

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 8

DÉFENSE

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

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPORTEURS SPÉCIAUX | 9 |
| I. UNE LPM 2009-2014 REMISE EN CAUSE PAR LA CRISE ? | 13 |
| A. SELON LA PROGRAMMATION ACTUALISÉE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, DES RESSOURCES PROCHES DE CELLES PRÉVUES PAR LA LPM EN 2009-2014 | 13 |
| 1. <i>Malgré la quasi-absence des ressources exceptionnelles, des dépenses supérieures de 1,6 milliard d'euros à la programmation en 2009</i> | 13 |
| a) Un phénomène a priori étonnant... .. | 13 |
| b) ... qui provient en grande partie d'une inflation plus faible que prévu en 2009, qui à cause d'un défaut de conception de la LPM réduira le pouvoir d'achat de la mission « Défense » les années suivantes | 14 |
| 2. <i>Une réduction de crédits de 3,6 milliards d'euros en 2011-2013 par rapport à la LPM, qui serait partiellement compensée par la perception de 2,4 milliards d'euros de ressources exceptionnelles manquantes en 2009-2010</i> | 15 |
| 3. <i>Une programmation révisée qui se traduirait par un quasi-respect des montants prévus par la LPM en 2009-2014</i> | 17 |
| B. UNE PROGRAMMATION OPTIMISTE ? | 19 |
| 1. <i>Le manque de visibilité découlant du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014</i> | 19 |
| 2. <i>Les ressources exceptionnelles, un facteur de fragilisation de la mission « Défense »</i> | 20 |
| a) Quelques rappels..... | 20 |
| (1) Les ressources hertziennes (1,5 milliard d'euros selon le Gouvernement) | 21 |
| (2) Les ressources immobilières (près de 2 milliards d'euros selon le Gouvernement) | 22 |
| (3) Dans les deux cas, des produits de cessions qui doivent revenir intégralement au ministère de la défense | 22 |
| (4) Les adaptations du régime des deux comptes d'affectation spéciale réalisées par la loi de finances initiale pour 2010 | 23 |
| b) Une exécution incertaine et jusqu'à présent décevante | 24 |
| 3. <i>Le problème posé par les ressources exceptionnelles a changé de nature</i> | 28 |
| a) En 2009 et 2010 : un aléa nettement surestimé | 28 |
| b) A compter de 2011 : un facteur de vulnérabilité pour la mission « Défense », dans un contexte de réduction de la dépense publique | 29 |
| (1) Comment justifier le maintien du recours aux recettes exceptionnelles en 2011-2013 ? | 29 |
| (2) Une perte de ressources potentielle de 5 milliards d'euros au total en 2009-2014 ? | 30 |
| 4. <i>Des perspectives préoccupantes pour l'exécution physique</i> | 32 |
| a) Un risque de « cannibalisation » des dépenses d'équipement par les dépenses de fonctionnement à hauteur de plusieurs milliards d'euros | 32 |
| b) Les aléas de la réforme du ministère de la défense | 35 |
| c) Le problème du financement des OPEX est-il vraiment résolu ? | 37 |
| (1) Les règles fixées par la loi de programmation militaire 2009-2014 en matière de compensation du surcoût des OPEX | 37 |
| (2) Des règles partiellement appliquées | 39 |
| (3) Les crédits reportés pourront-ils être effectivement consommés ? | 41 |
| d) Quelles conséquences pour les principaux programmes d'armement ? | 41 |
| (1) Des cibles déjà revues à la baisse, avant même la prise en compte de la programmation révisée..... | 41 |
| (2) D'autres révisions à la baisse semblent probables | 43 |
| 5. <i>Une exécution comparable à celle des deux lois de programmation précédentes ?</i> | 43 |
| 6. <i>Un respect de la loi de programmation nécessaire si la France souhaite demeurer au niveau du Royaume-Uni</i> | 45 |

| | |
|---|----|
| II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES | 47 |
| A. UNE ANNUITÉ 2011 INFÉRIEURE À LA PROGRAMMATION POUR ENVIRON 0,5 MILLIARD D'EUROS | 48 |
| 1. <i>Le non respect de certaines dispositions de la LPM minore les crédits de 30 millions d'euros</i> | 50 |
| 2. <i>Des mesures d'économies de 500 millions d'euros, compensées par une augmentation analogue des prévisions de ressources exceptionnelles</i> | 51 |
| 3. <i>Une révision à la baisse des moyens totaux de la mission « Défense » de seulement 80 millions d'euros (50 millions d'euros selon le Gouvernement)</i> | 51 |
| 4. <i>Une part significative de l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement de l'Etat</i> | 54 |
| 5. <i>Des économies concernant essentiellement l'équipement</i> | 54 |
| B. LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE PARVIENDRA-T-IL À MAINTENIR SES EFFECTIFS AU NIVEAU PRÉVU PAR LA LPM ? | 55 |
| 1. <i>Des plafonds d'emplois fixés par la LPM</i> | 55 |
| 2. <i>En exécution, des effectifs inférieurs d'environ 4 000 ETPT à la programmation de 2008 à 2010</i> | 57 |
| C. LES AUTRES PRINCIPALES PARTICULARITÉS DE L'ANNÉE 2011 | 58 |
| 1. <i>La récupération de certaines marges de manœuvre sur l'investissement</i> | 58 |
| 2. <i>La commande du troisième Barracuda</i> | 59 |
| 3. <i>Une gestion des ressources humaines complexifiée par une modification brutale du régime de retraite des non officiers</i> | 59 |
| 4. <i>Une prévision de dégradation de l'objectif de projection de l'armée de terre, en conséquence des contraintes budgétaires</i> | 61 |
| III. QUEL AVENIR POUR LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES ? | 61 |
| A. PRÉSENTATION RAPIDE DU SSA | 62 |
| 1. <i>Un dimensionnement du SSA compatible avec les missions qui lui sont confiées</i> | 62 |
| a) <i>Une projection en OPEX de l'ordre de 400 personnes</i> | 62 |
| b) <i>Des effectifs globaux compatibles avec les missions confiées au SSA</i> | 62 |
| 2. <i>Pour les activités hospitalières, des recettes inférieures d'environ 300 millions d'euros aux dépenses</i> | 63 |
| a) <i>Un « écart de facturation » annuel d'environ 300 millions d'euros par an</i> | 63 |
| b) <i>... qui doit être relativisé</i> | 64 |
| B. LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES | 65 |
| 1. <i>Des propositions dans l'ensemble pertinentes, même si l'objectif de retour à l'équilibre des hôpitaux d'instruction des armées est peut-être excessif</i> | 65 |
| a) <i>La polémique sur la proposition de retour à l'équilibre</i> | 67 |
| b) <i>Une polémique qui ne doit pas dissimuler la nécessité d'accroître l'activité des hôpitaux d'instruction des armées</i> | 67 |
| 2. <i>Reconnaître les spécificités du SSA</i> | 68 |
| a) <i>Les militaires ne sont pas des « fonctionnaires en uniforme »</i> | 68 |
| b) <i>Les hôpitaux militaires sont soumis à des contraintes particulières</i> | 69 |
| IV. DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES À L'HORIZON 2020 | 70 |
| A. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES : PAR RAPPORT AU LIVRE BLANC, DE 10 À 35 MILLIARDS D'EUROS MANQUANTS SUR LA PÉRIODE 2009-2020 ? | 71 |

| | |
|---|------------|
| B. QUEL OBJECTIF D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES MILITAIRES D'ICI 2020 ? | 76 |
| 1. Un maintien du ratio dépenses de défense/PIB exigerait une croissance de celles-ci de 2 % par an en volume..... | 76 |
| 2. Une croissance des dépenses d'au moins 1 % par an pourrait être nécessaire juste pour maintenir l'armée sous sa forme actuelle | 77 |
| C. QUELLE ARMÉE EN 2020 ?..... | 79 |
| 1. Les économies sur les principaux programmes d'équipement ne semblent pas pouvoir être supérieures à quelques milliards d'euros d'ici 2020 sans entraîner de remise en cause des contrats opérationnels | 80 |
| a) Une révision à la baisse déjà significative des cibles d'acquisition de nouveaux matériels d'ici 2020 | 80 |
| b) Les cibles correspondant aux principales commandes non passées semblent difficilement pouvoir être revues à la baisse | 84 |
| c) La probable nécessité d'étaler des programmes correspondant à des commandes déjà passées | 86 |
| d) Un nouveau décalage du programme A400M ou des principaux programmes de la marine impliquerait de réviser significativement à la baisse les objectifs opérationnels | 87 |
| (1) L'A400M | 87 |
| (2) Les programmes FREMM et Barracuda..... | 89 |
| 2. La révision de la LPM en 2012, un rendez-vous essentiel | 89 |
| | |
| EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ..... | 91 |
| • ARTICLE 69 (Art. L. 5521-1 [nouveau] du code de la défense) Evolution du régime de responsabilité pécuniaire applicable aux militaires..... | 91 |
| | |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 95 |
| | |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 101 |
| | |
| ANNEXES..... | 107 |
| | |
| I. LEXIQUE..... | 107 |
| | |
| II. EVOLUTION DES SOMMES EN JEU DU LIVRE BLANC À LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE TRIENNALE 2011-2013 | 109 |

UN TAUX DE RÉPONSE OPTIMAL

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

A cette date, les rapporteurs spéciaux avaient reçu 100 % des 32 réponses attendues.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPORTEURS SPÉCIAUX

En ce qui concerne la LPM 2009-2014

1. En 2009, malgré la quasi-absence de ressources exceptionnelles, les dépenses de la mission « Défense » ont été supérieures de 1,6 milliard d'euros à la programmation, qui prenait pourtant en compte les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie ». Cela provient de ressources supplémentaires, qui ont plus que compensé le manque à gagner relatif aux ressources exceptionnelles, mais aussi de la très faible inflation, qui a majoré les dépenses exprimées en euros constants. A moyen terme cependant, compte tenu des mécanismes d'indexation de la LPM, cette faible inflation initiale pourrait réduire le « pouvoir d'achat » de la mission « Défense » d'environ 1,5 milliard d'euros sur la période 2009-2014.

2. La nouvelle programmation budgétaire triennale prévoit que, par rapport à la LPM, sur la période 2011-2013, la mission « Défense » verra ses crédits budgétaires réduits d'un montant total de 3,63 milliards d'euros, partiellement compensés par la perception décalée de 2,37 milliards d'euros au titre des recettes exceptionnelles, soit une perte de ressources nette de 1,26 milliard d'euros sur trois ans.

3. Si l'on prolonge en 2014 le gel des ressources totales de la mission « Défense » en volume, sur la période 2009-2014 les ressources de la mission « Défense » seraient inférieures de seulement 0,8 milliard d'euros à la LPM. Le résultat peut cependant fortement varier selon la solution qui sera effectivement retenue en 2014 (prise éventuelle comme point de départ des seuls crédits de paiement, passage au « zéro valeur »...).

4. Les aléas relatifs à l'exécution de la LPM sont considérables : économies supplémentaires en cas de croissance du PIB inférieure aux hypothèses du Gouvernement ; incertitudes persistantes quant au montant et au calendrier des ressources exceptionnelles (2,4 milliards d'euros prévus en 2011-2013), alors que leur compensation semble moins probable qu'en 2009 et 2010 ; risque de persistance de la sous-exécution du plafond d'ETPT fixé par la LPM observée en 2009 et 2010 ; du fait d'une sous-estimation initiale de la masse salariale et de la faible inflation de 2009, risque de « cannibalisation » des dépenses d'équipement par les dépenses de fonctionnement à hauteur de plusieurs milliards d'euros.

5. Certaines cibles d'acquisition de matériels ont déjà été revues à la baisse, avant même la prise en compte de la réduction des crédits résultant de la nouvelle programmation budgétaire triennale. Il s'agit en particulier de financer l'acquisition de treize Rafale supplémentaires, pour permettre à Dassault de préserver une activité suffisante malgré l'absence de contrat à l'exportation.

6. Les restructurations en cours de l'armée britannique devraient la ramener, en termes de capacités de projection, au niveau actuel de l'armée française.

En ce qui concerne l'année 2011

7. Les crédits de paiement sont inférieurs de 500 millions d'euros aux montants prévus par la LPM telle qu'interprétée par le Gouvernement. Par ailleurs, comme les années précédentes, le Gouvernement a choisi de ne pas appliquer strictement les méthodes de calcul de l'« annuité LPM ». Ainsi, l'hypothèse d'indice des prix retenue minore les crédits de la mission « Défense » de 90 millions d'euros, par ailleurs majorés de 60 millions d'euros pour le financement des OPEX, d'où une minoration supplémentaire des crédits de 30 millions d'euros. Les moindres crédits de paiement devraient cependant être très largement compensés par des ressources exceptionnelles revues à la hausse pour 450 millions d'euros.

8. Il serait illusoire de s'imaginer que les contraintes budgétaires seront sans effet sur les capacités opérationnelles. Ainsi, le présent projet de loi prévoit une dégradation de la capacité de projection de l'armée de terre, dont l'objectif ne serait plus atteint qu'à 95 % en 2011 et 90 % en 2013, en raison « *des contraintes budgétaires de la période* ».

En ce qui concerne le service de santé des armées

9. La Cour des comptes a récemment consacré au service de santé des armées un rapport public thématique¹. Les rapporteurs spéciaux soulignent la qualité de ce rapport, dont ils approuvent globalement les propositions. En particulier, ils estiment comme la Cour des comptes que le SSA doit s'efforcer de développer son activité afin d'accroître ses recettes et son savoir-faire. Ils s'interrogent toutefois sur la pertinence de la proposition 11 de « *fixer l'objectif de retour à l'équilibre des comptes d'exploitation des hôpitaux d'instruction des armées, déterminer le calendrier pour y parvenir, et en élaborer les modalités avec le dispositif civil de santé* ». En effet, cette proposition ne leur paraît pas tenir suffisamment compte des spécificités militaires du SSA.

¹ « Médecins et hôpitaux des armées », octobre 2010.

En ce qui concerne les perspectives à l'horizon 2020

10. Les dépenses de la mission « Défense » ont spontanément tendance à augmenter d'environ 1 point de plus que l'inflation chaque année, du fait de l'indexation des prix des contrats d'armement et de l'impossibilité de laisser durablement s'éloigner la rémunération des militaires de celle des salariés du secteur privé. Ainsi, l'objectif, fixé par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, d'une augmentation de ses dépenses de 1 % par an en volume à compter de 2012, ne paraît pas excessivement ambitieux.

11. Il ressort cependant des différents scénarios envisagés par les rapporteurs spéciaux que sur la période 2009-2020 les dépenses pourraient être inférieures de 3 % à 10 %, soit 10 à 35 milliards d'euros, à celles prévues par le *Livre blanc*. Compte tenu des inévitables dépenses non prévues qu'il conviendra de financer, la sous-exécution physique du *Livre blanc* serait encore supérieure.

12. La plupart des principaux programmes actuels ayant pour objet d'éviter une situation de quasi-rupture capacitaire, actuelle (NH90, A400M) ou imminente (FREMM, Barracuda), leur étalement s'accompagnerait nécessairement d'une révision à la baisse significative des objectifs opérationnels. Par ailleurs, les économies possibles sur les autres principaux programmes correspondraient à des montants nécessairement limités.

13. Les effectifs et les objectifs opérationnels à l'horizon 2020 pourraient donc être à nouveau revus à la baisse.

14. La LPM 2009-2014 prévoit sa révision au bout de quatre ans, c'est-à-dire en 2012, une nouvelle loi de programmation, de six ans mais elle aussi révisable au bout de quatre ans, devant couvrir la période 2013-2018. Il s'agira d'un rendez-vous essentiel.

I. UNE LPM 2009-2014 REMISE EN CAUSE PAR LA CRISE ?

La situation très dégradée des finances publiques fait craindre que la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 ne soit pas mieux respectée que les deux qui l'ont précédée, et suscite de sérieuses inquiétudes sur les perspectives de maintien des capacités opérationnelles à l'horizon 2020.

A. SELON LA PROGRAMMATION ACTUALISÉE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, DES RESSOURCES PROCHES DE CELLES PRÉVUES PAR LA LPM EN 2009-2014

1. Malgré la quasi-absence des ressources exceptionnelles, des dépenses supérieures de 1,6 milliard d'euros à la programmation en 2009

a) Un phénomène a priori étonnant...

L'exécution de la LPM 2009-2014 a certes commencé de manière favorable pour le ministère de la défense. En effet, en 2009, malgré la quasi-absence de ressources exceptionnelles, les dépenses de la mission « Défense » ont été supérieures de 1,6 milliard d'euros à la programmation, qui prenait pourtant en compte les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie ».

Les ressources et les dépenses de la mission « Défense » en 2009 : prévision et exécution

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

| | LPM 2009-2014 | Exécution | Ecart* |
|---|----------------------|------------------|---------------|
| Ressources | 32,2 | 34,1 | 1,9 |
| Crédits de paiement de la mission « Défense » | 29,7 | 30,2 | 0,5 |
| Ressources exceptionnelles | 1,6 | 0,3 | -1,3 |
| Crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie » | 1,0 | 1,0 | 0,0 |
| Autres* | 0,0 | 2,6 | 2,6 |
| Dépenses | 32,2 | 33,8 | 1,6 |
| Equipements | 17,6 | 17,9 | 0,4 |
| <i>dont :</i> | | | |
| <i>dissuasion</i> | 3,7 | 3,9 | 0,1 |
| <i>entretien programmé des équipements et du personnel</i> | 2,9 | 3,1 | 0,2 |
| <i>infrastructure</i> | 1,3 | 1,2 | -0,1 |
| <i>études de défense hors dissuasion</i> | 0,9 | 0,9 | 0,0 |
| <i>grands programmes hors dissuasion</i> | 8,7 | 8,8 | 0,2 |
| Fonctionnement et activité | 14,7 | 15,9 | 1,2 |

* Calculs des rapporteurs spéciaux

Source : d'après le ministère de la défense

En 2009, le ministère de la défense a ainsi bénéficié de **1,87 milliard d'euros de ressources supplémentaires**, dont 0,77 dans le cadre du plan de relance, en supplément des montants déjà inscrits dans la LPM à ce titre.

La compensation des ressources exceptionnelles manquantes en 2009

(en millions d'euros)

| | Ressources supplémentaires |
|---|----------------------------|
| Plan de relance | 770 |
| Report de crédits au titre du plan de relance de l'économie | 500 |
| Avances forfaitaires du plan de relance de l'économie | 270 |
| Hors plan de relance | 1100 |
| Report de crédits au titre de la compensation des recettes exceptionnelles manquantes | 400 |
| Fonds de concours et attributions de produits | 700 |
| Total | 1870 |

Source : d'après le ministère de la défense

Une fois qu'on en déduit les ressources exceptionnelles manquantes (1,3 milliard d'euros), **ces ressources supplémentaires (1,9 milliard d'euros) ne peuvent toutefois expliquer que les dépenses aient globalement été supérieures de 1,6 milliard d'euros par rapport à la LPM.**

b) ... qui provient en grande partie d'une inflation plus faible que prévu en 2009, qui à cause d'un défaut de conception de la LPM réduira le pouvoir d'achat de la mission « Défense » les années suivantes

Le dérapage des dépenses en 2009 est en réalité en partie « optique », et provient notamment de **la très faible inflation** observée en 2009.

Le dérapage des dépenses constaté en 2009 concerne moins les dépenses en valeur que les dépenses en **volume**. En effet, l'inflation a été de 0,1 % en 2009, alors que la LPM et la loi de finances pour 2009 avaient été construites sur l'hypothèse d'une inflation de 2 %. Le ministère de la défense calculant l'exécution de la programmation en fonction de l'inflation observée, on observe logiquement une majoration « optique » du dérapage des dépenses, pour un montant de l'ordre de **600 millions d'euros**.

Cette faible inflation initiale aura des conséquences importantes les prochaines années, comme les rapporteurs spéciaux l'ont souligné dans leur avis sur le projet de LPM. En effet, celle-ci prévoit que les moyens alloués à la mission « Défense » sont déterminés en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation associée au projet de loi de finances. Or, si à court terme les dépenses de la mission « Défense » dépendent pour les deux tiers environ de l'inflation, tel n'est pas le cas des dépenses de personnel (qui sont d'ailleurs celles qui dérapent en volume en 2009). Autrement dit, les

annuités partiront d'un montant en valeur trop bas. L'inflation prévue pour 2010 et 2011 étant également inférieure à la prévision initiale (1,5 % au lieu de 1,75 %), la perte de pouvoir d'achat de la mission « Défense » va probablement encore s'accroître. En supposant que l'inflation est bien de 1,75 % comme prévu de 2012 à 2014, les dépenses en valeur seront inférieures à compter de 2011 d'environ 3 % à ce qui aurait découlé des hypothèses d'inflation initiales. Sur ces 3 %, un tiers environ, soit 300 millions d'euros par an, correspondra à une « perte de pouvoir d'achat » pour la mission « Défense ». Sur la totalité de la loi de programmation, le pouvoir d'achat de la mission « Défense » aura donc été réduit d'environ **1,5 milliard d'euros**.

Ce problème vient du fait que, contrairement aux lois de programmation militaire précédentes, la LPM 2009-2014 programme non seulement les dépenses d'équipement, mais aussi les autres dépenses. Elle rend donc la mission « Défense » très dépendante de l'inflation : une inflation forte lui est favorable, une inflation faible défavorable.

2. Une réduction de crédits de 3,6 milliards d'euros en 2011-2013 par rapport à la LPM, qui serait partiellement compensée par la perception de 2,4 milliards d'euros de ressources exceptionnelles manquantes en 2009-2010

Selon le ministère de la défense, « *par rapport à la LPM sur la période 2011-2013, la mission « Défense » verra ses crédits budgétaires réduits d'un montant total de 3,6 milliards d'euros, partiellement compensés par un gain de 2,4 milliards d'euros au titre des recettes exceptionnelles, soit une perte de ressources nette de 1,3 milliard d'euros sur trois ans* »¹.

¹ Ministère de la défense, « *Projet de loi de finances 2011 – budget de la défense* », 2010.

La présentation des ressources de la mission « Défense » de 2011 à 2013 par le ministère de la défense

(en crédits de paiement
et en milliards d'euros courants)

| Structure courante | | 2011 | 2012 | 2013 | 2011-2013 |
|--------------------|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| LPM | Crédits budgétaires | 30,66 | 31,86 | 32,81 | 95,33 |
| | Recettes exceptionnelles | 0,57 | 0,21 | 0,11 | 0,90 |
| | Total hors pensions | 31,23 | 32,07 | 32,92 | 96,22 |
| PLF | Crédits budgétaires | 30,16 | 30,52 | 31,02 | 91,70 |
| | Recettes exceptionnelles | 1,02 | 1,17 | 1,07 | 3,26 |
| | Total hors pensions | 31,19 | 31,69 | 32,09 | 94,96 |
| | Crédits budgétaires | -0,50 | -1,34 | -1,79 | -3,63 |
| | Recettes exceptionnelles | +0,45 | +0,96 | +0,96 | +2,37 |
| | Écart PLF/LPM | -0,05 | -0,38 | -0,83 | -1,26 |

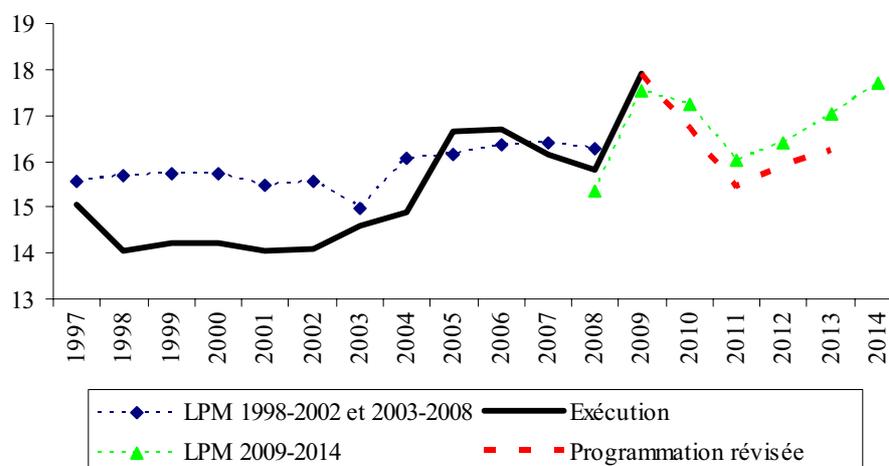
Source : ministère de la défense, « Projet de loi de finances 2011 – budget de la défense », 2010

Le « gain de 2,4 milliards d'euros au titre des recettes exceptionnelles » correspond à des recettes qui auraient dû être perçues en 2009-2010 et dont en 2009 l'absence a été plus que compensée par diverses ressources non prévues.

Le graphique ci-après permet de visualiser l'impact sur les dépenses d'équipement.

Les dépenses d'équipement des lois de programmation

(en milliards d'euros de 2008)



NB Le périmètre pris en compte est celui de la loi de programmation concernée.

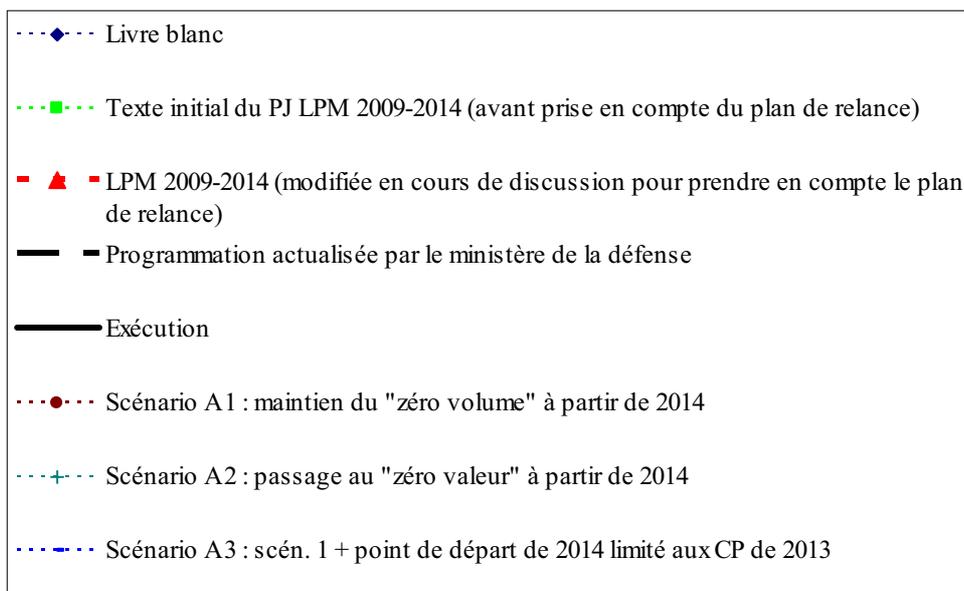
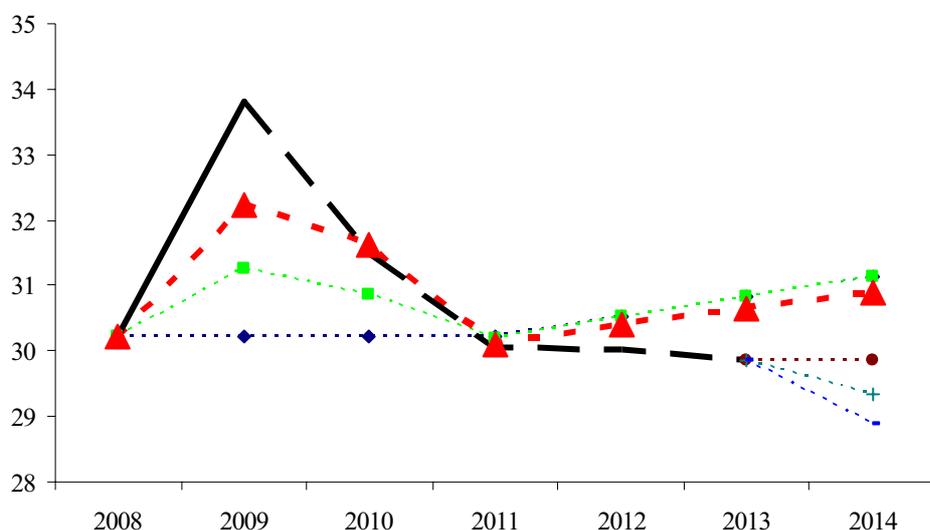
Sources : ministère de la défense, calculs de la commission des finances

3. Une programmation révisée qui se traduirait par un quasi-respect des montants prévus par la LPM en 2009-2014

Selon la programmation actualisée du ministère de la défense, l'exécution financière de la LPM serait satisfaisante, comme le montre le graphique ci-après.

L'exécution financière de la LPM 2009-2014 : la programmation révisée du ministère de la défense

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



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

Sources : textes mentionnés, ministère de la défense, calculs des rapporteurs spéciaux

On rappelle que le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 prévoyait une stabilisation en volume des ressources totales (y compris les ressources exceptionnelles) de la mission « Défense » de 2009 à 2011, puis leur augmentation en volume de 1 % par an jusqu'en 2020. Le texte initial du projet de LPM 2009 a considérablement revu ce montant à la hausse, les ressources exceptionnelles venant désormais en supplément. A ces montants sont venus d'ajouter ceux du plan de relance, inscrits dans la LPM en cours de discussion.

Par rapport à la LPM, l'exécution 2009 fait déjà apparaître, selon les données transmises par le ministère de la défense, des dépenses supplémentaires de 1,6 milliard d'euros (en euros de 2008), et ce, alors même que les ressources exceptionnelles ont été très inférieures aux prévisions (cf. ci-avant).

L'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit quant à lui, pour la période 2011-2013 uniquement, des plafonds de crédits des différentes missions du budget général de l'Etat. Il en découle, dans le cas de la mission « Défense », une révision à la baisse des moyens prévus par rapport à ceux résultant de la LPM, même après prise en compte des ressources exceptionnelles désormais attendues sur la période. En effet, le total des ressources serait désormais à peu près indexé sur l'inflation. L'objectif d'augmentation de 1 % par an des ressources de la mission « Défense » à partir de 2012, prévue par le *Livre blanc* comme par la LPM, serait donc abandonné. Ainsi, en 2014 les moyens de la mission « Défense » seraient inférieurs d'environ 1 milliard d'euros à la programmation, si l'on suppose que la règle du « zéro volume » appliquée par la programmation révisée est maintenue en 2014.

Cependant, en cumulé sur la période 2009-2014, les ressources supplémentaires de début de période réduiraient la perte nette de ressources à seulement 0,8 milliard d'euros en cas de maintien en 2014 de la règle du « zéro volume » appliquée par la programmation révisée. Le choix qui sera fait au sujet de l'année 2014 (on le rappelle non couverte par les plafonds des missions fixés par l'article 6 du projet de loi des finances publiques pour les années 2011 à 2014) conditionnera en grande partie le degré de sous-exécution financière de la LPM, comme le montre le tableau ci-après.

**Les scénarios d'exécution financière de la LPM,
en supposant la programmation révisée respectée**

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

| | En 2014 | En cumulé sur 2009- 2014 |
|--|--------------------|-------------------------------------|
| Scénario A1 : maintien du « zéro volume » à partir de 2014 | -1,0 | -0,8 |
| Scénario A2 : passage au « zéro valeur » à partir de 2014 | -1,6 | -1,3 |
| Scénario A3 : scén. A1 + point de départ de 2014 limité aux CP de 2013 | -2,0 | -1,8 |

Source : calculs de la commission des finances

B. UNE PROGRAMMATION OPTIMISTE ?

1. Le manque de visibilité découlant du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, censé donner de la visibilité aux gestionnaires, n'empêche pas de fortes incertitudes, particulièrement importantes dans le cas de la mission « Défense ».

Certes, son article 6 fixe, pour chaque mission du budget général, des plafonds d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, pour chaque année de la période 2011-2013, exprimés en euros courants. Cependant, il est bien spécifié qu'il s'agit de plafonds. Par ailleurs, l'article 5 du projet de loi précise que ces plafonds ont vocation à être revus à la baisse si cela était nécessaire pour permettre la stabilisation de l'ensemble des dépenses de l'Etat en volume.

En outre, l'effort discrétionnaire de réduction du déficit public découlant du projet de loi est de toute évidence insuffisant pour ramener le déficit public à 3 points de PIB en 2013, comme cela a été souligné par la commission des finances dans le rapport présenté par son rapporteur général sur ce texte. En effet, cet effort structurel a été « calibré » en fonction d'une hypothèse de croissance du PIB de 2 % en 2011 et 2,5 % de 2012 à 2014, manifestement optimiste, comme la commission des finances a eu l'occasion de le souligner. Selon les calculs de celle-ci, si la croissance du PIB était de « seulement » 2 % par an sur l'ensemble de la période, sans effort supplémentaire le déficit public serait encore de 3,8 points de PIB en 2013. Aussi, le Sénat a-t-il adopté un amendement présenté en séance publique par le Gouvernement à l'initiative de la commission des finances, précisant que si la croissance était inférieure de 0,5 point aux prévisions, cela impliquerait un effort supplémentaire de 4 à 6 milliards d'euros par an au moins, qui reposerait sur « *des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales* »¹.

Comme la croissance risque d'être nettement inférieure aux prévisions du Gouvernement pour les années qui viennent, il faut s'attendre à

¹ Selon cet amendement (modifiant le rapport annexé) : « Dans un scénario alternatif où la croissance de l'activité n'atteindrait que 2 % par an sur 2012-2014, les recettes publiques connaîtraient une croissance spontanée moins dynamique et cela affecterait la trajectoire de déficit public sur la période. Bien que l'impact de la croissance sur le solde public ne soit pas automatique, il est possible d'évaluer l'ordre de grandeur de l'effort supplémentaire nécessaire pour conserver la même trajectoire de déficit en points de PIB. Toutes choses égales par ailleurs, cet effort serait compris entre 4 Md€ et 6 Md€ chaque année. Il pourrait toutefois être accru par une évolution moins favorable du taux de chômage, ou une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB moins élevée. Le Gouvernement y ferait face par des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales pour assurer le respect de la trajectoire de déficit fixée dans la présente loi de programmation. »

des mesures d'économies supplémentaires par rapport à celles explicitement prévues par la nouvelle programmation triennale.

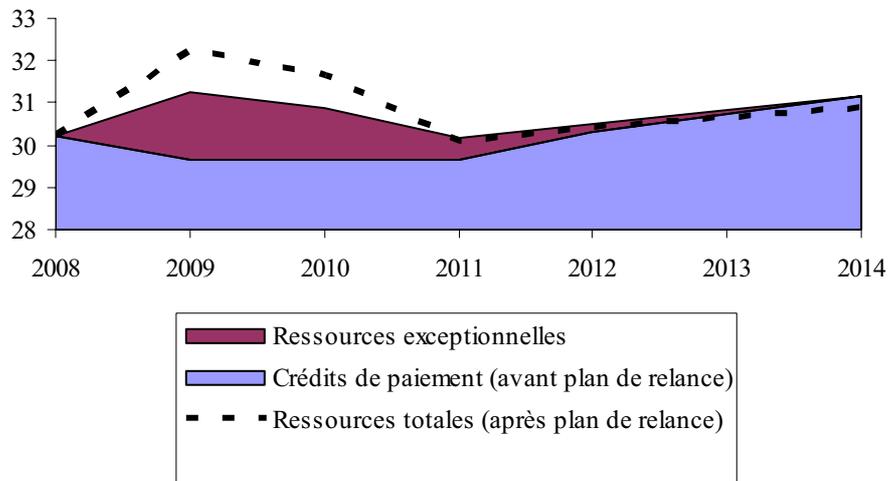
2. Les ressources exceptionnelles, un facteur de fragilisation de la mission « Défense »

La mission « Défense » semble d'autant plus vulnérable de ce point de vue qu'une part importante de ses recettes doit consister en des ressources dites « exceptionnelles ».

On rappelle que ces ressources exceptionnelles étaient censées financer la « bosse programmatique » de 2009-2011 – découlant selon le ministère de la défense d'erreurs de pilotage des autorisations d'engagement –, correspondant au supplément de crédits de paiement nécessaire pour financer des engagements de crédits antérieurs.

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

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



Sources : projet de LPM 2009-2014, LPM 2009-2014

a) Quelques rappels

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

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

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

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

(a) De quoi s'agit-il ?

Deux bandes de fréquences sont concernées :

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

- la bande 2 500-2 690 MHz, qui serait progressivement cédée d'ici 2013.

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

La bande 830-862 MHz est actuellement utilisée par le système FELIN de l'armée de terre. Sa cession se ferait en même temps que celle de la bande 790-830 MHz actuellement attribuée aux services audiovisuels, dans le cadre de la télévision analogique, qui doit prochainement disparaître. Ces deux bandes doivent être attribuées à titre exclusif aux services de communications mobiles à compter du 1^{er} décembre 2011. Si la bande de fréquences plus élevée vers laquelle l'armée de terre devra « migrer » réduira la portée des communications des fantassins, celle-ci pourra continuer d'utiliser ces fréquences en OPEX.

La cession complète de la bande 2 500-2 690 MHz, utilisée par le système RUBIS de la gendarmerie nationale, se ferait quant à elle à une échéance plus tardive. Ainsi, à la fin de 2008, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) estimait qu'elle serait effective au mieux en 2013, et s'inquiétait de l'absence de convention à ce sujet entre l'ARCEP et le ministère de la défense. En mars 2009, l'ARCEP envisageait la fin du processus de cessions de fréquences mi-2014. Cependant, comme le précise un récent rapport d'information¹ de nos collègues députés Louis Giscard d'Estaing et Françoise Olivier-Coupeau, le fait générateur de cette recette est la décision d'attribution des fréquences, et non leur transfert effectif au nouvel opérateur, de sorte que celle-ci pourrait être perçue rapidement.

(b) Le « CAS hertzien »

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

¹ N° 2623 (XIII^e législature), 10 juin 2010.

pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, à compter du 1^{er} janvier 2009 ».

Comme tous les comptes d'affectation spéciale, celui-ci fait l'objet d'une mission hors budget général, en l'occurrence la mission « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il s'agit d'une **dérogation au droit commun**. En effet, selon la règle de droit commun, non formalisée juridiquement dans le cas des ressources

immobilières¹, les ressources hertziennes et immobilières contribuent, à hauteur de 15 % de leur montant, au désendettement de l'Etat.

Le bien-fondé de ce régime dérogatoire suscite certaines interrogations de la part de la commission des finances.

Les interrogations de la commission des finances sur la pertinence du régime dérogatoire dont bénéficie le ministère de la défense

La commission des finances a adopté des amendements au projet de loi de finances pour 2009, prévoyant qu'une partie des ressources concernées était affectée au désendettement de l'Etat :

- dans le cas des ressources hertziennes, elle a adopté un amendement à l'article 21 du projet de loi de finances pour 2009 (devenu l'article 54 du texte promulgué), prévoyant que, pour toutes les missions, au moins 15 % du « dividende numérique » est affecté au désendettement de l'Etat ;

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

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

(4) Les adaptations du régime des deux comptes d'affectation spéciale réalisées par la loi de finances initiale pour 2010

La loi de finances initiale pour 2010 a élargi le périmètre des deux comptes d'affectation spéciale :

- son article 60 a élargi celui du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ;

- son article 61 a élargi celui du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

Dans le premier cas, il s'agissait notamment de tirer les conséquences du constat dressé par la Cour des comptes selon lequel l'imputation de diverses ressources immobilières autres que des cessions, comme la soule de

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

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

³ Le premier amendement concernait les crédits du compte spécial, et tendait à porter à 15 % la part des cessions immobilières de l'Etat, en 2009, qui devaient être versées au désendettement. Le second amendement tendait à inscrire dans la loi, par un article additionnel après l'article 61 du projet de loi de finances, le principe selon lequel les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat étaient affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %.

la société nationale immobilière (SNI), n'était pas conforme à l'objet du compte d'affectation spéciale.

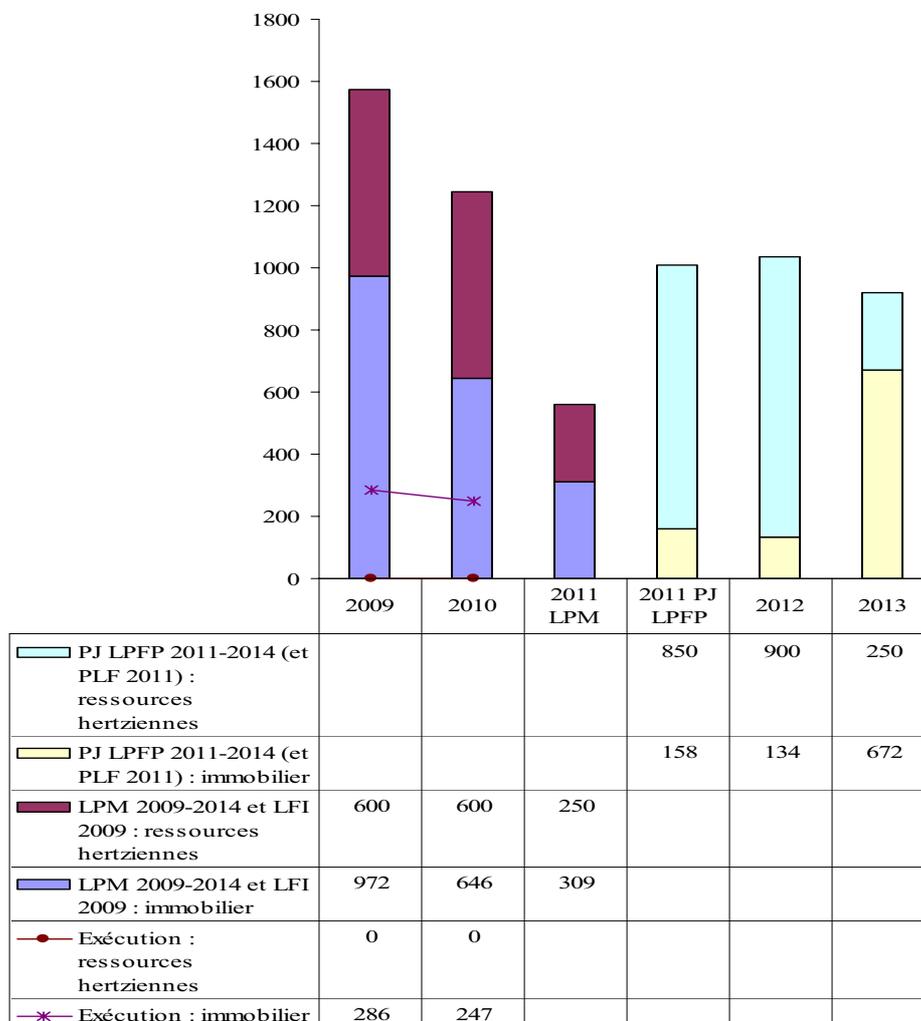
Dans le cas du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », il s'agissait en particulier de permettre la cession à un partenaire privé de l'usufruit du système de satellites de télécommunication Syracuse, en échange du versement d'une soulte.

b) Une exécution incertaine et jusqu'à présent décevante

La programmation des ressources exceptionnelles a considérablement évolué depuis l'année dernière, comme le montre le graphique ci-après.

Les ressources exceptionnelles immobilières et « hertziennes » : évolution de la programmation

(en milliards d'euros courants)



Remarques :

1. La LPM 2009-2014 n'indique que des montants globaux (incluant également des « ressources exceptionnelles de poche »), exprimés en euros de 2008. Les chiffres mentionnés ici dans le cas de la LPM sont ceux indiqués par le Gouvernement lors de la discussion du projet de LPM.

2. L'évaluation du produit des ressources immobilières pour 2010 est celle figurant dans le rapport d'information n° 2623 (XIIIe législature) fait par nos collègues députés Louis Giscard d'Estaing et Françoise Olivier-Coupeau au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 10 juin 2010.

Source : d'après le ministère de la défense et le rapport d'information mentionné de nos collègues députés

Dans un premier temps, hors « ressources exceptionnelles de poche », le ministère de la défense prévoyait de percevoir 3,5 milliards d'euros de ressources exceptionnelles, dont 1,9 milliard d'euros de ressources

immobilières et 1,5 milliard d'euros de ressources dites « hertziennes », perçues entre 2009 et 2011.

L'exécution s'est révélée très décevante, aucune ressource hertzienne et quasiment aucune ressource immobilière n'ayant été perçues en 2009 et en 2010. En particulier, le projet de céder l'ensemble des biens immobiliers parisiens à une société de portage, de manière à disposer immédiatement du produit pour financer la « bosse programmatique », a été abandonné.

L'échec du projet de société de portage des biens immobiliers parisiens

1. Depuis le début, un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget

Dès l'examen du projet de loi de programmation militaire 2009-2014, le ministère de la défense et le ministère du budget ont exprimé des points de vue différents sur la manière de céder les biens immobiliers.

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

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

De l'automne 2008 au mois de mars 2010, le ministère de la défense a continuellement présenté comme imminente la création de cette société de portage. Dans un premier temps, celle-ci était prévue pour le printemps 2009¹. Puis le ministre de la défense a indiqué, lors de l'examen de la loi de programmation militaire 2009-2014 par l'Assemblée nationale, le 8 juin 2009 : « *S'agissant de la question immobilière, il est vrai que le processus est assez long : une discussion a eu lieu au niveau interministériel, ainsi qu'avec la Caisse des dépôts. Toutefois, je puis vous garantir que le dispositif sera appliqué avant la fin de l'année et, plus précisément, au mois d'octobre, selon nos estimations les plus raisonnables. Grâce à l'opération que je vous ai présentée – et qui, je le rappelle, consistera, pour la Sovafim, à nous verser la somme correspondant à l'achat de notre parc immobilier parisien, avant de céder celui-ci à son tour –, ces crédits seront disponibles dans le budget 2009* ».

Auditionné le 15 octobre 2009 par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, a déclaré que « *l'inscription des recettes provenant de la vente de l'immobilier parisien au compte d'affectation spéciale s'effectuera très vraisemblablement au cours de l'exercice 2010* ».

¹ Lors de son audition, le 28 janvier 2009, par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, a déclaré, au sujet de la société de portage, qu'il était prévu d'« établir ses statuts dans le courant du premier trimestre 2009 ».

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

Eric Woerth, alors ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a exprimé en mars 2009¹ un point de vue différent sur le sujet, suggérant que le recours à une société de portage n'était pas approprié.

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

2. L'abandon du projet de société de portage

L'abandon du projet de mise en place d'une société de portage a semble-t-il été pour la première fois annoncé par Eric Querenet de Breville, sous-directeur au ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, lors de son audition par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, le 9 mars 2010².

Cet abandon a été confirmé par le ministère de la défense lors de la réunion de contrôle trimestriel du budget de la défense, auxquelles participent les commissions des finances et de la défense des deux assemblées, le 7 avril 2010.

En effet, le prix offert par la Caisse des dépôts et la Sovafim – 520 millions d'euros – était nettement inférieur à celui inscrit au tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), de 744 millions d'euros.

Le ministère de la défense prévoit toujours de percevoir 3,5 milliards d'euros de ressources exceptionnelles, mais répartis différemment puisque désormais les ressources hertziennes sont évaluées à 2 milliards d'euros, contre 1,5 milliard d'euros pour les ressources immobilières. Si la révision à la baisse des ressources immobilières semble s'imposer, comme le rapporteur spécial François Trucy l'a souligné dans le récent rapport d'information³ qu'il a consacré avec notre collègue Didier Boulaud à la politique immobilière du ministère de la défense, on peut s'étonner de cette coïncidence qui fait que la révision parallèle du produit attendu des ressources hertziennes permet exactement de compenser cette révision à la baisse. Cela ne signifie pas toutefois nécessairement que cette nouvelle estimation des ressources hertziennes serait excessive. Auditionné par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 9 mars 2010, M. Éric Querenet de Breville, sous-directeur au ministère du budget, a estimé que « *l'aléa favorable sur les fréquences est supérieur à l'aléa défavorable sur l'immobilier* ».

Par ailleurs, on observe que 40 % du produit des cessions immobilières serait perçu en 2013. Le fait que la perception des ressources immobilières, initialement prévue en début de période, soit désormais

¹ Audition par la commission de la défense de l'Assemblée nationale, 10 mars 2009.

² « Les négociations engagées avec la Caisse des dépôts et la Sovafim, dont une filiale commune devait reprendre en bloc une grande partie des emprises parisiennes, ont été ajournées ».

³ Rapport d'information n° 503 (2009-2010) du 26 mai 2010.

repoussée en fin de période, est logique. En effet, le projet de société de portage ayant été abandonné, le ministère de la défense devrait céder ses biens immobiliers parisiens juste avant son emménagement dans le nouvel immeuble de Balard, qui doit être livré en 2014. On peut cependant supposer que la cession des immeubles parisiens juste avant l'emménagement à Balard sera un exercice compliqué, et que le ministère de la défense ne sera alors pas nécessairement en position de force pour négocier. Il ne paraît donc pas exclu que ces cessions soient une nouvelle fois reportées, au moins partiellement.

Dans le cas de l'année 2011, les 850 millions d'euros inscrits au titre des ressources hertziennes incluent la cession de l'usufruit du système satellitaire Syracuse III (évaluée à 400 millions d'euros)¹, ainsi qu'un premier versement au titre de la cession des bandes de fréquences Rubis et Félin. L'ensemble de ces produits demeurent bien entendu à concrétiser.

3. Le problème posé par les ressources exceptionnelles a changé de nature

La question des ressources exceptionnelles devrait se poser à compter de 2011 d'une manière sensiblement différente de celle des années 2009 et 2010.

a) En 2009 et 2010 : un aléa nettement surestimé

Depuis la discussion du projet de LPM, le débat financier sur la politique de défense tend à se focaliser sur les recettes exceptionnelles, prévues par la LPM et qui n'ont jusqu'à présent pas été à la hauteur des attentes. Pourtant, comme les rapporteurs spéciaux le soulignaient dans leur rapport sur le projet de LPM 2009-2014, l'importance accordée à la question des ressources exceptionnelles était alors nettement exagérée.

Tout d'abord, les sommes en jeu (3,7 milliards d'euros de 2008 selon la LPM) ne représentent que 0,2 % des 186 milliards d'euros attendus en 2009-2014.

Ensuite, la polémique se nourrissait du présupposé implicite qu'en l'absence des ressources exceptionnelles, la LPM ne pourrait être exécutée. Tel n'était de toute évidence pas le cas : la « bosse programmatique » était une donnée, qui devait bien être financée. Par ailleurs, il aurait été paradoxal de réduire les dépenses de la mission « Défense » alors que le Gouvernement cherchait à soutenir l'activité économique grâce au plan de relance. Aussi, des

¹ Deux entreprises ont fait part de leur intérêt : Thales Alenia Space (TAS, ex-Alcatel Alenia Space), fabricant des satellites, et EADS Astrium, qui, dans le cadre du programme Paradigm, gère la flotte de satellites de télécommunications militaires britanniques. Dans leur rapport d'information précité (n° 2623 (XIIIe législature), 10 juin 2010), nos collègues députés Louis Giscard d'Estaing et Françoise Olivier-Coupeau soulignent que, les satellites concernés ayant une durée de vie limitée (de l'ordre d'environ 7 ou 8 ans), tout retard réduit la recette attendue.

ressources de substitution ont-elles été mises en œuvre en 2009 comme en 2010.

b) A compter de 2011 : un facteur de vulnérabilité pour la mission « Défense », dans un contexte de réduction de la dépense publique

C'est paradoxalement à compter de 2011, c'est-à-dire après le franchissement de la « bosse programmatique », que les ressources exceptionnelles deviennent un véritable aléa pour la mission « Défense ». En effet, l'objectif poursuivi par la politique de finances publiques n'est plus de soutenir l'économie, mais de ramener le déficit public à 3 points de PIB en 2013.

Dans ce contexte, les ressources exceptionnelles constituent pour la mission « Défense » un important facteur de vulnérabilité. On conçoit que dans un contexte où l'on cherchera par tous les moyens à réaliser des économies supplémentaires, le Gouvernement sera moins enclin à accorder des « rallonges » à la mission « Défense ».

(1) Comment justifier le maintien du recours aux recettes exceptionnelles en 2011-2013 ?

L'intention du Gouvernement d'avoir la possibilité d'utiliser les ressources exceptionnelles pour faciliter la « régulation budgétaire » de la mission « Défense » semble confirmée par son choix de les inscrire, de manière décalée, dans la programmation révisée. En effet, alors que la « bosse programmatique » aura presque disparu en 2011, une telle décision serait sinon difficilement compréhensible.

Les gestionnaires ont besoin d'un minimum de visibilité à moyen terme. Tel est d'ailleurs l'objet des plafonds de crédits des missions fixés par le projet de loi de programmation des finances publiques. Il est de toute évidence peu approprié de prévoir l'affectation de recettes incertaines, dès lors qu'il s'agit de financer des dépenses d'un montant important et fortement contraintes. Si l'objectif était que la mission « Défense » bénéficie effectivement de ces ressources, il aurait été plus lisible et plus conforme à la sincérité budgétaire d'inscrire les montants correspondants sous forme de crédits budgétaires de la mission « Défense », et de prévoir que le produit des cessions est intégralement affecté au désendettement de l'Etat.

Il n'y a en particulier pas de raison que les produits de cessions, notamment immobilières, soient affectés au ministère anciennement propriétaire du bien. Ainsi, la commission des finances considère qu'en matière de cessions immobilières, ce n'est pas à chaque ministère de définir sa propre politique, mais à l'Etat-propriétaire, par l'intermédiaire de France Domaine. Le ministère de la défense n'est d'ailleurs de fait pas maître de sa politique de cessions, comme le montre l'abandon du projet de cession des biens immobiliers parisiens à une société de portage, contre sa volonté. La règle actuelle selon laquelle les ministères perçoivent 85 % du produit des

cessions immobilières, le ministère de la défense en percevant par dérogation la totalité, ne résulte en outre d'aucune obligation législative ou réglementaire.

A cela s'ajoute, dans le cas du ministère de la défense, que ce n'est que de manière formelle qu'est respectée la règle, prévue par l'article 21 de la LOLF, selon laquelle les comptes d'affectation spéciale permettent le financement d'opérations budgétaires par des « *recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Les ressources exceptionnelles ont en effet été initialement prévues pour financer la « bosse programmatique », c'est-à-dire un supplément de dépenses d'équipement résultant d'engagements antérieurs, dans des domaines qui ne concernaient pas spécifiquement l'immobilier ou l'utilisation du spectre hertzien. Les crédits de paiement prévus dans ces derniers domaines ont été délibérément réduits, afin de permettre de consacrer les économies ainsi réalisées au financement de la « bosse programmatique ».

Cette « tuyauterie » est d'ailleurs sources d'importantes complexités pour les gestionnaires, compte tenu des règles s'appliquant aux comptes d'affectation spéciale, et de la nécessité de financer les dépenses immobilières ou liées à l'utilisation du spectre hertzien par des moyens provenant pour partie d'un compte d'affectation spéciale, et pour partie de crédits « ordinaires ».

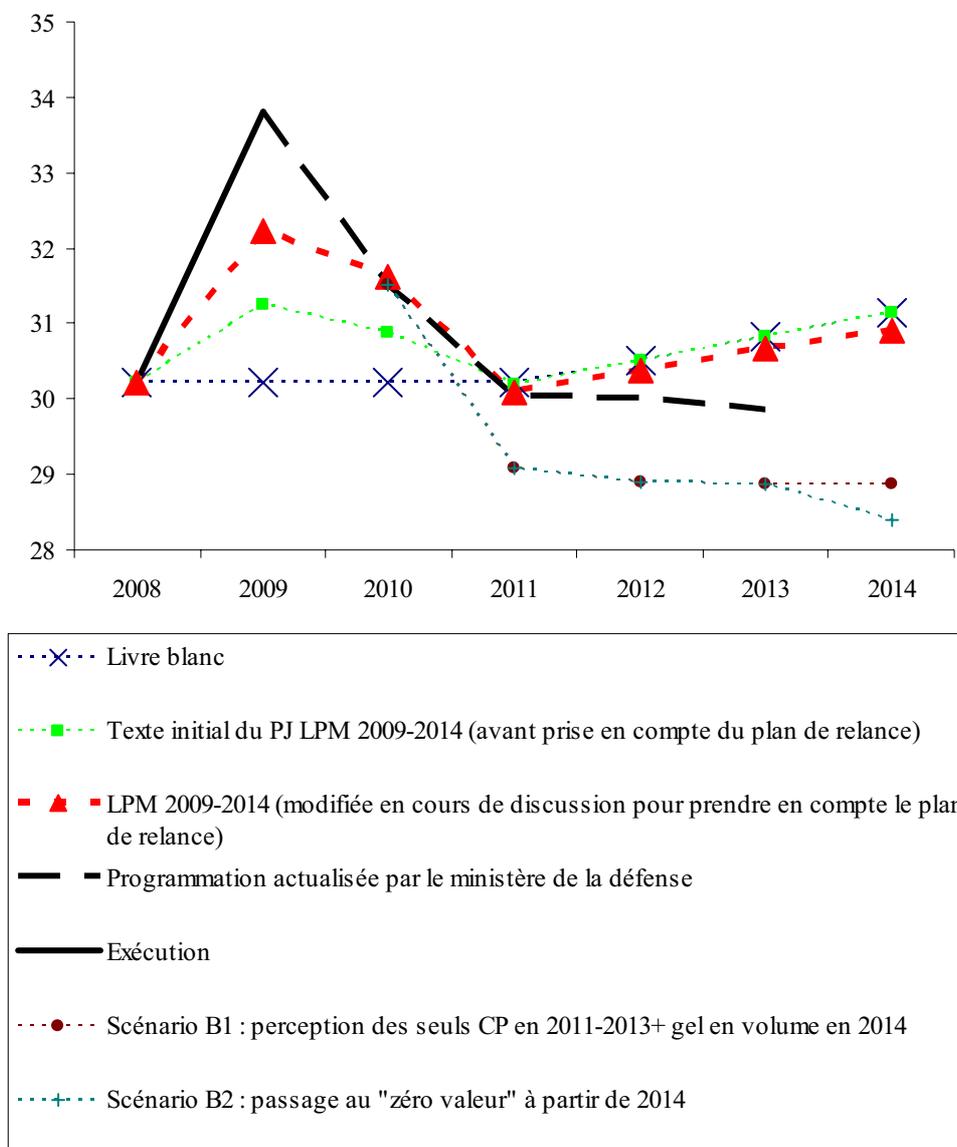
S'il ne s'agissait de faciliter la « régulation budgétaire » de la mission « Défense », il serait incontestablement préférable de remplacer les ressources exceptionnelles par des crédits de paiement, et de prévoir que le produit des cessions est intégralement affecté au désendettement de l'Etat.

(2) Une perte de ressources potentielle de 5 milliards d'euros au total en 2009-2014 ?

En mettant les choses au pire, la mission « Défense » ne bénéficierait donc pas de ressources exceptionnelles en 2011-2014 (ou, ce qui revient au même, elle en percevrait une partie mais ses crédits de paiement seraient revus à la baisse pour un montant équivalent). Il s'agit de scénarios délibérément pessimistes. Les dépenses de la mission « Défense » correspondraient alors au profil ci-après.

L'exécution financière de la LPM 2009-2014 : deux scénarios sans ressources exceptionnelles en 2011-2014

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



NB : les scénarios B1 et B2 sont des scénarios de la commission des finances.

Sources : textes mentionnés, ministère de la défense, calculs des rapporteurs spéciaux

Dans ces scénarios pessimistes, en 2014 les dépenses seraient inférieures de 2 à 2,5 milliards d'euros à leur niveau prévu par la LPM. En cumulé sur la période 2009-2014, les ressources manquantes seraient de l'ordre de 5 milliards d'euros.

Les scénarios d'exécution financière de la LPM, en l'absence de ressources exceptionnelles en 2011-2014

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

| | En 2014 | En cumulé sur 2009-2014 |
|---|---------|-------------------------|
| Scénario B1 : perception des seuls CP en 2011-2013+ gel en volume en 2014 | -2,0 | -4,8 |
| Scénario B2 : passage au « zéro valeur » à partir de 2014 | -2,5 | -5,3 |

Source : calculs de la commission des finances

4. Des perspectives préoccupantes pour l'exécution physique

A ces perspectives préoccupantes en matière d'exécution financière s'ajoutent celles relatives à l'exécution dite « physique ».

Les perspectives d'évolution des effectifs ont été maintenues inchangées. Ils ont cependant été inférieurs d'environ 4 000 ETPT aux prévisions de la LPM en 2009, et l'écart devrait être analogue en 2010 (cf. infra).

Surtout, on peut s'inquiéter des perspectives en matière d'équipement.

a) Un risque de « cannibalisation » des dépenses d'équipement par les dépenses de fonctionnement à hauteur de plusieurs milliards d'euros

Tout d'abord, si les dépenses seraient, selon le Gouvernement, supérieures de 0,3 milliard d'euros en 2009-2013¹ aux montants inscrits dans la LPM, cela se traduirait par une majoration de 2,5 milliards d'euros des dépenses de fonctionnement et **une minoration de 2,2 milliards d'euros de celles relatives aux équipements**. Cette estimation repose toutefois sur l'hypothèse favorable qu'en niveau annuel, le dérapage de 1,2 milliard d'euros constaté en 2009 aura été résorbé en fin de période.

On peut craindre que la majoration des dépenses de fonctionnement et d'activité au détriment de celles d'équipement soit sous-estimée. En effet, le dérapage constaté en 2009, de 1,2 milliard d'euros, est important. Dans ces conditions, il est peut-être optimiste de prévoir, comme le fait le ministère de la défense, sa résorption d'ici 2013. L'amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major des armées, a ainsi considéré, lors de son audition par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, le 14 octobre 2010, que les

¹ La programmation révisée du ministère de la défense s'interrompt en 2013, la programmation des crédits des missions du budget général de l'Etat prévue par l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ne couvrant que la période 2011-2013.

crédits de personnel devaient être réévalués d'environ 1 milliard d'euros¹. Si les dépenses de personnel étaient effectivement supérieures d'1 milliard d'euros par an aux montants prévus par la programmation, cela correspondrait à **un dérapage des dépenses concernées de l'ordre de 5 milliards d'euros, et à une réduction analogue des dépenses d'équipement.**

La ventilation des dépenses d'équipement entre les différents agrégats de la LPM n'est disponible que sur la période 2009-2011. Sur cette période, les dépenses revues à la baisse concernent en quasi-totalité « *l'entretien programmé des équipements et du personnel* » et les grands programmes hors dissuasion.

Les dépenses prévues pour les grands programmes devraient donc être nettement inférieures aux prévisions. Tel est d'autant plus le cas que le 0,5 milliard d'euros de révisions à la baisse en 2009-2011 concerne une période où les dépenses de la mission « Défense » auront été supérieures aux prévisions de la LPM. En 2012-2014, les dépenses seront en revanche nettement inférieures à la programmation initiale, pour un montant cumulé qui devrait être de l'ordre de 1,5 milliard d'euros de 2008. Une part significative de ce montant portera nécessairement sur les grands programmes.

¹ « Je souligne par ailleurs la nécessité de redoter d'environ 1 milliard d'euros les crédits de personnel du titre 2, sous plafond de ressources, excluant de facto le recours à la clause de sauvegarde inscrite dans la loi de programmation ».

La ventilation des dépenses de la mission « Défense » : de la LPM 2009-2014 à la programmation révisée
(en milliards d'euros de 2008 et à périmètre 2008 hors pensions)

| | LPM 2009-2014 | | | | | | | Programmation révisée du ministère de la défense ¹ | | | | | | | Ecart* | | | | | | |
|---|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2009-2013 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2009-2013 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2009-2013 | 2009-2011 | 2009-2011 |
| Equipements | 17,6 | 17,2 | 16,0 | 16,5 | 17,1 | 17,7 | 84,5 | 17,9 | 16,7 | 15,5 | 15,9 | 16,2 | 82,3 | 0,4 | -0,5 | -0,6 | -0,6 | -0,9 | -2,2 | -0,7 | -0,7 |
| dont : | | | | | | | | | | | | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | 0,0 | 0,0 |
| dissuasion | 3,7 | 3,5 | 3,3 | 3,4 | 3,2 | 3,3 | 17,1 | 3,9 | 3,5 | 3,3 | | | | 0,1 | 0,0 | 0,0 | | | | 0,1 | 0,1 |
| entretien programmé des équipements et du personnel | 2,9 | 3,0 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 14,3 | 3,1 | 2,7 | 2,6 | | | | 0,2 | -0,3 | -0,2 | | | | | -0,4 |
| infrastructure | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,1 | 6,9 | 1,2 | 1,6 | 1,4 | | | | -0,1 | 0,2 | -0,1 | | | | | 0,0 |
| études de défense hors dissuasion | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 4,5 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | | | | 0,0 | -0,1 | -0,1 | | | | | -0,1 |
| grands programmes hors dissuasion | 8,7 | 8,5 | 7,6 | 8,1 | 8,8 | 9,5 | 41,6 | 8,8 | 8,1 | 7,3 | | | | 0,2 | -0,4 | -0,3 | | | | | -0,5 |
| Fonctionnement et activité | 14,7 | 14,4 | 14,1 | 13,9 | 13,6 | 13,2 | 70,5 | 15,9 | 14,8 | 14,6 | 14,1 | 13,6 | 73,0 | 1,2 | 0,4 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 |
| Total | 32,2 | 31,6 | 30,1 | 30,4 | 30,7 | 30,9 | 155,0 | 33,8 | 31,5 | 30,0 | 30,0 | 29,9 | 155,2 | 1,6 | -0,1 | -0,1 | -0,4 | -0,8 | 0,3 | 1,4 | 1,4 |

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

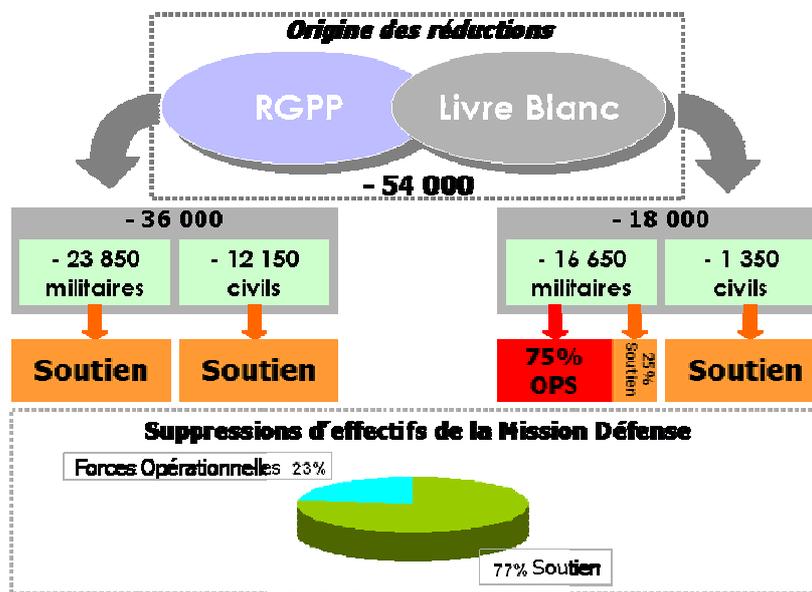
¹ Exécution 2009, LFI 2010, PLF 2011 et PLPFP 2011-2014.

b) Les aléas de la réforme du ministère de la défense

Le risque de « cannibalisation » des dépenses d'équipement par celles de fonctionnement est accru par les aléas de la réforme du ministère de la défense.

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

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



Source : ministère de la défense

En « régime de croisière », la suppression des effectifs doit permettre d'économiser environ **1,5 milliard d'euros par an** (1,1 milliard d'euros de titre 2 et 0,3 milliard d'euros de titre 3). En effet, sur la base d'une économie de plus de 20 000 euros de crédits de titre 2 par emploi supprimé, la suppression de près de 50 000 emplois conduit mécaniquement à une économie totale de l'ordre du milliard d'euros de titre 2.

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

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

- plan d'accompagnement des restructurations (près d'un milliard d'euros de dépenses de titre 2) ;

- dépenses d'infrastructure (1,2 milliard d'euros) ;

- accompagnement territorial (0,2 milliard d'euros).

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

Le cadre général de la réforme du ministère de la défense

(en euros de 2008)

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

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

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

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

Cette réforme reste pour l'essentiel à mener.

La mise en place des bases de défense, c'est-à-dire le regroupement des fonctions de soutien, se fait certes plus rapidement que prévu. Initialement, le ministère de la défense prévoyait de mettre en place 85 bases de défense, avec pour échéance l'année 2014. Le « retour d'expérience » des 11 « bases de défense expérimentales » l'amène désormais à prévoir un nombre de bases de défense considérablement réduit (de l'ordre de 50), mises en place dès 2011.

Il reste cependant à vérifier que la mise en place des bases de défense et les autres réformes (comme celle du maintien en condition opérationnelle

aérien et terrestre) permettent effectivement de réduire les effectifs dans la proportion attendue.

c) Le problème du financement des OPEX est-il vraiment résolu ?

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

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

- d'en évaluer de manière plus réaliste les surcoûts¹ en loi de finances initiale, comme le recommandait la commission des finances² ;

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

(a) Une évaluation plus sincère en loi de finances

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

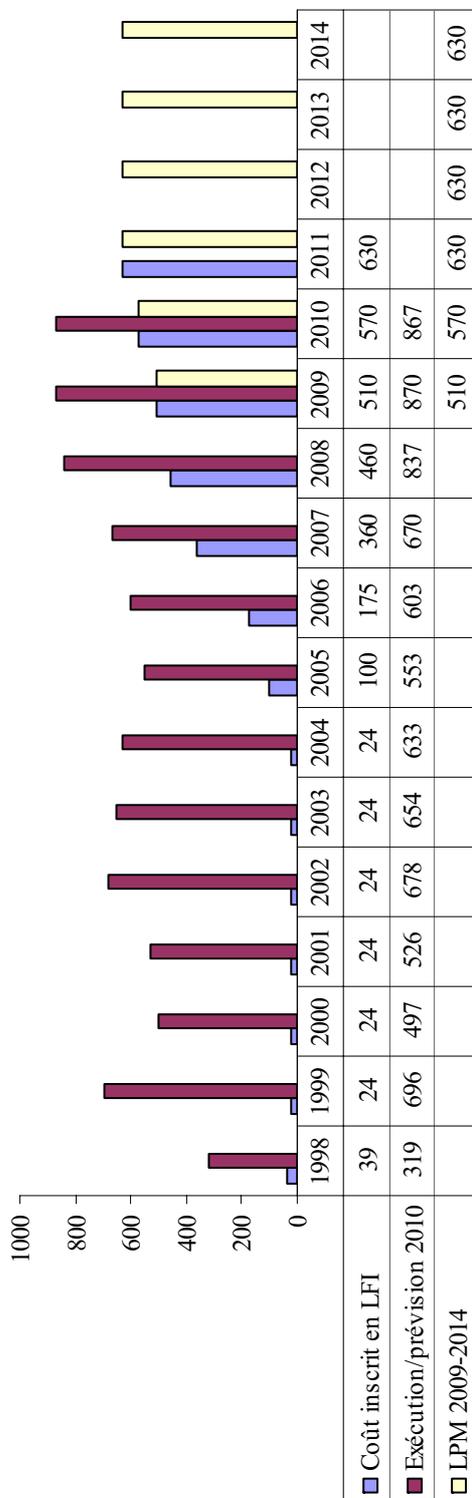
Ces montants demeurent toutefois insuffisants pour financer la totalité du surcoût des OPEX, comme le montre le graphique ci-après.

¹ On rappelle que l'usage est de réserver le terme « surcoût », dans le cas des OPEX, au surcoût par rapport à une situation où il n'y aurait pas d'OPEX, c'est-à-dire au coût net des OPEX. Il ne s'agit pas du surcoût par rapport à la loi de finances.

² Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008, de seulement 475 millions d'euros (dont 460 millions d'euros pour la mission « Défense »), résultent en partie d'une majoration de 100 millions d'euros proposée par le Gouvernement lors de la discussion au Sénat.

Le surcoût des OPEX : prévision et exécution

(en millions d'euros courants)



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

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

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

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

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

(2) Des règles partiellement appliquées

La procédure prévue par la LPM 2009-2014 n'a paradoxalement été véritablement appliquée qu'en 2008. Le financement sur la « réserve de précaution » a alors eu lieu dès le stade du décret d'avance. Ainsi, sur les 221 millions d'euros d'annulations de crédits (hors titre 2) réalisées par le décret d'avance afin de financer le supplément de surcoût des OPEX, plus de 40 millions d'euros ont été financés par les ministères civils.

Les décrets d'avance n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 et n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, concernant notamment le financement des OPEX, ont en revanche renoué avec la pratique antérieure à 2008, avec des annulations de crédits d'équipement par décret d'avance et leur réouverture en loi de finances rectificative de fin d'année.

Il n'en faut pas moins souligner des progrès incontestables par rapport à la pratique des années antérieures.

En effet, alors que sous les lois de programmation précédentes les OPEX n'étaient quasiment pas dotées en loi de finances, elles ne faisaient l'objet en loi de finances rectificative de fin d'année que d'une réouverture de crédits partielle, voire d'aucune réouverture de crédits. Il en découlait que chaque année ou presque, le ministère de la défense devait financer sous « enveloppe LPM » plusieurs centaines de millions d'euros.

En 2009, la conjugaison d'une provision significative en loi de finances initiale (510 millions d'euros) et de la réouverture de la quasi-totalité de cette somme en loi de finances rectificative de fin d'année conduit la mission « Défense » à ne financer sous « enveloppe LPM » que 5 millions d'euros, comme le montre le tableau ci-après.

Le financement du surcoût des OPEX

(en millions d'euros)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Prévision 2010 | Prévision LFI 2011 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------------------|--------------------|
| Le surcoût des OPEX (1) : | | | | | | | | | | | | | |
| Loi de finances initiale | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 100 | 175 | 375 | 475 | 510 | 570 | 630 |
| Coûts non prévus par la LFI | 672 | 473 | 502 | 654 | 630 | 609 | 453 | 428 | 310 | 376 | 360 | 297 | |
| Total | 696 | 497 | 526 | 678 | 654 | 633 | 553 | 603 | 685 | 851 | 870 | 867 | |
| Le financement du surcoût des OPEX non prévu en LFI | | | | | | | | | | | | | |
| Décrets d'avances | 423 | 0 | 315 | 0 | 400 | 540 | 421 | 453 | 273 | 259 | 228 | | |
| dont : « gage » sur des crédits d'équipement | 402 | 0 | 315 | 0 | 380 | 540 | 421 | 453 | 273 | 160 | 228 | (demande en cours) | |
| dont : « gage » sur des crédits autres qu'équipement | | | | | 42 | | 38 | | | 57 | 0 | | |
| dont : « gage » sur des annulations de crédits de ministères civils | | | | | | | | | | 42 | 0 | non déterminé à ce stade | |
| Crédits d'équipement ouverts en LFR | NR | NR | NR | NR | 420 | 563 | 0 | 231 | 0 | 0 | 223 | | |
| Autres | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| Total pris « sous enveloppe » MinDef | 651 | 473 | 502 | 654 | 652 | 46 | 491 | 197 | 310 | 292 | 5 | non déterminé à ce stade | |

NR : non reconstituables

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

Source : ministère de la défense

(3) Les crédits reportés pourront-ils être effectivement consommés ?

On peut toutefois s'interroger sur la portée de cette amélioration apparente du mode de financement des OPEX. En effet, il n'est pas évident que les crédits rouverts en loi de finance rectificative de fin d'année puissent effectivement être consommés.

Sous les lois de programmation précédentes, comme les crédits ouverts en loi de finances rectificative n'avaient pas le temps d'être consommés, ils étaient dans le meilleur des cas reportés, aggravant la « bosse » des reports de crédits.

L'autorisation de consommer les crédits reportés risquant de n'être accordée que parcimonieusement, compte tenu de la situation des finances publiques, on peut se demander dans quelle mesure la mission « Défense » bénéficiera bien de ces réouvertures.

Si, chaque année de la programmation, la mission « Défense » devait prendre sous « enveloppe LPM » 200 millions d'euros de supplément de surcoût d'OPEX, le « bourrage » correspondant sur la période 2009-2014 serait supérieur au milliard d'euros.

d) Quelles conséquences pour les principaux programmes d'armement ?

En conséquence de ces moindres moyens financiers qui seront consacrés à l'équipement en 2009-2014, les cibles de livraison de matériels à l'horizon 2014 devront nécessairement être revues à la baisse.

(1) Des cibles déjà revues à la baisse, avant même la prise en compte de la programmation révisée

Tel est d'ores et déjà le cas, avant même la prise en compte de la réduction des ressources de la mission « Défense » résultant du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Ainsi, le nombre d'équipements du fantassin FELIN qu'il est prévu d'acquérir en 2009-2014 serait réduit de 4 346 unités, celui des camions de transport dits « porteurs polyvalents terrestres » (PPT) de 210 unités. Les 5 rénovations de Mirage 2000 D jusqu'alors prévues d'ici 2014 seraient quant à elles reportées après cette date. En raison des retards d'EADS, s'il est toujours prévu d'acquérir 50 avions de transport tactique A400M, le nombre d'appareils livrés d'ici 2014 serait de seulement 8 unités, et non 18 comme prévu.

**L'évolution du nombre d'unités devant être acquises de 2009 à 2014,
avant même prise en compte du projet de loi de programmation des finances
publiques pour les années 2011 à 2014**

| | Principaux équipements | LPM 2009-2014 | Programmation révisée | Ecart |
|--|------------------------|---|-----------------------|--------|
| Système de détection et contrôle aérien | SDCA / Hawkeye* | 4 | 4 | 0 |
| Combat débarqué | FELIN | 22 230 | 17 884 | -4 346 |
| Combat débarqué | VBCI | 553 | 555 | 2 |
| Appui feu | CAESAR | 69 | 67 | -2 |
| Transport logistique terrestre | PPT | 500 | 290 | -210 |
| Hélicoptères d'attaque | TIGRE | 33 | 40 | 7 |
| Hélicoptères de manoeuvre (terre) | NH90-TTH | 23 | 23 | 0 |
| Hélicoptères multirôles (marine) | NH90-NFH | Cibles et cadences de livraisons à préciser en 2009-2010 | 14 | - |
| Frégates | FREMM | 2 | 2 | 0 |
| Bâtiments amphibies et projection maritime | BPC | 1 | 1 | 0 |
| Avions de combat | RAFALE | Cibles et cadences de livraisons à préciser en 2009-2010 (50) | 63 | 13 |
| | M 2000D multirôles* | 5 | 0 | -5 |
| Avions de transport tactique | A400M | 18** | 8 | -10 |
| Missiles de croisière air + marine | SCALP EG + MDCN | 60 | 60 | 0 |

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

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

Source : d'après le ministère de la défense

En sens inverse, certaines cibles sont revues à la hausse d'ici 2014 : tel est le cas en particulier des hélicoptères d'attaque Tigre (+ 7 unités) et, surtout, des Rafale (+ 13 unités).

Paradoxalement, l'anticipation de l'acquisition de ces treize Rafale (dont 11 en 2010-2012) n'est pas une bonne nouvelle pour le ministère de la défense, et correspond à la concrétisation de l'un des principaux aléas défavorables pesant sur la LPM 2009-2014, comme les rapporteurs spéciaux l'avaient souligné dans leur avis sur le projet de LPM. En effet, ces Rafale supplémentaires devront être acquis au détriment d'autres équipements jugés plus urgents. La LPM prévoyait d'en acquérir 50 sur la période 2009-2014. Il était toutefois précisé que ce nombre pourrait être revu à la hausse si Dassault ne parvenait pas à exporter cet avion. En effet, selon

l'avionneur, une production d'au moins 11 appareils par an est nécessaire pour que le programme soit industriellement viable, ce qui correspondait à environ 65 appareils sur la période 2009-2014. Les perspectives d'exportations étant incertaines, l'Etat doit anticiper l'acquisition d'appareils supplémentaires, dont le nombre a été fixé à treize. Le ministre de la défense a précisé, lors de son audition par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat le 12 octobre 2010, que « *nous devons acheter 1 appareil de plus que prévu en 2010, 4 de plus en 2011 et 6 de plus en 2012* ». Compte tenu du coût d'acquisition d'un Rafale, cela correspond à **un « bourrage » de la LPM de l'ordre d'un milliard d'euros**. Autrement dit, les moyens consacrés aux autres programmes devront nécessairement être réduits à due concurrence.

(2) D'autres révisions à la baisse semblent probables

D'autres cibles d'acquisitions de matériels d'ici 2014 seront nécessairement revues à la baisse. Cet exercice risque n'ira pas de soi, d'autant plus que le ministère de la défense a réalisé des engagements de crédits très importants en 2009, pour « donner de la visibilité » aux industriels et obtenir de meilleurs prix, ce qui a également eu pour effet de rendre plus difficiles d'éventuelles réductions de crédits. Ainsi, peu de commandes majeures restent à passer en ce qui concerne les biens devant être livrés d'ici 2014. On peut citer notamment la rénovation de 4 avions-radar SDCA et Hawkeye (qui doit être commandée en 2011), et la commande de 90 porteurs polyvalents terrestres (en plus des 200 déjà commandés).

5. Une exécution comparable à celle des deux lois de programmation précédentes ?

Au total, **les ressources manquantes en 2014 pour atteindre les objectifs « physiques » de la LPM 2009-2014 pourraient être de l'ordre de la douzaine de milliards d'euros**.

La principale évolution par rapport aux aléas tels qu'évalués par les rapporteurs spéciaux dans leur rapport pour avis relatif au projet de LPM est que **les ressources pourraient être nettement plus réduites que prévu**, comme le montre le tableau ci-après.

Les aléas de la LPM 2009-2014 : comparaison de l'évaluation initiale par les rapporteurs spéciaux et de la situation actuelle

(en milliards d'euros)

| | Risques tels qu'évalués par les rapporteurs spéciaux dans leur rapport pour avis sur le projet de LPM 2009-2014 | Risques réévalués | Remarques |
|--|--|--------------------------|---|
| Ressources | | | |
| Ressources exceptionnelles | -0,5 | -5 | Risque que la mission « Défense » serve de « gisement » d'économies pour se conformer au PJ LPFP 2011-2014 malgré une croissance du PIB inférieure aux 2,5 % par an prévus en 2012-2014 |
| Crédits de paiement | -1 | | |
| Dépenses | | | |
| Possible dérive de la masse salariale | -1 | -5 | La dérive de l'agrégat « fonctionnement et activité » actuellement prévue en 2009-2013 est de 2,5 Mds €. Cependant, l'importance du « dérapage » en 2009 (1,2 Md €) laisse craindre la nécessité d'un rebasage de cet ordre de grandeur |
| Opérations extérieures (OPEX) | -0,5 | | |
| Perte de pouvoir d'achat liée à la faible inflation ¹ | -2 | | |
| Pétrole à 50 \$ au lieu de 75 \$ | 1 | | Le scénario favorable envisagé par les rapporteurs, alors que l'économie mondiale sortait à peine de la récession, ne paraît plus d'actualité |
| Maintien en condition opérationnelle | -0,5 | ? | Le dérapage des coûts envisagé par les rapporteurs ne peut être observé, le MCO étant utilisé pour compenser en partie celui de l'agrégat « fonctionnement et activité » (cf. supra) |
| Programmes d'armement | -2,5 | -2 | Conséquence des difficultés remontées à l'exportation Montant correspondant à la révision à la hausse du coût du programme A400M (en pratique ce surcoût est compensé d'ici 2014 par un étalement du programme) |
| <i>Livraison de Rafale supplémentaires</i> | -1,5 | -1 | |
| <i>Possibles dérapages de coûts (A400M...)</i> | -0,5 | -0,6 | |
| <i>Matériels non prévus</i> | -0,5 | -0,5 | |
| Total | -7 | -12 | |

Un signe – indique une ressource manquante ou un coût supplémentaire.

NB : ce tableau intègre les surcoûts déjà constatés : réintégration de l'OTAN (100 millions d'euros par an en régime de croisière), implantation aux Emirats Arabes Unis (75 millions d'euros par an en régime de croisière), frais de démantèlement des équipements, mises aux normes environnementales, achats en urgence opérationnelle...

Source : commission des finances

¹ Seulement les 2/3 des dépenses du ministère environ dépendent de l'inflation. Il résulte donc de l'indexation de l'annuité LPM sur la prévision d'indice des prix qu'une inflation plus faible que prévu réduit le pouvoir d'achat de la mission « Défense ».

A titre de comparaison, pour le seul équipement, les lois de programmation militaire 1997-2002 et 2003-2008 ont été sous-exécutées de, respectivement, environ 13 et 8 milliards d'euros (dans le premier cas à cause de crédits inférieurs à la programmation, et dans le second cas en quasi-totalité du fait d'une sous-évaluation initiale du coût des dépenses d'équipement).

6. Un respect de la loi de programmation nécessaire si la France souhaite demeurer au niveau du Royaume-Uni

Faute de menace militaire clairement identifiée comme pendant la Guerre Froide, il est difficile d'évaluer le dimensionnement optimal de l'armée française. Un raisonnement envisageable est de considérer que celui-ci a pour objet de placer la France dans une situation aussi proche que possible de celle du Royaume-Uni (en particulier par les effectifs et la détention de l'arme nucléaire), afin de consolider son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, qui pourrait être contesté en cas de « décrochage ».

Le contexte actuel de rapprochement militaire entre les deux pays est un autre facteur poussant leurs armées à demeurer au même niveau, un véritable partenariat n'étant possible que s'il est équilibré. On se contentera ici d'évoquer la *Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité* entre la France et le Royaume-Uni, publiée le 2 novembre 2010 par la Présidence de la République, et qui prévoit notamment une coopération dans le domaine de la recherche nucléaire. Cette déclaration, qui apparaîtra peut-être comme historique, confirme en outre la décision du Royaume-Uni d'équiper son futur porte-avions *Queen Elizabeth* d'une catapulte¹, afin notamment de le rendre interopérable avec les porte-avions américains et français. Elle prévoit également une coopération franco-britannique pour les drones MALE de prochaine génération.

Dans ces conditions, il est utile de comparer le dimensionnement des deux armées, avant et après les réformes en cours.

L'armée britannique s'est engagée dans une ambitieuse politique de réduction de ses coûts.

Ainsi, dans ce que l'on appellerait en France un « livre banc »², le Gouvernement britannique annonce un programme d'économies, qui consiste essentiellement :

- en l'équivalent de notre RGPP (6 milliards d'euros cumulés annoncés en 2011-2014, contre 2,7 milliards d'euros nets cumulés pour le

¹ Le Royaume-Uni prévoyait jusqu'alors d'acquérir la version à décollage court et atterrissage vertical du JSF, et considérait donc ne pas avoir besoin de catapulte.

² HM Government, « *Securing Britain in an Age of Uncertainty : The Strategic Defence and Security Review* », octobre 2010.

ministère de la défense français en 2009-2014), devant permettre de réduire les effectifs de 42 000 personnes d'ici 2015 ;

- en des économies sur les SNLE (4,4 milliards d'euros en dix ans), concernant essentiellement le nombre de têtes nucléaires (en stock et à bord des SNLE), la date de leur remplacement, la réduction du nombre de missiles à bord des SNLE actuels, le passage de 16 à 8 du nombre de tubes lance-missiles des nouveaux SNLE, les infrastructures, l'industrie navale, et un possible passage du nombre de SNLE de 4 à 3.

Il serait faux cependant de s'imaginer que l'armée britannique « décrocherait » par rapport à l'armée française. En particulier, les effectifs demeureraient quasiment identiques, comme le montre le tableau ci-après.

**Les armées française et britannique avant et après réduction d'effectifs :
quelques ordres de grandeur**

| | Situation avant réforme | | Situation après réforme | | Evolution | |
|-----------------------|-------------------------|----------------|-------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | France (2008) | RU (2010) | France (2014) | RU (2015) | France | RU |
| Militaires | 231 900 | 175 000 | 192 600 | 158 000 | -39 300 | -17 000 |
| <i>Armée de terre</i> | 132 500 | 102 000 | 112 000 | 95 000 | -20 500 | -7 000 |
| <i>Marine</i> | 41 800 | 35 000 | 37 000 | 30 000 | -4 800 | -5 000 |
| <i>Armée de l'air</i> | 57 600 | 38 000 | 43 600 | 33 000 | -14 000 | -5 000 |
| Civils | 41 100 | 85 000 | 32 400 | 60 000 | -8 700 | -25 000 |
| Total | 273 000 | 260 000 | 225 000 | 218 000 | -48 000 | -42 000 |

Sources : ministère de la défense ; HM Government, « *Securing Britain in an Age of Uncertainty : The Strategic Defence and Security Review* », octobre 2010

L'une des principales nouveautés est que le Royaume-Uni perdrait sa supériorité en matière de projection, du fait notamment de la réduction de 7 000 combattants de son armée de terre. On rappelle que l'objectif fixé en la matière à l'armée française par la LPM 2009-2014 est de 30 000 combattants dans un délai de six mois. Comme les rapporteurs spéciaux l'ont souligné dans leur avis sur le projet de LPM, il existait un décalage important entre cet objectif et les capacités de l'armée britannique, qui avait été projeté 45 000 combattants en Irak en 2003. Cet écart devrait toutefois disparaître, le Royaume-Uni retenant désormais l'objectif, « *pour une période limitée, et avec un délai suffisant, d'engager tous [ses] efforts dans une intervention ponctuelle impliquant jusqu'à trois brigades, avec un soutien maritime et aérien (environ 30 000 personnes, les deux tiers de la force déployée en Irak en 2003)* »¹.

¹ HM Government, « *Securing Britain in an Age of Uncertainty : The Strategic Defence and Security Review* », octobre 2010.

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

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

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

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

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

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

(en millions d’euros)

| | LFI 2008 | LFI 2009 | LFI 2010 | PLF 2011 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » | 1 654 | 1 735 | 1 780 | 1 793 |
| Programme 178 « Préparation et emploi des forces » | 21 350 | 21 822 | 21 541 | 21 921 |
| Programme 212 « Soutien de la politique de la défense » | 2 617 | 1 573 | 2 480 | 3 022 |
| Programme 146 « Équipement des forces » | 11 337 | 12 208 | 11 344 | 10 685 |
| Total mission « Défense » | 36 958 | 37 339 | 37 145 | 37 421 |

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

Source : projet de loi de finances pour 2010

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

- le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » (près de 2 milliards d’euros), dont le responsable est le directeur des affaires stratégiques, et correspondant essentiellement aux services de renseignement (environ 0,5 milliard d’euros) et aux « études amont » (environ 1 milliard d’euros) ;

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

A. UNE ANNUITÉ 2011 INFÉRIEURE À LA PROGRAMMATION POUR ENVIRON 0,5 MILLIARD D'EUROS

Comme les années précédentes, le Gouvernement a choisi de ne pas appliquer strictement les méthodes de calcul de l'« annuité LPM », pourtant précisément définies par la LPM 2009-2014.

L'« annuité LPM » : crédits de paiement de la mission « Défense » uniquement

(en milliards d'euros courants et à périmètre courant, hors pensions)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Annuité LPM (Mds € 2008, périmètre 2008) | 29,65 | 29,65 | 29,55 | 30,19 | 30,56 | 30,9 |
| Application stricte de la LPM, selon la commission des finances : | | | | | | |
| Hypothèse d'inflation hors tabac associée : | | | | | | |
| à la LFI 2009 (en %) | 1,5 | | | | | |
| à la LFI 2010 (en %) | 0,4 | 1,2 | | | | |
| au PLF 2011 (en %) | 0,1 | 1,5 | 1,5 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Hypothèse d'indice des prix à la consommation hors tabac associée à la LFI en résultant (2008=100) | 101,50 | 101,60 | 103,13 | 104,93 | 106,77 | 108,63 |
| Annuité LPM (Mds € courants, périmètre 2008) | 30,09 | 30,13 | 30,47 | 31,68 | 32,63 | 33,57 |
| Mesures de périmètre | | | | | | |
| PLF 2009 : | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| PLF 2010 : | 0,14 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 |
| | 2009 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| | 2010 | | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| PLF 2011 : | 0,15 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| | 2009 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| | 2010 | | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| | 2011 | | | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Amend ^{ts} (2009), remb. avances forfaitaires (2010) | -0,02 | -0,27 | | | | |
| Annuité LPM | 30,21 | 30,03 | 30,69 | 31,89 | 32,84 | 33,78 |
| Application de la LPM telle qu'interprétée par le Gouvernement : | | | | | | |
| Hypothèse d'inflation hors tabac utilisée pour le calcul des crédits de la mission « Défense » associée : | | | | | | |
| à la LFI 2009 (en %) | 2 | | | | | |
| à la LFI 2010 (en %) | 0,4 | 1,4 | | | | |
| au PLF 2011 (en %) | 0,1 | 1,2 | 1,5 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Hypothèse d'indice des prix à la consommation hors tabac associée à la LFI en résultant (2008=100) | 102,00 | 101,81 | 102,82 | 104,62 | 106,45 | 108,31 |
| Annuité LPM (Mds € courants, périmètre 2008) | 30,24 | 30,19 | 30,38 | 31,58 | 32,53 | 33,47 |
| Mesures de périmètre | | | | | | |
| PLF 2009 : | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| PLF 2010 : | 0,14 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 |
| | 2009 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| | 2010 | | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| PLF 2011 : | 0,15 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| | 2009 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| | 2010 | | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| | 2011 | | | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Amendements, remb. avances forfaitaires | -0,02 | -0,27 | | | | |
| Majoration OPEX | | 0,03 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| Annuité LPM avant économies | 30,36 | 30,11 | 30,66 | 31,86 | 32,81 | 33,74 |
| Ecart/interprétation stricte de la LPM | 0,15 | 0,09 | -0,03 | -0,03 | -0,04 | -0,04 |
| Mesures d'économies | | | -0,50 | -1,34 | -1,79 | |
| Annuité LPM après économies | | | 30,16 | 30,52 | 31,02 | |
| Ecart après économies/interprétation stricte de la LPM | 0,15 | 0,09 | -0,53 | -1,37 | -1,82 | |

Sources : ministère de la défense, commission des finances

1. Le non respect de certaines dispositions de la LPM minore les crédits de 30 millions d'euros

Le non respect, habituel, de certaines dispositions de la LPM, a pour effet en 2011 de minorer les crédits de la mission « Défense » de 30 millions d'euros par rapport à ce qui résulterait de l'application stricte de la LPM.

Les écarts méthodologiques sont bien connus et sont les mêmes chaque année.

Tout d'abord, le ministère de la défense n'applique pas la disposition de la LPM selon laquelle les crédits qu'elle prévoit, exprimés en euros de 2008 et à périmètre de 2008, sont « *actualisé(s) chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances de l'année pour chacune des années considérées* ». En 2009, l'hypothèse d'inflation retenue a été celle associée au projet de loi de finances (2 %), et non à la loi de finances (1,5 %), qui était différente à cause d'une modification survenue en cours de discussion. En 2010, l'hypothèse d'inflation retenue pour 2010 a été de 1,4 %, alors que la prévision associée à la loi de finances pour 2010 était de 1,2 %. Enfin, cette année, si l'hypothèse d'inflation retenue pour 2011 correspond à celle du projet de loi de finances (soit 1,5 %), l'indice des prix pour 2011 retenu ne correspond toujours pas à celui associé au projet de loi de finances, l'hypothèse d'inflation pour 2010 étant toujours de 1,2 % (contre 1,5 % selon la prévision associée au présent projet de loi de finances).

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

Au total, en 2011, l'hypothèse d'indice des prix retenue minore les crédits de la mission « Défense » de 90 millions d'euros, par ailleurs majorés de 60 millions d'euros pour le financement des OPEX, d'où des crédits globalement inférieurs de 30 millions d'euros à ce qui résulterait d'une application stricte de la programmation.

On observe en outre que l'évaluation des mesures de périmètre a connu un certain flottement, il est vrai peu significatif.

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

2. Des mesures d'économies de 500 millions d'euros, compensées par une augmentation analogue des prévisions de ressources exceptionnelles

Le fait majeur en 2011 est la décision délibérée de réduire les crédits de paiement de 500 millions d'euros par rapport à la LPM.

Ces crédits de paiement sont donc fixés non à 30,66 milliards d'euros (30,69 milliards d'euros selon une lecture stricte de la LPM), mais à 30,16 milliards d'euros.

Cette révision à la baisse est cependant largement optique, le ministère de la défense inscrivant parallèlement des ressources exceptionnelles réévaluées pour un montant de 0,45 milliard d'euros, d'où une réduction nette de ressources de seulement 0,05 milliard d'euros.

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

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

| | LPM 2009-2014 | Programmation révisée | Ecart |
|---|---------------|-----------------------|--------------|
| Ressources | 30,1 | 30 | -0,05 |
| Crédits de paiement de la mission « Défense » | 29,6 | 29,1 | -0,5 |
| Ressources exceptionnelles | 0,5 | 1 | 0,45 |
| Crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie » | 0 | 0 | 0 |
| Dépenses | 30,1 | 30 | -0,05 |
| Equipements | 16 | 15,5 | -0,5 |
| <i>dont :</i> | | | |
| <i>dissuasion</i> | 3,3 | 3,3 | 0 |
| <i>entretien programmé des équipements et du personnel</i> | 2,8 | 2,6 | -0,2 |
| <i>infrastructure</i> | 1,5 | 1,4 | -0,1 |
| <i>études de défense hors dissuasion</i> | 0,9 | 0,8 | -0,1 |
| <i>grands programmes hors dissuasion</i> | 7,6 | 7,3 | -0,3 |
| Fonctionnement et activité | 14,1 | 14,6 | 0,5 |

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

3. Une révision à la baisse des moyens totaux de la mission « Défense » de seulement 80 millions d'euros (50 millions d'euros selon le Gouvernement)

Les rapporteurs spéciaux se sont également efforcés de déterminer dans quelle mesure les ressources totales anticipées sont conformes aux montants prévus par la LPM.

Les différences entre la méthodologie du Gouvernement et celle prévue par la LPM sont les mêmes que pour les crédits de paiement de la mission « Défense ». Comme cela a été indiqué ci-avant, le fait de retenir une hypothèse d'inflation de 1,2 % en 2010 (contre 1,5 % selon la prévision associée au présent projet de loi de finances) a pour effet de minorer la prévision d'indice des prix à la consommation pour 2011, et de réduire l'annuité 2011 d'environ 90 millions d'euros, ce phénomène étant partiellement compensé par une majoration des crédits de paiement de 60 millions d'euros, destinée à contribuer au financement des OPEX.

Au total, les 31,16 milliards d'euros de ressources prévus pour 2011 par le présent projet de loi de finances sont donc en retrait de seulement 80 millions d'euros par rapport à ce que prévoit une lecture stricte de la LPM (et de 50 millions d'euros par rapport à la LPM telle qu'interprétée par le Gouvernement).

L'« annuité LPM » : ressources totales (y. c. ressources exceptionnelles et plan de relance)
(en milliards d'euros courants et à périmètre courant, hors pensions)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ressources LPM (Mds € 2008, pér. 2008) | 32,23 | 31,61 | 30,09 | 30,39 | 30,66 | 30,9 |
| Application stricte de la LPM, selon la commission des finances : | | | | | | |
| Hypothèse d'inflation hors tabac associée : | | | | | | |
| à la LFI 2009 (en %) | 1,5 | | | | | |
| à la LFI 2010 (en %) | 0,4 | 1,2 | | | | |
| au PLF 2011 (en %) | 0,1 | 1,5 | 1,5 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Hypothèse d'indice des prix à la consommation hors tabac associée à la LFI en résultant (2008=100) | 101,50 | 101,60 | 103,13 | 104,93 | 106,77 | 108,63 |
| Annuité LPM (Mds € courants, périmètre 2008) | 32,71 | 32,12 | 31,03 | 31,89 | 32,73 | 33,57 |
| Mesures de périmètre | | | | | | |
| PLF 2009 : | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| PLF 2010 : | 0,14 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 |
| | 2009 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| | 2010 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| PLF 2011 : | 0,15 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| | 2009 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| | 2010 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| | 2011 | | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Amend ^{ts} (2009), remb. avances forfaitaires (2010) | -0,02 | -0,27 | | | | |
| Annuité LPM | 32,83 | 32,02 | 31,24 | 32,10 | 32,95 | 33,78 |
| Application de la LPM telle qu'interprétée par le Gouvernement : | | | | | | |
| Hypothèse d'inflation hors tabac utilisée pour le calcul des crédits de la mission « Défense » associée : | | | | | | |
| à la LFI 2009 | 2 | | | | | |
| à la LFI 2010 | 0,4 | 1,4 | | | | |
| au PLF 2011 | 0,1 | 1,2 | 1,5 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Hypothèse d'IPC hors tabac associée à la LFI en résultant (2008=100) | 102,00 | 101,81 | 102,82 | 104,62 | 106,45 | 108,31 |
| Annuité LPM en € courants à périmètre 2008 | 32,87 | 32,18 | 30,94 | 31,79 | 32,64 | 33,47 |
| Mesures de périmètre | | | | | | |
| PLF 2009 : | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| PLF 2010 : | 0,14 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,17 |
| | 2009 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| | 2010 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| PLF 2011 : | 0,15 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| | 2009 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| | 2010 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| | 2011 | | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Amendements, remb. avances forfaitaires | -0,02 | -0,27 | | | | |
| Majoration pour financement des OPEX | | 0,03 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| Annuité LPM avant économies | 32,99 | 32,11 | 31,23 | 32,07 | 32,92 | 33,74 |
| Ecart/interprétation stricte de la LPM | 0,16 | 0,09 | -0,03 | -0,03 | -0,04 | -0,04 |
| Mesures d'économies | | | -0,05 | -0,38 | -0,83 | |
| Annuité LPM après économies | 32,99 | 32,11 | 31,16 | 31,69 | 32,08 | |
| Ecart après économies/interprétation stricte LPM | 0,16 | 0,09 | -0,08 | -0,41 | -0,87 | |

Sources : ministère de la défense, commission des finances

4. Une part significative de l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement de l'Etat

Le relevé de conclusions de la 2^{ème} conférence sur les déficits définit un objectif de « *réduction des dépenses de fonctionnement courant de l'Etat de 10 % en trois ans, avec une baisse de 5 % dès 2011* ».

Comme le rapporteur général, notre collègue Philippe Marini, le souligne dans le tome I du rapport général sur le présent projet de loi de finances, **cet objectif doit s'interpréter d'une manière essentiellement symbolique**. En effet, selon le Gouvernement, les dépenses de fonctionnement concernées sont non la totalité des crédits de titre 3 (43,9 milliards d'euros de CP en 2011, contre 42,6 milliards d'euros en 2010 hors relance, soit une augmentation de +1,6 % en euros constants), mais les seuls crédits de la catégorie 31 de la nomenclature budgétaire, **hors mission « Défense »**. Ainsi, selon le rapporteur général, le gisement d'économies avoisine les 10 milliards d'euros, et **les économies de fonctionnement effectives sont de seulement 0,2 milliard d'euros, soit 2 %**.

A ce montant s'ajoutent les réductions de dépenses de fonctionnement réalisées par la mission « Défense », de l'ordre de **0,07 milliard d'euros en 2011** et 0,13 milliard d'euros en 2013, comme le montre le tableau ci-après.

La réduction des dépenses de fonctionnement de la mission « Défense »

(en millions d'euros)

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------|-------------|-------------|--------------|
| Hors opérateurs | 61,2 | 91,8 | 122,4 |
| Opérateurs | 4,9 | 7,6 | 10,5 |
| Total | 66,1 | 99,4 | 132,9 |

Source : d'après le ministère de la défense

Selon les indications fournies par le ministère de la défense, ces montants ont été calculés en appliquant un taux d'effort de 5 % en 2011, 7,5 % en 2012 et 10 % en 2013 non à la totalité des dépenses de fonctionnement (de l'ordre de 3,4 milliards d'euros), ce qui aurait correspondu à des économies de 340 millions d'euros en 2013, mais seulement à la fonction « support », dont les crédits de fonctionnement sont de 1,4 milliard d'euros (hors opérateurs). Le fait que l'économie prévue pour 2013 soit de seulement 0,12 milliard d'euros (hors opérateurs) vient de ce que les dépenses concernées ont été déflatées du montant des loyers budgétaires (0,2 milliard d'euros).

5. Des économies concernant essentiellement l'équipement

Les économies porteraient essentiellement sur le programme 146 « Equipement des forces », et donc sur les dépenses d'équipement, comme le montre le tableau ci-après.

La décomposition des mesures d'économie par programme (ressources totales)

(en milliards d'euros)

| | 2011 | 2012 | 2013 | Total 2011-2013 |
|---|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » | 0,06 | 0,02 | 0,07 | 0,15 |
| Programme 146 « Equipement des forces » | -0,27 | -0,54 | -0,93 | -1,74 |
| Programme 178 « « Préparation et emploi des forces » | 0,18 | 0,11 | -0,03 | 0,26 |
| Programme 212 « Soutien de la politique de défense » | -0,01 | 0,02 | 0,06 | 0,07 |
| Total | -0,05 | -0,38 | -0,83 | -1,26 |

Source : ministère de la défense

B. LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE PARVIENDRA-T-IL À MAINTENIR SES EFFECTIFS AU NIVEAU PRÉVU PAR LA LPM ?

1. Des plafonds d'emplois fixés par la LPM

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

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

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

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

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

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

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

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

Les suppressions d'effectifs prévues par la loi de programmation militaire : mises en cohérence des chiffres en ETP et en ETPT figurant à l'article 4 de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014
(mission « Défense », à périmètre 2008)

| Année | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Total | 2009-2014 |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|-------|--------|-----------|
| + Effet report n-1 | 4 852 | 7 999 | 7 926 | 7 577 | 7 462 | 7 462 | 7 462 | 2 570 | | 53 310 | 45 888 |
| - Effet report n+1 | -2 426 | -4 000 | -3 963 | -3 789 | -3 731 | -3 731 | -3 731 | -1 285 | 1 285 | | |
| Suppressions d'ETPT en résultant | 2 426 | 6 426 | 7 963 | 7 752 | 7 520 | 7 462 | 7 462 | 5 016 | 1 285 | 53 310 | 30 697 |
| Plafonds d'emplois en ETPT (chiffres figurant dans la LPM) | | 314 200 | 306 200 | 298 500 | 291 000 | 283 500 | 276 000 | | | | |

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

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

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

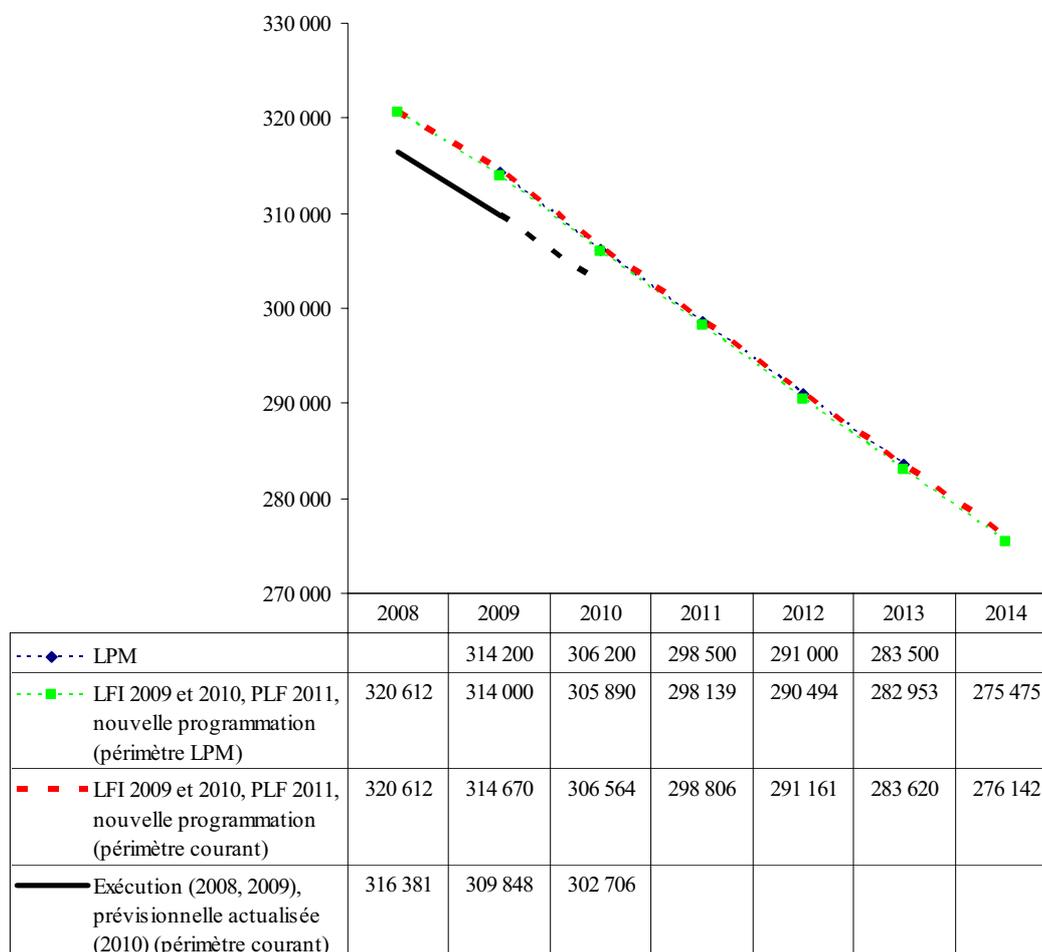
La notion la plus significative est celle des plafonds d'emplois. En effet, les réductions nettes d'effectifs définies par rapport à l'année précédente présentent l'inconvénient de correspondre à des niveaux d'effectifs différents de ceux initialement prévus, dès lors que les effectifs de l'année prise pour référence en début de programmation ne sont pas ceux attendus.

2. En exécution, des effectifs inférieurs d'environ 4 000 ETPT à la programmation de 2008 à 2010

Dans le cas des plafonds d'emplois, si les lois de finances pour 2009 et 2010 et le présent projet de loi de finances se conforment strictement à la programmation, **l'exécution de l'année 2009 et l'exécution prévisionnelle de l'année 2010 correspondent à une sous-exécution de respectivement 4 822 et 3 858 ETPT.** Cette sous-exécution vient du fait que **la déflation a été plus rapide que prévu en 2008** (4 231 ETPT de moins qu'anticipé), cet écart s'étant ensuite à peu près maintenu.

Les effectifs de la mission « Défense » : prévision et exécution

(en ETPT)



Source : d'après le ministère de la défense

Ces effectifs inférieurs aux prévisions s'accompagnent, paradoxalement, d'une masse salariale supérieure aux prévisions, comme on l'a vu ci-avant.

C. LES AUTRES PRINCIPALES PARTICULARITÉS DE L'ANNÉE 2011

1. La récupération de certaines marges de manœuvre sur l'investissement

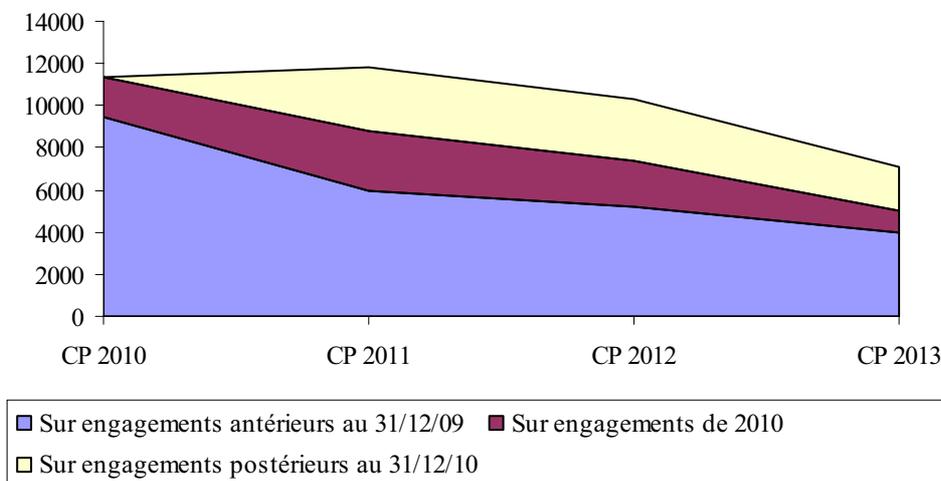
L'année 2010 se caractérise par des dépenses d'équipement très contraintes. En effet, sur environ 12 milliards d'euros de dépenses d'équipement annuelles, ce sont près de 11 milliards d'euros qui proviennent d'engagements antérieurs à 2010.

En 2011, la situation serait différente puisque, sur les 12 milliards d'euros de dépenses d'équipement, seulement 6 milliards proviendraient d'engagements antérieurs à 2010. Les engagements pris en 2011 et correspondant à des crédits de paiement en 2011 seraient importants, de l'ordre de 3 milliards d'euros.

Globalement, on n'observe pas à ce stade de constitution de nouvelle « bosse programmatique », même s'il faut bien entendu être vigilant.

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

(en millions d'euros)



Source : d'après le ministère de la défense

2. La commande du troisième Barracuda

En matière d'équipement, l'année 2011 devrait se caractériser par la commande du troisième sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda et des trois premières rénovations d'avions-radar SDCA/Hawkeye.

Ces deux programmes sont présentés plus en détail dans les développements de la présente note relatifs à l'équipement.

3. Une gestion des ressources humaines complexifiée par une modification brutale du régime de retraite des non officiers

La gestion des ressources humaines sera complexifiée en 2011 par les conséquences de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Le problème concerne l'application de l'article 45 de la loi, relatif au minimum garanti des fonctionnaires, au cas particulier des militaires non officiers.

Ceux-ci sont en quasi-totalité des contractuels, qui signent des contrats successifs d'une durée moyenne de cinq ans. Presque tous quittent l'armée avant quinze ans de services. Cependant, une petite minorité quitte l'armée après quinze ans, et bénéficie donc, selon le droit actuel, d'une pension dite « à jouissance immédiate », c'est-à-dire qu'ils perçoivent environ 600 euros par mois dès le moment où ils quittent l'armée. Tous ne choisissent pas la date de leur départ, c'est l'institution qui la leur impose du fait de l'impératif de jeunesse du métier des armes. Comme cela a été souligné dans un rapport d'information¹ de 2008 du rapporteur spécial François Trucy et de notre ancien collègue Yves Fréville fait au nom de la commission des finances, il ne s'agit pas là d'une « faveur » faite aux militaires, mais de la contrepartie du fait qu'ils sont moins bien payés que leurs homologues étrangers, en particulier britanniques.

Il résulte de la réforme des retraites que, pour continuer à bénéficier de cette pension à jouissance immédiate à son niveau actuel, ces militaires vont devoir passer non de 15 ans de services à 17 ans de services, mais de 15 ans à 19,5 ans de services. En effet, le montant qu'ils perçoivent actuellement correspond au « minimum garanti », qui fait l'objet de l'article 45 précité. Actuellement ils peuvent bénéficier du minimum garanti dès 15 ans de services. En l'absence du minimum garanti ils subiraient une décote jusqu'à 17,5 ans de services, mais ce phénomène est neutralisé par le minimum garanti.

La réforme des retraites augmente la durée de services nécessaire pour bénéficier de la retraite à jouissance immédiate de 2 ans, ce qui la porte progressivement de 15 à 17 ans, et porte donc la décote jusqu'à 19,5 ans. Par ailleurs, l'article 24 précité fait passer dès le 1^{er} janvier 2011 la durée de services permettant de bénéficier du minimum garanti de 15 ans à celle d'annulation de la décote, donc à 19,5 ans à terme. La durée de services nécessaire pour percevoir le montant actuel du minimum garanti passera donc brutalement au premier janvier 2011 de 15 ans à 17,5 ans.

On peut imaginer deux militaires non officiers. L'un quitte le service le 31 décembre 2010, l'autre le 1^{er} janvier 2011. Le premier perçoit une pension à jouissance immédiate de, par exemple, 625 euros par mois, s'il est caporal-chef. Le second, qui quitte le service un jour plus tard, ne perçoit plus que 456 euros, soit 30 % de moins, parce qu'il ne bénéficie plus du minimum garanti. Ce militaire devrait rester dans l'armée quatre ans de plus pour percevoir la même pension que son camarade.

A l'initiative de son rapporteur Dominique Leclerc, la commission des affaires sociales du Sénat a présenté un amendement tendant non à

¹ Rapport n° 236 (2007-2008) - 25 mars 2008.

remettre en cause cette évolution, mais à en lisser l'effet. Il s'agissait de prévoir que pour les militaires non officiers ayant fait au moins 10 ans de service au 1^{er} janvier 2011, et qui par conséquent avaient conclu leur troisième et dernier contrat, le droit actuel relatif au minimum garanti continuait de s'appliquer. Un sous-amendement de notre collègue Marc Laménie a toutefois limité le champ de l'amendement aux militaires non officiers qui avaient atteint quinze ans d'ancienneté au 1^{er} janvier 2011.

Georges Tron, alors secrétaire d'État à la fonction publique, a évoqué à cette occasion la mise en place par voie réglementaire d'un dispositif de pécule¹.

4. Une prévision de dégradation de l'objectif de projection de l'armée de terre, en conséquence des contraintes budgétaires

Le présent projet de loi de finances présente en outre la particularité de prévoir une dégradation de la capacité de projection de l'armée de terre.

Celle-ci est, on le rappelle, l'une des composantes de l'indicateur 178-1.3 « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France », qui, depuis l'année dernière, est l'un des quatre « indicateurs principaux »² de la mission « Défense ».

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

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

Or, le présent projet de loi de finances prévoit que cet objectif, jusqu'alors atteint à 100 %, ne le serait plus qu'à 95 % en 2011 et 90 % en 2013. Il explique cette évolution défavorable par la précision laconique que « *les prévisions tiennent compte des contraintes budgétaires de la période* ».

III. QUEL AVENIR POUR LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES ?

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

¹ « Je puis prendre l'engagement, au nom du Gouvernement, d'examiner selon quelles modalités un pécule pourrait être versé aux militaires ayant dix ans d'ancienneté. Au demeurant, une telle mesure intéressera sans doute beaucoup plus les militaires concernés qu'une rente d'un montant trop faible. Le montant de ce pécule sera fixé par décret. »

² Les autres « indicateurs principaux » sont : l'indicateur 212-1.1 « Taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées » ; l'indicateur 146-1.1 « Taux de réalisation des équipements » ; l'indicateur 146-2.2 « Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales ».

SSA fait l'objet cette année d'une actualité particulière, en raison du récent rapport public thématique¹ que la Cour des comptes lui a consacré.

A. PRÉSENTATION RAPIDE DU SSA

1. Un dimensionnement du SSA compatible avec les missions qui lui sont confiées

Le SSA emploie environ 15 000 personnes, dont 10 000 militaires.

Avec les hôpitaux d'instruction des armées (HIA), le SSA « arme » environ 3 000 lits, soit 1 % du parc hospitalier total (300 000 lits).

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

Le dimensionnement du SSA découle de ses missions essentielles : assurer le soutien médical des forces en OPEX, et faire fonctionner sur le territoire national des hôpitaux d'instruction des armées (HIA) « armant » environ 3 000 lits.

a) Une projection en OPEX de l'ordre de 400 personnes

Selon le rapport précité de la Cour des comptes, « en 2009, 1 350 personnes ont été déployées en opérations extérieures sur l'ensemble de l'année, dont 109 réservistes, avec, en permanence, un effectif présent de 410 personnes composant l'hôpital médico-chirurgical et une antenne médico-chirurgicale animées par un total de 18 équipes chirurgicales sur l'année et 42 postes médicaux ».

On pourrait penser *a priori* que la projection de 400 personnes ne nécessite pas de disposer d'effectifs particulièrement importants. Cependant, les personnels du SSA sont soumis à un taux de rotation en OPEX analogue à celui du personnel de l'armée de terre, de sorte que pour projeter un certain effectif de façon permanente, il faut disposer au total d'effectifs plusieurs fois supérieurs. C'est ce qui explique qu'un effectif de l'ordre de 400 personnes implique de recourir à des effectifs plus de trois fois plus élevés.

b) Des effectifs globaux compatibles avec les missions confiées au SSA

La loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit que l'armée doit être en mesure de projeter « une force terrestre pouvant aller jusqu'à 30 000 hommes pour une durée d'un an », à laquelle peut s'ajouter « sous bref préavis » une « capacité de réaction » de 5 000 hommes. Par analogie avec la situation actuelle (où 10 000 personnes sont projetées en OPEX), on peut

¹ « Médecins et hôpitaux des armées », octobre 2010.

considérer qu'un tel conflit majeur de forte intensité exigerait de projeter environ **1 500** personnels du SSA.

Par ailleurs, les effectifs nécessaires pour assurer le fonctionnement des hôpitaux militaires semblent légèrement inférieurs à **10 000 ETP**. En effet, le SSA dispose de près de 3 000 lits¹, contre 300 000 pour les hôpitaux civils, qui emploient environ un million de personnes. Ainsi, si l'on considère qu'en cas de conflit majeur la France doit disposer en métropole d'hôpitaux militaires « armant » environ 3 000 lits (correspondant à 1 % du nombre de lits total), on peut considérer, en première analyse, que le SSA a besoin de disposer à cette fin d'un peu moins de 10 000 ETP, ce qui correspond effectivement aux personnes employées dans les hôpitaux d'instruction des armées (de l'ordre de 8 000 personnes). C'est sur ces 8 000 ETP que seraient prélevées les équipes projetées en OPEX.

La médecine d'unité correspond quant à elle à environ 2 000 ETP.

Enfin, tout le personnel du SSA n'a pas vocation à être projeté. Tel n'est pas le cas, par exemple, de l'essentiel des personnels affectés au ravitaillement, à la formation, à la recherche ou à la direction, de l'ordre de **5 000 ETP**.

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

2. Pour les activités hospitalières, des recettes inférieures d'environ 300 millions d'euros aux dépenses

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

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

En effet, contrairement à ce que l'on croit souvent, **les hôpitaux militaires accueillent une majorité de patients civils et n'ayant aucun lien avec la défense** (environ 60 %), la part des militaires étant nettement minoritaire (environ 20 %). Le passage en janvier 2009 à la tarification à

¹ 2 709 selon l'arrêté conjoint santé-défense du 25 juin 2010.

l'activité (T2A), utilisée par les hôpitaux publics, a par ailleurs contribué à « normaliser » ces recettes, jusqu'alors négociées chaque année. Le passage à la T2A doit être complet en 2012.

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

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

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

(en millions d'euros)

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

Source : SSA

b) ... qui doit être relativisé

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

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

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

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

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

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

Le SSA n'en considère pas moins **que des possibilités de réduction de l'« écart de facturation » existent.** Ainsi, dans un document transmis en 2009 aux rapporteurs spéciaux, il indique : « *Le Service est conscient de la*

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

B. LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

Le rapport public thématique de la Cour des comptes comprend quatorze propositions, d'importance inégale.

1. Des propositions dans l'ensemble pertinentes, même si l'objectif de retour à l'équilibre des hôpitaux d'instruction des armées est peut-être excessif

Comme le montre l'encadré ci-après, la quasi-totalité consistent en des mesures essentiellement techniques et de bon sens, relevant souvent de la compétence des gestionnaires du SSA, et n'appelant pas de commentaire particulier.

Les recommandations du rapport de la Cour des comptes

Optimiser la formation des praticiens des armées

1. Mieux intégrer dans la scolarité des praticiens les besoins spécifiquement militaires du soutien santé des forces ;
2. Réduire le coût de la formation en limitant le personnel d'encadrement des écoles du service de santé ;
3. S'assurer du remboursement effectif des frais dus par les élèves ou militaires qui démissionnent avant l'achèvement de leurs obligations de service ;

Améliorer le soutien santé en opérations extérieures

4. Poursuivre l'adaptation du soutien santé aux nouvelles conditions d'emploi des forces (formation militaire, équipement, psychiatrie) ;
5. Accroître la coopération avec les alliés dans le cadre des engagements en coalition ;
6. Rendre compte des délais d'évacuation des blessés en opérations extérieures ;
7. Ouvrir plus largement les dispositifs du service de santé aux populations civiles locales afin de garantir une activité suffisante aux praticiens militaires et développer une démarche de coopération civilo-militaire ;

Recentrer les médecins d'unité sur la préparation opérationnelle

8. Recentrer l'activité des médecins d'unité sur leur métier opérationnel, afin de disposer de praticiens moins nombreux mais davantage concentrés sur la pratique de la médecine militaire et d'urgence ;
9. Mutualiser les médecins d'unité au sein des bases de défense afin d'accroître leur activité médicale ;
10. Facturer aux militaires et à leurs ayants droit les consultations et les soins pour des raisons ne relevant pas du service ;

Adosser l'emploi des compétences hospitalières sur le dispositif civil de santé

11. Fixer l'objectif de retour à l'équilibre des comptes d'exploitation des hôpitaux d'instruction des armées, déterminer le calendrier pour y parvenir, et en élaborer les modalités avec le dispositif civil de santé ;
12. Rechercher systématiquement une concertation avec les agences régionales de santé pour la définition des spécialités offertes par les hôpitaux militaires ;
13. Organiser une mutualisation des infrastructures et des équipements avec les établissements publics de santé ;
14. Déconcentrer et professionnaliser la gestion hospitalière avec l'appui local des agences régionales de santé et celui de l'école des hautes études en santé publique.

Source : Cour des comptes

Ainsi, comme le souligne le ministre de la défense, dans sa réponse annexée au rapport de la Cour des comptes, « *les propositions de la Cour constituent une aide précieuse pour parfaire les réformes engagées* ». Le ministre ajoute : « *A quelques réserves près sur le détail de la situation du SSA, je souscris largement aux propositions avancées par la Cour, dont bon nombre ont déjà été prises en compte ou sont en voie de l'être* ».

a) La polémique sur la proposition de retour à l'équilibre

Le ministre de la défense ne conteste véritablement qu'une proposition de la Cour des comptes, la proposition 11 de « *fixer l'objectif de retour à l'équilibre des comptes d'exploitation des hôpitaux d'instruction des armées, déterminer le calendrier pour y parvenir, et en élaborer les modalités avec le dispositif civil de santé* ».

Ainsi, il écrit : « *Certains développements de la Cour me paraissent cependant devoir justifier un réexamen. Il en est ainsi de ceux relatifs au « déficit d'exploitation » des HIA, qui me semble devoir être considéré comme la première approche d'un coût de possession. (...) Il serait (...) aujourd'hui inexact et aventureux de vouloir assimiler ces montants très imparfaits à un « déficit d'exploitation » dénué de sens dans ce contexte* ».

Il est vrai que la Cour des comptes est très critique au sujet de ce déficit, par exemple quand elle écrit : « *Les hôpitaux militaires constituent le premier déficit hospitalier de France. S'il avait été pris en compte par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la santé, il aurait conduit, à lui seul, à augmenter de plus de la moitié le déficit des hôpitaux publics en 2008 (506 millions d'euros de déficit net) alors que les hôpitaux d'instruction des armées ne représentent que 2 % des capacités hospitalières publiques* ». Ou bien (ce sont les dernières phrases du rapport) : le SSA « *doit définir une trajectoire financière de retour à l'équilibre de ses comptes et son calendrier de mise en œuvre. Si le service de santé des armées ne parvenait pas à améliorer substantiellement ses performances et à atteindre cet objectif, la question de la pérennité des structures hospitalières militaires devrait alors être posée* ». La Cour des comptes donne ainsi parfois l'impression de recommander un système analogue à celui du Royaume-Uni, qui a fermé ses hôpitaux militaires, les praticiens militaires étant accueillis par le *National Health Service*, avec lequel des conventions ont été conclues pour l'accueil des blessés. Or, selon le ministère de la défense le système britannique serait moins efficace sur le terrain que le système français¹.

b) Une polémique qui ne doit pas dissimuler la nécessité d'accroître l'activité des hôpitaux d'instruction des armées

Au-delà de la polémique sur la pertinence du recours à la notion de « déficit d'exploitation » des HIA, et sur le caractère peut-être excessif de la proposition de fixer un objectif d'équilibre, la Cour des comptes souligne un certain nombre de faits qui ne sont pas contestables.

En particulier, l'activité civile des HIA pourrait manifestement être accrue, ce qui présenterait le double avantage de fournir des recettes

¹ *Dans sa réponse au rapport précité de la Cour des comptes, le ministère de la défense écrit que « la fermeture des hôpitaux militaires en faveur de l'appui du NHS est aujourd'hui perçue par les anglo-saxons eux-mêmes comme une entrave à la qualité des services proposés, provoquant une variation du respect de la conformité des normes de soins apportés sur les zones de conflit et au Royaume-Uni ».*

supplémentaires à la mission « Défense », qui ces prochaines années en aura bien besoin, et d'améliorer le savoir-faire des praticiens :

- les soins aux soldats ne correspondent déjà qu'à 5,4 % de l'activité des hôpitaux militaires, qui ont donc une activité en quasi-totalité civile ;

- les hôpitaux militaires ont un taux d'occupation des lits de 52 %, ce qui est inférieur aux normes communément admises dans les centres hospitaliers civils comparables (75 % en chirurgie, 85 % en médecine) ;

- il en découle une sous-activité des chirurgiens (140 séjours chirurgicaux par chirurgien et par an, contre 243 dans les centres hospitaliers comparables).

Le renforcement de la coordination avec les hôpitaux civils, afin notamment d'éviter des doublons coûteux et inutiles, doit en outre être poursuivi. Ainsi, à l'initiative de son rapporteur pour avis, notre collègue Jean-Jacques Jégou, la commission des finances a adopté un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, qui prévoit que le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) peut « demander » au SSA de « *signer une convention autorisant des coopérations entre les établissements publics de santé et les hôpitaux des armées* » situés dans le ressort territorial de l'ARS, et au besoin diminuer les dotations de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) « *pour qu'une telle convention soit signée* ». Cet amendement a cependant été retiré en séance par le rapporteur pour avis, Nora Berra, secrétaire d'Etat à la santé, s'étant engagée à « *mettre en œuvre des synergies et des coopérations entre structures civiles et établissements militaires* ».

2. Reconnaître les spécificités du SSA

Les rapporteurs spéciaux estiment que l'objectif de retour à l'équilibre fixé par la Cour des comptes méconnaît certaines spécificités du SSA.

a) Les militaires ne sont pas des « fonctionnaires en uniforme »

Tout d'abord, les militaires, en raison de la nature de leur engagement, de leur recrutement, de leur formation initiale et davantage encore de la formation continue qu'ils suivent, ne sont pas des fonctionnaires comme les autres, « avec un uniforme en plus ».

Ils ne le sont pas davantage si l'on considère leurs conditions d'existence et surtout celles qu'ils connaissent dans les situations de combat ou quand ils évoluent dans des zones dangereuses.

Il est clair que les situations ne sont pas comparables en Afghanistan et à Rambouillet, dans l'Océan Indien ou au large de Toulon, sur une base aérienne au Tadjikistan ou à Roissy.

Au moment où le débat sur la réforme des retraites a attiré très légitimement l'attention du Parlement sur la pénibilité de certaines professions, il est à espérer que nul ne s'avisera de contester la pénibilité inhérente aux travaux militaires.

Une pénibilité maximum et un danger permanent ou quasi permanent, paraissent créer des conditions qui permettent de dire, sans que cela soit infâmant pour quiconque, que les militaires français, à l'instar de leurs collègues étrangers, ne sont pas des « fonctionnaires en uniforme ».

b) Les hôpitaux militaires sont soumis à des contraintes particulières

Ensuite, la gestion des hôpitaux militaires est par nature différente de celle des hôpitaux civils.

Tel est bien entendu le cas en situation de conflit majeur. Pendant la première guerre du Golfe, les prévisions pour les premiers jours du conflit envisageaient plus de 800 blessés. Toulon, aujourd'hui base de défense majeure du bassin méditerranéen, devenait le point d'arrivée des évacuations sanitaires et des rapatriements des blessés. Pour les accueillir, l'Hôpital des Armées Sainte Anne avait été obligé d'évacuer tous ses lits, afin de les réserver à l'accueil des éventuels arrivants. S'il n'y en eut pratiquement aucun, qu'est-ce que cela change à cette situation de gestion exceptionnelle ? La gestion de cet hôpital est-elle comparable à celle de son homologue civil de Font Pré à Toulon ? Les contraintes militaires en temps de conflit pour ces établissements sont très spécifiques et le resteront inéluctablement

Les hôpitaux militaires sont également sollicités en cas de catastrophe naturelle à l'étranger. Partent alors dans les délais les plus brefs pour Haïti, ou pour le Chili, des hommes et des femmes expérimentés et équipés qui montrent au monde entier les capacités de notre pays dans ce domaine.

Enfin, quand nos forces sont engagées dans les OPEX, aux quatre coins du monde, dans des territoires hostiles, les armées envoient nécessairement des unités sanitaires complètes aptes à parer à toutes les situations chirurgicales, médicales ou dentaires. Si le moral et la condition opérationnelle de nos troupes, quand elles sont engagées si loin de leurs bases, sont excellentes, c'est aussi par ce que les militaires savent que leur SSA est hors pair et qu'il s'agit là d'un fait avéré au plan international. Et que dire des soins de toute nature que le SSA apporte aux populations civiles impliquées dans le conflit, isolées et privées de tout ? Chacun sait, ou devrait savoir, l'importance de cette assistance aux populations étrangères. Or pour constituer ces équipes polyvalentes et pluridisciplinaires de ces ACA (antennes chirurgicales avancées), le SSA est contraint de « piller » littéralement tous ses hôpitaux, prenant ici un chirurgien, fût-il chef de service, ici les infirmiers, dans un troisième hôpital les radiologues ou les médecins, etc.

A longueur d'année, au fil des relèves qui se succèdent, le même processus incontournable, verra tous les hôpitaux militaires, subir le même

sort, contribuer régulièrement à la formation de ces ACA, elles mêmes liées obligatoirement aux OPEX.

Qui peut contester que la place de la France dans le monde, son siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, son statut de puissance mondiale, dépendent en très grande partie de ses capacités militaires et de sa disponibilité à participer aux opérations décidées par l'ONU ?

Les actions du SSA et sa performance contribuent dans une large part à la réussite de ces opérations, mais il faut être conscient que le service subit des contraintes considérables sur sa gestion et que celle-ci ne peut être comparée dans tous les domaines à celle des établissements civils.

En conséquence, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'une part non négligeable des jugements que la Cour des Comptes porte sur la gestion des hôpitaux militaires français ne prend pas en compte les conditions très particulières que connaissent ces établissements, et qu'il convient au Parlement d'en tenir compte.

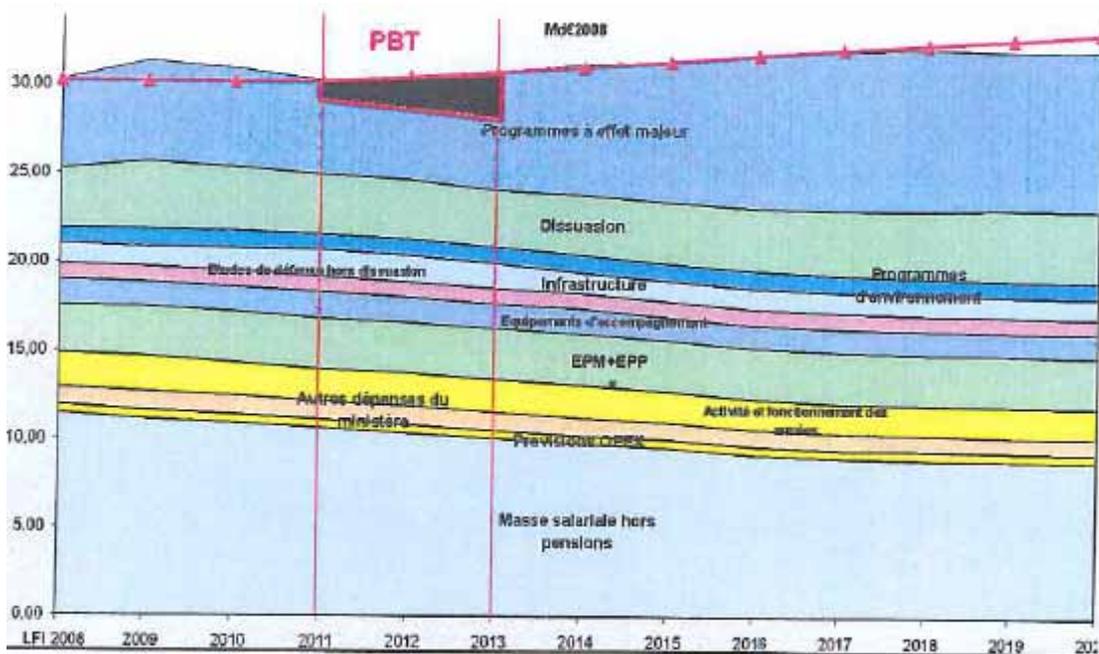
IV. DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES À L'HORIZON 2020

Les perspectives financières et physiques de la mission « Défense » à l'horizon 2020 sont préoccupantes.

La révision à la baisse des moyens en 2011-2013, dans le cadre de la programmation budgétaire triennale, n'incite pas à l'optimisme, comme le montre le graphique ci-après, communiqué par le ministère de la défense.

La programmation budgétaire triennale dans une perspective de long terme

(en milliards d'euros de 2008)



Source : ministère de la défense

A. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES : PAR RAPPORT AU LIVRE BLANC, DE 10 À 35 MILLIARDS D'EUROS MANQUANTS SUR LA PÉRIODE 2009-2020 ?

Tout d'abord, il paraît probable que d'ici 2020 les moyens seront nettement inférieurs à ceux prévus par le *Livre blanc* de 2008.

Comme on l'a indiqué ci-avant, le *Livre blanc* prévoit que de 2012 à 2020, les moyens du ministère de la défense augmenteront de 1 % par an en volume, alors que la programmation révisée du ministère de la défense suppose leur quasi-stabilité en 2012 et 2013. On rappelle que l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit le « gel » en valeur des crédits de paiement des missions du budget général sur la période 2011-2013, son article 5 précisant que ces montants sont susceptibles d'être revus à la baisse en cas d'augmentation plus rapide que prévu des dépenses de pensions ou de la charge d'intérêts, afin de respecter la règle de stabilisation en volume de la totalité des dépenses de l'Etat. Le maintien à moyen terme de la règle de stabilisation en volume des moyens de la mission « Défense », prévu par le *Livre blanc* pour la période 2009-2011 (et quelque peu brouillé depuis par les ressources exceptionnelles et le plan de relance), constituerait donc déjà un traitement de faveur par rapport aux autres missions, ce qui fait paraître d'autant plus improbable l'augmentation de 1 % par an en volume prévue par le *Livre blanc*.

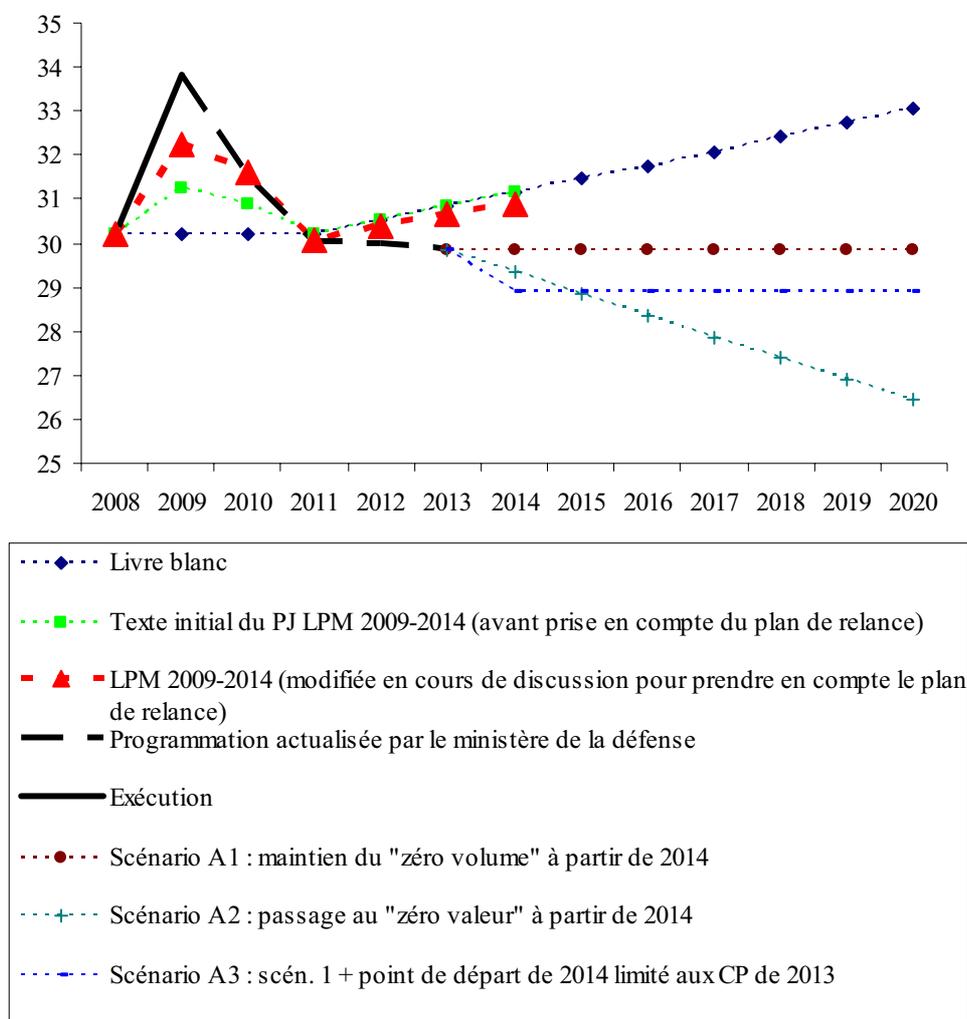
Les perspectives d'évolution des dépenses de l'Etat hors pensions et charge d'intérêt d'ici 2020 sont par ailleurs peu favorables, comme on l'a vu.

Ces éléments suggèrent que la norme de dépenses appliquée aux missions du budget général de l'Etat continuera, sur l'essentiel de la période 2011-2020, d'être celle du « zéro valeur ». Le maintien, dans le cas de la mission « Défense », de la règle actuelle du « zéro volume », constituerait donc déjà un traitement de faveur. L'application de la règle du « 1 % volume » prévue par le *Livre blanc* paraît quant à elle peu vraisemblable.

Le graphique ci-après permet de visualiser les principaux scénarios envisageables.

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

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



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

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

Dans ces conditions, en 2020 le montant des dépenses de la mission « Défense » pourrait être inférieur de 3 à 7 milliards d'euros à celui prévu par le *Livre blanc*, et **sur la période 2009-2020 la révision à la baisse cumulée des dépenses être de l'ordre de 10 à 30 milliards d'euros**, comme le montre le tableau ci-après.

**Les scénarios d'exécution du Livre blanc,
en supposant la programmation révisée respectée**

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

| | En 2020 | En cumulé sur 2009- 2020 |
|--|--------------------|-------------------------------------|
| Scénario A1 : maintien du « zéro volume » à partir de 2014 | -3 | -12 |
| Scénario A2 : passage au « zéro valeur » à partir de 2014 | -7 | -26 |
| Scénario A3 : scén. A1 + point de départ de 2014 limité aux CP de 2013 | -4 | -19 |

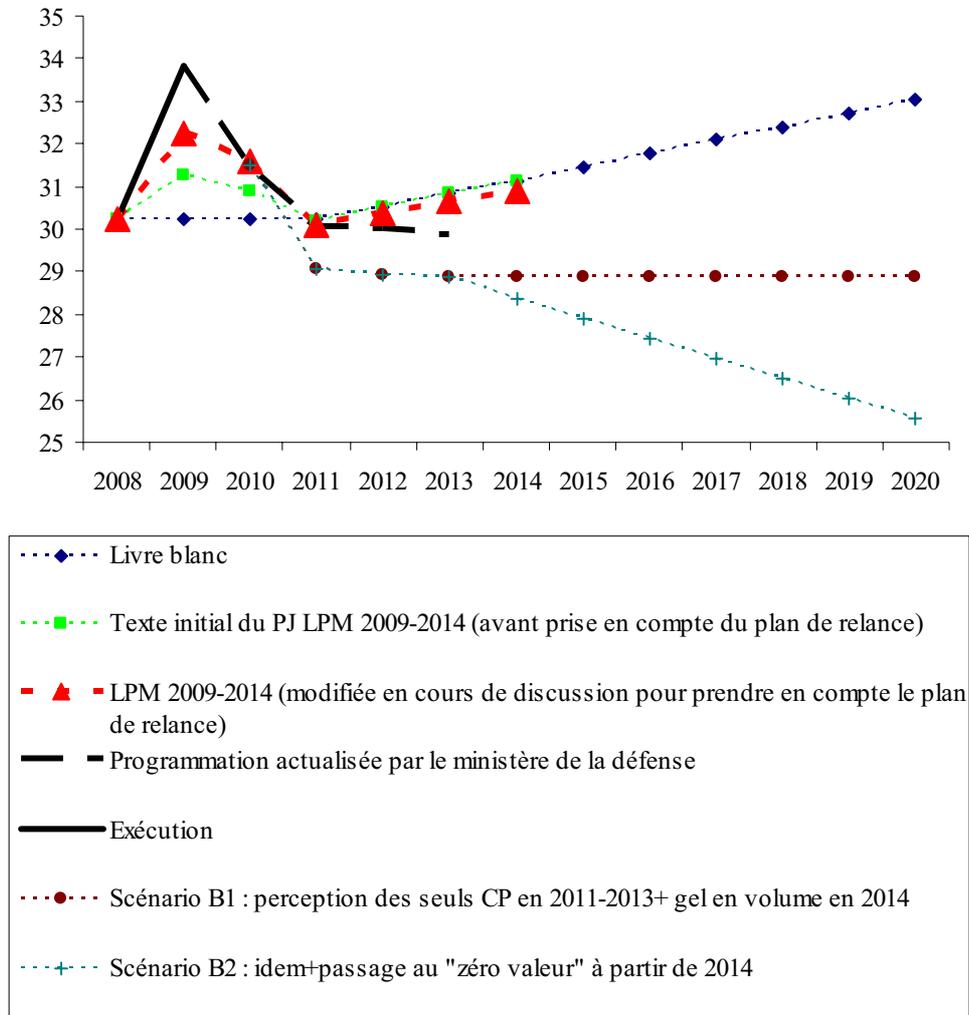
Source : calculs de la commission des finances

Ainsi, lors de son audition par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat le 12 octobre 2010, le ministre de la défense a déclaré : « *c'est après 2013 que la situation budgétaire deviendra plus difficile, car nous n'aurons plus de recettes exceptionnelles. Sur la période 2013-2020, l'écart avec les prévisions de la LPM pourrait atteindre 20 milliards d'euros environ, ce qui pourrait remettre profondément en cause notre modèle d'armée* ».

La situation pourrait être encore plus défavorable si la mission « Défense » ne bénéficiait pas de ressources exceptionnelles en 2011-2014 et si ses crédits de 2013 servaient de « point de départ » à l'application du « zéro valeur », comme le montre le graphique ci-après.

Les perspectives d'évolution des moyens de la mission « Défense », en l'absence de ressources exceptionnelles en 2011-2013

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



NB : les scénarios B1 et B2 sont des scénarios de la commission des finances.

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

La perte de ressources sur la période 2009-2020 par rapport au *Livre blanc* atteindrait alors 36 milliards d'euros.

**Les scénarios d'exécution du Livre blanc,
en l'absence de ressources exceptionnelles en 2011-2014**

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

| | En 2014 | En cumulé sur 2009- 2014 |
|---|--------------------|-------------------------------------|
| Scénario B1 : perception des seuls CP en 2011-2013+ gel en volume en 2014 | -4 | -22 |
| Scénario B2 : idem+passage au « zéro valeur » à partir de 2014 | -7 | -36 |

Source : calculs de la commission des finances

Ces estimations ne prennent en compte que le manque de ressources. Or, la mission « Défense » devrait nécessairement également financer des dépenses non prévues au départ.

***B. QUEL OBJECTIF D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES MILITAIRES D'ICI
2020 ?***

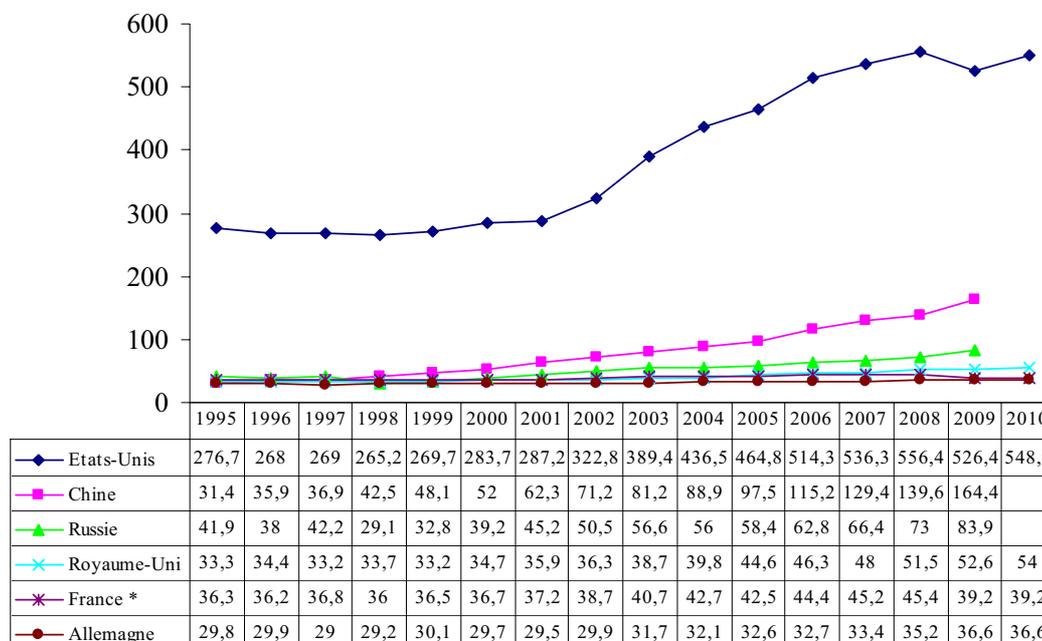
1. Un maintien du ratio dépenses de défense/PIB exigerait une croissance de celles-ci de 2 % par an en volume

La situation est d'autant plus préoccupante que pour que la France ne décline pas par rapport aux pays de niveau de développement comparable, il faut que ses dépenses de défense restent stables en points de PIB, ce qui supposerait une augmentation de l'ordre de **2 % par an en volume**, correspondant à la croissance structurelle du PIB. Avec une croissance du PIB de 2 % par an en volume, les dépenses de défense passeraient de **1,5 point de PIB** (hors pensions) en 2011 à **1,25 point de PIB** en 2020 en cas de stabilisation en volume, et **1,1 point de PIB** en cas de stabilisation en valeur (avec une inflation de 1,75 %).

Une croissance des dépenses de défense de 2 % par an en volume ne permettrait d'ailleurs pas de maintenir la place de la France dans le monde, alors que les pays dits « émergents » ont un budget de la défense qui tend à augmenter à la même vitesse que leur PIB, soit de 5 % à 10 % par an en volume. Un fait généralement peu connu est qu'en parités de pouvoir d'achat, les dépenses de défense la France sont nettement inférieures à celles de la Chine (qui lui sont désormais environ quatre fois supérieures) depuis 1997 et à celles de la Russie (qui lui sont désormais environ deux fois supérieures) depuis 2000.

Les dépenses de défense des principaux pays

(en milliards de dollars des Etats-Unis, convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat)



* Les données 2009 et 2010 pour la France n'incluent plus les gendarmes.

Source : ministère de la défense, d'après le mémorandum statistique de l'OTAN (juin 2010) et la « FMI World economic outlook database »

2. Une croissance des dépenses d'au moins 1 % par an pourrait être nécessaire juste pour maintenir l'armée sous sa forme actuelle

Par ailleurs, compte tenu de leur évolution spontanée, une augmentation de ses dépenses de défense de 1 % par an en volume au cours des dix prochaines années permettrait seulement à la France de préserver une armée proche de ce qu'elle est actuellement.

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

Tout d'abord, elle consiste pour les 2/3 en des dépenses d'équipement et de maintien en condition opérationnelle des matériels. Ces dépenses sont plus dynamiques que l'inflation. Tel est tout d'abord le cas à niveau technologique constant. En effet, les contrats d'armement sont généralement indexés sur les salaires et, dans une moindre mesure, les prix des matières

premières¹. Il en découle que les prix des équipements militaires tendent à augmenter à la même vitesse que les salaires, dont la masse augmente comme le PIB, soit 2 % par an en volume, pour une augmentation « effective » (corrigée du vieillissement de la population, qui modifie la pyramide des âges) que l'on peut évaluer à environ 1 % par an. Il faut également prendre en compte sur le long terme le fait que le prix des matériels de défense tend à s'accroître alors que leur contenu technologique progresse. On cite souvent à cet égard l'exemple des avions de combat, dont le coût en monnaie courante est à peu près multiplié par 10 à chaque génération. Maintenir le format actuel de l'armée française tout en l'équipant des matériels les plus modernes pourrait donc exiger une croissance des dépenses d'équipement proche de celle du PIB. A l'horizon 2020 cependant, le niveau technologique sera à peu près le même qu'aujourd'hui. On peut donc considérer que d'ici là le prix des matériels militaires tendra spontanément à augmenter d'environ 1 point de plus que l'inflation.

Ensuite, les dépenses de la mission « Défense » correspondent, pour 1/3, au fonctionnement et à l'activité, c'est-à-dire en quasi-totalité à la masse salariale hors pensions. Le glissement vieillesse-technicité (GVT) de la mission « Défense » étant à peu près nul (ce qui est normal, l'armée maintenant par nature sa pyramide des âges à peu près inchangée, contrairement aux autres administrations), à effectifs constants ces dépenses tendent à augmenter à la même vitesse que le point fonction publique. Ces dernières années celui-ci a progressé moins rapidement que les prix à la consommation, et le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit son gel en 2011². Cependant sur le long terme la rémunération des militaires, déjà inférieure à celle de pays comparables (comme le Royaume-Uni), ne peut qu'augmenter à la même vitesse que les salaires du secteur privé. Par analogie avec le raisonnement précédent, on peut donc là encore considérer que la tendance spontanée d'évolution des dépenses de personnel sera de l'ordre d'1 point de plus que l'inflation.

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

Un tel effort serait donc nécessaire pour ne pas entraîner de déclin non seulement relatif, mais aussi absolu, des capacités opérationnelles de l'armée française.

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

² « La hausse du point fonction publique de 0,5% réalisée au 1^{er} juillet 2010 et ses effets sur 2011 sont naturellement intégrés à la programmation. En revanche, la contribution des fonctionnaires au nécessaire redressement de nos finances publiques passe par une absence de revalorisation du point fonction publique en 2011. Pour 2012 et 2013, le rendez-vous salarial annuel permettra de déterminer l'évolution du point d'indice, compte tenu de la croissance économique ».

C. QUELLE ARMÉE EN 2020 ?

Dans ces conditions, il est possible de donner un contenu concret aux différents scénarios financiers envisagés ci-avant.

Le tableau suivant synthétise ces scénarios, en indiquant leur écart par rapport au *Livre blanc*.

Ecart des différents scénarios de la commission des finances par rapport au Livre blanc

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

| | En Mds € | | En % | |
|--|----------|-------------------------|---------|-------------------------|
| | En 2020 | En cumulé sur 2009-2020 | En 2020 | En cumulé sur 2009-2020 |
| Avec ressources exceptionnelles correspondant à la programmation révisée en 2011-2013 | | | | |
| Scénario A1 : maintien du « zéro volume » à partir de 2014 | -3,2 | -12,4 | -9,7 | -3,3 |
| Scénario A2 : passage au « zéro valeur » à partir de 2014 | -6,6 | -26,3 | -20,0 | -7,0 |
| Scénario A3 : scén. 1 + point de départ de 2014 limité aux CP de 2013 | -4,2 | -19,2 | -12,6 | -5,1 |
| Sans ressources exceptionnelles en 2011-2013 | | | | |
| Scénario B1 : perception des seuls CP en 2011-2013+ gel en volume en 2014 | -4,2 | -22,3 | -12,6 | -5,9 |
| Scénario B2 : idem+passage au « zéro valeur » à partir de 2014 | -7,5 | -35,7 | -22,6 | -9,5 |

Rappel : le *Livre blanc* prévoit 33,05 milliards d'euros en 2020 et 377 milliards d'euros en 2009-2020.

Source : calculs de la commission des finances

Les différents scénarios conduisent à des ressources cumulées manquantes en 2009-2020 comprises entre 10 et 35 milliards d'euros, soit entre 3 % et 10 % des sommes prévues par le *Livre blanc*.

Le chiffre le plus préoccupant est peut-être toutefois celui du montant des dépenses de l'année 2020. En effet, il existe vraisemblablement un « cliquet à la baisse » des dépenses de défense. Autrement dit, les dépenses des années ultérieures seraient structurellement réduites de l'écart constaté en 2020. Cet écart varie entre 3 et 7,5 milliards d'euros selon les scénarios. Ainsi, **en 2020, le format de l'armée française serait inférieur de 10 % à 25 % à ce que prévoit le *Livre blanc*.**

1. Les économies sur les principaux programmes d'équipement ne semblent pas pouvoir être supérieures à quelques milliards d'euros d'ici 2020 sans entraîner de remise en cause des contrats opérationnels

Les rapporteurs spéciaux se sont efforcés de déterminer quels principaux programmes étaient susceptibles d'être réduits ou étalés sans remettre en cause les objectifs opérationnels fixés par la LPM, et repris par les projets annuels de performances et les contrats opérationnels.

Un examen des principaux programmes suggère que les économies correspondantes pourraient difficilement être supérieures à quelques milliards d'euros d'ici 2020. En particulier, l'étalement des programmes NH 90 ou VBMR nuirait fortement à l'efficacité de l'armée de terre, et celui du programme A400M ou des principaux programmes de la marine (frégates FREMM et SNA Barracuda) impliquerait de revoir fortement à la baisse les objectifs fixés à l'armée de l'air et à la marine.

a) Une révision à la baisse déjà significative des cibles d'acquisition de nouveaux matériels d'ici 2020

Les cibles d'acquisition des nouveaux matériels d'ici 2020 ont déjà été **significativement revues à la baisse**, et ce, **avant même la prise en compte de la révision à la baisse des moyens en 2011-2013 prévue par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014¹** :

a) absence de commande du démonstrateur du satellite d'alerte avancée, le satellite définitif étant directement commandé ;

b) révision à la baisse, sur la période 2009-2020, du nombre :

- de chars Leclerc rénovés (128 au lieu de 254) ;

- d'engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC), devant succéder aux Sagaie et aux AMX 10 RC (24 au lieu de 72) ;

- de véhicules blindés multirôle (VBMR), devant succéder aux véhicules de l'avant blindés (VAB) (536 au lieu de 977) ;

- de missiles de croisière SCALP EG (300 rénovations à mi-vie au lieu de 400, d'où un nombre total de missiles de croisière ramené de 500 à 400).

¹ Selon le ministère de la défense, sont seulement pris en compte les besoins nouveaux (pleine participation à l'OTAN, base interarmées aux Emirats Arabes Unis, évolution du dispositif DOM-COM...) et les évolutions des hypothèses de construction (déflation, exportation d'équipements), « sur la base d'une hypothèse de respect de la programmation des crédits budgétaires prévus par la LPM ».

Dans le cas de l'avion de transport tactique A400M, s'il est toujours prévu d'acquérir 50 appareils, le nombre d'appareils livrés d'ici 2020 devrait être de seulement 35, et non 46 comme prévu.

A l'exception du satellite de démonstration et des SCALP EG, il s'agit de simples décalages des livraisons.

Les livraisons prévues d'ici 2020 seront encore revues à la baisse pour prendre en compte le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

**Les révisions à la baisse des cibles d'acquisition des principaux matériels d'ici 2020
(avant même prise en compte du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014)**

| | Principaux équipements | Format LB | Livraisons avant 2009 | Commandes fin 2010 | LPM | | | Programmation actualisée | | | Ecart en 2020 | |
|---|--|----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------|---------------------|
| | | | | | Total Livraisons 2009 - 2014 | Total Livraisons 2015 - 2020 | Total Livraisons 2009 - 2020 | Total Livraisons 2009 - 2014 | Total Livraisons 2015 - 2020 | Total Livraisons 2009 - 2020 | | |
| Connaissance et anticipation | | | | | | | | | | | | |
| Observation spatiale | MUSIS | 1 syst | | 1 syst (2 satellites) | 1 syst | 1 syst | 1 syst | (2) | 1 syst | 1 syst | 1 syst | |
| Renseignement Moyens aéroportés | UAV MALE | 3 syst | | (2) | 3 syst | 3 syst | 3 syst | | 3 syst | 3 syst | 3 syst | |
| Protection | Radars - très longue portée, M3R (DAMB) Satellites | 1 syst TLP 1 à 2 sat | | | | | | | | | | |
| Alerte avancée | | | | (2) | 1 syst TLP 1 sat démo | 1 syst TLP 1 sat démo | 1 syst TLP 1 sat démo | (2) | 1 syst TLP 1 sat | 1 syst TLP 1 sat | 1 syst TLP 1 sat | Abandon du sat démo |
| Système de détection et contrôle aérien | SDCA / Hawkeye | 7 | | 0 ¹ | 3 | 3 | 7 | 4 | 3 | 7 | 7 | 0 |
| Intervention | | | | | | | | | | | | |
| Combat débarqué | FELIN | 25000 | 358 | 22 588 | 22 230 | | 22 230 | 17884 | 4346 | 22 230 | 22 230 | 0 |
| Combat embarqué | LECLERC rénovation | 250 | | | 254 | 254 | 254 | | 128 | 128 | 128 | -126 |
| Combat embarqué | EBRC | ND | | | 72 | 72 | 72 | | 24 | 24 | 24 | -48 |
| Combat débarqué | VBCI | ~650 | 41 | 630 | 553 | 36 | 589 | 555 | 34 | 589 | 589 | 0 |
| Combat débarqué | Véhicule blindé multirôle | ND | | | 977 | 977 | 977 | (2) | 536 | 536 | 536 | -441 |
| Appui feu | CAESAR | 77* | 8 | 77 | 69 | 64 | 133 | 67 | 40 | 107 | 107 | -26 |
| Transport logistique terrestre | PPT | 1800* | | 200 | 500 | 1 300 | 1 800 | 290 | 1 510 | 1 800 | 1 800 | 0 |
| Hélicoptères d'attaque | TIGRE | 80 | 20 | 80 | 33 | 27 | 60 | 40 | 22 | 62 | 62 | 2 |
| Hélicoptères de manœuvre (terre) | NH90-TTH | 133* | | 34 | 23 | 48 | 71 | 23 | 48 | 71 | 71 | 0 |

¹ 3 commandes sont prévues en 2011.

| | Principaux équipements | Format LB | Livraisons avant 2009 | Commandes fin 2010 | LPM | | | Programmation actualisée | | | Ecart en 2020 |
|--|---------------------------|-----------|-----------------------|--------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|---------------|
| | | | | | Total Livraisons 2009 - 2014 | Total Livraisons 2015 - 2020 | Total Livraisons 2009-2020 | Total Livraisons 2009 - 2014 | Total Livraisons 2015 - 2020 | Total Livraisons 2009-2020 | |
| Hélicoptères multirôles (marine) | NH90-NFH | 27* | | 27 | (1) | (1) | 0 | 14 | 12 | 26 | 26 |
| Frégates | FREMM | 11 | | 11 | 2 | 6 | 8 | 2 | 6 | 8 | 0 |
| Sous-marins nucléaires d'attaque | BARRACUDA | 6 | | 2 ¹ | (2) | 2 | 2 | (2) | 2 | 2 | 0 |
| Bâtiments amphibies et projection maritime | BPC | 4 | 2 | 3 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | 0 |
| Flotte logistique | PR/BSL NG | 4 | | | | 4 | 4 | | 3 | 3 | -1 |
| Avions de combat | RAFALE M 2000D multirôles | 300 | 68 | 180 | 50 (1) | (1) | ND | 63 | 69 | 132 | ND |
| Avions de transport tactique | A400M | 50 | | 50 | 18** | 28** | 46** | 8 | 27 | 35 | -11 |
| Avions ravitailleurs transport | MRTT | 14 | | | (2) | 10 | 10 | (2) | 7 | 7 | -3 |
| Missiles de croisière air + marine | SCALP EG + MDCN | ND | | | 60 | 440 | 500 | 60 | 340 | 400 | -100 |

NB : Selon le ministère de la défense, sont seulement pris en compte les besoins nouveaux (pleine participation à l'OTAN, base interarmées aux Emirats Arabes Unis, évolution du dispositif DOM-COM...) et les évolutions des hypothèses de construction (désinflation, exportation d'équipements), « sur la base d'une hypothèse de respect de la programmation des crédits budgétaires prévus par la LPM ».

* Chiffres figurant dans le PAP 2011.

** Les chiffres relatifs aux hypothèses de la LPM relatives à l'A400M proviennent non de la LPM elle-même, mais ont été fournis par ailleurs par le ministère de la défense, en réponse au questionnaire budgétaire pour 2011.

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

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

(3) La répartition des livraisons entre la période 2015/2020 et la période post-2020 sera définie lors du lancement de la réalisation.

Sources : d'après le ministère de la défense et le présent projet de loi de finances

! Une commande est prévue en 2011.

b) Les cibles correspondant aux principales commandes non passées semblent difficilement pouvoir être revues à la baisse

Surtout, si les moyens de la mission « Défense » devaient être très inférieurs aux montants prévus par le *Livre blanc*, le tableau ci-avant connaîtrait des bouleversements majeurs.

D'un point de vue juridique, les programmes les plus susceptibles de révision de cible à la baisse sont ceux dont tout ou partie des commandes n'ont pas été passées.

Dans le cas de certains programmes, le fait de ne pas passer de nouvelles commandes n'aurait pas d'impact significatif à l'horizon 2020, compte tenu des délais concernés. Ainsi, si seulement 180 Rafale sur 286 ont été commandés (dont 60 en 2009), ce n'est que le 200^e qui doit être livré en 2020. De même, si seulement 2 SNA Barracuda sur 6 ont été commandés (le 3^e devant l'être en 2011), leur livraison est prévue en 2015-2020 et les autres le seraient encore plus tard. La livraison du quatrième BPC serait elle aussi postérieure à 2020 (ce matériel n'étant pas jugé urgent).

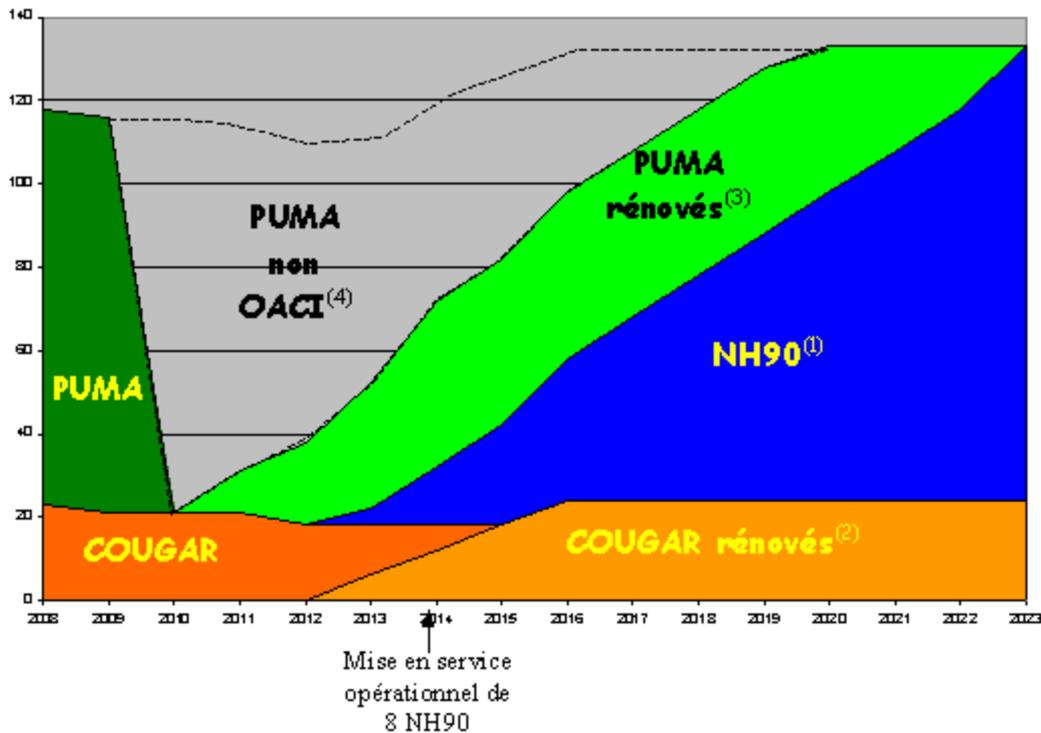
Cela suggère que les principales sources d'économie potentielles ne s'élèvent qu'à quelques milliards d'euros, et correspondent (par ordre de montant décroissant) aux programmes NH 90, VBMR¹ et MRTT. Cependant, une révision à la baisse des cibles de NH 90 et de VBMR aurait pour conséquence de rendre très difficile pour l'armée de terre d'atteindre un niveau d'engagement supérieur à celui résultant actuellement des OPEX. De ce fait, le respect de l'objectif de capacité de projection pourrait être remis en cause, voire rendu largement virtuel.

En particulier, il existe d'ores et déjà une rupture capacitaire en matière d'hélicoptères de transport. Comme nos collègues députés Alain Marty, Michel Sordi et Jean-Claude Viollet l'ont souligné en 2008 dans un rapport d'information² sur l'aéromobilité, la flotte actuelle des hélicoptères de transport, les Puma, arrive en bout de course. Ainsi, *« même si tous les engagements contractuels sont pleinement respectés, l'armée de terre devra donc faire face à un déficit capacitaire majeur dès 2010 et ne retrouvera la moitié de ses capacités qu'à l'horizon de 2015 »*, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ En supposant un coût unitaire de l'ordre du million d'euros.

² Commission de la défense nationale et des forces armées, rapport d'information n° 666 (XIII^{ème} législature), 30 janvier 2008.

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



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

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

Quant au VBMR, il doit remplacer les VAB, âgés d'une trentaine d'années en moyenne, et dont le blindage de niveau 2 offre une protection insuffisante face aux engins explosifs improvisés, et même aux tirs d'AK-47 Kalachnikov à courte portée.

Par ailleurs, si un décalage supplémentaire du programme MRTT¹ (dont la cible à l'horizon 2020 vient d'être ramenée de 10 à 7 unités) n'aurait qu'un impact modeste en 2020 sur les capacités de transport stratégique, on peut s'interroger sur la capacité des avions ravitailleurs actuels à continuer longtemps à remplir leur rôle, alors qu'ils ont plus de 45 ans en moyenne.

Quant aux drones, compte tenu de la modestie des sommes en jeu (de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros), et de leur efficacité

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

opérationnelle, il serait absurde que la France soit le seul grand Etat à s'en priver¹.

c) La probable nécessité d'étaler des programmes correspondant à des commandes déjà passées

Il sera donc probablement nécessaire d'étaler certains programmes, ce qui exigera des négociations avec les industriels et aura un coût².

Le programme Rafale étant, avec plus d'un milliard d'euros par an, le plus coûteux des programmes d'armement, est un « candidat » privilégié à un tel étalement. Tel est d'autant plus le cas que dans le contexte actuel, l'utilité marginale d'un Rafale est vraisemblablement moindre que, pour un coût équivalent, celle d'un système de drones, de deux NH 90 ou d'une centaine de VBMR. Par ailleurs, comme les rapporteurs spéciaux l'ont souligné dans leur avis sur le projet de LPM 2009-2014, il n'est pas évident que les objectifs opérationnels fixés par le *Livre blanc* et la LPM à l'horizon 2020 exigent de disposer de 300 avions de combat, le calcul paraissant avoir été fait en supposant que le taux de disponibilité des appareils resterait proche de 50 %, même en cas de conflit majeur. On peut rappeler à cet égard que le *Livre blanc* prévoit implicitement un nombre de Rafale de l'ordre de 223 peu après 2020³, ce qui implique la livraison d'environ 11 appareils par an, correspondant à la cadence minimale dont Dassault estime avoir besoin. Cette cadence pourrait être revue à la baisse en cas de commandes à l'exportation. L'équilibre de la mission « Défense » demeure donc dépendant des succès à l'exportation de l'avionneur. Cependant, les économies correspondantes ne semblent pas pouvoir être supérieures au milliard d'euros par LPM.

L'ensemble des grands programmes devront vraisemblablement être passés en revue sans tabou. Sans que cela puisse nécessairement être transposé

¹ La France utilise actuellement seulement trois drones MALE (moyenne altitude, longue endurance) dénommés Harfang (anciennement SIDM, système intérimaire de drone MALE), qui utilisent la plate-forme du drone Heron produit par Israel Aircraft Industry (IAI) et une avionique d'EADS. Pour éviter dès 2013 une rupture capacitaire, elle devra acquérir de nouveaux drones, pour faire la jonction avec les drones de la génération suivante prévus à l'horizon 2020. Le ministère de la défense pourrait s'orienter vers l'acquisition à court terme de drones américains Predator, le drone de nouvelle génération devant quant à lui être produit conjointement par la France et le Royaume-Uni. Auditionné par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, le ministre de la défense a ainsi déclaré, le 12 octobre 2010 : « Pour ce qui est des drones, les offres françaises et européennes pour trois systèmes à trois vecteurs – modernisation du Harfang, Advanced UAV d'EADS, SDM de Dassault – restent bien plus chères que les Predator américains ou les Héron TP israéliens. Je souhaite que nous trouvions une solution à terme dans le cadre de la coopération franco-britannique, afin de maintenir nos compétences dans le domaine des avions de nouvelle génération et de nous doter d'ici 2020 de drones MALE de haut niveau. Dans l'intervalle, il nous faut trouver une solution qui assure la permanence de l'équipement de nos forces ».

² Les contrats d'armement étant essentiellement indexés sur les salaires, qui tendent à augmenter comme le PIB, alors que les ressources de la mission « Défense » sont indexées sur la prévision d'indice des prix à la consommation, le « pouvoir d'achat » de la mission « Défense » tend à diminuer au fil du temps.

³ Les 300 « avions de combat modernes », à l'exclusion des 77 Mirage 2000 D rénovés.

à la France, on peut souligner que le Royaume-Uni prévoit d'économiser 4,4 milliards d'euros en dix ans sur sa force de dissuasion nucléaire¹, selon lui sans en remettre en cause l'efficacité².

d) Un nouveau décalage du programme A400M ou des principaux programmes de la marine impliquerait de réviser significativement à la baisse les objectifs opérationnels

D'autres programmes ne semblent en revanche pouvoir être étalés sans conséquences opérationnelles majeures.

(1) L'A400M

Au-delà des difficultés juridiques qu'il poserait, un étalement du programme A400M, déjà retardé de plus de trois ans en raison des difficultés d'EADS, aggraverait et prolongerait de manière insupportable la situation actuelle de quasi « rupture capacitaire » en matière de transport stratégique et tactique.

On rappelle que le programme A400M a été lancé le 27 mai 2003 par la conclusion d'un contrat entre l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) et EADS. Alors que la première livraison à la France était prévue fin 2009, elle ne devrait avoir lieu que plus de trois ans plus tard, soit début 2013 (le dernier appareil étant livré en 2024 au lieu de 2020). Le retard est cependant plus important si l'on prend en compte que, du fait en particulier des difficultés rencontrées en ce qui concerne l'avionique, l'avion sera livré en plusieurs standards successifs.

Un accord a été conclu le 5 mars 2010 entre EADS et les représentants des sept Etats participants. L'avenant au contrat de 2003, finalisé le 5 novembre 2010, doit encore être signé entre l'OCCAr et EADS. Le prix par appareil sera accru d'environ 10 % (soit 0,5 milliard d'euros pour la France), et les Etats devront participer au financement du programme (0,4 milliard d'euros pour la France), en contrepartie d'une rémunération sur les ventes à l'exportation.

La question des modalités de financement de cette avance remboursable reste posée. Si le ministère de la défense souhaite recourir à l'emprunt national, qui prévoit de financer « *l'avion du futur plus performant et moins consommateur de carburant* », le 9 mars 2010, le président Jean Arthuis s'est opposé à un tel recours à l'emprunt national, estimant qu'il « *faudrait revenir devant le Parlement* », « *parce que les crédits (dans le collectif budgétaire) étaient destinés à l'avion vert du futur et que l'A400M, ce n'est pas l'avion du futur. Cette solution donnerait l'impression que l'emprunt*

¹ HM Government, « *Securing Britain in an Age of Uncertainty : The Strategic Defence and Security Review* », octobre 2010.

² Les économies concerneraient essentiellement le nombre de têtes nucléaires (en stock et à bord des SNLE), la date de leur remplacement, la réduction du nombre de missiles à bord des SNLE actuels, le passage de 16 à 8 du nombre de tubes lance-missiles des nouveaux SNLE, les infrastructures, l'industrie navale, et un possible passage du nombre de SNLE de 4 à 3.

national sert au recyclage des arbitrages budgétaires classiques »¹. Lors de son audition par la commission des finances, le 15 septembre 2010, René Ricol, commissaire général à l'investissement, s'est rallié à ce dernier point de vue². Il n'est donc pas exclu que la mission « Défense » doive financer ce surcoût, sous « enveloppe LPM ». Celui-ci serait cependant vraisemblablement étalé jusqu'à la livraison du dernier appareil en 2024.

Ce surcoût réduit l'intérêt financier du programme par rapport à la solution qui aurait consisté à acquérir une flotte mixte de Lockheed C130J et de Boeing C17.

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

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

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

Les deux flottes semblent avoir un coût comparable. En effet, le ministre de la défense a déclaré, le 5 novembre 2010, que le coût du programme serait pour la France de 8,4 milliards d'euros (soit 170 millions d'euros par appareil). Le coût d'un C130J et d'un C17 étant de l'ordre de respectivement 100 et 220 millions de dollars, il en découle, pour une flotte de 100 C130J et quelques C17, un coût d'environ 11 milliards de dollars. Dès lors, l'élément déterminant est le taux de change. Sur la base du taux de change moyen observé depuis le lancement de l'euro (1,2 dollar), une telle flotte mixte coûterait 9 milliards d'euros.

Actuellement, l'armée doit notamment être capable de projeter en cinq jours un « échelon d'urgence » de 1 500 combattants avec leur matériel à 8 000 km (ce qui correspond, si l'on suppose que le taux de rotation est constant, à une capacité de transport de plus de 40 000 combattants en six mois à la même distance). Compte tenu du retrait progressif des C160 Transall, cet objectif n'est atteint qu'à environ 20 % (ce qui signifie que la France peut projeter 1 500 combattants, mais sans la totalité de leur matériel), ce qui fait perdre une partie de son intérêt à l'objectif de capacité de projection fixé à l'armée de terre (de 30 000 combattants en six mois). L'objectif de capacité de transport aérien devrait en revanche être atteint peu

¹ *Les Echos*, 10 mars 2010.

² René Ricol a en effet déclaré : « Nous sommes très soucieux du caractère novateur des projets. Nous avons par exemple rejeté le projet de l'Airbus A400M, mais nous sommes plus ouverts sur l'A350, dont la technologie pourrait avoir des retombées pendant vingt ou trente ans ».

après 2020 grâce à l'A400M. Cependant, comme on l'a indiqué, selon l'accord conclu entre EADS et les Etats en mars 2010, le premier A400M, censé être livré fin 2009, ne le serait que début 2013, et il faudra attendre plusieurs années avant qu'il soit opérationnel. Le problème s'aggravera donc probablement au cours des prochaines années, alors que les C160 Transall seront progressivement retirés du service et que les solutions palliatives (prolongation de la durée de vie de certains C160, acquisition de CASA 235 aux moindres capacités tactiques) ne permettront que de l'atténuer.

(2) Les programmes FREMM et Barracuda

De même, un nouveau décalage des principaux programmes de la marine remettrait en cause la capacité de celle-ci à remplir son contrat opérationnel.

Ainsi, selon le rapport annuel de performances de la mission « Défense » relatif à l'année 2009, en 2009 l'indicateur « Taux de satisfaction de la fonction intervention permettant de faire face à une situation mettant en jeu la sécurité de la France » a été satisfait à hauteur de seulement 41 % pour le groupe d'action maritime (GAM), contre une prévision de 100 %, ce que le Gouvernement explique par « *des tensions persistantes sur la disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque et des frégates fortement armées* ». Il estime que « *cette disponibilité devrait s'améliorer en 2010 avec l'admission au service actif des nouvelles frégates de défense aérienne* », mais « *restera contrainte pour les frégates anti sous-marines* », et souligne que « *la situation reste fragile pour les sous-marins nucléaires d'attaque* ».

Dans ces conditions, il paraît difficile de décaler à nouveau le programme des frégates multi-missions (FREMM) ou des SNA Barracuda (alors que les SNA français sont déjà âgés de vingt ans en moyenne, et que l'admission en service actif du premier Barracuda est prévue pour 2017).

2. La révision de la LPM en 2012, un rendez-vous essentiel

On peut donc se demander si le format prévu pour l'armée française en 2020 pourra être atteint. S'il n'est pas possible de réaliser plus de quelques milliards d'euros d'économies cumulées sur les grands programmes d'ici 2020 sans réduire les capacités opérationnelles, il risque d'être nécessaire de décaler ou de revoir à la baisse d'autres programmes, voire de réduire à nouveau les effectifs. **Ce serait un choix politique majeur.**

En effet, la mission « Défense » ne peut considérablement accroître sa « productivité opérationnelle ». Des gains de productivité significatifs sont certes possibles pour les fonctions de soutien. Cependant, l'exercice de la RGPP ne pourra probablement pas être renouvelé lors de la prochaine loi de programmation. Surtout, **le matériel et l'entraînement ne permettent pas d'accroître l'efficacité opérationnelle dans une proportion analogue à celle des gains de productivité qui sont permis dans la sphère économique**

par l'investissement et le progrès technique. Si la productivité d'un travailleur d'un pays développé est environ dix fois plus élevée que celle d'un travailleur d'un pays pauvre, dans le domaine militaire il n'est pas évident qu'en ce qui concerne l'efficacité opérationnelle de l'armée de terre le ratio correspondant soit supérieur à deux¹. Par ailleurs, les capacités de projection de l'armée de terre découlent mécaniquement de ses effectifs et de ses autres missions, abstraction faite des « frictions » consécutives à l'insuffisance de certains matériels.

Un « décrochage » militaire de la France pourrait rendre moins légitime son statut de « puissance mondiale » et de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

La LPM 2009-2014 **prévoit sa révision au bout de quatre ans, c'est-à-dire en 2012**, une nouvelle loi de programmation, de six ans mais elle aussi révisable au bout de quatre ans, devant couvrir la période 2013-2018. **Il s'agira d'un rendez-vous essentiel.**

¹ Selon les spécialistes de tactique militaire (cf. en particulier Michel Yakovleff, « Tactique théorique », *Economica*, 2006), dans les conflits récents, le ratio attaquants/attaqués a généralement été compris entre 1 et 2, en fonction notamment du différentiel de technologie et d'entraînement : la technologie permet peut-être de diviser par 2 les effectifs nécessaires pour atteindre un effet donné contre un adversaire de niveau technologique « moyen », mais elle ne les divise pas par 10. Par ailleurs, on observe que si, dans les conflits récents, ce ratio n'a pas toujours été respecté, il n'a jamais été nettement inférieur à 1 (bien qu'il ait été légèrement inférieur à 1 dans le cas de la guerre des Six Jours et de la guerre des Malouines).

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 69

(Art. L. 5521-1 [nouveau] du code de la défense)

Evolution du régime de responsabilité pécuniaire applicable aux militaires

Commentaire : le présent article propose de réformer le régime de responsabilité pécuniaire des militaires, en le rapprochant de celui applicable aux comptables publics et aux régisseurs.

I. LE DROIT EXISTANT

Le I de l'article 127 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 prévoit que « *la responsabilité pécuniaire des militaires est engagée :*

1° Lorsqu'ils assurent la gestion de fonds, de matériels ou de denrées ;

2° Lorsque, en dehors de l'exécution du service, ils ont occasionné la destruction, la perte ou la mise hors service des effets d'habillement ou d'équipement qui leur ont été remis et des matériels qui leur ont été confiés. »

Son II précise qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du I, « *notamment les compensations pécuniaires dont peuvent bénéficier les intéressés* ».

Cet article résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale. En effet, la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires avait omis de reconduire le régime de responsabilité pécuniaire des militaires, tel qu'il était organisé par l'article 17 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

Votre rapporteur spécial François Trucy et notre ancien collègue Yves Fréville, alors co-rapporteur spécial de la mission « Défense », avaient proposé l'adoption sans modification de cet article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'abroger l'article 127 précité, et de le remplacer par un article prévoyant des dispositions analogues à celles applicables aux comptables publics et aux régisseurs.

En effet, il ne paraît pas justifié de maintenir le dispositif actuel, plus strict que le droit commun, et qui au sein du ministère de la défense ne traite pas également civils et militaires.

Le présent article ne concernerait que « *le trésorier et le sous-trésorier militaires* ». La disposition actuelle selon laquelle un militaire est pécuniairement responsable lorsque, en dehors de l'exécution du service, il détruit des effets d'habillement ou d'équipement qui lui ont été remis ou des matériels qui lui ont été confiés, serait supprimée. De même, les militaires ne seraient plus responsables « *lorsqu'ils assurent la gestion (...) de matériels ou de denrées* ».

S'inspirant des dispositions applicables aux comptables publics et aux régisseurs, le présent article énumère ce dont les trésoriers et sous-trésoriers militaires seraient responsables, c'est-à-dire :

- de l'encaissement des recettes qui leur incombent et du décaissement des dépenses dont ils ont la charge ;
- de la garde et de la conservation des fonds et valeurs qui leur sont confiés, du maniement des fonds et des mouvements de compte de disponibilité ;
- de la tenue de la comptabilité des opérations, de la conservation des pièces justificatives ainsi que des documents de comptabilité.

Comme l'article qu'il abroge, le présent article prévoit que ses conditions d'application sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

Comparaison des différents dispositifs

| Le droit antérieur | Le droit en vigueur | Le dispositif proposé | Pour mémoire : régime applicable : |
|---|---|---|--|
| <p>Article 17 de la loi n°72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires</p> <p>La responsabilité pécuniaire des militaires est notamment engagée :</p> <p>1° Lorsqu'ils assurent la gestion de fonds, de matériels ou de denrées ;</p> <p>2° Lorsqu'en dehors de l'exécution du service, ils ont occasionné la destruction, la perte ou la mise hors service des effets d'habillement ou d'équipement qui leur ont été remis et des matériels qui leur ont été confiés.</p> | <p>Article 127 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006</p> <p>I. - La responsabilité pécuniaire des militaires est engagée :</p> <p>1° Lorsqu'ils assurent la gestion de fonds, de matériels ou de denrées ;</p> <p>2° Lorsque, en dehors de l'exécution du service, ils ont occasionné la destruction, la perte ou la mise hors service des effets d'habillement ou d'équipement qui leur ont été remis et des matériels qui leur ont été confiés.</p> | <p>Article L. 5521-1 inséré au code de la défense</p> <p>« Article L. 5221-I. - I. - Le trésorier et le sous-trésorier militaires sont personnellement et pécuniairement responsables :</p> <p>« 1° De l'encaissement des recettes qui leur incombent et du décaissement des dépenses dont ils ont la charge ;</p> <p>« 2° De la garde et de la conservation des fonds et valeurs qui leur sont confiés, du maniement des fonds et des mouvements de compte de disponibilité ;</p> <p>« 3° De la tenue de la comptabilité des opérations, de la conservation des pièces justificatives ainsi que des documents de comptabilité.</p> | <p>Aux comptables publics</p> <p>Décret n° 2008-227 du 5 mars 2008 (article 1)</p> |
| | | | <p>Aux régisseurs</p> |
| | | | <p>Décret n° 2008-227 du 5 mars 2008 (article 1)</p> <p>Les régisseurs chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement (régisseurs de recettes) ou de paiement (régisseurs d'avances) sont personnellement et pécuniairement responsables de la garde et de la conservation des fonds et valeurs qu'ils recueillent ou qui leur sont avancés par les comptables publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives ainsi que de la tenue de la comptabilité des opérations. (...)</p> |
| | | | <p>I - Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux différentes personnes morales de droit public dotées d'un comptable public, désignées ci-après par le terme d'organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. (...)</p> |

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le présent article modernise des dispositions anciennes et manifestement obsolètes, et qui introduisent une inégalité injustifiée entre civils et militaires.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en première délibération trois amendements, tous équilibrés, qui ont pour effet global de majorer les AE et les CP du programme 146 « Equipement des forces » de 30 millions d'euros, et de minorer ceux des programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de la défense » de respectivement 23,64 et 6,36 millions d'euros.

Après prise en compte de l'amendement du Gouvernement adopté en seconde délibération, les AE et les CP sont réduits de respectivement 12,46 millions d'euros et 11,5 millions d'euros.

Synthèse des amendements de crédits adoptés par l'Assemblée nationale (crédits de paiement)

(en euros)

| | Avions multirôles | Nacelles ASTAC | Marins-pompier de Marseille | Sous-total | Amendement du Gouvernement (seconde délibération) | | | Total |
|---|-------------------|----------------|-----------------------------|--------------|---|---------------------------|--|---------------------|
| | | | | | Total | A titre non reconductible | A titre reconductible (gage d'autres ouvertures) | |
| Environnement et prospective de la politique de défense | 0 | 0 | 0 | 0 | - 1 076 126 | 3 000 | - 1 079 126 | - 1 076 126 |
| <i>Dont titre 2</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Préparation et emploi des forces | - 20 000 000 | - 5 000 000 | 1 360 000 | - 23 640 000 | - 5 665 831 | 6 000 | - 5 671 831 | - 29 305 831 |
| <i>Dont titre 2</i> | 0 | 0 | 1 360 000 | 1 360 000 | 0 | 0 | 0 | 1 360 000 |
| Soutien de la politique de la défense | 0 | - 5 000 000 | - 1 360 000 | - 6 360 000 | - 1 755 544 | 0 | - 1 755 544 | - 8 115 544 |
| <i>Dont titre 2</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Équipement des forces | 20 000 000 | 10 000 000 | 0 | 30 000 000 | - 3 000 000 | 0 | - 3 000 000 | 27 000 000 |
| <i>Dont titre 2</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 0 | 0 | 0 | 0 | - 11 497 501 | 9 000 | - 11 506 501 | - 11 497 501 |

Source : commission des finances

L'évolution des AE et des CP

(en euros)

| | Texte initial | | Texte AN | | Ecart (1) | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|--------------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | CP-AE |
| Environnement et prospective de la politique de défense | 1 841 933 798 | 1 792 614 798 | 1 840 908 887 | 1 791 538 672 | -1 024 911 | -1 076 126 | -51 215 |
| <i>Dont titre 2</i> | 569 087 651 | 569 087 651 | 569 087 651 | 569 087 651 | 0 | 0 | 0 |
| Préparation et emploi des forces | 22 593 527 935 | 21 920 737 927 | 22 564 157 301 | 21 891 432 096 | -29 370 634 | -29 305 831 | 64 803 |
| <i>Dont titre 2</i> | 15 489 940 987 | 15 489 940 987 | 15 491 300 987 | 15 491 300 987 | 1 360 000 | 1 360 000 | 0 |
| Soutien de la politique de la défense | 4 383 063 365 | 3 022 175 724 | 4 373 996 923 | 3 014 060 180 | -9 066 442 | -8 115 544 | 950 898 |
| <i>Dont titre 2</i> | 1 031 717 235 | 1 031 717 235 | 1 031 717 235 | 1 031 717 235 | 0 | 0 | 0 |
| Équipement des forces | 13 166 652 892 | 10 685 053 509 | 13 193 652 892 | 10 712 053 509 | 27 000 000 | 27 000 000 | 0 |
| <i>Dont titre 2</i> | 1 869 692 673 | 1 869 692 673 | 1 869 692 673 | 1 869 692 673 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 41 985 177 990 | 37 420 581 958 | 41 972 716 003 | 37 409 084 457 | -12 461 987 | -11 497 501 | 964 486 |

(1) Les amendements portent sur des montants identiques pour les AE et les CP, à l'exception de l'amendement du Gouvernement adopté en seconde délibération.

Source : commission des finances

I. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

A l'initiative de nos collègues députés François Cornut-Gentille et Jean-Claude Viollet, rapporteurs pour avis, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de sa commission de la défense, tendant :

- à majorer les crédits du programme 146 « Equipement des forces » de 20 millions d'euros et à minorer à due concurrence ceux du programme 178 « Préparation et emploi des forces », afin de financer « *un contrat de location achat (leasing) de trois avions multirôles (MRT) de type A330 pour une période de 12 ans* », pour soulager la flotte de 14 Boeing C 135 FR et KC 135, utilisés pour le transport et le ravitaillement en vol (le Gouvernement, étudiant une solution analogue mais concernant des A440 et préférant la financer par redéploiement au sein du programme 146, a donné un avis défavorable) ;

- à majorer les crédits du programme 146 « Equipement des forces » de 10 millions d'euros et à minorer à due concurrence ceux des programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de la défense », afin de financer l'intégration des **nacelles de renseignement électromagnétique ASTAC** (permettant de localiser et d'identifier les radars adverses), actuellement utilisés par les Mirage F1 CR (devant être retirés du service), sur les Mirage 2000 D, dont la rénovation a été repoussée pour financer l'acquisition de Rafale supplémentaires (le Gouvernement, estimant le coût réel de la mesure proposée entre 40 et 50 millions d'euros, et prévoyant de réaliser en 2011 une étude de levée de risque à ce sujet, a donné un avis défavorable).

A l'initiative de nos collègues députés Guy Teissier et Philippe Vitel, président et vice-président de la commission de la défense, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement tendant à majorer de 1,36 million d'euros les crédits de titre 2 du programme 178 « Préparation et emploi des forces » et à minorer à due concurrence ceux des crédits de fonctionnement de l'action 1 « Direction et pilotage » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », afin de permettre aux **marins pompiers de Marseille** ayant pris leur **retraite** avant le 14 août 2004 de bénéficier, pour le calcul de leur pension, de la **prime de feu**. Le Gouvernement a donné un avis défavorable à cet amendement, soulignant en particulier que les crédits concernés ne pourraient pas être dépensés sans modification de l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires (que le Gouvernement n'avait pas souhaité modifier lors de la récente réforme des retraites).

Enfin, un amendement du Gouvernement, adopté en seconde délibération, a réduit les AE et les CP de respectivement 12,46 millions d'euros et 11,5 millions d'euros. Il s'agit d'une réduction forfaitaire destinée à financer des augmentations de crédits réalisées sur d'autres missions.

II. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a également adopté, en seconde délibération, une majoration de crédits de 9 000 euros en AE et en CP, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par sa commission des finances.

Ces crédits doivent être imputés de la façon suivante :

- 3 000 euros sur le programme « Environnement et prospective de la politique de défense », action 03 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France », titre 6, catégorie 64 ;

- 1 000 euros sur le programme « Préparation et emploi des forces », action 02 « Préparation des forces terrestres », titre 6, catégorie 64 ;

- 5 000 euros sur le programme « Préparation et emploi des forces », action 03 « Préparation des forces navales », titre 6, catégorie 64.

Compte tenu de la modestie des sommes concernées et du caractère essentiellement symbolique des amendements adoptés en première délibération, votre commission des finances a confirmé l'adoption des crédits de la mission « Défense » ainsi modifiés.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 novembre 2010, sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. François Trucy, Charles Guené et Jean-Pierre Masseret, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Défense » et l'article 69 du projet de loi de finances pour 2011.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – Je vous prie d'excuser Charles Guené, empêché, qui a participé à la rédaction de ce rapport. Notre première satisfaction est d'avoir reçu des états-majors et des services du ministère des réponses précises à toutes nos questions, ce qui n'est pas toujours le cas.

La nouvelle programmation budgétaire triennale prévoit que, par rapport à la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2009 à 2014, sur la période 2011-2013, la mission « Défense » verra ses crédits budgétaires réduits d'un montant total de 3,63 milliards d'euros, partiellement compensés par la perception décalée de 2,37 milliards d'euros de recettes exceptionnelles, soit une perte de ressources nette de 1,26 milliard d'euros sur trois ans. Cependant, il ressort de la programmation actualisée que, compte tenu du fort supplément de dépenses constaté en 2009, sur la totalité de la période de programmation l'écart entre les dépenses effectives et celles prévues par la loi de programmation militaire ne serait pas significatif, si l'on retient l'hypothèse d'une stabilisation en volume en 2014 de l'ensemble des ressources de la mission « Défense ».

Il existe cependant plusieurs aléas. Tout d'abord, les ressources exceptionnelles attendues de la vente de fréquences hertziennes et de cessions d'immeubles n'ont pas été à la hauteur des attentes, en raison notamment de la conjoncture des marchés. Ensuite, le ministère de la défense doit réussir sa réforme. Le Livre blanc et la RGPP conduisent en effet à une réduction d'effectifs assez considérable, de l'ordre de 54 000 postes civils et militaires. L'évolution est semblable au Royaume-Uni : notre armée comptera 225 000 personnes en 2014 contre 274 000 en 2008, l'armée britannique en comptera 218 000 en 2015 contre 260 000 en 2010. Par ailleurs, les opérations extérieures posent un problème récurrent de financement. Jusqu'à récemment, elles étaient surtout financées par décrets d'avances et prélèvements sur les programmes d'équipement ; à partir de 2005, on a assisté fort heureusement à une rebudgétisation. Les progrès réalisés à cet égard sont considérables, le montant inscrit dans le présent projet de loi de finances étant de 630 millions d'euros. Cependant, comme les années précédentes, l'excédent du surcoût des opérations extérieures (OPEX) par rapport aux montants inscrits en lois de finances a été financé en 2009 et en 2010 par un décret d'avance « gagé » sur des annulations de crédits d'équipement, rouverts en loi de finances rectificative de fin d'année. Le problème des crédits reportés et non consommés risque donc de se poser à nouveau. Or les OPEX ne sont pas un luxe : elles contribuent à l'influence et à l'image de la France à l'étranger, et les réduire aurait un coût politique considérable.

Certaines cibles d'acquisition de matériels pour 2014 ont déjà été révisées. Ainsi, les prévisions d'achats d'équipements FELIN, qui garantissent l'efficacité et la sécurité des fantassins, ont été revues à la baisse ; en revanche, treize Rafale de plus seront achetés, pour un coût de près d'1 milliard d'euros, parce qu'aucun n'a été vendu à l'étranger...

Lors de l'examen du projet de LPM 2009-2014, mes collègues et moi-même nous étions efforcés d'évaluer les principaux aléas relatifs à la programmation, que nous estimions alors à environ 7 milliards d'euros. Notre estimation révisée est désormais de plus de 12 milliards d'euros, en raison notamment des incertitudes accrues sur les ressources. La perception des recettes exceptionnelles est en effet incertaine, et le contexte budgétaire pourrait exiger de nouvelles réductions de dépenses.

La France a fondé sa puissance militaire sur sa capacité d'intervention, qui requiert des avions performants. Or notre flotte de transport tactique est désuète, et un avion coûte de plus en plus cher à entretenir à mesure qu'il vieillit : il en va ainsi du Transall. Il était donc indispensable de conclure le contrat industriel qui prévoit la livraison à la France de 50 A400M sur un total de 180, pour un montant de 6 milliards d'euros sur un total de 20 milliards. Or ce programme a pris du retard. Il a fallu que les pays participants se réunissent en une sorte de « camp du Drap-d'Or » et acceptent des surcoûts. Les premières livraisons, prévues en 2009, sont désormais attendues en 2013, mais dans l'intervalle il faudra maintenir notre flotte. La location d'avions, la prolongation de la durée de vie de certains des Transall actuels, et l'acquisition de CASA espagnols, permettront-ils de préserver les capacités opérationnelles ? Certains officiers en doutent.

Il faut saluer l'accord historique conclu entre la France et le Royaume-Uni, alors que les précédentes négociations sur les frégates et les porte-avions avaient toutes échoué. C'est la seule voie vers l'Europe de la défense, car en la matière l'Allemagne ne peut être notre seul partenaire : on y débat encore de la professionnalisation des armées... La mutualisation de nos forces pourrait permettre des économies considérables.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial. – Je vais maintenant vous présenter plus spécifiquement les crédits prévus pour la mission « Défense » en 2011. La mission « Défense » comporte quatre programmes, dont les plus importants sont le programme 178 « Préparation et emploi des forces » et le programme 146 « Equipement des forces ».

Les sommes en jeu, qui ne sont pas négligeables, doivent assurer année après année l'outil, la formation et les capacités nécessaires à la mise en œuvre des politiques décidées par le Président de la République et le Parlement.

Sur les crédits de paiement, les économies par rapport à la LPM atteignent 500 millions d'euros ; mais des ressources exceptionnelles supplémentaires de 450 millions d'euros sont attendues – bien que non encore concrétisées – provenant notamment de la cession de biens immobiliers et de fréquences hertziennes, de sorte qu'au total selon le Gouvernement les ressources

de la mission « Défense » seraient réduites de seulement 50 millions d'euros. Par ailleurs, ces économies sont accrues d'environ 30 millions d'euros par rapport à une application stricte de la LPM, le Gouvernement ayant retenu une hypothèse d'indice des prix légèrement inférieure à celle associée au présent projet de loi de finances. Il faut souligner à cet égard que l'inflation quasiment nulle observée en 2009 pourrait réduire le « pouvoir d'achat » de la mission « Défense » d'environ 1,5 milliard d'euros sur la période de programmation. Les économies affectent particulièrement le programme 146 : ralentissement des commandes, étalement des livraisons, techniques bien connues, avec la réduction du nombre d'unités commandées.

Les effectifs sont singulièrement réduits, ils sont inférieurs d'environ 4 000 ETPT chaque année par rapport à la loi de programmation militaire. La déflation des effectifs n'est pas plus rapide que prévu en rythme annuel mais on est parti en 2008 d'un niveau plus bas. Elle ne se ralentira pas.

Les dépenses sont destinées à bâtir un outil militaire opérationnel. Contribuent-elles vraiment, dans les faits, à poursuivre cet objectif ? Ce n'est pas tout à fait le cas. La précédente LPM prévoyait de pouvoir projeter une force globale de 50 000 militaires ; cet objectif a été ramené à 30 000 par la LPM actuelle. Autre exemple, l'emploi du matériel maritime : les quasi-ruptures capacitaires sont nombreuses, sur les sous-marins nucléaires d'attaque, sur les frégates... L'argent est engagé, mais la satisfaction des besoins n'est pas forcément au rendez-vous. On s'interroge donc naturellement sur notre capacité future à tenir les prévisions.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – J'en viens au service de santé des armées (SSA). Je n'oublie pas que j'ai failli être médecin militaire !

Cette année, la Cour des comptes a établi un rapport critique sur la gestion des hôpitaux des armées. L'utilité d'un tel travail est incontestable et les prescriptions de la Cour sont indéniablement pertinentes. Mais la sévérité de certains jugements me paraît un peu injuste. Les militaires ne sont pas des fonctionnaires portant un uniforme. Le recrutement, la formation initiale et continue, sont très différents de ce qu'ils sont dans les autres corps de l'État. Les missions et les contraintes également. Les nombreux CDD ne sont pas toujours renouvelés, surtout avec la déflation des effectifs. Et les intéressés sont prévenus au dernier moment. En dépit de l'accompagnement – formation de sortie, pécule – les conditions de sortie de l'emploi sont particulières... Quant aux professionnels qui ont pris la place des jeunes conscrits célibataires, ils ont famille, enfants. Je plaide pour que les jugements de la société civile tiennent compte de ces spécificités.

Le taux d'occupation dans les hôpitaux du SSA est de 52 %. Certes. Mais songez que lorsque la guerre du Golfe a été brutalement déclarée, les 800 lits de l'hôpital Sainte-Anne de Toulon ont été libérés en prévision du rapatriement des blessés. Il est resté vide pendant plusieurs mois. Comment demander une gestion en équilibre à pareil établissement ? Dans les OPEX, le SSA assure la couverture médicale, chirurgicale, dentaire des troupes ; et cela

compte dans le moral de celles-ci. Or, pour monter une antenne médicale en Afghanistan, on pille les huit hôpitaux français : je le mentionne comme une réponse à un reproche de la Cour des comptes, laquelle compare les 140 séjours chirurgicaux par chirurgien et par an dans les hôpitaux militaires aux 243 des hôpitaux civils. Je signale qu'un amendement adopté par la commission des finances dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, à l'initiative de son rapporteur pour avis, notre collègue Jean-Jacques Jégou, tend à charger les agences régionales de santé (ARS) de contracter avec les hôpitaux militaires afin d'instaurer des coopérations.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial. – Nous avons un hôpital militaire à Metz, dont le personnel est hautement qualifié. Mais son avenir est en suspens.

J'en viens maintenant aux perspectives à plus long terme. Un graphique intéressant a été établi par l'état-major de l'armée de terre, pour illustrer les perspectives d'application de la loi de programmation militaire 2011-2014, et plus généralement du Livre blanc de 2008. La capacité de financement des objectifs du Livre blanc ou de la loi de programmation suit une pente descendante. Si cette tendance se confirme dans les années à venir, les conséquences à moyen et long termes seront considérables. Plusieurs scénarii, pour la période allant jusqu'en 2020, ont été explorés par les rapporteurs spéciaux. Celui du Livre blanc, d'abord, selon lequel, à partir de 2012, les crédits doivent augmenter de 1 % par an en volume : cet objectif ne sera pas tenu. Celui d'une évolution « zéro volume » à partir de 2014 : tout dépend de si l'on inclut ou non les ressources exceptionnelles de 2013 dans le montant pris comme point de départ. La catastrophe serait une évolution « zéro valeur », autrement dit une dégradation en volume. Dans l'hypothèse la plus défavorable, pour les dépenses en 2020, l'écart entre l'objectif du Livre blanc, 33 milliards d'euros, et la réalisation, 26 milliards, atteindrait 7 milliards...

La question principale est dès lors : quelle armée voulons-nous en 2020 ? Quel positionnement de la France dans l'Europe de la défense ? Quelles capacités opérationnelles ? Quelles économies acceptons-nous, sur quels matériels : les sous-marins nucléaires d'attaque, les hélicoptères, les A400M ?

Ces préoccupations ne sont ni de droite ni de gauche. Le décalage n'est pas nouveau avec les objectifs des lois de programmation militaire – en incluant les dépenses non prévues, les ressources manquantes ont atteint, pour les dépenses d'équipement des deux dernières LPM, 13 et 8 milliards d'euros –, mais précisément, le cumul produit une désagrégation progressive. Pas seulement chez nous, du reste : les Britanniques n'ont plus d'industrie militaire, ne sont plus capables de produire industriellement leurs ogives nucléaires. Finalement ils viennent nous voir, ce qui est très nouveau, pour proposer des coopérations !

Nous ne pourrions esquiver longtemps ces questions. Nous devons nous les poser très tranquillement, quelles que soient nos appartenances politiques respectives. François Mitterrand, lorsqu'il siégeait à la commission des affaires

étrangères de l'Assemblée nationale, disait : « On ne vote pas contre les crédits militaires de son pays ».

L'absence de politique de défense européenne, la place – ou non – de l'Europe dans le monde futur, ne sont pas des sujets de polémiques mais d'interrogations. Les pays émergents consentent des efforts considérables. La Chine, la Russie, dépensent beaucoup plus que nous en pourcentage de PIB, mais aussi en milliards d'euros. Pour notre pays, un simple maintien du niveau des dépenses en pourcentage de la richesse intérieure imposerait une progression de 2 % en volume. Nous n'y sommes pas. La loi de programmation 2009-2014 prévoit une révision en 2012 : nous aurons donc bientôt l'occasion de réfléchir à tout cela, lucidement, objectivement. Car les difficultés à venir sont plus grandes que ce que l'on imagine.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – Personne ne vote ce budget de gaité de cœur, chacun préférerait consacrer les sommes à l'éducation ou la culture. C'est la raison qui nous l'impose. Je partage le point de vue de M. Masseret. Et peut-être y a-t-il une fenêtre pour une coopération fructueuse avec les Britanniques – avec, faut-il espérer, un effet d'entraînement sur les autres, qui investissent si peu, l'Allemagne par exemple, qui songe à réduire encore ses dépenses militaires.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial. – Bientôt s'ouvrira le débat sur l'Otan et la défense anti-missiles balistiques. Les Américains sont en position, via leur base de Ramstein en Allemagne, de prendre la maîtrise de l'espace aérien européen. Les discussions seront compliquées.

M. Jean-Paul Alduy. – L'effort militaire demandé à la nation est important. Et puisque l'on cherche des économies dans tous les secteurs de la dépense publique, la défense ne peut pas ne pas y contribuer. Ayons conscience, tout de même, des conséquences de la réduction des effectifs : un fonctionnaire qui part à la retraite et n'est pas remplacé, c'est un retraité de plus, mais un militaire dont le CDD n'est pas renouvelé, c'est un chômeur supplémentaire. Des mesures d'accompagnement spécifiques sont-elles prises ?

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial. – On doit y consacrer de l'ordre d'un milliard d'euros sur la période de programmation.

M. Jean-Paul Alduy. – La moitié du déficit des hôpitaux publics provient des huit hôpitaux militaires. Et si les ARS veulent mettre en place des conventions avec les hôpitaux militaires, elles auront de quoi faire... Je suis président d'un centre hospitalier régional (CHR) et je constate l'évolution très rapide des techniques, des métiers, des équipements : nous avons tout intérêt à démarrer rapidement la mutualisation. Certes, les hôpitaux militaires ont des contraintes et des spécificités, mais une nouvelle guerre n'est pas déclenchée chaque mois. On peut déplorer une certaine opacité de gestion. Nous aurions intérêt, me semble-t-il, à aller jusqu'au bout de la réflexion ouverte par la Cour des comptes. Le Sénat ne pourrait-il mener sa propre analyse des possibilités de mutualisation des équipements et de mobilité du personnel ?

L'investissement dans les équipements militaires représente des masses financières considérables, mais avec un effet en retour sur la recherche civile, le développement industriel, le progrès : a-t-on évalué cette incidence ? On parle toujours de réindustrialiser la France, mais les leviers pour le faire ne sont pas si nombreux : ici, nous en avons un.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial. – Snecma, Thales, Safran, Sagem contribuent à l'activité économique et à la mise au point d'outils civils. La recherche civile et militaire, dite recherche duale, se développe rapidement. Des centaines de milliers d'emplois industriels sont en jeu, dans les grandes entreprises mais aussi chez les sous-traitants et jusque dans les petites PME. De nombreuses entreprises lorraines travaillent ainsi pour Dassault ou Thales.

M. Jean-Paul Alduy. – C'est en mettant l'accent sur ces effets induits que l'on obtiendra l'adhésion de la nation à l'effort militaire.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – Les militaires doivent aussi apprendre à sortir de leur tour d'ivoire. Lorsque deux hôpitaux, un civil et un militaire, cohabitent dans une ville, les équipements du second sont enviés et je peux vous dire que l'on n'en est pas encore au stade de la complémentarité !

M. Masseret et moi proposons conjointement à la commission d'adopter les crédits de la défense, ainsi que l'article 69 relatif à l'évolution du régime de responsabilité pécuniaire applicable aux militaires.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Défense » ainsi que de l'article 69 du projet de loi de finances pour 2011.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, ainsi que de l'article 69.

ANNEXES

I. LEXIQUE

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

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

**II. EVOLUTION DES SOMMES EN JEU DU LIVRE BLANC À LA
PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE TRIENNALE 2011-2013**

(voir page suivante)

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

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

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2009-2011 | 2009-2014 | 2009-2020 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|-----------|-----------|
| Livre blanc | 30,2 | 30,2 | 30,2 | 30,2 | 30,5 | 30,8 | 31,1 | 31,5 | 31,8 | 32,1 | 32,4 | 32,7 | 33,1 | 90,7 | 183,2 | 376,6 |
| Texte initial du PJ LPM 2009-2014 (avant prise en compte du plan de relance) | 30,2 | 31,3 | 30,9 | 30,2 | 30,5 | 30,8 | 31,1 | | | | | | | 92,3 | 184,8 | |
| LPM 2009-2014 (modifiée en cours de discussion pour prendre en compte le plan de relance) | 30,2 | 32,2 | 31,6 | 30,1 | 30,4 | 30,7 | 30,9 | | | | | | | 93,9 | 185,9 | |
| Programmation actualisée par le ministère de la défense | 0,0 | 33,8 | 31,5 | 30,0 | 30,0 | 29,9 | | | | | | | | 95,4 | | |
| Exécution | 30,2 | 33,8 | | | | | | | | | | | | | | |
| Scénario A1 : maintien du « zéro volume » à partir de 2014 | | | | | | 29,9 | 29,9 | 29,9 | 29,9 | 29,9 | 29,9 | 29,9 | 29,9 | 95,4 | 185,1 | 364,3 |
| Scénario A2 : passage au « zéro valeur » à partir de 2014 | | | | | | 29,9 | 29,3 | 28,8 | 28,3 | 27,9 | 27,4 | 26,9 | 26,4 | 95,4 | 184,6 | 350,4 |
| Scénario A3 : scén. 1 + point de départ de 2014 limité aux CP de 2013 | | | | | | 29,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 95,4 | 184,1 | 357,4 |

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

Source : *commission des finances*