

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 42

DÉFENSE :

• EXPOSÉ D'ENSEMBLE ET DÉPENSES EN CAPITAL

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	8
1. <i>En 2002, le budget de la Défense confirme son rôle de variable d'ajustement privilégiée de l'équilibre budgétaire général</i>	8
2. <i>Le sacrifice constant de l'équipement militaire tout au long de la législature handicape la réalisation du « modèle d'armée 2015 »</i>	9
3. <i>L'adaptation du secteur public de nos industries d'armement n'a pas été menée à terme</i>	10
4. <i>La dérive française s'inscrit dans le cadre d'une évolution européenne fragilisée</i>	10
5. <i>Conclusion : un « état des lieux » préoccupant</i>	11
 INTRODUCTION - LA NATURE DE LA MENACE	 12
 I. UN CADRE GÉOSTRATÉGIQUE PRÉOCCUPANT	 12
A. L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE INTERNATIONAL : NOMBREUX FACTEURS DE DÉSORDRE ET DE CONFLITS	12
1. <i>Une expression paroxystique du terrorisme</i>	12
2. <i>Les difficultés de la transition démocratique dans l'entourage immédiat de l'Europe</i>	13
3. <i>Des risques asymétriques de prolifération</i>	13
B. LES ENGAGEMENTS DE NOS FORCES ARMÉES DEPUIS 1996 : DES LEÇONS À TIRER	14
1. <i>Un déploiement à la limite de nos capacités</i>	14
2. <i>Persistance de faiblesses technico-opérationnelles déjà identifiées</i>	15
3. <i>Des besoins confirmés et des contraintes fortes</i>	15
 II. L'EUROPE DE LA DÉFENSE : UNE AMBITION QUI RESTE À METTRE EN ŒUVRE	 16
A. LA FORCE DE RÉACTION RAPIDE EUROPÉENNE	16
1. <i>Les objectifs d'Helsinki</i>	16
2. <i>Les lacunes identifiées</i>	17
B. LES PROGRAMMES D'ARMEMENT EN COOPÉRATION : UNE RÉUSSITE FRAGILE	19
1. <i>Après les échecs de Syracuse et Horizon, une inquiétude nouvelle sur l'A-400M</i>	19
2. <i>Les conséquences du 11 septembre</i>	20
 CHAPITRE PREMIER - BILAN GLOBAL DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 1997-2002	 22
I. TITRE III : UN OBJECTIF GLOBALEMENT ATTEINT EN TERMES D'EMPLOIS BUDGÉTAIRES, POUR UN COÛT SENSIBLEMENT SUPÉRIEUR AU CALIBRAGE INITIAL	22
A. LE FORMAT PRÉVU POUR 2002 SERA GLOBALEMENT ATTEINT	22
1. <i>Un objectif atteint à 1 % près</i>	22
2. <i>Vingt-cinq mille suppressions de postes par an pendant cinq ans</i>	23
B. LES SITUATIONS CATÉGORIELLES TRADUISENT DES RÉUSSITES MÉLANGÉES	23

1. Militaires du rang : une réalisation quasi parfaite	23
2. Officiers et sous-officiers : des situations légèrement divergentes	23
a) Les sous-officiers : créations supplémentaires dans la Gendarmerie et au service de Santé des armées.	24
b) Les officiers : quasiment le format prévu	24
3. Volontaires et effectifs civils : déficit de recrutement	25
a) Les effectifs civils : moins 2.028 postes	25
b) Les volontaires : l'objectif n'est pas atteint	26
4. Des résultats contrastés selon les armées.	26
C. LES FACTEURS INÉLUCTABLES DE PROGRESSION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	27
1. Le coût de la professionnalisation des armées	27
2. L'impact des mesures générales fonction publique	28
3. Les modifications de périmètre	28
4. La participation à des opérations militaires sur des théâtres extérieurs (OPEX)	28
II. TITRE V : UNE ANNÉE DE CRÉDITS EN MOINS AU TERME DE LA PROGRAMMATION	29
A. CALCUL DE L'ÉCART AVEC LA LOI DE PROGRAMMATION	29
1. La méthode retenue par le Gouvernement	30
2. La prise en compte des dépenses effectives	30
B. BILAN : UNE ANNÉE QUI MANQUE	32
CHAPITRE II - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET 2002	34
I. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU BUDGET 2002	34
A. UNE ÉVOLUTION TRÈS INFÉRIEURE À CELLE DES BUDGETS CIVILS	34
B. L'INCLUSION DISCUTABLE DES « REPORTS AUTORISÉS »	34
C. LA PRIORITÉ DONNÉE À LA « CONDITION MILITAIRE »	35
D. LE SACRIFICE CONFIRMÉ DES CRÉDITS DU TITRE V	36
E. LES BESOINS CROISSANTS DE LA GENDARMERIE	37
II. LA DÉFENSE, PARENT PAUVRE OU VARIABLE D'AJUSTEMENT ?	38
A. LE CINQUIÈME POSTE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	38
1. Un poids inférieur à celui de la charge de la dette	39
2. Une tendance lourde des choix budgétaires de la législature	39
B. UN AJUSTEMENT PERMANENT SUR L'ÉQUIPEMENT ET L'ACTIVITÉ DES FORCES	40
1. L'effet de ciseaux des conditions d'exécution budgétaire	40
a) L'inversion du poids relatif des dépenses de fonctionnement et d'équipement	40
b) Une tendance soulignée par les conditions d'exécution budgétaire	41
c) L'effet conjoint des annulations et des reports	43
2. Le recul des dépenses de fonctionnement courant et d'entretien programmé des matériels , au détriment de l'activité des forces	44
a) Des évolutions divergentes selon les postes	45
b) La baisse marquée des crédits de fonctionnement courant et d'activité des forces	46

III. ELÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE	46
A. LE DÉCROCHAGE FRANCO-ALLEMAND FACE AU COUPLE ANGLO-AMÉRICAIN	46
B. LE POIDS CROISSANT DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT POUR TOUTES LES ARMÉES PROFESSIONNELLES	47
C. L'ÉCART DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT.....	48
CHAPITRE III - DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE	50
I. ANALYSE GÉNÉRALE	50
A. UNE NOUVELLE ENCOCHE FORTE PAR RAPPORT À L'ACTUELLE LOI DE PROGRAMMATION, UNE JONCTION DIFFICILE AVEC LA PROCHAINE LOI DE PROGRAMMATION	50
1. <i>Crédits de paiement</i>	50
a) Un écart de 2 milliards de francs avec l'annuité 2001	50
b) Un écart de plus de 7 milliards de francs par rapport à la programmation révisée	51
c) Un écart de près de 7 milliards de francs par rapport à l'hypothèse 2003	51
2. <i>Autorisations de programme : le report inévitable de commandes importantes</i>	52
B. POURSUITE DU « BOURRAGE D'ENVELOPPE »	52
1. <i>Dépenses ne relevant pas par fonction du budget de la Défense</i>	53
a) Les crédits du Budget civil de recherche et développement : 5,4 milliards de francs sur la durée de la programmation	53
b) Les dépenses de restructuration des industries de défense : 5,3 milliards de francs sur la durée de la programmation	54
c) Les « compensations » de la Polynésie : plus de 3 milliards de francs sur la durée de la programmation	55
2. <i>Dépenses ne relevant pas du titre IV par nature</i>	55
a) Les crédits d'entretien programmé du matériel : plus de 9 milliards de francs sur la durée de la programmation	56
b) Les dépenses de personnel : une charge non définie	56
c) Les pertes de la DCN et la cotisation au FSPOEI : 2,6 milliards de francs sur la durée de la programmation	56
II. ANALYSE DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS	57
A. RÉPARTITION PAR ARMÉE ET SERVICE : LE POIDS DES COMMANDES RETARDÉES	57
B. ÉVOLUTION PAR DOMAINE : LA REMONTÉE DE L'AGRÉGAT NUCLÉAIRE.....	57
1. <i>La remontée de l'agrégat nucléaire</i>	58
2. <i>Le sacrifice relatif des dépenses liées à l'Espace</i>	58
C. ÉVOLUTION PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES : UN EFFORT BIENVENU EN FAVEUR DE LA RECHERCHE ET DU MAINTIEN EN CONDITIONS OPÉRATIONNELLES DES MATÉRIELS	59
D. L'AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DE LA GESTION DES CRÉDITS.....	60
1. <i>La réforme des procédures budgétaires et comptables</i>	60
2. <i>Une légère amélioration de la consommation des crédits d'équipement</i>	60
E. VERS UN RISQUE DE « CRISE DES PAIEMENTS » AU COURS DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION ?.....	61

CHAPITRE IV - L'EXÉCUTION DES GRANDS PROGRAMMES	62
I. LE NUCLÉAIRE	62
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : LA REMONTÉE STRUCTURELLE DE L'AGRÉGAT NUCLÉAIRE.....	62
B. LES FORCES NUCLÉAIRES STRATÉGIQUES	64
1. <i>La Force océanique stratégique (FOST) : des retards importants</i>	64
a) Les sous-marins : report de l'admission au service actif des troisième et quatrième sous-marins	64
b) Missiles équipant les SNLE/NG : travaux coûteux d'adaptation et retards pour le M51	65
2. <i>La composante aéroportée et les missiles : horizon 2008 pour le couple Rafale-ASMP-A</i>	65
3. <i>La dotation du Commissariat à l'énergie atomique : une couverture élevée en crédits de paiement pour les prochains exercices budgétaires</i>	66
4. <i>La simulation : reprise des autorisations de programme seulement</i>	66
5. <i>Le démantèlement : un processus encore long</i>	67
II. L'ESPACE	68
A. DES CRÉDITS SACRIFIÉS, SURTOUT EN EXÉCUTION	68
B. DES PROGRAMMES INACHEVÉS.....	69
1. <i>Le renseignement stratégique : HELIOS</i>	69
2. <i>Les satellites de communication : SYRACUSE</i>	70
CHAPITRE V - LES ÉQUIPEMENTS CLASSIQUES	71
I. L'ARMÉE DE TERRE	71
A. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PRÉVUES POUR L'EXERCICE 2002	71
1. <i>La capacité d'action blindée</i>	71
2. <i>La mobilité aéroportée</i>	73
3. <i>La trame anti-char</i>	74
4. <i>Munitions, transmissions, communications, renseignements</i>	74
B. BILAN DE RÉALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION	75
II. LA MARINE	76
A. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PRÉVUES POUR L'EXERCICE 2002	76
1. <i>Le porte-avions nucléaire</i>	76
2. <i>L'aéronautique navale</i>	77
3. <i>La flotte de surface</i>	78
B. BILAN DE RÉALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION	80
III. L'ARMÉE DE L'AIR	81
A. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PRÉVUES POUR L'EXERCICE 2002	81
1. <i>Les avions de combat</i>	81
2. <i>La force aérienne de projection</i>	83
3. <i>Les missiles</i>	85
4. <i>Les systèmes de commandement et de communication</i>	86

B. BILAN DE RÉALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION	86
AUDITION DE M. ALAIN RICHARD, ministre de la Défense.....	89
EXAMEN EN COMMISSION.....	95
ARTICLE 32 - Mesures nouvelles. Dépenses en capital des services militaires.....	103
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	104

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. En 2002, le budget de la Défense confirme son rôle de variable d'ajustement privilégiée de l'équilibre budgétaire général

L'examen du budget de la Défense pour 2002 s'inscrit dans un double contexte : la fin de l'actuelle loi de programmation militaire, dont il convient de dresser le bilan avant de s'engager dans la prochaine, et la nécessaire analyse, sinon la prise en compte, des événements du 11 septembre 2001, s'agissant des évolutions potentielles de la « nature de la menace ».

Les principales données du budget 2002 confirment la tendance lourde relevée tout au long de l'exécution de la loi de programmation qui s'achève. Le budget de la Défense a constamment constitué la variable d'ajustement privilégiée de l'équilibre budgétaire général, et n'a jamais bénéficié des « dividendes de la croissance », pourtant considérables sur la durée de la législature.

De 1996 à 2002, la part du budget de la Défense dans le budget de l'Etat aura diminué de 12,3 % en 1996 à 10,9 % en 2002. Parallèlement, la part de l'effort militaire dans le PIB aura régressé de 2,41 % à 1,89 %.

Avec 29,3 milliards d'euros (y compris les reports autorisés), le budget de la Défense devient en 2002 le cinquième poste de dépenses de l'Etat, après l'Education nationale, les Charges communes -qui comprennent la charge de la dette- les concours de l'Etat aux collectivités locales et l'Emploi et solidarité.

De façon relativement inusitée, et en tout état de cause contraire au strict droit budgétaire, le Gouvernement inclut dans la présentation du budget 2002 des reports de crédits de l'exercice 2001, pour un montant total de 412 millions d'euros (soit 2,7 milliards de francs), ce qui lui permet d'afficher un montant de crédits « disponibles » sensiblement plus élevé.

Hors reports, le budget 2002 s'établit à 28,85 milliards d'euros hors pensions (189,2 milliards de francs), soit une croissance limitée à 0,2 %, nettement inférieure à celle de l'inflation prévue (+ 1,6 %), et correspondant à moins du dixième de ce qui est prévu en moyenne pour les budgets civils (+ 2,5 %).

Certes, l'exercice 2002 correspond à un effort particulier en direction de la « condition militaire », puisque le titre III progresse de 2,3 %. Cette évolution reste toutefois inférieure de moitié à celle des budgets civils (+ 5,1 %), et correspond pour moitié à l'inéluctable prise en compte des mesures Sapin. Si un réel effort est fait en termes de mesures catégorielles, généralisées cette fois à l'ensemble des armées et services, celles-ci ne concernent que les sous-officiers pour l'essentiel, et ne peuvent constituer qu'un début de réponse, face à l'ampleur des besoins justifiés qui commencent, à peine, à s'exprimer.

En revanche, le montant des crédits d'équipement militaire ne peut être, en aucun cas, considéré comme satisfaisant. Il correspond à une nouvelle encoche par rapport à l'objectif fixé par la loi de programmation militaire, même révisée, dont il s'écarte (hors reports) de près de 5 milliards de francs si l'on tient compte des reports autorisés, et de plus de 7 si, en toute rigueur

budgétaire, on n'en tient pas compte. Il représente surtout un écart considérable avec l'annuité en principe retenue pour 2003 par la prochaine loi de programmation.

Hors dépenses dites de « bourrage », en principe exclues par la loi de programmation militaire, c'est-à-dire notamment contribution au BCRD et financement des compensations accordées à la Polynésie au titre de l'arrêt des essais nucléaires, cet écart peut être évalué à près de 10 milliards de francs.

Quant au niveau des autorisations de programmes, bien que supérieur de 4 milliards de francs aux crédits de paiement, il ne suffit pas à maintenir une politique cohérente de commandes globales, et impose de repousser à nouveau d'un an des commandes importantes, comme celle du programme de missiles M51.

2. Le sacrifice constant de l'équipement militaire tout au long de la législature handicape la réalisation du « modèle d'armée 2015 »

Au sein même du budget de la Défense, les dépenses d'équipement ont elles-mêmes toujours servi de variable d'ajustement à des dépenses de fonctionnement en constante progression et désormais prépondérantes (57,1 % du total du budget).

En particulier, les dépenses de fonctionnement liées à la participation de la France à des opérations extérieures, notamment sur le théâtre du Kosovo, pourtant prévues et récurrentes, ont constamment été financées par un prélèvement, en cours d'exécution, sur les crédits d'équipement du titre V : soit, en cinq ans, l'équivalent du prix du second porte-avions nucléaire.

Au sein du titre III, le poids croissant des dépenses de rémunérations et charges sociales, également lié à l'incidence lourde des mesures globales fonction publique, a exercé par ailleurs un important effet d'éviction sur les crédits d'activité et de fonctionnement courant, contribuant à une sensible détérioration des taux d'activité des forces françaises, tombés en deçà des normes OTAN, et surtout très en deçà des seuils britanniques.

Au total, l'exécution globale de la loi de programmation risque de se solder par une année complète de dépenses d'équipement en moins, et une détérioration des matériels plus importante que prévue.

De fait, fin 2001, les plus hauts responsables militaires reconnaissent désormais qu'il y aura, sinon ruptures de capacités d'ores et déjà avérées, du moins « érosion des matériels », « dégradation du modèle d'armée 2015 », et « inquiétude sur la cohérence des forces ».

En réalité, les retards successifs pris dans les commandes au cours de l'actuelle programmation font que la plupart des programmes majeurs ne seront pas livrés avant 2008-2011 ; ainsi, par exemple, le quatrième SNLE-NG, équipé directement du missile M51, ne sera admis au service actif qu'en 2008 au plus tôt ; la mise en service des missiles ASMP-A sous Mirage 2000 et Rafale n'interviendra pas avant 2007-2008 ; le premier satellite successeur de Syracuse II ne sera lancé qu'en 2013 ; les premiers Tigre version appui-protection de l'armée de Terre, ainsi que ses premiers hélicoptères NH90 ne seront livrés qu'en 2011 ; le premier escadron opérationnel de Rafale au standard F2 n'entrera en service qu'en 2006, la première frégate anti-aérienne Horizon et la première frégate multimissions qu'en 2008 ; le premier sous-marin nucléaire d'attaque type Barracuda ne sera admis au service actif qu'en 2012 ; et les premiers nouveaux transports de chalands de débarquement qu'en 2006. Quant au futur avion de transport A-400M, son sort apparaît aujourd'hui particulièrement incertain.

Les armées françaises devront dès lors aborder la prochaine loi de programmation militaire avec une double difficulté : une réalisation en termes physiques d'ores et déjà moins favorable que prévue, et une dotation en autorisations de programmes, comme en crédits de paiement, qui présente un écart sensible avec les dotations prévues pour 2003.

3. L'adaptation du secteur public de nos industries d'armement n'a pas été menée à terme

Malgré une dépense budgétaire d'ores et déjà considérable, la restructuration de DCN et de GIAT-Industries n'est toujours pas acquise. On peut d'ailleurs alternativement considérer que c'est la baisse des budgets d'équipement de défense qui a mis à mal nos anciens arsenaux terrestres et maritimes, ou que c'est le prélèvement lié aux restructurations et la dégradation de la qualité du service rendu qui ont contribué à la détérioration des équipements militaires. Quoi qu'il en soit, le résultat est tout à la fois désastreux pour les industries d'armement et pour l'équipement des forces armées.

Dans les deux cas, la mutation, difficile, notamment parce qu'elle exige d'abord celle des personnels, ne se fera pas sans une nouvelle et forte contribution budgétaire. Sur la période 1997-2002, le coût de restructuration de la DCN aura déjà représenté 3,3 milliards de francs. Depuis sa création en 1990, le groupe GIAT-Industries aura totalisé 24 milliards de francs de pertes et l'Etat, actionnaire unique, aura versé 18,5 milliards de francs au titre de sa recapitalisation (dont 11,7 depuis 1996), au prix d'un prélèvement important sur le titre V. Une nouvelle recapitalisation, de l'ordre de 4 milliards de francs, est attendue d'ici la fin de l'exercice.

4. La dérive française s'inscrit dans le cadre d'une évolution européenne fragilisée

La politique européenne de défense a certes franchi, il y a deux ans, une étape décisive au sommet d'Helsinki de décembre 1999, avec l'adoption du principe d'une « force de réaction rapide » européenne, théoriquement opérationnelle à horizon 2003.

Un an avant la date envisagée, toutefois, de nombreux points sensibles et stratégiques, dont l'insuffisance a été concrètement soulignée sur le terrain du Kosovo, restent encore à améliorer, en particulier en matière de défense anti-missile, de forces opérationnelles spéciales, de renseignement, de communication et de transport stratégique aérien et naval.

En réalité, les conditions, et même le succès, de la mise en place d'une défense européenne, paraissent étroitement dépendants d'un degré minimum de convergence des choix budgétaires –et donc en réalité politiques- des Etats membres.

Or, dans ce domaine, l'écart se creuse entre la France et le Royaume-Uni d'un côté et l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne de l'autre, mais surtout, et ceci est sans doute plus pernicieux, entre le Royaume-Uni et la France.

En 2000, le Royaume-Uni consacre encore près de 2,3 % du PIB à son effort de défense, tandis que la France y consent moins de 1,8 %. Le niveau actuel des dépenses de fonctionnement par soldat est deux fois et demie plus élevé chez les britanniques, et les dépenses d'équipement par soldat près de deux fois plus importantes. A tous ces égards, l'écart entre la France et le Royaume-Uni est plus élevé que celui, souvent très faible, entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

De fait, concrètement, la coopération en matière de programmes d'armement marque le pas. Lors de l'examen du précédent budget, il convenait de se féliciter du proche aboutissement du projet de l'avion de transport A-400M. Un an après, à quelques semaines de la décision finale, de sérieuses incertitudes menacent la participation de l'Allemagne et de l'Italie. S'ajoutant à l'échec du programme Syracuse (satellite de communication) en 1998, puis Horizon (frégate anti-aérienne) en 1999, du fait du retrait britannique, ceci réduirait à bien peu de choses la liste des succès réels de la coopération européenne en ce domaine (le seul missile Meteor...).

Enfin et surtout, les événements du 11 septembre 2001 ne sont pas sans conséquences sur les perspectives de cette Europe de la défense. L'accélération considérable donnée au programme de l'avion de combat américain Joint Strike Fighter pèse sur les perspectives de développement du Rafale et de l'Eurofighter, rebat considérablement les cartes de l'industrie européenne, et constitue un exemple qui doit être médité. Plus profondément, il convient sans aucun doute d'être attentif au repositionnement politique évident de certains partenaires européens –le Royaume-Uni, certes, mais aussi l'Italie- autour des Etats-Unis.

5. Conclusion : un « état des lieux » préoccupant

Au total, dans un contexte géostratégique profondément évolutif, la professionnalisation des armées françaises est acquise, mais elle reste à consolider et à inscrire dans la durée. La modernisation des équipements a subi successivement encoches, reports et annulations de crédits, qui aboutissent en fin de loi de programmation à un « écart » de l'ordre de 80 milliards de francs, et se traduisent par l'érosion des matériels, la dégradation de la cohérence des forces, et des perspectives de ruptures capacitaires au cours de la prochaine législature.

Du seul point de vue budgétaire, il faut être conscient que la professionnalisation des armées, pour être seulement consolidée, implique une charge supplémentaire importante sur le titre III. Que le lancement de commandes importantes en fin de programmation risque fort de se traduire, au cours de la prochaine législature, par la nécessité de renforcer considérablement le niveau des crédits de paiement, sauf à aboutir à une véritable crise des paiements. Que l'adaptation de notre industrie d'armement n'a pas été menée à terme et que le coût pour l'Etat, compte tenu de la nécessaire prise en compte des considérations liées au maintien de l'emploi et à l'aménagement du territoire, sera conséquent – sans pour autant d'ailleurs qu'il revienne nécessairement au budget de la Défense, dont ce n'est pas la vocation, de le supporter indéfiniment.

Du seul point de vue budgétaire donc, qui est celui de la commission des Finances, les conditions générales d'exécution de l'actuelle loi de programmation conduisent à souligner l'ampleur des charges accumulées, qui conduiront mécaniquement, et en dehors de tout choix politique de renforcement de notre effort militaire, à une sensible augmentation des dépenses militaires au cours de la prochaine législature, sauf à remettre en cause définitivement le modèle d'armée 2015.

INTRODUCTION

LA NATURE DE LA MENACE

Le projet de budget de la Défense pour 2002 s'inscrit dans un environnement international marqué par les événements du 11 septembre 2001.

Votre rapporteur ne peut mieux faire ici que de reprendre les principaux éléments de l'analyse du ministère de la Défense¹. Celui-ci considère en effet que « *l'examen des facteurs susceptibles d'influencer notre outil de défense permet de confirmer, dans leurs grandes lignes, les hypothèses stratégiques qui avaient présidé à l'élaboration du modèle 2015. Toutefois, certains enseignements doivent être tirés de l'évolution récente du contexte international et des engagements de nos forces armées depuis 1996.*

I. UN CADRE GÉOSTRATÉGIQUE PRÉOCCUPANT

A. L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE INTERNATIONAL : NOMBREUX FACTEURS DE DÉSORDRE ET DE CONFLITS

1. Une expression paroxystique du terrorisme

- « *Les attentats aux Etats-Unis ont frappé le monde entier par le nombre de victimes (près de 6 000 morts) et la volonté de destruction massive qu'ils témoignent de la part de leurs auteurs. Même si cette expression paroxystique du terrorisme ne relève pas nécessairement d'une rupture*

¹ Sources :

- Réponse aux questionnaires budgétaires
- Introduction du Rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire Octobre 2001
- Audition de M. Jean-Claude Mallet, Secrétaire général de la Défense Nationale, Commission de la Défense de l'Assemblée nationale – Mardi 16 octobre 2001

stratégique, elle souligne l'importance de l'effort à engager au niveau international pour lutter contre le terrorisme et plus généralement contre les facteurs qui sont à son origine.

- « De nombreux facteurs de désordre et de conflits persistent par ailleurs dans un environnement international incertain.

2. Les difficultés de la transition démocratique dans l'entourage immédiat de l'Europe

« Autour de l'Europe, les effets de la transition démocratique vont continuer à se manifester plus longtemps encore. Les économies des régions en développement connaissent des difficultés profondes. Leurs sociétés en transition seront marquées par une instabilité forte, aggravée par d'intenses migrations internes. Cette instabilité continuera à s'exprimer par des réactions identitaires violentes, teintées de nationalisme ou de fondamentalisme religieux. Les pays européens s'en trouveront affectés de diverses manières : mouvements migratoires, actions terroristes, criminalité organisée.

« La crédibilité des Nations-Unies comme outil de règlement des conflits sera régulièrement mise à l'épreuve, et, avec elle, l'audience des pays comme la France qui veulent en faire un élément-clé de la régulation politique mondiale.

« Les risques et les menaces pour la France et pour l'Europe se caractérisent, plus que par le passé, par l'asymétrie en tant que mode de réponse par un certain nombre d'Etats ou d'acteurs non étatiques qui ne sont pas en mesure de s'opposer par d'autres moyens à la supériorité des pays appartenant à la sphère occidentale. Ces risques comprennent en particulier le terrorisme, qui n'est pas un risque nouveau mais manifeste actuellement des tendances très préoccupantes : réseaux moins centralisés, terroristes dormants, liens croissants avec les économies criminalisées et les mafias, montée d'un terrorisme maximaliste tel que celui exprimé aux Etats-Unis d'une façon dramatique. Ce risque concerne aussi l'Europe sur son territoire comme nos forces déployées à l'extérieur.

3. Des risques asymétriques de prolifération

« Ces risques asymétriques comprennent également les diverses formes de prolifération, y compris la prolifération des armes de destruction massive et des missiles associés, les agressions contre les systèmes d'information, et nécessiteront des moyens plus importants dans le domaine de la détection, du renseignement et de la protection.

« Les Etats-Unis sont engagés dans un effort budgétaire de défense particulièrement important, et semblent faire le choix, avec la défense antimissile, d'options stratégiques nouvelles qui doivent être précisées dans le cadre de leur revue générale de défense. Ils se mettent ainsi en position d'imposer davantage encore leurs concepts de défense et leurs propres normes. Le défi adressé à l'Europe dans les domaines stratégique et technologique par la nouvelle approche américaine pourrait affecter son autonomie future d'appréciation et d'action et a pour enjeu sa capacité à entrer dans des coopérations transatlantiques équilibrées tant sur les concepts de défense que sur l'accès aux technologies.

B. LES ENGAGEMENTS DE NOS FORCES ARMÉES DEPUIS 1996 : DES LEÇONS À TIRER

1. Un déploiement à la limite de nos capacités.

« Depuis 1996, nos forces ont été impliquées dans des opérations de nature très diverses, et souvent particulièrement contraignantes, que ce soit par leur durée (Bosnie), leur intensité (Kosovo), ou leur éloignement (Timor).

« Ces forces ont parfois été déployées à la limite de leurs capacités, comme cela a été le cas lors de la crise au Kosovo, du fait de la concomitance de la montée en puissance de la professionnalisation et de la rotation très rapide du personnel en opérations.

« Les insuffisances déjà connues ont été confirmées.

« D'autres ont été révélées, notamment lors de l'opération Force alliée. L'interopérabilité, tant sur le plan technique que sur celui de l'entraînement peut encore être améliorée afin de permettre de conduire, au sein de l'OTAN ou de l'UE, un combat complexe et prolongé.

« Plus particulièrement, dans le cadre des opérations du Kosovo, d'autres capacités se sont révélées insuffisantes au niveau national ou européen, comme le renseignement stratégique par tout temps, la suppression des défenses aériennes adverses, le sauvetage de pilotes au combat, la sélection de cibles et l'évaluation des dommages. Le rôle croissant de l'infanterie dans la phase de consolidation de la paix a par ailleurs mis en évidence la nécessité d'améliorer sa protection.

2. Persistance de faiblesses technico-opérationnelles déjà identifiées

« Cette persistance de faiblesses technico-opérationnelles déjà identifiées confirme la nécessité de maintenir une cohérence de longue durée dans la politique d'équipement. La programmation actuelle, qui s'inscrit dans cette préoccupation, permettra le développement ou l'entrée en fabrication d'un nombre élevé de programmes, aujourd'hui approuvés, pendant la loi de programmation militaire à venir (avion de combat Rafale, avion de transport A400M, missiles, hélicoptères NH90 et Tigre, Véhicule de combat d'infanterie VBCI, frégates multimissions et sous-marins d'attaque futurs, segment sol de l'imagerie radar, drones de théâtre et tactiques).

3. Des besoins confirmés et des contraintes fortes

« Les crises récentes ont confirmé l'intérêt de la supériorité technologique dans les domaines du renseignement, du contrôle et du commandement, de la précision des armes et de l'action à distance sous toutes ses formes.

« Simultanément, la maîtrise de la violence et le contrôle des espaces continueront d'imposer des actions de projection dans lesquelles nos forces devront s'adapter à des formes souples et rapidement réversibles d'action militaire, au contact avec la population, de plus en plus fréquemment dans des milieux urbains, passant, parfois au cours d'une même mission, de l'accompagnement de l'effort humanitaire au contrôle de la sécurité des personnes, ou aux opérations ponctuelles de rétablissement de la paix pouvant impliquer des phases de combat de haute intensité.

« L'action militaire sera contrainte de recourir à des moyens de plus en plus discriminants et sélectifs. La maîtrise des effets sur l'environnement, le respect des prescriptions du droit international et la maîtrise de la communication sont devenus des contraintes fortes qui s'imposent à l'action militaire. Les moyens de supériorité des forces doivent en tenir compte.

« La durée indispensable au succès des opérations de rétablissement de la paix se confirme, introduisant de fortes contraintes sur la gestion de notre appareil militaire. »

II. L'EUROPE DE LA DÉFENSE : UNE AMBITION QUI RESTE À METTRE EN ŒUVRE

La Politique européenne de sécurité et de défense (P.E.S.D.) découle des dispositions du *Traité d'Amsterdam* entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 qui prévoyait le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) instituée par le *Traité de Maastricht*. Elle a franchi une étape décisive au *sommet d'Helsinki* les 10 et 11 décembre 1999, avec l'adoption du projet de mise en place d'une *Force de réaction rapide* propre à l'Union européenne, confirmant ainsi la décision franco-britannique de *Saint-Malo* prise le 4 décembre 1998.

A. LA FORCE DE RÉACTION RAPIDE EUROPÉENNE

1. Les objectifs d'Helsinki

L'objectif global (« *headline goal* ») défini à Helsinki en décembre 1999 visait, en principe, à mettre en place à horizon 2003 les forces ainsi définies :

- 60 000 hommes (l'équivalent d'un corps d'armée),
- pouvant demeurer déployé au moins un an,
- 150 navires,
- 300 à 350 avions de combat.

Cet objectif s'accompagnait de la création d'organes politiques et militaires au sein de l'Union européenne pour lui permettre de décider et de conduire une opération : le *Comité politique et de sécurité* (COPS), le *Comité militaire* (CMUE) et l'*Etat-major de l'Union européenne* (EMUE).

La *Conférence de Feira* (19-20 juin 2000) a précisé et complété les mesures adoptées à Helsinki, en adoptant les principes directeurs devant régir les relations avec les pays non-membres de l'Union européenne, et en décidant de la mise en place d'une force de police européenne¹.

La *Conférence d'engagement des capacités du 20 novembre 2000* a défini « *l'objectif global des capacités* » rassemblant les contributions des états-membres au sein d'un « réservoir » permettant de garantir l'objectif d'Helsinki. Elles correspondent à 100.000 hommes, 400 avions de combat, et

¹ A horizon 2003, l'Union européenne devrait avoir la capacité d'envoyer 5 000 policiers, dont un élément de déploiement rapide de 1 000 hommes sous trente jours.

130 bâtiments. L'engagement des principaux partenaires comporte notamment :

- pour la France : 12.000 hommes, 97 avions de combat dont 22 embarqués, 1 porte-avions (en dehors des périodes d'indisponibilité programmée), 4 frégates, 1 sous-marin nucléaire d'attaque, 6 bâtiments divers ;
- pour le Royaume-Uni : 10.000 hommes (+ 3 bataillons d'infanterie de marine), 72 avions de combat dont 12 embarqués, 15 ravitailleurs, 45 C-130, 1 porte-avions (6 mois), 2 sous-marins nucléaires d'attaque, 4 frégates, 13 bâtiments divers) ;
- pour l'Allemagne : 18.500 hommes, 77 avions de combat, 15 bâtiments de combat (dont 2 frégates et 2 sous-marins).

Le *Conseil européen de Nice* (7 et 8 décembre 2000) a décidé la création, de façon permanente, d'une architecture décisionnelle (COPS, CMUE, EMUE) destinée à évaluer les situations de crise et à recommander au Conseil les réponses, y compris militaires, adaptées à la gestion de ces crises, comme envisagé à Helsinki.

L'Union européenne devrait en principe être déclarée opérationnelle au plus tard au *Sommet de Laeken de décembre 2001*, conformément au mandat établi par les déclarations des *Conseils européens de Nice* et de *Göteborg*.

La *Conférence d'amélioration des capacités du 19 novembre 2001* devait permettre aux Etats membres d'annoncer des projets concrets visant à combler les lacunes capacitaires (capacités de contrôle et de commande, transport stratégique, renseignement), d'établir une revue détaillée des programmes nationaux, bilatéraux et multinationaux déclarés à l'Union européenne, de faire le point sur leur degré d'avancement et surtout de déterminer l'échéance prévisible de la mise en œuvre de ces programmes.

L'objectif est de préserver l'autonomie d'action de l'Union européenne et de faire porter les efforts sur les capacités les plus déterminantes pour la cohérence opérationnelle (transport stratégique, capacités de contrôle et de commande, renseignement) et également essentielles dans tous les scénarios et dans toutes les hypothèses d'emploi.

2. Les lacunes identifiées

En confrontant l'objectif global de capacités, défini en juin 2001 à Helsinki (*Helsinki Headline goal catalogue*), le Comité militaire de l'Union européenne a affirmé qu'à l'horizon 2003, l'Union européenne serait capable

de mener toutes les missions du type « Petersberg » même si certaines restrictions peuvent apparaître sur les délais et volumes de déploiement.

L'élaboration du catalogue d'amélioration de capacités (*Helsinki Progress Catalogue*) doit permettre aux états-membres de modifier leurs contributions afin de résoudre un certain nombre de capacités « lacunaires ».

Ces travaux ont conduit à l'établissement d'un document confidentiel dressant une liste de 54 capacités pour chacune desquelles le niveau des contributions des nations conduit à constater une « lacune ».

La plupart de ces lacunes sont réelles dans les capacités disponibles au sein des forces armées des nations européennes, principalement dans les domaines suivants :

- capacités contribuant à l'*autonomie d'appréciation de situation* de l'Union européenne, parmi lesquels on soulignera l'importance de l'observation spatiale, de la surveillance aérienne de théâtre et les systèmes de drones tactiques à autonomie importante ;

- capacités nécessaires à la *projection des forces*, en particulier les avions de transport, de ravitaillement en vol et hélicoptères de transport ;

- capacités de *combat*, en particulier dans le domaine de la protection des forces européennes projetées face aux menaces balistiques, et de la protection des avions contre les moyens sol-air de l'adversaire (brouillage dit « offensif ») ;

- capacités de *transport stratégique* par air et mer ;

- capacités *logistiques* avec des bataillons de transport.

Ces lacunes devront impérativement faire l'objet d'une action concertée des pays européens si l'on veut assurer l'autonomie d'appréciation de situation, de prise de décision et d'action de l'Union européenne.

Leur comblement repose également, à condition que la conjoncture économique le permette, sur un volontarisme accru sur le plan budgétaire.

**Le projet ETAP
(Programme européen d'acquisition de technologie)**

Le 19 novembre 2001 à Bruxelles, les ministères de la Défense de six pays (Allemagne, France, Espagne, Italie, Royaume-Uni et Suède) se sont engagés à créer un « *programme européen d'acquisition de technologie* », c'est-à-dire un système de combat aérien futur (SCAPE), avion de combat pilote ou non piloté, ou missile de croisière à long rayon d'action, concurrent potentiel du *Joint Strike Fighter* et du *Tomahawk* américains.

Les études commandées pour l'été 2002 sont très diversifiées et l'éventail des solutions très ouvert.

Les industriels concernés par l'accord de Bruxelles se sont engagés à développer en commun un démonstrateur, habité ou non.

Les six gouvernements ont accepté de prévoir les financements industriels et étatiques nécessaires pour lancer la recherche technologique adaptée en amont des programmes.

Pour autant, le Royaume-Uni maintient sa collaboration avec les Etats-Unis sur le *Joint Strike Fighter* et le *Tomahawk*.

B. LES PROGRAMMES D'ARMEMENT EN COOPÉRATION : UNE RÉUSSITE FRAGILE

1. Après les échecs de Syracuse et Horizon, une inquiétude nouvelle sur l'A-400M

Concrètement, la coopération en matière de programmes d'armement marque le pas. Lors de l'examen du précédent budget, il convenait de se féliciter du proche aboutissement du projet de l'avion de transport A-400M.

Un an après, à quelques semaines de la décision finale, de sérieuses incertitudes menacent la participation de l'Allemagne et de l'Italie.

L'Italie¹ n'a pas signé le *Memorandum of Understanding (MOU)* du dernier Salon du Bourget. La décision finale de l'Allemagne est impérativement liée à celle du *Bundestag*, au sein duquel les opinions sont particulièrement divisées sur ce sujet. De fait, la signature du contrat commercial vient d'être repoussée, l'Allemagne ayant annulé la réunion de l'OCCAR prévue le 16 novembre à Bonn pour entériner le lancement de la production. Le Royaume-Uni, qui a un besoin urgent de 25 appareils et peut en

¹ Dont les penchants pro-américains se renforcent depuis le 11 septembre.

acquérir aux Etats-Unis, a demandé à ses partenaires de trancher la question avant fin 2001.

S'ajoutant à l'échec du programme Syracuse (satellite de communication) en 1998, puis Horizon (frégate anti-aérienne) en 1999, du fait du retrait britannique, un échec définitif de l'A-400M réduirait à bien peu de choses la liste des succès réels de la coopération européenne en ce domaine (le seul missile Meteor...).

2. Les conséquences du 11 septembre

Enfin et surtout, les événements du 11 septembre 2001 ne sont pas sans conséquences sur les perspectives de cette Europe de la défense. L'accélération considérable donnée au programme de l'avion de combat américain *Joint Strike Fighter* pèse sur les perspectives de développement du *Rafale* et de l'*Eurofighter*, rebat considérablement les cartes de l'industrie européenne, et constitue un exemple qui doit être médité.

Plus profondément, il convient sans aucun doute d'être attentif au repositionnement politique évident de certains partenaires européens -le Royaume-Uni, certes, mais aussi l'Italie- autour des Etats-Unis.

L'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR)

L'OCCAR est fondée sur les principes de coopération dits de Baden-Baden, datant de décembre 1995.

La personnalité juridique de l'OCCAR a été acquise le 26 janvier 2001. Elle lui confie notamment une autonomie contractuelle.

L'OCCAR peut être considérée comme le précurseur d'une *Agence européenne de l'armement* souhaitée par les quatre pays fondateurs, auxquels viendraient se joindre en temps utile d'autres pays.

L'OCCAR a intégré :

- à sa création, les programmes franco-allemands *Tigre*, *Hot*, *Roland*, *Milan* ;
- en 1999, le programme franco-germano-britannique *Cobra*, le programme franco-italien *FSAF* et le programme germano-britannique *MRAV/GTK* (véhicule blindé) ; ce dernier programme a été rejoint par les Pays-Bas en 2000.

Le programme *A400M* d'avion de transport (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Belgique, Turquie, Portugal) devrait être intégré lorsque le contrat sera passé par l'OCCAR à l'industrie.

L'accélération de la restructuration de l'industrie de défense européenne appelle une organisation de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la gestion des programmes d'armement.

Pour devenir plus efficace dans la gestion des programmes d'armement, l'OCCAR devrait se développer en amont de ses activités actuelles, en gérant des démonstrateurs technologiques (principe acquis et objectif d'en intégrer un en 2002) puis ultérieurement des activités de recherche.

Les crédits de paiement mobilisés au titre de l'OCCAR comprennent les crédits du budget administratif (fonctionnement) et du budget opérationnel. L'OCCAR ne gère les crédits opérationnels des programmes que lorsque le transfert des contrats a eu lieu. Ainsi les crédits des programmes dont l'agence exécutive se situe en France (FSAF, Hot-Milan, Roland) demeurent en 2001 gérés par le ministère de la Défense.

Montants totaux des programmes confiés à l'OCCAR

(milliards d'euros)

	Occar centrale	Tigre	Cobra	FSAF	Hot-Milan	Roland	A400M	Total
2000	0,4	136,53	230,93	67,73	42,73	29,43		507,63
2001	1,5	94,83	233,33	147,53	31,23	30,83	20,13	559,23
2002	2,0	115,03	83,03	128,03	26,83	39,03	99,43	493,23

CHAPITRE PREMIER

BILAN GLOBAL DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 1997-2002

I. TITRE III : UN OBJECTIF GLOBALEMENT ATTEINT EN TERMES D'EMPLOIS BUDGÉTAIRES, POUR UN COÛT SENSIBLEMENT SUPÉRIEUR AU CALIBRAGE INITIAL

La loi de programmation militaire 1997-2002 a organisé le passage progressif d'une armée mixte, au sein de laquelle les appelés occupent une part importante, à une armée professionnelle, composée de militaires de carrière ou sous contrat et de jeunes volontaires.

Cet objectif a été globalement atteint.

A. LE FORMAT PRÉVU POUR 2002 SERA GLOBALEMENT ATTEINT

1. Un objectif atteint à 1 % près

Sur la période 1997-2002, il était prévu une diminution globale des effectifs (appelés compris) de moins 23,2 %.

Celle-ci résultait de deux évolutions : d'une part, la *suppression des appelés* (201.498 postes) et la *déflation des postes d'officiers et de sous-officiers*, d'autre part la professionnalisation des forces armées par la *création de 47.975 postes de militaires du rang (MDR)*, de *27.171 volontaires* et de *9.276 civils*.

Avec le projet de budget pour 2002, dernier de la programmation, cet objectif est quasiment atteint. Les effectifs budgétaires du ministère de la Défense (hors comptes de commerce) s'établissent, pour 2002, à 436.221 emplois, contre 440.206 prévus en loi de programmation militaire. Ceci correspond à un léger déficit de l'ordre de 4.000 postes budgétaires, soit moins de 1 % de la cible visée.

2. Vingt-cinq mille suppressions de postes par an pendant cinq ans

Le projet de budget pour 2002 conduit globalement à la suppression nette de 9.922 emplois, dont les 22.818 derniers appelés.

L'annuité 2002 est la plus limitée en matière de réduction d'effectifs, après une moyenne de 25.000 suppressions de postes par an durant les cinq premières années de la professionnalisation.

Hors appelés, le solde des créations et suppressions d'emplois est de + 12.896, soit une augmentation des effectifs de la Défense nettement supérieure à celles rencontrées durant les cinq premières années de professionnalisation (évolution moyenne par an hors appelés de 10.300 postes).

B. LES SITUATIONS CATÉGORIELLES TRADUISENT DES RÉUSSITES MÉLANGÉES

1. Militaires du rang : une réalisation quasi parfaite

Le budget 2002 prévoit la création de 8.141 postes de militaires du rang, finalisant ainsi les ouvertures de postes nécessaires à la professionnalisation.

Entre 1996 et 2002, les effectifs budgétaires de militaires du rang auront plus que doublé, passant de 44.552 en 1996 à 92.184 en 2002, soit une création de 47.632 emplois.

Sur l'ensemble de la programmation, ces créations concernent surtout l'armée de Terre (+ 35.268 postes) et l'armée de l'Air (+ 11.286 postes).

2. Officiers et sous-officiers : des situations légèrement divergentes

Les effectifs de sous-officiers seront légèrement supérieurs (+ 0,6 %) à la cible fixée par la loi de programmation militaire, essentiellement en raison de la création, avérée nécessaire en cours d'exécution, de postes supplémentaires dans la Gendarmerie et le service de Santé. Les effectifs d'officiers sont à peu près réalisés.

a) Les sous-officiers : créations supplémentaires dans la Gendarmerie et au service de Santé des armées.

La loi de programmation prévoyait une déflation de 15.532 postes de sous-officiers sur 6 ans (2.600 postes par an en moyenne) ; compte-tenu des mesures arrêtées au budget 2002, 14.312 déflations auront été effectuées sur la période.

Les effectifs budgétaires de sous-officiers atteindront donc 200.156 postes en 2002 contre 199.296 prévus en loi de programmation, soit *1.110 postes de plus*.

Cette situation résulte notamment de la création, en 2001 et 2002, de 1.405 postes de gendarmes hors programmation et, en 2002, de 200 postes de militaires infirmiers techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) supplémentaires, permettant au service de Santé de renforcer ses effectifs hospitaliers.

Par ailleurs, la réforme de la scolarité de l'école Polytechnique a transformé le statut administratif des 400 élèves officiers de la 3^{ème} année en le rattachant au corps des sous-officiers, comme c'est le cas des élèves officiers des autres écoles militaires.

Ces créations de postes sont partiellement compensées par d'autres mesures telles que la transformation, à la demande de l'armée de l'Air et de la Marine, de postes de sous-officiers en postes d'officiers.

b) Les officiers : quasiment le format prévu

La loi de programmation militaire prévoyait une déflation totale de 267 postes, toutes armées confondues, sur la période 1997-2002. En 2002 les effectifs budgétaires s'établiront à 37.738 postes, soit un *déficit de 451 postes* par rapport aux prévisions.

La raison principale de cet écart est due aux élèves de 3^{ème} année de l'école Polytechnique, qui, administrativement, passent de la catégorie « officiers » à la catégorie « sous-officiers ». Les 51 autres postes, qui représentent le déficit réel, constituent le solde de diverses mesures d'ajustement, à la hausse ou à la baisse, durant les six annuités d'exécution de la programmation.

Cette situation générale recouvre des évolutions beaucoup plus divergentes entre les armées et la Gendarmerie. Au total, de 1996 à 2002, 1.669 postes d'officiers auront été supprimés dans l'armée de Terre, 439 postes dans l'armée de l'Air, et 27 postes dans la Marine. A l'inverse, les effectifs d'officiers auront augmenté dans la Gendarmerie (1.353 postes).

3. Volontaires et effectifs civils : déficit de recrutement

a) Les effectifs civils : moins 2.028 postes

La loi de programmation militaire prévoyait une croissance forte des effectifs civils sur la période, ceux-ci devant passer de 73.747 postes en 1996 à 83.023 en 2002, soit environ 10.000 postes supplémentaires.

Cette évolution avait pour objet de transférer, sur des emplois de personnel civil, des fonctions à caractère administratif ou technique auparavant tenues par du personnel militaire, ce dernier étant désormais réorienté vers des fonctions opérationnelles.

La comparaison des effectifs civils prévus au budget 2002 avec les effectifs inscrits en programmation, fait apparaître un *déficit de 2.028 postes*, résultant de mesures hors programmation, inscrites au budget depuis 1997, qui modifient le périmètre de la Défense. Les mesures d'adaptation des moyens aux besoins représentent en effet un écart négatif de 3.240 emplois.

Le chiffre global résulte de variations positives et négatives.

Ainsi, le total de mouvements de transferts aboutit à un solde positif de 3.982 emplois résultant principalement de l'intégration du secrétariat d'État aux Anciens combattants en 2000 (+ 1.980 postes), de la mesure de budgétisation de la Direction des constructions navales étatique (+ 1.468 postes de personnels civil) ainsi que de la titularisation des personnels sous contrat de droit privé dits « Berkani ».

Ce solde positif est compensé par différentes mesures d'adaptation aux structures (- 2.770 emplois), dont la « revue de programmes » (- 1.575 emplois à la DGA et à l'état-major de la Marine) et l'abandon du rendez-vous citoyen (- 750 emplois).

Il est également compensé par les diverses mesures d'adaptation des effectifs aux besoins (- 3.240 emplois), qui recouvrent notamment le développement de la sous-traitance, par redéploiement des crédits correspondant à 1.620 emplois, et des mesures de transformation d'emplois et de repyramidage visant à ajuster les emplois budgétaires aux besoins identifiés en gestion.

Il correspond aussi à de réelles difficultés de recrutement, et surtout de fidélisation des recrues, notamment dans certains secteurs comme le transport, « les métiers de bouche » et la surveillance.

b) Les volontaires : l'objectif n'est pas atteint

Les volontaires constituent une composante à part entière de l'armée professionnelle depuis la *loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense*.

Disposant d'un statut militaire à part entière, les volontaires en service dans les Armées, dans la Gendarmerie nationale et dans les Services communs des armées font partie intégrante des effectifs militaires et peuvent occuper des emplois opérationnels ou techniques très diversifiés et des fonctions de soutien ou à caractère scientifique. Outre-mer, les volontaires servent dans les unités du service militaire adapté (SMA).

La loi de programmation a fixé à 27.171 les postes de volontaires pour 2002. Les premières créations sont intervenues au budget 1999, 6.500 postes ont été créés en 2000 et 7.000 postes en 2001. Le projet de budget pour 2002 prévoit la création de 6.538 postes nouveaux, dont 4.178 pour la gendarmerie et 2.360 pour les armées, soit un total de 24.788 postes créés sur la période, permettant ainsi d'atteindre 91 % de la cible fixée par la loi de programmation.

La Gendarmerie bénéficie donc de la majorité des emplois créés sur la période (15.203 postes soit 61 %) ; ces emplois s'avèrent en effet indispensables à la réalisation du *Plan de redéploiement et de renforcement des unités territoriales*.

En 2001, le recrutement de volontaires dans les forces armées se poursuit malgré une baisse du taux de sélection. Au 1^{er} août 2001, les 18.250 postes ouverts pour la Défense, dont 11.025 pour la Gendarmerie nationale, ont été honorés à 78 % seulement.

Au total, la réalisation des effectifs de civils et de volontaires n'a pas été aussi rapide que souhaitée. Cet écart non négligeable par rapport aux objectifs est lié à la reprise du marché civil de l'emploi, à la nécessité de disposer d'un certain niveau de formation initiale et à la spécificité de la condition militaire, dont les contraintes sont évidemment peu concurrentielles à l'époque des 35 heures.

4. Des résultats contrastés selon les armées.

D'une façon générale, les forces armées devraient atteindre leurs formats respectifs. Cette évolution globale masque toutefois des différences entre les armées : une réalisation supérieure à l'objectif pour la Gendarmerie (100,3 %), proche de l'objectif pour l'armée de l'Air (98 %) et sensiblement inférieure pour l'armée de Terre (97,4 %) et la Marine (96,4 %).

C. LES FACTEURS INÉLUCTABLES DE PROGRESSION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

La croissance plus forte que prévue des dépenses du *titre III*, qui a dû être financée par des prélèvements croissants sur le *titre V*, résulte exclusivement de celle du poste rémunérations et charges sociales.

Ainsi, sur la période de programmation, les crédits de rémunérations et charges sociales ont augmenté en valeur de 1,8 milliard de francs (près de 12 milliards de francs), soit une progression de 15,2 %, deux fois supérieure à celle de l'ensemble du titre III.

Celle-ci est liée à plusieurs facteurs, qui recouvrent à la fois une relative sous-estimation du coût de la professionnalisation des armées, la non-prise en compte de l'impact des mesures générales fonction publique et le poids récurrent de la participation de la France à des opérations militaires sur les théâtres extérieurs (OPEX).

1. Le coût de la professionnalisation des armées

Au total, sur la période 1997-2002, le coût des mesures d'accompagnement de la professionnalisation aura représenté, pour les seuls crédits de rémunérations et de charges sociales et hors « mesures d'effectifs » –aides au départ, reconversion, réserves, sous-traitance, mensualisation des militaires du rang et des élèves officiers-, un total de 155 millions d'euros (plus de 1 milliard de francs). Ceci correspond à moins de 10 % de l'augmentation totale du poste rémunérations et charges sociales sur la période (en loi de finances initiale).

L'effet des « mesures d'effectifs » de la programmation, c'est-à-dire le solde net des mesures de créations de postes de civils, militaires du rang et volontaires, et des suppressions de postes de sous-officiers, d'officiers et d'appelés, s'élève pour sa part à 297,2 milliards d'euros (soit 1,95 milliard de francs), ce qui explique 16,5 % de l'augmentation du poste rémunérations et charges sociales sur la période.

Au total, l'effet « professionnalisation » représente 451 millions d'euros (2,96 milliards de francs), soit le quart de l'augmentation du poste RCS.

2. L'impact des mesures générales fonction publique

Sur la période 1997-2002, l'ensemble de ces mesures peut être évalué à 815 millions d'euros (5,4 milliards de francs), hors mesures catégorielles, prise en compte du GVT et accords salariaux spécifiques.

Ceci correspond à 45 % de l'augmentation totale du poste rémunérations et charges sociales sur la période (en loi de finances initiale).

3. Les modifications de périmètre

Les changements de périmètre non prévus, voire exclus par la programmation, ont représenté, sur la durée de la programmation, 471 millions d'euros (3,09 milliards de francs), soit **un peu plus du quart (26,2 %) du total de la progression du poste RCS**.

Il s'agit notamment des *mesures de budgétisation de DCN*, des *gendarmes d'autoroutes*, de la *cotisation patronale au Fonds spécial des ouvriers industriels de l'Etat*, de la *CSG*, et de l'intégration du *secrétariat d'Etat aux Anciens combattants*.

4. La participation à des opérations militaires sur des théâtres extérieurs (OPEX)

A ce titre, le surcoût des dépenses de fonctionnement, financé en totalité en cours d'exécution par prélèvement sur le titre V, a atteint en moyenne 450 millions d'euros par an (près de 3 milliards de francs), soit, sur l'ensemble de la période 1997-2002, l'équivalent du coût d'un second porte-avions nucléaire.

De fait, sur la durée de la programmation, ces dépenses ont été croissant : 286 millions d'euros en 1998, 447 millions d'euros en 1999, 438 millions d'euros en 2000 et 422 millions d'euros en 2001 (estimation au 30 juin).

L'essentiel de la charge est lié à la présence française en Macédoine et au Kosovo, où 5.891 hommes sont présents, ainsi qu'en Bosnie et Croatie, avec 2.823 hommes sur le terrain. La France est également présente sur d'autres théâtres, notamment au Tchad, en Centrafrique et au Liban. Au total 10.750 soldats et gendarmes, soit plus de 3 % des effectifs sont mobilisés pour les opérations extérieures.

Il avait été établi lors de la loi de programmation militaire que l'ensemble des dépenses liées aux opérations extérieures « courantes » seraient financées sur le budget « courant », seules les dépenses réellement « imprévues » étant couvertes en cours d'exécution par des crédits supplémentaires.

Cette règle doit être respectée, s'agissant d'opérations récurrentes et répertoriées, au moins à hauteur d'un socle de l'ordre de 300 millions d'euros.

Non conforme à l'esprit de l'ordonnance organique, le financement constant en cours d'exécution des dépenses du titre III, par prélèvement sur les crédits du titre V, a été un facteur essentiel du non-respect de la loi de programmation.

En tout état de cause, pour la prochaine législature, nécessité au moins fera peut-être loi, car les reports du titre V, largement utilisés au cours de l'actuelle législature, seront alors très réduits, pour faire même peut-être place à une crise des paiements.

II. TITRE V : UNE ANNÉE DE CRÉDITS EN MOINS AU TERME DE LA PROGRAMMATION

A. CALCUL DE L'ÉCART AVEC LA LOI DE PROGRAMMATION

Le montant total de l'enveloppe des crédits initialement définie par la loi de programmation militaire pour les dépenses d'équipement avait été fixé à 541,2 milliards de francs 1995¹ (82,5 milliards d'euros) sur 1997-2002.

De fréquents débats ont opposé et opposent encore² le Gouvernement et ses différents interlocuteurs au sein du Parlement, toutes tendances confondues, sur l'appréciation du taux de réalisation de la loi de programmation qui s'achève, s'agissant des équipements.

¹ Actualisés en principe chaque année par application de l'indice des prix hors tabac retenu par la loi de finances.

² Cf. notamment les échanges assez vifs intervenus à l'Assemblée Nationale lors de l'examen des crédits de la Défense – JOAN – 16 novembre 2001 :

- Le ministre : « J'observe d'ailleurs avec intérêt que les autres intervenants de l'opposition qui ont critiqué ce niveau de réalisation ont donné quatre chiffres différents quant au manque de crédits. C'est dire que ce n'est pas, en tout cas du côté de la droite, une science exacte.

- L'orateur : « Il est tellement difficile d'avoir des informations !

- Le ministre : « Pouvez-vous rester maître de vous, Monsieur, s'il vous plaît ! »

Il paraît donc utile de préciser les différentes démarches retenues à cet égard.

1. La méthode retenue par le Gouvernement

La présentation retenue par le Gouvernement consiste à comparer aux prévisions de la loi de programmation révisée, exprimées en francs constants 1997, les dotations inscrites en loi de finances initiale en francs courants.

A ce titre, les ressources « allouées » ont effectivement permis d'atteindre un taux de couverture de 96,7% pour les autorisations de programme et de 94,8 % pour les crédits de paiement.

Suivant ce calcul, l'écart en moyens de paiement s'élève tout de même à 28,1 milliards de francs (5,2 % de la dotation initiale), soit pratiquement le coût de deux porte-avions nucléaires supplémentaires¹.

2. La prise en compte des dépenses effectives

Les calculs effectués par votre Commission² conduisent à des estimations assez éloignées, fondées sur des hypothèses de travail il est vrai différentes.

Ils reposent en effet sur les considérations suivantes :

➤ *L'article 2 de la loi de programmation* mentionne expressément les *dépenses* et non les crédits initiaux.

Il convient donc de se référer aux dépenses nettes effectives, telles que retracées par les lois de règlement des budgets. Ceci est d'autant plus nécessaire que les dépenses effectives d'équipement sont, de manière constante sur la période, très largement inférieures aux crédits initiaux.

➤ *L'article 2-2-1 du rapport annexé à la loi de programmation* exclut expressément la participation du ministère de la Défense au *Budget civil de recherche et développement*, qui se traduit par un transfert de l'ordre de 7 milliards de francs en exécution à destination du Centre national d'études spatiales.

Il convient donc d'extraire cette dotation des calculs.

¹ Coût de fabrication.

² Comme d'ailleurs par la commission des Finances de l'Assemblée Nationale, suivant le rapport de M. Jean-Michel Boucheron.

➤ En fin de programmation, il paraît plus judicieux d'exprimer les objectifs prévus par la loi de programmation en *francs (euros) courants*¹ et non en francs (euros) 1997.

➤ Pour la dotation initiale 2002, les chiffres retenus sont *hors reports* 2001 autorisés.

➤ L'estimation des dépenses effectives nettes 2001 et 2002 est effectuée en appliquant à la dotation initiale des crédits le *taux d'exécution* (dépenses effectives nettes / crédits votés en loi de finances initiale) constaté en 2000 par la loi de règlement du budget, soit 87,9 %.

Exécution de la loi de programmation militaire

Crédits d'équipement

(milliards d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
- Loi de programmation initiale	13,77	13,92	13,96	14,14	14,37	14,59	84,75
- LPM amendée par la "revue de programmes"	13,77	13,92	13,31	13,49	13,70	13,91	82,10
- Loi de finances initiale	13,77	12,50	13,11	12,65	12,61	12,41	77,05
- dont B.C.R.D. ⁽²⁾		0,08	0,14	0,23	0,19	0,19	0,83
- Exécution hors BCRD ⁽³⁾	12,99	11,74	11,74	11,53	11,08 ⁽¹⁾	10,91 ⁽¹⁾	69,99 ⁽¹⁾

Source : - lois de règlement 1997 à 2000

- loi de finances initiale 2001, projet de loi de finances 2002, nc reports

(1) Calculs effectués sur la base d'un taux d'exécution en 2001 et 2000 identique à celui constaté en 2000.

(2) La dotation du BCRD, qui fait l'objet d'un transfert en exécution à destination du CNES, a été expressément exclue des dépenses d'équipement militaire par l'article 2-2-1 du rapport annexé à la loi de programmation.

(3) L'article 2 de la loi de programmation mentionne expressément les dépenses et non les crédits initiaux.

¹ Indice des prix retenus : 1998 : 1,1
 1999 : 0,3
 2000 : 1,3
 2001 : 1,6
 2002 : 1,5

Source : Rapport économique et financier annexé au PLF 2002.

B. BILAN : UNE ANNÉE QUI MANQUE

Bilan en fin de programmation

A.- Ecarts en milliards d'euros 2001 par rapport à la loi de programmation initiale

- Effet de la revue de programmes : - 2,65 milliards d'euros (18 milliards de francs)
- Crédits inscrits en LFI : - 7,7 milliards d'euros (50,5 milliards de francs)
- Dépenses exécutées hors BCRD : - 14,76 milliards d'euros (96,8 milliards de francs)

B.- Ecarts en milliards d'euros 2001 par rapport à la loi de programmation militaire révisée

- Crédits inscrits en LFI : - 5,05 milliards d'euros (33,1 milliards de francs)
- Dépenses exécutées hors BCRD : - 12,11 milliards d'euros (79,44 milliards de francs), soit un taux d'exécution de 85,2 %

Au total, en fin de programmation, en rapportant les dépenses nettes effectives, à la dotation prévue par la loi de programmation révisée, exprimée en francs courants, et compte non tenu du transfert au BCRD, l'écart pourrait s'établir à 12,1 milliards d'euros (79,5 milliards de francs), soit l'équivalent de près d'une année de crédits d'équipement.

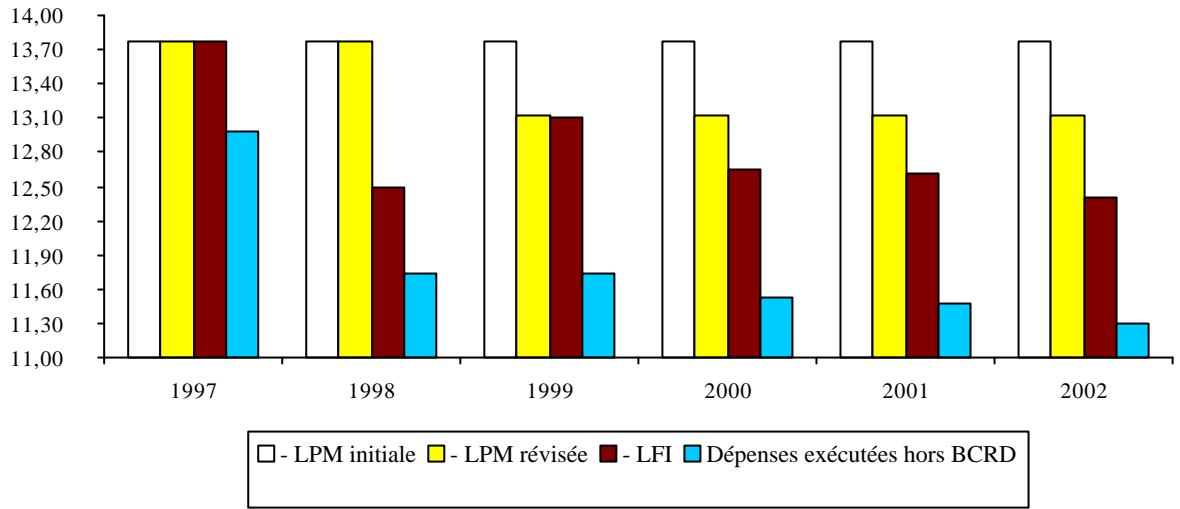
Cette hypothèse n'est pas démentie par les chiffres avancés par le chef d'Etat-major des Armées et le Délégué général de l'armement, qui évaluent d'ores et déjà à 10,4 milliards d'euros (68,2 milliards de francs) l'insuffisance cumulée des crédits d'équipement fin 2001¹.

De fait, fin 2001, les plus hauts responsables militaires auditionnés par les différentes commissions et par votre rapporteur reconnaissent désormais qu'il y a d'ores et déjà, sinon des ruptures de capacité, du moins « *érosion des matériels* », « *dégradation du contenu du modèle d'armée 2015* » et surtout, ce qui est plus grave, « *inquiétude sur la cohérence des forces* ».

Les armées devront dès lors aborder la prochaine loi de programmation militaire avec une double difficulté : une réalisation en termes physiques moins favorable que prévue, et une dotation en autorisations de programmes, comme en crédits de paiement, qui présente un écart sensible avec les dotations prévues pour 2003.

¹ Audition du Général Jean-Pierre Kelche, chef d'Etat-major des Armées - Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale – 2 octobre 2001.
Audition de M. Yves Gleizes, Délégué général pour l'armement - *ibid* – 18 octobre 2001.

Exécution de la loi de programmation militaire
Crédits d'équipement (en milliards d'euros courants)



CHAPITRE II

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET 2002

I. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU BUDGET 2002

Le projet de budget de la Défense pour 2002 s'élève à 37,6 milliards d'euros (246,7 milliards de francs), dont 8,75 milliards d'euros (57,4 milliards de francs) de pensions, soit un montant hors pensions de 28,85 milliards d'euros (189,2 milliards de francs)¹.

A. UNE ÉVOLUTION TRÈS INFÉRIEURE À CELLE DES BUDGETS CIVILS

Par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2001, la progression globale du budget de la Défense atteint 0,2 %, contre une moyenne de + 2,5 % pour l'ensemble des budgets civils.

Les crédits (hors pensions) du *Titre III* proposés pour 2002 s'élèvent à 16,5 milliards d'euros (107,9 milliards de francs), soit une progression de 2,3 % par rapport à 2001, inférieure de moitié à la majoration de 5,1 % consentie pour l'ensemble des budgets civils de fonctionnement.

Les crédits des *Titres V et VI* (crédits de paiement) s'élèvent à 12,4 milliards d'euros (81,4 milliards de francs), soit une diminution de 2,5 % par rapport à 2001, très supérieure à la baisse moyenne de 1,7 % pour les dépenses d'investissement civil.

B. L'INCLUSION DISCUTABLE DES « REPORTS AUTORISÉS »

Toutefois, de façon relativement inusitée², le Gouvernement a d'ores et déjà autorisé – et inscrit dans la présentation des chiffres du projet de budget 2002 – le report partiel de crédits d'équipement 2001 non consommés, à hauteur de 411,6 millions d'euros (2,7 milliards de francs), ce qui correspond à la moitié environ de l'enveloppe attendue.

¹ Hors reports 2001.

² Utilisée déjà, il est vrai, lors de la présentation du projet de budget pour 1998, pour « faire passer » l'encoche de la revue de programmes.

Ceci permet d'afficher un total de «*crédits disponibles*» 2002 de 12,8 milliards d'euros (84,0 milliards de francs) pour les dépenses d'équipement et de 29,3 milliards d'euros (192 milliards de francs) pour le budget total, et donc une progression –optique- de 0,6 % des crédits d'équipement et de 1,6 % du budget total de la Défense¹.

L'inclusion contestable des « reports autorisés »

La lettre-plafond du Premier ministre en date du 17 juillet 2001 a autorisé le ministère de la Défense à mobiliser des reports de crédits de la gestion 2001 sur l'exercice 2002 à hauteur de 412 millions d'euros (2,7 milliards de francs), sur un montant attendu de l'ordre du double.

Toutefois, pour être acquis, les reports devront être ouverts par un arrêté du ministre de l'Economie et des Finances.

Or la circulaire du 12 janvier 1998 visant à améliorer les délais de mise à disposition des crédits dont l'ouverture est de droit a expressément exclu le ministère de la Défense du transfert de la gestion des reports à l'Agence comptable de contrôle du Trésor. La direction du budget reste donc seule compétente pour valider cette autorisation.

En tout état de cause, la rigueur intellectuelle impose de comparer des données de même nature, c'est-à-dire, soit les chiffres des crédits ouverts en loi de finances initiale, soit les chiffres des crédits disponibles sur chaque exercice, c'est-à-dire incluant reports, annulations, fonds de concours et transferts.

On ne saurait voter une deuxième fois des crédits déjà votés en 2001.

C. LA PRIORITÉ DONNÉE À LA « CONDITION MILITAIRE »

En dernière année de programmation, le projet de budget 2002 confirme l'évolution générale relevée sur la période. Il se caractérise notamment par une forte revalorisation des rémunérations et charges sociales qui traduit la priorité particulière donnée cette année à la « *condition militaire* ».

Lié à la réalisation de la dernière annuité de programmation de la professionnalisation, qui se traduit par une création nette d'emplois budgétaire hors appelés de 12.896 unités, cet effort correspond surtout à la mise en œuvre d'un **plan exceptionnel d'amélioration de la condition des personnels**.

¹ Chiffres retenus dans la présentation du document de presse.

Celui-ci comprend à la fois la revalorisation des rémunérations (221 millions d'euros – 1,5 milliard de francs), et plusieurs mesures catégorielles (79 millions d'euros – 518 millions de francs), celles-ci recouvrant notamment *l'amélioration des bas salaires* (27,7 millions d'euros), des *mesures catégorielles spécifiques* (38 millions d'euros), essentiellement en direction des sous-officiers, et l'ajustement des crédits d'indemnités liés à la *mise en œuvre des 35 heures au sein du personnel civil*¹ (7,5 millions d'euros).

Parallèlement, les crédits de fonctionnement courant (hors rémunérations et charges sociales) sont majorés de 78 millions d'euros (511,6 millions de francs). De fait, dans sa présentation, le Gouvernement ajoute à ces « mesures nouvelles » l'incidence de la réduction du format des armées et de diverses mesures d'économies et de transferts, à hauteur de 122 millions d'euros, ce qui lui permet d'afficher un effort global de 200 millions d'euros (1.312 millions de francs) en faveur du fonctionnement.

D. LE SACRIFICE CONFIRMÉ DES CRÉDITS DU TITRE V

S'agissant des crédits d'équipement inscrits au budget de la Défense, il faut souligner l'évolution très divergente des crédits strictement affectés à l'équipement des forces armées (titre V), dont la baisse se confirme en 2002, tandis que les crédits du titre VI, qui recouvrent des dépenses de nature diverse dont certaines étaient exclues par la loi de programmation (contribution de la Défense au budget civil de recherche et développement, compensation à la Polynésie et dépenses Anciens combattants notamment), poursuivent une croissance forte, qui masque partiellement la baisse du titre V.

De fait, les crédits d'équipement (hors reports) du titre V subiront en 2002 une nouvelle encoche importante :

- 2,1 milliards de francs (320 millions d'euros) de moins par rapport aux crédits votés de la loi de finances initiale pour 2001 ;
- 7,2 milliards de francs (1,1 milliard d'euros) de moins par rapport aux crédits prévus, en francs 2001, pour l'annuité 2002 par l'actuelle loi de programmation révisée qui s'achève ;
- 6,3 milliards de francs (960 millions d'euros) de moins par rapport aux crédits envisagés pour l'annuité 2003 par la prochaine loi de programmation.

¹ Accord signé le 11 juillet 2001.

E. LES BESOINS CROISSANTS DE LA GENDARMERIE

L'analyse des crédits proposés pour 2002 confirme également une autre tendance relevée sur la plus longue période : les besoins croissants de la Gendarmerie et la priorité donnée à celle-ci dans la répartition des moyens, pour un résultat qui apparaît encore insuffisant.

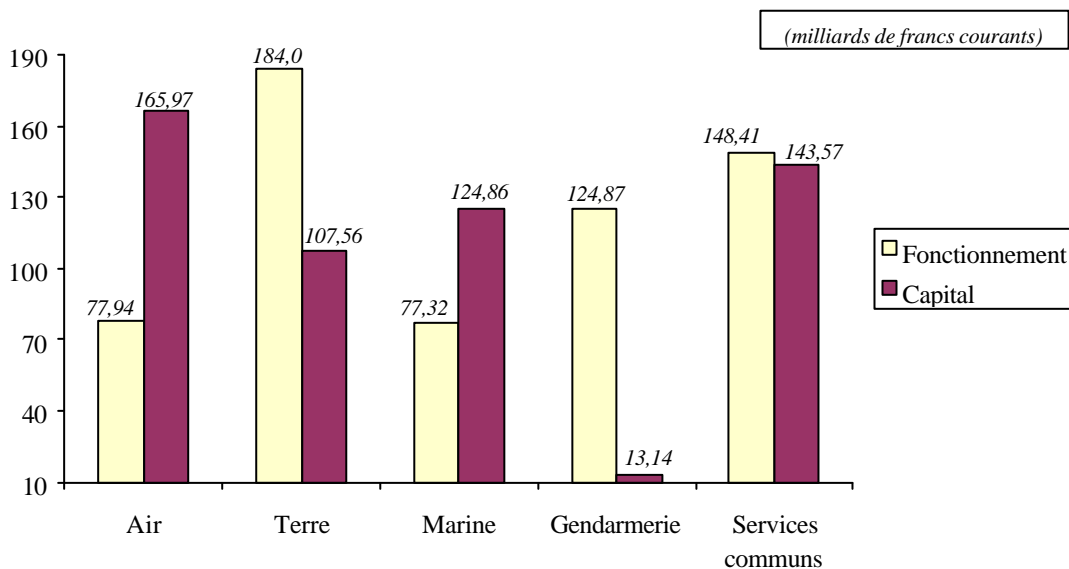
**Evolution des moyens
- Titres III et V -
(en pourcentage du total)**

	<i>LFI 1991</i>	<i>LFI 1996</i>	<i>LFI 2001</i>	<i>PLF 2002</i>
Air	27,4	25,9	24,8	24,2
Terre	34,0	34,6	34,8	34,2
Mer	26,3	24,8	24,0	23,9
Gendarmerie	12,3	14,7	16,4	17,7
Total	100	100	100	100

Représentant un peu plus de 12 % du total des moyens de la Défense (titres III et V) en 1991, la Gendarmerie en représentera en 2002 près de 18 %.

De fait, sur l'ensemble de la période de programmation, la part des dépenses de fonctionnement de la Gendarmerie aura représenté 125 milliards de francs courants, soit l'équivalent des dépenses conjointes de la Marine et de l'armée de l'Air.

Répartition des dépenses 1997-2002 (dépenses cumulées)



Évolution globale des crédits de la Défense

	<i>LFI 2001</i>	<i>PLF 2002</i>	<i>Evolution</i>	Rappel : budgets civils
Dépenses ordinaires				
- Md euros	16,1	16,5	+ 2,3 %	+ 5,1 %
- Md francs	105,5	107,9	(+ 2,4 MdF)	
Dépenses en capital (CP) (hors reports 2001)				
- Md euros	12,7	12,4	- 2,5 %	- 1,7 %
- Md francs	83,4	81,4 ⁽¹⁾	(- 2,1 MdF)	
Dépenses en capital (CP) (y compris reports 2001)				
- Md euros	12,7	12,8	+ 0,7 %	ns
- Md francs	83,4	84,0 ⁽¹⁾	(+ 0,6 MdF)	
Total hors reports 2001				
- Md euros	28,8	28,9	+ 0,2 %	+ 2,5 %
- Md francs	188,9	189,3	(+ 0,3 MdF)	
Total y compris reports 2001				
- Md euros	28,8	29,3	+ 1,6 %	ns
- Md francs	188,9	192,0	(+ 3,1 MdF)	

II. LA DÉFENSE, PARENT PAUVRE OU VARIABLE D'AJUSTEMENT ?

A. LE CINQUIÈME POSTE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Avec 29,3 milliards d'euros, le budget de la Défense est passé au cinquième rang de dépenses de l'Etat, après l'Education nationale (61,4 milliards d'euros), les Charges communes (51,6 milliards d'euros, dont 36,8 milliards de dette publique nette), les concours de l'Etat aux collectivités locales (56,1 milliards d'euros) et l'Emploi et solidarité (32,1 milliards d'euros).

Poids relatif du budget de la Défense (hors pensions)

	<i>Budget Défense/Budget Etat (LFI)</i>	<i>Budget Défense/PIB (LFI)</i>
1980	15,52 %	3,07 %
1996	12,30 %	2,41 %
1997	12,28 %	2,36 %
1998	11,65 %	2,19 %
1999	11,70 %	2,19 %
2000	11,26 %	2,05 %
2001	11,17 %	1,96 %
2002	10,87 %	1,89 %

1. Un poids inférieur à celui de la charge de la dette

En 2002, le poids de la dette publique et des garanties de l'Etat s'élèvera à 37,3 millions d'euros (244,7 milliards de francs), soit exactement le poids du budget de la Défense, pensions comprises.

Hors pensions (28,8 milliards d'euros), l'écart atteint huit milliards d'euros et le budget de la Défense est à peine supérieur à celui de l'Equipement, du Logement et des Transports (21,4 milliards d'euros).

2. Une tendance lourde des choix budgétaires de la législature

De 1996 à 2002, la part de l'effort consacré à la Défense dans le budget de l'Etat aura diminué de 1,4 point, et la part de l'effort de la Défense dans le PIB de 0,5 point.

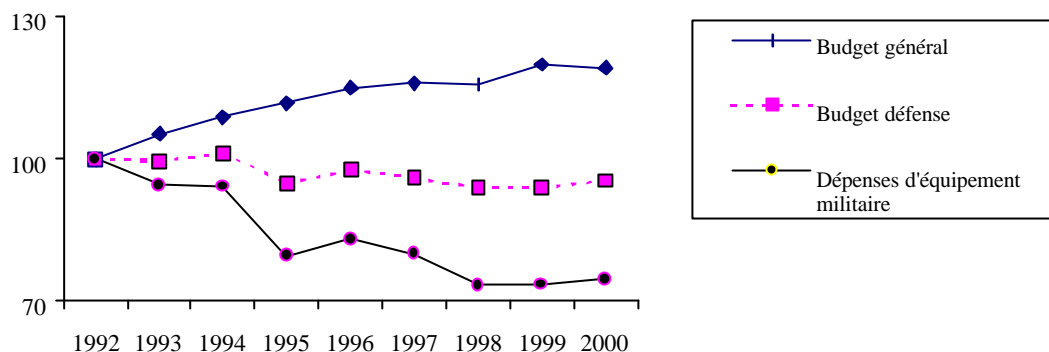
Depuis 1980, cette diminution atteint près de cinq points de PIB, et plus de deux points du budget général.

En réalité, le budget militaire est clairement devenu le parent pauvre, ou plutôt la variable d'ajustement privilégiée de l'équilibre du budget général.

Cette tendance, constante tout au long de la loi de programmation, marquée dès les lois de finances initiales, a toujours été renforcée en cours d'exécution. La Cour des Comptes, dans son Rapport sur l'exécution du budget 2000, est elle-même amenée à s'inquiéter : « *La part des dépenses militaires au sein du budget de l'État ne cesse de s'amenuiser ; cette diminution constitue en tant que telle le pari le plus difficile à gagner de ce ministère, au plan national comme international* »¹

¹ Page 260.

Evolution des dépenses publiques en francs courants (dépenses exécutées)
1992 = 100



B. UN AJUSTEMENT PERMANENT SUR L'ÉQUIPEMENT ET L'ACTIVITÉ DES FORCES

1. L'effet de ciseaux des conditions d'exécution budgétaire

a) L'inversion du poids relatif des dépenses de fonctionnement et d'équipement

Depuis 1990, au sein d'une enveloppe demeurée rigoureusement identique en francs courants, la structure du budget militaire s'est profondément modifiée, avec une inversion absolue du poids relatif des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'équipement.

Evolution de la structure du budget de défense

(milliards de francs courants)

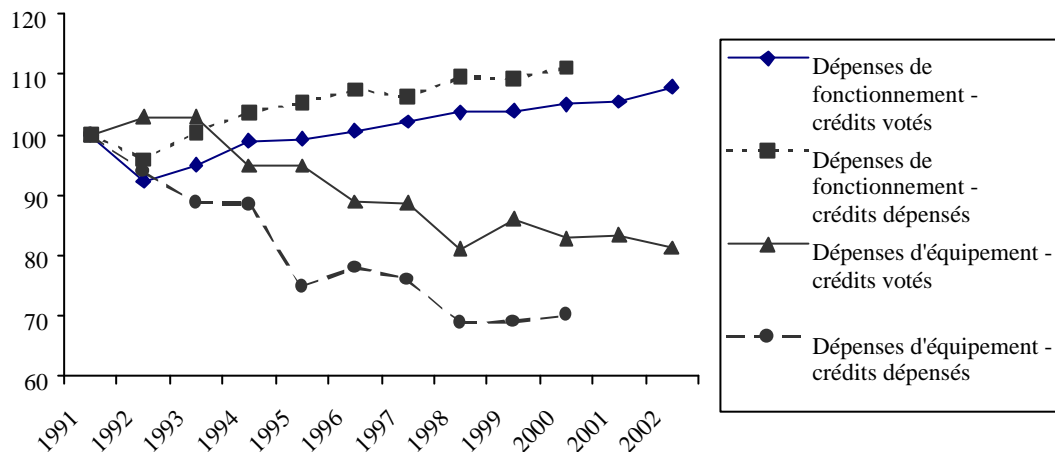
	<i>LFR 1990</i>	<i>PLF 2002</i>
<i>Titre III</i>	<i>87</i>	<i>107,9</i>
<i>Titres V et VI</i>	<i>102</i>	<i>81,4</i>
Total	189	189,3

Ainsi, en 1990, les dépenses du titre III, hors pensions, s'établissaient à 87 milliards de francs courants et les dépenses d'équipement à 102 milliards de francs courants.

En 2002, la situation est plus qu'inversée, avec 108 milliards de francs de dépenses de fonctionnement et 82 milliards de francs de dépenses d'équipement.

De façon constante sur l'ensemble de la période, et renforcée au cours de l'actuelle législature, les dépenses du Titre III ont été privilégiées au détriment des dépenses d'équipement du titre V, qui ont systématiquement servi de variable d'ajustement interne, tant en loi de finances initiale qu'en exécution budgétaire.

Evolution du budget de la Défense
1991 = 100



b) Une tendance soulignée par les conditions d'exécution budgétaire

Globalement, sur l'actuelle législature, l'exécution du budget de la Défense a été constamment inférieure à l'enveloppe votée initialement.

En réalité, plus précisément, les crédits du titre III ont été systématiquement exécutés au-dessus des crédits initiaux, tandis que les crédits des titres V et VI étaient exécutés en deçà.

Exécution des crédits militaires

(milliards d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000
Titre III				
Crédits initiaux	15,58	15,81	15,85	16,01
Dépenses nettes effectives	16,2	16,7	16,67	16,94
Taux de consommation	103,9%	105,6%	105,63%	105,5%
Titres V et VI				
Crédits initiaux	13,52	12,35	13,11	12,65
Dépenses nettes effectives	11,58	10,51	10,52	10,69
Taux de consommation	85,7%	85,1%	80,2%	84,5%
Total				
Crédits initiaux	29,1	28,2	28,96	28,66
Dépenses nettes effectives	27,8	27,21	27,19	27,63
Taux de consommation	95,5%	96,6%	93,8%	96,4%

Source : Lois de règlement.

Sur les quatre premières années de la programmation, les dépenses nettes effectives du budget de la Défense se sont élevées à 109,8 milliards d'euros (720,4 milliards de francs), pour une enveloppe initiale de 114,9 milliards d'euros (753,8 milliards de francs).

Ce déficit d'exécution, de l'ordre de 23 milliards de francs (soit un taux d'exécution de 95,6 %), recouvre en réalité une sur-exécution des dépenses du titre III (dépassement de 21 milliards de francs) et une exécution inférieure de près de 55 milliards de francs pour les dépenses d'équipement.

De fait, les dépenses nettes effectives du titre III se sont élevées à 66,54 milliards d'euros (436,5 milliards de francs), pour une enveloppe initiale de 63,25 milliards d'euros (414,9 milliards de francs), soit un taux d'exécution de 105,2 %.

Les dépenses nettes effectives des titres V et VI se sont élevées à 43,3 milliards d'euros (284 milliards de francs), pour une enveloppe initiale de 51,63 milliards d'euros (338,7 milliards de francs), soit un taux d'exécution de 83,9 %.

Là encore, cette évolution doit être précisée : la surconsommation des dépenses effectives du titre III recouvre deux mouvements de sens différent : la prise en compte des mouvements de gestion (transferts nets, annulations, reports, fonds de concours, lois de finances rectificatives) aboutit à majorer considérablement les ressources globales du titre III. Les dépenses effectives sont, elles, légèrement inférieures en définitive aux ressources globales ainsi dégagées.

c) L'effet conjoint des annulations et des reports

Les crédits des titres V et VI traduisent en revanche un double mouvement de même sens : une diminution des ressources globales en exécution en raison des mouvements de gestion qui se font au détriment des crédits d'équipement, et une sous-consommation des dépenses effectives par rapport aux ressources nettes.

Crédits de paiement des titres V et VI

(milliards d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000
Loi de finances initiales	13,52	12,35	13,11	12,65
Ressources globales	12,62	11,34	11,52	11,64
Dépenses effectives	11,58	10,51	10,52	10,69
Ecart ressources globales/LFI	- 0,9	- 1,01	- 1,59	- 1,01
Ecart dépenses effectives/ressources globales	- 1,04	- 0,83	- 1,0	- 0,95
Ecart dépenses effectives/dotation initiale	- 1,94	- 1,84	- 2,59	- 1,96

L'écart entre l'enveloppe initiale des crédits et celle des ressources globales résulte essentiellement des annulations intervenues en cours d'exercice.

Depuis 1997, le montant des annulations opérées en cours d'exercice n'aura cessé d'augmenter : 5 milliards de francs (0,85 milliard d'euros) en 1997, 7,3 milliards de francs (1,11 milliard d'euros) en 1998, 9,5 milliards de francs (1,42 milliard d'euros) en 1999, 6,4 milliards de francs (0,96 milliard d'euros) en 2000, 5,9 milliards de francs (0,91 milliard d'euros) en 2001¹.

Soit, au total, en quatre ans, 34,1 milliards de francs d'annulations (5,23 milliards d'euros) correspondant largement au coût de fabrication de deux porte-avions nucléaires supplémentaires.

Il convient de souligner en revanche que le montant des reports nets, désormais de l'ordre de 6 milliards de francs, a été diminué de moitié depuis 1996, date à laquelle il était proche de 11 milliards de francs.

¹ Arrêtés d'annulation des 21 mai (300 millions de francs), 8 octobre (3.362 millions de francs), et 14 novembre (2.414 millions de francs).

Des crédits votés par le Parlement aux dépenses effectives

- Titres V et VI -

(milliards d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000
- Crédits LFI	13,52	12,35	13,11	12,64
- Reports	0,81	1,04	0,84	1,02
- Fonds de concours	0,17	0,24	0,27	0,24
- Transferts	1,11	1,16	1,25	1,3
- Annulations	0,76	1,11	1,45	0,98
- Crédits disponibles	12,6	11,3	11,5	11,6
Dépenses effectives	11,58	10,51	10,52	10,69
Crédits disponibles en % de la dotation initiale	93%	92%	88%	92%
Dépenses effectives en % de la dotation initiale	85,6%	85,1%	80,2%	84,6%

2. Le recul des dépenses de fonctionnement courant et d'entretien programmé des matériels , au détriment de l'activité des forces

L'alourdissement sensible du poste rémunérations et charges sociales a fortement pesé sur les *crédits d'entretien programmé et de fonctionnement courant*, soumis à la portion congrue au sein du titre III, alors même que celui-ci prélevait par ailleurs une dîme croissante sur les crédits d'équipement militaire.

Ainsi, du budget 1997 au projet de budget 2002, les dépenses de rémunérations et de charges sociales auront progressé de près de 9 milliards de francs (+ 11,5 %), tandis que les moyens d'entretien et de fonctionnement courant auront été amputés de 3,2 milliards de francs (- 13,1 %), au prix d'une regrettable détérioration des taux d'activité des forces.

(millions de francs courants)

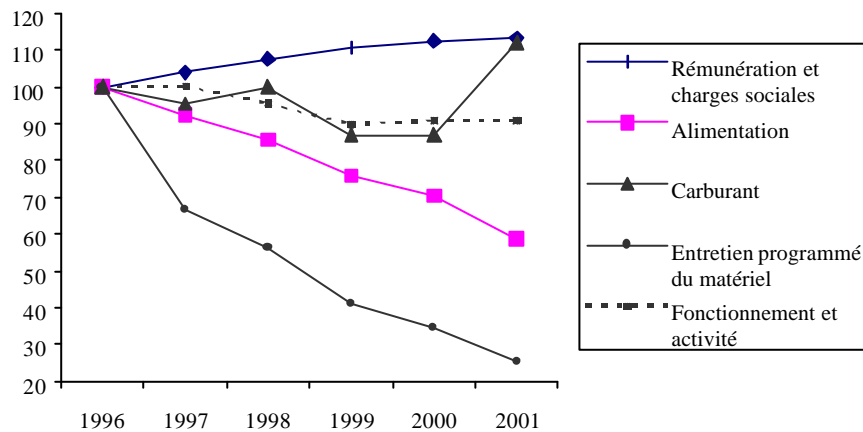
	Rémunérations et charges sociales	Fonctionnement (1)	Entretien programmé du matériel	Equipement
1990	61 533	25 810	5 475	102 100
1991	65 691	25 709	4 696	103 148
1992	66 458	25 877	4 614	102 934
1993	69 660	25 316	4 113	102 940
1994	71 965	26 947	4 068	94 916
1995	73 647	25 676	3 212	94 939
1996	74 785	25 866	3 212	88 948
1997	77 720	24 503	2 138	88 705
1998	80 471	23 250	1 807	81 003
1999	82 820	21 139	1 323	86 000
2000	84 049	20 942	1 109	82 955
2001	84 662	20 843	815	83 426

Source : Annuaire statistique de la défense - juin 2001.

(1) Alimentation, carburant, autres fonctionnements.

Evolution des composantes du titre III

1996 = base 100



a) Des évolutions divergentes selon les postes

Cette baisse moyenne de 13 % de l'ensemble des crédits de fonctionnement et d'entretien courant recouvre elle-même des évolutions très divergentes selon les postes.

Ainsi, les dépenses de *carburants* auront augmenté de 36 % sur la période (+ 814 millions de francs) en raison de l'évolution des cours du baril et du dollar.

Parallèlement, les dépenses *d'alimentation* diminuent de 39 %, compte tenu de la réduction des effectifs liée à la professionnalisation pour l'essentiel, et d'une ponction sur le Compte de subsistances militaire.

Les crédits destinés à *l'entretien programmé des matériels* ont été le plus fortement réduits : ils sont passés de 2.138 millions de francs à 374 millions de francs, soit une chute de 62 %, en raison, il est vrai, du transfert de certaines dépenses liées au « maintien en conditions opérationnelles » sur le titre V.

b) La baisse marquée des crédits de fonctionnement courant et d'activité des forces

La baisse la plus « sensible » concerne en réalité les *moyens de fonctionnement courant et d'activité*, amputés de plus d'un milliard de francs (150 millions d'euros) sur la période de la loi de programmation, soit 10 % du montant initial de 1997.

De fait, après avoir été constamment supérieurs depuis 1990 à 16 % du total des crédits du titre III, au terme d'une légère progression entre 1990 et 1997, date à laquelle ils représentaient 16,8 % du total, les crédits de fonctionnement et d'activité sont « tombés » à 14,7 % du total en 2001.

Au sein même des crédits d'activité et de fonctionnement, l'existence de besoins incompressibles en matière d'entretien immobilier et de sous-traitance notamment ont conduit à un prélèvement regrettable sur les taux d'activité des armées, qui sont aujourd'hui inférieurs aux normes OTAN.

III. ELÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE

A. LE DÉCROCHAGE FRANCO-ALLEMAND FACE AU COUPLE ANGLO-AMÉRICAIN

Dépenses globales de défense (hors pensions)
(en pourcentage du PIB, après recomposition en structure OTAN)

Années	France		Allemagne		Grande-Bretagne		Etats-Unis	
	Défense	dont : Equipement	Défense	dont : Equipement	Défense	dont : Equipement	Défense	dont : Equipement
1991	2,60	1,16	1,89	0,46	3,95	1,04	4,68	1,43
1996	2,07	0,77	1,25	0,26	2,73	0,85	3,52	1,08
1997	2,04	0,74	1,21	0,25	2,50	0,79	3,36	0,99
1998	1,88	0,62	1,19	0,27	2,50	0,82	3,14	0,91
1999	1,85	0,63	1,19	0,28	2,36	0,79	3,06	0,85
2000	1,77	0,59	1,14	0,29	2,29	0,78	2,87	0,74

Source : Memorandum statistique OTAN – décembre 2000

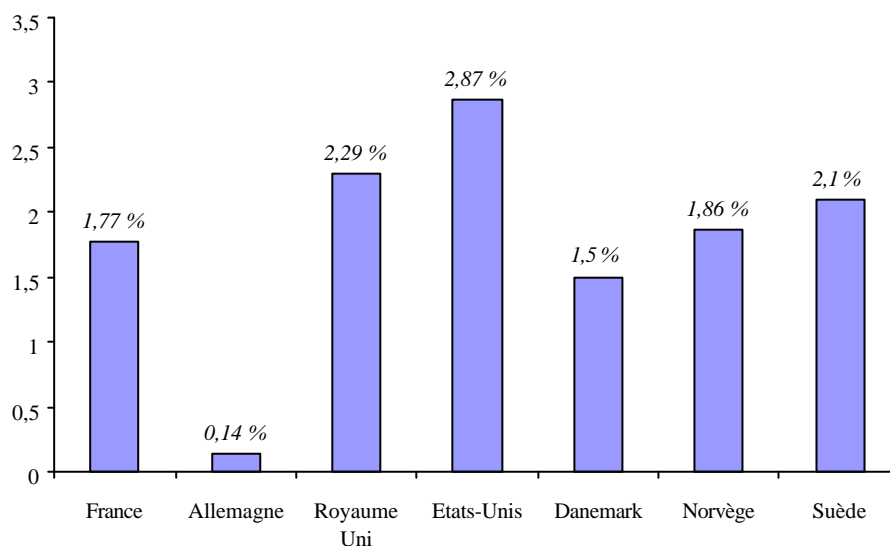
Retraitement Ministère de la Défense in *Annuaire Statistique* – juin 2001

La baisse de l'effort de dépense en pourcentage du PIB –« *l'effet dividendes de la paix* »- caractérise l'ensemble des pays de l'OTAN, Etats-Unis compris.

Il reste qu'en 2000, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne consacrent encore près de trois points de PIB à leur effort de défense, tandis que la France est très en deçà de deux points et l'Allemagne proche de un.

L'examen des sources nationales montre que les Etats-Unis et le Royaume-Uni prévoient effectivement une reprise programmée de leurs budgets militaires. En Allemagne, la diminution des budgets se poursuit, malgré une apparente croissance qui résulte, depuis 2001, de l'imputation des opérations extérieures, jusqu'à présent inscrites au budget général, sur le budget de la Défense.

Dépenses de défense en % du PIB en 2000



Source : OTAN

B. LE POIDS CROISSANT DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT POUR TOUTES LES ARMÉES PROFESSIONNELLES

L'analyse plus détaillée des chiffres souligne le poids particulièrement élevé des dépenses de fonctionnement, qui atteint près du triple des dépenses d'équipement pour les Etats-Unis et l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni se situant dans un rapport de un à deux.

**Dépenses de défense par habitant
(structure OTAN)
- francs 2000 -**

	<i>France</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Etats-Unis</i>
<i>Dépenses totales</i>	2 742	1844	3 470	6 742
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	1 824	1384	2 284	5 003
<i>Dépenses d'équipement</i>	918	461	1 186	1 739

Source : OTAN

Dépenses de fonctionnement (yc RCS) par soldat
Année 2000

- France : 209 300 F
- Allemagne : 253 300 F
- Royaume-Uni : 441 000 F
- Etats-Unis : 562 100 F

Source : OTAN

De fait, en 2000, la dépense française de fonctionnement par soldat reste encore la plus basse des quatre grands pays de l'OTAN. La dépense britannique est plus de deux fois plus élevée, et la dépense américaine près de trois fois.

Aujourd'hui, le taux de croissance moyen des dépenses de fonctionnement et de rémunérations des armées américaine et britannique est de 2 % par an en termes réels.

C. L'ÉCART DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

L'écart est également sensible s'agissant de la dépense d'équipement par militaire. Si le niveau d'équipement du soldat français est cette fois supérieur à celui de l'allemand, il reste inférieur des deux tiers à celui des soldats britannique et américain, de même ordre.

Dépenses d'équipement par soldat
Année 2000

- France : 135 000 F
- Allemagne : 85 500 F
- Royaume-Uni : 218 700 F
- Etats-Unis : 212 500 F

**Evaluation de l'avancement physique, fin 2002, des programmes
par rapport aux objectifs de la loi de programmation militaire**

CHAPITRE III

DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE

I. ANALYSE GÉNÉRALE¹

A. UNE NOUVELLE ENCOCHE FORTE PAR RAPPORT À L'ACTUELLE LOI DE PROGRAMMATION, UNE JONCTION DIFFICILE AVEC LA PROCHAINE LOI DE PROGRAMMATION

Evolution des crédits d'équipement

	LFI 2001	2002		2002/2001 en %	
		PLF	Reports 2001	LFI	vc reports
Crédits de paiement	12,71	12,4	0,41	- 2,5	+ 0,7
Autorisations de programme	12,91	13,01	-	+ 0,7	+ 0,7

1. Crédits de paiement

La présentation des crédits d'équipement pour 2002 intègre 412 millions d'euros (2,7 milliards de francs) de reports de crédits de la gestion 2001.

a) Un écart de 2 milliards de francs avec l'annuité 2001

Compte non tenu de ces reports, les crédits de paiement des titres V et VI s'élèvent à 12,4 milliards d'euros (81,34 milliards de francs), en *diminution de 2,8 % par rapport à 2001* (soit une baisse une fois et demie plus forte que celle des budgets d'investissement civil, limitée à 1,7 %).

Si l'on intègre les reports 2001, les crédits de paiement s'élèvent à 12,8 milliards d'euros (84,03 milliards de francs), en hausse de 0,7 % par rapport à 2001.

¹ En l'état des informations, les chiffres commentés correspondent aux « crédits disponibles » présentés par le Gouvernement, c'est-à-dire aux crédits nouveaux 2002 majorés des reports autorisés 2001.

b) Un écart de plus de 7 milliards de francs par rapport à la programmation révisée

Même en intégrant les reports autorisés, l'enveloppe des crédits d'équipement subit en 2002 une encoche forte par rapport au niveau arrêté par la revue de programmes de 1998.

De fait, l'écart s'établit à 4,5 milliards de francs (680 millions d'euros) par rapport au niveau fixé par la loi de programmation révisée, et à 8,9 milliards de francs (1,35 milliard d'euros) par rapport à celui fixé par la loi de programmation initiale.

Hors reports, l'écart atteint 7,2 milliards de francs (1,09 milliard d'euros) par rapport à la loi de programmation révisée, et 11,5 milliards de francs (1,76 milliard d'euros) par rapport à la loi de programmation initiale.

c) Un écart de près de 7 milliards de francs par rapport à l'hypothèse 2003

Par ailleurs, on ne peut que s'inquiéter déjà de l'écart tout aussi considérable entre l'annuité 2002 et le montant retenu pour la prochaine loi de programmation pour 2003, soit 13,34 milliards d'euros (87,5 milliards de francs). Hors reports, celui-ci atteint près de 1 milliard d'euros (7 milliards de francs).

Ecart des crédits d'équipement 2002

	vc reports	hors reports
Par rapport à LFI 2001	ns	- 0,320 Md €(2,1 Mds F)
Par rapport à LPM initiale	- 1,35 Md €(8,9 Mds F)	- 1,76 Md €(11,54 Mds F)
Par rapport à LPM révisée	- 0,68 Md €(4,5 Mds F)	- 1,09 Md €(7,25 Mds F)
Par rapport à prévisions 2003	- 0,53 Md €(3,5Mds F)	- 0,94 Md €(6,7 Mds F)

Dès lors, hors dépenses dites de « bourrage », en principe exclues par la loi de programmation militaire, -c'est-à-dire essentiellement contribution au BCRD¹ et financement des compensations accordées à la Polynésie² au titre de l'arrêt des essais nucléaires-, la « marche » budgétaire qu'il faudra, en principe, escalader, est de l'ordre de 1,4 milliard d'euros (près de 9 milliards de francs).

¹ De l'ordre de 1,25 milliard de francs.

² De l'ordre de 1 milliard de francs.

2. Autorisations de programme : le report inévitable de commandes importantes

Les autorisations de programme s'élèvent, en 2002, à 13,01 milliards d'euros (85,34 milliards de francs), soit une progression de 0,7 % par rapport à 2001.

Bien qu'encore supérieures de 4 milliards de francs à celui des crédits de paiement, le niveau des autorisations de programme ne devrait pas suffire toutefois à maintenir une politique cohérente de commandes totales.

La limitation de la dotation obligera ainsi à repousser début 2003 des commandes importantes qui auraient dû être passées en 2002, comme celle des *missiles M51*.

B. POURSUITE DU « BOURRAGE D'ENVELOPPE »

Outre l'effet des reports, l'appréciation portée sur l'évolution des crédits d'équipement doit également tenir compte de l'incidence des procédures diverses de « bourrage d'enveloppe », correspondant à des dépenses non prévues ou exclues par la loi de programmation, et pour l'essentiel inscrites au titre VI du budget.

On soulignera d'ailleurs que, sur l'ensemble de la durée de programmation, l'évolution générale des dépenses d'équipement recouvre deux mouvements divergents entre les crédits du titre V, strictement affectés à l'équipement des forces armées, et ceux du titre VI, qui regroupent des subventions de nature diverse, parfois très indirectement rattachées à l'équipement militaire.

Evolution des crédits d'équipement du budget de la Défense

		LFI 2001		PLF 2002 ⁽¹⁾		Evolution en %
		Meuros	MF	Meuros	MF	
Titre V	AP	12 405,1	81 371,0	12 482,0	81 876,0	+0,6
	CP	12 273,0	80 506,0	11 930,3	78 256,0	-2,8
Titre VI	AP	510,9	3 351,3	527,4	3 459,5	+3,2
	CP	445,1	2 919,7	465,7	3 054,8	+4,6

(1) hors reports autorisés

De fait, en 2002, seuls les crédits du titre V sont diminués (- 2,8 % en crédits de paiement et + 0,6 % en autorisations de programme). Les crédits du titre VI progressent, eux, sensiblement plus rapidement que la moyenne des budgets civils (respectivement + 3,2 % et + 4,6 %).

1. Dépenses ne relevant pas par fonction du budget de la Défense

Les crédits du titre VI poursuivent la forte progression enregistrée au cours des exercices précédents, du fait de l'imputation croissante sur ce titre de dépenses non liées à l'équipement des forces armées : *aides à la Polynésie française consécutives à l'arrêt des essais nucléaires, financement de la recherche civile* par transfert de crédits au budget de la recherche civile, *Fonds pour les restructurations de la défense* (FRED) subventions à l'ONERA (*Office national d'études et de recherches aérospatiales*) et à l'Institut franco-allemand de Saint-Louis, dotations pour les fondations et le tourisme de mémoire (*Anciens combattants*), pour l'essentiel.

Contraire au principe de spécialité budgétaire, ces dépenses masquent la réalité de l'effort français en matière de dépenses d'équipement militaire, et faussent les comparaisons internationales susceptibles d'être effectuées sur des bases budgétaires.

a) Les crédits du Budget civil de recherche et développement : 5,4 milliards de francs sur la durée de la programmation

Contrairement à la loi de programmation (article 2-2-1 du rapport annexé) qui n'aura été respectée qu'une seule année, le Budget civil de recherche et développement (BCRD) bénéficie d'un prélèvement sur le titre VI du budget de la Défense. Celui-ci est affecté exclusivement au Centre national d'études spatiales (CNES), sous le terme « *participation de la défense au financement de la recherche duale* ».

Pour 2002, les crédits prévus à ce titre¹ sont reconduits à 190,6 millions d'euros (1.250 millions de francs) en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

Le montant de ce transfert n'a cessé de croître depuis 1997 : 500 millions de francs en 1998, 900 millions de francs en 1999, 1.500 millions de francs en 1999, 1.250 millions de francs en 2001 et 2002, soit un total sur l'ensemble de la programmation de 5.400 millions de francs (229 millions d'euros).

¹ Chapitre 66-50, article 54.

*b) Les dépenses de restructuration des industries de défense :
5,3 milliards de francs sur la durée de la programmation*

Par ailleurs, le budget de la Défense finance, en accord cette fois avec la loi de programmation, les dépenses liées aux restructurations des industries de défense.

Ces dépenses transitent par le *Fonds pour les restructurations de la Défense* (FRED)¹ et le *Fonds d'adaptation industrielle* (FAI)². Le budget de la Défense finance en outre, au-delà du FAI, l'adaptation des structures industrielles de la *Direction des constructions navales*³, ainsi qu'une participation à son plan d'entreprise, ce qui souligne à nouveau l'ambiguïté des relations entre le budget de la Défense et le *compte de commerce n° 904-05* (Constructions navales de la marine militaire).

Au total, sur la durée de la programmation, on peut estimer à 815 millions d'euros au moins (5,3 milliards de francs) le volume des crédits de « restructuration » prélevés sur le budget d'équipement de la Défense, sans contrepartie réelle pour l'équipement des forces.

Sans compter les annulations de crédits d'équipement ayant permis de gager partiellement les opérations successives de recapitalisation de GIAT-industries.

Votre commission ne discute pas de la légitimité de ces dépenses. Elle considère toutefois qu'elles relèvent davantage de considérations liées à la préservation de l'emploi et de l'aménagement du territoire français, et ne correspondent pas à la vocation du budget de la Défense, surtout s'il doit désormais correspondre strictement aux ressources d'une armée professionnelle. A ce titre, liées à l'expression d'une solidarité nationale, ces dépenses trouveraient sans doute mieux leur place au budget des Charges communes.

¹ Chapitre 66-50, article 40 du budget de la Défense. Le FRED a vocation à compenser les effets des mesures de restructuration pour les collectivités territoriales et les bassins d'emploi les plus pénalisés. La dotation 2002 s'élève à 28,6 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement.

² Le FAI a vocation à financer l'accompagnement social des restructurations de la direction des applications militaires (DAM) du CEA et de la Direction des constructions navales (DCN). Le coût total de restructuration de la DAM s'est élevé à 119 millions d'euros (781 millions de francs) et celui de la DCN, jusqu'à présent, à 550 millions d'euros (3,6 milliards de francs).

³ Chapitre 55-11, article 38 du budget de la Défense. La dotation 2002 s'élève à 131 millions d'euros (859 millions de francs) en autorisations de programme et en crédits de paiement.

c) Les « compensations » de la Polynésie : plus de 3 milliards de francs sur la durée de la programmation

Le budget de la Défense supporte financièrement, sur ses crédits d'équipement, le poids des compensations considérables accordées au Territoire de la Polynésie française à la suite de l'arrêt des essais nucléaires et des activités du centre d'expérimentation du Pacifique.

Au total, depuis le début de la loi de programmation, l'« aide à la reconversion de l'économie polynésienne »¹ a prélevé 648 millions d'euros (3,3 milliards de francs) d'autorisations de programme et 470,3 millions d'euros (3,1 milliards de francs) de crédits de paiement sur le budget d'équipement de la défense. La convention signée le 25 juillet 1996 pose en effet le principe du maintien pendant dix ans des flux financiers annuels résultant de l'activité du Centre d'essai du Pacifique évalués à 990 millions de francs, soit 10 milliards de francs au total. Sur ce total, 220 millions de francs sont directement affectés au budget du territoire. Le solde est versé à un « Fonds de reconversion économique » dont l'utilisation appelle certainement un contrôle approfondi.

Une commission composée de représentants de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées a été saisie de ce dossier et est actuellement chargée de procéder au bilan de ce dispositif en vue de son réexamen, comme le prévoit d'ailleurs la convention initiale.

En tout état de cause, là encore, votre commission considère que cette charge ne relève pas du budget de la Défense mais devrait être transférée, jusqu'à son terme en 2006, au budget de l'Outre-mer.

2. Dépenses ne relevant pas du titre IV par nature

Le titre V « porte » en outre des dépenses dont la nature relèverait davantage du titre III. Celles-ci, qui contribuent à majorer « optiquement » le poids du titre V, correspondent d'ailleurs souvent à des transferts progressifs, au cours de la programmation, en provenance du titre III.

¹ Chapitre 66-50, article 21 du budget de la Défense.
La dotation 2002 s'élève à 152,5 millions d'euros (1 milliard de francs) en autorisations de programme et 94,3 millions d'euros (618,6 millions de francs) en crédits de paiement.

a) Les crédits d'entretien programmé du matériel : plus de 9 milliards de francs sur la durée de la programmation

Tel est le cas par exemple du transfert partiel des *crédits d'entretien programmé du matériel*, dont le total, au terme d'un nouveau transfert de 40 millions d'euros en 2002 (262 millions de francs), s'élève à 1.388 millions d'euros (plus de 9 milliards de francs).

b) Les dépenses de personnel : une charge non définie

De même, la masse salariale correspondant aux *personnels employés par la Direction des constructions navales et par le Service de maintenance aéronautique* ne figure pas au titre III du budget mais au titre V, dès lors qu'elle est financée sur les programmes d'armement et d'entretien commandés à ces deux services par les armées. La même situation prévaut pour la *Direction des applications militaires (DAM) du CEA*, dont la masse salariale est financée sur les programmes militaires.

c) Les pertes de la DCN et la cotisation au FSPOEI : 2,6 milliards de francs sur la durée de la programmation

Deux dépenses « indues », ne figurant pas au budget 2002, ont toutefois gonflé les crédits du titre V au cours de la programmation et doivent être relevées.

Il s'agit d'une part du financement de la majoration de la cotisation patronale au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEI) prélevé sur le titre V à hauteur de 150 millions d'euros (1 milliard de francs), et d'autre part du financement des pertes subies par la Direction des constructions navales sur des contrats à l'exportation (entretien des frégates saoudiennes, sous-marins au Pakistan) ou de diversification, pour un montant total de 200 millions d'euros (1,3 milliard de francs).

II. ANALYSE DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

A. RÉPARTITION PAR ARMÉE ET SERVICE : LE POIDS DES COMMANDES RETARDÉES

(millions d'euros)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement disponibles		
	LFI 2001	PLF 2002	Evolution	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Air	3 165,5	3 409,0	+ 8%	2 868,9	2 788,9	-2,8%
Terre	2 583,5	2 843,3	+ 10,1%	2 678,1	2 574,5	-3,9%
Marine	3 341,0	3 041,0	-9,0%	3 164,0	3 216,8	+1,7%
Gendarmerie	340,1	339,7	-0,1%	339,8	335,6	-1,2%
DGA (dont BCRD)	1 711,8	1 854,7	+8,3%	1 724,1	1 753,1	+1,7%
EMA	1 230,6	1 080,2	-12,2%	1 536,5	1 731,6	+12,7%
Services communs	552,4	441,0	-20,2%	407,8	407,0	-0,2%
Total	12 916,0	13 009,4	0,7%	12 718,3	12 807,5	0,7%

La réduction en 2002 des dotations de la Marine et de l'Etat-major des armées provient en partie du niveau élevé des dotations affectées à certains programmes en 2001 (Espace, Rafale notamment).

L'augmentation des dotations en autorisations de programme de l'armée de l'Air et de l'armée de Terre s'explique notamment par d'importantes commandes prévues en 2002 (FSAF -missiles Famille sol-air futurs-, valorisation VAB, véhicules divers notamment).

B. ÉVOLUTION PAR DOMAINE : LA REMONTÉE DE L'AGRÉGAT NUCLÉAIRE

(millions d'euros)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement disponibles		
	LFI 2001	PLF 2002	Evolution	LFI 2001	PLF 2002	Evolution
Classique	10 325,6	10 028,8	-2,0%	9 779,5	9 550,9	-2,3%
dont BCRD	190,6	190,6	0,0%	190,6	190,6	
Espace	482,3	343,8	-28,7%	416,4	454,3	+9,1%
Nucléaire	2 049,3	2 518,1	+22,9%	416,4	2 683,2	+13,1%
Restructurations	148,8	118,7	-20,2%	149,1	119,1	-20,1%
Total	12 916,0	13 009,4	0,7%	12 718,3	12 807,5	0,7%

1. La remontée de l'agrégat nucléaire

L'augmentation sensible en 2002 des crédits consacrés au domaine nucléaire résulte principalement de la montée en puissance des grands programmes, tels que le quatrième SNLE-NG (sous-marin nucléaire lance-engins – nouvelle génération), l'ASMP-A (missile air-sol moyenne portée amélioré) et le programme de simulation.

Parallèlement, les enveloppes des domaines spatial et classique enregistrent des réductions importantes, en partie seulement liées au niveau élevé des crédits consacrés à certains programmes en 2001 (Hélios, Syracuse, Rafale, char Leclerc, MTGT (modernisation des moyens de transport des garnisons de l'armée de Terre).

En réalité, l'évolution enregistrée en 2002 reflète sans doute une tendance de plus long terme à laquelle il convient d'être attentif.

Elle correspond en effet à une remontée structurelle du poids des dépenses nucléaires, dont l'effet d'éviction sur les autres grands programmes pourrait bien progresser.

Après avoir considérablement diminué depuis les années soixante-dix, (il était alors proche de 30 milliards de francs), l'agrégat nucléaire est tombé à un niveau voisin de 15 milliards de francs en 2001. La forte progression enregistrée en 2002 (+ 23 % pour les autorisations de programme ; + 13 % pour les crédits de paiements), signale vraisemblablement le début d'un retournement de tendance, lié à la modernisation simultanée des vecteurs, des missiles et des charges, et à la montée en puissance de la simulation¹.

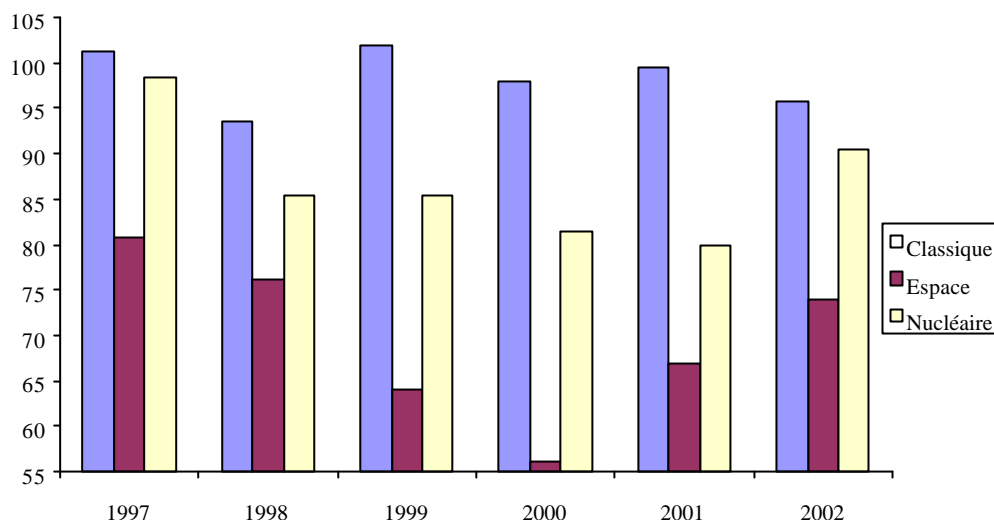
2. Le sacrifice relatif des dépenses liées à l'Es pace

Inversement, il faut souligner le relatif «sacrifice» des crédits liés à l'Espace, tout au long de la loi de programmation, notamment en exécution². Certes liée à une visibilité difficile sur l'évolution des programmes, en raison des multiples défaillances de la coopération européenne, ce choix apparaît coûteux aujourd'hui, notamment en termes d'autonomie.

¹ L'évolution sensible du contexte stratégique depuis la fin de la guerre froide doit également être pris en compte : un passage du concept de « pure dissuasion » à celui de « frappe éventuelle » ne doit pas être totalement exclu.

² L'Espace a souvent été une victime de choix pour les annulations de crédits...

Evolution des dépenses en capital



C. ÉVOLUTION PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES : UN EFFORT BIENVENU EN FAVEUR DE LA RECHERCHE ET DU MAINTIEN EN CONDITIONS OPÉRATIONNELLES DES MATÉRIELS

(millions d'euros)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement disponibles		
	LFI 2001	PLF 2002	Evolution	LFI 2001	PLF 2002	Evolution
Études (dont BCRD) et Développements	2 443,9	2 742,8	12,2%	3 116,4	3 281,1	+5,3%
Fabrications et munitions	5 990,2	5 336,7	10,9%	5 265,8	5 150,8	-2,2%
Entretien programmé	2 581,9	3 113,6	20,6%	2 531,5	2 684,8	+6,1%
Infrastructures et Restructurations	1 900,1	1 816,3	-4,4%	1 804,6	1 690,8	-6,3%
Total	12 916,0	13 009,4	0,7%	12 807,5	12 807,5	0,7%

Les variations observées traduisent principalement :

- Un effort en faveur de *moyens d'études et de recherche*, longtemps sacrifiés ;
- Un effort également en faveur du *maintien en condition opérationnelle* des matériels, dont le niveau était devenu préoccupant ;
- La diminution des enveloppes qui avaient été «privilegiées» au cours de l'exercice 2001 : infrastructures (Gendarmerie et Service de santé des armées), fabrications et munitions.

D. L'AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DE LA GESTION DES CRÉDITS

1. La réforme des procédures budgétaires et comptables

A partir de 1998, le ministère a conduit une réforme de grande ampleur de la gestion des crédits d'investissement, conformément aux recommandations de la Cour des comptes : modernisation de la nomenclature budgétaire (1999), généralisation de la déconcentration du contrôle financier (1999), informatisation des échanges de données avec le ministère des finances, simplification du nombre d'opérations budgétaires d'investissement (de 6.000 à 10.000).

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans le cadre du Rapport sur l'exécution 2000, les conséquences de cette réforme, tant en termes de rationalisation de la gestion interne que, dans une moindre mesure, en termes de transparence vis-à-vis de l'extérieur, sont considérables.

En particulier, la réforme a conduit le ministère à considérer ses autorisations de programme comme des ressources véritables et à les répertorier en conséquence.

Le stock d'autorisations de programme disponibles à l'engagement est passé d'un montant considérable de 15 milliards d'euros (100 milliards de francs) fin 1996, à 6,25 milliards d'euros (41 milliards de francs) fin 2000, hors provisions de 3 milliards d'euros (20 milliards de francs) pour la commande des A-400 M prévue en 2001.

Le ministère considère aujourd'hui qu'un montant de 6 milliards d'euros (40 milliards de francs) pour les autorisations de programme disponibles à l'engagement est le minimum nécessaire pour que la gestion annuelle ne soit pas entravée.

2. Une légère amélioration de la consommation des crédits d'équipement

Le montant des reports de crédits demeure, sur la durée de la programmation, élevé en valeur absolue. Il est en effet en moyenne proche de 1 milliard d'euros (6,5 milliards de francs).

Ce montant est en sensible diminution par rapport à 1996, date à laquelle il avait atteint 1,7 milliard d'euros (11,1 milliards de francs).

Il convient de relever également que le taux de consommation des crédits de la Défense, de l'ordre de 90 %, est très nettement supérieur à celui de la moyenne des budgets civils en 2000, soit 67 %.

Le budget de la Défense est en outre contraint par des facteurs et aléas spécifiques, liés aux difficultés de négociations contractuelles sur les grands programmes d'armement d'une part et, d'autre part, de façon en principe plus conjoncturelle, à la mise en œuvre parallèle de réformes administratives et informatiques qui ont pu retarder l'entrée en gestion, comme ce fut le cas avec la difficile entrée en vigueur de la nouvelle application comptable NABUCCO.

Il reste que ce montant, qui correspond d'ailleurs à un report de charges à peu près de même ordre, demeure élevé en montant absolu, et gagnerait sans doute à être réduit.

E. VERS UN RISQUE DE «CRISE DES PAIEMENTS» AU COURS DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION ?

L'année 2000 a été marquée par le début d'une forte reprise des engagements (autorisations de programme) en fin d'exercice.

Pour la première fois depuis 1996, le niveau des engagements (107,4 milliards de francs) a dépassé, et de loin, le niveau des autorisations de programme ouvertes en loi de finances initiale (87,5 milliards de francs). L'écart n'a pu être comblé que grâce à l'importance du stock d'autorisations de programme disponibles (notamment du fait de reports d'années précédentes).

De fait, l'exercice 2000 pourrait constituer un tournant dans l'évolution des paiements du ministère. L'augmentation forte et continue des engagements depuis quatre ans pourrait engendrer à partir de 2002 la remontée des paiements (crédits de paiement) attendue depuis trois ans.

La Cour des comptes souligne ce risque dans son Rapport sur l'exécution du budget 2000 :

« Compte tenu de l'importance des engagements cumulés des trois dernières années, qui ne manqueront pas de peser sur les besoins en crédits de paiement, le ministère devra, dans les années à venir, adapter son niveau d'engagement annuel au niveau prévisible de ses ressources en crédits de paiement, s'il veut éviter une crise des paiements ».

CHAPITRE IV

L'EXÉCUTION DES GRANDS PROGRAMMES

La « *revue des programmes* » qui avait consisté à analyser tous les programmes d'équipement en les confrontant aux besoins des armées avait eu pour objectif, sinon un retour aux crédits d'équipement fixés par la loi de programmation, du moins leur rétablissement après « l'encoche » du budget de 1998. Beaucoup d'avantages étaient prêtés à cette analyse, notamment celui de renoncer à la pratique coûteuse d'allongement des délais de réalisation des équipements et de donner une assise solide aux quatre dernières années de la loi de programmation militaire. Cette logique n'a prévalu qu'une année avant que ne diminuent à nouveau les crédits de paiement des titres V et VI. Les conséquences de ce retour à des pratiques contestables ne sont pas négligeables.

I. LE NUCLÉAIRE

A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : LA REMONTÉE STRUCTURELLE DE L'AGRÉGAT NUCLÉAIRE

Les crédits de paiement proposés pour 2002 au titre de la dissuasion s'élèvent à 2.683,2 millions d'euros (17,6 milliards de francs) et les autorisations de programme à 2.518 millions d'euros (16,52 milliards de francs), soit une augmentation par rapport à l'exercice précédent de 13,1 % pour les crédits de paiement et de 23 % pour les autorisations de programme.

Cette réévaluation des crédits consacrés à l'agrégat nucléaire est la plus élevée de la programmation 1997-2002, à l'exception de l'annuité de départ.

Elle traduit principalement la montée en puissance confirmée des grands programmes (*sous-marins nucléaires SNLE-NG* et *missiles ASMP-A*) ainsi que, en rupture avec la tendance précédente, une reprise des efforts en faveur du programme de *simulation*.

Evolution des crédits du nucléaire

(milliards d'euros)

Années	Crédits de paiement	Autorisations de programme
1990	4,89	4,77
1997	2,87	3,00
1998	2,54	2,52
1999	2,53	2,03
2000	2,42	2,81
2001	2,37	2,05
2002	2,68	2,52
2002/2001	+ 13,1 %	+ 22,9 %
2002/1990	- 54,8 %	- 52,7 %

En 2002, l'évolution des crédits affectés à la dissuasion nucléaire marque une inversion par rapport à la baisse entamée à compter de 1990. En dix ans, les crédits de paiement auront en effet diminué de 55 % et les autorisations de programme de 53 %.

Au total, en 2002, les crédits consacrés au programme nucléaire représentent plus de 19 % du total des autorisations de programme (contre 16 % en 2001) et près de 21 % du total des crédits de paiement (contre 19 % en 2001).

Le niveau de dépenses fixé par la loi de programmation initiale, soit 105,8 milliards de francs constants sur la période 1997-2002, ne sera pas tout à fait atteint : en 2002, le niveau atteint environ 101 milliards de francs courants. La proportion des crédits de la dissuasion dans la totalité des crédits du titre V respecte néanmoins le niveau fixé par le paragraphe 1-3-1 du rapport annexe : « *La part du budget de la Défense consacrée aux forces nucléaires s'établira en fin de période à un niveau inférieur à 20 % du titre V (contre 31,4 % en 1990).*

Il reste que l'évolution enregistrée en 2002 traduit sans doute une inversion de tendance à laquelle il convient d'être attentif.

Elle correspond en effet vraisemblablement à une remontée structurelle du poids des dépenses nucléaires, dont l'effet d'éviction sur les autres grands programmes pourrait bien progresser au cours des prochains exercices budgétaires.

B. LES FORCES NUCLÉAIRES STRATÉGIQUES

1. La Force océanique stratégique (FOST) : des retards importants

a) Les sous-marins : report de l'admission au service actif des troisième et quatrième sous-marins

Aux reports déjà programmés s'ajoutera celui de l'admission au service actif du quatrième *SNLE/NG* qui n'interviendra qu'en 2010 afin de l'équiper directement en missiles *M 51*.

Commandes et livraisons des SNLE/NG

	Commandes	Admission service actif selon la programmation	Admission service actif
<i>Le Triomphant.</i>	Juin 1987	Mars 1997	Mars 1997
<i>Le Téméraire</i>	Octobre 1989	Avril 1999	Décembre 1999
<i>Le Vigilant</i>	Mai 1993	Décembre 2002	Fin 2004
<i>Le Terrible</i>	Septembre 2000	Juillet 2007	Juillet 2010

En l'état actuel et jusqu'en 2005, la *FOST* reposera sur deux sous-marins de l'ancienne génération et sur deux *SNLE/NG* admis au service actif, pour une cible visant « au moins deux sous-marins à la mer en permanence ».

Les reports précédents ont d'ores et déjà entraîné un surcoût de plus de 380 millions d'euros (2,5 milliards de francs).

Le coût des programmes évalué initialement pour six *SNLE/NG* s'établissait à 13,7 milliards d'euros (90 milliards de francs 1997). Pour une facture quasiment identique en francs constants (13,3 milliards d'euros) seuls quatre *SNLE/NG* seront livrés. Le dépassement des devis a surtout concerné le poste fabrications. On notera qu'un des facteurs d'augmentation est lié à l'augmentation du taux de charges patronales applicables aux ouvriers d'Etat de la Direction des constructions navales (pour 67 millions d'euros, soit 437 millions de francs).

b) Missiles équipant les SNLE/NG : travaux coûteux d'adaptation et retards pour le M51

Les SNLE de l'ancienne génération sont équipés du *missile M 4*.

Le *missile M 45*, version modernisée du *missile M 4*, équipera les trois premiers SNLE de la nouvelle génération. Sa portée, sa furtivité, sa capacité de pénétration sont accrues.

Son poids très supérieur à celui du M4 nécessitera toutefois d'importants et coûteux travaux d'adaptation des trois premiers SNLE/NG entre 2008 et 2012.

Le *missile M 51* équipera directement le quatrième SNLE/NG. Sa mise en service avait été avancée de 2010 à 2008 par la revue de programmes. Les retards subis par ce programme contraignent à repousser à nouveau l'échéance à 2010.

Une commande de 1,1 milliard d'euros portant sur une tranche ferme de deux ans de développement a été enfin passée en décembre 2000, au terme d'une difficile bataille contractuelle entre EADS et la Délégation générale à l'armement, portant le montant du prix.

Une « décision équilibrée » a été arrêtée en définitive, qui traduit bien le fait qu'en matière d'industries d'armement, les rapports de nature régaliennne ont désormais vécu.

2. La composante aéroportée et les missiles : horizon 2008 pour le couple Rafale-ASMP-A

Elle est constituée de trois escadrons de *Mirage 2000 N* relevant des Forces aériennes stratégiques (FAS) et de deux flottilles de Super-Étendard du groupe aéronaval. A l'horizon 2008 seulement désormais, le couple *Rafale ASMP-A* devrait succéder au couple *Mirage 2000 N-ASMP*.

L'ASMP actuel devrait être en effet ultérieurement remplacé par l'ASMP amélioré (*ASMP-A*), d'une portée plus grande et mettant en oeuvre une charge nucléaire nouvelle. La mise en service est prévue fin 2007 sous *Mirage 2000* et en 2008 sous *Rafale*.

3. La dotation du Commissariat à l'énergie atomique : une couverture élevée en crédits de paiement pour les prochains exercices budgétaires

Crédits transférés au CEA

(millions d'euros)

	LFI 2001		PLF 2002		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
- Etudes et outil des charges nucléaires	157,5	142,4	151,7	147,4	- 3,4	+ 3,5
- Développement, fabrication et maintenance des charges nucléaires	226,7	215,6	225,0	217,2	- 0,7	+ 0,7
- Matières nucléaires	98,3	105,8	114,5	113,2	+ 16,5	+ 7,0
- Démantèlement	98,2	101,7	131,4	79,6	+ 33,8	- 21,7
- Simulation	299,4	307,3	396,5	319,5	+ 32,4	- 4,0
- Divers	28,0	27,4	28,8	29,3	+ 2,8	+ 7,2
- Propulsion nucléaire navale - transferts DGA	87,7	84,5	160,1	110,2	+ 82,5	+ 30,4
- Propulsion nucléaire navale - transferts EMM	50,3	61,9	93,6	104,6	+ 86,1	+ 69,0
Total	1 046,1	1 046,6	1 301,2	1 121,7	+ 24,4	+ 7,2

L'exercice 2002 se traduit par une sensible majoration des crédits mis en place à la Direction des applications militaires du CEA (+ 7,2 % pour les crédits de paiement, + 24,4 % pour les autorisations de programme).

Le montant élevé des autorisations de programme, qu'il faudra veiller à couvrir par un niveau correspondant de crédits de paiement au cours des prochains exercices, traduit le lancement de la construction du bâtiment du *laser mégajoule* et surtout la réalisation du *réacteur d'essais* (RES) dédié à la propulsion nucléaire navale.

4. La simulation : reprise des autorisations de programme seulement

En raison de l'arrêt des essais nucléaires et de la signature en septembre 1996 du *Traité d'interdiction des essais nucléaires*, il a été jugé nécessaire de mettre au point un programme de simulation des essais. Son objet est de garantir la fiabilité et la sécurité des charges nucléaires des armes actuelles et futures.

Complexe, la conduite de ce programme de simulation (ex-PALEN) repose sur quatre éléments : l'expertise scientifique et technologique dans un domaine très spécifique du personnel de la Direction des applications

militaires du CEA, la mise au point de la machine de radiographie *Airix*, celle du *laser mégajoule* et le développement de logiciels de calcul complexe.

Le coût de l'ensemble du programme est estimé à 5,1 milliards d'euros (33 milliards de francs) sur une période d'une dizaine d'années. Il est doté en 2002 de 396 millions d'euros d'autorisations de programme, en progression de 32,4 % par rapport à 2000, qui correspond à un nouveau renforcement par rapport à l'exercice 2001, qui avait déjà enregistré un renforcement du programme. Les crédits de paiement sont en revanche minorés de 4 %.

Il est impératif de ne prendre aucun retard sur ce programme si l'on veut que les différents instruments de simulation fonctionnent en 2010, soit avant le départ des personnels qui ont connu les essais en grandeur réelle.

5. Le démantèlement : un processus encore long

Le démantèlement de la composante nucléaire terrestre s'est achevé avec la dénucléarisation effective du plateau d'Albion le 25 février 1998. Le démantèlement des sites de production de matières nucléaires (Pierrelatte et Marcoule) n'est pas terminé, et la charge financière de cette opération risque de monter en puissance. Selon les informations communiquées, la poursuite des travaux de démantèlement « devrait être assurée », en tout cas, par Pierrelatte.

La décontamination radioactive du site de Pierrelatte devrait prendre encore cinq ou six ans. La charge financière est de l'ordre de 60 millions d'euros (400 millions de francs) par an pour le CEA.

L'assainissement du site de Marcoule sera beaucoup plus long, de l'ordre de trente ans, pour un coût consolidé voisin de 5 milliards d'euros (33 milliards de francs).

II. L'ESPACE

A. DES CRÉDITS SACRIFIÉS, SURTOUT EN EXÉCUTION

Après avoir été particulièrement malmenés au cours de l'exécution 2000, les crédits affectés à l'Espace avaient enregistré, en loi de finances initiale 2001, une forte progression tant en crédits de paiement (+ 17,4 %) qu'en autorisations de programme (+ 52,4 %). Celle-ci est partiellement remise en cause par l'exécution budgétaire. Lorsqu'il faut procéder à des annulations, c'est généralement les crédits de l'Espace qui sont affectés en priorité.

Aussi, sur 2001, les deux arrêtés d'annulation du 8 octobre et du 14 novembre se seront traduits au total par une réduction de 907 millions de francs des crédits de paiement, soit près de 12 % de l'enveloppe initiale et d'une réduction de 188 millions de francs des autorisations de programme, soit près de 3 % de l'enveloppe initiale.

Les crédits prévus au budget 2002 marquent une nouvelle baisse, avec une chute de 28,7 % des autorisations de programme et une progression des crédits de paiement limitée à 9,1 %.

Cette situation traduit vraisemblablement la persistance de difficultés en matière de coopération européenne sur les projets concernés, notamment *Hélios II* et le programme successeur *Syracuse II*¹. De fait, le premier satellite *Helios II* ne pourra être lancé qu'en 2004 et le premier satellite successeur *Syracuse II* que fin 2013.

Evolution des crédits consacrés à l'Espace

(millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾	2002
Budgets prévus en LPM (a)	511	528	540	559	575	585
Budget voté (b) (hors BCRD)	503	474	413	350	416	454
Ecart (a - b)	- 8	- 54	- 127	- 209	- 159	- 131
Annulations, reports et ajustements	- 28	- 45	- 29	- 13	- 4	nd
Ressources disponibles	475	429	383	336	414	nd
Budget exécuté ©	409	420	374	321	178	nd
Ecart (c - a)	- 102	- 108	- 166	- 238	- 397	

¹ Les déclarations d'intention allemande et italienne restent toujours à confirmer

Au total, la loi de programmation avait prévu une enveloppe globale de 3.298 millions d'euros (21,6 milliards de francs).

Les crédits inscrits en loi de finances initiale n'auront représenté que 77,6 % de cette enveloppe, soit un écart de 688 millions d'euros (4,5 milliards de francs).

Les conditions d'exécution ont considérablement accru cet écart, puisque, sur les quatre premières années seulement de la programmation, il s'élève déjà à 1.011 millions d'euros (6,6 milliards de francs), soit un taux d'exécution de 30 % de l'enveloppe initiale.

B. DES PROGRAMMES INACHEVÉS

1. Le renseignement stratégique : HELIOS

La réalisation du programme de satellite d'observation *HELIOS II*¹, dont les études de faisabilité ont été initiées en 1992, a été lancée seulement en 1998, en raison à la fois de difficultés de négociation avec les partenaires européens et des restrictions budgétaires françaises. Désormais, la France poursuit seule ce programme après les défections de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Belgique, et l'échec des discussions avec l'Italie.

La disponibilité au lancement du premier satellite *HELIOS II-A* ne devrait pas intervenir avant mars 2004, soit 12 années de délai au total, qui contribuent clairement à majorer les coûts, aujourd'hui estimés à 2,13 milliards d'euros au total² (14 milliards de francs) pour la partie française. *HELIOS II-B* ne sera pas disponible au tir avant 2005 pour un lancement prévu en 2008. L'objectif de la loi de programmation était 2001.

Parallèlement, la décision d'accroître les performances d'*HELIOS* se traduit par une « pause » dans l'engagement de nouveaux programmes comme le satellite radar *Horus*, programme dont l'Allemagne s'est également retirée, ou le système de surveillance de l'espace.

¹ Le programme *Helios II* doit prendre le relais des satellites de la première génération et apporter notamment les progrès opérationnels suivants : réduction des délais d'acquisition de l'information, amélioration de la résolution dans la bande optique visible, introduction d'une capacité d'observation infrarouge, introduction d'une capacité multispectrale de nature à déjouer les tentatives de leurre et de camouflage.

² Coûts de développement, de réalisation et d'exploitation.

Quels que soient les jugements portés sur le programme *HELIOS*, et notamment sur le coût qu'il atteint aujourd'hui, la crise récente du Kosovo a confirmé la nécessité de disposer d'une capacité autonome de renseignement pour les européens¹. En principe, –et à nouveau–, de nouvelles formules de coopération européennes devraient être étudiées dans le domaine des satellites d'observation radar, à la suite notamment des déclarations d'intention allemandes.

En tout état de cause, l'objectif de la loi de programmation sera loin d'être respecté. Il prévoyait en effet la réalisation de trois satellites de 2^{ème} génération, dont le premier lancé en 2002. En l'état actuel, le lancement du premier satellite est retardé à 2004, et le programme réduit à deux satellites. Il prévoyait également le démarrage du programme HORUS avec l'Allemagne en vue du lancement d'un premier satellite en 1995. Ce programme a été abandonné en 1998.

2. Les satellites de communication : SYRACUSE

Le programme *Syracuse II* de télécommunications militaire par satellite a commencé sa phase de développement en 1988. Il est conditionné par le calendrier du satellite *Télécom II* qui répond au même besoin pour la partie civile.

Le coût global du programme s'élève à 2,2 milliards d'euros (14,4 milliards de francs), dont 1,7 milliard d'euros a déjà été dépensé.

Le lancement du premier satellite *Syracuse II* est prévu pour fin 2003. Le programme successeur de *Syracuse II*, pour lequel 156 millions d'euros (1 milliard de francs) sont inscrits au projet de budget 2002, a été tronçonné en deux étapes, ce qui obscurcit singulièrement l'analyse du coût global, des modalités de financement, et des perspectives d'aboutissement de ce programme, dès lors qu'aucune évaluation n'est fournie pour la seconde étape.

De fait, là encore, l'objectif de la programmation sera loin d'être atteint. Il prévoyait en effet le lancement d'un premier satellite successeur en 2003. En 2002, la constellation ne devrait compter que deux satellites pleinement opérationnels, alors que la crise du Kosovo a montré que quatre satellites étaient nécessaires à la bonne marche des opérations.

¹ L'exemple américain en Afghanistan l'illustre également.

CHAPITRE V

LES ÉQUIPEMENTS CLASSIQUES

La part des crédits consacrés aux équipements classiques (par opposition aux crédits consacrés au nucléaire, à l'espace et aux restructurations), s'établit à 9,5 milliards d'euros¹ (62,7 milliards de francs), en nouvelle diminution de 2,3 %, après une légère reprise enregistrée en 2001.

I. L'ARMÉE DE TERRE

Les crédits affectés à l'armée de Terre s'élèvent à 2.843 milliards d'euros (18,6 milliards de francs) en autorisations de programme et à 2.574 milliards d'euros (16,9 milliards de francs) en crédits de paiement.

Ceci correspond à une nouvelle progression de 10,1 % des autorisations de programme (après + 18,8 % en 2001), et à une nouvelle baisse de 3,9 % pour les crédits de paiement (après – 1,3 % en 2001).

A. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PRÉVUES POUR L'EXERCICE 2002

1. La capacité d'action blindée

La « modernisation de la capacité d'action blindée » s'est notamment traduite par une réduction considérable du nombre de régiments de chars, passés de 17 en 1988 à 6 en 2001.

En 2002, 33 *chars Leclerc* devraient être livrés. Fin 2002, 406 *chars Leclerc* auront été commandés, conformément à la cible fixée par la loi de programmation révisée. Mais seulement 304 auront été effectivement livrés. Étant entendu que les 17 premiers chars livrés sont inaptes à une quelconque activité militaire, le « trou » par rapport à l'objectif s'établira à 113 chars. Pour compenser notamment le manque de chars disponibles à l'entraînement, 22 *simulateurs Leclerc* seront livrés en 2002.

¹ Dont 190,6 millions d'euros (1,25 milliard de francs) pour le Budget civil de recherche et développement.

Cette réduction sensible des cibles touche directement le producteur final, *GIAT-Industries* dont, malgré l'ampleur financière des mesures de redressement, la situation reste très difficile. Il n'est pas assuré du reste que la fabrication des chars pour l'armée de Terre dégage un résultat positif. Et les acquis de l'exportation ont fait l'objet, d'une gestion désastreuse.

De fait, l'avenir de l'entreprise reste aujourd'hui largement dépendant de la concrétisation des perspectives d'exportation du *char Leclerc*.

Le coût total du *programme Leclerc* s'élève à 5,7 milliards d'euros (37,4 milliards de francs) dont 3,85 milliards d'euros déjà votés en crédits de paiement. Les crédits de paiement prévus pour 2002 s'élèvent à 323 millions d'euros. Le coût unitaire moyen est de 8 millions d'euros (52,5 millions de francs), en dépassement de 20 % par rapport aux devis initiaux, en raison des surcoûts du maître d'œuvre industriel et de la réduction de cible.

La Cour des comptes¹ évalue au double le coût unitaire d'acquisition global d'un *char Leclerc*, soit 15,9 millions d'euros (104,4 millions de francs), en tenant compte notamment des coûts de développement, d'industrialisation, de pièces de rechange et de systèmes d'armes annexes, de munitions spécifiques, d'infrastructures, d'instruction et d'entraînement.

Le *véhicule blindé de combat d'infanterie* (VBCI) sera un véhicule à roues destiné au transport de troupe qui remplacera l'*AMX 10-P* équipé de chenilles. Il existera en deux versions : une version poste de commandement (VPC) et une version combat d'infanterie (VCI). Initialement mené en coopération avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne, ce projet a donné lieu à une proposition du consortium ARTEC (Krauss-Maffei, Rheinmetal, Wegmann, Alvis/GKN-D et GIAT-Industries). La France a estimé que la proposition du consortium n'était pas satisfaisante pour la version transport de troupe. Elle ne poursuit donc la coopération en cours que pour la version poste de commandement. De fait, le calendrier initial a accumulé les retards et devient maintenant critique.

Or l'arrivée dans les forces d'un nouveau véhicule pour le combat d'infanterie est urgente, l'*AMX 10-P* n'étant plus en mesure d'assurer une bonne protection à nos troupes.

Le coût total estimé du programme est désormais de 1,98 milliard d'euros (13 milliards de francs), le coût unitaire est de 15 millions d'euros (10 millions de francs) pour la version VPC et de 1,9 million d'euros (13,5 millions de francs) pour la version VCI.

En théorie, la livraison du premier véhicule ne devrait pas intervenir avant mi-2005, ce qui là aussi, laisse présager un « trou » compte tenu de l'état

¹ *Rapport public particulier sur les Industries d'armement de l'Etat – Octobre 2001.*

actuel des *AMX 10-P*. Des crédits sont donc prévus par le projet de budget 2002 pour des opérations de rénovation de l'*AMX 10* (commandes de 44 châssis).

Ce programme illustre à nouveau certaines des difficultés de la coopération européenne. Les états-majors n'expriment pas les mêmes besoins, ni sur la nature du matériel, ni sur les calendriers de renouvellement. Les hésitations conduisent à des retards. Les industriels du pays le plus éloigné du besoin standard se retrouvent en porte-à-faux vis-à-vis de leurs homologues européens. Ainsi nos partenaires allemand et britannique continuent de privilégier la chenille, et sont surtout confrontés à un besoin de renouvellement beaucoup plus reculé dans le temps (au-delà de 2010).

2. La mobilité aéroportée

L'hélicoptère Tigre (programme en coopération avec l'Allemagne intégré dans l'OCCAR) est désormais parvenu au stade de l'industrialisation. L'accord bilatéral sur la production a été conclu le 20 mai 1998. Le contrat de série a été signé le 18 juin 1999. Il porte, pour la France, sur 80 appareils (70 appareils appui protection HAP et 10 appareils antichar HAC). Une commande globale de 12,7 milliards de francs a été passée en 1999. Au total, les commandes françaises porteront sur 115 hélicoptères en version appui protection (HAP) et 100 en version antichars (HAC). Les premières livraisons interviendront seulement en 2003 pour les appareils HAP et en 2011 pour les appareils HAC.

Le coût total du programme est estimé à 7,1 milliards d'euros (46,6 milliards de francs). Le coût unitaire est de 20 millions d'euros (131 millions de francs) pour la version HAC et de 17 millions d'euros (111 millions de francs) pour la version HAP.

L'hélicoptère de transport NH 90 doit équiper les forces françaises, allemandes, italiennes et néerlandaises. Il doit permettre soit le transport de 14 à 20 hommes ou d'un véhicule de combat léger soit, à partir d'une frégate, la lutte anti sous-marine ou anti-navires.

Le coût du développement du programme devrait s'élever pour l'armée de Terre à 480 millions d'euros (3,13 milliards de francs) et la part française de l'industrialisation à 1,5 milliard de francs. Le coût unitaire d'un appareil, en version transport, devrait être de 20,1 millions d'euros (132 millions de francs).

Les hélicoptères NH 90 version terre ne seront pas disponibles avant 2011, ce qui pose à nouveau un réel problème compte tenu du vieillissement accéléré des *Puma*, soumis à une utilisation plus intense que prévu. De fait, il est prévu un programme coûteux de remotorisation des *Puma* (137 millions

d'euros, soit 900 millions de francs pour 100 appareils). La première commande globale passée en juin 2000 ne concerne en effet que les appareils version marine.

3. La trame anti-char

Dans ce domaine, l'adaptation des armées au nouveau contexte géostratégique a été particulièrement lente.

Démarré à la suite d'un protocole d'accord intergouvernemental signé le 22 octobre 1976, entre la France, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni, pour une « *menace identifiée* » correspondant au Pacte de Varsovie, les deux programmes *AC3G-LP* et *AC3G-MP* (anti-char 3^{ème} génération longue et moyenne portée) ont été progressivement abandonnés par tous les partenaires européens.

Pour sa part, la France a décidé en 2001 seulement de stopper définitivement ces deux programmes, tout en maintenant le financement du développement jusqu'à son terme.

Au total, le coût des deux programmes aura représenté 620 millions d'euros (près de 4 milliards de francs), sans que la France, à terme, ne participe à la fabrication d'aucun des deux.

Il semble que la trame anti-char puisse continuer de reposer sur les produits existants et améliorés, à savoir l'enchaînement *Eryx-Milan-Hot*, étant entendu qu'il faudra, à l'horizon 2008-2010, remplacer le *système Milan* alors âgé de quarante ans.

4. Munitions, transmissions, communications, renseignements

En 2002, l'armée de Terre devrait bénéficier d'une livraison de 410 *obus BONUS*, étant entendu qu'une nouvelle version plus performante est actuellement en cours de développement, pour une qualification prévue en 2002.

Le programme *radar de contre-batterie COBRA*, en coopération avec l'Allemagne et le Royaume-Uni dans le cadre de l'OCCAR prévoit la livraison de 3 radars de série en 2002.

Enfin, 1 200 postes de radio 4^{ème} génération *PR4G* seront livrés en 2002.

B. BILAN DE RÉALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION

S'agissant des livraisons effectuées fin 2002, aucun objectif n'est tenu. La plupart ne le sont pas du tout, certains, comme le *char Leclerc* et le *système Roland*, partiellement seulement. Des retards importants caractérisent même les commandes, non passées en particulier pour le *NH 90*, et très partiellement seulement pour le *VBCI* et les programmes de missiles.

Les dates prévues de livraisons s'échelonnent comme suit :

- *VBCI* : mi- 2005
- hélicoptère Tigre HAP : 2003
- hélicoptère Tigre HAC : 2011
- hélicoptère NH90 : 2011

1. Objectifs d'évolution de l'équipement de l'armée de Terre

Matériels	1996	2002 Loi de programmation	"Modèle d'armée" 2015 (planification)
Chars lourds	927	420 dont 250 Leclerc	420 dont 205 Leclerc
Chars légers	350	350	350
Véhicules tous terrains	800 VTT	500 VTT	500 VBCI
Véhicules de l'avant blindés	2 000	1 235	1 235 VAB rénovés
Canons	302	208	208
Lance-roquettes multiples	48	48	48
Hélicoptères	340	168 (en ligne)	168
Missiles sol-air	480	380	380

2. Etat de réalisation de la loi de programmation

	Cible LPM	Cible révisée	Commandes cumulées réelles fin 2002	Livraisons cumulées réelles fin 2002
Char Leclerc	406	406	406	320
Hélicoptère de combat Tigre	120	120	80	0
Hélicoptère de combat NH 90 (version terre)	68	68	0	0
VBCI	600	600	65	0
Missiles FSAF				
. Systèmes SAMP-T	6	6	2	0
. Missiles SAMP-T	295	275	70	0
Système Roland	72	72	23	7

II. LA MARINE

Les crédits de paiement, en progression de 1,7 % atteindront 3.216,8 millions d'euros (21,1 milliards de francs). Les autorisations de programme, en baisse de 9 %, atteindront 3.041,4 millions d'euros (19,9 milliard de francs).

A. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PRÉVUES POUR L'EXERCICE 2002

1. Le porte-avions nucléaire

L'admission au service actif du *porte-avions nucléaire* (PAN) Charles de Gaulle a été officiellement prononcée le 18 mai 2001¹, soit un peu plus de quinze ans après le lancement de la construction.

Le coût du porte-avions s'est stabilisé à 3 milliards d'euros (20 milliards de francs), dont 2 milliards d'euros (13,5 milliards de francs) pour la fabrication.

¹ Sa traversée de longue durée, entamée le 24 octobre, a été à nouveau interrompue le 9 novembre par la rupture d'une pale d'hélice babord. Le porte-avions devrait être définitivement opérationnel le 1^{er} décembre.

En tout état de cause, le porte-avions nucléaire ne disposera pas de tous ses moyens d'intervention et de protection indispensables à la cohérence du dispositif.

La défense du porte-avions repose en effet en grande partie sur son groupe aérien et sur son escorte. Vis-à-vis de la défense missiles, il dispose de la protection d'une frégate anti-aérienne et d'un système de défense propre, reposant sur des moyens de guerre électronique et des missiles embarqués. Face à la menace sous-marine, il s'en remet à son escorte de bâtiments de surface, éventuellement renforcée par un sous-marin nucléaire d'attaque.

Le déroulement du programme interarmées de missiles *FSAF (famille de sol-air futurs)* se poursuit et vise à équiper le porte-avions nucléaire en missiles *Aster 15*. Les difficultés rencontrées par l'industriel dans la mise au point de l'*Aster 15* ont repoussé les échéances, et 40 missiles seulement seront livrés courant 2002, après le tir de qualification prévu en janvier.

La commande d'un second porte-avions a été reportée au-delà de l'horizon de l'actuelle programmation. Son admission au service actif ne pourra intervenir au minimum avant 2012. Son coût est estimé à 15 milliards de francs compte tenu des économies réalisées sur les études. Qu'il soit à propulsion nucléaire ou non, ce bâtiment ne pourra être la reproduction du Charles de Gaulle en raison de l'ancienneté des études de conception de celui-ci.

Les réflexions en cours du Royaume-Uni sur le remplacement de ses porte-aéronefs actuels par des porte-avions nouveaux ne semblent pas être en mesure actuellement d'ouvrir la voie à une coopération dans ce domaine dès lors que celui-ci reste fidèle à son concept d'appareils à décollage vertical.

Le porte-avions Foch ayant été cédé au Brésil en octobre 2000, pour un montant de 85 millions de francs, la disponibilité du groupe aéronaval ne pourra donc être assurée en permanence. Elle ne le sera notamment pas, pendant plusieurs mois, en 2004-2005, pendant la première indisponibilité périodique d'entretien et de réparation (IPER) du bâtiment et, en 2010 et 2011, pendant 18 mois à 2 ans pour une IPER plus importante.

2. L'aéronautique navale

Les avions *Crusader* ont été retirés du service. La première flottille de *Rafale marine* ne sera opérationnelle que fin 2002, neuf appareils étant en principe livrés d'ici là, au lieu des 12 prévus par la loi de programmation militaire. Les 48 autres appareils seront ensuite livrés à partir de 2005, au rythme de 6 par an jusqu'en 2012. L'entrée en service du premier escadron opérationnel au standard F2 n'est pas prévue avant 2006. Un seul appareil de ce type sera livré en 2002.

La Marine a par ailleurs bénéficié, le 30 juin 2000, d'un contrat de commande pour 27 *hélicoptères NH 90 version marine*¹, pour un montant global de 840 millions d'euros (5,5 milliards de francs), ouverts par la loi de finances rectificative de juin 2000. Les autorisations de programme nécessaires pour honorer cette commande ont été financées par redéploiement au sein du budget de la défense, au détriment d'autres programmes, notamment relatifs à l'Espace. Les premières livraisons n'interviendront pas avant 2005.

Le prix unitaire de la version marine-soutien s'élève à 25,6 millions d'euros (168 millions de francs) et celui de la version marine-combat à 30,5 millions d'euros (200 millions de francs).

S'agissant des avions de surveillance aérienne, les deux premiers appareils *Hawkeye* ont été livrés en 1998, et la livraison du troisième est prévue pour fin 2003. Actuellement, le coût unitaire d'un *Hawkeye* est évalué à 310 millions d'euros (2 milliards de francs), contre 260 millions d'euros (1,7 milliard de francs) pour le *Awacs-3F*, dont l'armée de l'Air détient quatre exemplaires.

3. La flotte de surface

Le programme des *frégates légères de type La Fayette* a été ramené de 6 à 5 unités. Quatre bâtiments ont été admis au service actif, le dernier sera livré fin 2001.

Le programme des *frégates Horizon*, frégates antiaériennes destinées à assurer la protection du groupe aéronaval, est mené en coopération avec l'Italie seulement depuis le retrait de la Grande-Bretagne en avril 1999. Ces bâtiments, de plus de 6000 tonnes, seront équipés du système d'autodéfense PAAMS.

Le programme lancé en 1994 a connu de nombreuses vicissitudes et souffert, lui aussi, de retards comme d'autres programmes menés en coopération européenne. Deux exemplaires seulement de cette frégate seront en définitive commandés pendant la durée de la programmation. Le premier devait l'être en 1998 et le second en 2000. En définitive, le premier ne sera commandé qu'en 2000. Son admission au service actif ne pourra intervenir avant fin 2006, et celle du second est prévue pour 2008.

Sur un coût total du programme initialement évalué à 12,4 milliards de francs, la programmation a prévu 5,23 milliards de francs pour la période 1997-2002.

¹ Destinés à remplacer à terme les *Lynx* et les *Super-Frelons*.

Le programme de construction de 17 *frégates multimissions* est passé au stade de la conception en 2001. L'admission au service actif de la première frégate n'est pas prévue avant 2008.

Les *nouveaux transports de chalands de débarquement* (NTCD), bâtiments de plus de 10000 tonnes, sont prévus pour transporter et débarquer des forces d'intervention terrestre avec une fonction porte-hélicoptères particulièrement développée¹. Les NTCD ont été prévus en remplacement des deux unités les plus anciennes -*Ouragan* et *Orage*- qui devront être désarmées en 2005 et 2006 après quarante ans de service. Les deux premiers, *La Foudre* et le *Sirocco*, sont déjà en service.

Les deux suivants devront être mieux adaptés à la projection des forces. Lors de la revue des programmes, il a été décidé que la réalisation de ce programme se ferait sous la contrainte d'un coût objectif fixé après une comparaison nationale et européenne. Ce programme, dont le coût est estimé à 560 millions d'euros (3,7 milliards de francs)², a bénéficié en 2001 de dotations importantes destinées à financer la commande groupée de deux bâtiments, notifiée fin 2000. La réalisation se poursuivra en 2002. Les admissions au service actif sont prévues pour 2005 et 2006.

Le programme du *sous-marin nucléaire d'attaque* Barracuda, qui a pris beaucoup de retard, est seulement en cours de lancement. L'admission au service actif du premier sous-marin n'est pas prévue avant 2012.

La Marine bénéficiera enfin en 2002 de la livraison de 50 *torpilles MU 90*, de 60 *missiles MICA* (missile d'interception, de combat et d'autodéfense) et de 24 *missiles Aster 30* (sol-air moyenne portée pour le PAN Charles-de-Gaulle).

Un *chasseur de mines tripartite* (CMT) type Eridan modernisé sera livré en 2002.

Le *bâtiment hydrographique et océanographique* commandé en 2001 sera livré en 2003.

¹ Missions : transport et mise à terre des premiers éléments lors d'une intervention terrestre, accueil et soutien d'un PC interarmées, accueil et soutien d'une antenne chirurgicale, soutien médical d'une opération humanitaire et amphibie.

² Soit un coût unitaire de 280 millions d'euros (840 millions de francs).

B. BILAN DE RÉALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION

Au terme de l'actuelle loi de programmation, le porte-avions nucléaire sera tout juste définitivement opérationnel (le 1^{er} décembre), quinze années après le lancement de la construction. Seules les frégates La Fayette auront été commandées et livrées conformément aux objectifs.

Ni les *frégates Horizon*, ni les *hélicoptères NH90*, ni les *systèmes PAAMS* n'auront été livrés. Trois *sous-marins nucléaires lance-engins* seulement au lieu de quatre seront disponibles.

Seuls 10 *Rafale marine* auront été livrés et 25 commandés, sur les 60 prévus initialement.

Les dates prévues de livraison s'échelonnent comme suit :

- Troisième *Hawkeye* : fin 2003
- Second *porte-avions* : pas avant 2012
- *Rafale* manquants : entre 2005 et 2012
- *Hélicoptères NH90* : pas avant 2005
- *Frégates Horizon* : 2006 pour la première, 2008 pour la seconde
- *Frégates multimissions* : pas avant 2008
- Prochains *NTCD* : 2005 et 2006
- *Sous-marins nucléaires d'attaque* (Barracuda) : pas avant 2005

1. Évolution de l'équipement de la Marine

Matériels	1996	2002 (Programmation)	2015 (Planification)
Porte-avions	2	1 porte-avions nucléaires (+ 1 PA en " sommeil ")	1 ou 2
Avions embarqués	74	58 (dont 12 Rafale) et 2 Hawkeye	60 Rafale en parc et 3 Hawkeye
Avions de patrouille maritime	25	22	22
Hélicoptères de combat	38	40	ND
Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins	5 dont 1 SNLE-NG	4 dont 3 SNLE-NG	4 SNLE-NG
Sous-marins d'attaque	12 dont 6 nucléaires	6 SNA	6 SNA
Frégates antiaériennes	4	4	4
Frégates anti-sous-marins	11	8	8
Frégates de 2ème rang	17	14	14
Bâtiments anti-mines	16	14	16
Transports de chalands de débarquement (TCD)	4 dont 1 porte- hélicoptères	5 dont 1 porte-hélicoptères	4

2. Bilan de réalisation de la loi de programmation

	Cible L.P.M.	Cible révisée	Livraisons cumulées réelles fin 2002	Commandes cumulées réelles fin 2002
Porte-avion nucléaire	1	1	1	1
Rafale Marine	60	60	10	25
Hawkeye	3	3	2	3
SNLE-NG	4	4	2	3
Hélicoptères NH 90 - Marine	27	27	0	27
Frégates Horizon	4	2	0	0
Système PAAMS				
Systèmes	4	4	0	0
· Missiles	240	240	40	40
Frégates La Fayette	5	5	5	5
NTCD	2	2	0	2
Torpilles MU 90	600	450 commandes 150 livraisons	300	100

III. L'ARMÉE DE L'AIR

En régression de 2,8 % par rapport à 2001, le budget d'équipement de l'armée de l'Air atteindra 2,79 milliards d'euros (18,29 milliards de francs) en crédits de paiement ; les autorisations de programme s'élèveront à 3,41 milliards d'euros (22,36 milliards de francs), ce qui correspond à une augmentation de 8 %.

A. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PRÉVUES POUR L'EXERCICE 2002

1. Les avions de combat

L'acquisition du système de forces « *frappe dans la profondeur* » qui associe avions de combat et missiles, dans un contexte d'emploi des forces qui vise à un minimum de pertes et de dégâts collatéraux, se fait particulièrement lentement en raison notamment des contraintes budgétaires.

La flotte de combat actuelle, qui comporte 350 avions, repose essentiellement sur les *Mirage 2000*, qui sont constamment « rétrofités » pour faire face aux décalages permanents des livraisons de *Rafale*.

La flotte actuelle de *Mirage 2000* comporte 60 *Mirage 2000 N* (dissuasion avec une relative polyvalence), 30 *Mirage 2000-5F*, 80 *Mirage 2000-B et C* (défense aérienne) et 60 *Mirage 2000-D* (attaque au sol).

Le meilleur avion d'attaque est le *Mirage 2000 D*¹. Pour un programme lancé en décembre 1998, le premier escadron opérationnel a été constitué en 1995. Le coût unitaire s'élève à 50 millions d'euros (330 millions de francs).

Les retards constants de livraison du *Rafale* conduisent à prolonger au-delà des prévisions le *Mirage 2000-D* (au-delà de 2004), mais aussi le *Mirage FICT* (2014) et le *Jaguar* (2005). Il n'est pas assuré qu'à ces dates, et même avant, leurs capacités soient toujours au standard requis pour une opération en coopération. En outre, l'âge de leur cellule (5 pour le *Mirage 2000-D*, mais 20 ans pour le *Mirage FICT* et 22 ans pour le *Jaguar* fin 2002) complique et renchérit leur maintenance.

Au total, fin 2001, les forces armées disposent de onze *Rafale* en tout et pour tout, dont deux seulement pour l'armée de l'Air, alors que la précédente loi de programmation militaire (1984-1988) évoquait le chiffre de 137 avions et le dossier de lancement du développement en 1989 celui de 66 avions.

Les livraisons sont désormais censées s'étaler jusqu'en 2020, *soit trente et un ans après le lancement du développement*.

Le programme *Rafale air* a été lancé en 1985. Le premier escadron de l'armée de l'air ne sera pas opérationnel avant 2005. Depuis 1992, les échéances du programme ont été retardées de huit ans. Du même coup se réduit l'avance du *Rafale* par rapport à l'*Eurofighter*, dont les premières livraisons sont intervenues en 2001 et qui sera commandé à 620 exemplaires. Les travaux d'industrialisation interrompus en 1995 et les travaux de fabrication interrompus en 1996 ont été repris à la suite d'une commande de 3 milliards de francs passée en 1997. La revue des programmes a entraîné un recul de 10 mois de la livraison des premiers avions destinés à l'armée de l'Air et une diminution de 25 à 23 du nombre d'avions livrés à la fin de 2005. Ces retards successifs ont entraîné un renchérissement significatif du coût de développement, estimé aujourd'hui à 30 % par rapport au niveau figurant dans le dossier de lancement.

¹ Seul actuellement à posséder la capacité de tir de nuit des armements à guidage laser.

Le coût total du programme pour 234 *Rafale Air* et 60 *Rafale Marine* s'élève à 32,3 milliards d'euros (212 milliards de francs) ; un quart du coût de développement étant assuré par les industriels, le coût budgétaire est de 130,6 milliards d'euros (20,2 milliards de francs).

Le coût unitaire des avions est de 44 millions d'euros (288 millions de francs) pour le *Rafale Air* monoplace, et de 52 millions d'euros (341 millions de francs) pour le *Rafale Marine*. En 1992, ces coûts étaient respectivement de 41 millions d'euros (275 millions de francs) et 43,4 millions d'euros (284,7 millions de francs), soit en dix ans un surcoût par appareil allant de 13 à 56 millions de francs...

Il est clair que les étalements de programme se sont traduits par des dépassements considérables du devis global. La moitié du dépassement s'est faite entre 1908 et 1995, époque à laquelle les contrats ne comportaient ni prix plafond, ni contrainte de délai pour la production de l'avion de série. L'autre moitié est liée à l'étalement du programme et aux modifications substantielles de spécifications.

L'armée de l'Air bénéficiera directement du standard F2¹ à partir de 2005 et du standard F3² en 2007.

2. La force aérienne de projection

L'essentiel du parc actuel est composé de *Transall* auxquels s'ajoutent quelques *C 130 Hercules* américains et quelques *CASA CN 235* fabriqués en Espagne.

Type	Nombre	Entrée en service	Charge transportée/Distance	Nombre maximum de passagers
Transall C 160 1ère génération	46	1967	4 T à 4400 km	91
Transall C 160 2ème génération	20	1981	8 T à 6600 km avec RVT	91
Hercules C 130 H/H 30	14	1987	10 T à 550/4850 km	92/122
Casa CN 235-100	10	1991	3 T à 1950 km	44

¹ Polyvalent air-air, air-sol.

² Air-mer, reconnaissance, nucléaire.

En 2001, l'armée de l'Air a pris livraison des deux derniers *Transall* rénovés.

Cette rénovation ne permettra pas d'assurer les missions requises jusqu'à l'entrée en service du nouvel avion de transport (ATF).

En effet, l'usure des *Transall* a été accélérée par la participation des troupes françaises à de très nombreuses opérations extérieures dans des conditions souvent difficiles. La prolongation du nombre de « cycles » (unité de mesure du potentiel d'un avion de transport prenant spécialement en compte le nombre de décollages et d'atterrissages) admis pour cet appareil rencontre deux limites : celle de l'augmentation du coût de sa maintenance et celle de la corrosion des cellules. Les premiers *Transall* devront impérativement être retirés du service en 2005 et le pic de retrait interviendra peu après, entre 2007 et 2009. De fait, en l'état actuel, la France dispose d'une flotte maximale de 25 avions cargos (C160 et C1320).

Après la signature du *MOU (Memorandum of Understanding)*¹ le 19 juin 2001, les principaux états participants² au programme *A-400M*, le contrat de commande de 50 avions pour la France devrait intervenir, en principe, fin 2001.

La moitié des autorisations de programme nécessaires pour honorer la commande ont été financées par redéploiement dans le collectif de fin d'année 2000. Le solde (3,6 milliards d'euros, soit 23,6 milliards de francs) est ouvert dans la loi de finances rectificative qui vient d'être déposée par le Gouvernement.

Une incertitude importante demeure néanmoins sur la décision définitive de l'Allemagne, compte tenu des réticences fortes du *Bundestag*, au moins au sein de sa commission des finances.

En l'état actuel des informations, l'Allemagne vient de reporter la réunion de l'OCCAR prévue à ce titre le 14 novembre à Bonn. Le Royaume-Uni a fait savoir qu'il se retirerait du programme s'il n'était pas effectivement lancé dans les conditions prévues avant fin 2001.

La couverture du programme en crédits de paiement montera progressivement en puissance au cours de la prochaine loi de programmation, avec des annuités allant de 234 millions d'euros (1,53 milliard de francs) à 365 millions d'euros (2,4 milliards de francs), mais pèsera davantage encore sur les exercices 2009 à 2015, avec des annuités supérieures à 460 millions d'euros (3 milliards de francs).

¹ Non contraignant juridiquement pour les Etats, mais les engageant politiquement.

² France (50 avions), Royaume-Uni (25 avions), Allemagne (73 avions), Belgique (8 avions), Espagne (27 avions), Turquie (10 avions). L'Italie n'a pas signé le MOU.

Les deux premiers appareils ne seront pas livrés avant 2007. La capacité globale du programme *A-400M*, -permettant notamment la projection d'une force de réaction immédiate, soit environ 1.600 hommes avec les véhicules et les hélicoptères associés, à 5.000 kms en moins de 72 heures-, ne sera acquise, au mieux, qu'après 2005.

D'ici là, il faudra affronter, dès 2005, un trou capacitaire important.

3. Les missiles

Toutes les crises des années quatre-vingt-dix – guerre du Golfe Persique, Kosovo, Afghanistan- ont démontré l'utilité des missiles de croisière.

L'armée de l'Air est engagée dans plusieurs programmes de missiles destinés à l'équipement de ses avions : *Apache anti-piste*, *Scalp d'emploi général* et *Mica* pour le combat aérien.

En 1977, il a été commandé 100 missiles *Apache* et 500 missiles *Scalp-EG*.

Initialement envisagé pour 2000, la livraison des 29 premiers missiles *Apache* était prévue pour 2001, avec une mise en service opérationnelle sur le *Mirage 2000-D* le 31 juillet 2001. Celle-ci est à nouveau retardée d'un an, en raison de difficultés de mise au point du système local de préparation et de situation de mission.

L'armée de l'Air devrait recevoir 43 nouveaux *Apache* en 2002.

Les premières livraisons de missiles *Scalp/EG* n'interviendront pas en revanche avant 2003.

Le coût du programme *Apache* s'élève à 667 millions d'euros (4,3 milliards de francs) et le coût du programme *Scalp* à 773 millions d'euros (5,1 milliards de francs). La famille *Apache* doit être complétée par le programme d'armement *air-sol-modulaire (AASM)* de faible coût unitaire, destinés à tous les objectifs du champ de bataille, et adaptables au plus grand nombre d'avions. La cible est de 3.000 exemplaires dont 2.000 pour l'armée de l'Air et 1.000 pour la Marine. Le coût total est de 410 millions d'euros (2,7 milliards de francs).

Les premières livraisons ont été décalées de début 2004 à début 2005.

4. Les systèmes de commandement et de communication

La *modernisation du réseau de télécommunications des bases aérienne* (programme MTBA) devrait s'achever en 2005, pour un montant global évalué à 3,1 milliards de francs.

Six nouvelles bases aériennes seront équipées en 2002 des *Moyens de transmission de base aériennes* (MTBA), portant à 26 le nombre de sites modernisés. Le coût total du programme s'élève à 479,15 millions d'euros (3,12 milliards de francs).

L'armée de l'Air poursuivra par ailleurs la réalisation du *Système de commandement et de conduite des opérations aérienne* (SCCOA). Le programme *SCCOA*, étroitement couplé avec le programme *Air command and control system de l'OTAN*, vise à doter l'armée de l'Air d'une capacité de maîtrise de l'espace aérien et de gestion globale des systèmes d'armes à partir d'un commandement unique des opérations. Le coût total du programme représente 2.353,3 millions d'euros (15,4 milliards de francs).

B. BILAN DE RÉALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION

Etat de réalisation de la loi de programmation

	Cible L.P.M.	Cible révisée	Livraisons cumulées réelles fin 2002	Commandes cumulées réelles fin 2002
Mirage 2000-D	86	86	86	86
Rafale Air	36	36	3	36
Avions de transport du futur	commande 2001 livraison 2007	commande 2001 livraison 2007	0	0
Missiles Apache antipiste	100	100	72	100
Missiles Mica	1 070	1 070	125	185
Missiles Scalp-EG	500	500	0	450
Armement air-sol modulaire (AASM)	2 000	0	0	744

Des retards préoccupants caractérisent la livraison des *Rafale* (3 seulement fin 2002) et celles des missiles, notamment *Scalp/EG*, aucun n'étant livré en effet de programmation. Le niveau de livraison des missiles *Apache antipiste* et *Mica* est également faible, au regard des objectifs fixés initialement. Les missiles *AASM* ne sont pas non plus disponibles.

On rappellera que les dates prévues pour les prochaines livraisons s'échelonnent comme suit :

- *Rafales* restant : jusqu'en 2020
- *A-400 M* : capacité globale atteinte au mieux en 2015
(2 premiers appareils – si commande – en 2007)
- *Scalp/EG* : 2003
- *AASM* : début 2005

Coûts unitaires des programmes

Éléments de comparaison

	Millions d'euros	Millions de francs
● Char Leclerc	8	52,5
● VBCI	1,9	13,5
● Hélicoptères Tigre		
HAC	20	131
HAP	17	111
● Hélicoptères NH90		
Terre	20,1	132
Marine	30,5	200
● Porte-avions nucléaires (fabrication)	2000	13 500
● Avion de surveillance maritime (Hawkeye)	310	2000
● NTCD	280	840
● Rafale marine	52	341
● Rafale air/monoplace	44	288
● Mirage 2000-D	50	330

AUDITION DE M. ALAIN RICHARD, ministre de la Défense

Commission des finances – 24 octobre 2001

Avant de procéder à la présentation des principales caractéristiques du projet de budget de la Défense pour 2002, **M. Alain Richard, ministre de la Défense**, a tenu à souligner que les événements du 11 septembre dernier, les interrogations qu'ils pouvaient susciter, et les réflexions qui en découlaient, ne remettaient aucunement en cause l'économie et la pertinence du budget présenté, objet d'un accord entre le Président de la République et le Premier ministre. Il a notamment considéré que le défi actuel concernait d'abord la protection intérieure et l'efficacité dans la recherche des réseaux. A ce titre, les besoins militaires ne pouvaient être que de nature complémentaire, et ne constituaient qu'un « fragment » de l'action anti terroriste. En tout état de cause, les récents événements ne se prêtaient, selon lui, à faire disparaître ou à remettre en cause ni le contexte, ni les défis, ni les objectifs dont la définition avait présidé à l'élaboration du présent projet de budget et, plus généralement, de l'actuelle loi de programmation militaire.

Abordant ensuite rapidement le bilan de cette loi de programmation, **M. Alain Richard** a estimé que la quasi-totalité des objectifs avait été atteint, notamment en ce qui concerne les effectifs. Les engagements extérieurs des forces françaises ont confirmé la pertinence globale des choix effectués dans la conception du modèle d'armée 2015, tout en révélant la nécessité de certaines adaptations. L'engagement dans les Balkans a en outre confirmé la nécessité de poursuivre la consolidation et le renforcement de l'Europe de la défense.

Le projet de budget 2002 se traduit par une progression de 1,6 % des « crédits disponibles ». Celle-ci privilégie le titre III, majoré de 2,3 % à 16,5 milliards d'euros, tandis que le titre V ne progresse que de 0,7 % pour les crédits de paiement, portés à 12,4 milliards d'euros, complétés par 411 millions d'euros de reports disponibles, soit un niveau global de 12,8 milliards d'euros, inférieur à celui des autorisations de programme (13,01 milliards d'euros).

M. Alain Richard a souligné que l'évolution du titre III traduisait l'achèvement de la professionnalisation des forces, avec la réalisation à 99 % du niveau d'emplois budgétaires prévu par la loi de programmation, soit 436.000 emplois réalisés, pour 440.000 emplois programmés. Il a relevé que les écarts par rapport à la loi de programmation, limités à moins de 1 % de l'objectif final, ne concernaient pour l'essentiel que les civils, avec un déficit de 2.000 postes, et les volontaires, avec un déficit de 2.400 postes. Il a par ailleurs rappelé que les moindres dépenses ainsi réalisées avaient permis d'accroître le recours à l'externalisation. **M. Alain Richard** a évoqué les difficultés, désormais croissantes, de recruter dans un contexte de reprise du marché du travail, et relevé à cet égard le caractère particulièrement ambitieux du niveau de recrutement prévu pour 2002, avec 35.900 militaires et 3.750 civils, soit un seuil jamais atteint jusqu'à présent.

De fait, un effort particulier sera consenti en 2002 pour améliorer l'attractivité des carrières, avec la mise en œuvre de plus de 38 millions d'euros de mesures indemnitaires nouvelles d'une part, et par le biais, d'autre part, d'un renforcement des moyens de fonctionnement de nature à accroître les taux d'activité des forces.

M. Alain Richard a par ailleurs précisé qu'un effort particulier serait consenti en direction de la gendarmerie, avec la création de 700 postes supplémentaires de sous-officiers et de 200 postes d'officiers. En outre, les services de renseignement bénéficieront de 200 emplois supplémentaires.

Abordant ensuite l'analyse des crédits du titre V, affectés à l'équipement des forces armées, le ministre a estimé que le niveau prévu pour 2002, soit 12,4 milliards d'euros pour les crédits de paiement et 13 milliards d'euros en autorisations de programme, était de nature à

permettre de réaliser en fin de période à 94 % le niveau global des crédits prévus par la loi de programmation, cette estimation s'appliquant aux crédits votés en loi de finances initiale, et non aux crédits consommés.

M. Alain Richard a en effet reconnu la difficulté, récurrente pour les dépenses d'équipement, de consommer la totalité des crédits votés initialement, compte tenu notamment de la complexité et de la durée des programmes d'armement, et des difficultés de conclusion de contrats réunissant souvent plusieurs partenaires.

Abordant ensuite rapidement le contenu physique des principaux programmes, le ministre a d'abord évoqué la poursuite des programmes de renouvellement des forces stratégiques ASMP-A (missile air-sol moyenne portée amélioré ; SNLE-NG (sous-marin nucléaire-nouvelle génération); simulation et enfin missile M51. Il a souligné que ce dernier programme, certes retardé par des difficultés de négociations entre l'Etat et l'EADS, se déroulait néanmoins au niveau de prix prévu par la DGA (Direction générale de l'Armement). S'agissant des programmes, considérés comme essentiels, relatifs aux fonctions de commandement, communication, conduite des opérations et renseignement, **M. Alain Richard** a estimé satisfaisant le déroulement des programmes Hélios et Syracuse, en dépit des difficultés de coordination européenne.

S'agissant des capacités de projection des forces, il s'est félicité du quasi-aboutissement du programme ATF (avion de transport du futur), même si l'on ne pouvait exclure qu'un au moins des neuf partenaires soit amené à différer son choix. Parallèlement, il a souligné que le programme NTCD (nouveaux transports de chalands de débarquement) était en phase de réalisation, dans le cadre d'un partenariat réussi entre la DCN (direction des chantiers navals) et les Chantiers de l'Atlantique. S'agissant enfin des moyens de frappe dans la profondeur, **M. Alain Richard** a d'abord rappelé que le programme Rafale se poursuivait conformément aux engagements pris. Il a surtout tenu à souligner le caractère significatif du développement d'un missile de croisière européen (le SCALP/EG), différent des Tomahawk américains actuellement utilisés, considérant que le choix britannique de s'engager avec la France sur la réalisation d'un missile européen n'était pas "indifférent". Il a précisé que ce missile serait disponible pour l'armée de l'Air, à partir de 2003 et la Marine, en 2005. Enfin, il s'est également félicité de voir les Australiens et les Espagnols choisir le Tigre comme hélicoptère de combat de l'armée de terre, qui était en concurrence avec l'Apache américain.

M. Alain Richard a ensuite indiqué qu'un effort particulier serait accompli, dans le cadre du budget 2002, en direction des crédits d'entretien et de réparation, afin d'améliorer les taux de disponibilité des matériels, qui pouvaient effectivement être qualifiés d'insatisfaisants. A cet égard, la réorganisation des services de maintenance, avec la mise en place de la SIMMAD (Structure intégrée de maintenance des matériels aéronautiques et de défense) et du SSF (Service de soutien de la flotte) devrait utilement contribuer, à terme, à cette nécessaire amélioration.

Abordant enfin l'important sujet de l'Europe de la défense, **M. Alain Richard** a indiqué que le prochain sommet de Bruxelles prévu pour la mi-novembre devrait en principe aboutir à déclarer l'Union européenne opérationnelle en matière de traitement de crise. Une conférence d'amélioration des capacités devrait également faire le point prochainement. A cet égard, le ministre a estimé que si le niveau quantitatif des effectifs et des armements était atteint, les capacités de commandement de communication, d'information et de transports, demeuraient encore insuffisantes. Il a déclaré à cet égard que la France entendait apporter dans ces domaines une contribution complémentaire, étant entendu que cet effort supposait des moyens importants, mais nécessaires pour préserver tout à la fois l'autonomie européenne vis-à-vis de l'OTAN et la maîtrise industrielle en la matière.

Concluant, **M. Alain Richard, ministre de la défense**, a estimé que dans un contexte macro-économique tendu, et dans le cadre contraint d'une politique économique et budgétaire soucieuse de préserver la rigueur budgétaire, le budget de la défense pour 2002 pouvait être considéré comme maîtrisé financièrement et constituait un « compromis justifié » entre les différents objectifs poursuivis.

Un débat s'est ensuite engagé avec les membres de la commission.

M. Alain Lambert, président, a souhaité obtenir des précisions sur l'hypothèse, évoquée par le ministre dans d'autres enceintes, d'une demande américaine de renforcement de la présence européenne dans les Balkans.

M. Alain Lambert, a ensuite fait état de l'annonce de la sortie imminente d'un rapport public particulier très sévère de la Cour des comptes à l'égard du GIAT (Groupement des industries d'armements terrestres), de la SNPE (Société nationale des poudres et des explosifs) et de la DCN (Direction des constructions navales) et soulignant la « décrépidité de l'état de nos munitions ». Il a souhaité connaître l'analyse du ministre sur ce point.

Evoquant enfin le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2000, **M. Alain Lambert** s'est inquiété de voir la Cour estimer que l'importance des engagements cumulés des trois dernières années risquait de peser lourdement sur les besoins en crédits de paiement au cours des prochains exercices budgétaires.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial de l'ensemble du budget de la défense et des crédits d'équipement militaire, a d'abord relevé que l'objectif de maîtrise de la dépense publique marquait plus spécifiquement le budget de la Défense, et que celui-ci lui semblait, de façon d'ailleurs récurrente, payer un tribut particulièrement lourd à l'équilibre du budget général, pour lequel il paraissait continuer de représenter une variable d'ajustement privilégiée.

Relevant ensuite la priorité donnée par le budget 2002 à la « condition militaire », **M. Maurice Blin** a souligné la progression toujours supérieure des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'équipement, qui apparaissaient elles-mêmes comme la variable d'ajustement du budget militaire. Le décret d'avances du 8 octobre dernier constitue une nouvelle illustration de cette démarche, puisque l'intégralité des dépenses de fonctionnement liées à la participation de la France à des opérations extérieures (soit 3,4 milliards de francs) a été financée par prélèvement à due concurrence sur les crédits d'équipement militaire.

M. Maurice Blin a ensuite rappelé qu'en 2000, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne consacraient encore près de trois points de produit intérieur brut (PIB respectivement 2,9 % et 2,3 %) à leur effort de défense, tandis que la France se situait désormais très en-deça de deux points (1,8 %) et l'Allemagne au voisinage de un point (1,1 %). Il s'est inquiété à cet égard de voir se creuser, entre les quatre pays occidentaux, un écart de nature à remettre en cause la cohésion et la cohérence de la défense européenne.

Interrogeant ensuite le ministre sur l'important projet A400 M (avion de transport du futur), il a souhaité avoir confirmation de l'engagement italien, et surtout connaître la nature de la position allemande, notamment du Bundestag, dont l'autorisation constitue un préalable à l'engagement des dépenses.

Saluant les efforts accomplis par le ministère dans le cadre de l'exercice 2000 pour réduire le montant des reports, **M. Maurice Blin** s'est toutefois interrogé sur la signification de la notion de crédits « disponibles » dans le cadre de la présentation d'un projet de loi de finances initiale, dès lors que ceux-ci incluent des crédits reportés de l'exercice précédent et donc déjà votés. De fait, il a rappelé que, compte non tenu des reports, la progression du budget de la défense se limitait à 0,2 %, contre une moyenne de 2,5 % pour l'ensemble des budgets civils, tandis que les seuls crédits d'équipement diminuaient de 2,5 %.

Evoquant ensuite les retards constatés sur de nombreux programmes et le vieillissement des matériels, le rapporteur spécial a souhaité savoir s'il était possible d'évaluer le coût de ces retards. Il s'est ensuite interrogé sur la réalité du risque de voir se produire des « ruptures capacitaires » pour certains équipements, parfois majeurs, entre 2002 et 2005.

M. Maurice Blin a souhaité ensuite obtenir des précisions sur la nature des demandes américaines formulées dans le cadre des opérations en Afghanistan.

Il s'est également interrogé sur le niveau de réalisation des objectifs de la Force de réaction rapide européenne, prévue pour être opérationnelle en 2003.

Il a enfin souhaité savoir si la recapitalisation du GIAT, annoncée à hauteur de 4 milliards de francs, « dans le cadre d'un collectif », interviendrait avant la fin de l'année et si elle se ferait au prix d'une nouvelle ponction sur les crédits d'équipement militaire du titre V.

M. François Trucy, rapporteur spécial des crédits du titre III, a souhaité obtenir des précisions sur le bilan des expériences d'externalisation, celui-ci ayant fait l'objet d'une analyse plutôt critique de la Cour des comptes dans le cadre de l'examen de l'exécution 2000.

Il a également souhaité connaître l'opinion du ministre sur le rapport de MM. Charles Cova et Jean-Nöel Kerdraon, députés, sur l'entretien de la flotte.

Il s'est ensuite inquiété de l'absence de mesures indemnitaires nouvelles en direction des jeunes officiers. Il a par ailleurs souhaité connaître les perspectives d'application des 35 heures aux militaires, et obtenir des précisions sur la rumeur, selon laquelle les gendarmes bénéficieraient, à ce titre, d'un treizième mois.

M. François Trucy a évoqué, enfin, « l'affaire » des pistolets Beretta défectueux livrés à la gendarmerie, souhaitant connaître le coût et les délais de remplacement du matériel concerné, et la nature des responsabilités engagées.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial des crédits des Anciens combattants, a regretté le manque de lisibilité de certains crédits affectés aux anciens combattants et désormais fondus au sein du budget de la défense, notamment ceux relatifs à la politique de la mémoire. Il a ensuite souhaité obtenir des précisions sur l'avenir des deux bases aériennes de Ochey et Toule-Rozières, situées en Meurthe-et-Moselle, s'agissant notamment des possibilités de vente des terrains aux collectivités locales intéressées.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur le niveau quantitatif et qualitatif actuel de la réserve, s'inquiétant de l'insuffisance des effectifs, actuellement très inférieurs à l'objectif fixé. Il a évoqué la récente proposition de Jean-Pierre Chevènement, tendant à rétablir le service militaire pour dix semaines. Il s'est enfin félicité du renforcement des moyens de la gendarmerie, tout en soulignant que, sur le terrain, il apparaissait que cet effort ne suffirait pas à compenser la mise en place de l'ARTT (aménagement et réduction du temps de travail).

M. Jacques Chaumont a souhaité savoir si la France menait une politique spécifique en matière de systèmes d'armements à l'égard des PECO (pays d'Europe centrale et orientale), candidats à la fois à l'Union européenne et à l'OTAN. Il s'est interrogé ensuite sur les conséquences du « zèle arménien » sur le bon déroulement des contrats commerciaux d'armement en cours avec la Turquie.

M. Jean-Philippe Lachenaud a souhaité obtenir des précisions sur l'hypothèse évoquée de la construction, au niveau européen, d'un porte-avions « mutualisé ». Il a par ailleurs souhaité connaître le niveau de l'aide apportée au plan européen (Plan Konver et Programme plurirégional de défense) à la mise en œuvre de la professionnalisation et de la restructuration des armées.

M. Yann Gaillard a souhaité confirmer le sentiment de malaise croissant de la gendarmerie ressenti par les élus locaux.

M. Michel Moreigne, à son tour, a souligné cette détérioration, particulièrement sensible dans le monde rural profond. Tout en saluant l'importance de l'effort consenti en termes de mesures indemnitaires, il a estimé que celui-ci ne serait pas suffisant. Evoquant l'exemple du camp militaire de la Courtine, il a également souhaité savoir s'il était envisagé de développer les villages de combat.

M. Jean-Pierre Demerliat a souhaité obtenir des précisions sur le délai et les modalités de transfert de l'ancienne base aérienne de Romanet à la ville de Limoges, s'inquiétant notamment des modalités de gardiennage et de prise en charge des réparations des dégâts causés par les tempêtes de fin 1999.

Enfin, **M. François Marc** s'est interrogé sur le bien-fondé de la priorité donnée par les américains au développement des équipements à très haute technologie, au détriment peut-être du facteur humain, compte tenu de la nature des menaces actuelles. Parallèlement, il a souhaité savoir si l'apparition de ces menaces justifiait une réorientation de l'effort français de défense.

En réponse à ces questions, **M. Alain Richard, ministre de la défense**, a apporté les précisions suivantes :

- l'opération actuellement menée par les Etats-Unis à l'encontre des infrastructures du réseau El Qaï da et des moyens militaires talibans est de nature très limitée. Les Etats-Unis ont dix ou vingt fois les moyens de la mener seuls, sans aucune contribution extérieure. Quatre groupes aéronavals, dotés chacun de quatre-vingt avions de combat, sont actuellement présents en mer d'Arabie, mais moins de la moitié d'un groupe est actuellement utilisé. La demande américaine adressée à cinq pays, dont la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, est de nature politique. Elle se traduit pour la France par une participation aux instances de planification. En tout état de cause, l'efficacité militaire commande un recours exclusif à des équipements américains. La France reste en mesure de fournir, de façon immédiatement disponible, une dizaine d'avions projetables dans un délai de dix jours, et sept à huit mille hommes projetables dans un délai de trois semaines.

S'agissant de la présence dans les Balkans, il peut être envisagé un retrait des moyens américains de l'ordre de 5 % à 10 % de l'effort global.

S'agissant du GIAT, le ministre a indiqué que ce rapport serait rendu public le lendemain. Il a rappelé qu'il avait préconisé, pour sa part, de façon constante, une réduction des surcapacités du GIAT, tout en prenant les mesures d'accompagnement nécessaires : recapitalisation, respect des engagements de l'Etat au niveau des commandes, mesures de reconversion sociale. La recapitalisation, prévue à un niveau un peu inférieur à quatre milliards de francs, est actuellement examinée, notamment par le ministère de l'économie et des finances.

La transformation du statut de la DCN fera également l'objet de mesures présentées dans le cadre du collectif de fin d'année ;

- l'amélioration conséquente du niveau des engagements sur la fin de l'actuelle loi de programmation exercera inévitablement une pression sur les crédits de paiement des prochains exercices budgétaires ;

- les chiffres de comparaison internationale évoqués sont incontestables. Mais les pays cités ne se situent pas dans la même catégorie de responsabilité internationale. Par ailleurs, les Etats-Unis incluent dans leur effort de défense la totalité de leurs dépenses de recherche. En outre, l'Allemagne est actuellement handicapée par l'ampleur du coût de la réunification. Dans ce cadre, la France et la Grande-Bretagne ont choisi d'exercer un effet d'entraînement ;

- s'agissant du projet de l'A-400-M, le vote du Bundestag constitue certainement une échéance majeure. Le ministre de la défense allemand a assuré son homologue français qu'il présenterait au Bundestag la totalité de la commande prévue, soit 73 appareils.

- le ministre a reconnu que des problèmes de «soudure» pourraient intervenir au cours des prochaines années sur certains équipements, comme les avions de transport.

Le degré de vieillissement des équipements est toutefois inégal. Ainsi, le parc français de chars de combat est aujourd'hui le plus récent de l'ensemble des partenaires européens. Par ailleurs, l'importance des commandes passées récemment remédiera nécessairement aux difficultés actuelles, à condition d'être couvertes en temps voulu par les crédits nécessaires.

L'externalisation s'applique désormais à des fonctions plus intégrées de soutien des armements. De ce fait, les expériences menées rencontrent davantage de difficultés. Celles-ci toutefois ne remettent pas en cause le bien-fondé du principe de l'externalisation.

Le rapport parlementaire sur l'entretien de la flotte repose sur un constat qui n'est pas contestable. Celui-ci a déjà conduit la défense à mettre en œuvre depuis deux ans la plupart des

propositions émises, suivant une orientation qui se traduit nécessairement par la remise en cause des intérêts acquis de la D.C.N.

Dans le cadre d'une enveloppe budgétaire contrainte, les mesures de revalorisation de la situation de personnels bénéficieront par priorité en 2002 aux jeunes sous-officiers, conformément aux souhaits des représentants du personnel. Des mesures devront être prises en 2003 en direction des jeunes officiers.

La nature radicalement spécifique des conditions d'emploi des forces armées et notamment de la gendarmerie exclut le transfert des dispositions de l'ARTT. Toutefois la nécessité de garantir la qualité de son intégration au sein du monde civil, et le souci de renforcer l'attractivité de ce métier, impliquent que des mesures soient prises. Celles-ci feront l'objet en novembre de travaux du Conseil supérieur de la fonction militaire. Différentes mesures d'allègement et de réduction du temps de travail seront mises à disposition des commandants d'unités, qui détermineront leur emploi en fonction des contraintes opérationnelles. Le recours à des mesures indemnitaires permettra de pallier la nécessaire limitation des mesures liées aux temps d'activité ;

- les pistolets Beretta défectueux vont être progressivement remis en état, dans un délai qui ne devrait pas excéder neuf mois. Le défaut, constaté au niveau de la culasse, met en cause Beretta seul, qui a livré ces pièces au GIAT ;

- les mesures de restructuration du réseau des bases aériennes définies en 1996 par le précédent gouvernement, après concertation avec les élus locaux, seront mises en œuvre intégralement ;

- les villages de combat pourront être développés dans les camps militaires ;

- le niveau actuel des réservistes est inférieur à 30.000, pour un objectif fixé à 100.000. Le déficit est particulièrement élevé chez les sous-officiers et les militaires du rang. Y remédier ne relève pas d'une augmentation de crédits, mais d'une amélioration de l'information adressée aux jeunes ;

- les PECO (Pays d'Europe centrale et orientale) constituent à l'évidence une forte priorité en matière de relations d'armement. Ces pays sont toutefois handicapés par la faiblesse de leurs moyens financiers, et bénéficient de livraisons gratuites de matériel américain. La mise en œuvre de relations commerciales constitue un des objectifs importants de nos attachés de défense locaux ;

- le dialogue en matière d'armement avec la Turquie n'est pas totalement rompu ;

- la construction mutualisée d'un porte-avions européen, ou seulement franco-britannique, n'est pas d'actualité dans la mesure où elle se heurte à des questions de souveraineté, nécessairement plus sensibles s'agissant de grands pays ;

- la reconversion des industries de défense et la restructuration des armées ont bénéficié de crédits européens mobilisés, dans le cadre de la réforme des fonds structurels, qui n'a pas exclu ce type d'interventions ;

- les événements du 11 septembre 2001 ne conduisent pas à remettre en cause la nature des menaces ou les catégories d'emploi des forces. Il n'y a pas contradiction entre le renforcement du renseignement technologique et technique et le niveau du renseignement humain. Ces deux aspects sont totalement complémentaires, et interviennent d'ailleurs conjointement dans le cadre de l'opération en cours en Afghanistan.

Les choix américains comportent une évidente composante de soutien à l'industrie nationale. En tout état de cause, la maîtrise de la haute technologie demeure une garantie fondamentale de la souveraineté nationale ou européenne, d'une part, et du caractère opérationnel de nos équipements d'autre part.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mardi 20 novembre 2001**, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a ensuite procédé à l'**examen de l'exposé d'ensemble et des dépenses en capital du budget de la défense et de l'article 32 du projet de loi de finances**, sur le rapport de **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a d'abord rappelé que l'examen du budget de la défense pour 2002 s'inscrivait dans un double contexte : la fin de l'actuelle loi de programmation militaire, dont il convenait de dresser le bilan avant de s'engager dans la prochaine, et la nécessaire analyse des événements du 11 septembre 2001, s'agissant des évolutions potentielles de la « nature de la menace ».

Il a considéré que les principales données du budget 2002 confirmaient la tendance lourde relevée tout au long de l'exécution de la loi de programmation qui s'achève. Rappelant que le budget de la défense avait constamment constitué la variable d'ajustement privilégiée de l'équilibre budgétaire général, il a regretté qu'il n'ait jamais bénéficié des « dividendes de la croissance », pourtant considérables sur la durée de la législature.

Précisant que, de 1996 à 2002, la part du budget de la défense dans le budget de l'Etat avait diminué de 12,3 % à 10,9 %, tandis que la part de l'effort militaire dans le PIB régressait de 2,41 % à 1,89 %, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a souligné qu'avec 29,3 milliards d'euros (y compris les reports autorisés), le budget de la défense devenait en 2002 le cinquième poste de dépenses de l'Etat, après l'éducation nationale, les charges communes -qui comprennent la charge de la dette- les concours de l'Etat aux collectivités locales et l'Emploi et solidarité.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a ensuite souligné, que de façon relativement inusitée, et en tout état de cause contraire au strict droit budgétaire, le Gouvernement incluait dans sa présentation du budget 2002 des reports de crédits de l'exercice 2001, pour un montant total de 2,7 milliards de francs, ce qui lui permettait d'afficher un montant de crédits « disponibles » sensiblement plus élevé.

De fait, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a précisé que hors reports, le budget 2002 s'établissait à 189,2 milliards de francs, soit une croissance limitée à 0,2 %, inférieure à celle de l'inflation prévue (+ 1,6 %), et correspondant à moins du dixième de ce qui était prévu en moyenne pour les budgets civils (+ 2,5 %).

Soulignant que l'exercice 2002 était marqué par un effort particulier en direction de la « condition militaire », avec une progression de 2,3 % du titre III, il a noté que cette évolution restait toutefois inférieure de moitié à celle des budgets civils (+ 5,1 %), et correspondait en outre pour moitié à l'inéluctable prise en compte des mesures « Sapin ». Précisant que, si un réel effort était fait en termes de mesures catégorielles, généralisées cette fois à l'ensemble des armées et services, celles-ci ne concernaient que les sous-officiers pour l'essentiel, il a estimé que ces mesures ne pouvaient constituer qu'un début de réponse, face à l'ampleur des besoins justifiés qui commençaient tout juste à s'exprimer.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a considéré qu'en revanche, le montant des crédits d'équipement militaire prévus pour 2002 ne pouvait, en aucun cas, être considéré comme satisfaisant, dès lors qu'il traduisait une nouvelle encoche par rapport aux objectifs fixés par la loi de programmation militaire, même révisée, et présentait surtout un écart considérable avec l'annuité en principe retenue pour 2003 par la prochaine loi de programmation.

Ainsi, hors reports, l'écart entre les crédits initiaux du budget 2002 et le niveau prévu par la loi de programmation révisée s'établit à 7,21 milliards de francs, et l'écart avec le niveau envisagé pour 2003 s'établit à 6,3 milliards de francs.

M. Maurice Blin a par ailleurs indiqué que l'analyse de la répartition des moyens prévus pour 2002 conduisait à souligner la remontée structurelle de l'agrégat nucléaire, dont l'effet d'éviction sur les autres grands programmes risquait de progresser, compte tenu de l'effet conjoint de la modernisation simultanée des vecteurs, des missiles et des charges, et de la montée en puissance de la simulation. Parallèlement, **M. Maurice Blin** a déploré le relatif « sacrifice » des moyens affectés à l'Espace, notamment en cours d'exécution budgétaire. Rappelant que cette situation était notamment liée à une visibilité difficile sur l'évolution des programmes, en raison de multiples défaillances de la coopération européenne, le rapporteur spécial a néanmoins estimé que cette carence pouvait être coûteuse à terme, notamment en termes d'autonomie.

Plus généralement, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a déploré qu'au sein même du budget de la défense, les dépenses d'équipement aient elles-mêmes toujours servi de variable d'ajustement à des dépenses de fonctionnement en constante progression et désormais prépondérantes.

Il a ainsi rappelé que les dépenses de fonctionnement liées à la participation de la France à des opérations extérieures, que le ministre de l'économie et des finances avait toujours refusé d'inscrire en loi de finances initiale, avaient constamment été financées en cours d'exécution, au prix d'un prélèvement sur les crédits d'équipement du titre V équivalent en cinq ans au coût d'un second porte-avions nucléaire.

Au total, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a estimé que l'exécution globale de la loi de programmation se solderait vraisemblablement par un déficit de crédits d'équipement correspondant à une annuité complète, et par une détérioration des matériels plus importante que prévue.

Il a précisé, à cet égard, que, fin 2001, les plus hauts responsables militaires reconnaissaient désormais qu'il y aurait, sinon ruptures de capacités d'ores et déjà avérées, du moins « érosion des matériels », « inquiétude sur la cohérence des forces » et surtout « dégradation du modèle d'armée 2015 ».

En conclusion, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a considéré que, à l'abord de la prochaine loi de programmation militaire, les armées françaises se trouvaient confrontées à une double difficulté : une réalisation en termes physiques d'ores et déjà moins favorable que prévue, et une dernière dotation en autorisations de programme, comme en crédits de paiement, présentant un écart sensible avec les dotations en principe arrêtées pour 2003 par le chef de l'Etat et le Premier ministre.

Abordant ensuite rapidement le secteur public des industries d'armement, **M. Maurice Blin** a estimé que la réforme nécessaire n'avait pas été menée à terme.

Il a indiqué que, malgré une dépense budgétaire d'ores et déjà considérable, ni la restructuration de la direction des constructions navales (DCN) ni celle de GIAT-Industries n'était acquise, estimant que, dans les deux cas, la mutation, difficile, notamment parce qu'elle exigeait d'abord celle des personnels, ne se ferait pas sans une nouvelle et forte contribution budgétaire. Il a rappelé que, sur la période 1997-2002, le coût de restructuration de la DCN avait déjà représenté 3,3 milliards de francs et que, depuis sa création en 1990, le groupe GIAT-Industries avait totalisé 24 milliards de francs de pertes, obligeant l'Etat, actionnaire unique, à verser 18,5 milliards de francs au titre de sa recapitalisation, au prix, là encore, d'un prélèvement important sur le titre V. **M. Maurice Blin** a indiqué qu'une nouvelle recapitalisation, de l'ordre de 4 milliards de francs, avait été évoquée pour la fin de l'exercice, mais ne figurait pas dans le cadre du collectif de fin d'année qui venait d'être déposé par le gouvernement.

Enfin, le **rapporteur spécial**, a considéré que la dérive française s'inscrivait dans le cadre d'une évolution européenne fragilisée.

Tout en soulignant que la politique européenne de défense avait franchi, il y a deux ans, une étape décisive au sommet d'Helsinki de décembre 1999, avec l'adoption du principe d'une « force de réaction rapide » européenne, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a estimé que, un an avant la date envisagée pour sa mise en place opérationnelle, de nombreux points sensibles et stratégiques, dont l'insuffisance avait été concrètement soulignée sur le théâtre du Kosovo, restaient encore à améliorer, en particulier en matière de défense antimissile, de forces opérationnelles spéciales, de renseignement, de communications de combat et de transport aéroporté.

Considérant que les conditions, et même le succès, de la mise en place d'une défense européenne étaient en réalité étroitement dépendants d'un degré minimum de convergence des choix budgétaires –et donc en réalité politiques– des Etats membres, **M. Maurice Blin** a relevé l'écart croissant, dans ce domaine, entre la France et le Royaume-Uni d'un côté et l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne de l'autre, mais, surtout, entre le Royaume-Uni et la France. Il a ainsi précisé qu'en termes d'effort de défense en pourcentage de PIB, ainsi qu'en termes de dépenses par soldat de fonctionnement comme d'équipement, l'écart entre la France et le Royaume-Uni était désormais plus élevé que celui, souvent très faible, entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, s'est ensuite inquiété de voir la coopération en matière de programmes d'armement marquer le pas. Il a estimé, en particulier, que de sérieuses incertitudes menaçaient la participation de l'Allemagne et de l'Italie au projet d'avion de transport futur (A 400-M).

Il a enfin considéré que les événements du 11 septembre 2001 n'étaient pas sans conséquences sur les perspectives de l'Europe de la défense, estimant que l'accélération considérable donnée par les américains au programme de l'avion de combat américain Joint Strike Fighter pesait sur les perspectives de développement du Rafale et de l'Eurofighter, rebattait considérablement les cartes de l'industrie européenne et constituait un exemple qui devait être médité. Soulignant également qu'il convenait d'être attentif au repositionnement politique évident de certains partenaires européens – le Royaume-Uni, certes, mais aussi l'Italie – autour des Etats-Unis, il a considéré que le sursaut américain constituait un défi, sinon un écueil, pour une Europe de la défense encore en gestation.

Concluant, **M. Maurice Blin** a estimé que la seule analyse budgétaire conduisait à un état des lieux préoccupant. Qu'en effet, si, dans un contexte

géostratégique profondément évolutif, la professionnalisation des armées françaises était acquise, elle restait à consolider et à s'inscrire dans la durée et que la modernisation des équipements avait subi successivement encoches, reports et annulations de crédits, aboutissant en fin de loi de programmation à un « trou » de l'ordre de 80 milliards de francs, et se traduisant par l'érosion des matériels, la dégradation de la cohérence des forces, et des perspectives de ruptures capacitaires au cours de la prochaine législature.

Il a souligné que, du seul point de vue budgétaire, la professionnalisation des armées, pour être seulement consolidée, impliquait une charge supplémentaire importante sur le titre III. Que le lancement de commandes importantes en fin de programmation risquait fort de se traduire, au cours de la prochaine législature, par la nécessité de renforcer considérablement le niveau des crédits de paiement, sauf à aboutir à une véritable crise des paiements. Que l'adaptation de notre industrie d'armement n'avait pas été menée à terme et que le coût pour l'Etat, compte tenu de la nécessaire prise en compte des considérations liées au maintien de l'emploi et à l'aménagement du territoire serait onéreux – sans pour autant d'ailleurs qu'il revienne nécessairement au budget de la défense, dont ce n'était pas la vocation, de le supporter indéfiniment.

Qu'en d'autres termes, les conditions générales d'exécution de l'actuelle loi de programmation conduisaient à souligner l'ampleur des charges accumulées, qui conduiraient mécaniquement, et en dehors de tout choix politique de renforcement de notre effort militaire, à une sensible augmentation des dépenses militaires au cours de la prochaine législature, sauf à remettre en cause définitivement le modèle d'armée 2015.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré que l'analyse des crédits d'équipement militaire constituait le point le plus crucial de l'examen budgétaire 2002, à cause de son poids prépondérant dans les dépenses publiques d'équipement dont il illustre parfaitement le sacrifice, mais compte tenu aussi de sa signification profonde, en termes d'exercice de la responsabilité de l'Etat.

Il a relevé que les conditions d'exécution des crédits d'équipement militaire tout au long de la durée de l'actuelle loi de programmation, l'état actuel de l'équipement de nos forces armées, et les perspectives de livraison des principaux programmes engagés révélaient un risque de décrochage de la France, sans pour autant que la défense européenne, en principe mise en route à Helsinki en décembre 1999, paraisse en mesure de prendre le relais.

Il a souhaité obtenir des prévisions sur l'écart apparaissant d'ores et déjà entre le montant des crédits d'équipement inscrit en loi de finances initiale 2002, et celui prévu pour 2003, première annuité budgétaire de la prochaine loi de programmation.

Il s'est par ailleurs interrogé sur l'ampleur des marges d'économies potentiellement liées à la réorganisation des industries françaises d'armement, en particulier celle de la direction des constructions navales, qui fait l'objet d'un article spécifique dans le projet de loi de finances rectificative déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Relevant que les responsables gouvernementaux continuaient d'affirmer que la loi de programmation militaire avait été respectée à 94 %, **M. Eric Doligé** a souhaité obtenir des précisions sur le chiffrage de l'écart constaté en fin de période.

M. René Trégouët s'est vivement inquiété à son tour de la détérioration de la situation des industries d'armement française et européenne. Il s'est interrogé par

ailleurs sur l'éventualité d'un projet de porte-avions européen, ou à tout le moins franco-britannique.

Indiquant qu'il avait récemment effectué un stage au sein de l'entreprise EADS, **M. Philippe Adnot** a souligné la gravité des conséquences, pour les industriels concernés, des reports et annulations de crédits correspondant aux grands programmes d'armement.

M. François Marc s'est interrogé sur l'ampleur des économies d'échelle et des synergies potentielles liées à la construction d'une défense européenne. Concernant l'importance de l'effort d'armement américain, et le poids des industriels de ce secteur, il s'est inquiété de la capacité américaine à adhérer aux accords de désarmement. Il s'est enfin interrogé sur l'adéquation des systèmes de défense actuels à la nature de la défense, telle que perçue actuellement.

Evoquant l'importance des annulations et des reports de crédits intervenus sur les dépenses d'équipement, et l'ampleur de leur taux de sous-consommation, **M. Alain Lambert, président**, s'est interrogé sur la propension du gouvernement à utiliser ceux-ci comme instrument de régulation budgétaire. Il s'est également inquiété de l'écart qui lui paraissait se creuser entre le niveau de l'effort de défense britannique et celui de la France.

Répondant aux différents intervenants, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a d'abord souhaité insister sur la divergence croissante des positions des différents partenaires européens, ne serait-ce qu'en termes d'effort budgétaire, estimant qu'on ne pouvait exclure un risque de « dislocation » de l'Europe de la défense. Il s'est particulièrement inquiété du retard pris par l'Allemagne, certes freinée par la charge de la réunification. Evoquant le risque non négligeable de voir l'Allemagne se soustraire au projet de l'A-400 M, compte tenu des divergences fortes au sein du Bundestag, **M. Maurice Blin** a estimé que, comme elle l'avait toujours fait historiquement, dans un sens ou dans l'autre, c'était à l'Allemagne qu'il revenait, en définitive, de donner le ton à toute construction européenne, et que la réticence allemande « plombait » aujourd'hui l'Europe de la défense.

Sur l'hypothèse d'un porte-avions européen ou franco-britannique, **M. Maurice Blin** a estimé que ce projet, évoqué effectivement, se heurtait toutefois à des divergences notamment liées aux modalités de catapultage et d'appontage des appareils.

S'agissant enfin des conditions de réalisation de la loi de programmation militaire, le **rapporteur spécial** a tenu à apporter plusieurs précisions.

Si l'on s'en tient aux seules lois de finances initiales, et si l'on se réfère à un objectif exprimé en francs 1997, le taux de couverture de la loi de programmation initiale, s'agissant des crédits d'équipement, atteint 92,7 %, et le taux de couverture de la loi de programmation corrigée par la revue de programme 95,7 % - soit les taux généralement évoqués par le gouvernement.

Mais l'article 2 de la loi de programmation mentionne explicitement les « dépenses », et non les crédits initiaux. Il convient donc bien, en toute rigueur, d'examiner, au regard des montants prévus par la loi de programmation, le montant des dépenses exécutées. De même convient-il de rapporter le montant des crédits annuels, à l'objectif fixé par la loi de programmation exprimé en francs courants, et non en francs

1997. Dans ce cadre, sur les quatre premières années d'exécution, compte tenu des annulations et des reports, le taux d'exécution par rapport à la loi de programmation révisée est de 90,4 % (et de 88,3 % par rapport à la loi de programmation initiale). Si l'on retire en outre de ce montant les dépenses non prévues, voire expressément exclues par la loi de programmation, notamment la participation de la défense au budget civil de recherche et de développement (B.C.R.D), les crédits d'entretien programmé du matériel, les cotisations patronales au Fonds spécial des pensions des ouvriers de l'Etat, et la compensation des pertes subies par la direction des constructions navales sur des contrats à l'exportation, on arrive à un taux d'exécution inférieur à 88 % si l'on se réfère à la revue de programmes et inférieur à 86 % si l'on se réfère à la loi de finances initiale.

De même, compte non tenu de ces différentes dépenses dites de « bourrage », et en appliquant aux crédits initiaux 2002 le taux d'exécution constaté en 2000, il apparaît que l'écart avec le niveau fixé pour 2003 par la prochaine loi de programmation risque d'être proche de 10 milliards de francs.

La commission a procédé ensuite à l'examen des dépenses ordinaires du budget de la défense et de l'article 31 du projet de loi de finances, sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a d'abord tenu à souligner que, au terme de la loi de programmation, la professionnalisation des armées s'était accomplie de manière globalement satisfaisante et qu'il convenait de saluer l'ampleur de cette réforme, assise sur des suppressions massives d'emplois et des mesures conséquentes de reconversion et d'incitation au départ. Il a rappelé qu'à ce jour aucun ministère civil n'avait été en mesure de réussir une telle démarche.

Il a précisé que le ministère de la Défense était à nouveau le premier à achever les négociations syndicales relatives à l'application des 35 heures pour les effectifs civils, et le premier à mettre en œuvre la jurisprudence Berkani visant à intégrer, sauf décision contraire des intéressés, les personnels contractuels dans les effectifs de la fonction publique.

Tout en indiquant que l'objectif global des effectifs budgétaires était respecté à 1 % près, puisque la Défense emploiera en 2002 un effectif budgétaire de 436.221 personnes, soit le cinquième des effectifs civils, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a toutefois estimé nécessaire de souligner l'existence de certains décalages au regard des objectifs plus détaillés : un peu plus de militaires du rang que prévu, beaucoup plus de gendarmes, et moins de personnels civils. Il a indiqué que certains secteurs spécifiques, comme les médecins, les informaticiens, les atomiciens ou les plongeurs-démineurs apparaissaient d'ores et déjà vulnérables, voire parfois franchement déficitaires.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a considéré ensuite que, si la professionnalisation était « accomplie », il restait à la consolider. A cet égard, il a estimé que, pour seulement préserver l'acquis, il faudrait vraisemblablement consentir un effort budgétaire supplémentaire considérable. Il a notamment indiqué qu'au-delà des soucis ponctuels de recrutement, apparaissaient surtout des difficultés de fidélisation, liées à la concurrence forte d'un marché de l'emploi civil conjoncturellement à la hausse, mais aussi, de façon plus structurelle, à une moindre attractivité du métier, s'agissant des conditions de vie et de rémunération. Il s'est particulièrement inquiété de « l'effet 35 heures ».

Le **rapporteur spécial**, a souligné par ailleurs que la comparaison avec les « collègues » des armées de l'OTAN n'était pas davantage enviable, précisant que la dépense globale de fonctionnement consentie sur la tête du soldat français, certes du même ordre que celle du soldat allemand, était près de deux fois moins élevée que celle du soldat britannique, et près de trois fois inférieure à celle du soldat américain.

De fait, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a estimé illusoire de penser que le pouvoir d'achat du titre III pourrait rester constant dans la durée, si toutefois l'on souhaitait préserver les acquis de la professionnalisation.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a ensuite rappelé que le dérapage des dépenses du titre III au cours de l'exécution de la programmation avait été systématiquement financé, en loi de finances initiale comme en exécution, par un prélèvement sur les crédits d'équipement du titre V. Il a souligné que les facteurs de ce dérapage ne pourraient que se maintenir, voire se renforcer, au cours de la prochaine législature, et de la prochaine loi de programmation, qu'il s'agisse du coût de la consolidation de la professionnalisation, de l'incidence des mesures générales fonction publique, ou de la participation de la France à des opérations militaires extérieures.

Sur ce dernier point, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a de nouveau vivement critiqué le refus constant d'inscrire en loi de finances initiale les dépenses de fonctionnement correspondant à la participation de la France à des opérations extérieures, indiquant que ces opérations, constamment financées en cours d'exécution par prélèvement sur les crédits d'équipement du titre V, à hauteur de 3 milliards de francs environ chaque année, représentaient sur la durée de la programmation l'équivalent du coût d'un deuxième porte-avions nucléaire.

Il a considéré à cet égard que, non conforme à l'esprit du droit budgétaire, ce procédé avait largement contribué au non respect de la loi de programmation, s'agissant des crédits d'équipement.

Tout en soulignant que le projet de budget 2002 comportait un incontestable effort en faveur de la « condition militaire », **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a estimé qu'intervenant bien tardivement, cet effort ne saurait être suffisant pour répondre à des demandes qui pouvaient être qualifiées de légitimes. Il a relevé que cet effort restait en tout cas globalement inférieur de moitié à celui qui était consenti pour les budgets civils : le titre III de la Défense progresse en effet de 2,3 %, alors que ceux des budgets civils augmentent en moyenne de 5,1 %.

Il a précisé en outre que cet effort correspondait pour partie à l'incontournable prise en compte des mesures « Sapin » relatives au point d'indice et à la revalorisation des bas salaires dans la fonction publique, lesquelles représentaient un total de 1,3 milliard de francs, soit la moitié du total des moyens nouveaux du titre III.

Il a enfin souligné que, si les mesures catégorielles étaient élargies cette année à l'ensemble des forces armées, et non plus limitées, comme en 2001, à la Gendarmerie, au Service de Santé et à la Délégation générale pour l'Armement, elles ne concernaient toutefois que les sous-officiers, laissant totalement les officiers de côté.

Rappelant ensuite que l'alourdissement sensible du poste rémunérations et charges sociales avait fortement pesé sur les crédits d'entretien programmé et de fonctionnement courant, et notamment les moyens liés à l'activité des forces, amputées de plus de un milliard de francs sur la période de programmation, soit 10 % du montant

initial de 1997, **M. François Trucy** a indiqué que de fait, les taux d'activité des armées françaises étaient aujourd'hui inférieurs aux normes OTAN.

Indiquant que, tenant compte de cette dérive, le budget 2002 prévoyait effectivement une majoration des crédits de fonctionnement hors rémunérations et charges sociales, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a précisé que les deux tiers de cet effort étaient en réalité financés par des mesures d'économies et de transfert, ne correspondant donc pas à des moyens nouveaux, et que le tiers du montant ainsi globalement disponible bénéficierait à la gendarmerie.

Il a relevé que si, au total, les taux d'activité de nos forces armées devraient être ainsi légèrement améliorés, cette progression ne suffirait pas à leur permettre d'atteindre l'objectif OTAN, et moins encore celui des forces britanniques.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a enfin souligné que les besoins de la gendarmerie prélevaient une part croissante des moyens de fonctionnement affectés à la défense. Il a ainsi précisé qu'au total, sur l'ensemble de la période de programmation, les coûts globaux de fonctionnement de la gendarmerie représentaient un cinquième du total de l'enveloppe globale du titre III, soit l'équivalent des dépenses de l'armée de l'air et de la marine réunies. Il a indiqué qu'en 2002, la Gendarmerie serait la seule à bénéficier de la création de postes de sous-officiers –au-delà de la cible de programmation, majorée en définitive de 700 postes, et la principale bénéficiaire des nouvelles primes de qualification attribuées aux sous-officiers confirmés (4.200 sur le total de 6.000), comme des moyens nouveaux dégagés pour le fonctionnement, dont le tiers lui serait attribué.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a relevé que pour autant, la situation de la gendarmerie semblait avoir atteint un seuil critique, que les mesures prises ne lui paraissaient pas suffisantes à résoudre. Il a en effet considéré que la détérioration de la situation sécuritaire, et l'élévation du niveau d'exigence en matière de sécurité publique, devaient être prises en compte, de même que les demandes relatives à l'application des 35 heures.

Concluant, il a déploré à son tour la rigueur particulière appliquée au budget de la défense, en dépit des opportunités offertes par la croissance économique au cours des précédents exercices budgétaires, estimant que l'assombrissement des perspectives conjoncturelles ne permettrait plus nécessairement de dégager les marges indispensables au seul maintien de l'acquis de la professionnalisation.

M. René Trégouët a souligné la préoccupation des élus locaux face au malaise croissant de la gendarmerie, notamment justifié par une réelle insuffisance de leurs moyens de fonctionnement.

M. Auguste Cazalet s'est interrogé sur d'éventuelles perspectives de restructurations et de regroupement des services de police et de gendarmerie, et sur l'hypothèse d'une prise en compte concrète des contraintes spécifiques de disponibilité et d'horaires de travail par la gendarmerie.

Suivant l'avis de ses rapporteurs, la commission a alors décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits du ministère de la Défense.

ARTICLE 32

Mesures nouvelles. Dépenses en capital des services militaires

I.- Il est ouvert au ministre de la défense, pour 2002, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des autorisations de programme ainsi réparties :

Titre V « Equipement »	12.482.020.000 €
Titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat »	527.364.000 €
Total	<hr/> 13.009.384.000 € <hr/>

II.- Il est ouverte au ministre de la défense, pour 2002, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des crédits de paiement ainsi répartis :

Titre V « Equipement »	2.127.544.000 €
Titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat »	340.363.000 €
Total	<hr/> 2.467.907.000 € <hr/>

Exposé des motifs :

La comparaison, par titre, des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus pour 2002, au titre des dépenses militaires en capital, avec les autorisations de programme et les crédits de paiement accordés en 2001, figure au II de la partie « Analyses et tableaux annexes » du présent projet de loi.

Les justifications détaillées par chapitre sont présentées dans l'annexe « Services votés – Mesures nouvelles » relative au budget de la défense.

Votre commission vous propose de rejeter cet article.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PRISE EN COMPTE DE LA RÉFORME DES FONDS SPÉCIAUX

Les crédits du titre III ont été abondés de 608.540 euros (4 millions de francs) pour tenir compte de la réforme des fonds spéciaux adoptée par l'Assemblée nationale lors de l'examen du budget des services généraux du Premier ministre.

La majoration de ces crédits porte d'une part sur le chapitre 31-12 « personnels civils non ouvriers-indemnités et allocations diverses », article 10 « ministre et secrétaire d'Etat » pour 580.642 euros (3,80 millions de francs), soit une multiplication par cinq de la dotation initiale (115.361 euros – 756.720 francs).

Elle porte d'autre part sur le chapitre 34-01 « S.G.A. (secrétariat général pour l'administration) – D.G.S.E. (direction générale de la sécurité extérieure) – D.P.S.D. (direction de la protection et de la sécurité de la défense) – P.P.E. (postes permanents à l'étranger) – D.S.N. (direction du service national) – D.I.C.O.D. (délégation à l'information et à la communication de la défense) – C.G.A. (contrôle général des armées) – A.P. (affaires pénales) – entretien et achat de matériels – fonctionnement et entretien immobilier ». Seuls les crédits de l'article 22 « Secrétariat général pour l'administration – représentation et réceptions » sont abondés à hauteur de 27.898 euros (183.000 francs), correspondant à 3,6 % de la dotation initiale.

Cet amendement ne modifie pas la position de la commission.