort a été poursuivi en 2006¹, puisque l'arbitrage politique rendu en 2005 prévoit que les reports de crédits devront être consommés avant la fin de la période de programmation en 2007. Le ministre de la défense a d'ailleurs rappelé l'engagement devant votre commission des finances, le 25 octobre 2005, de consommer l'intégralité des crédits reportés afin de permettre la bonne exécution de la LPM.

En 2006, le ministère de la défense a de nouveau reçu l'autorisation de ne pas respecter la norme annuelle de dépenses. De plus, l'ouverture de 452,53 millions d'euros au titre 2, par le décret d'avance d'octobre 2006 précité, a été gagée par une annulation de crédits au titre 5. Il s'agit, à hauteur de 184 millions d'euros, de reports de crédits de la précédente LPM. A la fin de l'exécution 2006, le montant des reports de crédits devrait avoir diminué et s'élever à 1,2 milliard d'euros, qui pourraient être consommés en 2007 (l'article 39 du projet de loi de finances pour 2007 prévoit que le montant des reports de crédits du programme 146 pourra être supérieur à la limite fixée par la LOLF).

Lorsque le ministère de la défense bénéficie d'une augmentation de 2,25 % de son budget en 2007, à laquelle s'ajoute l'autorisation de dépenser des crédits supplémentaires, dans le contexte de réelle contrainte budgétaire que connaît la France, ce ne peut être qu'au prix d'un réel effort d'économie des autres ministères. En effet, la norme de dépense annuelle fixée par l'autorisation budgétaire du Parlement doit être respectée pour le budget général de l'Etat pris dans son ensemble. **La résorption des reports de crédits inscrits au budget du ministère de la défense a donc comme contrepartie une réduction équivalente des dépenses des autres ministères.**

C. DÉVELOPPER LA RECHERCHE ET LA TECHNOLOGIE DE DÉFENSE

La maîtrise des capacités technologiques est un enjeu économique et stratégique qui ne peut être sacrifié aux difficultés budgétaires à court terme.

Il apparaît que si l'Union européenne serait sans doute le bon échelon de définition d'une politique de recherche optimale, des obstacles encore nombreux s'y opposent :

- les réticences de nombreux Etats membres, qui rendent illusoire une mutualisation significative des charges ;

¹ La loi de finances pour 2006 a, de plus, prévu une dérogation à la limitation du montant des crédits reportables fixée par la LOLF, afin de permettre au ministère de la défense de consommer les crédits reportés en 2005. L'article 15 de la LOLF prévoit que les crédits de paiement disponibles en fin d'année ne peuvent être reportés, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, que dans la limite globale de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut toutefois être majoré par une disposition ad hoc en loi de finances.

- la faiblesse des moyens mis en œuvre. Sur la période 2004-2006, le budget communautaire consacré à l'agrégat R&T s'est élevé à 65 millions d'euros seulement ;

- les difficultés à coordonner l'action de l'OCCAR et de l'Agence européenne de défense (AED) notamment.

Dans ce contexte, la France doit valoriser ses atouts et soutenir son effort financier dans ce domaine.

Définition et évolution de l'agrégat recherche et technologie

En France, dans le domaine de la défense, on admet fréquemment d'identifier **l'agrégat recherche et technologie (R&T)** aux **études amont**, soit les études non dédiées à un programme d'armement spécifique, réalisées en amont des programmes, excluant la recherche fondamentale, les développements et les essais associés, ainsi que les phases ultérieures (industrialisation, production).

La **recherche amont** comprend ainsi les étapes qui vont **de la découverte d'une technologie à sa validation** :

- la partie recherche inclut les études technico-opérationnelles, de prospective ou de concept ;

- la partie technologie inclut les démonstrateurs qui permettent de lever les doutes et de valider les technologies étudiées.

Selon cette convention de langage, **l'agrégat R&T** comprend donc :

- le budget des études amont ;

- le budget des études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel (EOTO) et des études à caractère politico-militaire, économique et social (EPMES) ;

- les subventions versées aux organismes de recherche sous tutelle du ministre de la défense (office national d'études et des recherches aéronautiques - ONERA - et institut franco-allemand de recherches de Saint-Louis - ISL) ;

- le financement des travaux de recherche fondamentale et relatifs aux nouveaux moyens d'expérimentation et de simulation du commissariat à l'énergie atomique (CEA) ;

- la participation du ministère de la défense au budget civil de recherche et développement (BCRD) ;

- **soit 1.384,3 millions d'euros en 2005.**

Le tableau suivant présente l'évolution de l'agrégat entre 1998 et 2005.

Evolution des crédits de la R & T de 1998 à 2005

(en millions d'euros courants)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Études amon (titres V et VI)	496,7	462,5	458,5	464,7	443,3	431,9	447,0	549,7
Subventions ONERA, ISL (titre VI)	79,7	77,1	74,4	69,6	71,0	65,8	83,4	83,6
Sous-total ERT⁽¹⁾	576,4	539,6	532,9	534,3	514,3	497,7	530,4	633,4
EOTO-EPMES (titres III, V et VI)	24,7	28,6	30,4	30,1	22,8	24,2	25,4	23,2
Subvention ONERA (titre III)	59,6	58,8	53,0	49,9	49,1	50,5	50,4	50,4
CEA	320,8	370,6	360,1	372,0	390,4	412,6	468,8	477,3
BCRD	76,2	137,2	228,7	190,6	190,6	190,6	200,0	200,0
TOTAL R & T	1057,7	1134,8	1205,1	1176,9	1167,2	1175,6	1275,1	1384,3

(1) Effort de recherche technologique.

Source : DGA

L'exécution de la **loi de programmation militaire (LPM) 1997-2002** s'était traduite par un retard important en matière de recherche militaire. Si un montant annuel moyen de 702 millions d'euros était un effet prévu pour la R&T, les crédits de paiement votés en loi de finances initiale se sont élevés en moyenne à 600 millions d'euros et les crédits de paiement consommés ont atteint seulement **526 millions d'euros par an**.

Les objectifs de la **LPM 2003-2008** en R&T sont plus réduits que lors de la précédente programmation, avec une **moyenne annuelle de 647 millions d'euros**. La relative modestie des ambitions de l'actuelle loi de programmation militaire s'explique largement par son caractère marqué de « **loi de fabrication** ». L'exécution pour les deux premiers exercices est en deçà de cet objectif, avec une moyenne de **518 millions d'euros** votés par an. Toutefois, la consommation des crédits s'est significativement améliorée, au point que la loi de finances rectificative pour 2003 a ouvert **90 millions d'euros** de crédits de paiement pour l'ajustement au besoin, opération renouvelée en 2004 avec **95 millions d'euros** de crédits de paiement votés en collectif de fin d'année soit, finalement, **613 millions d'euros consommés**.

En 2006, les crédits inscrits en loi de finances initiale ont atteint **601 millions d'euros**, et **638 millions d'euros** sont prévus en 2007, puis **700 millions d'euros** en 2008.

Dans cette perspective, la DGA a intensifié sa **politique de démonstrateurs** technologiques, avec pour objectif à terme d'en lancer au moins **vingt par an**. Le démonstrateur technologique est un objet dont la réalisation implique la maîtrise des technologies ou des interactions entre technologies critiques pour l'obtention de certaines performances techniques d'un éventuel système futur. Il permet de valider l'obtention de ces performances par des essais dans un environnement physique représentatif des conditions d'emploi envisagées. Le démonstrateur technologique joue donc un rôle de précurseur de programmes et permet de lever tout ou partie des risques.

Enfin, les démonstrateurs offrent deux avantages considérables :

- ils permettent de **mobiliser les industriels et les acteurs publics** autour d'un projet fédérateur, tout en offrant des perspectives significatives de coopération à l'échelle européenne ;

- en l'absence de programme d'armement, ils offrent une possibilité d'**entretien des compétences à moindre frais** dans des secteurs stratégiques.

Si l'on se place du point de vue des quarante capacités technologiques nécessaires retenues par le modèle des capacités technologiques, associé au plan prospectif à trente ans, **l'analyse menée par la DGA a permis d'identifier des retards principalement dans les domaines suivants :**

- l'observation et les télécommunications spatiales ;

- le guidage et la navigation de précision, en particulier assistés par satellite ;
- la défense antimissile balistique à longue portée (interception exo-atmosphérique) ;
- les aéronefs de combat ;
- l'architecture et la sécurité des systèmes d'information.

Une étude plus fine a ensuite été effectuée à partir de 500 à 600 lignes technologiques sous-tendant les quarante capacités technologiques précitées.

Dans **24 % des cas, la France occupe une position égale ou supérieure aux Etats-Unis** et dans 35 % des cas son retard n'excède pas deux à trois ans, soit un niveau limité. Il reste que, dans **41 % des cas, le retard dépasse cinq ans et un éventuel rattrapage devient problématique**. Les domaines concernés sont notamment les composants hyperfréquences de puissance, les micro-systèmes électro-mécaniques, les technologies radars à dominante numérique, les sources laser embarquées de moyenne et haute énergie, certains aspects des biotechnologies et la lutte informatique défensive. Il doit être parfaitement clair que la France (voire l'Europe) ne peut être présente sur tous les créneaux, ce qui conduirait à un saupoudrage totalement inefficace des crédits.

La France doit donc valoriser ses atouts :

- en rénovant ses outils de prospective, notamment le PP30, qui doit s'écarter des programmes d'armement en cours et de la tentation de se focaliser sur la réalisation de produits pour mieux anticiper les enjeux de la R&T fondamentale. **Il faut que les ruptures technologiques soient mieux appréhendées**. Le PP30 doit être plus prospectif qu'il ne l'est actuellement ;

- **en soutenant le tissu d'établissements publics** créés pour les besoins militaires (ONERA, DAM du CEA, etc.) dans leur politique de réforme qui les conduit à mieux s'associer avec le monde industriel, pour des raisons budgétaires (60 % des ressources de l'ONERA viennent de contrats de recherche et 40 % de subventions) et pour favoriser les synergies entre recherche privée et recherche publique, notamment dans les secteurs des télécommunications, ou du secteur spatial où la dualité de la R&T est avérée ;

- en accélérant la **réforme de la DGA**, qui a perdu, depuis 1997, une bonne part de sa capacité d'impulsion et d'expertise en R&T. La mise en place de la mission pour la recherche et l'innovation scientifique au sein de la DGA doit être soutenue, ainsi que l'élaboration du document de « politique et d'objectifs scientifiques », essentiel à la définition stratégique de R&T en France. **La DGA ne peut être un simple gestionnaire des contrats militaires en cours, elle doit renforcer son rôle d'expertise scientifique et technologique car l'Etat a besoin, face à des groupes industriels internationaux, d'une**

réelle capacité d'évaluation des propositions, marchés et produits dans ce secteur ;

- en **favorisant l'innovation technologique**, ce qui implique trois choses :

- ne pas réduire le niveau de financement public de la R&T. Les grandes entreprises qui se sont vu confier 63 % des études amont en 2003 ont un rôle majeur en matière de recherche, elles sont paradoxalement dans une position relativement fragile et les estimations économiques dans ce secteur démontrent que la manne publique leur est indispensable ;

- **favoriser l'accès direct des PME-PMI à la R&T**. Les procédures des propositions non sollicitées et des appels à projet mises en place par la DGA ont montré leur limite. **Alors qu'aux Etats-Unis les PME-PMI représentent 40 % des contrats de recherche de défense et sécurité, elles n'en sont qu'à 5 à 10 % en France** (selon que l'on intègre ou non les filiales des grands groupes d'armement). La procédure de « recherche exploratoire et d'innovation mise en place par la DGA pour faciliter l'accès des PME aux recherches de défense, va dans le sens d'une plus grande souplesse. Toutefois, il est essentiel, dans ce domaine, que l'Etat tienne ses engagements en temps et en heure, les PME-PMI n'ayant pas la surface financière suffisante pour attendre le terme de longues procédures. La perspective d'encadrement des délais de réponse et de contractualisation de la DGA (3 et 6 mois) semble aller dans le bon sens ;

- développer la complémentarité des acteurs de R&T. Il faut **inciter les industriels de l'armement à s'associer aux PME-PMI** innovantes afin de faciliter l'accès indirect de ces dernières aux marchés de défense. Il faut également renforcer les partenariats entre la DGA et les établissements publics de R&T qui disposent d'une expertise et d'un partenariat qu'elle n'a pas. Ce type de partenariat doit être encouragé à l'image de celui passé entre la DGA et l'ONERA pour la gestion de concours de drone miniature.

D. SOUTENIR LA RESTRUCTURATION DES INDUSTRIES DE DÉFENSE

Le développement d'une **base industrielle et technologique** susceptible de soutenir l'effort de défense et d'assurer l'autonomie stratégique est une priorité du gouvernement. Le cadre étatique de l'industrie d'armement (arsenaux d'Etat) et strictement national encore prévalant en France, il y a une quinzaine d'années, est désormais derrière nous après une transition douloureuse et coûteuse. Mais une restructuration de l'industrie de défense est une nécessité absolue.

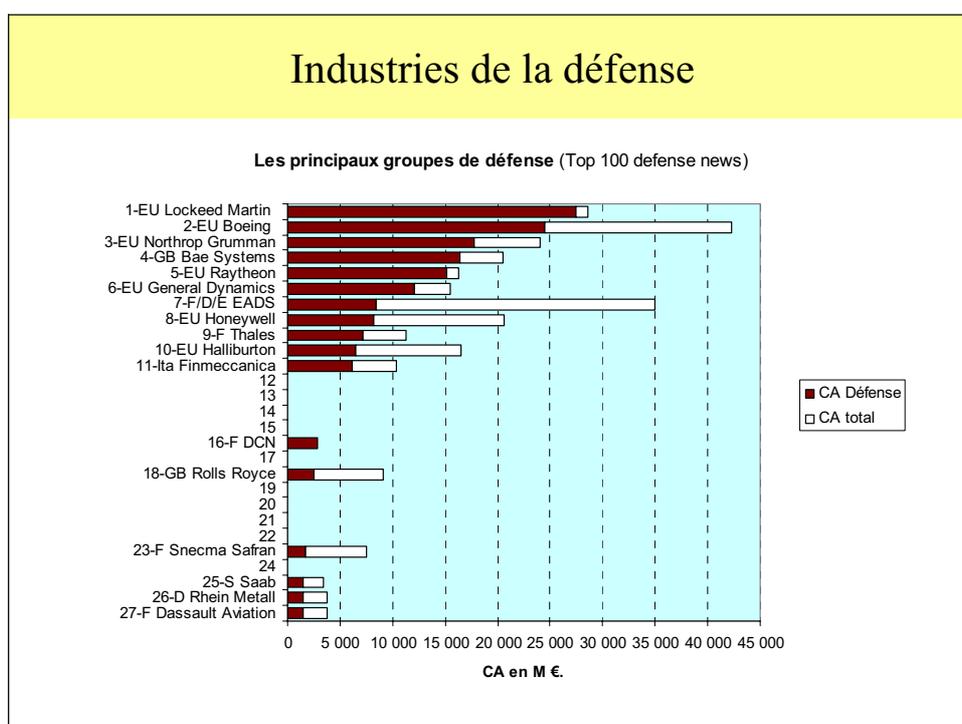
1. La situation des industries de la défense

Le présent graphique présente la situation **des principaux groupes de défense**. Cinq des six premiers groupes sont américains.

EADS est le 7^{ème} groupe du classement, avec moins de 10 milliards d'euros de chiffre d'affaires lié aux activités de défense (les 5 premiers groupes réalisent plus de 15 milliards d'euros de chiffre d'affaires dans ce domaine).

Viennent ensuite, pour la France, en 9^{ème} position **Thalès** (environ 7,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour les activités militaires), en 16^{ème} position **DCN** et, en 27^{ème} position, **Dassault Aviation** (avec des chiffres d'affaires liés au secteur de la défense inférieurs à 5 milliards d'euros). Les industriels des autres pays européens apparaissent relativement bas dans le classement à l'exception de BEA systems britannique ; Finmeccanica est 11^{ème} , Rolls Royce est 18^{ème} , etc.

La primauté américaine est encore plus forte si l'on considère les **dépenses de recherche et technologie** de défense. En 2005, ces dépenses atteignaient 10,65 milliards d'euros aux Etats-Unis à comparer aux 2,3 milliards d'euros pour l'ensemble des pays de l'Union européenne. De plus, les dépenses européennes de recherche et technologie restent à 90 % nationales et pour seulement 8 % en coopération européenne.



Une restructuration de l'industrie européenne est indispensable pour qu'elle reste compétitive, notamment sur les marchés d'exportation. Une taille suffisante est en effet nécessaire à la fois pour étaler les coûts de recherche et

de développement et pour bénéficier d'économies d'échelle. Vos rapporteurs spéciaux se borneront à souligner la priorité accordée par le gouvernement à ce problème au cours de l'exécution de la présente LPM.

Il semble que le rapprochement entre DCN et Thalès soit un premier pas, national, dans la restructuration des industries d'armement. La recherche de partenariats européens constitue le deuxième pas, indispensable à la préservation d'un outil de recherche, conception, développement et fabrication des équipements des armées de demain.

Vos rapporteurs spéciaux estiment indispensable de développer la coopération européenne dans le domaine de la R&T, comme ils l'avaient souligné dans leur rapport budgétaire de l'année dernière.

2. L'effort de recapitalisation des industries de défense françaises

Le ministère de la défense s'est engagé, au début des années 1990, dans un mouvement de profonde modernisation, transformant ses groupements d'industries de défense en société anonyme. Tel fut le cas pour GIAT-Industries-SA (devenue la société Nexter en septembre 2006) et DCN-SA.

La recapitalisation de ces industries a lourdement pesé sur les finances de l'Etat et sur le budget du ministère de la défense.

Pour DCN-SA, le coût direct pour la défense de la situation nette s'est élevé à :

- 84 millions d'euros d'abandon de créance de la délégation générale pour l'armement (DGA) et du service de soutien de la flotte (SSF) ;

- 340 millions d'euros d'encours non contractualisés. Le paiement a été étalé sur 3 ans (2004, 2005 et 2006).

La capitalisation initiale de la société est de 563 millions d'euros. Cette charge a été supportée par le compte d'affectation spéciale du service des participations de la direction générale du Trésor et de la politique économique (devenu depuis l'Agence des participations de l'Etat).

Vos rapporteurs spéciaux notent que ces efforts financiers exceptionnels sont complétés par les mesures structurantes :

- celle du Fonds d'adaptation industriel qui finance les mesures sociales de restructuration de DCN mises en œuvre depuis 1996, soit 96,4 millions d'euros en 2007 ;

- et celle de la délégation interministérielle aux restructurations de défense (DIRD) qui soutient les mutations industrielles et sociales de DCN et Nexter, la dynamisation de bassins économiques (région Centre, région Midi-Pyrénées), ou le développement durable (dépollution du site GIAT-Industries de Salbris). La DIRD dispose d'un fonds pour les restructurations de défense,

doté d'environ 200 millions d'euros et destiné à apporter un soutien financier aux projets pour la création d'emplois notamment.

3. L'exemple du domaine de la défense navale

Dans le domaine des industries de défense navale, la prééminence américaine est très importante et se traduit de deux façons :

- **des partenariats avec, ou des prises de contrôle de chantiers européens** afin d'avoir accès à des technologies de « milieu de gamme » pour se renforcer à l'export et placer des équipements électroniques américains. Ainsi les frégates F310, construites par Izar pour la Norvège, ont un système de combat américain, et la maîtrise d'œuvre d'ensemble est sans doute partagée (General Dynamics, Lookeed Martin, Izar). L'achat d'HDW (Howaldtswerke-Deutsche Werft) par le fonds américain OEP en 2002, qui s'est soldée par un échec, pouvait s'expliquer par la volonté de l'industrie américaine d'accéder à la technologie des sous-marins classiques (absente aux Etats-Unis) en vue d'un gros contrat avec Taïwan ;

- **la fédération des efforts de recherche et développement européens autour du programme LCS (Littoral Combat Ship)**. Sans que le programme LCS représente le même niveau de menace que le programme américain pour les avions de combat, force est de constater que plusieurs industriels européens sont parties prenantes du projet (Italie, Suède, Espagne) et que **pour la première fois les Etats-Unis comptent s'équiper de navires exportables** (250 millions de dollars l'unité).

Les deux dernières années ont été marquées par des mouvements de consolidation des industries navales européennes.

La plus importante d'entre elles est la consolidation allemande. En effet, **Thyssen Krupp a annoncé la fusion de sa division navale avec le chantier HDW** détenu par le fonds de pension américain OEP, pour former une entreprise unique (75 % Thyssen Krupp, 25 % OEP). Le chiffre d'affaires de cette future entité qui a vu le jour le 7 octobre 2004, devrait s'élever à 2,2 milliards d'euros pour un effectif de 9.300 employés sur 3 sites de construction. Le nouvel ensemble est principalement centré sur la construction navale militaire (85 %).

En **Espagne**, le gouvernement a annoncé préparer **la séparation des activités militaires des activités civiles du chantier espagnol Izar au sein de deux entités distinctes**. La partie militaire du groupe semble performante et rentable avec un bon carnet de commande (des frégates, des sous-marins et un porte-aéronefs). La partie civile, dans une situation critique (pas de commande en 2003), devrait être restructurée, et cédée pour la part restante.

En **France**, Thalès et DCN ont annoncé, dès 2004, travailler à la poursuite de leur rapprochement. La proximité entre DCN et Thalès est forte et

ancienne et a été consacrée par la mise en place de la société Armaris en 2002. La poursuite du rapprochement entre les deux acteurs est conforme à la stratégie décrite dans le contrat d'entreprise de DCN-SA. Elle vise à **renforcer les deux acteurs dans le métier porteur de maître d'œuvre du navire armé et de systèmes navals de défense et à permettre et favoriser la participation des acteurs industriels français, ainsi unifiés, à la consolidation européenne qui s'esquisse**. La démarche est en cours d'instruction entre les deux acteurs industriels et devrait se concrétiser par la création d'une société commune regroupant les activités de « construction neuve » et de réalisation, le maintien en condition opérationnelle et les services faisant, à ce stade, l'objet d'un partenariat. Par ailleurs, un groupement d'entreprises dénommé MOPA2 et constitué de DCN (65%) et Thales Naval France (35 %) préfigure la future « joint venture » destinée à assurer la maîtrise d'œuvre du porte-avions n° 2.

On assiste en **Italie** à des mouvements potentiellement importants dans le secteur de la défense marqué par la **restructuration industrielle du groupe Finmeccanica vers la maîtrise d'œuvre d'ensemble de projets de défense**. Jusqu'ici Finmeccanica était plus une holding qu'un opérateur industriel.

La situation **britannique** est plus **contrastée**. Il est difficile de prédire la stratégie du principal constructeur naval militaire britannique Bae Systems qui a annoncé, dans un premier temps, vouloir vendre son activité navale, avant d'afficher son intention de fédérer l'industrie navale britannique. Par ailleurs, le ministère de la défense britannique a lancé une étude fin 2004 afin de rationaliser ses acquisitions dans le domaine naval, et de lisser la charge de travail induite par ses commandes. Cette initiative est de nature à constituer un **catalyseur de l'industrie navale britannique**.

Ces mouvements s'effectuent à ce stade chacun dans une sphère nationale ; il faut espérer qu'ils ne constituent qu'une étape préliminaire à la nécessaire consolidation européenne.

CHAPITRE II

LES PROGRAMMES DE LA MISSION « DÉFENSE »

I. LE PROGRAMME 146 « EQUIPEMENT DES FORCES »

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 146 : - 1,8 %

Les crédits du programme 146 « Equipement des forces » atteignent 10.412,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2007, soit une diminution de 1,8 %. Les autorisations d'engagement s'établissent à 10.181,4 millions d'euros, soit une diminution de 3,7 %. Les fonds de concours s'élèvent à 100,6 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 4,9 % entre 2006 et 2007. Le tableau suivant présente le détail de ces évolutions par titre et catégorie.

Présentation des crédits par titre et catégorie

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Evolution des CP (en %)
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	
Titre 2. Dépenses de personnel	1 012,0	878,3	1 012,0	878,3	-13,2
Rémunérations d'activité	601,7	599,5	601,7	599,5	-0,4
Cotisations et contributions sociales	409,0	278,0	409,0	278,0	-32,0
Prestations sociales et allocations diverses	1,4	0,8	1,4	0,8	-37,8
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	687,9	1 620,2	728,2	787,2	8,1
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	687,9	1 620,2	728,2	787,2	8,1
Titre 5. Dépenses d'investissement	8 825,3	7 682,9	8 867,3	8 746,9	-1,4
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	8 825,3	7 682,9	8 867,3	8 746,9	-1,4
Totaux hors fonds de concours prévus	10 525,2	10 181,4	10 607,5	10 412,4	-1,8
Fonds de concours	95,9	100,6	95,9	100,6	4,9
Totaux y compris fonds de concours prévus	10 621,1	10 282,0	10 703,4	10 513,0	-1,8

Source : bleu « défense »

Les crédits du titre 2 « Dépenses de personnel » du programme 146 diminuent de 13,2 %. Elles représentent 8,4 % des crédits de paiement totaux du présent programme, soit 878,3 millions d'euros (en crédits de paiement et en autorisations d'engagement). Les crédits du titre 3 « Dépenses de fonctionnement », en progression de 8,1 %, s'élèvent à 787,2 millions d'euros en crédits de paiement et représentent 7,5 % des crédits de paiement du présent programme.

Enfin, les crédits du titre 5 « Dépenses d'investissement » atteignent 8.746,9 millions d'euros, soit 84,1 % des crédits de paiement du programme 146. Ils diminuent de 1,4 % par rapport à 2006.

B. LES MODALITÉS DE GESTION DU PROGRAMME

Le programme 146 est « **co-piloté** » par deux responsables de programme : le chef d'état-major (CEMA) et le délégué général pour l'armement (DGA). La bonne conduite de ce programme est prévue grâce à plusieurs instances précitées.

Le programme 146 est structuré **budgétairement en cinq actions**, elles-mêmes déclinées en 75 sous-actions correspondant à 27 fonctions opérationnelles. Ces 5 actions sont relatives à l'équipement de la composante interarmées, à ceux des trois armées (forces terrestres, navales et aériennes) et à une fonction de soutien (préparation et conduite des opérations d'armement). On constate que ces actions sont une réminiscence de l'ancien découpage par armées hérité du temps où les chefs d'état-major des armées, alors gouverneurs de crédits, n'étaient pas encore sous l'autorité du CEMA.

Le programme 146 est ensuite structuré pour sa gestion en 10 budgets opérationnels correspondant aux grands programmes d'équipement auxquels s'ajoutent un BOP « conduite des programmes » et trois BOP spécifiques à chaque armée. Le **responsable de BOP**, appartenant au personnel de la DGA, dispose d'une latitude d'arbitrage entière à l'intérieur de l'enveloppe financière de son budget, sous réserve des observations formulées par l'officier de cohérence, représentant l'EMA et veillant au respect des objectifs capacitaires.

Le schéma suivant montre qu'un BOP peut relever de ce fait de plusieurs actions et sous actions. C'est ainsi que le BOP « Rafale » relève de deux actions et d'au-moins 7 sous-actions pour environ 1,7 milliard de crédits de paiements en 2007.

STRUCTURATION DU PROGRAMME "EQUIPEMENT DES FORCES"

5 ACTIONS	75 (+5) SOUS-ACTIONS
Equipement des forces navales	03-43 Dissuasion forces navales (ASMP)
	03-46 Action c/terre Rafale
	03-47 Action c/terre Scalp EG
	03-48 Action c/terre AASM
Equipement des forces aériennes	04-65 Dissuasion forces nucléaires
	04-69 Frappe dans la profondeur Rafale
	04-71 Frappe dans la profondeur AASM

10 Budgets opérationnels de programme							+ 1 BOP
Missiles et drones	systèmes d'information	Coelacanth	Horus	BOP RAFALE	Programmes navals	nucléaire (simu,dem,matière)	Conduite des programmes
				?			
				435,91			
				7,25			
				14,06			
				?			
				1175,8			
				32,72			

Une restructuration du programme paraît devoir être envisagée : elle consisterait à regrouper les sous actions par **grandes fonctions opérationnelles**, telles la dissuasion, la projection de force, etc. Vos rapporteurs spéciaux ne pourraient qu'être favorables à une telle réorganisation. La présentation actuelle ne permet pas par exemple d'appréhender correctement le coût de la fonction « dissuasion » qui s'élève (en équipements) à 2.820 millions d'euros dont seulement 1.629 millions d'euros sont clairement identifiables dans le bleu au titre des crédits de paiement 2007(reports exclus).

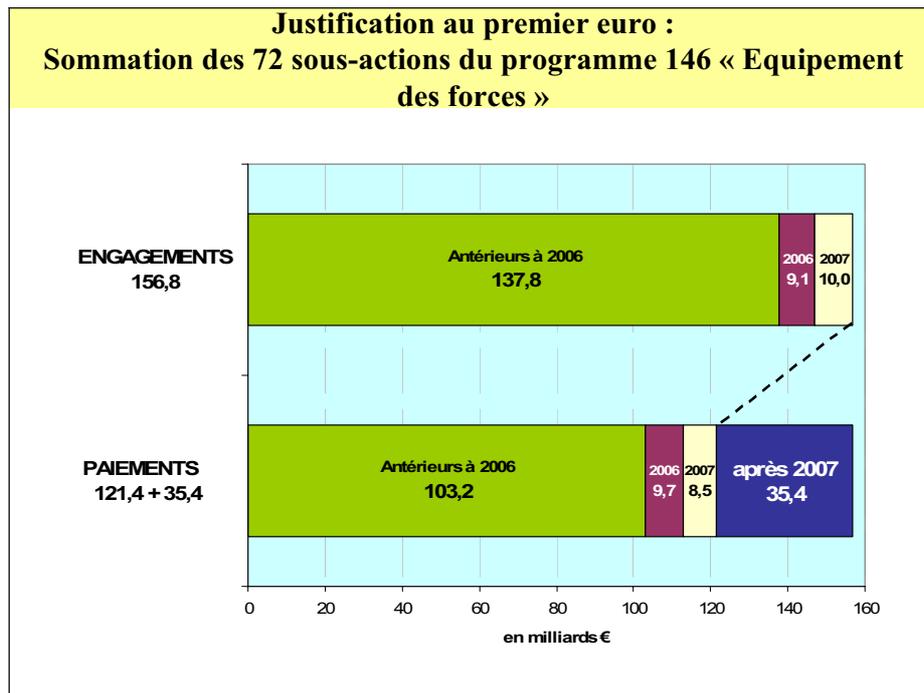
fonction opérationnelle : DISSUASION				10 Budgets opérationnels de programme						
				CP 2007	Missiles et drones	systèmes d'information	Coelacanth	Horus	BOP RAFALE	Programmes navals
Equipement de la composante interarmées	01-11	missiles ASMPA et autres	190,4	x						
	01-12	missiles nucléaires M51	730,6	x						
	01-13	dissuasion suivi systèmes existants	239,3	x						
	plusieurs	réseaux de transmission stratégiques	?		x					
Equipement des forces navales	03-42	SNLE NG (force océanique stratégique)	462,5			x				
	03-43	Dissuasion forces navales (ASMP)	165,1	x			x	?	x	x
Equipement des forces aériennes	04-65	Dissuasion forces nucléaires	103,3				x	?	x	
Préparation et conduite des op. d'armement	05-90	Nucléaire (simulation,sécurité et matière) crédits transférés au CEA	898,0							x
Total identifié CP 2007			1 628,9	(total dissuasion : 2820,1)						

C. DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE 35,4 MILLIARDS D'EUROS APRÈS 2007

1. La justification au premier euro du présent programme

Ainsi qu'il a été dit, la justification au premier euro des crédits du programme est présentée dans le « bleu » au niveau des 72 sous-actions et des programmes principaux d'équipement inclus dans ces sous-actions. Aucune sommation n'est effectuée. Vos rapporteurs spéciaux **demandent avec insistance** que cette **lacune de présentation soit corrigée**.

La sommation qu'ils ont effectuée pour les programmes d'équipement en cours (quel que soit leur degré d'avancement) a fourni le résultat global présenté dans le graphique suivant.



Les engagements en terme de dépense **des programmes d'équipement en cours** de la mission « Défense » représenteraient fin 2007 (compte tenu des autorisations d'engagement 2007) **156,8 milliards d'euros**, dont **137,8 milliards d'euros** d'engagements **antérieurs à 2006**. Chaque année, la somme des engagements croît de près de **10 milliards d'euros** (soit 9,1 milliards d'euros en 2006 et 10 milliards d'euros en 2007).

On notera que les engagements antérieurs à 2006 ont été réduits de 600 millions d'euros dans le cadre de l'apurement des reports de crédits de la précédente LPM.

Les dépenses effectuées avant 2006 des programmes d'armement en cours s'élèvent à **103,2 milliards d'euros**, auxquelles s'ajoutent **9,7 milliards d'euros** de paiements en 2006 et **8,5 milliards d'euros en 2007**. **Pour financer les crédits engagés au titre des seules tranches autorisées des programmes actuels, 35,4 milliards d'euros seront nécessaires après 2007.**

Ce résultat global ne fait que traduire la très grande inertie de programmes d'équipement dont la réalisation s'étale fréquemment sur une décennie. L'achèvement des seules tranches d'engagement votées fin 2007 exigera l'équivalent de trois annuités et demie de crédits de paiement de la présente LPM. Trois remarques doivent être faites sur ce sujet :

- les engagements s'accroissent plus vite que les paiements en valeur absolue. En 2006 et 2007, les engagements, au titre des programmes d'armement en cours auront augmenté de 19,1 milliards d'euros et les paiements effectués dans la même période devraient s'élever à 18,2 milliards d'euros ;

- à la différence des anciennes autorisations de programme, les autorisations d'engagement ne sont pas accompagnées d'un échéancier de crédits de paiement, ce que vos rapporteurs spéciaux regrettent. En effet, la visibilité du Parlement s'en trouve réduite, vos rapporteurs spéciaux ne connaissent pas l'échéancier de paiement des 35,4 milliards d'euros qui devront être versés après 2007 pour honorer les engagements pris ;

- enfin, le présent graphique ne recense que les tranches financées des programmes d'armement en cours, et ne reflètent pas le coût total des armements dont la réalisation est engagée comme le montre la diapositive suivante.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement remédiant à cette situation.

**Amendement portant article additionnel après l'article 43 ter
et améliorant l'information du Parlement sur le coût des grands
programmes d'armement**

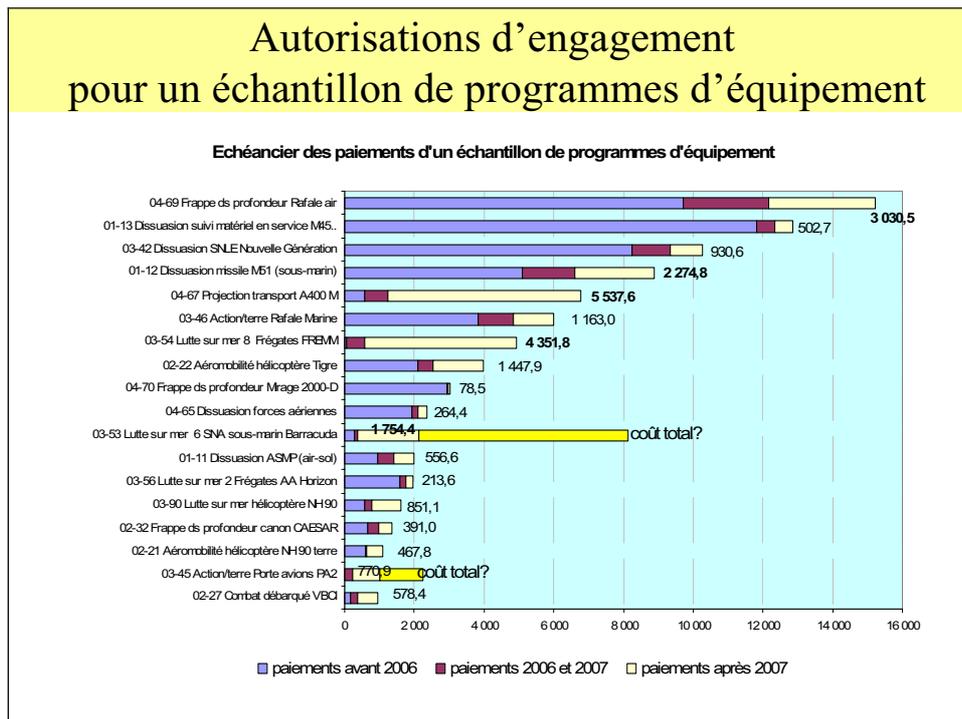
Il est prévu que le ministère de la défense informe le Parlement de la fourchette d'évaluation du coût global d'un programme d'armement, dont le coût global est évalué à au moins un milliard d'euros, et de l'échéancier prévisionnel de sa réalisation.

Cette information doit avoir lieu dans les meilleurs délais, dès lors que la première tranche d'autorisations d'engagement du programme d'armement concernée est inscrite en loi de finances initiale.

Il est indispensable que le Parlement soit mieux informé sur ces sujets. Cette information pourrait prendre soit la forme d'une audition devant la commission des finances du Sénat, soit la forme d'une communication écrite. Dans un cas comme dans l'autre, les conditions de confidentialité nécessaires seraient garanties.

2. Au niveau des programmes d'équipement

Le présent graphique met en évidence, pour un échantillon de programme, **le montant des tranches d'autorisations d'engagement ouvertes pour la réalisation d'un équipement** (on présente ainsi le détail du graphique précédent). On distingue ensuite le **niveau de paiement réalisé par rapport à cet engagement**, avant 2006, en 2006 et 2007, et le montant des paiements restant à effectuer après 2007 pour éteindre les autorisations d'engagement passées (le montant en millions d'euros de ces paiements restant à effectuer figure en étiquettes de données sur le graphique).



Plus le graphique est bleuté, plus la réalisation et le paiement de l'équipement est avancé, à l'inverse, les programmes en début de vie ont donné lieu à peu de paiement avant 2006 et jusqu'en 2007, ils apparaissent donc dans la couleur la plus claire. Ainsi en est-il notamment du programme A 400 M du NH 90 et du porte-avions.

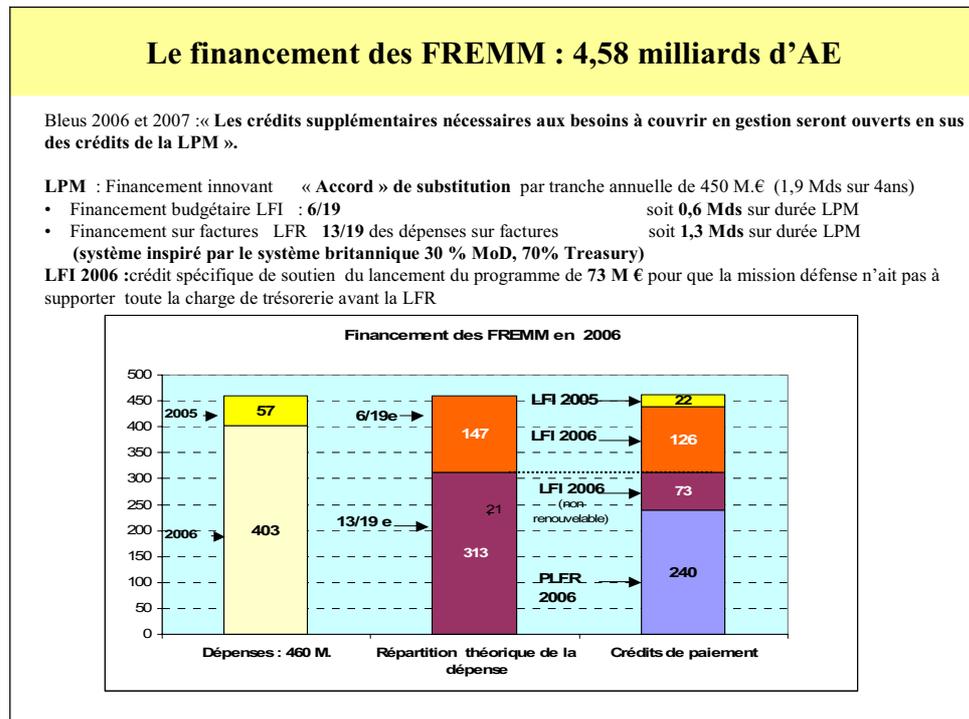
Vos rapporteurs spéciaux notent, de plus, les autorisations d'engagement pour les programmes présentés ci-dessus ne correspondent qu'aux tranches fonctionnelles ouvertes et non à la **globalité du coût du programme**.

Deux exemples marquants sont mis en évidence au sein du présent graphique, le PA2 et les Barracuda. Pour autant, cette réflexion est valable pour l'ensemble des programmes d'équipement présentés.

Ainsi, le second **porte-avions** ne représente-t il sur le présent graphique que **770,9 millions d'euros** alors que son coût total pourrait être de **2,5 milliards d'euros plus ou moins 20 %**. De même, les autorisations d'engagement ouvertes au titre du programme de sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) **Barracuda** s'élèvent à **1.754,4 millions d'euros**, mais le coût de réalisation des 6 SNA pourrait être compris entre **6 et 8 milliards d'euros**.

D. LE CAS PARTICULIER DU FINANCEMENT DES FREMM

Le cas des frégates multimissions (FREMM) fait l'objet du graphique suivant.



Il convient de rappeler que la réalisation des FREMM n'était pas prévue par la LPM en cours d'exécution. Le ministère de la défense devait cependant faire face au vieillissement de la flotte de surface, en particulier des frégates anti-sous-marines et anti-aériennes¹ ; l'indisponibilité des bâtiments atteignait des niveaux extrêmement élevés.

Une solution de « financements innovants » a alors été recherchée, puis abandonnée. Le **financement budgétaire** des FREMM a été confirmé et a donné lieu à un accord entre le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la défense.

Le coût² de la réalisation des FREMM sur la période de programmation en cours (2003-2008) a été évalué à **1,9 milliard d'euros**. Il a été décidé que le **ministère de la défense en financerait les 6/19^{èmes} par redéploiement des crédits de l'agrégat LPM**, et que le **ministère de l'économie pourvoierait à l'inscription des 13/19^{èmes} restants sur le budget du ministère de la défense, en crédits supplémentaires**. Ce partage de

¹ Le programme initial de quatre frégates anti-aériennes de type « Horizon » a été réduit à deux, avec substitution de deux FREMM.

² Le coût global du programme est de l'ordre de 4,6 milliards d'euros pour les huit premières FREMM.

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

Les 6/19^{èmes} sont inscrits en loi de finances initiale au titre de la sous-action 03-54, les 13/19^{èmes} de crédits supplémentaires, nécessaires à la couverture des factures de l'année, sont inscrits en **loi de finances rectificative**, selon l'arbitrage rendu sur la question par le Président de la République.

La première commande globale française portant sur huit fréquences de ce programme, conduit au sein de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) en coopération bipartite avec l'Italie, a été réalisée en novembre 2005. Le marché de réalisation est porté par le groupement industriel franco-italien composé d'Armaris (dont DCN est actionnaire) et d'Orrizonte.

Le coût annuel de réalisation du programme FREMM est évalué à **460 millions d'euros** en 2006 (au titre des années 2006 et 2005), soit **147 millions d'euros** représentant **6/19^{èmes}** et **313 millions d'euros** correspondant à la « part du ministère de l'économie », c'est-à-dire aux **13/19^{èmes} restants**.

Le ministère de la défense aura payé **22 millions d'euros en 2005 et 126 millions d'euros en 2006, soit l'équivalent des 6/19^{èmes}** sur ces deux années. Le ministère de l'économie a inscrit, **à titre exceptionnel, 73 millions d'euros** en projet de loi de finances pour 2006, sur les 13/19^{èmes} qui doivent donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires. **En loi de finances rectificative pour 2006**, il ouvrira donc le solde, c'est-à-dire **240 millions d'euros**.

Vos rapporteurs spéciaux notent que le ministère de la défense doit financer par **avance de trésorerie** les 13/19^{èmes} du coût annuel du programme FREMM, qui ne lui sont ouverts qu'en loi de finances rectificative. Cette procédure **n'améliore pas la sincérité budgétaire**.

Dans le projet de loi de finances pour 2007, le programme FREMM est doté de 127,9 millions d'euros en crédits de paiement et 292,4 millions d'euros en autorisations d'engagement.

E. LES PRINCIPALES COMMANDES ET LIVRAISONS PRÉVUES EN 2007

Les deux encadrés suivants présentent les principales livraisons et commandes attendues en 2007.

Les principales commandes en 2007 (par systèmes de forces)

Dissuasion

- 2^{ème} lot de missiles ASMPA

Commandement et maîtrise de l'information

- 2.000 postes radio de 4e génération
- 51 systèmes d'information régimentaire (SIR)
- 800 systèmes globaux d'information et de commandement des PC de grande unité
- 35 systèmes de drones de reconnaissance au contact (DRAC)

Engagement et combat

- début de réalisation du 2e porte-avions
- 5.045 systèmes du combattant futur FELIN
- 117 véhicules blindés de combat de l'infanterie (VBCI)
- 55 chars AMX 10 RC rénovés
- 50 missiles de croisière naval (MDCN)

Projection-mobilité-soutien

- 12 hélicoptères NH 90
- 14 avions C130 rénovés

Protection et sauvegarde

- 3 systèmes DETECBIO (détection au plus tôt d'agressions biologiques dans l'environnement)
- 4 systèmes sol-air moyenne portée terrestre (SAMP/T) et 200 missiles Aster 30

Vos rapporteurs spéciaux constatent, en outre, avec satisfaction qu'après le renouvellement en cours de la force navale de dissuasion (SNLE nouvelle génération), de la force navale de projection de force (BPC) et des frégates antiaériennes (frégates de type Horizon) et après le lancement en 2005 du programme FREMM, la **mise en route du programme Barracuda** (à terme, 6 sous-marins nucléaires d'attaque en remplacement des SNA type Rubis) et de **celui du second porte-avions assure à la marine nationale une structure cohérente à très long terme. Les SNA** constituent notamment l'ossature d'une marine moderne puisqu'ils assurent la protection indispensable du reste de la flotte (SNLE compris) en sus de leur capacité de projection de missiles de croisière contre la terre. Le **programme porte-avions n° 2** (environ quatre fois moins coûteux que celui des SNA Barracuda) assurera la permanence à la mer du groupe aéronaval. Son abandon aurait signifié la perte par la France de l'avantage qu'elle possède (avec les

Etats-Unis) de disposer de porte-avions à catapultes et rendrait injustifiée la poursuite du programme des 60 monoplaces Rafale « Marine ».

La **budgetisation 2007 comporte néanmoins certains ajustements**. S'agissant de l'**aéromobilité des forces terrestres**, les premières commandes de la version terrestre des hélicoptères NH 90 sont inscrites dans le présent projet de budget à hauteur de 12 exemplaires. La commande de 34 hélicoptères de transports NH 90, initialement prévue en 2007, est réduite à 12 appareils. La commande des 22 appareils restant, inscrits dans la LPM, serait repoussée à 2008.

La cause de ce décalage est de nature budgétaire et correspond au niveau insuffisant d'autorisations d'engagement. Le découpage de la commande en deux lots, pour des raisons financières, ne devrait pas avoir trop d'incidence :

- les livraisons devraient bien intervenir en 2011, comme prévu ;
- Eurocopter dispose d'un marché à l'exportation (400 NH 90 vendus) suffisant pour atténuer l'impact de ce décalage de commande.

Deux remarques doivent toutefois être faites :

- le chef d'état-major de l'armée de terre a souligné¹ l'impérieuse nécessité pour ses troupes de disposer des NH 90 en temps et en heure, face à l'obsolescence des Puma suremployés depuis des années ;
- la définition des priorités d'Eurocopter pourrait être moins favorable à la France, les plus gros clients étant privilégiés sur les chaînes d'assemblage fortement sollicitées à court terme.

**Les principales livraisons en 2007
(par systèmes de forces – hors gendarmerie)**

Commandement et maîtrise de l'information

- SICA (système d'information et de commandement des armées)
- 7 stations d'appui électronique de contact (SAEC)
- 1.800 postes radio de 4^{ème} génération
- 150 systèmes d'information régimentaires de l'armée de terre (SIR)
- 25 drones de reconnaissance au contact (DRAC)
- 14 systèmes d'information et de commandement de la marine (SIC21)
- systèmes SPATIONAV
- 1 système intérimaire de drone MALE (SIDM)

Engagement et combat

- 13 avions Rafale (6 air et 7 marine)
- 12 avions Super Etendard modernisés standard 5
- 60 missiles SCALP EG (50 air et 10 marine)
- 76 armements air-sol modulaires AASM (52 air et 24 marine)
- 110 petits véhicules protégés (PVP)

¹ Article *Les Echos*, lundi 18 septembre 2006 : « Eurocopter pourrait faire les frais des arbitrages budgétaires sur le NH 90 ».

- 6 hélicoptères Tigre (*ce chiffre dépendra des livraisons effectivement réalisées en 2006*)
- 8 chars Leclerc (*les dernières livraisons interviendront en 2007. Ce chiffre dépendra des livraisons effectivement reçues en 2006 dans le cadre de la fin du programme*)
- 55 véhicules blindés légers (VBL)
- 54 chars AMX 10 RC rénovés
- 358 systèmes du combattant futur FELIN (*Fantassin à équipements et liaisons intégrés*)
- 661 obus antichars à effet dirigé (ACED)
- 265 véhicules de l'avant blindé (VAB) valorisés
- 75 torpilles MU 90

Projection-mobilité-soutien : 1 avion de transport à long rayon d'action (TLRA)

Protection et sauvegarde

- 1 système air-sol moyenne portée terrestre (SAMP/T) et 20 missiles Aster 30
- 10 missiles Aster pour la protection anti-aérienne contre les missiles de surface Principal anti-missile system (PAAMS)
- 272 missiles air-air d'interdiction, de combat et d'autodéfense MICA (272 air, dont 80 marine)

Le programme d'hélicoptères de combat Tigre a connu un rééchelonnement de ses livraisons, 4 appareils ont été livrés en 2005, contre 5 prévus, et 5 livraisons devraient être effectuées en 2006, alors que 7 étaient attendues. Rappelons que 120 exemplaires sont prévus, dont 80 sont déjà commandés et 40 le seront en 2011. L'évaluation à l'échéance 2008 permet de constater un décalage de 12 unités sur les livraisons attendues (20 appareils livrés en 2008 au lieu de 33 initialement prévus).

Par ailleurs, le programme du véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) a subi d'importants retards analysés par la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

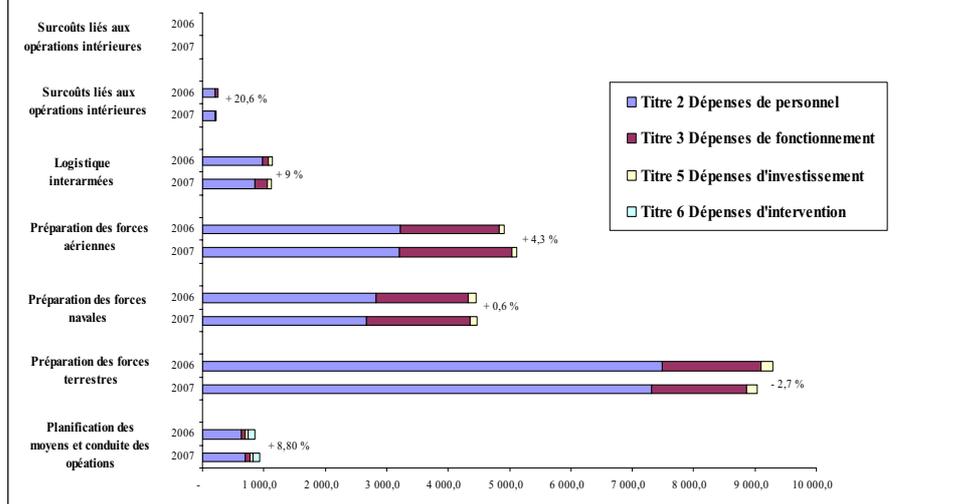
II. LE PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 : + 1,03 %

Les crédits de paiement du programme 178 « Préparation et emploi des forces » ont progressé de **1,03 %** entre 2006 et 2007.

La présentation suivante des crédits du programme 178 permet d'avoir une vision à la fois de l'importance des actions de chaque armée, et de la décomposition par titre des crédits de chaque action du présent programme.

Les crédits de paiement du programme « Préparation et emploi des forces » : + 1,03 %



L'action 2 « Préparation des forces terrestres » est toujours prédominante, elle représente 42,9 % des crédits de paiement du présent programme. Elle diminue de 2,7 % entre 2006 et 2007.

Les crédits de paiement des autres actions du présent programme progressent de 20,6 % pour les OPEX, 9 % pour la logistique interarmées, 8,8 % pour la planification des moyens et la conduite des opérations, 4,3 % pour la préparation des forces aériennes et 0,6 % pour celle des forces navales.

Présentation par titre et catégorie des crédits du programme 178

(en millions d'euros)

(en %)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Evolution des CP entre 2006 et 2007
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	
Titre 2. Dépenses de personnel	15 303,0	14 949,9	15 303,0	14 949,9	-2,3
Rémunérations d'activité	8 771,4	8 757,8	8 771,4	8 757,8	-0,2
Cotisations et contributions sociales	6 435,9	6 096,3	6 435,9	6 096,3	-5,3
Prestations sociales et allocations diverses	95,8	95,8	95,8	95,8	0,0
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	5 613,0	5 378,3	4 896,4	5 506,6	12,5
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	5 606,6	5 378,3	4 887,3	5 506,6	12,7
Subventions pour charges de service public	9,3	0,0	9,1	0,0	-99,8
Titre 5. Dépenses d'investissement	500,2	429,4	511,2	469,8	-8,1
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	500,2	428,5	511,2	469,2	-8,2
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat	-	1,0	-	0,7	
Titre 6. Dépenses d'intervention	115,0	113,9	114,8	113,9	-0,8
Transferts aux autres collectivités	115,0	113,9	114,8	113,9	-0,8
Totaux hors fonds de concours prévus	21 531,2	20 871,5	20 825,4	21 040,2	1,0
Fonds de concours au titre 2	166,2	296,2	166,2	296,2	78,2
Fonds de concours au sur les autres titres	392,0	219,4	392,0	219,4	-44,0
Totaux y compris fonds de concours prévus	22 089,5	21 387,1	21 383,7	21 555,8	0,8

Source : bleu « défense »

Les dépenses de personnel et de pension s'élèvent à **14,949 milliards** d'euros en 2007, soit une **diminution de 2,31 %** par rapport à 2006. L'exécution budgétaire sera donc contrainte mais les effectifs devraient être maintenus au même niveau qu'en 2006.

Les **dépenses de fonctionnement** atteignent **5,507 milliards** d'euros en 2007, en **augmentation de 12,46 %** par rapport à 2006. Elles correspondent à **26,17 %** des crédits du présent programme.

S'agissant de la **dotation en carburant**, qui a déjà été évoquée, quelques précisions doivent être apportées.

Les prix du pétrole ont pratiquement doublé entre 2004 et 2006 et triplé entre 2003 et 2006.

Le ministère de la défense a pris trois types de mesures :

- accroissement des dotations budgétaires ;
- réduction des consommations compatibles avec les besoins d'entraînement des forces ;
- et mise en place depuis septembre 2005 d'une **politique de couverture par des instruments financiers à terme**.

Cette politique permet de garantir aux armées un volume de carburant minimum à budget donné. Il s'agit donc d'une assurance contre les fluctuations excessives à la hausse, qui couvre tout ou partie du volume nécessaire aux armées. Afin de réduire l'investissement nécessaire pour réaliser ce type d'opération et de limiter les risques opérationnels, le ministère de la défense, en accord avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, confie à l'Agence France Trésor le soin d'exécuter ses instructions et d'en assurer le suivi. La fixation de l'horizon de couverture, du montant, du calendrier et du niveau des prix relève de la décision du ministère de la défense.

Le dispositif ainsi élaboré par le ministère, pour se prémunir contre le risque de fluctuations conjoncturelles excessives à la hausse, ne résout cependant pas les déséquilibres structurels inhérents à la courbe haussière du prix du baril et des produits raffinés (notamment du carburacteur) et à l'accroissement parfois très rapide de l'activité des forces liée à la conjoncture géopolitique (accroissement très significatif des OPEX en 2006¹). Le budget carburant de la défense atteindra 415 millions d'euros en 2007, alors qu'il était de 311 millions d'euros en 2004.

De plus, l'article 4 du projet de loi de finances rectificative pour 2006 instaure une **exonération de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** jusqu'au 31 décembre 2008. Sera exonéré le carburant utilisé pour les activités ou les opérations militaires, conformément à la directive européenne 2003/96 relative à la taxation des produits pétroliers.

¹ RDC, Finul – Liban Sud.

B. LA GESTION DE CES CRÉDITS SELON LES RÈGLES DE LA LOLF

Contrairement au programme 146 dont il a été question précédemment, à l'exception de l'action 1 « Planification des moyens et conduite des opérations » dont les crédits sont répartis entre plusieurs budgets opérationnels de programme (BOP), la **répartition des crédits entre actions et BOP coïncide largement**, comme le montre le graphique suivant.

Des BOP adaptés à la gestion des crédits du programme 178						
Action	Budgets opérationnels de programme					
	Armée de terre	Marine nationale	Armée de l'air	Soutien santé	Soutien pétrolier	Surcoûts OPEX-OPINT
2 - Préparation des forces terrestres	X					
3 - Préparation des forces navales		X				
4 - Préparation des forces aériennes			X			
5 - Logistique interarmées						
Fonction santé				X		
Fonction pétrolière					X	
6 - Surcoûts liés aux opérations extérieures						X
7 - Surcoûts liés aux opérations intérieures						X

L'action 1 du programme 178 concerne notamment la **direction du renseignement militaire** dont les crédits sont affectés à un BOP spécifique. De la même, la **direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes (DIRISI)** a vu ses crédits être individualisés au sein d'un BOP particulier, ce qui a entraîné des transferts de crédits entre 2006 et 2007, provenant des autres actions du présent programme.

Les autres actions disposent pratiquement chacune d'un **BOP spécifique à leurs crédits**. Ceci revient à doter, de fait, **chaque année**, terre, air et marine, ainsi que SSA et le service des essences des armées, d'un **BOP**, regroupant ses crédits et uniquement ses crédits.

Les majors généraux, placés auprès des chefs d'état-major de chaque armée sont les responsables du BOP respectif de leur armée. Cette gestion des crédits doit permettre à chaque **chef et état-major** d'assurer la **cohérence organique** des forces militaires dont il a la charge.

Notons toutefois que cet exercice est rendu plus complexe qu'auparavant du fait de l'**affectation** de personnels militaires aux autres programmes de la mission « Défense ». Les chefs d'état-major doivent assurer

la cohérence de gestion de tous les militaires appartenant à leur armée, alors même qu'en moyenne **10 % de leurs effectifs** sont rattachés aux actions d'autres programmes.

C. LE CAS PARTICULIER DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

Placé sous **l'autorité du chef d'état-major des armées**, au sein du programme 178 « Préparation et emploi des forces », le service de santé des armées (SSA) a pour mission le soutien des forces armées, tant en opérations extérieures que sur le territoire national.

Ses crédits sont regroupés au sein de la sous-action 05-80 « Fonction santé » de l'action 5 « Logistique interarmées » du programme 178. Leur gestion est unifiée au sein d'un **BOP spécifique**. Les crédits de paiement de la sous-action 05-80 augmentent de **0,65 %** entre 2006 et 2007, pour s'établir à **820,86 millions d'euros, soit, hors pensions, 552,1 millions d'euros**.

Les crédits de personnel s'élèvent à **348,66 millions d'euros**, ceux de fonctionnement à **167,43 millions d'euros** et ceux d'investissement à **36,02 millions d'euros**.

En dehors d'un **sous-effectif conjoncturel en officiers militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA)** lié à la montée en puissance du corps, le **sous-effectif militaire** est principalement lié à un déficit en **médecins et en personnels paramédicaux** (infirmier anesthésiste, manipulateurs d'électroradiologie médicale, etc.).

En 2006, la cible en effectifs des médecins des armées est de 2.262 pour un effectif réalisé de 2.029, soit un **sous-effectif de 233 médecins** contre 246 postes en 2006. Au 1^{er} juillet 2006, le sous-effectif en médecins est de 17,9 % dans les forces et 9,4 % dans les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) et les centres d'expertises.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit la **création de 47 postes** au profit du SSA, ce qui lui permettra de poursuivre la mutation entreprise lors de la professionnalisation des armées.

Comme les unités des armées, le SSA est amené à contribuer aux **OPEX**, à hauteur **des effectifs d'un hôpital militaire entier** (soit environ 1.500 personnels mobilisés sur l'année), ce qui est conséquent pour un service qui compte 9 HIA.

Ce sont ainsi 36 postes de secours, 6 antennes chirurgicales, 4 cabinets dentaires et 4 sections de ravitaillement sanitaires qui ont été déployés au 1^{er} semestre 2006. Les missions en cours sont les suivantes :

- en Bosnie, l'opération ASTREE (16 personnes) ;
- au Kosovo, l'opération TRIDENT (67 personnes) ;
- en Afrique, dont les plus importantes :

- en République de Côte d'Ivoire, les opérations LICORNE et ONUCI (191 personnes) ;
- au Tchad, l'opération EPERVIER (47 personnes) ;
- en République démocratique du Congo, l'opération BENGA (depuis le 15 juin 2006) ;
- en Asie centrale, l'opération HERACLES (3 personnes) ;
- en Afghanistan, l'opération PAMIR (70 personnes) ;
- et au Liban, avec BALISTE et DAMAN (5 personnes).

Enfin, le service de santé des armées a réalisé un travail remarquable sous la forme du **Plan stratégique du SSA**, déclinaison du Plan stratégique des armées publié en juin dernier par le CEMA. Ce plan est la traduction concrète des priorités d'action du SSA pour les années à venir. Il a nécessité que des choix soient faits et des orientations soient définies, à l'horizon 2010. Vos rapporteurs spéciaux estiment que le SSA a su, ainsi, s'approprier pleinement la réforme budgétaire en intégrant une « dimension performance financière » à son plan stratégique.

D. LES PERSPECTIVES DE MODERNISATION DU MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE

1. Les efforts déjà engagés dans l'aéronautique et la marine

Rappelons que la marine nationale a créé le 28 juin 2000, en collaboration avec la DGA, le service de soutien de la flotte. Sa création a donné lieu à une nette amélioration du maintien en condition opérationnelle de la flotte, présentée dans le rapport d'information du 22 juin 2005¹.

La création de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMAD) a permis d'améliorer le MCO dans l'aéronautique. De plus, au printemps 2004, un **audit du MCO aéronautique** a été réalisé par le contrôle général des armées avec l'aide d'un cabinet de consultants. Il a permis d'identifier des axes d'amélioration possibles. La mission de modernisation du MCO aéronautique, mise en place à l'initiative de l'état-major de la marine doit poursuivre les réflexions initiées par l'audit afin de proposer au ministre des orientations nouvelles, y compris des modifications organisationnelles destinées à améliorer de façon importante les processus de soutien des matériels aéronautiques de la défense.

La mission doit rechercher et mettre en place, avec les armées, la DGA, la SIMAD et les industriels aéronautiques des méthodes innovantes relatives à l'obsolescence des matériels, l'harmonisation des systèmes d'information, etc.

¹ Rapport n° 426 (2004-2005) du 22 juin 2005, M. Yves Fréville au nom de la commission des finances, « Maintien en condition opérationnelle de la flotte ».

2. Les projets de l'armée de terre

A l'initiative du ministre de la défense, un **audit du MCO des forces terrestres**, conduit par le contrôle général des armées, a confirmé l'urgence de dégager de nouvelles solutions.

Pour économiser les matériels, ces derniers **quitteraient les régiments** pour être répartis sur des **sites dédiés à leur fonction opérationnelle**. Le constat de l'audit est simple : l'armée de terre, la plus sollicitée sur les théâtres d'opérations, est parvenue à maintenir un taux de disponibilité technique opérationnelle de 90 %, au détriment du MCO sur le territoire national, dont le coût n'a cessé de croître. Un **plan d'emploi et de gestion des parcs** est en préparation et décline un calendrier thématique en trois temps.

De mai à septembre 2006, une première **estimation de la répartition du parc** doit être établie. L'expérimentation se déroulera d'octobre à l'été 2007 dans quatre régiments tests : deux possédant du matériel lourd et peu utilisé, un avec des matériels en suremploi, et un dernier disposant de certains matériels en très petite quantité. **Au-delà de l'été 2007**, l'organisation sera mise en oeuvre.

L'état-major de l'armée de terre a d'ores et déjà décidé d'une répartition en quatre parcs : un parc de **service permanent** (dans les régiments, **notamment pour la vie quotidienne et l'entraînement de base**), **un parc dédié** à l'entraînement sur des sites spécialisés, un parc **d'alerte** pour répondre aux nécessités du dispositif « Guépard » (capacité de mobiliser 5.000 hommes dans un délai compris entre douze heures et neuf jours) et un parc de « **gestion-réserve** » sous hygrométrie contrôlée pour être stockée dans des conditions fiables. Il reste cependant des questions en suspens : les matériels légers seront-ils concernés par la rationalisation ? Combien d'entrepôts faudra-t-il bâtir pour les stocks ? Et surtout, quelle sera la réaction des utilisateurs, qui n'emploieront plus leur matériel, mais celui d'un stock, un peu comme de simples locataires ?

III. LE PROGRAMME 144 « ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »

A. L'AUGMENTATION DE 1,43 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT

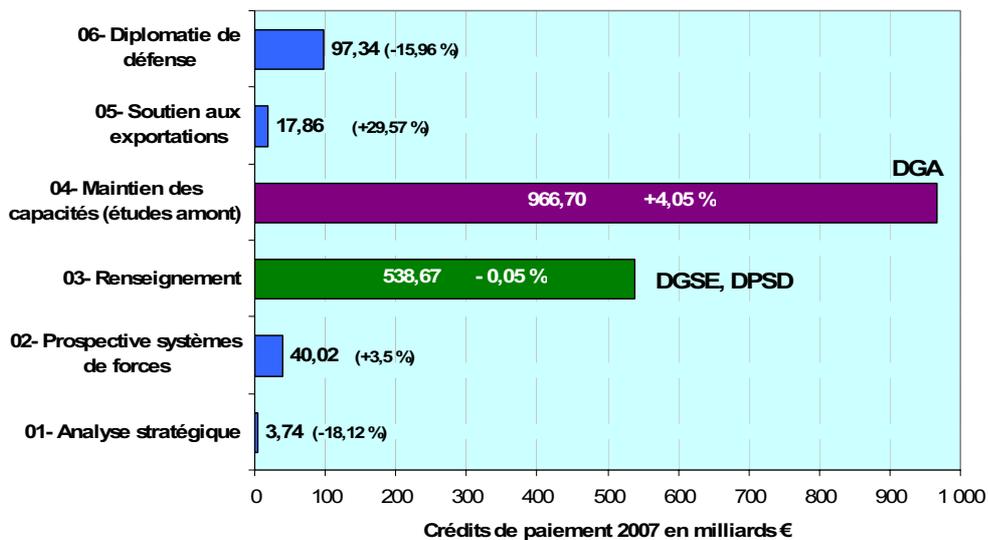
Les crédits de paiement du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » s'élèvent à **1,66 milliard d'euros** en 2006, soit une augmentation modeste de **1,43 %**. Les autorisations d'engagement diminuent de **5,2 %**, pour atteindre **1,7 milliard d'euros**.

Une fois de plus, les changements de périmètre intervenus entre 2006 et 2007 rendent difficile l'analyse de l'évolution des crédits du présent programme. Ainsi **l'augmentation de 29,57 %** des crédits de **l'action 5** correspond-elle à un **transfert de crédits** auparavant inscrits au programme 146 « Equipement des forces » de la présente mission.

Les **diminutions de crédits correspondent largement à des arbitrages raisonnables entre différentes modalités d'action plutôt qu'à un désengagement du ministère dans les domaines concernés. Les augmentations de crédits sont conformes aux priorités définies pour ce programme, notamment le développement des études-amont.**

Le graphique suivant présente le détail par actions de l'évolution des crédits de paiement entre 2006 et 2007.

L'hétérogénéité du programme prospective et environnement de la politique de défense. CP : 1,66 milliard d'euros (+1,43 %)



La diminution des crédits de **l'action 1**, de **18,12 %**, s'explique par une volonté de sélectionner plus efficacement les études politico-militaires, économiques et sociales (EPMES) réalisées. De même, la réduction de **15,96 %** des crédits de **l'action 6** résulte d'un arbitrage en défaveur des postes permanents à l'étranger inscrits sur la présente action, au profit de l'accroissement en 2007 du nombre de postes dans les structures internationales telles que l'ONU ou l'OTAN, financés par des crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». Les crédits de **l'action 3** sont quasiment **stables**, soit une légère diminution de **0,05 %**, qui recouvre deux réalités différentes : la **diminution de 0,8 %** des moyens de la direction

générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la **hausse de 3,7 %** des crédits de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), correspondant à un rattrapage des dépenses en personnel, mal évaluées lors de la réforme budgétaire.

La progression de **3,5 %** des moyens de **l'action 2** semble correspondre aux besoins de développement en matière de prospective des systèmes de forces. Rappelons que l'un des objectifs de cette action est de rationaliser les efforts en matière d'équipement, ce qui constitue un enjeu financier et stratégique essentiel. La diminution des autorisations d'engagement de cette action devrait être compensée par le report d'autorisations non consommées en 2006. L'augmentation de **4,5 %** de **l'action 4** montre l'effort consenti en faveur des études-amont. Les crédits qui leur sont dédiés sont passés de 447 millions d'euros en 2004 à 638 millions d'euros en 2007, soit une **progression de 42,7 %**, et devraient atteindre en 2008 l'objectif de 800 millions d'euros fixé par la LPM.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits par titre et catégorie du présent programme.

Présentation par titre et catégorie des crédits du programme 144

(en millions d'euros)

(en %)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Evolution des CP entre 2006 et 2007
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	
Titre 2. Dépenses de personnel	569,6	537,7	569,6	537,7	-5,6
Rémunérations d'activité	342,2	349,3	342,2	349,3	2,1
Cotisations et contributions sociales	225,4	186,4	225,4	186,4	-17,3
Prestations sociales et allocations diverses	2,0	1,0	2,0	1,0	-49,0
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 085,5	1 014,7	926,3	960,2	3,7
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	813,7	780,6	663,9	726,2	9,4
Subventions pour charges de service public	271,8	234,1	262,4	234,1	-10,8
Titre 5. Dépenses d'investissement	115,5	104,7	123,0	124,1	1,0
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	115,5	104,7	123,0	124,1	1,0
Titre 6. Dépenses d'intervention	21,9	42,2	21,9	42,2	92,5
Transferts aux ménages	0,0	0,8	0,0	0,8	0,8
Transferts aux entreprises	0,3	1,6	0,3	1,6	384,8
Transferts aux autres collectivités	21,6	39,8	21,6	39,8	84,3
Totaux hors fonds de concours prévus	1 792,5	1 699,4	1 640,8	1 664,3	1,4
Fonds de concours	0,3	12,5	0,3	12,5	4 371,4
Totaux y compris fonds de concours prévus	1 792,8	1 711,9	1 641,1	1 676,9	2,2

Source : bleu « défense »

B. LA RESPONSABILITÉ DE GESTION DU PRÉSENT PROGRAMME EST PLUS COMPLEXE QU'IL N'Y PARAÎT

La question du **pilotage effectif** du présent programme se pose.

En effet, le Délégué aux affaires stratégiques est le responsable officiel du programme 144, mais pour exercer ses responsabilités, il s'appuie sur un **comité de pilotage et d'orientation politique** regroupant l'**état-major des armées** et les directions présentes au sein du présent programme : **la DGSE, la DPSD et la DGA.**

De facto, le **responsable du programme n'a, à ce jour, qu'un très faible pouvoir d'action ou d'arbitrage** sur les crédits du programme 144 :

- l'action 1, relative à l'analyse stratégique, est très largement dépendante des choix politiques du ministre de la défense et associe **l'état-major et la DGA** ;

- l'action 3, relative au renseignement, est du domaine exclusif de la **DGSE** et de la **DPSD**, qui gèrent directement leurs crédits au sein de BOP spécifiques ;

- l'action 4, relative aux études-amont, est animé et gérée par la **DGA** ;

- l'action 5, relative aux exportations d'armes, est également pilotée par la **DGA** ;

- l'action 6, relative à la diplomatie de défense, est naturellement soumise aux décisions du **ministre de la défense**.

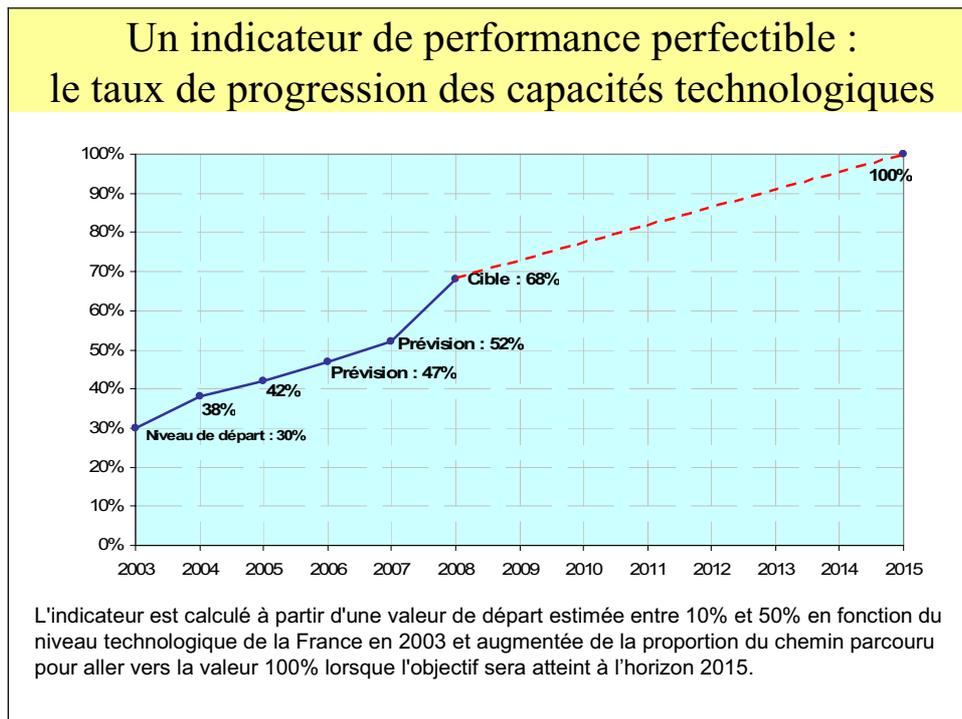
Vos rapporteurs spéciaux remarquent que le choix d'un co-pilotage du programme 146 « Equipement des forces », assuré par le Chef d'état-major et le Délégué général pour l'armement, qui a fait couler beaucoup d'encre lors de sa mise en place, est finalement opérant, les responsabilités de chacun étant assez clairement définies. En revanche, le pilotage du programme 144 est, pour des raisons techniques et politiques, beaucoup plus délicat ; on parlerait plutôt de **pilotage de chacune des actions que du programme même**, à la réserve près que l'intervention du ministre de la défense, vue la sensibilité des sujets concernés, garantit la **cohérence de l'ensemble**.

C. UN INDICATEUR DE PERFORMANCE QUI DEVRAIT ÊTRE PLUS DYNAMIQUE

L'évaluation de la performance dans la mission « Défense » est sensible en raison de la **spécificité militaire et opérationnelle** des activités des forces de défense dont l'efficacité ne se ramène pas à des objectifs de performance économique et financière.

L'évaluation de la progression des capacités technologiques ne souffre pas d'une telle spécificité, sous réserve bien sûr du caractère sensible et éventuellement protégé de certaines données.

L'indicateur qui est proposé pour mesurer la performance des crédits consacrés au développement des capacités technologiques de la défense risque cependant d'être interprété de façon « biaisée », comme le montre le graphique suivant.



En effet, en construction cet indicateur tend forcément vers 100 %. On compare le nombre de jalons réalisés pour une capacité technologique donnée au nombre à réaliser à l'horizon 2015. Or, cet objectif 2015 **ne peut être considéré comme figé** mais devrait être adapté de façon glissante au progrès technologique lui-même évolutif !

Il eut été plus intéressant d'essayer de mettre le taux de réalisation de ces jalons en relation avec les crédits ou les moyens humains mobilisés pour atteindre les objectifs fixés.

IV. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE »

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PRÉSENT PROGRAMME

Le tableau suivant présente la répartition des crédits par titre et catégorie du programme 212.

Présentation des crédits par titre et catégorie du programme 212

(en millions d'euros)

(en %)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Evolution des CP entre 2006 et 2007
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	
Titre 2. Dépenses de personnel	895,0	1 728,3	895,0	1 728,3	93,1
Rémunérations d'activité	496,5	583,0	496,5	583,0	17,4
Cotisations et contributions sociales	286,0	1 006,8	286,0	1 006,8	252,1
Prestations sociales et allocations diverses	112,5	138,5	112,5	138,5	23,1
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	397,4	489,5	356,1	431,6	21,2
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	390,2	482,0	349,3	424,6	21,6
Subventions pour charges de service public	7,2	7,5	6,9	6,9	1,3
Titre 5. Dépenses d'investissement	1 016,1	883,7	982,0	1 005,8	2,4
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	1 016,1	883,7	982,0	1 005,8	2,4
Titre 6. Dépenses d'intervention	74,8	15,8	74,8	2,3	-96,9
Transferts aux ménages	54,3	-	54,3	-	-
Transferts aux collectivités territoriales	10,5	15,5	10,4	2,1	-80,1
Transferts aux autres collectivités	10,1	0,3	10,1	0,3	-97,4
Totaux hors fonds de concours prévus	2 383,3	3 117,3	2 307,9	3 168,1	37,3
<i>Fonds de concours</i>	63,7	50,0	63,7	50,0	-21,6
Totaux y compris fonds de concours prévus	2 447,0	3 167,2	2 371,6	3 218,0	35,7

Source : bleu « défense »

L'augmentation des dépenses de personnel du présent programme tient au regroupement en son sein des **crédits consacrés au Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat** et aux crédits de cessation d'activité des travailleurs liée à l'amiante et aux rentes versées aux ouvriers d'Etat. Les changements de périmètre entre 2006 et 2007 doivent inciter à la plus grande prudence dans le commentaire des évolutions de crédits, c'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux ont choisi de faire le point sur certaines politiques ou actions du présent programme.

B. VERS LA MUTUALISATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION

1. Des systèmes d'information multiples

Les systèmes d'information du ministère de la défense sont répartis en **trois domaines** :

- **les systèmes d'information opérationnels et de commandement** (SIOC) pour la préparation et l'emploi des forces et la conduite des opérations. Ils sont placés sous la responsabilité du **CEMA** ;

- **l'informatique scientifique et technique** (IST) correspondant à l'informatique embarquée et aux moyens de simulation technique et d'essais. Le **DGA** est responsable de la gestion de l'IST ;

- **les systèmes d'information, d'administration et de gestion** (SIAG). Placés sous l'autorité du **SGA**, les SIAG s'appliquent aux grands domaines de soutien du ministère de la défense (ressources humaines, finances, immobilier, service nationale, archives mémoire et culture, juridique, achats publics et maîtrise d'ouvrage, pilotage de l'organisation, santé,

information et communication). Les SIAG concernent non seulement les logiciels mais aussi les matériels tels que les ordinateurs de bureau et les serveurs.

2. ... qui doivent être mutualisés

Ses structures informatiques, autrefois indépendantes, devraient être **rationalisées et mutualisées**, grâce aux deux organismes suivants :

- **la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC)**, créée par décret du 2 mai 2006, et directement rattachée au **ministre de la défense**. Elle doit orienter et rationaliser la politique des systèmes d'information et de communication de l'ensemble du ministère ;

- **la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information (DIRISI)**, rattachée à l'EMA. Elle est l'opérateur ministériel des réseaux de communication, l'exploitant des systèmes d'information ministériels, et elle assure un soutien local aux utilisateurs.

La DGSIC doit définir des orientations que la DIRISI appliquera en tant qu'opérateur.

Vos rapporteurs spéciaux sont sensibles à l'effort de mutualisation des systèmes d'information, d'administration et de gestion du ministère ainsi entrepris. Ils notent toutefois que les crédits inscrits à l'**action 5 « SIAG » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense »** s'élèvent, en 2007, à **125,5 millions d'euros** en crédits de paiement, et que les crédits de la **DIRISI** sont regroupés au sein de la **sous-action 01-14 « Systèmes d'information et de communication » du programme 178 « Préparation et emploi des forces »**. En 2007, les crédits de cette sous-action s'élèvent à **252,8 millions d'euros**.

La rationalisation des systèmes d'information, d'administration et de gestion ne risque-t-elle pas d'être rendue plus complexe par la séparation des crédits entre deux programmes ? Vos rapporteurs spéciaux suivront avec attention cette question, certes **technique**, mais dont les enjeux sont également **stratégiques** pour l'avenir des forces militaires.

C. LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE CESSION IMMOBILIÈRE

1. La politique immobilière du ministère : + 5,45 %

La **politique immobilière** du ministère de la défense est gérée au sein de l'action 4 « Politique immobilière » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » dont les crédits s'élèvent, en 2007, à **1,33 milliard d'euros**, soit une augmentation de **5,45 %** par rapport à 2006.

Au sein de cette action, sont gérés les crédits relatifs au logement familial du ministère de la défense, ainsi que les dépenses d'infrastructures, qui font l'objet d'un effort de mutualisation accru. En effet, le secrétaire général pour l'administration gère désormais les **travaux d'infrastructures** des armées, exception faite de certaines installations nucléaires telles que l'Ile Longue.

La mutualisation de la politique immobilière du ministère en la matière vise à :

- donner une **vision précise** de l'emploi des infrastructures ;
- faire **évoluer les intervenants** du secteur, notamment les services de chaque armée ;
- **améliorer** la connaissance du patrimoine, la **qualité de l'entretien** et le dynamisme de la gestion du parc.

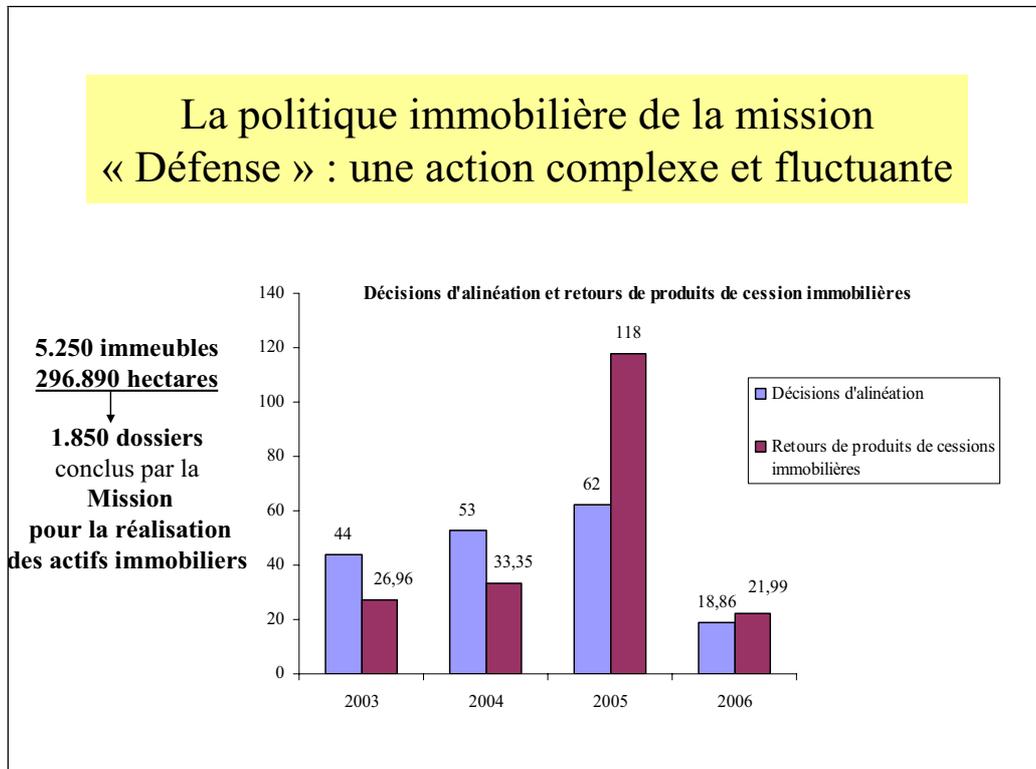
Les **sept principaux programmes d'infrastructures** prévus en 2007 sont les suivants :

- la réalisation du **pôle stratégique de Paris (PSP)** (4,8 millions d'euros d'AE et 16,68 millions d'euros de CP) ;
- l'**infrastructure opérationnelle** permettant d'accueillir l'hélicoptère **Tigre** (7,65 millions d'euros d'AE et 7,48 millions d'euros de CP) ;
- l'**infrastructure opérationnelle** permettant d'accueillir le **char Leclerc** (1,21 million d'euros d'AE et 4,03 millions d'euros de CP) ;
- l'**infrastructure opérationnelle** permettant d'accueillir le **véhicule blindé de combat d'infanterie** (15,29 millions d'euros d'AE et 4,8 millions d'euros de CP) ;
- la construction du nouvel **hôpital Sainte-Anne de Toulon** (20,29 millions d'euros d'AE et 38,34 millions d'euros de CP) ;
- la construction de l'école **d'hélicoptères franco-allemande** (pas d'AE et 3,60 millions d'euros de CP) ;
- la rénovation du **bassin 10 à Brest** (1,51 million d'euros d'AE et 0,04 million d'euros de CP).

2. Les cessions immobilières

C'est également au sein de cette action « Politique immobilière » qu'est gérée la **politique de cessions immobilières** du ministère de la défense, sous la responsabilité de la **Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives** (DMPA). Depuis 2006, et l'entrée en vigueur de la réforme budgétaire, les produits des cessions immobilières ne sont plus affectés sous forme de **fonds de concours** au budget du ministère de la défense. Précisons que jusqu'alors, ces produits constituaient des produits supplémentaires

utilisés pour financer des dépenses immobilières militaires, sous réserve des besoins du fonds de dépollution, créé en 2004.



Depuis 2006, les produits de cessions immobilières sont inscrits au **compte d'affectation spéciale (CAS)** « Politique immobilière », au sein duquel le ministère de la défense gère un **BOP spécifique**. Rappelons que le taux de retour des produits de cessions immobilières est de **100 %** pour le ministère de la défense, ce qui constitue une **dérogation** aux règles du compte d'affectation précité. Les modalités d'utilisation des produits de cessions sont telles que les dépenses immobilières militaires courantes ne peuvent plus bénéficier des crédits dudit BOP. En effet, le ministère de l'économie et des finances a défini des règles particulières d'utilisation des fonds inscrits au CAS, qui doivent par exemple servir à des travaux de réaménagement spécifiques.

De ce fait, en 2006, la **gestion** du BOP inscrit au CAS « Politique immobilière », pourvu de **21,99 millions d'euros**, sera **excédentaire**, le ministère de la défense n'étant pas parvenu à identifier et mettre en route des travaux répondant aux critères applicables à ces crédits.

Rappelons enfin qu'en **2005** les retours de produits de cessions se sont élevés à **118 millions d'euros** grâce à la vente de **trois immeubles parisiens** (situés 3 avenue Octave Gréard, 91 boulevard Pereire et 71 rue Saint-Dominique) et à **trois cessions importantes** correspondant à l'aliénation :

- au profit de la société d'économie mixte de la communauté d'agglomération de l'Arc de Seine (SEMADS), de l'ex établissement d'armement AMX-APX à Issy-les-Moulineaux ;

- au profit de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise du quartier Bossut de Pontoise ;

- au profit de la commune d'Hourtin du centre de formation maritime situé sur son territoire.

D. LA POLITIQUE SOCIALE : UNE PRIORITÉ EN 2007

L'action sociale s'inscrit dans le cadre de la politique gouvernementale de cohésion sociale et du plan d'amélioration de la condition militaire. Elle contribue à l'attractivité des métiers des personnels civils et militaires du ministère. Organisée pour atténuer les contraintes de mobilité et de disponibilité propres aux métiers de la défense, elle répond également à des besoins de solidarité à l'égard des militaires en difficulté.

Le montant des crédits d'action sociale-prévus au PLF 2007 s'élève à **88,87 millions d'euros** en crédits de paiement. Une mesure nouvelle, équivalente à celle de 2006, soit **3 millions d'euros**, permettra de développer des **priorités** conformes aux nouvelles orientations de l'action sociale de la défense :

- accroissement de la **capacité d'accueil des jeunes enfants** dans des crèches et haltes-garderies, soit 2 millions d'euros ;

- création d'un **chèque emploi service universel** pour offrir des services à la personne adaptés aux familles des militaires séparées pendant de longues périodes, notamment en OPEX (0,95 million d'euros) ;

- aménagement de **postes de travail supplémentaires** au profit des personnels **handicapés**.

La politique de l'action sociale de la défense disposera par conséquent des moyens nécessaires au financement des prestations ministérielles rendues aux ressortissants à un niveau comparable à celui de 2006. Des ressources complémentaires à la loi de finances initiale viennent abonder les moyens de l'action sociale à travers les **remboursements de prêts** délivrés aux ressortissants par l'**Institution de gestion sociale des armées** (difficulté sociale, mobilité, caution, accession à la propriété, besoin personnel). Ces fonds ont atteint **39,43 millions d'euros** en 2006. Ils sont systématiquement réaffectés à de nouveaux prêts et ne constituent pas une source de financement pour d'autres actions, compte tenu du niveau de la demande de prêts, notamment en matière d'accession à la propriété (objectif actuel de 3.000 prêts/an, devant évoluer vers 3.500 prêts/an).

CONCLUSION

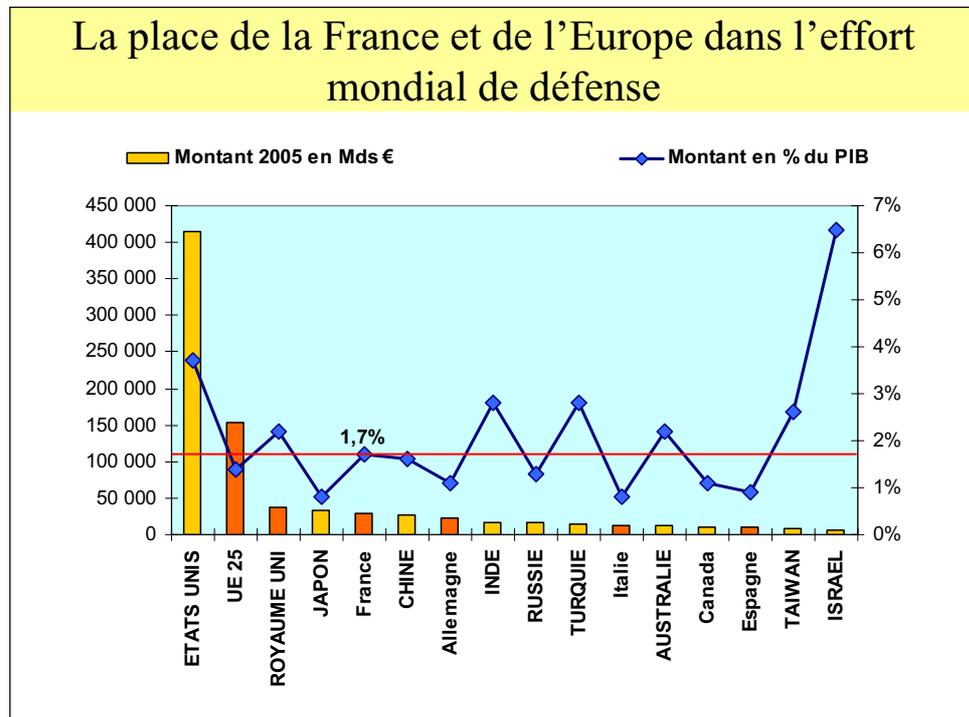
Vos rapporteurs spéciaux souhaitent, en fin de législature, et à un an du terme de la présente LPM, restituer l'effort accompli dans un double référentiel spatial et temporel et évoquer l'évolution nécessaire des méthodes de budgétisation.

I. LE BUDGET DE LA DÉFENSE FRANÇAIS : CADRAGE SPATIAL ET TEMPOREL

A. L'EFFORT FRANÇAIS EN FAVEUR DE LA DÉFENSE DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL

La France consacre 1,70 % son PIB à ses dépenses militaires (hors gendarmerie).

Cet effort est comparé à celui d'autres grands pays sur le graphique ci-dessous, en valeur absolue (échelle de gauche) et en pourcentage du PIB (échelle de droite).



On constate tout d'abord une énorme disparité d'effort entre les Etats-Unis et l'ensemble consolidé des pays de l'Union Européenne, pourtant une fois et demie plus peuplée. Un certain nombre de grands pays émergents, tels l'Inde et la Chine font un effort de défense supérieur à celui de l'Union Européenne. Le Japon a désormais une flotte d'un tonnage équivalent à celui de la France (mais non nucléarisée). Au sein de l'Union européenne, seul le Royaume-Uni fait un effort supérieur à celui de la France (notamment en fonctionnement).

Cette situation est le fruit d'une évolution récente.

De 1996 à 2001, les dépenses françaises de défense ont diminué alors que sur la même période, la régression des dépenses de défense du Royaume-Uni était moins importante que celle de la France.

A partir de 2002, les dépenses françaises ont repris, de façon plus soutenue que les anglaises.

Les dépenses du Royaume-Uni restent supérieures à celles de la France sur la période, mais **l'écart se resserre** car, tandis que les britanniques n'augmentaient leurs dépenses de défense que de **0,4 %**, entre 1996 et 2005, celles de la France progressaient de **1,5 %**.

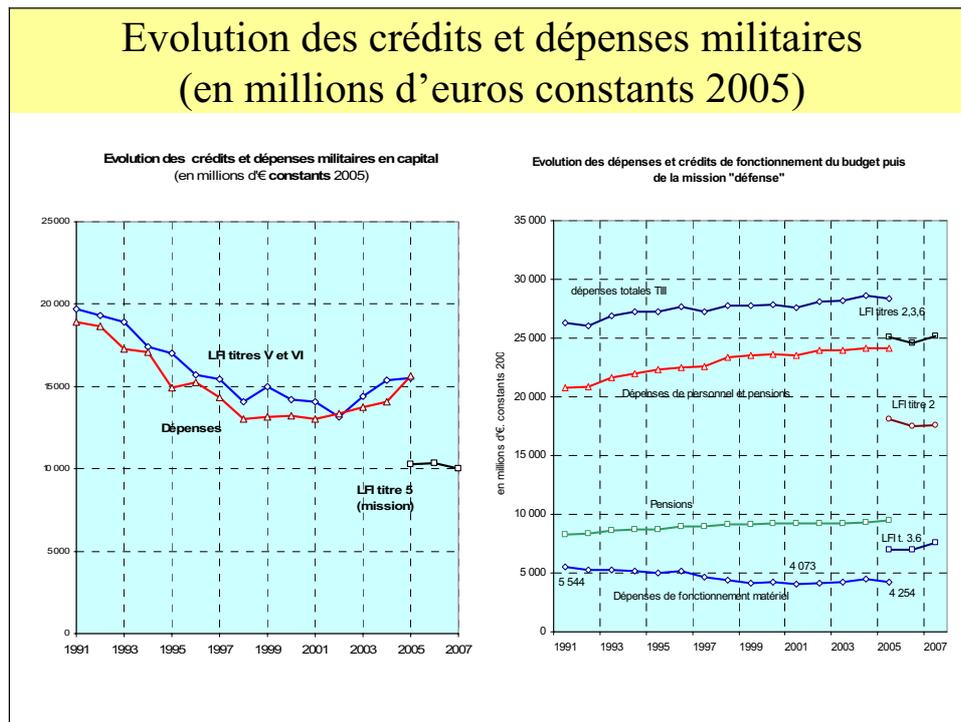
Les dépenses de l'Allemagne ne font en revanche apparaître aucune reprise depuis 1998, son budget de défense ayant diminué globalement de 2,9 % entre 1996 et 2005.

En revanche, **l'écart entre les dépenses des grands pays européens et celles des Etats-Unis se creuse**. Les Etats-Unis ont augmenté leurs dépenses militaires de **45 %** sur la période, avec une **très forte accélération**, **+ 38,9 % depuis 2000**.

De son côté, la Russie a augmenté ses dépenses militaires de 20 à 25 % en 2006.

B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA DÉFENSE SONT DÉSORMAIS STABILISÉES

Les **changements de périmètre** intervenus en 2006 lors de l'entrée en vigueur de la réforme budgétaire expliquent la rupture brutale des courbes retraçant l'évolution des crédits et dépenses de fonctionnement et d'investissement militaires présentés dans les graphiques suivants. **Ces graphiques sont établis en millions d'euros constants 2005**.



Trois faits majeurs sont à retenir :

D'abord, les **dépenses d'investissement** des anciens titres V et VI se sont écroulées **de plus d'un tiers** (de 19 milliards à 13 milliards) au cours des années 90, avant d'être stabilisées en exécution entre 2000 et 2003. La reprise menée dans le cadre de la présente LPM à partir de 2004 est très loin d'avoir compensé les « coupes » et surtout l'allongement des délais de réalisation des années antérieures. En réalité, les dépenses d'équipements neufs du nouveau titre 5 (version LOLF) sont stabilisées à un niveau proche de 10 milliards d'euros constants.

En deuxième lieu, les dépenses de personnel sont passées d'un peu plus de 20 milliards d'euros en 1991 à près de 25 milliards d'euros en 2005 (en euros constants), en raison de **l'effort consenti pour mener à bien la professionnalisation des armées**.

Enfin, la **professionnalisation** des armées a conduit le ministère de la défense à réaliser des arbitrages au détriment des dépenses de fonctionnement matériel, dans un contexte budgétaire qui lui était particulièrement défavorable. **Les crédits de fonctionnement, en particulier d'entretien programmé du matériel ont très nettement diminué dans la décennie 90.** Ils sont passés de **5,544 milliards d'euros** constants en 1991 à **4,073 milliards d'euros** en 2001, soit une **diminution de 26,5 %**. A partir de 2002, les dépenses d'entretien de matériel comprises dans les dépenses de fonctionnement militaire ont fait l'objet d'un effort soutenu : elles ont alors augmenté de **4,4 %** pour s'établir à **4,254 milliards d'euros** en 2006.

La LPM en cours d'exécution a permis de **stabiliser** un niveau de dépenses en capital, en titre 5 et de dépenses d'entretien programmé du matériel permettant aux forces armées de remplir leur contrat opérationnel. La gestion de ces crédits se fait toutefois en flux tendus, et le passage de commande de certains matériels est parfois décalé par rapport aux prévisions initiales.

II. UN SYSTÈME PLUS ÉVOLUTIF DE PLANIFICATION, PROGRAMMATION ET BUDGÉTISATION (PPBS)

Les grandes options de la prochaine LPM, en particulier le niveau de la dépense globale en terme de PIB dépendant à l'évidence des choix résultant des prochaines échéances électorales, vos rapporteurs spéciaux se borneront à présenter quelques remarques sur le cadre dans lequel elles devront s'inscrire.

• S'agissant de la **planification**, celle-ci doit définir une **approche capacitaire** des forces à long terme et la définition d'objectifs cohérentes avec l'évolution des risques. C'est ce qui a été fait avec le livre blanc de 1994 et la définition du modèle « **Armées 2015** ». Le problème est qu'il n'a pas été défini de **procédure claire** permettant de faire évoluer ce modèle d'armée, forgé dans un contexte situé immédiatement après la fin de la guerre froide, alors qu'émergeaient de nouvelles menaces et se développait l'instabilité stratégique induite par la chute du mur, la montée de nouvelles puissances, le développement du terrorisme, l'indispensable sécurisation du commerce maritime, etc.

Certes **ce modèle fait l'objet de mises à jour régulières par le Conseil de défense** ; mais il conviendrait que le Parlement en soit informé et puisse le cas échéant en débattre lorsque des inflexions importantes s'avèrent nécessaires dans l'évolution relative des forces de projection, de dissuasion etc. Il n'est pas possible de faire l'économie de ces questionnements capacitaires, qui détermineront la place de l'armée française dans un contexte d'interdépendances accrues.

• La **programmation** à 6 ans qui sera mise en place par la prochaine LPM devra prévoir le financement des engagements fermes déjà pris, soit, à ce jour, 35 milliards d'euros après 2007, la poursuite des tranches suivantes des programmes mis en route et l'ouverture d'autorisations d'engagement suffisantes pour faire face aux nouveaux défis stratégiques que sont la communication et l'espace notamment.

La programmation est ajustée par la variation annuelle du référentiel (VAR) définie par le Conseil de défense, cette programmation « glissante » pourrait être prévue dans la LPM initiale. Il pourrait être envisagé de définir une **programmation ferme** sur les trois premières années de la période considérée pour donner notamment une visibilité suffisante à l'industrie, puis

une programmation plus souple sur les trois dernières années, sur le modèle britannique.

• Enfin, dans la mesure où la présente LPM a été très strictement respectée, il convient de redéfinir son lien avec la **budgetisation**. Programmer *ne varietur* le montant de chaque annualité budgétaire réduit les marges de manœuvres économiques dont pourrait disposer le gouvernement. Si un engagement ferme est pris sur le contenu de la programmation, il devrait être loisible de modifier les annuités afin de prendre en compte le cycle économique, les avancées des programmes d'armement, la montée en puissance d'un industriel donné, etc.

La budgetisation (compatible avec un financement sur emprunt des dépenses d'équipement dans le respect de la « règle d'or » préconisé par votre commission des finances) permet de donner une certaine souplesse à la réalisation de la LPM, le seul impératif est de prohiber l'allongement de programmes en cours d'exécution, qui est source d'intérêts intercalaires, de surcoûts importants, et de défiance future des industriels et d'éventuels partenaires européens si le programme a donné lieu à une coopération

PRÉSENTATION DES AMENDEMENTS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DÉFENSE

N°	II-12
----	--------------

(n° 77, rapport 78, 81)

24 NOVEMBRE 2006

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. FRÉVILLE et TRUCY
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 34 ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Environnement et prospective de la politique de défense Dont Titre 2		30.000 30.000		30.000 30.000
Préparation et emploi des forces Dont Titre 2	90.000 90.000		90.000 90.000	
Soutien de la politique de la défense Dont Titre 2		30.000 30.000		30.000 30.000
Équipement des forces Dont Titre 2		30.000 30.000		30.000 30.000
TOTAL	90.000	90.000	90.000	90.000
SOLDE		0		0

OBJET

Le présent amendement a pour objet de soutenir l'effort du ministère de la défense afin de renforcer la sincérité de la présentation des crédits de la mission « Défense ».

Depuis plusieurs années maintenant, le ministère de la défense s'est engagé dans une opération de longue haleine, afin de budgéter les crédits destinés au financement des OPEX, crédits qui sont ainsi passés de 100 millions d'euros en 2005, à 175 millions d'euros en 2006,

pour atteindre 360 millions d'euros en 2007, 375 millions d'euros en incluant les 15 millions d'euros inscrits sur la mission « Sécurité » au programme « Gendarmerie nationale ». Rappelons que le coût total des OPEX est évalué à 627 millions d'euros en 2006.

Depuis la réforme induite par la LOLF, le programme 178 « Préparation et emploi des forces » compte, outre l'action 6 « Surcoûts liés aux opérations extérieures », dont la sincérité s'améliore, l'action 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » au titre de laquelle aucun crédit n'est inscrit. Il n'a pas été remédié à cette situation. Pourtant, selon les estimations basées sur les années précédentes, les surcoûts liés aux OPINT s'établiraient à 22,4 millions d'euros en 2006 et pourraient atteindre 25 millions d'euros en 2007.

Si les enjeux financiers ne sont pas comparables entre les OPEX et les OPINT, vos rapporteurs spéciaux estiment :

- que cela ne doit en aucun cas être la raison d'un traitement différencié entre les deux. La logique est la même. Le ministère de la défense ne doit pas avoir à financer en trésorerie le surcoût des OPINT. Leur budgétisation doit être prévue par le projet de loi de finances initiale ; - que la modicité même de la somme doit permettre de résoudre plus rapidement que pour les OPEX le problème de budgétisation des surcoûts. De plus, l'évolution des menaces, sanitaires, terroristes, etc. est incertaine, il convient de parer dès maintenant une éventuelle augmentation, sans budgétisation parallèle, du surcoût des OPINT.

En conséquence, vos rapporteurs spéciaux vous proposent de réduire de 30.000 euros les crédits du titre 2 « Dépenses de personnel » de l'action 3 « Gestion centrale » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », de 30.000 euros les crédits du titre 2 de l'action 5 « Préparation et conduite des opérations d'armement » du programme 146 « Equipement des forces » et de 30.000 euros les crédits de l'action 6 « Diplomatie de défense » du programme 144 « Environnement et perspective de la politique de défense », au profit de l'action 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures ».

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



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DÉFENSE

(n° 77, rapport 78, 81)

N°	II-13
----	-------

24 NOVEMBRE 2006

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. FRÉVILLE et TRUCY
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 43 TER

I. Après l'article 43 ter, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Lorsque la première tranche d'autorisations d'engagement d'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrite en loi de finances initiale, le ministère de la défense informe le Parlement de la fourchette d'évaluation du coût global du programme d'armement et de l'échéancier prévisionnel de sa réalisation dès qu'ils sont arrêtés.

II. En conséquence, faire précéder cet article par la mention :

Défense

OBJET

Vos rapporteurs spéciaux déplorent vivement que le document budgétaire sur la mission « Défense », présenté en annexe du projet de loi de finances ne contienne **aucune information synthétique**. La réforme budgétaire a été l'occasion de la disparition de données essentielles du bleu, notamment les **échéanciers** de paiement attachés à chaque programme d'armement qui permettait d'avoir une vision de moyen terme de l'évolution des dépenses d'investissement.

D'une manière générale, vos rapporteurs spéciaux regrettent que la spécificité de la mission « Défense » n'est pas été prise en compte. Il s'agit aujourd'hui quasiment du **seul budget d'investissement de l'Etat**. Les dépenses militaires représentent en effet 50 % de l'investissement de l'Etat. Il s'agit de plus d'investissement concernant des équipements dont la durée de vie est très longue, dépassant dans la majorité des cas **trente ans**.

Une réflexion doit être engagée sans tarder sur les modalités d'application du **principe d'annualité** budgétaire à la mission « Défense ».

Dans cette attente, face au caractère très incomplet des documents budgétaires, et sans qu'il ne soit question, en aucune façon de mettre en cause le grand souci de transparence du ministère de la défense à l'égard du Parlement, vos rapporteurs spéciaux vous proposent de **formaliser les modalités d'information du Parlement sur le coût des grands programmes d'armement**. Tel est l'objet du présent amendement.

Le montant des engagements de la mission « Défense » au titre des programmes d'armement en cours de réalisation est supérieur de **35,4 milliards d'euros** au montant des crédits de paiement effectués jusqu'en 2007. Sur ces paiements restant à effectuer, vos rapporteurs spéciaux ne disposent d'aucun échéancier. De plus, ces montants ne portent que sur les tranches financées des programmes d'armement et ne correspondent pas au coût total de ces équipements.

Il est indispensable que le Parlement, au travers de ses commissions compétentes, soit mieux informé sur ces sujets. Cette information pourrait prendre soit la forme d'une audition devant la commission des finances du Sénat, ou de celle des affaires étrangères et de la défense, soit la forme d'une communication écrite. Dans un cas comme dans l'autre, les conditions de confidentialité nécessaires seraient garanties.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DÉFENSE

N°	II-14
----	-------

(n° 77, rapport 78, 81)

24 NOVEMBRE 2006

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. FRÉVILLE et TRUCY
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 43 TER

Après l'article 43 ter, insérer un article additionnel ainsi rédigé

A compter du 1^{er} janvier 2008, en cas d'externalisation d'activités du ministère de la défense générant des économies sur le titre 2, le supplément de taxe sur la valeur ajoutée à la charge du programme concerné donne lieu à un rétablissement de crédits de 100 % les première et seconde années, de 75 % la troisième année, de 50 % la quatrième année et de 25 % la cinquième année, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

OBJET

Cette disposition permettrait de **neutraliser l'effet de la TVA** en cas d'externalisation de certaines activités du ministère de la défense. En effet, lorsque le ministère réalise pour lui-même certaines prestations :

- il acquitte la TVA sur les matériaux et équipements éventuellement nécessaires à la production de ces prestations, c'est-à-dire sur les « **consommations intermédiaires** » ;

- **en revanche, les dépenses de personnel relatives à l'activité qu'il est envisagé d'externaliser ne sont pas soumises à la TVA.**

Le paiement d'un supplément de TVA lors de l'externalisation **peut fausser les calculs visant à évaluer l'intérêt économique de celle-ci.**

La **majoration apparente du coût d'une opération externalisée due à la TVA** pesant sur les dépenses de personnel n'est, de plus, qu'une **recette d'ordre**, dans la mesure où le paiement du ministère de la défense alimente le budget général de l'Etat. Le présent article n'aurait donc **pas d'incidence sur l'équilibre général** du budget de l'Etat. Il s'agirait, en fait de l'équivalent de la création d'une ligne de crédits en périmètre.

De plus, la mesure incite le ministère à **réaliser des économies de personnel** (titre 2), car c'est à cette condition que le supplément de TVA lié aux dépenses en personnel de l'activité externalisée peut faire l'objet d'un rétablissement de crédits sur le programme concerné.

La mesure proposée par le présent amendement n'a cependant qu'une portée incitative dégressive sur cinq ans, la réalisation des économies attendues compensant le poids croissant de la TVA pour le programme concerné.

Il s'agissait de donner un caractère expérimental à ce dispositif, s'il devait être adopté, la dégressivité aurait vocation à disparaître.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 7.500 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie au programme 212 « Soutien de la politique de la défense » (action 6 « Action sociale »).

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, à l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **rectifiant une erreur matérielle**. En effet, les crédits de pensions de la mission « Défense » comprenait à tort **23,751 millions d'euros** de cotisations versées au compte d'affectation spéciale « Pensions » au titre de la mission « Sécurité ». Un amendement **minorant** les crédits de la mission « Défense » à due concurrence a donc été adopté.

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant de 10 millions d'euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits opérés en seconde délibération, et notamment la décristallisation des pensions des anciens combattants. Il convient de souligner que cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 2 millions d'euros sur le programme 144 « Environnement et prospective de la Défense » ;

- 2 millions d'euros sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » ;

- et 6 millions d'euros sur le programme 146 « Equipement des forces ».

Rappelons que vos rapporteurs spéciaux avaient regretté l'année dernière que la participation du ministère de la défense au financement du « plan banlieues » ait été concentrée sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». Plus précisément, la minoration des crédits avait concerné les seuls crédits destinés au financement des surcoûts liés aux opérations extérieures, qui étaient ainsi passés de 250 millions d'euros à 175 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux se réjouissent que leurs remarques aient été entendues et que la minoration de crédits ne concerne pas, en 2007, les crédits alloués aux OPEX.

Ils sont favorables à l'adoption de la mission ainsi modifiée.

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

Réunie le jeudi 26 octobre 2006 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2007.

M. Jean Arthuis, président, a remercié Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, d'être venue présenter, devant la commission, les missions dont elle a la charge : les missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », d'une part, et la mission interministérielle « Sécurité » d'autre part.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué qu'elle retrouvait avec plaisir les sénateurs de la commission pour la cinquième année consécutive afin de leur présenter de façon plus approfondie le budget de la défense pour 2007.

Elle a rappelé que ce budget, qu'elle présenterait bientôt au Sénat, répondait à une logique de performance et d'efficacité, conformément aux exigences de la loi organique n° 692-2001 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Elle a assuré que la réforme budgétaire lui permettait de traduire en pratique l'exigence de responsabilité qui était la sienne depuis sa prise de fonctions.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que son budget correspondait à une stratégie d'ensemble, dont les grandes lignes étaient définies par la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (LPM). Elle a observé que la LPM était déclinée dans les objectifs de chaque mission et de chaque programme dont la responsabilité incombait à son ministère.

Elle a rappelé que l'environnement international était et restait instable, ce qui rendait nécessaire une politique de soutien modernisée ainsi que des forces armées bien gérées, entraînées et motivées et des équipements militaires performants.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué qu'elle présentait les résultats de cette politique et de cette gestion à travers les 99 indicateurs de performance attachés aux missions dont elle avait la charge. Elle a estimé que ces indicateurs devaient être facilement accessibles, compréhensibles et « auditables », car ils traduisaient de réels besoins militaires. Elle a ajouté que des améliorations restaient possibles afin de développer de nouveaux indicateurs mesurant mieux l'efficacité de la dépense publique. Elle a admis que la complexité des missions militaires rendait difficile la synthèse en quelques chiffres de leur efficacité.

Elle a observé que la démarche de performance du ministère s'était également traduite par des réformes de fond, engagées depuis 2002.

Elle a rappelé les principes de ces réformes : clarification des responsabilités, mutualisation et interarmésation des moyens, diversification des modes de gestion des crédits. Elle a souligné que les décrets pris en 2005, modifiant le rôle du chef d'état-major des armées (CEMA) d'une part, et réformant la délégation générale pour l'armement (DGA), ainsi que la conduite des programmes d'armement d'autre part, avaient été des axes essentiels de la modernisation du ministère de la défense, tout comme l'adoption d'un nouveau statut général des militaires, la création du service unique d'infrastructure, la création de la direction générale des systèmes de communication et le recours à l'externalisation et aux partenariats public-privé.

Mme Michèle Alliot-Marie a remarqué que sur les externalisations ou la passation de partenariats public-privé, les calculs de rentabilité de ces opérations étaient biaisés. En effet, elle a observé que lorsque le ministère ne réalisait plus « en régie », c'est à dire pour lui-même, certaines prestations, il devait supporter le coût supplémentaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable par ses fournisseurs. Elle a précisé que, dans ces conditions, le ministère ne pouvait envisager d'externaliser une prestation ou un service que si l'économie attendue était supérieure à l'assujettissement à la TVA, soit 19,6 %.

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que de nombreuses opérations de modernisation de gestion étaient prévues, telles que l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale du ministère, notifiée dans les prochains jours, et l'externalisation de la gestion des logements de la gendarmerie, prévue à court terme dans trois ensembles régionaux. Elle a noté que l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptères de l'armée de terre à l'école de Dax, devrait être suivie, en 2007 de l'externalisation du réseau Internet des bases aériennes et de celle de l'école interarmées des sports. Elle a indiqué que des projets de partenariat public-privé étaient en cours de lancement pour la formation des pilotes d'hélicoptère « NH-90 », la gestion des bâtiments de soutien et l'affrètement de navires pour le transport stratégique.

Elle a souligné, qu'en cinq ans, la politique de modernisation du ministère de la défense avait permis « d'économiser » 568 millions d'euros, soit l'équivalent de 2 % de gains de productivité et 5.366 emplois publics. Elle a ajouté que près de 6.000 postes vacants ou non pourvus, avaient été supprimés de surcroît.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense a remarqué que ces économies avaient été menées en préservant la capacité opérationnelle des armées et en améliorant les fonctions de soutien, afin que les militaires puissent se concentrer sur leur « cœur de métier ».

Elle a ensuite présenté la situation des opérations extérieures (OPEX), rappelant que l'armée et la gendarmerie étaient engagées dans 26 OPEX mobilisant 14.500 hommes. Elle a précisé que les rotations de personnel, tous les quatre mois, portaient à 50.000 le nombre de militaires et gendarmes « projetés » sur une année.

Mme Michèle Alliot-Marie a considéré que les OPEX étaient un élément clé de la diplomatie et de l'influence française dans le monde. Elle s'est félicitée, dans cette perspective, d'avoir obtenu, grâce au soutien de la commission, notamment, la budgétisation progressive depuis 2005 des surcoûts liés aux OPEX.

Elle a noté que le projet de loi de finances pour 2007 portait cette dotation à 375 millions d'euros pour les missions « Défense » et « Sécurité ». Elle a estimé que les deux tiers des surcoûts des OPEX pourraient ainsi être financés, sans avance de trésorerie en cours de gestion.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que cette « provision » destinée aux OPEX prenait en compte la participation de la gendarmerie nationale à hauteur de 15 millions d'euros, ainsi que les dépenses de maintenance.

Elle a observé que les surcoûts liés aux OPEX s'étaient élevés cette année, à 630 millions d'euros, dont 46 millions d'euros pour l'opération menée au Liban et 170,52 millions d'euros pour l'opération menée en Côte d'Ivoire. Elle a indiqué que l'ouverture de crédits supplémentaires, par le décret d'avance n° 2006-1295 du 23 octobre 2006 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, sur lequel la commission avait donné un avis favorable, en application de l'article 13 de la LOLF, permettait de couvrir l'intégralité des surcoûts liés aux OPEX en 2006.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que pour la cinquième année consécutive, la LPM était respectée, ce qui constituait une exception forte et notable dans l'histoire de la programmation militaire. Elle a remarqué que les engagements pris par le gouvernement avaient été tenus, 75 milliards d'euros de crédits d'équipement ayant ainsi été ouverts, comme en témoignait le rapport d'exécution 2006 de la loi de programmation militaire 2003-2008, présenté au Parlement le 27 septembre dernier.

Mme Michèle Alliot-Marie a confirmé que les reports de crédits, dont le montant obérait la pleine exécution de la LPM, devraient revenir de 2 milliards d'euros, en janvier 2006, à 1,2 milliard d'euros à la fin de l'année 2006, et qu'ils devraient être totalement résorbés en 2007.

Elle a expliqué que la diminution de la « bosse » des reports de crédits était possible grâce à l'autorisation, donnée au ministère de la défense, de dépenser 650 millions d'euros de plus que ne le prévoyait la loi de finances initiale pour 2006, fonds de concours compris. Elle a noté que le ministère devrait également pouvoir consommer d'ici à la fin de l'année 2006, 184 millions d'euros de reports de crédits issus de l'ancienne LPM pour les années 1997-2002, afin de compenser les annulations de crédits prévues par le

décret d'avance du 23 octobre 2006, précité, pour gager le financement des OPEX par l'ouverture de crédits supplémentaires.

Enfin, **Mme Michèle Alliot-Marie** a obtenu, que, pour la deuxième année consécutive, son ministère bénéficie d'une dérogation pour reporter des crédits de 2006 en 2007 dans une limite supérieure à celle de 3 % prévue par l'article 15 de la LOLF. Elle a toutefois précisé que l'article 39, afférent, du projet de loi de finances pour 2007, limitait cette dérogation au seul programme « Equipement des forces ».

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué qu'en 2007, 47,7 milliards d'euros seraient consacrés à la défense, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2006. Elle a rappelé que cet effort se traduisait par des mesures importantes dans presque tous les domaines, et que le budget d'investissement permettrait aux armées de continuer à s'équiper, avec 16 milliards d'euros de crédits de paiement et 15,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, auxquels devraient s'ajouter 3,6 milliards d'euros de reports issus de 2006. Elle a souligné que la réalisation du modèle « Armées 2015 » serait ainsi poursuivie.

Elle a énuméré les commandes prévues pour 2007, soit la première tranche de la réalisation du deuxième porte-avions, la livraison de 117 véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), de 12 hélicoptères NH 90, de 50 missiles de croisière navale, de 5.000 systèmes de fantassin à équipement et liaisons intégrés (FELIN) et de 78 véhicules blindés pour la gendarmerie nationale.

Mme Michèle Alliot-Marie a confirmé, que le contrat pour les sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda devrait être signé avant la fin de l'année 2007. Elle a souligné que les crédits consacrés aux études amont atteindraient 700 millions d'euros en 2007 et, qu'en y ajoutant les sommes consacrées au développement des programmes, la défense allouerait au total 3,5 milliards d'euros à la recherche et au développement.

Elle a précisé que le maintien en condition opérationnelle (MCO) restait une priorité du ministère, avec 3,4 milliards d'euros, soit une progression de 10 % en un an. Elle a noté que cet effort financier s'accompagnerait d'une réelle modernisation du MCO, confronté aux difficultés d'entretien de matériels vieillissants d'une part, et au coût élevé d'entretien des matériels les plus neufs et performants d'autre part. Elle a indiqué, de plus, que les progrès enregistrés pour le MCO aéronautique et naval avaient conduit à la mise en œuvre d'un audit sur le MCO terrestre.

Mme Michèle Alliot-Marie a confirmé l'effort réalisé pour l'exécution de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Elle a noté que 220 millions d'euros étaient ouverts pour les dépenses d'investissement, soit 10 % de plus que l'année dernière. Elle a précisé que depuis 2003, plus de 700 millions d'euros auront été ouverts à ce titre.

Elle a indiqué que 400 millions d'euros supplémentaires permettraient le financement d'opérations d'infrastructure, menées selon les dispositifs innovants prévus par la LOPSI, dont le nouveau siège de la gendarmerie d'Issy-les-Moulineaux.

Mme Michèle Alliot-Marie a ensuite rappelé que les suppressions d'effectifs, en 2007, étaient compatibles avec les besoins des armées et de la gendarmerie nationale pour l'exercice de leurs missions. Elle a précisé que 47 emplois avaient été créés pour le service de santé des armées (SSA) et 15 emplois au profit de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Elle a ajouté qu'en 2007, 950 emplois de gendarmes seraient créés, ce qui porterait à 6.050 le nombre d'emplois créés depuis 2003 au sein de la gendarmerie nationale. Elle a observé que ces créations d'emploi étaient compensées par des économies à hauteur de 1.169 personnels.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que la réserve était renforcée, avec 19 millions d'euros supplémentaires. Elle a ajouté que le nombre d'engagements dans la réserve s'élèverait ainsi à 62.000 en 2007.

Elle a noté que les plans d'amélioration de la condition du personnel militaires seraient pleinement mis en œuvre, 66 millions d'euros leur étant alloués, auxquels s'ajouteraient 15 millions d'euros pour les personnels civils.

En conclusion, **Mme Michèle Alliot-Marie** a rappelé que le redressement de l'armée française était la traduction d'une volonté politique affirmée avec constance depuis cinq ans. Elle a souhaité que cet effort soit poursuivi afin de garantir à la France une défense forte, essentielle à la place internationale de notre pays.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut remercié Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, pour la précision de son exposé, un très large débat s'est instauré.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », a remercié les rapporteurs spéciaux de la mission défense de lui permettre d'exprimer immédiatement une préoccupation liée à son récent déplacement au Liban. Il a indiqué qu'il s'était rendu à Deir Kifa, siège du commandement du bataillon français, et qu'il avait noté l'organisation irréprochable des troupes françaises, leur acceptation par la population locale, ainsi que la qualité des armements utilisés. Il a remarqué, à cet égard, que les chars Leclerc permettaient aux troupes françaises de surveiller avec efficacité la totalité de la frontière libanaise. Il a observé que le centre de regroupement et d'évacuation des ressortissants (CRER), rattaché à l'état-major de la première brigade logistique, avait pris une part déterminante dans l'évacuation des civils français au Liban. Il s'est demandé si son acheminement n'aurait pas pu être plus rapide, tant son action s'était avérée essentielle.

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé qu'il était impossible de faire atterrir un avion à Beyrouth pour permettre l'évacuation des ressortissants

français ou l'arrivée du CRER. Les forces traversant la Syrie avaient été largement handicapées dans leur progression par des bombardements de routes et de ponts. De plus, avant que le CRER ne puisse intervenir, il était essentiel que l'ambassade procède à un premier regroupement des citoyens français.

Elle a précisé que cette situation soulignait l'importance cruciale pour la France de disposer d'une force de projection multiforme et indépendante afin d'intervenir, en temps utiles, sur tous les champs de bataille.

M. Yves Fréville, co-rapporteur spécial de la « mission Défense », s'est félicité que la présentation du budget effectuée par le ministre de la défense ait montré que « l'opérationnel avait toujours la priorité sur l'organique ».

Il a constaté avec satisfaction que les services du ministère lui avaient adressé, dans les délais prévus par l'article 49 de la LOLF, c'est-à-dire avant le 10 octobre, la totalité des réponses au questionnaire budgétaire. Il a également apprécié que le rapport d'exécution sur la LPM ait été présenté au Parlement, avant la discussion budgétaire.

M. Yves Fréville co-rapporteur spécial de la « mission Défense », s'est déclaré très favorable à la « neutralisation » de l'assujettissement à la TVA des prestations externalisées par le ministère de la défense. Il a ainsi souhaité que le calcul économique, permettant de définir la rationalité d'une externalisation, ne soit pas biaisé par le coût de la TVA.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'il s'agissait d'un impératif de bonne gestion économique. Il a précisé qu'il soutenait les rapporteurs spéciaux de la mission « Défense » dans leur volonté de déposer un amendement en ce sens, qui serait, de plus en plus, sans incidence sur l'équilibre global du budget de l'Etat.

M. Yves Fréville, co-rapporteur spécial de la « mission Défense », a noté que la conformité du projet de loi de finances pour 2007, avec les objectifs fixés par la LPM, n'excluait pas des adaptations techniques, prévues dans la version actualisée du référentiel (VAR).

Il a indiqué que la structure, retenue par la LOLF, pour la présentation des engagements de l'Etat ne permettait pas au Parlement de connaître le coût global des programmes d'armement nouveaux. Il a rappelé que seule la première tranche de réalisation de ces programmes donnait lieu à l'inscription de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement. Il a observé que le coût global de la construction du deuxième porte-avions était sans doute compris entre 2,5 et 3 milliards d'euros, à plus ou moins 20 %, et que l'achat de six sous-marins nucléaire d'attaque Barracuda pourrait s'élever à environ 8 milliards d'euros. Il a relevé que ces informations ne figuraient pas dans les documents budgétaires soumis au Parlement.

M. Yves Fréville, co-rapporteur spécial de la « mission Défense », a constaté qu'à l'approche de l'échéance de la LPM, le Parlement manquait de visibilité sur les orientations et les engagements financiers, postérieurs à 2008,

dans le domaine de la défense. Il a relevé qu'une programmation militaire « glissante » avait été mise en place au Royaume-Uni, et semblait réduire l'opacité de la fin de la période de programmation. Il a noté, de plus, que le chef d'état-major des armées avait présenté un plan stratégique des armées, mettant en cohérence ses orientations militaires sur une période glissante. Il a souhaité savoir si le ministre de la défense pourrait être favorable à une évolution similaire de la prochaine loi de programmation militaire.

Il a observé, par ailleurs, que l'action 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures (OPINT) » du programme 178 « Préparation et emploi des forces » n'était pas dotée dans le projet de loi de finances pour 2007, pour la deuxième année consécutive. Il a ajouté que le coût de ces OPINT était estimé à près de 19 millions d'euros, selon les réponses au questionnaire budgétaire précédemment cité. Il s'est demandé s'il ne conviendrait pas de pourvoir cette ligne budgétaire, afin d'améliorer la sincérité du budget du ministère de la défense.

M. Yves Fréville, co-rapporteur spécial de la « mission Défense », a ensuite remarqué que la réforme de la DGA engagée en 2005 avait conduit à recentrer la délégation sur un rôle de maître d'ouvrage et d'expertise. Il a souhaité savoir si la DGA disposait, aujourd'hui, des capacités nécessaires à la conduite des négociations des marchés d'armement et au contrôle des industriels du secteur.

M. François Trucy, co-rapporteur spécial de la mission « Défense », au vu de la présentation du budget faite par le ministre de la défense, a souhaité obtenir des précisions. Il s'est ainsi demandé si la réduction nette des effectifs du ministère de la défense ne remettait pas en cause le format des armées et l'accomplissement de leur contrat opérationnel.

Il s'est aussi demandé si les externalisations, menées par le ministère de la défense, donnaient lieu à une analyse précise des coûts et avantages. En particulier, il lui a semblé que les économies attendues d'une externalisation étaient parfois anticipées, le budget du service concerné étant « amputé » à due concurrence des gains de productivité espérés, avant même que ceux-ci n'aient été constatés. Il a estimé que tel était le cas, notamment pour l'externalisation de la gamme des véhicules légers du ministère de la défense, et pour l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptère à l'école de Dax.

M. François Trucy, co-rapporteur spécial de la mission « Défense », a pleinement souscrit aux observations de M. Yves Fréville, co-rapporteur spécial de la mission « Défense », sur la nécessité de neutraliser les effets de la TVA afin d'évaluer finement la rentabilité économique d'un projet d'externalisation. Il a remarqué que cette réflexion pourrait éventuellement être étendue au paiement de l'octroi de mer, par les militaires, aux départements d'outre-mer.

Mme Michèle Alliot-Marie s'est félicitée de la volonté, exprimée par la commission, de résoudre le problème de l'assujettissement des externalisations au paiement de la TVA. Elle a rappelé que le Royaume-Uni et

la Suède avaient procédé à des choix similaires. Elle a estimé qu'une telle réforme ne pourrait toutefois s'appliquer qu'aux externalisations à venir.

Elle a précisé que les objectifs de la LPM étaient satisfaits, mais que certains ajustements pouvaient s'avérer nécessaires, en raison de la conjoncture économique et industrielle. Elle a rappelé que les commandes de l'hélicoptère NH 90, fixées à 34 par la LPM, seraient honorées. Elle a assuré que le report de commande en 2008 ne modifierait pas les dates de livraison prévues, et n'aurait aucune incidence financière.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que la commande de Barracuda serait formalisée avant la fin de l'année, afin de remplacer les sous-marins nucléaires d'attaque, en fin d'activité opérationnelle. De la même façon, elle a noté que la commande du deuxième porte-avions était indispensable afin que soit maintenue la capacité de projection de la France, pendant l'indisponibilité périodique pour entretien et réparation (IPER) de longue durée du porte-avions Charles-de-Gaulle. Elle a observé que la collaboration franco-anglaise sur la conception du deuxième porte-avions avait été fructueuse, après des débuts quelque peu difficiles, puisqu'elle avait permis d'aboutir à un équipement commun aux deux pays, à hauteur de 80 à 90 %.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé que la fin de la période de la programmation militaire, prévue par la loi du 27 janvier 2003, précitée, réduisait partiellement la visibilité du Parlement sur les engagements du ministère de la défense. Elle a toutefois souligné que l'existence du modèle « Armées 2015 » donnait un cadre général à la politique de défense française à moyen terme, cadre actualisé chaque année par la version actualisée du référentiel (VAR), c'est-à-dire l'adaptation annuelle de la LPM aux besoins militaires et aux exigences budgétaires. Elle a indiqué que le plan stratégique des armées, publié par le CEMA traduisait la recherche d'une plus grande cohérence interarmées, mais ne s'inscrivait pas directement dans l'adaptation de la programmation militaire.

Elle a jugé que la VAR était l'instrument central d'évolution de la planification militaire, car elle associait le CEMA, le DGA, et les principaux acteurs du ministère de la défense. Elle a considéré qu'elle n'était pas hostile à l'idée de communiquer à la commission un document synthétique présentant une version simplifiée de la VAR. Elle a déclaré que l'idée d'une programmation glissante lui semblait intéressante, mais pourrait se heurter au principe d'annualité budgétaire que défendait, en toute légitimité, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, **Mme Michèle Alliot-Marie** a indiqué que lorsque le porte-avions Charles-de-Gaulle serait en IPER de courte durée, entre 2006 et 2007, puis de longue durée, à l'échéance 2014-2015, les moyens de projection des forces armées françaises seraient affectés. Dans cette perspective, elle a estimé qu'il serait irresponsable de ne pas doter la France d'un second porte-avions.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la mission « Sécurité », a souhaité savoir quel était le régime salarial et indemnitaire de l'équipage du porte-avions placé en IPER. Il s'est demandé, notamment, si les marins percevaient une prime d'éloignement de leur port d'attache.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué qu'elle allait vérifier la situation exacte des personnels dont les équipements étaient placés en entretien de courte ou de longue durée.

Elle a précisé qu'elle était favorable à la budgétisation des OPINT, sur la base d'une provision minimum, correspondant au coût moyen de ce poste budgétaire sur cinq à dix ans. Elle a observé que le ministère de la défense ne pourrait réduire durablement ses reports de crédits afin de respecter la limite fixée par la LOLF, que s'il n'avait pas à financer, en trésorerie, des dépenses certaines, mais non inscrites dans le projet de loi de finances initiale. Elle s'est déclarée très favorable à cette initiative de la commission.

Mme Michèle Alliot-Marie a considéré que la DGA s'adaptait pleinement à la réforme mise en œuvre en 2005, et acquérait les capacités nécessaires à la conduite du programme 146 « Equipement ». Elle a toutefois souhaité que l'effort de diversification des recrutements des personnels de la DGA soit poursuivi, afin d'enrichir ses pouvoirs d'expertise.

Elle a constaté que la réduction des effectifs du ministère de la défense reposait sur des économies réelles, dues à des gains de productivité et à la mutualisation de certaines activités, soit 1.169 emplois supprimés en 2007, et 5.350 emplois supprimés depuis 2002. Elle a indiqué que le ministère avait également consenti à la suppression d'emplois vacants, prévus par la LPM, mais non inscrits en loi de finances initiale, tout en veillant au maintien des capacités opérationnelles des forces armées.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que la globalisation des crédits de masse salariale, prévue par la LOLF, redonnait une souplesse qualitative et quantitative au ministère, qui avait toutefois atteint ses limites. Elle a assuré que l'armée, ne pouvant plus augmenter sa capacité de projection, aurait les plus grandes difficultés à faire face à une détérioration de l'environnement international. Elle a remarqué que l'instabilité du continent africain ne pouvait être ignorée, et représentait un réel défi d'adaptation des forces militaires françaises.

Elle a considéré que les externalisations étaient conduites de façon pragmatique, et a indiqué que le ministère de la défense était à la disposition de la commission, pour évaluer la qualité et éventuellement mettre en évidence les défauts des expériences d'externalisation menées à ce jour.

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que toutes les OPEX ne pouvaient pas être prévues lors du vote du projet de loi de finances pour 2006, notamment l'intervention française au Liban, au Congo ou en Côte d'Ivoire.

M. Jean Arthuis, président, a constaté que la budgétisation des OPEX, en loi de finances pour 2006, était très inférieure aux besoins annuels.

Mme Michèle Alliot-Marie a souscrit aux propos du président. Elle a, toutefois, indiqué que de réels efforts de mutualisation des forces de soutien avaient permis de réduire l'écart entre la dotation budgétaire initiale et les besoins avérés en 2006.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la mission « Sécurité », s'est félicité du respect du délai prévu par l'article 49 de la LOLF pour la remise des réponses au questionnaire budgétaire. Il a souhaité remercier le ministre de la défense pour la possibilité qui lui avait été donnée de réaliser un « stage d'immersion militaire » de quelques jours à Bayonne. Il a souligné la grande qualité des personnels qui l'avaient accueilli.

Il s'est demandé si la compatibilité entre les différents systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales avait été renforcée. Il s'est étonné de ce que 1.410 postes de gendarmes aient été créés, alors qu'un audit indépendant avait recommandé la diminution des effectifs, comme il l'avait relevé dans son rapport n° 25 (2003-2004) « Organisation et systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales », fait au nom de la commission.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la mission « Sécurité », a souhaité connaître l'avenir des centres de rétention administrative situés à Metz et Saint-Jacques de Lande. Il a remarqué que le budget de la défense constituait encore, trop souvent, une variable d'ajustement conjoncturelle, et il a prôné le développement de la mutualisation des équipements militaires dans un cadre européen, sur le modèle d'Airbus pour contrecarrer cette tendance.

Il a souhaité savoir quelle était la part, et les modalités de remboursement, des OPEX, réalisées par les forces françaises, sous commandement de l'organisation des Nations Unies (ONU). Enfin, il s'est demandé si les efforts de recherche et de développement militaire avaient des retombées commerciales dans le domaine civil.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité que soit précisé le rythme d'externalisation de la gestion immobilière du ministère de la défense, notamment des casernes de la gendarmerie nationale. Il a remarqué que, M. Francis Mayer, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, lors de son audition devant la commission le 11 octobre 2006, avait vivement déploré que le transfert de la gestion des casernes de la gendarmerie à la Société nationale immobilière (SNI) n'ait pas eu lieu, au motif que le lancement d'un appel d'offres mondial serait exigé par les instances européennes. Il s'est demandé quelle était l'analyse du ministre de la défense sur ce sujet.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que l'accès aux fichiers de délinquants de la police par la gendarmerie nationale avait été largement amélioré. Elle a noté que les systèmes de transmission radiophonique restaient hétérogènes entre les deux services, mais que les gendarmes ne faisaient pas état de réels dysfonctionnements.

S'agissant des effectifs de la gendarmerie, elle a souligné que la LOPSI prévoyait de les augmenter de 7.000 personnes, et qu'un ajustement avait déjà eu lieu, puisque l'effectif global des gendarmes s'établissait, aujourd'hui, à 6.050 personnes. Elle a ajouté que ce décalage correspondait aux délais de recrutement et de formation de nouveaux gendarmes, soit six mois. Elle a remarqué que les écoles de formation ne pouvaient accueillir plus de candidats à ce jour.

Mme Michèle Alliot-Marie a considéré que la fonction militaire de la gendarmerie nationale devait être confirmée, et que, dans cette perspective, tous les officiers gendarmes devaient avoir participé à une OPEX dans les cinq ans à venir.

Elle a indiqué que les centres de rétention administrative de Metz et de Saint-Jacques de Lande étaient des structures pérennes. Elle a précisé qu'une meilleure répartition territoriale de ces centres réduirait les déplacements et les coûts afférents.

Mme Michèle Alliot-Marie a déclaré que la mutualisation des équipements militaires, au niveau européen, ne garantissait pas la sanctuarisation des crédits de la défense, seul un choix politique affirmé permettait de donner à la protection du territoire des moyens adaptés. Elle a constaté, en revanche, que la participation à des programmes de coopération européens contribuait à stabiliser les engagements financiers déjà réalisés, le retrait d'une collaboration entraînant un surcoût insupportable. Elle a rappelé que l'A 400 M, le NH 90, l'hélicoptère « Tigre », et les frégates multi-missions (FREMM) étaient développés dans le cadre de partenariats européens.

Elle a affirmé que l'Europe de la défense ne se développait, depuis quatre ans, que grâce à l'initiative, et aux crédits apportés par la France. Elle a remarqué que l'engagement français avait permis d'intéresser à certains programmes d'armement européens le Royaume-Uni, l'Italie, l'Allemagne, et des pays, au budget plus modeste, qui étaient incités à mutualiser leurs efforts financiers.

Mme Michèle Alliot-Marie a noté que la mise en œuvre de programmes communs et de partenariats européens était le gage indispensable du développement d'une réelle interopérabilité des équipements militaires lors de prochaines actions de défense ou d'interventions extérieures communes.

Elle a rappelé que 2.000 militaires français participaient actuellement à dix OPEX sous égide de l'ONU. Elle a précisé que l'armée française était la première force d'intervention au Liban, agissant, tant dans le cadre de l'opération Balliste, sous commandement français, que dans le cadre de l'opération FINUL renforcée, sous commandement de l'ONU. Elle a indiqué que l'ONU ne remboursait, avec un décalage temporel important, qu'une partie très limitée des surcoûts des OPEX, menées sous son commandement, l'estimation des remboursements pour 2006 étant de 12 millions d'euros.

Mme Michèle Alliot-Marie a observé que les éventuelles retombées, dans le domaine commercial, de recherches militaires, n'étaient effectives que des années après le développement de la technique concernée. Elle a cité l'exemple du système de frein du réseau express régional (RER), issu de la technologie des sous-marins. Elle a estimé que les crédits de la recherche duale, notamment ceux délégués au Centre national des études spatiales (CNES), devaient financer des programmes de recherche présentant des intérêts communs, civils et militaires.

Elle a indiqué que le transfert de la gestion des casernes de la gendarmerie nationale avait nécessité du temps, afin de déterminer les modalités les mieux adaptées à cette réforme. Elle a relevé que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'était longtemps interrogé sur la procédure retenue, comme d'ailleurs sur la mise en concurrence des logements gérés par la SNI. Elle a précisé que les deux ministères étaient finalement parvenus à un accord.

M. Maurice Blin s'est demandé si le taux de disponibilité des matériels des armées avait progressé, rappelant qu'il stagnait à 40 ou 50 % au début de la période de programmation militaire. Il a souhaité savoir si les surcoûts liés aux OPEX avaient augmenté ces dernières années.

Il a également voulu connaître les modalités de rapprochement entre la France et le Royaume Uni sur la conception et la réalisation du deuxième porte-avions. Il a rappelé que le mode de propulsion nucléaire du bâtiment avait fait l'objet d'un débat, ainsi que la procédure de décollage des avions français et britanniques, nécessitant des adaptations particulières. Enfin, il s'est interrogé sur l'association des petites et moyennes entreprises aux efforts de recherche et développement militaire.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que le maintien en condition opérationnelle, des équipements utilisés en OPEX, était désormais compris entre 90 et 100 %. Elle a observé que les efforts budgétaires, consentis depuis 2003, avaient permis de porter le taux de disponibilité des équipements des armées à plus de 60 %.

M. Maurice Blin s'est demandé si la disponibilité des armements terrestres ne souffrait plus des difficultés de restructuration de GIAT-Industries.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que la restructuration de cet industriel avait été longue et difficile, mais que les résultats comptables et financiers étaient désormais satisfaisants, l'entreprise, devenue NEXTER en septembre 2006, dégageant à présent des bénéfices.

Elle a précisé que les surcoûts liés aux OPEX s'élevaient à 559 millions d'euros en 2005, et 630 millions d'euros en 2006.

Mme Michèle Alliot-Marie a relevé que le second porte-avions serait à propulsion classique et que les Britanniques pourraient abandonner le

décollage vertical de leurs avions, et adopter ainsi, comme les Français, le décollage par catapulte.

Elle a assuré que les PME étaient étroitement associées à l'effort de recherche et de développement militaire, grâce à leur représentation au conseil économique de défense et au conseil scientifique de défense.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » s'est déclaré satisfait du budget présenté. Il a rappelé qu'il avait mené, en 2006, un contrôle sur pièce et sur place, dans le cadre de l'article 57 de la LOLF, sur les lieux de mémoire de la défense. Il a souligné que l'état des cimetières militaires en Macédoine était correct, grâce à l'investissement personnel des militaires, en OPEX dans cette région. Il a déploré, en revanche, la situation du cimetière de Mers El Kebir, en Algérie, dénonçant un état des lieux dramatique et déplorable pour l'image de la France. Il a appelé de ses vœux une meilleure collaboration entre le ministère de la défense et le ministère des affaires étrangères, afin de remédier à cette situation critique.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé que le ministère des affaires étrangères était l'attributaire officiel de compétences, mais qu'il n'avait pas les moyens financiers de les mettre en œuvre. Dans cette perspective, elle s'est déclarée favorable à un renforcement des partenariats entre les deux ministères.

M. Yann Gaillard a souhaité connaître l'avancement du programme « Défense 2^e Chance » destiné à la réinsertion des jeunes en grande difficulté.

M. Philippe Dallier s'est demandé quelle avait été la participation de la gendarmerie nationale au maintien de l'ordre, lors de la « crise des banlieues » de l'automne 2005. Il a souhaité savoir s'il était envisageable que des militaires interviennent dans ce type de conflit social.

M. Jean Arthuis, président, a constaté que la police judiciaire développait ses activités de recherche scientifique et notamment la recherche génétique. Il a relevé que la gendarmerie et la police nationale développaient les capacités de leurs laboratoires scientifiques dans cette perspective. Il a indiqué que les tarifs pratiqués par ces laboratoires semblaient particulièrement bas au regard des prix des laboratoires privés, situés dans le secteur concurrentiel. Il a souhaité que le ministre précise la position des forces de l'ordre sur cette question.

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que le programme « Défense - 2^e Chance » était une initiative de son ministère, inspirée de l'expérience du service militaire adapté (SMA), existant dans les collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier. Elle a précisé que des militaires à la retraite mettaient en œuvre leur savoir-faire pour permettre une remise à niveau du comportement des jeunes en grande difficulté sociale. Elle a ajouté qu'une formation scolaire et l'acquisition de qualifications professionnelles complétaient le dispositif.

Elle a déclaré que six centres étaient actuellement fonctionnels, et que ce nombre devrait doubler, d'ici à la fin de l'année 2006. Elle a noté qu'il était difficile de trouver des locaux adaptés, qui ne pouvaient que rarement être d'anciennes casernes militaires, non conformes aux normes actuelles de sécurité. Elle a souligné que les autres ministères et les collectivités territoriales étaient sollicités pour fournir des solutions adaptées.

Mme Michèle Alliot-Marie s'est félicitée que 3.000 jeunes aient déjà pu bénéficier du dispositif « Défense – 2^e Chance ». Elle a précisé qu'un tiers des volontaires étaient illettrés, en commençant le programme, et que 95 % d'entre eux parvenaient en fin d'année à obtenir le certificat de formation générale.

Elle a rappelé, par ailleurs, que la gendarmerie avait largement participé aux opérations de maintien de l'ordre dans les banlieues à l'automne 2005. Elle a relevé que la gendarmerie mobile avait ainsi été affectée, en renfort de la police nationale dans les zones les plus difficiles, et sur des périodes très longues. Elle a constaté que les conditions d'emploi de la police nationale, plus restrictives, avaient incité les préfets à s'appuyer largement sur les gendarmes. Elle a estimé que les militaires n'étaient pas qualifiés pour les opérations de maintien de l'ordre, et que, dans cette perspective, la participation de la gendarmerie nationale aux OPEX de maintien de la paix était souhaitable.

Mme Michèle Alliot-Marie a observé que les forces de l'ordre externalisaient, d'ores et déjà, 50 % des analyses scientifiques nécessaires à la conduite de leurs investigations. Elle a jugé que l'Etat devait conserver une capacité d'expertise indépendante dans ce domaine.

M. François Trucy, co-rapporteur spécial de la mission « Défense », a rappelé qu'il avait exercé un contrôle, sur pièces et sur place, au centre technique de la gendarmerie nationale à Rosny sous Bois, le 12 mai 2005, qui lui avait permis d'apprécier la grande qualité des travaux effectués par l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale, chargé des analyses génétiques, notamment.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité que soient communiqués les comptes de gestion de ce laboratoire.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 15 novembre 2006 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Défense ».

La commission a ensuite examiné le rapport spécial de **MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux**, sur la mission « Défense ».

A titre liminaire, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a tenu à déplorer l'absence de document de synthèse au sein de l'annexe au projet de loi de finances pour 2007, relative à la mission « Défense ». Il a souligné le manque de lisibilité du « bleu » qui en découlait.

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a présenté les principaux éléments de cadrage de la mission « Défense ». Il a indiqué que l'effort de défense réalisé par les Etats-Unis était une fois et demie supérieur à celui de l'Union européenne en valeur absolue. Il a précisé que le Royaume-Uni était le seul pays européen à consacrer aux dépenses militaires une part plus importante de son produit intérieur brut (PIB) que la France. Il a rappelé que les dépenses militaires françaises représentaient 1,7 % du PIB national, soit 60 à 70 % de plus que celles de ses principaux partenaires européens. Il a noté qu'un certain nombre de pays émergents allouaient une part importante de leur PIB à la défense, notamment l'Inde, Taiwan ou la Chine. Enfin, il a relevé que le Japon disposait désormais d'une flotte d'un tonnage équivalent à celui de la marine française.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a ensuite commenté l'évolution en millions d'euros constants depuis 1991 des crédits militaires. Il a rappelé que les dépenses militaires en capital avaient fortement diminué jusqu'en 2001, passant de 20 milliards d'euros en 1991 à environ 12 milliards d'euros en 2001. Il a observé une reprise légère des dépenses d'équipement depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (LPM). Il a souligné que les dépenses de fonctionnement du budget de la défense avaient crû de manière constante sur la période 1991-2007, pour permettre, notamment, la professionnalisation des forces armées.

Il a ensuite présenté les crédits de paiement de la mission « Défense », en augmentation de 2,55 %, soit 36,285 milliards d'euros en 2007. Il a relevé l'importance au sein de la mission « Défense » du programme 178 « Préparation et emploi des forces », soit 21 milliards d'euros, et du programme 146 « Equipement des forces » représentant 10,4 milliards d'euros.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a observé que les progressions ou diminutions des crédits de l'un ou l'autre des programmes de la mission « Défense » devaient être interprétées avec la plus grande prudence en raison des évolutions de périmètre. Il a rappelé que les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » avaient augmenté de 37,27 % en un an, en raison d'un transfert de 832 millions d'euros sur le titre 2 (dépenses de personnel) correspondant à la contribution du ministère de la défense au Fonds spécial de pension des ouvriers de l'Etat. Il a noté que cette dernière contribution était auparavant ventilée entre tous les programmes de la mission. Il a vivement regretté que le « bleu » ne contienne aucune information sur les transferts de crédits.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a constaté que le projet de loi de finances pour 2007 respectait les objectifs fixés par la LPM, s'inscrivant dans la tendance observée pour la cinquième année consécutive. Il a rappelé que la précédente loi de programmation pour les années 1997 à 2002 n'avait pas été respectée, un écart de 13 milliards d'euros étant constaté en fin de période de programmation. Il a expliqué qu'en 2005 les crédits consommés avaient été supérieurs aux crédits ouverts en loi de finances initiale car ils incluaient des reports de crédits des années précédentes.

Il a ensuite indiqué qu'il était difficile de suivre précisément l'exécution de la LPM, dans la mesure où la mise en œuvre de la LOLF avait conduit à la ventilation des crédits composant « l'agrégat LPM d'investissement » entre les titres et programmes de la mission « Défense ». Il a précisé que les crédits d'investissement autrefois regroupés sur le titre V, au sens de l'ordonnance organique de 1959, étaient désormais répartis entre le titre 5 (dépenses d'investissement) et le titre 3 (dépenses de fonctionnement). Il a relevé que les études amont étaient désormais inscrites au titre 3 du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », et que les crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle des équipements apparaissaient au sein du titre 3 du programme 178 précité.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a observé que les crédits d'équipement au sens de « l'agrégat LPM d'investissement » s'élevaient à environ 15 milliards d'euros, contre 10 milliards d'euros inscrits au sein du programme 146 précité. Il a rappelé que les dépenses de fabrication, destinées aux constructions d'équipements neufs, avaient fortement progressé, avec la réalisation de grands programmes d'équipement. Il a noté que les crédits consacrés aux études amont avaient bénéficié d'un effort soutenu. Enfin, il a constaté que les crédits alloués à l'entretien programmé du matériel avaient été sacrifiés jusqu'en 2002 au prix d'une indisponibilité préoccupante de nombreux matériels, mais bénéficiaient depuis l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire du 27 janvier 2003 d'une augmentation importante.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué que le plafond d'emplois de la mission « Défense » diminuait de 3.335 équivalents temps plein travaillé (ETPT) entre 2006 et 2007. Il a estimé que cette évolution résultait d'un important effort de rationalisation des dépenses de personnels,

permise par la mutualisation de services, l'externalisation d'activités non militaires et la suppression des postes vacants ou non réalisés. Il a souligné que les forces armées restaient en mesure de remplir leurs contrats opérationnels.

Il a ensuite souhaité attirer l'attention sur la mission confiée au service de santé des armées (SSA), qui consacrait l'équivalent des effectifs d'un hôpital militaire complet aux opérations extérieures (OPEX). Il a considéré que son rôle était essentiel pour l'image de la France, dans les pays où une OPEX était en cours, tels que l'Afghanistan, le Liban, la Côte d'Ivoire ou le Kosovo.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a observé que le sous-effectif en médecins et personnels paramédicaux avait été réduit depuis quelques années, mais restait encore conséquent. Il a observé qu'il atteindrait 233 postes en 2007, malgré la création de 47 postes supplémentaires prévus par le présent projet de loi de finances.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir comment était prise en compte la participation du SSA au service public de santé.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a précisé qu'il avait examiné cette question lors des auditions qu'il avait conduites préalablement à l'examen du projet de loi de finances pour 2007, et que la dotation allouée, sous forme de fonds de concours, au SSA, par le service public de santé, correspondait bien aux prestations fournies.

Il a indiqué que le nombre de pensionnés, ouvriers de l'Etat, avait diminué de 5,7 % depuis 1998, alors que le montant des pensions qui leur étaient versées avait progressé de 22 % sur la même période. Il a rappelé que le nombre de pensionnés militaires s'élevait à 513.000 personnes, pour un montant de pensions versées de 8,4 milliards d'euros en 2007.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a précisé que l'addition des dépenses de pensions de la mission « Défense » ne figurait pas dans le « bleu », et que les réponses au questionnaire budgétaire transmises par le ministère de la défense sur ce point concernaient le périmètre d'action du ministère et incluait donc les dépenses de pensions des gendarmes, notamment.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la contribution du ministère de la défense au paiement des pensions de ses personnels figurait au sein du compte d'affectation spéciale « Pensions ». Il a souhaité savoir quel était le taux de la « contribution employeur » versée par le ministère de la défense au titre des personnels militaires.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a précisé que la « contribution employeur » était passée de 49,9 %, en 2006, à 50,74 %, en 2007, au titre des personnels civils et de 100 %, en 2006, à 101,05 %, en 2007, au titre des personnels militaires.

Il a ensuite rappelé que les dépenses d'investissement militaire représentaient 75 % des investissements réalisés par l'Etat. Il a indiqué que les engagements en termes de dépenses des programmes d'équipement en cours, de la mission « Défense », représentaient 156,8 milliards d'euros, dont 37,8 milliards d'euros d'engagements antérieurs à 2006. Il a observé que chaque année la somme des engagements augmentait d'une dizaine de milliards d'euros, soit 9,1 milliards d'euros en 2006 et 10 milliards d'euros en 2007. Il a ajouté que les tranches financées, avant 2006, des programmes d'armement en cours s'élevaient à 103,2 milliards d'euros auxquels s'ajoutaient 9,7 milliards d'euros de crédits de paiement en 2006 et 8,5 milliards d'euros en 2007.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a constaté que, pour financer les crédits engagés au titre des seules tranches autorisées des programmes d'armement en cours de réalisation, 35,4 milliards d'euros seraient nécessaires après 2007, soit l'équivalent de 3,5 années de crédits de paiement du programme « Equipement » de la mission « Défense ».

Il a ensuite détaillé le décalage entre le montant des tranches d'autorisations d'engagement ouvertes pour la réalisation de certains programmes d'armement et le niveau de paiement réalisé jusqu'en 2007. Il a montré qu'il restait 3 milliards d'euros à payer sur le programme d'armement « Rafale air », 5,5 milliards d'euros sur le programme « A400M » et 1,5 milliard d'euros sur le programme « Tigre ». Il a indiqué que le montant des autorisations d'engagement ouvertes à ce jour ne correspondait pas au coût global des programmes d'armement en cours de réalisation. Il a relevé que le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait l'inscription de 1,75 milliard d'euros au titre du programme « Barracuda », alors que la réalisation des 6 nouveaux sous-marins nucléaires d'attaque devrait représenter un coût total compris entre 6 et 8 milliards d'euros. Il a observé que 770,9 millions d'euros étaient ouverts en 2007 pour financer le second porte-avions, dont le coût global devrait être compris entre 2 et 3 milliards d'euros.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a rappelé que la réalisation du second porte-avions était indispensable pour assurer le maintien de l'efficacité de la force aéronavale française. Il a précisé que les avions de l'aéronavale française ne pourraient atterrir sur des porte-avions européens, la France étant le seul pays, avec les Etats-Unis, à avoir choisi le système du décollage par catapultage. Il a souligné la spécificité des investissements militaires permettant de réaliser des équipements dont la construction s'étalait sur 10 ans et la durée de vie atteignait 30 à 40 ans.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si le second porte-avions serait réalisé à temps pour la deuxième indisponibilité périodique d'entretien (IPER) du Charles-de-Gaulle.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a précisé que la deuxième IPER du Charles-de-Gaulle aurait lieu en 2014. Il a souligné que si la France n'était pas dotée à cette échéance d'un second porte-avions, les forces

aéronavales risquaient de perdre leur qualification, faute d'entraînement. Il a rappelé que la formation des pilotes était effectuée aux Etats-Unis et que son coût s'élevait à 600.000 euros par pilote. Il a indiqué que cette formation coûterait 5 à 6 fois plus cher si elle devait être réalisée en France.

Il a ensuite présenté les modalités de financement prévues pour les frégates multimissions (FREMM), dont le coût global est estimé à 4,58 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'euros au titre de la LPM en cours d'exécution. Il a relevé que ces équipements n'étaient pas prévus par la LPM du 27 janvier 2003 et que leur financement devait donc se faire « hors enveloppe LPM ». Il a observé que le ministère de la défense avait dû renoncer à un mode de financement dit innovant, au profit d'un financement budgétaire particulier. Il a noté que pour chaque tranche annuelle du programme FREMM, soit 450 millions d'euros, le ministère de la défense devrait financer 6/19^e de l'annuité, par redéploiement au sein de l'enveloppe LPM, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ouvrant en loi de finances rectificative les crédits supplémentaires correspondant aux 13/19^e manquants.

Il a détaillé la répartition des coûts de financement des FREMM pour les années 2005 et 2006 entre la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative, relevant que l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2006 devrait atteindre 240 millions d'euros.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que les budgets opérationnels de programme (BOP) ne coïncidaient pas avec le découpage des crédits du programme 146, précité, en actions et sous-actions. Il a estimé que la répartition des crédits en 75 sous-actions correspondait aux anciens « gouvernorats de crédits » de chaque armée. Il a révélé que cette répartition pourrait évoluer, dès 2008, afin de correspondre aux grandes fonctions de l'armée telles que la dissuasion, la projection des forces, etc. Il a considéré qu'il était difficile de préfigurer cette nouvelle présentation qui entraînerait la fin de la distinction des crédits par armée.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a présenté ensuite les crédits de paiement du programme 178 « Préparation et emploi des forces » en augmentation de 1,03 % en 2007. Il a rappelé que les dépenses de personnel, soit 14,9 milliards d'euros, diminuaient de 2,31 % par rapport à 2006, sans que cela obère la capacité des forces militaires à remplir leur contrat opérationnel. Il a indiqué que les dépenses de fonctionnement atteignaient 5,5 milliards d'euros en 2007, soit une augmentation de 13 % environ. Il a précisé que les dépenses d'alimentation diminuaient de 1 % alors que les dépenses de carburant progressaient de 14,5 % entre 2006 et 2007, pour atteindre 364,77 millions d'euros. Il a estimé que le ministère de la défense aurait pourtant des difficultés à faire face à la hausse des prix du pétrole. Enfin, il a observé que les crédits destinés à l'entretien programmé du matériel progressaient de 15,2 %, atteignant ainsi 2,9 milliards d'euros en 2007.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a présenté la répartition des crédits du programme 178, précité, en BOP, précisant que la coïncidence entre

actions et BOP facilitait la lecture du « bleu » et le suivi de l'exécution budgétaire.

Il a ensuite rappelé que le ministère de la défense avait engagé une politique d'externalisation dynamique visant à recentrer les effectifs militaires sur leur cœur de métier. Il a indiqué que l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense permettrait de réaliser entre 19 et 24 millions d'euros d'économie par an, et de redéployer 911 ETPT. Il a noté que l'externalisation du parc d'hélicoptères nécessaires à la formation initiale des pilotes de l'école de Dax se traduirait par une économie substantielle. Il a regretté que le budget de l'école soit réduit de 0,8 million d'euros dès 2007, alors que la réduction attendue des coûts de formation n'était pas encore réalisée. Il a observé que la politique d'externalisation pouvait se heurter à l'assujettissement des dépenses de personnels externalisés à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En conséquence, il a indiqué qu'un amendement serait proposé à la commission afin de remédier à cette situation.

M. François Trucy, rapporteur spécial, s'est félicité de l'amélioration de la budgétisation des surcoûts liés aux OPEX, rappelant que le financement de ces opérations par ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative était à l'origine de la constitution de la bosse des reports de crédits d'investissement, soit 2,8 milliards d'euros en 2004. Il a remarqué, qu'en 2007, 360 millions d'euros étaient alloués au titre des OPEX, soit 62,5 % des surcoûts annuels globaux. Il a observé que le même effort de budgétisation initiale ne bénéficiait pas aux surcoûts liés aux opérations intérieures (OPINT). Il a rappelé que leur coût pouvait être évalué à 25 millions d'euros en 2007, alors qu'aucune dotation budgétaire ne figurait à l'action relative aux OPINT du programme 178, précité. Il a indiqué qu'il présenterait un amendement à la commission afin de remédier à cette sous-budgétisation de la mission « Défense ».

M. François Trucy, rapporteur spécial, a souligné la difficulté à évaluer les performances économiques et financières de la mission « Défense », rappelant la nature militaire des objectifs. Prenant l'exemple de l'indicateur d'activité de l'armée de terre, fixé à 96 jours par an, il a montré qu'une décision de gestion pouvait en fausser l'évolution. Il a relevé que le choix de faire porter, sur les seules dépenses de fonctionnement, les économies structurelles que devait supporter l'armée de terre en 2007, soit environ 7 millions d'euros, permettait d'afficher un taux d'activité inchangé. Il a constaté que le taux d'activité n'était donc pas un indicateur mais bien un objectif de performance.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a observé l'hétérogénéité du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », regroupant à la fois les activités de renseignement, les crédits de recherche destinés aux études amont, etc. Il a rappelé que les arbitrages sur ces sujets sensibles dépassaient le niveau d'autorité du responsable de ce programme, à savoir le délégué aux affaires stratégiques.

Il a noté que dépendaient de ce programme les relations entre le ministère et les industries de défense. Il a souligné que la situation des principaux groupes de défense mettait en évidence la faiblesse relative des industries françaises et européennes face aux industries américaines. Il a estimé que l'industrie européenne de défense devait se restructurer pour faire face à la concurrence internationale, afin de réaliser des économies d'échelle et de remporter ainsi de nouveaux marchés à l'exportation.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a constaté que certains indicateurs de performance du programme 144, précité, étaient pour le moins perfectibles. Il a pris l'exemple de l'indicateur relatif au taux de progression de capacité technologique, figé sur un horizon 2015, au lieu d'être constamment réévalué en fonction des progrès technologiques réalisés.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a présenté les efforts de rationalisation des systèmes d'information de la mission « Défense », grâce à la création de la direction générale des systèmes d'information et de communication, en mai 2006. Il a estimé que la politique du ministère devait être encouragée dans ce domaine essentiel pour les forces militaires.

Il a indiqué ensuite que les crédits de l'action « Politique immobilière » du programme 212, précité, avaient augmenté de 5,45 % entre 2006 et 2007, pour atteindre 1,33 milliard d'euros. Il a noté que la politique de cessions immobilières du ministère de la défense, menées par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, suivait son cours, enregistrant d'importantes fluctuations.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles les retours de produits de cessions immobilières s'étaient élevés à 118 millions d'euros en 2005, alors qu'ils étaient, en général, compris entre 20 et 30 millions d'euros chaque année. Il a souhaité savoir quel était le taux, pour le ministère de la défense, de retour des produits de cessions immobilières.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a précisé qu'en 2005 la vente de trois immeubles parisiens avait permis d'atteindre un niveau de produits de cessions supérieur aux estimations initiales. Il a rappelé que les produits de cessions immobilières, inscrits au compte d'affectation spéciale « Politique immobilière », étaient restitués à 100 % au ministère de la défense, ce qui constituait une dérogation, le taux de retour des produits de cessions des ministères civils étant fixé, lui, à 85 % du montant des cessions.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté, en première délibération, à l'initiative du gouvernement, un amendement minorant de 23,751 millions d'euros les crédits de la mission « Défense ». Il a précisé que cette somme correspondait à des cotisations versées au compte d'affectation spéciale « Pensions » au titre de la mission « Sécurité », inscrites à tort sur les crédits de la mission « Défense ».

Un débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, a félicité les rapporteurs spéciaux pour la grande qualité de leur présentation des crédits de la mission « Défense ».

M. Maurice Blin a souhaité savoir si la situation de GIAT-Industries s'était améliorée et quel avait été l'effort global, consenti par le ministre de la défense, pour recapitaliser et moderniser cette entreprise.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a indiqué que GIAT-Industries, devenue la société « NEXTER », semblait en mesure de dégager un bénéfice en 2006. Il a précisé qu'il interrogerait le ministère de la défense sur la santé financière de cette entreprise. Il a ajouté que le projet de loi de finances pour 2007 ne prévoyait pas de crédits destinés à soutenir « NEXTER ».

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si les rapporteurs spéciaux pouvaient estimer le montant total des engagements de la mission « Défense », au titre des programmes d'armement en cours ou dont la réalisation était prévue à brève échéance.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, a indiqué qu'il ne disposait que d'une faible lisibilité sur l'évolution des engagements financiers relatifs aux dépenses d'investissement militaire, dans la mesure où la période de programmation arrivait à son terme. Il a estimé qu'une réflexion devait être mise en œuvre sur les modalités d'application à la mission « Défense » du principe d'annualité budgétaire. Il a rappelé que la réforme budgétaire prévue par la LOLF avait conduit à supprimer au sein du « bleu » les échéanciers de paiement des grands programmes d'armement, privant le Parlement d'une source précieuse de renseignements. En conséquence, il a précisé qu'un amendement serait proposé à la commission visant à améliorer l'information du Parlement.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a présenté ensuite un amendement relatif à la budgétisation des surcoûts liés aux OPINT. Il a précisé, en réponse à une question de M. Jean Arthuis, président, que son montant était relativement modeste, soit 90.000 euros, le solde de la somme nécessaire à une budgétisation satisfaisante devant être atteint par réallocation des crédits, au titre de la fongibilité asymétrique, entre les différentes actions du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Conformément à ce qui avait été déjà exposé, **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a proposé ensuite à la commission, l'adoption de deux amendements portant articles additionnels après l'article 43, l'un relatif à l'amélioration de l'information du Parlement sur le coût global des programmes d'armement et l'échéancier prévisionnel de leur réalisation, l'autre portant sur la neutralisation de la TVA pour les dépenses de personnels externalisées. Il a précisé que ce dernier amendement visait à permettre de débattre de cette question lors de l'examen des crédits de la mission en séance publique.

Sur la recommandation de ses rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits de la mission « Défense » ainsi modifiés, ainsi que les deux amendements portant articles additionnels après l'article 43.

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, complétés par deux amendements portant articles additionnels après l'article 43 (nouveau) visant respectivement à accroître l'information apportée au Parlement et à neutraliser l'effet de la TVA en cas d'externalisation.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

**Auditions communes de MM. Yves FRÉVILLE et François TRUCY,
rapporteurs spéciaux**

Mercredi 11 octobre 2006

Général Bruno CUCHE, Chef d'état-major de l'armée de terre

Mercredi 18 octobre 2006

M. Christian PIOTRE, Directeur adjoint du cabinet civil et militaire du ministre, responsable du programme 212

M. Jean-Baptiste GILLET, Directeur des affaires financières du ministère de la défense

Mercredi 24 octobre 2006

M. François LUREAU, Délégué général pour l'armement, co-responsable du programme 146

Mercredi 25 octobre 2006

M. Jean PONTON D'AMECOURT, Délégué aux affaires stratégiques, responsable du programme 144

Jeudi 26 octobre 2006

Mme Michèle ALLIOT-MARIE, Ministre de la défense (en commission des finances)

Général d'Armée Jean-Louis GEORGELIN, Chef d'état-major des armées, responsable du programme 178 et co-responsable du programme 146

Mercredi 31 octobre 2006

Amiral Alain OUDOT de DAINVILLE, Chef d'état-major de la marine nationale

Mardi 7 novembre 2006

Général d'armée aérienne Stéphane ABRIAL, Chef d'état-major de l'armée de l'air

Mercredi 8 novembre 2006

M. Jean-Baptiste GILLET, Directeur des affaires financières du ministère de la défense

M. Philippe JOST, Ingénieur général de l'armement

Général Thierry CAMBOURNAC, état-major des armées

Jeudi 9 novembre 2006

M. Alexandre JEVAKHOF, conseiller pour les affaires économiques, financières et administratives au cabinet du ministre

M. Jérôme BRESSON, conseiller technique pour les affaires budgétaires au cabinet du ministre

Audition de M. François TRUCY, rapporteur spécial

M. Bernard LAFONT, médecin général des armées, **M. Joël MARIONNET**, médecin général, et **Christophe LOUTREL**.