



Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire

**Rapport public thématique
Juillet 2012**

Sommaire

SOMMAIRE.....	3
DELIBERE.....	9
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I LA GENESE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ET LE CONTEXTE DE SA REVISION EN 2012.....	13
A - Une loi de programmation militaire mettant en œuvre les orientations du Livre blanc de 2008.....	13
B - Un contexte de crise des finances publiques et de forte croissance des dépenses militaires mondiales	19
CHAPITRE II LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE.....	27
I - Une construction budgétaire hypothétique.....	27
A - La loi de programmation était abondée par des ressources exceptionnelles par nature incertaines.....	27
B - L'exportation de l'avion Rafale devait permettre de limiter les commandes du ministère de la défense	30
C - Bien qu'en nette progression, le financement du surcoût des opérations extérieures est demeuré insuffisant	30
D - Les économies attendues des réformes du ministère devaient contribuer au financement.....	32
E - La base d'Abu Dhabi et la réintégration dans le commandement intégré de l'OTAN n'ont pas été pris en compte	33
F - La loi de programmation militaire prévoyait une hausse du budget de 1 % en volume à partir de 2012.....	34
II - Un pilotage financier des réformes et des engagements insuffisant	35
A - Des économies de masse salariale sont annoncées, mais les dépenses de titre 2 (dépense de personnel) de la défense continuent leur progression	36
B - L'effort d'identification des économies de fonctionnement confirme l'aspect volatil du chiffrage.....	38

C - Les recettes exceptionnelles immobilières devaient contribuer à financer les dépenses d'infrastructure	39
III - Une trajectoire presque respectée à fin 2011 grâce à des crédits complémentaires	39
A - A fin 2011, un écart de 1,89 Md€ est constaté par rapport à la trajectoire de la loi de programmation	39
B - Des ressources initialement non prévues ont évité un éloignement de la trajectoire	40
C - Les effets des réductions de crédits ont pu ainsi être jusque-là limités	42
IV - Un écart avec la trajectoire de la programmation militaire qui s'accroît après 2012.....	43
A - Les arbitrages de la programmation 2011-2013 et du budget 2012 créent un écart de 4,1 Md€ fin 2013.....	43
B - La perception aléatoire de 2,28 Md€ de recettes exceptionnelles risque d'aggraver cet écart	44
C - Le budget triennal ne prévoit pas d'augmentation en volume des crédits de la défense pour 2013	45
CHAPITRE III LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE.....	49
I - Des priorités bouleversées	49
A - La priorité d'équipement des forces a permis la livraison de nombreux équipements depuis 2009	49
B - Certaines priorités du Livre blanc n'ont cependant pas été respectées.....	52
II - Des opérations extérieures nouvelles menées avec succès, mais des capacités en retrait sur les objectifs.....	58
A - Des succès importants ont été remportés en Côte d'Ivoire et en Libye malgré un faible préavis	58
B - Pour autant, les contrats opérationnels ne peuvent être tenus dans toutes leurs exigences en permanence.....	60
III - Des performances contrastées.....	64
A - La hausse des coûts de maintien en condition opérationnelle n'a pas mis fin aux indisponibilités	64
B - Le niveau d'entraînement et d'activité des forces est en retrait des objectifs de la loi de programmation	67

CHAPITRE IV LES PISTES D'ECONOMIES ENVISAGEABLES 73

I - Des marges de manœuvre très faibles sur les investissements d'équipement des forces	73
A - Les négociations avec l'industrie en 2009 se sont traduites par un volume élevé d'engagements fermes	73
B - Les reports de livraison créent des tensions dans les armées et un lourd échéancier à moyen terme	76
C - La diminution des volumes crée un fort renchérissement du coût unitaire des équipements	78
D - Les économies sur les programmes d'armement pèseraient sur une industrie encore trop dépendante des commandes publiques	79
II - Des perspectives de mutualisations interalliées incertaines et uniquement à moyen terme	82
A - Le Royaume-Uni est ouvert aux coopérations pour limiter les effets capacitaire de ses réformes	82
B - L'Allemagne a lancé une réforme majeure en 2011, ce qui rend difficile des coopérations rapides	83
III - La nécessité de maîtriser les coûts	84
A - Les dépenses de titre 2 doivent être réduites	84
B - Des marges de manœuvre doivent être recherchées sur la politique immobilière	93
C - Les efforts de rationalisation entrepris dans le cadre des réformes doivent être approfondis	95
D - Les dépenses ayant un lien faible avec les capacités opérationnelles pourraient être réduites	98
CONCLUSION GENERALE	107
RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	109
ANNEXE.....	111
GLOSSAIRE	115
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS CONCERNÉES.....	119

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'*indépendance*, la *contradiction* et la *collégialité*.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil (formation plénière), a adopté le présent rapport sur « Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et des réponses adressées en retour à la Cour.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Richard, Devaux, Rémond, Ganser, Camoin, Monier, Troesch, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Frangialli, Mme Morell, M. Gautier (Louis), Mmes Saliou (Françoise), Ullmann, MM. Barbé, Vermeulen, Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Charpy, Davy de Virville, Mme Aubin-Saulière, M. Ténier, Mmes Trupin, Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, de Gaulle, Mme Saliou (Monique), MM. Piolé, Prat, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Bourlanges, Baccou, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Bouygard, MM. Chouvet, Viola, Clément, Migus, Mme Esparre, M. Lambert, Mme Latare, M. de la Guéronnière, Mme Pittet, MM. Aulin, d'Aubert, Ecale, Dors, Ortiz, conseillers maîtres, MM. Schott, Cazenave, Klinger, Schmitt, Jouanneau, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

A assisté et participé aux débats, sans prendre part au délibéré, M. Maistre, Premier avocat général, remplaçant le Procureur général, accompagné de M. Feller, avocat général.

A été entendu en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, assisté de M. Jourdan, auditeur.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 juillet 2012.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 15 mai 2012, par la deuxième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Levy, président de chambre, et composée de MM. Devaux, Camoin, Paul, Mme Saliou, MM. Vivet, Rigaudiat, Mousson, Guillot et Dors, le rapporteur étant M. Jourdan, auditeur et le contre-rapporteur, Mme Françoise Saliou, conseillère maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 21 mai, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bénard, Procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Introduction

Le présent rapport a pour objet de dresser un bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire couvrant la période allant de 2009 à 2014.

Le premier chapitre présente la méthode qui a été utilisée en 2009 pour élaborer la loi de programmation budgétaire en préservant la cohérence entre les ambitions et les moyens et en s'inscrivant dans la trajectoire de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Il montre que la révision prévue pour 2012 intervient dans un contexte de crise des finances publiques et de forte croissance des dépenses militaires mondiales.

Le deuxième chapitre dresse un bilan budgétaire en comparant les dépenses réellement effectuées entre 2009 et 2011 aux prévisions de la loi de programmation militaire et en analysant les écarts. Il anticipe également ce que pourrait être le bilan budgétaire à fin 2013 sur la base des informations connues au moment de la rédaction du rapport.

Le troisième chapitre effectue un bilan capacitaire. Il s'agit d'une appréciation sur la capacité des armées à remplir les objectifs qui leur ont été fixés et d'un point de situation sur la mise en œuvre du plan d'équipement des forces qui était prévu par la loi de programmation militaire. Il ne traite pas des aspects liés à la dissuasion nucléaire où les investissements ont été réalisés, pour l'essentiel, pour des raisons touchant à la protection du secret de la défense nationale.

Le quatrième chapitre cherche, enfin, à identifier des pistes d'économies durables dans le cadre d'une enveloppe budgétaire révisée à la baisse à la suite des décisions relatives aux finances publiques en ayant pour objectif de préserver au mieux les capacités opérationnelles des forces.

La Cour n'a pas à se prononcer pas sur le volume global des crédits budgétaires nécessaires à la mission "Défense", qui relève d'un choix politique. En revanche, elle estime que ces crédits doivent être utilisés au mieux afin de remplir les objectifs qui ont été fixés par le Livre blanc relatif à la défense et à la sécurité nationale de 2008 ou par sa version révisée une fois que les travaux en cours seront achevés.

Chapitre I

La genèse de la loi de programmation militaire et le contexte de sa révision en 2012

A - Une loi de programmation militaire mettant en œuvre les orientations du Livre blanc de 2008

1 - Un processus vertueux a été mis en œuvre avec une analyse stratégique qui précède la définition des moyens budgétaires

a) La réflexion stratégique du Livre blanc de 2008 a fixé des objectifs en préalable à l'élaboration de la loi de programmation militaire

La première étape de l'exercice de programmation des ressources de la mission budgétaire « Défense » consiste en une réflexion stratégique sur l'état des menaces dans le monde, les intérêts et les ambitions de la France dans ce contexte et les moyens dont elle doit disposer pour y faire face. Cet exercice est celui du Livre blanc sur la défense et la sécurité

nationale de 2008¹ qui s'est étalé sur plusieurs mois et qui constitue l'exposé des motifs de la loi de programmation militaire qui a suivi². Il a permis de redéfinir les priorités stratégiques de la France dans le nouveau contexte international. Les principales options retenues mettent l'accent sur la fonction "connaissance anticipation", le redéploiement des efforts vers un arc de crise allant du Sahel à l'Asie centrale et l'approche globale de la sécurité, qu'elle soit intérieure ou extérieure. Elles s'inscrivent dans la continuité des choix effectués à la fin de la guerre froide, qui privilient le modèle d'une armée professionnelle réduite de très haut niveau technologique par rapport au modèle de l'armée de masse s'appuyant sur la conscription.

Cette analyse stratégique permet de définir des objectifs et un format pour les armées qui se traduisent par des contrats opérationnels. Dans le domaine de la dissuasion, les forces nucléaires doivent être capables de réaliser leurs missions à partir de plateformes diversifiées en toutes circonstances et la force océanique stratégique doit garantir la permanence et la capacité de seconde frappe. Dans le domaine conventionnel, chaque armée dispose d'objectifs spécifiques. L'armée de terre doit être capable de déployer, dans un délai de six mois, une force de 30 000 hommes à une distance de 7 000 à 8 000 km du territoire national pour une durée d'un an. Elle doit également mettre en place un dispositif d'alerte de 5 000 hommes et être capable de mobiliser une force de 10 000 hommes sur le territoire national en appui aux autorités civiles. La marine nationale doit être capable de déployer simultanément un groupe aéronaval et deux groupes navals amphibie ou de protection du trafic maritime. L'armée de l'air doit être capable de projeter 70 avions de combats (avec l'aéronavale), ainsi que deux bases aériennes.

b) La loi de programmation militaire couvre un périmètre large et est cohérente avec le calendrier budgétaire

La seconde étape est celle de la loi de programmation militaire qui inscrit dans le moyen terme la traduction concrète en termes de moyens financiers, humains et matériels des orientations stratégiques décidées. Celle-ci a marqué un progrès notable par rapport au passé en prévoyant

¹ Les précédents « Livres Blancs » dataient de 1972 et de 1994. Celui de 1972 intervenait après des décisions stratégiques liées à la mise en place de la dissuasion nucléaire dans les années 1960, tandis que celui de 1994, qui présentait le modèle d'une armée mixte, a été partiellement rendu obsolète dès 1996 par la décision de suspendre le service national.

² Le Livre blanc de 2008 traitait de la défense et de la sécurité nationale. Ce rapport ne s'attache qu'à son volet « défense » qui correspond aux crédits de la loi de programmation militaire.

non seulement un agrégat « équipement » sur les investissements et la maintenance des matériels, mais aussi un agrégat « fonctionnement » relatif à la masse salariale et aux dépenses de fonctionnement. Même si ces agrégats ne correspondent pas exactement aux titres budgétaires 2 (dépenses de personnel), 3 (dépenses de fonctionnement) et 5 (dépenses d'investissement), le périmètre global est comparable à celui de la mission budgétaire « Défense », une fois retirés les crédits relatifs aux pensions, aux attributions de produits et de fonds de concours³ et au complément de financement interministériel des opérations extérieures qui ne sont pas intégrés à la loi de programmation militaire.

Le calendrier de la loi de programmation militaire est, par ailleurs, cohérent avec le calendrier budgétaire. Il couvre la période allant de 2009 à 2014, dont les premières années sont communes avec la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques de la période allant de 2009 à 2011.

c) Des comparaisons sont possibles entre la trajectoire de la loi de programmation militaire et celle des finances publiques

La troisième étape consiste à inscrire la trajectoire budgétaire de la programmation militaire dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, en tenant compte de la soutenabilité de l'effort pour les finances publiques. La défense bénéficie de règles dérogatoires par rapport à celles applicables aux autres ministères : les économies issues des suppressions d'emplois et des cessions sont ainsi entièrement utilisées au profit de la défense et ne contribuent pas au désendettement de l'Etat. Le maintien d'une norme budgétaire en « zéro volume » (c'est-à-dire stabilité en euros constants) pour la défense constitue également un traitement dérogatoire par rapport au principe d'une évolution « zéro valeur » (c'est-à-dire stabilité en euros courants).

d) Les lois de finances et leur exécution permettent une comparaison annuelle entre les réalisations et les prévisions de la programmation

La quatrième étape consiste à établir chaque année des lois de finances en cohérence avec la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Il est donc possible in fine d'analyser chaque année l'écart entre les dépenses exécutées et la prévision de dépense de la loi de programmation militaire sur un périmètre comparable.

³ Notamment les produits de cession de matériel et les produits de l'activité du service de santé des armées.

e) Les dépenses envisagées pour la défense d'ici à 2020 s'élèvent à 376,6 Md€₂₀₀₈ dont 180,50 Md€₂₀₀₈ sur la période 2009-2014

le Livre blanc couvre une période de 12 ans correspondant à trois lois de programmation militaire : celle allant de 2009 à 2014, celle allant de 2013 à 2018 et celle allant de 2015 à 2020. Il prévoit 376,6 Md€₂₀₀₈ de dépenses sur la période allant de 2009 à 2020. Pour atteindre ce résultat il table sur une stabilité du budget en volume jusqu'en 2011, suivie d'une croissance de 1 % par an en volume à partir de 2012. Cet horizon temporel paraît suffisant au regard de la vision de long terme rendue nécessaire à la mise en œuvre des programmes d'armement dont la réalisation s'étale sur plusieurs décennies.

La loi de programmation militaire, en cohérence avec la trajectoire du Livre blanc prévoit 185,9 Md€₂₀₀₈ de ressources pour la défense sur la période allant de 2009 à 2014. Ces ressources sont constituées de crédits budgétaires pour un montant de 180,50 Md€₂₀₀₈ de crédits de paiement, de ressources exceptionnelles attendues des cessions de biens immobiliers et de bandes de fréquences hertziennes pour un montant de 3,67 Md€₂₀₀₈ et par des crédits budgétaires issus du plan de relance de l'économie pour 1,71 Md€₂₀₀₈⁴ de crédits de paiement.

2 - La modernisation de la défense a été engagée au prix d'une réduction du format et des contrats opérationnels des armées

L'expérience de long terme montre que les dépenses de défense progressent plus vite que l'inflation, du fait notamment de l'accélération du progrès technique⁵. L'ambition budgétaire du Livre blanc traduisait donc un compromis entre cette tendance haussière et la ressource budgétaire limitée, le format "Armée 2015"⁶, qui prévalait jusque-là, étant jugé inatteignable.

Aussi, pour financer la modernisation des armées, il a été décidé de réduire le format de façon importante. La loi de programmation militaire

⁴ L'article 3 de la loi de programmation militaire fixe les crédits de paiement en euros 2008 pour la période allant de 2009 à 2014, mais la loi ne comporte pas de disposition concernant les autorisations d'engagements. Les données budgétaires du rapport sont exprimées en crédits de paiement sauf mention contraire.

⁵ Le rapport spécial du Sénat sur la mission "Défense" dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2012 cite l'exemple des avions de combat dont le coût est à peu près multiplié par 10 en monnaie courante à chaque génération.

⁶ Format présenté dans le rapport annexe de la loi de programmation militaire 1997-2002, repris par la loi de programmation militaire 2003-2008.

prévoit ainsi une réduction cumulée d'effectifs de 45 888 emplois⁷ équivalents temps plein militaires et civils sur six ans⁸, qui s'inscrit dans le cadre de la suppression de 54 000 emplois attendue des réformes du ministère entre 2008 et 2015 (soit 17 % de l'effectif total du ministère). Les économies engendrées par ces réorganisations doivent être investies au profit de l'équipement des forces et de la revalorisation de la condition des personnels.

L'évolution des budgets de la défense sur plusieurs années montre qu'une réduction du format n'entraîne cependant pas de diminution des dépenses budgétaires.

Evolution des dépenses exécutées sur la mission “Défense”

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crédits de paiement (millions d'euros courants)	35 309	36 847	37 615	40 465	39 132	38 710

Source : Rapports annuels de performance de la mission défense pour les années 2006 à 2010 et données de la direction des affaires financières du ministère de la défense pour 2011.

La réduction du format implique, en revanche, une importante révision à la baisse des contrats opérationnels des armées par rapport aux ambitions du format “Armée 2015”.

⁷ La raison principale de l'écart avec le chiffre de 54 000 suppressions d'emplois attendues des réformes du ministère est d'ordre calendaire, les réformes étant déployées sur 8 ans, alors que la loi de programmation militaire ne couvre que 6 années.

⁸ Article 3 de la loi de programmation militaire.

Evolution des hypothèses maximales de projection de force

	Format Armée 2015	Livre blanc de 2008
Armée de terre	Plus de 50 000 hommes dans le cadre d'un engagement majeur de l'Alliance	30 000 hommes pendant 1 an avec un préavis de 6 mois
Marine nationale	Un groupe aéronaval	Un groupe aéronaval (avec rupture temporaire de capacité du fait de la présence d'un seul porte-avions dans le parc)
Armée de l'air	Une centaine d'avions de combat	70 avions de combat

Source : Rapport annexe de la loi de programmation militaire 1997-2002 et Livre blanc sur la défense et sécurité nationale de 2008

3 - Une révision a été prévue pour l'année 2012

a) La loi de programmation militaire a prévu une révision au bout de quatre ans

La loi de programmation militaire prévoit une révision au bout de quatre ans⁹ en 2012, soit à un moment où des enseignements pourront être tirés de l'exécution budgétaire de la période allant de 2009 à 2011, correspondant à la période de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, dont l'objet est de prévoir une trajectoire soutenable pour les dépenses de l'Etat.

Dès la fin de l'année 2011 des travaux ont donc été entrepris sous l'égide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ; leurs premières conclusions ont été publiées en février 2012¹⁰. Ils doivent se poursuivre pour, in fine, aboutir à la révision de la loi de programmation militaire en vue de l'adoption d'une nouvelle loi couvrant la période 2013-2018, elle-même révisable au bout de quatre ans.

b) Les contraintes de calendrier risquent de peser sur la révision de 2012

⁹ Article annexe 7.3 de la loi de programmation militaire.

¹⁰ La France face aux évolutions du contexte international et stratégique, document préparatoire à l'actualisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Le processus de programmation militaire, mis en place à partir de 2008, a nécessité plusieurs mois de travail et a permis des progrès notables par rapport au passé, grâce à la concomitance de calendrier avec la programmation budgétaire et à la prise en compte d'un périmètre large de dépenses. Il est cependant à craindre que les contraintes croissantes pesant sur les finances publiques ne permettent pas de rééditer ce processus vertueux par manque de temps, surtout si l'exercice de programmation budgétaire pluriannuel doit être bouclé dès l'été 2012.

Un processus hâtif consisterait à allouer à la défense une enveloppe financière résultant des contraintes des finances publiques et à pratiquer des coupes arbitraires, par exemple dans les budgets d'investissements, sans pouvoir mesurer les impacts sur les moyens et les implications stratégiques qui en résultent, et en engendrant des décisions mettant en péril la cohérence physico-financière des moyens des armées.

Il serait donc souhaitable que le ministère de la défense s'appuie sans attendre sur la mise à jour des analyses des premiers chapitres du Livre blanc achevée en février 2012 pour développer des scénarios de besoins physico-financiers correspondant à des niveaux d'ambition et, donc, à des niveaux de besoins budgétaires différents. Ces analyses, complétées par la trajectoire des finances publiques préparée par ailleurs pour atteindre les objectifs de désendettement, permettraient aux décideurs, de disposer de tous les éléments utiles pour arbitrer. Il est cependant à craindre que ce travail ne puisse être achevé à l'été 2012. Dans l'intervalle, il conviendrait donc d'établir un budget 2013 d'attente, afin que les conséquences de la révision de la loi de programmation militaire puissent être prises en compte les années suivantes.

B - Un contexte de crise des finances publiques et de forte croissance des dépenses militaires mondiales

1 - La crise des finances publiques risque d'entraîner une insuffisance de crédits de 15 à 30 Md€₂₀₀₈ à l'horizon 2020 par rapport aux objectifs fixés à l'époque dans le Livre Blanc

Les impératifs de désendettement de l'Etat ont conduit à s'écartier des ambitions budgétaires de la loi de programmation militaire. Ainsi la loi de programmation des finances publiques couvrant la période 2011-2013 a acté le principe du "zéro volume" pour le budget de la défense, ce qui implique qu'à partir de 2012 la croissance de 1 % en volume prévue par le Livre blanc n'est pas réalisée. Cette règle est malgré tout plus favorable que la règle de "zéro valeur" qui s'applique aux autres missions budgétaires.

Le rapport spécial des Sénateurs Yves Krattinger et François Trucy sur la loi de finances pour 2012 pour la mission « Défense » estime que le maintien de la norme actuelle du “zéro volume” sur la période 2013-2020 conduirait à un effort de défense de 361,6 Md€₂₀₀₈ entre 2009 et 2020, soit 15 Md€₂₀₀₈ de moins que ce que prévoyait le Livre blanc, tandis que le passage à une norme de “zéro valeur” conduirait à un montant de 347,3 Md€₂₀₀₈, soit près de 30 Md€₂₀₀₈ de moins que ce que prévoyait le Livre blanc.

2 - Tandis que les dépenses militaires mondiales ont augmenté de 50 % depuis 2001, notamment en Amérique et en Asie

a) La croissance des dépenses est soutenue aux Etats-Unis et dans les pays émergents, mais n'est pas suivie par les pays d'Europe occidentale

Les dépenses militaires mondiales ont augmenté d'environ 50 % depuis 2001, sous les effets conjugués de la très forte croissance du budget américain à la suite des évènements du 11 septembre et de l'effort engagé par les grands pays émergents, notamment asiatiques. Les Etats-Unis ont certes annoncé en 2011 un plan d'économie de 78 Md\$ sur cinq ans, dont la mise en œuvre devrait être facilitée par la fin des engagements massifs en Irak et en Afghanistan. Cependant, leur budget de la défense, hors opérations extérieures, devrait continuer à progresser faiblement sur les années 2011 et 2012¹¹. Rien ne laisse donc présager un retour au niveau de dépenses de 2001.

Cette tendance n'est pas observée au sein de l'Union européenne où les dépenses militaires stagnent et où la situation est contrastée selon les Etats : l'augmentation de l'effort britannique et le maintien de l'effort français en valeur contrastent avec les diminutions opérées dans les autres Etats membres. De manière générale, les pays de l'Union européenne, qui consacraient plus de 3 % du PIB à la défense dans les années 1970, ont réduit leur effort à une moyenne de 1,6 % en 2010, sans que cette tendance ne soit suivie dans les autres parties du monde. Les coopérations communautaires dans le cadre de l'Europe de la défense, restent par ailleurs limitées, en raison du rôle majeur joué par l'OTAN pour la défense de nombreux Etats européens et du fait que deux des six premières puissances militaires du continent, la Russie¹² et la Turquie, n'appartiennent pas à l'Union européenne.

¹¹ Source: Stockholm International Peace Research Institute.

¹² Le Président de la Fédération de Russie a déclaré en mars 2012 vouloir porter l'effort de défense de 4 % à 6 % du PIB.

Le tableau ci-dessous présente les 15 premiers budgets militaires mondiaux en 2010, ainsi que leur évolution depuis 2001. Ces données doivent être analysées avec prudence, dans la mesure où l'information n'est pas connue avec précision pour certains pays et où il est difficile d'effectuer des comparaisons à périmètre constant et à parité de pouvoir d'achat. Toutefois, la source, le *Stockholm International Peace Research Institute*¹³(SIPRI), fait partie des organismes internationalement reconnus dans le domaine et ses données ont été utilisées dans les travaux d'actualisation du Livre blanc en 2012.

L'évolution des principaux budgets militaires, pensions incluses

Pays	Dépenses 2010 en Md€	Evolution depuis 2001	% du PIB	% des dépenses mondiales	Dépenses 2010 en Md€ en parité de pouvoir d'achat
Etats Unis	547	81,3 %	4,8 %	43,0 %	547
Chine	93	189,0 %	2,1 %	7,3 %	165
Royaume Uni	46,7	21,9 %	2,7 %	3,7 %	45,2
France	46,5¹⁴	3,3 %	2,3 %	3,6 %	39,1
Russie	46	82,4 %	4,0 %	3,6 %	69,2
Japon	42,7	-1,7 %	1,0 %	3,3 %	34,2
Arabie Saoudite	35,5	63,0 %	10,4 %	2,8 %	50,7
Allemagne	35,5	-2,7 %	1,3 %	2,8 %	31
Inde	32,4	54,3 %	2,7 %	2,5 %	91
Italie	29	-5,8 %	1,8 %	2,3 %	25,3
Brésil	26,3	29,6 %	1,6 %	2,1 %	28
Corée du sud	21,6	45,2 %	2,8 %	1,7 %	32
Australie	19	48,9 %	2,0 %	1,5 %	13,6
Canada	17,8	51,8 %	1,5 %	1,4 %	15,5
Turquie	13,7	-12,2 %	2,4 %	1,1 %	18,7
Top 15	1 052,7			82,0 %	1 205,5
Total Monde	1 278	50,3 %	2,6 %	100,0 %	

Source Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) converties en euros
(taux moyen de 2010 : 1 USD = 0,7843 EUR)

¹³ Le SIPRI est un centre de recherche sur les questions de défense créé en 1966, dont l'essentiel des financements provient du gouvernement suédois.

¹⁴ Les dépenses exécutées sur le périmètre de la mission budgétaire « Défense » se sont élevées à 39,13 Md€ de crédits de paiement en 2010: le chiffre présenté par le SIPRI est plus élevé car il prend en compte l'ancien périmètre du ministère de la défense qui incluait les dépenses de la gendarmerie.

Si la France apparaît au quatrième rang mondial pour les dépenses militaires en valeur en 2010, elle n'est plus qu'au septième rang en parité de pouvoir d'achat et sa position risque de rapidement se dégrader si les pays émergents poursuivent leur effort. Ainsi, en 2011, le quatrième rang mondial en valeur a été perdu au profit de la Russie : cette année-là, les dépenses des Etats-Unis sont estimées à 711 Md\$, celles de la Chine à 143 Md\$, celles de la Russie à 72 Md\$, celles du Royaume-Uni à 62,7 Md\$ et celles de la France à 62,5 Md\$ par le Stockholm International Peace Research Institute.

Cette situation peut engendrer des risques de retard dans le domaine technologique, notamment si on compare les budgets de recherche et développement qui atteignent 80 Md\$ par an aux Etats-Unis contre environ 700 M€ par an au Royaume-Uni et en France.

b) Le Royaume-Uni fait un effort supérieur à celui de la France et n'a cessé de creuser l'écart depuis une dizaine d'années.

La comparaison avec la situation au Royaume-Uni est pertinente, dans la mesure où les PIB de la France et celui du Royaume Uni sont du même ordre de grandeur¹⁵, où les deux pays affichent une ambition militaire similaire et jouent un rôle mondial : membres permanents du conseil de sécurité des Nations Unis, ils sont tous deux dotés de la dissuasion nucléaire.

Avec toutes les réserves liées à la difficulté d'effectuer des comparaisons sur des périmètres comparables, il apparaît dans les données préparées par l'OTAN que, bien que son produit intérieur brut soit inférieur à celui de la France, le Royaume-Uni réalise en 2011, en parité de pouvoir d'achat, un effort supérieur de 14,4 Md€ au budget français. L'écart de moyens qui en résulte est d'autant plus important que le Royaume-Uni bénéficie de l'effort de recherche financé par les Etats-Unis dans le domaine nucléaire.

¹⁵ PIB 2010 du Royaume Uni : 1 697 Md€, de la France : 1 933 Md€. Source Eurostat.

L'évolution des budgets de la défense français et britannique¹⁶

Dépenses de Défense	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Prévisions
France	38 681	40 684	42 690	42 545	44 386	45 150	45 366	39 190	39 237	38 445
% PIB	2,51 %	2,56 %	2,58 %	2,48 %	2,47 %	2,39 %	2,35 %	2,07 %	2,03 %	1,92 %
Royaume-Uni	36 297	38 663	39 819	44 613	46 249	47 640	51 521	51 054	52 137	52 840
%PIB	2,34 %	2,32 %	2,23 %	2,45 %	2,42 %	2,45 %	2,57 %	2,68 %	2,69 %	2,60 %

Données en format OTAN¹⁷ en millions d'euros courants en parité de pouvoir d'achat
 Source Etat-Major des armées (réponse à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat pour le budget 2012)

Cet écart, défavorable à la France, s'explique notamment par une charge plus lourde en matière d'opérations extérieures pour le Royaume-Uni avec la projection de 40 000 soldats britanniques en Irak et le maintien d'un corps expéditionnaire de 9 500 soldats en Afghanistan, hors soutien externalisé, alors que les opérations extérieures française ont engagé sur les théâtres d'opération environ 8 500 militaires en moyenne sur la période, soutien compris. Cet écart s'est accentué à partir de 2009, du fait de la modification de la nomenclature OTAN qui n'a plus pris en compte le budget de la gendarmerie nationale.

Le ministère de la défense a communiqué des séries statistiques plus précises car elles sont retraitées des effets liés aux pensions et à la gendarmerie. Il ressort de ces éléments que l'effort britannique a progressé passant de 2,2 % du PIB en 2002 à 2,6 % du PIB en 2010, tandis que celui de la France stagnait à 1,65 % du PIB sur la même période.

Il convient enfin de noter que la réforme lancée par le Royaume-Uni en 2010, prévoyant la diminution du budget britannique alloué à la Défense de 7,5 % en termes réels d'ici à l'exercice budgétaire

¹⁶ Ces données incluent la réserve spéciale du Trésor britannique qui concourt au financement des opérations extérieures, ce qui explique l'écart avec les données du SIPRI pour ce pays en 2010.

¹⁷ Le « format OTAN » a été développé par l'Alliance atlantique pour faire des comparaisons fiables entre les Etats membres sur des périmètres comparables : il inclut les pensions sur toute la période et les forces de gendarmerie jusqu'en 2008. Les budgets sont convertis en euros et présentés en parité de pouvoir d'achat (PPA) par rapport à la France en utilisant le taux de PPA calculé par l'OCDE. Ces données sont plus précises que celles du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) mais concernent moins de pays.

2014/2015¹⁸ (soit une très légère augmentation en Livres courantes) et une réduction de format comparable à celle effectuée par la France en 2009 devrait réduire l'écart, sans pour autant le faire disparaître.

c) L'Allemagne réalise un effort supérieur à la France dans le domaine conventionnel

Bien que ne consacrant que 1,1 % du PIB à la défense, l'Allemagne dispose d'un budget de défense proche de celui de la France, du fait du poids et du dynamisme de l'économie allemande¹⁹, créant une situation inédite depuis de nombreuses décennies.

L'évolution des budgets de la défense français et allemand²⁰

Dépenses de Défense	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Prévisions
France	38 681	40 684	42 690	42 545	44 386	45 150	45 366	39 190	39 237	38 445
% PIB	2,51 %	2,56 %	2,58 %	2,48 %	2,47 %	2,39 %	2,35 %	2,07 %	2,03 %	1,92 %
Allemagne	29 947	31 748	32 092	32 593	32 734	33 424	35 835	37 214	37 047	36 738
%PIB	1,45 %	1,43 %	1,39 %	1,37 %	1,30 %	1,28 %	1,32 %	1,43 %	1,36 %	1,29 %

*Données en format OTAN en millions d'euros courants en parité de pouvoir d'achat
Source Etat major des armées*

En 2011, l'écart entre la ressource française et la ressource allemande se limite à un montant de 1,7 Md€ en parité de pouvoir d'achat, soit un montant inférieur aux 2,7 Md€ consacrés par la France à l'action « dissuasion nucléaire » du programme 146 de la mission « Défense ». Cet écart, qui était de près de 9 Md€ en 2002, s'est fortement réduit à partir de 2009 du fait du changement de format des données OTAN, entraînant la non prise en compte de la gendarmerie

¹⁸ Les réductions budgétaires devraient atteindre en termes réels environ 20 % en moyenne pour l'ensemble du budget britannique entre le budget 2010/2011 et le budget 2014/2015. Source: HM Treasury , Key spending review announcements.

¹⁹ PIB 2010 de l'Allemagne 2 499 Md€ Source Eurostat.

²⁰ Les données en format OTAN sont plus précises que celles utilisées par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) : elles comprennent notamment les budgets interministériels d'accompagnement des restructurations et de paiement pour la réforme en cours des pensions afférentes et pour la réforme précédente les dépenses d'absorption de l'ancienne armée est allemande, ce qui explique l'écart avec les données du SIPRI pour ce pays en 2010.

nationale à partir de cette année-là, afin de présenter des données davantage comparables. Il n'est pas exclu qu'au cours des prochaines années le budget allemand ne dépasse le budget français.

Selon le ministère français de la défense, l'effort allemand est passé de 1,14 % du PIB en 2002 à 1,11 % du PIB en 2010, tandis que celui de la France demeurait à 1,65 % du PIB sur la même période.

Il convient enfin de noter que la réforme lancée par l'Allemagne en 2011, avec notamment l'arrêt de la conscription que la France avait décidé dès 1996, n'est pas de nature à modifier l'écart à court terme, le budget allemand devant croître faiblement en 2012 du fait des coûts importants d'accompagnement de la réforme et de passage à une armée professionnelle.

CONCLUSION et RECOMMANDATIONS

L'Etat a mis en place un processus vertueux préservant la cohérence entre les ambitions capacitives et les moyens budgétaires. L'analyse stratégique du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 a précédé l'adoption de la loi de programmation militaire pour la période allant de 2009 à 2014. Cette loi prévoit les moyens humains, matériels et budgétaires nécessaires à la modernisation des armées et prend en compte non seulement l'équipement des forces, mais aussi la masse salariale et le fonctionnement. Son calendrier est cohérent avec celui de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période allant de 2009 à 2011, ce qui permet un meilleur suivi. Dès l'origine, une révision a été prévue en 2012, au bout de quatre ans.

La modernisation des armées, qui comporte un plan important d'équipement des forces, se fait en contrepartie d'une réduction des contrats opérationnels par rapport au précédent modèle « Armée 2015 ».

La révision de 2012 intervient dans un contexte défavorable marqué par la crise des finances publiques et par la progression de 50 % des dépenses militaires mondiales depuis 2001. La crise des finances publiques n'a pas permis en 2012 l'augmentation en volume de 1 % du budget de la défense, qui était prévue par la loi de programmation militaire. L'augmentation des dépenses militaires mondiales est portée par les Etats-Unis et les grands pays émergents Même en Europe, l'effort de défense britannique est supérieur à l'effort français et n'a cessé de creuser l'écart depuis une dizaine d'années, tandis que le budget allemand de la défense dépasse le budget français, si l'on raisonne hors dissuasion nucléaire.

La Cour recommande de :

- 1. mettre à jour le plus rapidement possible le Livre blanc de 2008 afin de réévaluer la nature et le niveau de menaces et des ambitions pour la France, et d'en déduire un format pour les armées et ses moyens matériels et humains dans le cadre d'un processus itératif avec les données budgétaires ;*
- 2. préparer simultanément, dès l'été 2012, des simulations physico-financières permettant aux décideurs d'apprécier globalement le niveau de ressources à allouer à la défense en fonction de différents niveaux d'ambition et des contraintes des finances publiques.*

Chapitre II

Le bilan budgétaire de la loi de programmation militaire

I - Une construction budgétaire hypothétique

A - La loi de programmation était abondée par des ressources exceptionnelles par nature incertaines

1 - 3,7 Md€ de recettes exceptionnelles étaient prévus sur la durée de la loi de programmation militaire

L’article 3 de la loi de programmation militaire prévoyait une ressource totale en crédits de paiement de 185,9 Md€²⁰⁰⁸ dont 93,9 Md€ pour la période allant de 2009 à 2011 couverte par la loi de programmation des finances publiques. Cette ressource provenait des lois de finances pour un montant de 180,5 Md€, du plan de relance de l’économie pour 1,7 Md€ et des recettes exceptionnelles attendues des ventes immobilières et des cessions de bandes de fréquence hertzienne pour 3,47 Md€¹. Cette dernière ressource est incertaine dans son montant et dans son calendrier de réalisation, faisant peser un risque sur l’exécution de la loi de programmation militaire dès sa construction.

²¹ Article 3 de la loi de programmation militaire (données en crédits de paiements pour les montants des lois de finances et du plan de relance de l’économie).

L'examen des données d'exécution budgétaire de la période allant de 2009 à 2011 comparées aux prévisions de recettes exceptionnelles prévues par la loi de programmation militaire fait apparaître un déficit de 2,49 Md€ en cumul qui est détaillé dans le tableau ci-dessous.

Les recettes exceptionnelles sur la période 2009-2011

(en milliards d'euros courants)	2009	2010	2011 ²²	TOTAL 2009-2011
Prévisions de la LPM (euros courants)	1,64	1,26	0,57	3,47
Exécution budgétaire (euros courants)	0,56	0,2	0,22	0,98
Ecarts	1,08	1,06	0,35	2,49

Source : direction des affaires financières du ministère de la défense

2 - Les recettes liées aux fréquences arrivées avec retard en 2011 et 2012 sont supérieures aux prévisions

La cession des bandes de fréquence hertzienne devait procurer des recettes de 1,45 Md€ entre 2009 et 2011 (600 M€ en 2009, 600 M€ en 2010 et 250 M€ en 2011). Elles concernaient à hauteur de 1 050 M€ la cession des bandes de fréquence²³ utilisées par le programme Felin et par le programme Rubis²⁴ et à hauteur de 400M€ de l'usufruit des satellites Syracuse dans le cadre de l'opération « Nectar »²⁵.

Entre 2009 et 2011, seuls 89 M€ de recettes liées à la cession des bandes de fréquence ont pu être utilisés au profit de la défense, soit un écart de 1,35 Md€ par rapport à la prévision. En effet, le retard pris par le processus de cession des bandes de fréquence a conduit à une absence de recettes en 2009 et en 2010. En 2011, les premières recettes ont été engrangées pour un montant de 936 M€. Elles concernent les bandes de fréquence du système Rubis et sont supérieures au montant de 450 M€ attendu à ce titre par le ministère de la défense. Toutefois, leur arrivée tardive en fin d'exercice n'a permis leur utilisation qu'à hauteur d'un

²² Les données d'exécution 2011 comprennent 89 M€ au titre des cessions de fréquences et 130 M€ au titre des cessions immobilières.

²³ Il s'agit des fréquences de 2,6 GHz et de 800 Mhz issues des systèmes Rubis de la gendarmerie et Félin de l'armée de terre.

²⁴ Les bandes de fréquences dites "Félin" sont celles utilisées par l'armée de terre pour ses communications, tandis que les bandes "Rubis" sont celles de la gendarmerie.

²⁵ Le projet "Nectar" consistait à céder l'usufruit des satellites Syracuse à des opérateurs privés auxquels le ministère de la défense aurait ensuite louer les capacités nécessaires aux armées.

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE29

montant de 89 M€²⁶ au profit du budget de la défense en 2011, l'utilisation du solde de 847 M€ ayant été reportée sur 2012.

Au premier trimestre 2012, les bandes de fréquence du système Félin ont été cédées pour un montant de 1 420 M€, également supérieur à la prévision de 600 M€. Par ailleurs, il a été décidé d'interrompre la procédure d'appel d'offre du projet « Nectar » de cession de l'usufruit des satellites Syracuse en 2012. Ce projet, contestable du point de vue de son équilibre financier, n'engendrera donc pas les 400 M€ de produits de cession budgétés.

Toutefois, les excellents résultats obtenus lors des cessions des bandes de fréquence des systèmes Félin et Rubis permettent d'enranger une recette totale de 2 356 M€, soit un montant très supérieur à la prévision initiale de 1 450 M€.

Malgré cette excellente performance, le décalage du calendrier initial a pesé sur le respect des prévisions de la loi de programmation budgétaire, tandis que des incertitudes demeurent sur la possibilité pour le ministère de la défense d'utiliser la totalité de ces recettes, soit un montant de 2 267 M€ constitué de 847 M€ de reports sur 2012 des produits de cession de 2011, de 900 M€ inscrits dans la loi de finances initiale pour 2012 et de 520 M€ inscrits dans la loi de finances rectificative de mars 2012. Au moment de l'écriture du rapport, le ministère de la défense avait l'autorisation de consommer 1 100 M€ de recettes exceptionnelles dès 2012 : 630 M€ avaient d'ailleurs été consommés à la fin du mois d'avril 2012.

3 - Les recettes immobilières liées à la cession des entreprises parisiennes du ministère demeurent incertaines.

Les recettes immobilières devaient rapporter 2,02 Md€ entre 2009 et 2012. L'examen des données d'exécution montre que le montant qui a pu être utilisé au profit de la défense sur la période s'est limité à 894 M€ (560 M€ en 2009, 204 M€ en 2010 et 130 M€ en 2011), ce qui a créé un écart de 1,15 Md€ par rapport à la prévision.

L'essentiel des recettes attendues doit provenir de la cession des entreprises parisiennes du ministère dont l'horizon a été reporté à 2013 et qui demeure incertaine, tant dans son calendrier de réalisation que dans

²⁶ L'ensemble des données chiffrées relatives à la cession des fréquences ont été communiquées par la direction des affaires financières du ministère de la défense.

²⁷ L'ensemble des données chiffrées relatives aux cessions immobilières ont été communiquées par la direction des affaires financières du ministère de la défense.

son montant. Les recettes attendues de la cession de l'hôtel de la Marine ne devraient finalement pas être au rendez-vous, ce bien devant finalement être conservé dans le giron de l'Etat.

Concernant les opérations réalisées en province, certaines cessions ont été effectuées à l'euro symbolique, afin de compenser l'impact territorial des restructurations en cours et de prendre en compte les problématiques de dépollution. D'autres sites ne trouvent pas preneur, ce qui oblige le ministère à continuer à les gérer, même s'ils ne sont plus employés.

B - L'exportation de l'avion Rafale devait permettre de limiter les commandes du ministère de la défense

Pour des raisons liées au plan de charge industriel, l'Etat a garanti au fournisseur la production d'un minimum de 11 avions Rafale par an. L'exportation de l'avion devait alimenter ce plan de charge à hauteur d'un appareil en 2010 et de quatre appareils en 2011. Cette hypothèse optimiste n'a pu être tenue et l'armée de l'air a dû augmenter la cadence de ses commandes pour un surcoût de l'ordre de 350 M€ sur la période allant de 2009 à 2011, ce qui n'était pas envisagé au moment de la construction de la loi de programmation militaire.

Au total, il était prévu d'acquérir 50 Rafale sur la période 2009-2014, le programme industriel devant, par ailleurs s'équilibrer grâce aux exportations. L'avion Rafale a été retenu par l'Inde en janvier 2012, les arrangements contractuels restant encore cependant à finaliser, tandis que des offres sont en cours de discussion au Brésil et aux Emirats arabes unis. Toutefois, si ces contrats à l'exportation²⁸ n'étaient pas finalisés avant 2014, l'engagement envers le fournisseur conduirait à acheter 16 appareils de plus entre 2009 et 2014, soit une dérive par rapport à la loi de programmation militaire dépassant le milliard d'euros.

C - Bien qu'en nette progression, le financement du surcoût des opérations extérieures est demeuré insuffisant

Le budget du ministère de la défense a longtemps été construit en sous-évaluant le montant des surcoûts liés aux opérations extérieures, ce qui entraînait leur financement au détriment des équipements des forces : le ministère de la défense avait ainsi dû prélever 722 M€ principalement

²⁸ De précédentes tentatives se sont soldées par des échecs au Maroc et en Suisse.

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE³¹

sur son titre 5 (dépenses d'investissement) pour financer le surcoût des opérations extérieures des années 2006, 2007 et 2008²⁹. Pour remédier à cette situation, la loi de programmation militaire a prévu un financement croissant des opérations extérieures et un mécanisme d'abondement interministériel de complément³⁰. Pour autant, bien qu'en important progrès sur la période, le financement budgétaire s'est révélé insuffisant pour couvrir le surcoût constaté des opérations extérieures effectuées. Il convient toutefois de noter que certaines opérations extérieures n'étaient pas prévisibles, comme l'intervention en Libye en 2011.

Le surcoût des opérations extérieures

Année	2008	2009	2010	2011
Budget prévu (en millions d'euros courants)	460	510	570	630
Exécution crédits de paiement (en millions d'euros courants)	852	871	860	1 246

Source direction des affaires financière du ministère de la défense

Les crédits inscrits dans la loi de finances initiale sont ainsi passés de 460 M€ en 2008 à 630 M€ en 2011, ce qui demeure insuffisant pour couvrir un volume d'opérations extérieures récurrentes et prévisibles de l'ordre de 850 M€. L'intervention en Libye en 2011, non prévisible au moment du vote de la loi de finances initiales, a engendré un surcoût complémentaire de l'ordre de 370 M€¹ qui a aggravé l'écart entre le montant voté en loi de finances initiale et le montant effectivement dépensé en 2011.

Sur la période allant de 2009 à 2011, ces écarts ont été comblés par des ressources complémentaires apportées par les lois de finances rectificatives, ce qui a limité l'impact constaté dans le passé sur les budgets d'équipement. Toutefois, ce mode de financement présente des risques de tension en gestion, lorsque les crédits arrivent trop tardivement

²⁹ Rapport spécial du Sénat sur la mission “Défense” dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2012.

³⁰ Alors que la budgétisation en LFI 2008 était de 460M€, l'article annexe 6.3 de la loi de programmation militaire prévoit une augmentation du montant budgétaire en loi de finances initiale à hauteur de 510 M€ en 2009, augmenté de 60M€ en 2010 et à nouveau de 60 M€ en 2011 pour atteindre 630 M€, ainsi que le financement du solde par prélèvement sur la réserve interministérielle de précaution.

³¹ Source : direction des affaires financières du ministère de la défense.

pour être consommés et doivent être reportés l'année suivante. De plus, en 2009, il n'a pas permis de couvrir en totalité le surcoût et 59 M€³² sont demeurés à la charge de la défense.

D - Les économies attendues des réformes du ministère devaient contribuer au financement

Le ministère de la défense a lancé en 2008 une série de réformes ambitieuses : la suppression de 54 000 emplois d'ici à 2015, une refonte de la carte militaire, une réorganisation des soutiens et une réduction du format des armées. Cet effort très important, portant sur 17 % des effectifs civils et militaires du ministère, devait engendrer des économies, entièrement utilisées pour le financement de l'équipement des forces et la revalorisation de la condition des militaires.

Dans ce cadre, l'article 4 de la loi de programmation militaire prévoit une réduction nette d'effectifs de 45 888 équivalents temps plein entre 2009 et 2014³³ dont 23 502 sur la période allant de 2009 à 2011. Les données d'exécution montrent que les objectifs de suppression d'emplois sont tenus, avec, sur le périmètre de la seule mission budgétaire « Défense », une diminution nette de 22 801 équivalents temps plein travaillés sur la période 2009-2011³⁴.

Pour autant, le montant des éventuelles économies réalisées demeure incertain dans son montant, ce qui rend complexe leur recyclage au profit du financement de l'équipement des forces et de la revalorisation de la condition des militaires. La dernière évaluation réalisée par le ministère sur le périmètre de la mission budgétaire « Défense » estime à 1 107 M€³⁵ les économies nettes cumulées réalisées sur les dépenses de masse salariale (titre 2 du budget) sur les années 2008 à 2011 par rapport à la situation avant réforme. Dans le même temps, les données d'exécution budgétaire de la mission montrent que ces dépenses sont passées en exécution de 18 508 M€ en 2007 à 19 528 M€³⁶ en 2011,

³² Source : rapport spécial du Sénat sur la loi de finances pour 2012 pour la mission « Défense ».

³³ L'écart avec le chiffre de 54 000 emplois s'explique principalement par une différence de période : l'ensemble des réformes se déploient entre 2008 et 2015 sur huit ans, alors que la loi de programmation militaire ne couvre que six ans entre 2009 et 2014.

³⁴ Source : direction des affaires financières du ministère de la défense.

³⁵ Selon le tableau de synthèse communiqué par la direction des affaires financières du ministère de la défense présenté dans la partie II du présent chapitre : 139,11+171,10+295,52+501,28 = 1 107 M€.

³⁶ Données d'exécution fournies par la direction des affaires financières du ministère de la défense.

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE³³

soit une croissance de 1 020 M€ de la dépense de titre 2 (dépense de personnel) sur les années 2008 à 2011. La distorsion qui existe entre ces deux chiffres ne peut qu'inciter à la prudence quant aux économies véritablement dégagées par la réforme sur les rémunérations. Il est tout à fait possible, que ces économies soient moins importantes qu'envisagé au départ en raison d'un renforcement du poids des officiers et des cadres civils de catégorie A dans la structure des emplois du ministère. Même, si la réforme avait engendré les économies estimées par le ministère, la poursuite de la croissance du titre 2 (dépense de personnel) conduirait à penser que ces économies ont été entièrement absorbées par les dépenses de personnel et n'ont donc pas pu contribuer au financement des équipements.

Le ministère de la défense a fait valoir lors de la contradiction que l'augmentation de masse salariale observée entre 2007 et 2011 résulte à hauteur de 860 M€ de l'augmentation des dépenses de pensions et à hauteur de 118 M€ de celle de la masse salariale hors pensions. Ce dernier chiffre se décompose en une diminution de 72 M€ de la masse salariale récurrente et en une augmentation de 190 M€ des éléments non récurrents, liés notamment à l'accompagnement des restructurations et aux indemnités de chômage. Il précise par ailleurs, que sans les réformes, la masse salariale de 2011 serait de 500 M€ supérieure à ce qu'elle a été et qu'il était prévu dès l'origine d'affecter une partie de l'économie à la revalorisation des personnels. Ces éléments ne sont pas de nature à modifier l'analyse de la Cour qui considère que la poursuite de la croissance du titre 2 (dépense de personnel) du budget malgré la réduction d'effectifs est préoccupante dans un contexte de ressources limitées pour le budget de la défense.

E - La base d'Abu Dhabi et la réintégration dans le commandement intégré de l'OTAN n'ont pas été pris en compte

Le respect de l'objectif ambitieux de réduction nette d'emplois sur la période allant de 2009 à 2011 est d'autant plus notable que, contrairement à ce qui avait été fait pour la montée en puissance de la fonction connaissance anticipation³⁷, la loi de programmation militaire n'avait prévu aucune création d'emplois pour le renforcement de la présence française au sein du commandement intégré de l'Alliance atlantique et de l'ouverture de la base d'Abu Dhabi. Ces deux décisions

³⁷ L'article annexe 2.1.1.1 de la loi de programmation militaire prévoyait la création de 700 emplois dans la fonction connaissance anticipation, pris en compte dans l'objectif de réduction nette de 54 000 emplois.

étaient pourtant déjà prises au moment du vote de la loi de programmation militaire en juillet 2009³⁸, même si la décision de renforcer la présence française dans le commandement intégré de l'OTAN n'avait pas été officiellement annoncée.

Les effectifs cibles pour 2011 étaient de 880 emplois pour l'OTAN et de 648 emplois pour la base d'Abu Dhabi³⁹. Les besoins de la base d'Abu Dhabi ont conduit à affecter un effectif plus important que prévu avec 717 militaires⁴⁰ en 2011. Afin de tenir les objectifs de réduction d'effectifs, il a été nécessaire de procéder à des redéploiements au sein du ministère de la défense. Dans la mesure où les postes à pourvoir au sein de l'OTAN concernent une part importante d'officiers supérieurs, ils ont pu contribuer au repyramideage des effectifs du ministère.

F - La loi de programmation militaire prévoyait une hausse du budget de 1 % en volume à partir de 2012

La construction budgétaire prévoyait une stabilisation du budget de la défense en volume sur la période 2009-2011, avant une phase de croissance de 1 % en volume à partir de 2012⁴¹. Indépendamment de l'ampleur de la crise économique et financière qui ne pouvait être jaugée au printemps 2009, lors de la préparation de la loi de programmation militaire, tabler sur une hypothétique croissance du budget à moyen terme est par nature peu prudent pour financer une politique.

Si la trajectoire de stabilisation en volume des crédits budgétaires a pu être globalement tenue sur la période 2009-2011, la croissance de 1 % en volume en 2012 n'est pas au rendez-vous. Dans un premier temps, le projet de loi de finances pour 2012 prévoyait la stabilisation en volume des crédits budgétaires. Ensuite, lors du vote de la loi de finances initiale pour 2012, des modifications ont conduit à adopter un budget marquant un retrait de 0,5 % en volume par rapport à 2011. Ainsi, les crédits de paiements de la loi de finances initiale pour 2012 sur le périmètre de la loi

³⁸ La décision concernant l'OTAN a été officialisée lors du sommet de Strasbourg en avril 2009 et la création de la base d'Abu Dhabi a été annoncée en janvier 2008 par le Président de la République.

³⁹ Source : direction des affaires financières du ministère de la défense.

⁴⁰ Rapport de l'Assemblée nationale n° 3805 sur le budget opérationnel de la défense dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2012.

⁴¹ La loi de programmation militaire ne formule pas explicitement des hypothèses en termes de croissance de l'économie. Sa trajectoire, prévoyant une augmentation de 1 % en volume du budget de la défense à partir de 2012, s'appuyait toutefois sur les mêmes hypothèses que la trajectoire des finances publiques de l'époque qui prévoyait le retour à l'équilibre budgétaire dès 2012.

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE³⁵

de programmation militaire s'élèvent à 30,35 Md€, contre 30,01 Md€ en exécution sur 2011, soit un montant inférieur de 1,79 Md€ aux 32,14 Md€² prévu par la loi de programmation militaire pour l'année 2012.

II - Un pilotage financier des réformes et des engagements insuffisant

La connaissance précise des économies et des surcoûts engendrés par les réformes du ministère est une nécessité absolue pour éclairer les décideurs, dans un contexte où les réformes sont massives, du fait de la réduction de 54 000 emplois en huit ans et des dizaines de projets de réformes qui se déploient simultanément au sein du ministère pendant cette période. Ayant noté, début 2011, que plus de trois ans après le lancement des réformes, le ministère connaissait des difficultés importantes pour mesurer l'impact financier des réformes en le réconciliant avec les données d'exécution budgétaire, la Cour avait recommandé de professionnaliser le suivi financier des réformes, en renforçant les moyens du projet « Aramis » d'amélioration de la fonction financière, en adoptant une démarche résolument prudente dans les estimations et en levant au plus tôt les incertitudes significatives relevées.

La dernière estimation des économies nettes attendues des réformes communiquée à la Cour par le ministère de la défense, en février 2012, prévoit une économie nette cumulée de 6,7 Md€ sur la période 2008-2015, toutes choses égales par ailleurs, par rapport à la situation avant réforme, dont 1,3 Md€³ auraient déjà été réalisées avant fin 2011. Parmi ces dernières 1,1 Md€⁴ concerneraient le seul titre 2 (dépense de personnel) du budget.

⁴² Source : direction des affaires financières du ministère de la défense.

⁴³ Somme des gains nets totaux pour les années 2008 à 2011 soit 139,11 + 237,77 + 370,30 + 540,48 = 1 287,66 M€.

⁴⁴ Somme des économies nettes de titre 2 pour les années 2008 à 2011, soit 139,11 + 171,10 + 295,52 + 501,28 = 1 107,01 M€.

Estimation des économies liées aux réformes du ministère de la défense⁴⁵

En M€ courants - structure constante 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Qmt 2008-2015
<i>Suppressions d'effectifs (ETPI) - objectifs initiaux</i>	-2 426	-6 496	-8 108	-7 910	-7 641	-7 541	-7 091	-3 320	0	-54 000
<i>Sur-réalisations de l'objectif</i>	-3 534	-553	620							
Economie de masse salariale liée à la réduction des effectifs	-139,11	-298,16	-487,32	-704,25	-926,33	-1 150,92	-1 354,91	-1 449,57	-1 449,57	-6 510,58
Plan d'accompagnement social des restructurations (hors surcoût chômage)		127,06	191,80	202,97	187,75	163,56	168,11	60,79	0,00	1 102,04
Economies nettes Titre 2	-139,11	-171,10	-295,52	-501,28	-738,58	-987,36	-1 186,80	-1 388,78	-1 449,57	-5 408,54
Economies nettes Titre 3		-49,29	-94,57	-170,42	-246,13	-321,30	-393,54	-438,86	-458,68	-1 714,10
Coûts de restructuration-infrastructure		43,51	117,90	287,00	398,00	352,00	211,00	87,00	48,00	1 491,41
Accompagnement économique des restructurations (FRED D'«nouveau» - action 10 du P. 212)		4,11	3,89	23,42	40,39	44,45	48,95	48,64	31,86	213,85
Produits de cession		-65,00	-102,00	-179,00	-163,00	-672,00	-84,00	0,00	0,00	-1 265,00
Gains nets Titres 5 et 6		-17,38	19,79	131,42	270,39	-275,55	175,95	135,64	80,86	440,26
Gains nets totaux	-139,11	-237,77	-370,30	-540,28	-714,32	-1 584,20	-1 404,39	-1 692,00	-1 827,39	-6 682,39

Source : secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense

Titre 2 (dépense de personnel)

Titre 3 (dépense de fonctionnement)

Titre 5 (dépense d'investissement)

Titre 6 (dépense d'intervention)

A - Des économies de masse salariale sont annoncées, mais les dépenses de titre 2 (dépense de personnel) de la défense continuent leur progression

Les économies de masse salariale (titre 2 du budget) diminuées des coûts d'accompagnement des restructurations pour le personnel sont

⁴⁵ Ce document en euros courants a été largement diffusé par le ministère de la défense, notamment aux assemblées parlementaires. Il est donc présenté tel quel, même si un document équivalent en euros constants pourrait présenter un intérêt pour des données pluri annuelles.

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE³⁷

estimées à un montant net cumulé de 5,4 Md€ dont 1,1 Md€ avant fin 2011. Ces chiffres sont estimés sur la base des coûts des entrants par catégorie de personnel dans les postes supprimés, selon l'approche commune au ministère de la défense et à la direction du budget. Ils sont très estimatifs, le détail ne correspondant pas à une liste précise de personnes ayant quitté le ministère sans être remplacées. Leur comparaison avec les données d'exécution budgétaire qui montrent une augmentation de 1 020 M€⁴⁶ des dépenses de titre 2 entre 2008 et 2011 ne peut inciter qu'à la prudence quant à leur fiabilité.

Le ministère de la défense estime que les dépenses de rémunération dites « dépenses socles »⁴⁷ auraient diminué de 0,57 % entre 2008 et 2011, sous l'effet de la réduction d'emploi et de l'absence de revalorisation du point de la fonction publique. Cependant, cette économie aurait été contrebalancée par la progression de l'ordre de 40 % sur la même période des « dépenses hors socle »⁴⁸ comprenant notamment les coûts d'accompagnement des personnels restructurés et un certain nombre de dépenses de guichet liées aux indemnités des dispositifs « chômage » et « amiante ».

Il convient, par ailleurs, de noter que la faible diminution des « dépenses socles » s'explique également par les mesures statutaires de revalorisation de la condition des militaires qui ont été prises depuis 2009, certaines étant liées à l'alignement sur les mesures ayant bénéficié à la gendarmerie nationale. L'année 2011 est ainsi marquée, par l'achèvement de la mise en place de la nouvelle grille de rémunération des militaires débutée en 2009 qui concerne notamment les officiers supérieurs et assimilés, l'achèvement du plan triennal de revalorisation indiciaire des « *mesures défense, associées au plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées* » qui concernent notamment les sous-officiers en fin de carrière, la revalorisation des indices des aides-soignants et des secrétaires médicaux et le début de la mise en œuvre du plan triennal visant à permettre un accès plus large à la rémunération hors échelle B pour les colonels et équivalents⁴⁹. Il est paradoxal que ces mesures concernent principalement les populations au sein desquelles des départs volontaires sont espérés : le ministère de la défense a ainsi

⁴⁶ Données d'exécution budgétaire communiquées par la direction des affaires financières du ministère de la défense

⁴⁷ Il s'agit de toutes les dépenses récurrentes de personnel liées à l'évolution des effectifs et à l'évolution des rémunérations récurrentes.

⁴⁸ Il s'agit des dépenses de titre 2 non récurrentes comme l'indemnisation au titre du chômage et de l'amiante, les différentes mesures d'incitation au départ volontaire dans le cadre des restructurations.

⁴⁹ Rapport de l'Assemblée nationale n° 3805 sur le budget opérationnel de la défense dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

dépensé entre 2009 et 2011 un montant de 278 M€ de pécules et indemnités de départ pour les militaires, auquel s'ajoute un montant de 143 M€⁵⁰ d'indemnités de départ pour les personnels civils, montants qui ont contribué à la croissance des « dépenses hors socle ».

Une telle analyse tend à confirmer qu'une large part des économies engendrées ne sont pas utilisables à ce stade pour financer l'équipement des forces, puisqu'elles sont consommées par le titre 2. Elle souligne également l'insuffisance de l'exercice d'estimation des économies qui n'a pas pris en compte les dépenses de chômage. Celles-ci correspondent aux remboursements à l'Urssaf des indemnités de chômage pour les personnels contractuels ayant quitté le ministère de la défense sans retrouver d'emploi.

B - L'effort d'identification des économies de fonctionnement confirme l'aspect volatil du chiffrage

Les efforts réalisés dans le domaine du fonctionnement (titre 3 du budget) liés à la réduction d'emplois sont supposés engendrer une économie nette estimée à 1,7 Md€ en cumul entre 2008 et 2015, dont un montant de 313 M€ avant fin 2011.

Le ministère de la défense a entrepris en 2011 de réconcilier cette estimation et les données d'exécution budgétaire pour les premières années de mise en œuvre de la réforme. Il en résulte, en projection, une économie nette affinée à 1,67 Md€, soit un écart de l'ordre de 40M€ par rapport au chiffrage précédent de 1,71 Md€. Ce montant représenterait une économie annuelle pérenne de 394 M€ dont 214 M€ au titre des moindres surfaces de locaux utilisés, 76 M€ au titre de la restauration, de l'habillement et des transports ferroviaires et 98 M€ au titre du carburant opérationnel⁵¹.

Pour autant, la direction des affaires financières du ministère de la défense précise : «*Ce chiffrage est susceptible d'évoluer, dans la mesure où il doit faire l'objet de consolidations et de compléments, mais dans des proportions qui devraient être inférieures à 10 %.* ». Une variation du chiffrage de l'ordre de 10 % a un impact de 167 M€. Quoique méritoires, ces travaux ne permettent donc pas d'éclairer de façon suffisamment précise la prise de décision.

⁵⁰ Source : direction des ressources humaines du ministère de la défense.

⁵¹ Source : direction des affaires financières du ministère de la défense.

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE39

C - Les recettes exceptionnelles immobilières devaient contribuer à financer les dépenses d'infrastructure

Les coûts liés aux investissements dans les infrastructures et aux compensations versées aux territoires touchés par les restructurations (titres 5 et 6 budgétaires) sont estimés à 1,7 Md€ en cumulé sur la période 2008-2015, dont 480 M€ avant fin 2011. Ce surcoût est supposé être compensé par les produits de cession attendus des ventes immobilières pour un montant de 1,3 Md€ sur la période dont 346 M€ avant fin 2011. Ces recettes exceptionnelles correspondent à la cession des biens immobiliers déjà prise en compte dans les ressources de la loi de programmation militaire. Cette approche, qui revient à les prendre en compte, dans l'estimation des économies attendues des réformes, présente le risque de les compter deux fois.

III - Une trajectoire presque respectée à fin 2011 grâce à des crédits complémentaires

A - A fin 2011, un écart de 1,89 Md€ est constaté par rapport à la trajectoire de la loi de programmation

Exécution budgétaire 2009-2011 de la loi de programmation militaire

Crédits de paiement	(en milliards d'euros courants)	2009	2010	2011	TOTAL 2009-2011
Ressources de la loi de programmation militaire (1)	Crédits budgétaires	29,82	30,35	30,94	91,11
	Recettes exceptionnelles	1,64	1,26	0,57	3,47
	Plan de relance de l'économie	0,99	0,77		1,76
	Total des ressources prévues	32,45	32,38	31,51	96,34
Exécution budgétaire sur le même périmètre (2)	Crédits budgétaires	31,43	30,27	30,01	91,71
	Recettes exceptionnelles	0,56	0,2	0,22	0,98
	Plan de relance de l'économie	0,99	0,77	0	1,76
	Total des dépenses exécutées	32,98	31,24	30,23	94,45
Ecarts (2)-(1)	Crédits budgétaires	1,61	-0,08	-0,93	0,6
	Recettes exceptionnelles	-1,08	-1,06	-0,35	-2,49
	Plan de relance de l'économie	0	0	0	0
	Total des écarts	0,53	-1,14	-1,28	-1,89
Ecart en pourcentage					-2 %

(1) Chiffres de l'article 3 de la loi de programmation militaire mis en euros courant avec les taux d'inflation réels soit 0,1 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,1 % en 2011.

Source : secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense

La comparaison des données d'exécution budgétaire, c'est-à-dire des dépenses réellement effectuées, avec les ressources financières prévues par la loi de programmation militaire, présentée dans le tableau ci-dessus, permet de conclure que la trajectoire a presque été respectée sur la période allant de 2009 à 2011. Alors que la loi de programmation militaire prévoit une ressource sur trois ans de 96,3 Md€, la dépense réellement effectuée en exécution est de 94,4 M€. L'écart de 1,9 Md€ existant entre les deux chiffres sur la période allant de 2009 à 2011 devrait être partiellement compensé par l'utilisation en 2012 des recettes exceptionnelles reçues tardivement en 2011 et reportées sur 2012 pour un montant de 0,9 Md€. Toutefois, cet écart par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire, auquel s'ajoute le défaut de maîtrise de la masse salariale évoqué plus haut, a été supporté par les dépenses ayant le lien le plus direct avec les capacités opérationnelles des forces : les dépenses de personnel ont été abondées au détriment des dépenses d'équipement du programme 146⁵², des dépenses de maintien en condition opérationnelle des matériels et des dépenses d'entraînement.

B - Des ressources initialement non prévues ont évité un éloignement de la trajectoire

Les principales variations de ressources en gestion 2009-2011

Ressources inférieures aux prévisions	2009	2010	2011	Total 2009-2011
Retards sur les recettes exceptionnelles	1,08	1,06	0,35	2,49
Crédits en loi de finances initiale (LFI) inférieur à la loi de programmation militaire (LPM), principalement en raison des arbitrages du triennal 2011-2013		0,23	0,79	1,02
Annulations de crédits LFR 2011			0,27	0,27
Mesures d'économies fin 2011			0,10	0,10
Sous-total A	1,08	1,29	1,51	3,88
Ressources supérieures aux prévisions	2009	2010	2011	Total 2009-2011
Crédits en LFI supérieurs à la LPM en raison d'une inflation moins forte que prévue	0,55			0,55
Crédits complémentaires des lois de finances rectificatives (LFR)	0,06	0,07	0,16	0,29
Reports de crédits	0,9	0,18	0,11	1,19
Autres	0,1	-0,1	-0,04	-0,04
Sous-total B	1,61	0,15	0,23	1,99
Insuffisance nette de ressources A-B	-0,53	1,14	1,28	1,89

Données crédits de paiement en milliards d'euros courants

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la défense

⁵² Programme 146 "Equipement des forces".

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁴¹

La mission budgétaire « Défense » a bénéficié entre 2009 et 2011 de ressources complémentaires qui lui ont permis de limiter les impacts des aléas de gestion comme le résume le tableau ci-dessus.

1 - L'inflation⁵³ moins forte que prévue en 2009 a permis de prendre une avance de 545 M€ sur les crédits prévus

En 2009, la loi de finances initiale avait été construite avec un taux d'inflation prévisionnel de 2 %. Le montant en euro 2008 pour l'annuité 2009 des travaux préparatoires de la future loi de programmation militaire votée à l'été 2009 a donc été calculé en appliquant une inflation de 2 % au montant en euros 2008 lors de la préparation fin 2008 de la loi de finances initiale pour 2009. Or, en exécution, l'inflation réelle de 2009 s'est élevée à 0,1 %. Ce mécanisme a conduit à une ressource de crédits budgétaires supérieure de 545 M€ à l'annuité de la loi de programmation militaire en euros courants en 2009.

2 - 289 M€ de crédits ont été obtenus en lois de finances rectificatives pour combler les déficits de titre 2 depuis 2009

L'exécution budgétaire de la mission « Défense » s'est régulièrement traduite par des dépenses de titre 2 supérieures aux prévisions des lois de finances initiales. En plus des surcoûts des opérations extérieures, ce besoin de financement s'est élevé à 125 M€ en 2009, 241 M€ en 2010 et 201M€⁵⁴ en 2011. Il a été comblé partiellement par des ressources supplémentaires apportées par les décrets d'avance validés par les lois de finances rectificatives pour un montant de 59 M€ en 2009, 72 M€ en 2010 et de 158 M€ en 2011. Cette forme de ressources ne saurait être considérée cependant comme pérenne : il n'est en effet guère satisfaisant de devoir solliciter des crédits complémentaires du Parlement en fin d'exercice pour faire face à des dépenses obligatoires mal anticipées.

3 - Tandis que le ministère a été autorisé à utiliser 1 194 M€ de reports de crédits entre 2009 et 2011

Le ministère de la défense a également obtenu l'autorisation de consommer des volumes importants de reports de crédits de paiement

⁵³ La loi de programmation militaire n'effectue pas d'hypothèse en matière d'inflation et présente les chiffres en euros 2008. L'article 3.2 prévoit l'actualisation de ces chiffres chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

⁵⁴ Source : direction des affaires financières du ministère de la défense.

pour des montants de 900 M€ en 2009, 184 M€ en 2010 et de 110 M€⁵⁵ en 2011. Cette ressource est cependant en voie d'épuisement à l'exception des reports liés aux recettes exceptionnelles de 2011 arrivées en fin d'année dont 846 M€ n'ont pu être consommés.

C - Les effets des réductions de crédits ont pu ainsi être jusque-là limités

1 - Les arbitrages de la programmation budgétaire 2011-2013 ont retiré 780 M€ de crédits de paiement à la mission Défense en 2011

Les arbitrages rendus au moment de l'élaboration de la loi de planification des finances publiques pour la période allant de 2011 à 2013 prévoient un volume de crédits budgétaires de 91,70 Md€⁵⁶ sur trois ans dont 30,16 Md€ pour l'année 2011. Cela représente un écart de 3,91 Md€ par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire dont un montant de 780 M€ pour l'année 2011. Ceci constitue la principale explication du vote de crédits budgétaires dans la loi de finances pour 2011 inférieurs de 0,79 Md€ à l'annuité prévue par la loi de programmation militaire.

2 - L'année 2011 a été caractérisée par des annulations complémentaires de crédits de paiement de 267 M€

L'exercice de la garantie de l'Etat au profit de DCN international dans le cadre du dénouement du litige relatif aux frégates livrées à Taiwan a conduit la loi de finances rectificative de septembre 2011 à mobiliser 460 M€ dont 211 M€ ont été financés par annulation de crédits de paiement de la mission budgétaire "Défense".

Par ailleurs, la nécessité de dégager des marges de manœuvre financières complémentaires dans le contexte de la crise des finances publiques a conduit la loi de finances rectificative de juillet 2011 à annuler 56 M€ de crédits de paiement sur la mission "Défense". Les lois de finances rectificatives de l'été 2011 ont donc annulé au total 0,27 Md€ de crédits de paiement sur cette mission "Défense".

⁵⁵ Source : direction des affaires financières du ministère de la défense.

⁵⁶ Présentation du budget 2011 sur le site Internet du ministère de la défense.

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁴³

3 - Les mesures d'économie décidées fin 2011 ont enfin conduit au report de 97 M€ de crédits de paiement sur 2012

L'arbitrage interministériel de décembre 2011 a conduit à geler 97 M€ de crédits de paiement, qui ont été reportés sur 2012, ce qui a engendré un nouvel écart de 0,1 Md€ par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire.

IV - Un écart avec la trajectoire de la programmation militaire qui s'accroît après 2012

A - Les arbitrages de la programmation 2011-2013 et du budget 2012 créent un écart de 4,1 Md€ fin 2013

Les arbitrages rendus à l'été 2010 lors de l'adoption de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période allant de 2011 à 2013 et destinés à réduire le déficit ont limité les crédits de paiement de la mission « Défense » à 91,70 Md€⁷ sur trois ans, ce qui représente un écart de 3,91 Md€ par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire.

Par ailleurs, lors du vote de la loi de finances pour 2012, une réduction complémentaire de crédits de paiement a été effectuée pour un montant de 280 M€⁸. Les effets de ces décisions se cumulent à ceux de l'exécution budgétaire des années 2009 à 2011 qui s'était terminée par un écart de 1,89 Md€ par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire.

Ces arbitrages budgétaires, liée à la situation générale des finances publiques, indépendamment de toute analyse portant sur les besoins capacitaire des armées, conduisent à faire passer l'écart par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire d'un montant cumulé de 1,89 Md€ à la fin de 2011 à un montant cumulé d'au moins 4,10 Md€ à la fin de 2013.

⁵⁷ Présentation mise en ligne sur le site Internet du ministère de la défense.

⁵⁸ Ecart entre la loi de finances pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2012.

Evolution de la trajectoire sur la période allant de 2011 à 2013

Crédits de paiement (en milliards d'euros courants)	2009 et 2010	2011	2012	2013	TOTAL 2009-2013
Ressources de la loi de programmation militaire	Crédits budgétaires	60,17	30,94	32,14	33,08
	Recettes exceptionnelles	2,9	0,57	0,22	0,11
	Plan de relance de l'économie	1,76			1,76
	Total des ressources prévues	64,83	31,51	32,36	33,19
Ressources révisées à la baisse par le triennal 2011-2013	Crédits budgétaires	61,7	30,16	30,52	31,02
	Recettes exceptionnelles	0,76	1,02	1,17	1,07
	Plan de relance de l'économie	1,76			1,76
	Total des ressources prévues	64,22	31,18	31,69	32,09
Exécution budgétaire (loi de finances initiale pour 2012, triennal pour 2013)	Crédits budgétaires	61,7	30,01	30,03	31,02
	Recettes exceptionnelles	0,76	0,22	1,22	1,07
	Plan de relance de l'économie	1,76	0	0	1,76
	Total des dépenses exécutées	64,22	30,23	31,25	32,09
Ecarts	Crédits budgétaires	1,53	-0,93	-2,11	-2,06
	Recettes exceptionnelles	-2,14	-0,35	1	0,96
	Plan de relance de l'économie	0	0	0	0
	Total des écarts	-0,61	-1,28	-1,12	-1,10

Source : secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense

B - La perception aléatoire de 2,28 Md€ de recettes exceptionnelles risque d'aggraver cet écart

Afin de limiter les impacts des révisions budgétaires, la loi de programmation budgétaire pour les années 2011 à 2013 et la loi de finances pour 2012 ont acté le décalage dans le temps de la perception des recettes exceptionnelles et leur réévaluation à la hausse de 230 M€ par rapport aux prévisions de la loi de programmation militaire. Ainsi, un montant de 2,28 Md€⁵⁹ de recettes exceptionnelles est supposé atténuer les impacts sur la trajectoire de la loi de programmation militaire pour les années 2012 et 2013.

Cette hypothèse reste hasardeuse dans la mesure où des incertitudes importantes demeurent sur le montant et le calendrier de ces recettes, notamment les recettes immobilières dont la majeure partie,

⁵⁹ Dont 1,21 Md€ en 2012 provenant principalement des recettes de cessions de bandes de fréquence restant à effectuer et de la cession de l'usufruit des satellites Syracuse et 1,07 Md€ en 2013 provenant principalement de la cession de biens immobiliers du ministère à Paris.

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁴⁵

attendue en 2013, dépend des cessions des emprises parisiennes du ministère de la défense. Par ailleurs, comme indiqué plus haut, une incertitude demeure quant à la possibilité qui sera donnée au ministère de la défense d'utiliser en 2013 le solde de recettes lié à la cession des fréquences.

La non réalisation des hypothèses en matière de recettes exceptionnelles porterait l'écart par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire à 6,38 Md€ à la fin de 2013.

C - Le budget triennal ne prévoit pas d'augmentation en volume des crédits de la défense pour 2013

La loi de programmation militaire prévoyait une stabilisation en volume des crédits budgétaires jusqu'à fin 2011, puis une croissance annuelle de 1 % en volume entre 2012 et 2013. Les arbitrages de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période allant de 2011 à 2013 et ceux rendus au moment du vote de la loi de finances pour 2012 montrent que cette trajectoire n'a pu être respectée ni en 2012, le budget 2012 présentant une décroissance en volume de 0,5 % par rapport à 2011, ni en 2013, la programmation budgétaire prévoyant à ce stade la règle du « zéro volume ».

Les premiers éléments connus de l'exécution 2012 ne laissent guère présager un rétablissement de la trajectoire. Dès février 2012, des mesures visant à annuler 321 M€ de crédits de paiement de la mission « Défense » ont été prises par la loi de finances rectificative. Par ailleurs, l'arbitrage du Premier ministre rendu en 2011, consistant à maintenir à la défense l'intégralité des recettes exceptionnelles liées à la cession des bandes de fréquence a été assortie d'une mise à contribution plus forte de ce ministère pour les économies budgétaires qui devront être réalisées en 2012⁶⁰.

Compte tenu de l'aggravation de la crise des dettes souveraines depuis le milieu de l'année 2011, des engagements de rétablissement des finances publiques pris par la France et des arbitrages effectués dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, il ne saurait être considéré comme probable que le budget 2013 permettra de renouer avec la croissance en volume prévue par la loi de programmation militaire. Il convient dès lors d'acter son caractère non soutenable budgétairement et d'en tirer les conséquences en préservant au maximum la cohérence physico-financière du format des armées.

⁶⁰ Rapport de l'Assemblée nationale n° 3805 sur le budget opérationnel de la défense dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

CONCLUSION et RECOMMANDATIONS

La construction budgétaire de la loi de programmation militaire a pris en compte des hypothèses manquant de réalisme dont la réalisation ne dépendait pas toujours du ministère de la défense :

- alors que les recettes exceptionnelles liées aux cessions de bandes de fréquence et de biens immobiliers devaient apporter 3,47 Md€ de ressources entre 2009 et 2011, seul un montant de 0,98 Md€ a pu être utilisé au profit de la défense sur la période. Les cessions de bandes de fréquence ont été réalisées fin 2011 et début 2012 pour un montant total de 2,35 Md€ très supérieur à la prévision de 1,45 Md€. A ce stade, le ministère de la défense a été autorisé à consommer 89 M€ en 2011 et 1 100 M€ en 2012 et des incertitudes demeurent quant à la possibilité d'utiliser le solde en 2013 ;

- l'absence d'exportation de l'avion Rafale à ce jour conduit à commander 16 avions de plus que prévu entre 2009 et 2014 pour un montant dépassant le milliard d'euros ;

- bien que progressant en conformité avec la loi de programmation, la budgétisation du surcoût des opérations extérieures demeure insuffisante de l'ordre de 250 M€ pour couvrir le coût des opérations prévisibles. Quand une opération non prévisible se produit, comme l'intervention en Libye de 2011, l'insuffisance de budgétisation dépasse les 600 M€ ;

- les économies attendues des réformes du ministère qui prévoient la suppression de 54 000 emplois entre 2008 et 2014 devaient contribuer aux dépenses de personnel et à l'équipement des forces. Bien que 22 801 emplois aient été supprimés sur la période allant de 2009 à 2011, les dépenses de titre 2 ont poursuivi leur progression ne permettant pas une réaffectation des économies au bénéfice des équipements ;

- bien que connues au moment du vote de la loi de programmation, les décisions de rejoindre le commandement intégré de l'OTAN et d'ouvrir la base d'Abu Dhabi n'ont pas été prévues dans la construction budgétaire ;

- enfin, l'hypothèse de croissance de 1 % en volume du budget de la défense pour 2012 n'a pu être tenue. La loi de finances pour 2012 prévoit un budget au format de la loi de programmation militaire de 30,35 Md€, soit un montant inférieur à l'annuité de la loi de programmation militaire qui était de 32,14 Md€ ;

Par ailleurs, le ministère de la défense ne parvient pas à suivre avec suffisamment de précision les économies réalisées grâce aux réformes, dont la dernière estimation table sur une économie nette cumulée de 6,7 Md€ entre 2008 et 2015 par rapport à la situation avant réforme (dont des

LE BILAN BUDGETAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁴⁷

économies de 5,4 Md€ sur le titre 2 et de 1,7 Md€ sur le titre 3, ainsi qu'un surcoût de 0,4 Md€ sur les titres 5 et 6) :

- l'estimation de l'économie de masse salariale est approximative et repose sur les coûts des entrants de chaque catégorie de personnel concernée. Elle est difficilement réconciliable avec les données d'exécution des années 2009 à 2011, qui montrent une progression des dépenses de titre 2, sauf à considérer que le dynamisme de ces dépenses est tel que l'intégralité des économies a été consommée par la progression de la masse salariale, sous les effets conjugués du repyramide des effectifs du ministère, de la revalorisation de la condition des personnels et d'autres facteurs. Le ministère indique que la croissance de la masse salariale depuis 2007 s'explique à hauteur de 860 M€ par les dépenses de pensions et que la masse salariale de 2011 aurait été de 500 M€ supérieure sans la réduction d'effectifs effectuée ;

- un effort a été entrepris en 2011 pour réconcilier l'estimation des économies de fonctionnement avec les données d'exécution budgétaire, mais la marge d'erreur estimée par le ministère demeure de l'ordre de 10 % de l'économie totale dans ce domaine ;

- le surcoût sur les dépenses d'investissement et d'intervention fait apparaître des coûts importants pour l'adaptation des infrastructures et l'accompagnement des territoires pour un total de 1,7 Md€ dont la couverture est espérée des recettes exceptionnelles pour 1,3 Md€, recettes exceptionnelles qui sont déjà prises en compte, par ailleurs, dans les ressources de la loi de programmation militaire.

A fin 2011, les dépenses exécutées font ainsi apparaître un retard cumulé limité à 1,89 Md€ par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire :

- l'écart avec la trajectoire de la loi de programmation militaire a été limité par l'apport de ressources complémentaires apportées par les lois de finances rectificatives pour 0,29 Md€ et par les reports de crédit pour 1,19 Md€, ainsi que par une inflation moins forte que prévu en 2009 ;

- a contrario, le ministère de la défense a dû faire face à des aléas importants sur la période : le retard de perception des recettes exceptionnelles pour 2,49 Md€, l'arbitrage défavorable de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2013 avec un effet de 0,78 Md€ pour l'année 2011, l'annulation de crédits des lois de finances rectificatives de 2011 pour 0,27 Md€ et les mesures d'économies de fin 2011 conduisant à reporter 0,10 Md€ de crédits sur 2012.

Toutefois, les arbitrages rendus lors de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2013 et la loi de finances pour 2012 laissent craindre, dans le meilleur des cas, un écart de 4,1 Md€ courants par rapport à la trajectoire de la loi de programmation

militaire à fin 2013. Cet écart pourrait être porté à 6,38 Md€ courants, si les hypothèses prises en termes de recettes exceptionnelles n'étaient pas tenues

A plus long terme, le maintien d'une évolution du budget en "zéro volume" conduirait à un écart à l'horizon 2020 de l'ordre de 15 Md€₂₀₀₈ par rapport à la trajectoire du Livre blanc, tandis qu'un passage à la règle du "zéro valeur" induirait un écart cumulé de l'ordre de 30 Md€₂₀₀₈ à la même échéance.

La Cour recommande de :

3. Adopter des hypothèses réaliste et prudentes dans la construction budgétaire en évitant le recours à des ressources hypothétiques dont la réalisation ne dépend pas du seul ministère de la défense.

Chapitre III

Le bilan capacitaire de la loi de programmation militaire

I - Des priorités bouleversées

A - La priorité d'équipement des forces a permis la livraison de nombreux équipements depuis 2009

1 - Le renouvellement des équipements des armées a progressé de façon importante depuis 2009

La principale priorité de la loi de programmation militaire visait à l'équipement des forces armées en matériels modernes. L'équilibre général de la programmation financière prévoyait d'ailleurs que les économies engendrées par les réformes du ministère devaient bénéficier à l'équipement des forces⁶¹.

Pour l'armée de terre, cette priorité s'est traduite sur la période 2009-2011 par la livraison de 5 776 équipements du fantassin Félin⁶², de 18 hélicoptères de combat Tigre portant à 36 unités le parc en service fin 2011, de 304 véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) portant à

⁶¹ Ainsi qu'à la revalorisation de la condition des personnels.

⁶² Il s'agit à la fois de la tenue du fantassin avec les protections anti-balistiques, de l'armement individuel et des équipements en matière d'information et de communication.

345 unités le parc en service fin 2011 et d'un hélicoptère de manœuvre NH 90⁶³. Le plan de relance a également permis l'acquisition de véhicules fortement protégés Aravis⁶⁴, de petits véhicules protégés, de munitions, de groupes électrogènes et de leurres pour hélicoptères. Ces matériels ont pu être rapidement engagés sur des théâtres d'opérations où se déroulent des combats tactiques d'intensité élevée et ont donné, dans l'ensemble, satisfaction. Il convient, en particulier, de noter que les Tigre n'ont subi aucune perte sur la période, malgré leur fort engagement en Afghanistan - même si un appareil a été fortement endommagé - et en Libye.

Pour la marine nationale, la période 2009-2011 a été marquée par la livraison du quatrième sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération *Le Terrible*⁶⁵ équipé des nouveaux missiles M51 et a permis de commander les opérations d'adaptation d'un deuxième sous-marins au missile M51, les deux dernières commandes devant intervenir en 2012, ce qui complète le renouvellement de la flotte de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, opération qui n'a pas encore été réalisée par la Russie et par le Royaume-Uni. La période 2009-2011 a également vu la livraison de la deuxième frégate de défense aérienne Horizon et a permis de passer les commandes fermes complémentaires relatives à l'achat des 11 frégates multi-missions (FREMM) et de trois sous-marins nucléaires d'attaque⁶⁶ Barracuda sur les six prévus, tandis que le plan de relance a été l'occasion de commander un troisième bâtiment de projection et de commandement⁶⁷ (BPC) dont la livraison est prévue en 2012. Ce sont ainsi un grand nombre de bâtiments de premier rang de la marine nationale dont le renouvellement aura été assuré. Enfin, la marine nationale a reçu sept avions de combat Rafale entre 2009 et 2011 portant à 33 appareils le nombre de Rafale livrés dans l'aéronavale à fin 2011, six hélicoptères de manœuvre NH90 et 62 missiles antiaériens Aster⁶⁸, tandis que le plan de relance a permis de disposer d'un financement pour les avions de patrouille maritime et les engins de débarquement amphibie. Les matériels récents engagés dans les opérations (groupe aéronaval dans l'océan indien et en Libye, bâtiments de projection et de commandement en Libye) ont également donné satisfaction, tandis que la campagne

⁶³ Source : direction générale de l'armement du ministère de la défense.

⁶⁴ Ces véhicules servent notamment à ouvrir la voie aux convois dans les zones susceptibles d'être piégées par des explosifs improvisés.

⁶⁵ Au nombre de quatre, les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins assurent la mission de dissuasion nucléaire de la composante maritime.

⁶⁶ Les sous-marins nucléaires d'attaque ont une propulsion nucléaire et un armement conventionnel. Les six exemplaires en service de la classe Rubis doivent être remplacés par les sous-marins Barracuda.

⁶⁷ Données chiffrées communiquées par la Direction générale de l'armement.

⁶⁸ Idem supra.

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁵¹

d'essai du missile M51 a été un succès. Il convient toutefois de noter que trois avions Rafale ont été perdus par l'aéronavale, deux lors d'essais en vol et un troisième lors d'une opération en Afghanistan.

Pour l'armée de l'air, la période 2009-2011 a vu la modernisation de la composante nucléaire avec l'entrée en service du missile ASMPA, la livraison de 29 avions de combat Rafale portant à 68 le nombre d'appareils livrés fin 2011, tandis que le plan de relance a notamment permis le financement de cinq hélicoptères de manœuvre Caracal, de la mise au standard F3 du centre de simulation du Rafale⁶⁹. Même si un avion Rafale a été perdu à l'entraînement, l'engagement de ces avions sur le théâtre afghan et sur le théâtre libyen, où il a été le premier parmi les avions alliés à intervenir, a donné satisfaction, aucun appareil n'ayant été perdu en opération et les avions ayant accompli leur mission.

2 - Mais les volumes de matériels attendus avant 2014 ont dû être modifiés

Modification des volumes de livraison à horizon 2014

Matériels	Volume 2014 de la loi de programmation militaire	Volume 2014 révisé	Ecart
Equipement du fantassin FELIN	20 495	17 884	-2 611
Blindés VBCI	555	564	+9
Canon CAESAR	69	67	-2
Véhicule logistique PPT	200	287	+87
Hélicoptère de manœuvre NH90	37	36	-1
Hélicoptère de combat Tigre ⁷⁰	33	36	+3
Avion de combat Rafale	52	69	+17
Avion de transport A400 M ⁷¹	18	8	-10

Source : rapport spécial du Sénat sur la mission "Défense" dans le cadre du débat sur la loi de finances pour 2012

⁶⁹ Source : direction générale de l'armement.

⁷⁰ Seuls les programmes Tigre et A400M ont connu des retards significatifs pour des raisons industrielles. Les autres décalages résultent des difficultés budgétaires ou des choix du ministère de la défense.

⁷¹ Source : direction générale de l'armement.

L'écart constaté de 1,89Md€ entre la trajectoire de la trajectoire de la loi de programmation militaire et l'exécution budgétaire à la fin de l'année 2011 n'a pas permis de respecter totalement le plan d'investissement programmé. Ceci a conduit à modifier les cibles de livraisons à horizon 2014 par rapport aux prévisions de la loi de programmation militaire et montre que les dépenses d'équipement ont pu, comme par le passé, constituer une des variables d'ajustement des difficultés budgétaires du ministère.

Sur le plan commercial, les retards de prise de commande à l'exportation de l'avion Rafale ont conduit à augmenter les cadences de livraisons à l'armée de l'air. Par ailleurs, le plan de relance de l'économie a permis de maintenir la cadence antérieure de livraison des blindés VBCI, tandis que les difficiles négociations avec l'industrie ont conduit à ne pas réduire la cadence de livraison des Tigre initialement envisagé.

Sur le plan des programmes d'armement, l'avion de transport A400M a pris du retard, ce qui a nécessité la mise en place de mesures palliatives comme l'acquisition de 8 Casa 235 et le prolongement de la durée de vie des C160 Transall.

B - Certaines priorités du Livre blanc n'ont cependant pas été respectées

1 - La capacité de mobilité stratégique et tactique de l'armée de l'air n'a pas pu être renforcée comme prévu

Les objectifs fixés par le Livre blanc pour l'équipement de l'armée de l'air portaient sur les capacités de mobilité stratégique et tactique avec une élévation de 7 000 à 8 000 km, sur la capacité d'appui des forces terrestres et la capacité de frappe dans la profondeur. Le premier de ces objectifs n'a pu être respecté, dans la mesure où le programme d'avion de transport tactique a pris du retard avec la première livraison de l'A400M qui est désormais envisagée en 2013⁷², alors qu'elle était prévue en 2007 lors du lancement du programme. Ce programme avait par ailleurs pris un retard très important dès sa phase de préconception, le besoin de production d'un avion de transport du futur ayant été identifié par les états-majors dès le début des années 1990 pour trouver un successeur aux C160 Transall. Les conséquences sont des dépenses supplémentaires engagées depuis les années 1990 pour rénover les C160 Transall afin d'augmenter leur durée de vie et pour acquérir "sur étagère" des Casa

⁷² Source : direction générale de l'armement.

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁵³

235. De plus, le retard pris sur le programme A400M a entraîné une augmentation des coûts de ce programme.

Par ailleurs, le manque de ressources budgétaires résultant des arbitrages de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2013 et de la consommation de 350 M€ pour acquérir plus rapidement que prévu des avions Rafale a conduit à reporter le lancement du programme d'avions de transport stratégique et de ravitaillement MRTT⁷³. Ce manque de ressources est en partie dû aux arbitrages rendus nécessaires par la situation générale des finances publiques. Les avions ravitaillateurs (11 C135 et 3 KC135) qui sont actuellement en service datent du début des années 1960 et constituent les matériels lourds les plus anciens en service dans les armées françaises. Cette faiblesse n'a pas eu de conséquence lors de l'opération menée en Libye en 2011, dans la mesure où le théâtre d'opération était à proximité des bases alliées d'où partaient les missions et où les ravitaillateurs de l'OTAN ont pu fournir leur concours.

Le transport stratégique vise à assurer le transport à longue distance en emmenant des hommes et du matériel sur un aéroport à proximité du théâtre : il s'agit actuellement de quelques avions de type A310 et A340, l'essentiel des besoins étant honorés par l'affrètement d'appareils de type Galaxy ou Antonov. Le transport tactique prend ensuite le relais en acheminant les moyens au plus près du terrain: ces avions ont une capacité d'autoprotection, d'atterrissement en terrain sommaire et sont utilisés pour les opérations aéroportées (il s'agit actuellement des C160 Transall, des C130 Hercules vieillissants et des Casa 235 en attendant l'arrivée des A400M). Les efforts mis en œuvre pour prolonger la durée de vie des avions de transport tactiques et de les économiser en mutualisant les capacités de transport au niveau européen pour les missions courantes et en utilisant au maximum la flotte de Casa 235, aux moindres capacités d'emport, trouvent leurs limites. Il est à craindre que cette lacune capacitaire, tant dans le domaine du transport stratégique et tactique, ne se fasse sentir pour les opérations logistiques de retrait des forces combattantes d'Afghanistan et ne se traduise par des coûts importants liés à la nécessité de recourir de façon importante à l'affrètement.

⁷³ Ces ravitaillateurs en vol doivent assurer l'autonomie stratégique des avions de combat assurant la mission de dissuasion nucléaire de la composante aérienne. Ils sont aussi utilisés pour le ravitaillement en vol dans le cadre des opérations conventionnelles.

2 - La loi de programmation militaire n'a pas donné à la marine les moyens de déployer en permanence un groupe aéronaval

Le contrat opérationnel de la marine prévoit la possibilité de déployer simultanément un groupe aéronaval et deux groupes d'actions navales. Compte tenu des contraintes inhérentes aux arrêts techniques, le porte-avions n'est en moyenne disponible que 65 % du temps. Bien que le contrat opérationnel ne puisse donc être tenu en permanence avec un seul porte-avions, la loi de programmation militaire n'a pas prévu le financement d'un deuxième porte-avions. Les études engagées sur le programme PA2 (deuxième porte-avions) pour un montant de 2,5 M€ en 2009⁷⁴ ont été arrêtées et les discussions sur un éventuel partage d'un groupe aéronaval avec les britanniques n'ont, à ce jour, pas abouti.

Cette lacune capacitaire implique qu'après des missions majeures comme celles conduites en 2010 et en 2011 dans l'Océan indien puis en Méditerranée pour l'intervention en Libye, un temps est nécessaire pour redonner la totalité de son potentiel au groupe aéronaval qui aurait des difficultés pour enchaîner une autre intervention importante. Un choix doit donc être effectué entre accepter une réduction temporaire de capacités ou mettre les moyens nécessaires à disposition en cohérence avec le contrat opérationnel. Il convient par ailleurs de noter que la disponibilité du groupe aéronaval peut également être contrainte par le nombre limité de frégates, le format à 18 ne devant être atteint qu'à la fin de la décennie 2010 avec les livraisons des frégates FREMM et par la faible disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque de la classe Rubis, dont le remplacement par les Barracuda ne doit être achevé qu'à la fin de la décennie 2020.

3 - La modernisation des capacités de frappe dans la profondeur de l'armée de terre et le programme Scorpion ont été reportés

Les priorités fixées par le Livre blanc pour l'équipement de l'armée de terre portaient sur la protection des forces, la numérisation de l'espace opérationnel, le rétablissement de la capacité aéromobile et l'acquisition d'une capacité de frappe dans la profondeur. Sur ce dernier point, le programme de lance-roquettes unitaires (LRU) permettant de donner une allonge de 70 km aux groupements tactiques interarmes et le programme de canons Caesar ont subi des décalages qui retardent l'obtention de la capacité de frappe dans la profondeur. Outre les aléas liés aux arbitrages budgétaires de 2010, ces retards résultent également

⁷⁴ Source : rapport annuel de performances de la mission « Défense ».

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁵⁵

pour le lance-roquettes unitaires des difficultés de la coopération tri-nationale⁷⁵.

Par ailleurs, la priorité donnée au théâtre afghan, principale opération extérieure de la période, a conduit légitimement à mettre l'accent sur la protection des forces avec, notamment, l'acquisition des véhicules fortement protégés Aravis dans le cadre du plan de relance et le renforcement de l'appui feu avec les hélicoptères Tigre. Il n'est toutefois pas certain que l'opération de contre-insurrection conduite en Afghanistan soit l'archétype des opérations extérieures futures. Dès lors, rien ne permet à ce stade d'invalider l'analyse conduite par le Livre blanc sur la nécessité de disposer d'une capacité de frappe dans la profondeur pour des interventions d'une autre nature.

La capacité d'aéromobilité doit être renforcée à partir de 2013 avec l'arrivée progressive des hélicoptères de manœuvre NH90 et la rénovation des hélicoptères Cougar. Toutefois, le renforcement de cette capacité, notamment pour les unités parachutistes, suppose le renforcement de l'aviation de transport tactique de l'armée de l'air qui dépend de l'arrivée des A400M.

Enfin, le programme Scorpion qui a été reporté est considéré aujourd'hui comme la priorité principale pour l'équipement de l'armée de terre au cours des années à venir. Ce programme, visant à mettre en cohérence les équipements fournis, inclut en particulier le véhicule blindé VBRM et l'engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC) afin de remplacer les véhicules de l'avant blindés (VAB) et les blindés AMX10 RC vieillissants qui constituent l'ossature de l'équipement actuel des régiments⁷⁶. Un nouveau retard du programme Scorpion est susceptible d'engendrer une augmentation des coûts de maintenance en raison du vieillissement des matériels en service et de la persistance d'un parc hétérogène.

4 - La priorité du Livre blanc sur la fonction “connaissance anticipation” n'a pas été totalement mise en œuvre

La fonction “connaissance anticipation” est essentielle à l'indépendance stratégique de la France en matière d'analyse et de décision face à une crise donnée. Elle a donc à ce titre été inscrite dans les

⁷⁵ Les coopérations avec les pays alliés (en l'occurrence le Royaume-Uni et l'Allemagne) dans le domaine des armements prennent du temps en raison des négociations visant à rapprocher les cahiers des charges de chaque participant.

⁷⁶ Les régiments actuels sont motorisés, ce qui implique des déplacements en opérations dans des véhicules blindés protégés qui peuvent, en cas d'engagement, jouer un rôle d'appui feu.

priorités du Livre blanc qui en fait la cinquième fonction de la défense au côté de la dissuasion, de la protection, de la prévention et de l'intervention.

Le bilan, à la fin de 2011, montre une évolution des effectifs conforme à la prévision, 689 emplois devant être créés dans ce domaine sur la période 2008-2015. En revanche, un retard est observé dans le domaine des équipements et le doublement de l'effort financier en faveur du spatial n'a pas eu lieu. Pour l'observation spatiale, le satellite Hélios 2B a été livré en 2009, complétant la livraison du satellite Hélios 2A en 2004. Dans le domaine des transmissions, un troisième dispositif spatial Syracuse 3 a été commandé, complétant les deux commandes passées avant 2009. Enfin, dans le domaine de la numérisation de l'espace de bataille, 98 dispositifs SIC 21 sur 99 ont été livrés, ainsi que 335 stations Syracuse III sur 368 et 675 dispositifs Melchior sur les 1 000 prévus⁷⁷. Le plan de relance contribue au financement du dispositif Syracuse et de géographie numérique.

Par ailleurs, les arbitrages budgétaires rendus en 2010 lors de la construction de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période allant de 2011 à 2013 ont conduit à décaler le programme CERES de satellite d'écoute qui est une maille importante du dispositif spatial prévu par le Livre blanc. De manière générale, les fonctions liées à l'écoute et à l'alerte spatiale ont pris du retard.

5 - La réorganisation du dispositif pré-positionné en Afrique n'est pas achevée

Le Livre blanc prévoyait la réorientation des moyens au profit d'un arc de crise allant du Sahel à l'Asie centrale, ce qui s'est traduit notamment par l'ouverture de la base d'Abu Dhabi. Dans le même temps, les implantations en Afrique devaient être réduites à deux sites, un à l'ouest et l'autre à l'est. Cette évolution n'a pas été totalement mise en œuvre à fin 2011, ce qui se traduit par des surcoûts, même si la renégociation des accords de défense a permis une réduction d'effectifs sur le site de Dakar.

Ainsi la France maintient trois implantations permanentes auxquelles s'ajoutent les effectifs des opérations extérieures menées sur ce continent soit un total d'environ 5 000 militaires, volume qui pourrait

⁷⁷ Données chiffrées communiquées par la direction générale de l'armement. Les programmes Syracuse (réseau de satellites), Melchior et SIC 21 portent sur les systèmes de communication destinés à permettre la communication et le partage d'information sécurisé entre les acteurs du champ de bataille et les états-majors.

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁵⁷

sans doute être réduit si les orientations du Livre blanc étaient totalement mises en œuvre.

Dispositif militaire français en Afrique à la fin de 2011

Implantation	Effectifs
Djibouti	2 000
Gabon	1 000
Sénégal	450
Total pré-positionné	3 450
Epervier Tchad	950
Licorne Côte Ivoire	450
Boali Centre Afrique	200
Total opérations extérieures	1 600

Source : site Internet du ministère de la défense

6 - Des contraintes liées au développement économique et territorial pèsent toujours sur les choix effectués

Le plan de relance de l'économie décidé fin 2008 visait à soutenir l'activité économique et l'emploi sur le territoire. Dès lors, les 28 opérations d'investissement sélectionnées, dont les deux principales concernaient l'acquisition d'un bâtiment de projection et de commandement (BPC) pour un montant de 439 M€ et de cinq hélicoptères Caracal pour 228 M€⁷⁸, visaient plus à soutenir l'emploi, qu'à satisfaire les besoins spécifiques de la défense. Ainsi, si le plan de relance a permis d'acquérir trois drones SDTI à Sagem défense pour les besoins de l'opération en Afghanistan, il n'a pas permis d'effectuer des achats de produits fabriqués à l'étranger et disponibles sans délai⁷⁹, alors que la France avait pris un retard important dans le domaine des drones.

Par ailleurs, les crédits destinés aux investissements d'avenir liés au "grand d'emprunt" n'ont pas bénéficié au secteur de la défense et aucune des propositions formulées par la direction générale de l'armement dans ce cadre n'a été retenue. Ces projets concernaient la radio du futur avec, notamment, le domaine de la radio cognitive, les

⁷⁸ Source : direction générale de l'armement.

⁷⁹ Achats dits "sur étagère".

technologies de l'information avec notamment la télésanté et la surveillance en réseau, la robotique dans tous les milieux, les hélicoptères, les matériaux et le développement durable, autant de domaines qui auraient pu avoir des applications, tant dans le domaine militaire que civil.

Enfin, la refonte de la carte militaire a été limitée. Il semble que certains choix ont été réalisés en prenant en compte des critères liés à l'aménagement du territoire, conduisant au maintien de certaines implantations ne présentant pas un intérêt décisif, du seul point de vue de la défense nationale. Cette volonté de prendre en compte l'impact territorial des réformes a également conduit à céder certains biens immobiliers à l'euro symbolique et à mobiliser 221 M€⁸⁰ de ressources sur le fonds de restructuration de la défense à engager entre 2009 et 2014.

Le goût marqué pour les structures intermédiaires a conduit le ministère à décider début 2012 de pérenniser dans un format certes réduit les états-majors de soutien de la défense, malgré les recommandations de la Cour.

L'ensemble de ces choix, conduit le ministère à connaître des difficultés pour identifier les 4 000 derniers postes à supprimer et diminue l'impact des économies réalisées.

II - Des opérations extérieures nouvelles menées avec succès, mais des capacités en retrait sur les objectifs

A - Des succès importants ont été remportés en Côte d'Ivoire et en Libye malgré un faible préavis

L'année 2011 a été marquée par un engagement opérationnel très important qui a permis de mesurer en situation réelle les capacités des armées. Contrairement aux interventions britanniques qui, au cours de la décennie 2000, se sont concentrées sur deux théâtres principaux en Irak et en Afghanistan avec des effectifs importants, les opérations extérieures françaises concernent de nombreux théâtres avec des effectifs réduits, ce qui crée des contraintes logistiques. Depuis 2008, 12 000 hommes ont été déployés en moyenne sur six à neuf théâtres principaux, tandis que les armées assuraient par ailleurs des missions importantes sur le territoire

⁸⁰ Source : secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁵⁹

national, notamment dans le domaine de la protection du territoire (dispositif Vigipirate, sécurité et sûreté aérienne, action de l'Etat en mer).

En 2011, tout en maintenant les engagements liés aux autres opérations extérieures notamment en Afghanistan dans le cadre de l'OTAN avec 4 000 hommes, mais aussi au Liban dans le cadre de l'ONU, au Tchad, et au Kosovo et en participant activement à la lutte contre la piraterie maritime dans l'Océan indien, les armées françaises sont parvenues à intervenir de façon décisive en Côte d'Ivoire et en Libye avec un très faible préavis.

L'opération en Côte d'Ivoire a permis de confirmer la capacité de montée en puissance rapide d'un dispositif situé à plusieurs milliers de kilomètres de la métropole à partir des forces pré-positionnées, des renforts ayant pu être envoyés à partir du Gabon dans la nuit du 3 au 4 avril au plus fort de la crise. Elle a aussi montré le savoir-faire de l'armée de terre qui a appuyé de façon décisive les forces de l'ONUCI pour neutraliser les armes lourdes des forces adverses, avec, notamment, un emploi intensif d'hélicoptères de combat, dans un environnement urbain. Elle a enfin démontré la capacité des forces françaises en matière de protection des ressortissants, 5 000 personnes ayant été recueillies entre le 31 mars et le 16 avril, 3 000 d'entre elles faisant l'objet d'une évacuation par voie aérienne militaire, tandis que le service de santé des armées prenait en charge 14 hospitalisations et 16 interventions chirurgicales. L'ensemble de ces résultats a été obtenu avec une force limitée à 1 650 hommes au plus fort de la crise, qui a pu rapidement ensuite être allégée : le dispositif actuel compte 700 militaires⁸¹.

L'opération en Libye a mis en évidence les capacités des armées à entrer en premier sur un théâtre d'opérations, à utiliser en bonne coordination avec les alliés une force interarmées et à donner une dimension concrète au renouveau de la coopération militaire franco-britannique dans la foulée de la signature du traité de Lancaster House de novembre 2010. L'armée de l'air a été la première armée alliée à déployer des avions de combat dans le ciel libyen le 19 mars et a ensuite maintenu un dispositif impliquant une trentaine d'aéronefs sur une période de plus de cinq mois qui ont opéré en partie à partir de deux bases aériennes projetées en Sicile et en Crète. La marine nationale a déployé le groupe aéronaval et un groupe d'action navale autour d'un bâtiment de projection et de commandement (BPC) à partir duquel ont opéré les hélicoptères Tigre et Gazelle de l'armée de terre. Globalement, les avions français ont réalisé 25 % des frappes alliées, tandis que les Tigre et les Gazelle assuraient 90 % des frappes opérées à partir d'hélicoptères, ce qui ajouté

⁸¹ Source : site Internet du ministère de la défense.

à l'usage de l'artillerie navale a conduit à l'utilisation d'environ 4 500 munitions pendant la campagne⁸². L'ensemble du dispositif a pu être démonté à l'issue de la campagne.

B - Pour autant, les contrats opérationnels ne peuvent être tenus dans toutes leurs exigences en permanence

1 - Des difficultés existent pour tenir les aspects les plus exigeants des contrats opérationnels de l'armée de terre

L'hypothèse d'engagement la plus exigeante pour l'armée de terre prévue dans le Livre blanc est « *l'intervention dans le cadre d'un engagement majeur multilatéral sur un théâtre distant de 7 000 à 8 000 kilomètres, en déployant 30 000 hommes en six mois, pour une durée d'un an, sans renouvellement. Le format des forces terrestres devra permettre de régénérer cette force ou de l'adapter à l'évolution des conditions d'engagements.* » Ce contrat opérationnel est moins exigeant que le précédent qui prévoyait une force de 50 000 hommes dans le cadre d'un engagement majeur de l'Alliance⁸³. Ce contrat repose sur environ 20 000 hommes armant des unités de combat de premier échelon et 10 000 hommes assurant les besoins de commandement, de communication, de renseignement et de soutien. Le format de l'armée de terre comprend une force opérationnelle de 88 000 hommes, afin de permettre la régénération de cette force et son adaptation à l'évolution de l'engagement. L'indicateur de performance relatif à la réalisation de cet objectif est passé de 95 % en 2010 à 82,6 %⁸⁴ en 2011. Les difficultés rencontrées pour honorer totalement le contrat maximal sont liées au soutien dans le domaine des pièces détachées et des munitions. Elles pourraient fragiliser la capacité à tenir l'engagement dans la durée, en particulier si le renouvellement de plusieurs parcs anciens était à nouveau repoussé. Les contraintes logistiques de l'outil industriel et le manque de moyens financiers pour constituer des stocks importants en amont de l'engagement créent en outre des tensions sur les délais dans la phase de montée en puissance. Les armées sont en train de mettre en œuvre des réformes pour limiter les effets de cette situation avec la mise en place du

⁸² Source : site Internet du ministère de la défense.

⁸³ Dans le format « Armée 2015 ».

⁸⁴ Source : état-major des armées.

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁶¹

service interarmées des munitions et la politique d'emploi et de gestion des parcs de l'armée de terre⁸⁵.

Si l'indicateur relatif à la mobilisation de 10 000 hommes pour une opération de soutien aux pouvoirs publics sur le territoire national témoigne de l'absence de difficulté pour remplir ce contrat, celui lié au dispositif d'alerte Guépard, qui prévoit « *le maintien d'une capacité permanente d'action et de réaction autonome permettant d'intervenir avec 5 000 hommes dans des délais réduits* » s'élèvent à 98,6 % en 2010 et à 98,5 % en 2011⁸⁶. Les difficultés tiennent ici à la mise en sommeil de la capacité lance-roquettes multiples (LRM) compte tenu de la ratification par la France de la Convention d'Oslo prohibant ce type de matériel et au retard du programme lance-roquettes unitaire (LRU).

2 - Le dimensionnement de la flotte ne permet pas à la marine de respecter en permanence son contrat opérationnel conventionnel

Dans le domaine conventionnel, le contrat opérationnel de la marine prévoit que “*le groupe aéronaval devra pouvoir être déployé sur un théâtre distant de 7 000 à 8 000 kilomètres, avec son groupe aérien complet et les frégates d'escorte et les sous-marins nucléaires d'accompagnement.*” Par ailleurs, le contrat prévoit que “*un ou deux groupes navals, amphibie ou de protection du trafic maritime, avec leur soutien logistique, seront également disponibles pour des missions d'intervention et de présence. Simultanément, une capacité de réaction autonome, assortie d'un dispositif d'alerte, devra pouvoir être engagée dans des opérations ponctuelles telles qu'une évacuation de ressortissants, une action de contre-terrorisme maritime ou une opération humanitaire.*”

⁸⁵ Cette réforme prévoit que les matériels lourds de l'armée de terre ne soient situés qu'en partie dans les régiments, une autre partie étant en permanence sur les champs de manœuvre et une dernière partie étant stockée dans des conditions limitant l'usure.

⁸⁶ Source : rapport annuel de performances de la mission budgétaire « Défense » et état-major des armées.

Les indicateurs de performance du contrat opérationnel de la marine

Disponibilité des forces maritimes	Objectif pour tenir le contrat opérationnel	Performance 2010	Performance 2011	Objectif révisé à la baisse pour 2013
Groupe aéronaval	100	53	67	75
Force amphibie	100	79	100	75
Groupe d'action maritime	100	32	33	50

Source: état-major des armées

Les indicateurs de performance montrent qu'en 2010 et en 2011, le dimensionnement actuel de la flotte et les contraintes liées aux arrêts techniques des bâtiments, ne permettent pas à la marine de tenir en permanence cette posture pour des raisons qui vont au-delà de la présence d'un seul porte-avions dans la flotte. En effet, le nombre de frégates est inférieur à la cible de la loi de programmation militaire: il y avait, en 2011, huit frégates anti sous-marines pour une cible de neuf et trois frégates anti-aériennes pour une cible de quatre. En effet, le format à 18 frégates ne devrait être atteint qu'après 2018 au fur et à mesure des entrées en service des frégates européennes multi missions (FREMM)⁸⁷. Par ailleurs, la disponibilité est insuffisante pour les sous-marins nucléaires d'attaque de la classe Rubis⁸⁸ et les avions de patrouille maritime, dont le parc sera limité à 22 appareils à compter de 2014 et devra être rénové⁸⁹. Ainsi, la simultanéité de tenue des contrats opérationnels pour le groupe aéronaval, le groupe amphibie et le groupe d'action navale n'est plus envisageable à tout moment, ce qui a été acté par les révisions des objectifs à la baisse pour l'année 2013.

3 - L'armée de l'air connaît des faiblesses dans le domaine du ravitaillement en vol et du transport qui limitent ses capacités

Dans le domaine conventionnel, l'armée de l'air et l'aéronavale “devront pouvoir projeter, sur un théâtre situé jusqu'à une distance de 7000 à 8000 kilomètres, une force aérienne de l'ordre de 70 avions de combat, incluant les avions de l'aéronautique navale, à quoi s'ajouteront les avions de soutien opérationnel associés. Devront aussi être projetés

⁸⁷ Source : état-major des armées.

⁸⁸ Le taux de disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque Rubis s'est élevé, selon les documents de performance de la mission « Défense », à 63 % en 2009, 54 % en 2010 et 56 % en 2011, un bâtiment demeurant constamment à quai pour des raisons budgétaires.

⁸⁹ Source : état-major des armées.

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE63

les moyens de commandement, de conduite, de détection et de contrôle aérien associés et jusqu'à deux bases majeures simultanément." La réalisation de ce contrat dépend principalement de la disponibilité des aéronefs et les difficultés s'accroissent dans le domaine du soutien avec l'éloignement de la métropole et la durée de l'opération. A ce stade, la composante liée aux avions de combat permet de réaliser le contrat, même si le programme de rénovation du Mirage 2000D a été reporté lors des arbitrages budgétaires de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2013, ce qui pourrait créer des difficultés à l'horizon 2018.

En revanche, dans le domaine du ravitaillement en vol, les lacunes liées au report du programme MRTT⁹⁰ et au vieillissement des 14 ravitailleurs C135 et KC135 qui ont une moyenne d'âge de 48 ans⁹¹ ne permettent pas de répondre à la dimension la plus exigeante du contrat opérationnel. Le programme MRTT ne permettra une remontée de cette capacité qu'à partir de 2017, si les prévisions actuelles relatives à ce programme sont tenues : elles prévoient la fin de la livraison des 14 appareils du programme MRTT en 2024⁹².

Par ailleurs, le vieillissement de la flotte de transport tactique C130 et C160, partiellement compensé par les Casa 235 plus récents mais plus petits, ne permet pas de satisfaire pleinement le besoin de projection pour le contrat opérationnel lié à la projection du soutien nécessaire aux 70 avions de combat, mais aussi pour le contrat qui prévoit de "projeter en cinq jours l'échelon d'urgence d'une force de 1 500 hommes équipés à 7000 ou 8000 kilomètres avec son autonomie". Le programme A400M ne permettra une remontée de cette capacité qu'à partir de 2013, si les prévisions actuelles du programme sont tenues. La flotte de C130 et C160 se limite à 54 appareils en 2012, alors qu'elle en comptait 90 au milieu des années 1990. Le programme A400 M doit permettre d'atteindre le chiffre de 64 appareils en 2024⁹³, soit un chiffre inférieur à la cible de 70 prévue par la loi de programmation militaire.

Enfin, avec 5 appareils , la flotte de transport stratégique est sous-dimensionnée, ce qui nécessite le recours à l'affrètement et rend l'armée de l'air dépendante dans ce domaine d'affréteurs disposant d'appareils de type Antonov ou Galaxy. Cette situation risque de se dégrader avec les retraits du service prévus d'un appareil en 2018 et d'un autre en 2020.

⁹⁰ Le programme d'armement visant à renouveler les avions ravitailleurs.

⁹¹ Source : état-major des armées

⁹² Source : direction générale de l'armement.

⁹³ Source : direction générale de l'armement.

III - Des performances contrastées

A - La hausse des coûts de maintien en condition opérationnelle n'a pas mis fin aux indisponibilités

La Cour avait consacré en 2004 un de ses rapports publics thématiques au maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels des armées. Elle observait une forte dégradation du taux de disponibilité des matériels à la fin de la décennie 1990 qui s'expliquait par la réduction des budgets consacrés à cette fonction, qui atteignaient 2,5 Md€ en 2001. Depuis lors, le ministère de la défense a entrepris des réformes afin d'allouer davantage de moyens financiers au maintien en condition opérationnelle et de constituer des structures de maintenance interarmées selon une logique de milieu. En ce qui concerne les moyens financiers consacrés au maintien en condition opérationnelle des matériels, le récent rapport conjoint de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées les chiffre à 5,5 Md€ en 2010, montant globalement stable depuis 2009, et prévoit une augmentation de ces coûts de 8,7 % d'ici à 2014, plus de la moitié de ces dépenses étant lié à la maintenance des matériels aéronautiques. En ce qui concerne les moyens humains, la rationalisation engagée sur la période 2008-2015 devrait permettre une réduction de 8 750 emplois, soit environ 20 % du volume des postes avant réforme. Pour autant, le taux de disponibilité des matériels demeure inférieur dans certains cas aux exigences des contrats opérationnels.

1 - La situation des matériels terrestres est contrastée entre la métropole et les opérations extérieures

Pour ce qui est de l'armée de terre, la disponibilité moyenne mesurée par le taux de synthèse⁹⁴ ressort à 75 % pour les matériels terrestres et à 67 %⁹⁵ pour les matériels aériens en 2009 et en 2010.

Le volume très important d'engagement de l'armée de terre en 2011, avec, en sus des opérations déjà engagées, les interventions en Libye et en Côte d'Ivoire, a conduit à mettre l'accent sur la disponibilité des matériels nécessaires à ces opérations. De bons résultats ont été obtenus dans ce domaine avec un taux de disponibilité de 92,4 % pour les matériels terrestres et de 77 % pour les matériels aériens.

⁹⁴ Le taux de synthèse est un taux de disponibilité moyen pour l'ensemble des matériels de l'armée de terre.

⁹⁵ Source : rapports annuel de performances de la mission « Défense ».

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁶⁵

Cet effort a eu pour contrepartie une faible disponibilité des matériels utilisés en métropole pour l'entraînement, qui est tombée à 60 % pour les matériels terrestres et à 61 % pour les matériels aériens⁹⁶. Cette dégradation a affecté particulièrement le parc vieillissant des véhicules de l'avant blindés (VAB) pour lesquels un plan d'urgence a dû être lancé. Elle a aussi touché le parc de chars Leclerc, peu utilisé en opérations extérieures, pour lesquels une réduction générale de l'objectif de disponibilité de 15 % a été décidée, afin de réduire les stocks de pièces de rechange et de dégager des ressources financières pour d'autres matériels. Ceci conduit au stockage des chars concernés qui ne peuvent plus être utilisés pour l'entraînement.

Les raisons mises en avant pour expliquer ces résultats rappellent celles évoquées dans le rapport de 2004 de la Cour des comptes : le vieillissement de nombreux parcs (le taux de disponibilité des blindés AMX 10RC qui était tombé à 57 % en 2000 n'était plus que de 44 % en 2010), le renchérissement des coûts d'entretien et les effets des réorganisations en cours dans la fonction maintenance.

Par ailleurs, les nombreuses opérations extérieures conduisent à épargner le parc d'aéronefs, ce qui nécessite la projection simultanée de nombreux mécaniciens, lots d'outillage et rechanges entraînant des retards de six mois dans la maintenance en métropole. Enfin, les taux d'usure des engins blindés utilisés sur des terrains difficiles comme l'Afghanistan sont quatre fois supérieurs à ceux observés en métropole.

2 - La disponibilité des matériels de la marine nationale connaît également des difficultés

Pour ce qui est de la marine, le niveau de disponibilité des bâtiments n'est pas suffisant pour honorer pleinement les contrats opérationnels, ce qui affecte principalement le groupe d'action navale. Les difficultés concernent les sous-marins d'attaque de la classe Rubis dont le taux de disponibilité, qui est de 63 % en 2009, 54 % en 2010 et 56 %⁹⁷ en 2011, résulte des décisions prises lors de la construction de la loi de programmation militaire. Elles ont conduit à laisser en permanence un bâtiment à quai, en plus des arrêts techniques programmés, en raison d'une limitation des moyens budgétaires alloués au regard des ambitions initiales du Livre blanc.

⁹⁶ Source : état-major des armées.

⁹⁷ Il faut noter que la disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque diminue fortement de façon mécanique lorsque un ou deux exemplaires sont en arrêt technique, dans la mesure où la flotte n'en compte que six au total et que les arrêts techniques de bâtiments s'étalement sur plusieurs mois.

Le parc de frégates affiche, quant à lui, un taux de disponibilité fluctuant selon les années en fonction des arrêts techniques (67 % en 2009 et en 2010, 55,5 % en 2011⁹⁸ mais il n'était que de 53 % en 2000) dans un contexte où la durée de vie des frégates de la classe F67 a dû être prolongée pour faire face aux décalages de livraisons des nouvelles frégates FREMM.

Enfin, la disponibilité des appareils de l'aéronautique navale reste assez loin des objectifs en raison des chantiers de mise à niveau des parcs vieillissants de Breguet Atlantique et de Super Etendard et de difficultés logistiques. Le taux de disponibilité des aéronefs embarqués passe de 72 % en 2009, à 65 % en 2010 et 66 % en 2011; cependant celui de la patrouille maritime s'améliore : de 63 % en 2009, il croît à 67 % en 2010 puis 70 % en 2011⁹⁹.

Actant cette situation , les objectifs de disponibilité des matériels de la marine ont été revus à la baisse dans le plan annuel de performance 2011, par souci de cohérence avec les ressources disponibles et les arrêts techniques prévus.

3 - Les difficultés de l'armée de l'air concernent surtout les hélicoptères

Pour ce qui est de l'armée de l'air, les effets du vieillissement des flottes d'avions ravitailleurs C135, d'avions de transport tactique C160 et C130 et des hélicoptères Puma et Super Puma se font sentir. Cependant, l'ensemble des matériels affiche un taux de disponibilité supérieur à 80 % : il faut relever en particulier que le taux de disponibilité des avions de combat est excellent avec 97 % en 2010.

Pour ce qui est des avions de transport tactique, le taux de disponibilité a progressé passant de 83,7 % en 2009 et 2010 pour atteindre 85,2 % en 2011¹⁰⁰ en ligne avec l'objectif, sous les effets notamment du plan d'action spécifique engagé sur la flotte des C130.

En revanche, le taux de disponibilité des hélicoptères demeure en deçà des objectifs en raison notamment de problèmes spécifiques liés à la flotte de Puma et de Super Puma qui tombent régulièrement en panne et dont la moyenne d'âge est de 34 ans. Ceci pose des difficultés logistiques notamment pour se procurer certaines pièces détachées. Un plan d'action

⁹⁸ Source : état-major des armées.

⁹⁹ Source : rapports annuels de performances de la mission « Défense » et réponse de l'état-major des armées au questionnaire de contrôle.

¹⁰⁰ Idem supra.

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁶⁷

a été engagé avec le service industriel de l'aéronautique pour réduire leur temps d'immobilisation chez l'industriel.

B - Le niveau d'entraînement et d'activité des forces est en retrait des objectifs de la loi de programmation

Au-delà des contraintes que l'indisponibilité de certains matériels fait peser sur l'entraînement des forces en métropole, les contraintes financières ont aussi contribué à la baisse du niveau d'activité. La préparation opérationnelle différenciée des forces mise en place a permis de garantir un niveau d'entraînement adéquat aux unités devant partir en opérations à court terme, mais conduit à relâcher l'effort pour les forces dont la projection n'est pas prévue à court terme.

Le ministère de la défense fait valoir que la préparation opérationnelle des forces est au cœur des préoccupations des armées et que son suivi fait l'objet d'une démarche animée par l'état-major des armées. Il précise également que "*bien loin de considérer l'entraînement des forces comme une variable d'ajustement, les armées placées sous contrainte budgétaire n'ont d'autre solution que de mettre en place des préparations opérationnelles différencierées permettant de garantir aux forces engagées en opération le niveau d'entraînement requis.*" La Cour demeure néanmoins préoccupée par le niveau insuffisant d'entraînement décrit dans les paragraphes suivants, notamment pour l'armée de terre. Il paraît souhaitable que la préservation des crédits nécessaires aux entraînements soit regardée comme une priorité, non seulement par les armées mais aussi par l'ensemble du ministère. La Cour encourage donc les armées et le ministère à explorer les pistes dégagées dans la quatrième partie du présent rapport, afin de stopper la croissance de la masse salariale, de poursuivre les rationalisations et d'effectuer des arbitrages sur les dépenses du ministère ayant le lien le plus éloigné avec les capacités opérationnelles des forces.

1 - L'objectif de 150 jours d'activité par an dans l'armée de terre est hors d'atteinte

La situation est particulièrement grave dans l'armée de terre. La loi de programmation militaire était construite en visant un niveau moyen de 150 jours¹⁰¹ d'activité par an. Les objectifs ont été revus à la baisse à 120 jours en considérant que, s'il fallait mettre en œuvre le contrat opérationnel le plus exigeant, il serait possible d'augmenter l'entraînement au cours du temps de montée en puissance de six mois,

¹⁰¹ Article annexe 3.2 de la loi de programmation militaire.

tout en bénéficiant le cas échéant de ressources financières complémentaires.

Pour autant, cet objectif révisé n'a pu être atteint. Le niveau d'activité, qui a certes augmenté en passant de 105 jours à 2009 à 119 jours en 2010, connaît une nouvelle diminution depuis lors avec 117 jours en 2011 et une prévision de 111 jours pour 2012 et 105 jours¹⁰² pour 2013, ce qui risque d'altérer la capacité opérationnelle des forces. Ce niveau d'activité est par ailleurs le résultat d'un plan d'entraînement fortement orienté vers les opérations extérieures programmées pour les différentes unités. Ceci ne permet pas de mettre l'accent sur certaines compétences liées aux combats de haute intensité, par exemple avec une utilisation importante de l'arme blindée cavalerie, qui n'a pas connu d'engagement massif depuis la première guerre du Golfe.

2 - La marine nationale ne parvient pas à tenir totalement l'objectif de 100 jours de mer par an

Les résultats affichés par la marine nationale sont également en retrait par rapport à l'objectif de 100 jours de mer pour l'ensemble des bâtiments¹⁰³. Ils s'élèvent à 91 jours en 2010 et 92 jours en 2011 pour un objectif revu à la baisse à 90 jours.

Les heures de vol des pilotes de chasse de l'aéronavale qui atteignent 199 heures en 2010 et 219 en 2011, pour un objectif de 180 en 2010 et de 220 en 2011¹⁰⁴ sont conformes aux objectifs de la loi de programmation militaire qui prévoyait 180¹⁰⁵ heures de vol.

Toutefois, cette situation reflète une réalité contrastée marquée par un fort niveau d'activité du fait de l'intervention en Libye en 2011, mais également par l'abandon d'autres missions au deuxième semestre 2012. Ainsi, trois missions de surveillance en Méditerranée orientale ainsi que plusieurs exercices ont été annulés.

Enfin, la prévision d'activité pour 2012 a été abaissée à un niveau un peu inférieur aux objectifs de la loi de programmation militaire, en raison de la réduction des achats de rechanges pour des raisons financières.

¹⁰² Source : état-major des armées.

¹⁰³ Article annexe 3.2 de la loi de programmation militaire.

¹⁰⁴ Source : état-major des armées.

¹⁰⁵ Article annexe 3.2 de la loi de programmation militaire

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁶⁹

3 - L'armée de l'air connaît un déficit d'heures de vols, posant problème pour le maintien de certaines compétences

L'armée de l'air a subi en 2010 une situation logistique défavorable caractérisée par un manque de pièces de rechange à la suite d'un renouvellement insuffisant des stocks qui a conduit à un niveau d'activité inférieur aux objectifs avec 287 heures pour les pilotes de transport pour un objectif de 400 et 170 heures pour les pilotes d'hélicoptère pour un objectif de 200¹⁰⁶. A noter en revanche, que le taux d'activité des pilotes de chasse est satisfaisant (199 heures pour un objectif de 180 pour les pilotes aptes "jour" et 224 heures pour un objectif de 220 heures pour les pilotes aptes "nuit" en 2010), même si les indicateurs ont peu fléchi en 2011¹⁰⁷.

Le plan d'action associant l'ensemble des acteurs concernés a permis de redresser la situation en 2011. Toutefois, les performances réalisées sont contrastées. Si les pilotes de chasse expérimentés engagés dans l'opération en Libye ont connu une forte activité, la formation des pilotes plus jeunes a été ralentie et nécessitera un rattrapage en 2012.

Les pilotes de transport ont été, quant à eux, fortement mobilisés sur les missions logistiques liées aux opérations, ce qui a conduit à délaisser l'entraînement lié aux savoir-faire tactiques.

L'activité des pilotes d'hélicoptères est demeurée insuffisante, ce qui menace à court terme le maintien du savoir-faire dans le domaine de la recherche et du sauvetage des pilotes éjectés en zone hostile.

CONCLUSION et RECOMMANDATIONS

Les premières années d'exécution de la loi de programmation militaire se sont traduites par la modernisation de la dissuasion nucléaire et la livraison d'équipements conventionnels majeurs aux forces armées, même si quelques insuffisances peuvent être notées :

- des retards ont été pris dans le domaine des capacités de ravitaillement et de transport de l'armée de l'air, de frappe dans la profondeur de l'armée de terre, tandis que l'absence du deuxième porte-avions n'est pas cohérente avec le contrat opérationnel demandé à la marine nationale ;

¹⁰⁶ Source : rapports annuels de performances de la mission "Défense" et article annexe 3.2 de la loi de programmation militaire.

¹⁰⁷ 178 heures pour les pilotes aptes "jour" et 219 heures pour les pilotes aptes "nuit" en 2011.

- le non respect de la trajectoire budgétaire et la nécessité d'accélérer les commandes de matériels nécessaires aux opérations et de Rafale, du fait de l'absence d'exportation, ont conduit à repousser au-delà de 2014 la livraison de certains matériels ;

- certaines orientations du Livre blanc n'ont pu être mises en œuvre. La priorité donnée à la fonction connaissance anticipation ne s'est pas traduite par le doublement des crédits spatiaux. La réduction du dispositif en Afrique n'a pas été totalement mise en œuvre avec le maintien de la base d'Abidjan ;

- certaines décisions prises dans le cadre de la conduite des réformes et de la mise en œuvre du plan de relance ont tenu compte des facteurs extérieurs à la défense comme l'aménagement du territoire et le maintien de l'emploi, ce qui peut parfois se faire au détriment des besoins des armées stricto sensu.

Sur le plan opérationnel, dans un contexte d'engagements soutenus caractérisé par de nombreuses opérations, la principale étant l'Afghanistan, les armées sont intervenues de façon décisive en 2011 dans les opérations en Côte d'Ivoire et en Libye, tout en maintenant leurs autres engagements opérationnels.

Cependant, elles ne disposent pas des moyens pour tenir en permanence et dans la durée les dimensions les plus exigeantes des contrats opérationnels conventionnels qui leurs sont demandés :

- malgré une progression des coûts de maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires, qui atteignent 5,5 Md€ en 2010 et devraient progresser de 8,7 % d'ici à 2014, des cas de disponibilités insuffisantes des matériels perdurent, notamment pour les matériels roulants de l'armée de terre utilisés en métropole comme les VAB et les chars Leclerc, certains bâtiments de la marine nationale comme les sous-marins nucléaires d'attaque Rubis et les flottes d'avions de transport et d'hélicoptères de l'armée de l'air ;

- le niveau d'entraînement des forces est en deçà des objectifs de la loi de programmation militaire avec par exemple 117 jours d'entraînement pour l'armée de terre (chiffre devant diminuer jusqu'à 105 jours en 2013), alors que l'objectif de la programmation était 150 jours et 287 heures de vols pour les pilotes de transport de l'armée de l'air pour un objectif de 400 heures. Cette dégradation est dommageable pour le maintien de certains savoir-faire et y remédier doit être regardé comme une priorité pour l'affectation des ressources budgétaires au niveau de l'ensemble du ministère .

LE BILAN CAPACITAIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE⁷¹

La Cour recommande de :

4. concentrer les moyens budgétaires sur les capacités opérationnelles de l'outil de défense en adéquation avec les priorités que devra dégager le nouveau Livre blanc et en préservant au maximum l'équipement des forces, la disponibilité des matériels et l'entraînement.

Chapitre IV

Les pistes d'économies envisageables

I - Des marges de manœuvre très faibles sur les investissements d'équipement des forces

A - Les négociations avec l'industrie en 2009 se sont traduites par un volume élevé d'engagements fermes

1 - La plupart des grands équipements ont fait l'objet de commandes fermes

Dans le cadre de la mise en place de la loi de programmation militaire en 2009 et de l'importante réduction du format qu'elle impliquait, le ministère de la défense a été conduit à renégocier les grands contrats d'équipements afin de modifier les calendriers de livraison ou de réduire les volumes globaux de certains matériels commandés. En revanche, les décisions prises confirment les choix antérieurs de matériels hautement sophistiqués, aux spécifications de haut de gamme, par exemple dans le domaine des systèmes de management de combat de nouvelle génération pour les navires armés. Ces spécifications de haut niveau ont nécessairement un coût, mais elles s'inscrivent en cohérence avec le choix de disposer de plateformes polyvalentes en nombre réduit et avec le contexte de durcissement des opérations extérieures. Il n'en

demeure pas moins, que, dans certains domaines, des « achats sur étagères »¹⁰⁸ permettraient de bénéficier de matériels à moindre coût.

En contrepartie de ces modifications, le ministère de la défense a affermi des tranches conditionnelles et passé des commandes fermes, mobilisant un volume très important d'autorisations d'engagement, notamment en 2009 où 19,1 Md€¹⁰⁹ ont été utilisés dans le cadre du seul programme 146. Le tableau ci-dessous présente les commandes fermes qui ont été passées à ce jour sur les principaux contrats d'armement par rapport aux volumes d'équipements prévus par le Livre blanc.

Commandes fermes passées sur les grands contrats d'armement

Programme	Volume cible	dont commandes fermes
Avion A 400 M	50	50
Avion Rafale	286	180
Sous-marins Barracuda	6	3
Frégate FREMM	11	11
Missile Aster (FSAF)	575	535
Missile de croisière naval	200	200
Hélicoptère NH 90	160	61
Hélicoptère Tigre	80	80
Equipement FELIN	22 588	22 588
Blindé VBCI	630	630

Source : direction générale de l'armement

2 - Les crédits de paiement nécessaires pour couvrir les engagements passés s'élèvent à 45,2 Md€ à la fin de l'année 2011

A la fin de 2011, les échéances à venir sur les engagements fermes pris par la défense s'élèvent à 37,3 Md€ sur le programme 146 et à 7 Md€ sur le programme 178¹¹⁰, ce qui crée des besoins très importants en crédits de paiement dans les années qui viennent.

¹⁰⁸ C'est-à-dire des achats de matériels existants à un industriel, le cas échéant étranger.

¹⁰⁹ Source : rapport annuel de performances de la mission « Défense ».

¹¹⁰ Source : direction des affaires financières du ministère de la défense.

Echéanciers des paiements liés aux engagements pris avant 2012

Programmes budgétaires (en millions d'euros courants)	Engagements fermes à fin 2011	Echéancier des paiements					
		2012	2013	2014	2015	2016	post 2016
146 « équipement des forces »	37 937	9 815	6 530	5 218	3 995	2 720	9 659
178 « préparation et emploi des forces »	7 245	3 646	1 685	689	1 042	86	97
Total	45 182	13 461	8 215	5 907	5 037	2 806	9 756

Source : direction des affaires financières du ministère de la défense

Pour le programme 146, l'échéance 2012 est supérieure de près de 100 M€ au montant budgétaire en loi de finances initiale qui s'élève pour les titres 3 et 5 à 9 061 M€. Pour le programme 178, l'échéance 2012 des engagements pris précédemment représente plus de la moitié du montant budgétaire en loi de finances initiale qui s'élève pour les titres 3 (dépense de fonctionnement) et 5 (dépense d'investissement) à 6 463 M€¹¹. Ceci est très élevé car, à l'exception notable des contrats pluriannuels de maintien en condition opérationnelle des matériels, l'essentiel des coûts de fonctionnement est engagé durant l'année et correspond à des dépenses auxquelles il est difficile de se soustraire.

Les dépenses du ministère de la défense sont donc de plus en plus rigides par l'engagement de volumes importants d'autorisations d'engagements liées aux contrats pluriannuels. Cela concernait historiquement les contrats d'armement et s'applique désormais à de nombreux contrats pluriannuels dans le domaine de la maintenance, des investissements immobiliers et des externalisations. Ainsi, les marges de manœuvre qui demeurent pour engager des dépenses nouvelles sont très faibles et l'exécution 2012 est dépendante de la possibilité d'utiliser des ressources extra budgétaires, comme les recettes exceptionnelles pour faire face aux engagements antérieurs.

3 - Réduire les commandes non fermes entraînerait le paiement de dédits et offrirait peu de marges de manœuvre à court terme

Les marges de manœuvre pour renégocier les grands contrats d'équipements, pour lesquels des engagements ont déjà été conclus, sont

¹¹¹ Source : loi de finances initiale pour 2012.

très limitées car cela suppose le paiement de pénalités importantes aux industriels.

Par ailleurs la réduction des volumes cibles sur les contrats d'armement qui n'ont pas encore fait l'objet de commandes fermes en totalité n'est pas susceptible d'engendrer des marges de manœuvre à court terme, car les ressources budgétaires correspondantes ne doivent être engagées qu'à moyen terme.

Il s'agit notamment de trois sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda qui doivent être réceptionnés entre 2024 et 2028 et dont les premiers travaux ne commenceront qu'entre fin 2013 et fin 2017, l'essentiel des dépenses budgétaires devant intervenir à la fin de la décennie 2010 et au cours de la décennie 2020. En outre, si l'Etat ne devait pas passer les commandes fermes pour les trois derniers sous-marins de la série, il resterait contractuellement redevable de débits non cumulatifs égaux à 48 M€ pour le quatrième sous-marin, de 150 M€ pour le cinquième et de 100 M€ pour le sixième¹².

Deux commandes de 60 et 46 avions de combat Rafale doivent également être confirmées. Les livraisons et les décaissements budgétaires correspondants doivent intervenir au-delà de 2018 et majoritairement au cours des années 2020.

Enfin, figurent dans cette catégorie les 61 hélicoptères NH90 dont les livraisons, ainsi que l'essentiel des décaissements budgétaires correspondants, doivent intervenir entre 2018 et 2028¹³.

B - Les reports de livraison créent des tensions dans les armées et un lourd échéancier à moyen terme

L'autre volet de la négociation conduite en 2009 a porté sur le report des dates de livraison de certains grands équipements, afin de soulager les besoins budgétaires en crédits de paiement à court terme. Cette approche a un coût et hypothèque les capacités des armées, en prenant le risque de livrer des équipements bien après leur conception, à un moment où ils ne seront peut-être plus à la pointe de la technologie, tout en entraînant le prolongement de la durée de vie des matériels anciens, ce qui engendre une augmentation des coûts de maintenance opérationnelle et une baisse des taux de disponibilités.

¹¹² Source : direction générale de l'armement.

¹¹³ Source : direction générale de l'armement.

Sur le plan budgétaire, cette approche conduit à repousser les besoins de paiements et les décisions, décalant ainsi un lourd échéancier de crédits de paiement à moyen terme.

Prévisions de paiement des programmes d'équipements majeurs¹¹⁴

Crédits de paiement (CP) en millions d'euros courant	CP 2012	CP 2013	CP 2014	CP 2015	CP 2016	CP 2017	CP 2018	CP 2019	CP 2020
Besoins de paiements (a)	6 999	7 052	7 666	9 146	10 103	10 884	10 568	10 492	10 323

(a) Prévisions de besoins de paiements des programmes d'équipement majeurs résultant des hypothèses de la loi de programmation militaire, en milliers d'euros

Source : direction générale de l'armement

L'étalement des livraisons prévues au moment de la construction de la loi de programmation militaire engendre une forte croissance des besoins en crédits de paiement pour les équipements majeurs entre 2015 et 2020, créant ainsi une bosse budgétaire sur cette période. Il n'existe à ce jour pas d'assurance quant à l'état des finances publiques sur cette période pour y faire face. Par ailleurs, les marges de manœuvre à moyen terme s'en trouvent considérablement réduites, si les évolutions technologiques et stratégiques devaient faire émerger de nouveaux besoins non connus au moment de la loi de programmation militaire. A titre d'exemple, aucun programme d'armement majeur n'a été lancé dans le domaine des drones et de la défense anti-missiles balistiques, qui sont des sujets qui ont émergé au cours des années récentes. Ainsi, les décisions visant à remplacer le drone Harfang n'ont été prises qu'en 2012 avec un projet de coopération en la matière avec le Royaume-Uni. Dans le domaine antimissiles, la défense envisage de contribuer au système de l'OTAN en effectuant des apports en nature, notamment la capacité des missiles SAMP/T livrés en 2010, capables d'intercepter des missiles de type Scud. Enfin, les ressources humaines consacrées à la cyber défense sont en cours de renforcement.

¹¹⁴ Ce tableau présente des données pour les seuls programmes d'équipements majeurs, qui ne recouvrent qu'une partie des engagements présentés dans le paragraphe précédent.

C - La diminution des volumes crée un fort renchérissement du coût unitaire des équipements

La réduction des volumes cibles négociée en 2009 s'est traduite par une augmentation très importante du coût unitaire des équipements, rendant l'opération peu rentable du point de vue financier. Ainsi, les surcoûts liés aux compensations versées aux industriels et à l'adaptation des programmes sont tels que seulement 47 % de l'économie théorique engendrée par la diminution des cibles revient au ministère de la défense.

Impact financier des réductions de cible de 2009

Programme	Quantité initiale prévue	Coût initial unitaire (milliers d'euros)	Coût initial total (millions d'euros)	Réduction de quantité en 2009	Hausse du coût unitaire (milliers d'euros)	Economie théorique (millions d'euros)	Surcoût valorisé (millions d'euros) (1)	Economie obtenue (millions d'euros)
Félin	31 445	37	1 152	-8 857	7	327	158	169
FREMM	17	529 059	8 994	-6	168 580	3 174	1 854	1 320
TIGRE	120	60 458	7 255	-40	13 340	2 418	1 067	1 351
VBCI	700	4 163	2 914	-70	360	294	227	67
TOTAL			20 315			6 213	3 306	2 907

(1) quantité révisée en 2009

Source : ministère de la défense

L'analyse des principales réductions de cibles décidées en 2009 montre qu'elles ont permis la réalisation d'une économie globale sur les programmes concernés de 2,9 Md€, mais qu'elles ont entraîné, par ailleurs, des surcoûts liés à l'augmentation des prix unitaires des matériels de 3,5 Md€. Tout se passe donc comme si la diminution de deux unités sur un programme d'armement ne permettaient in fine que de réaliser une économie inférieure au coût d'une seule unité. A titre illustratif, la révision du contrat de frégates FREMM, avec la réduction de six du nombre de bâtiments qui est passé de 17 à 11, a permis d'économiser seulement l'équivalent de seulement 2,5 frégates¹¹⁵. Le cas du VBCI mérite également d'être souligné car seulement 23 % de l'économie théorique est revenu au ministère de la défense.

Si une nouvelle renégociation de ces contrats revus en 2009 devait intervenir, il est à craindre que sa rentabilité financière ne soit encore plus faible.

¹¹⁵ Source : direction générale de l'armement.

En revanche, des solutions alternatives visant à maintenir le niveau de commandes actuel et à envisager ensuite de revendre les matériels en surnombre par rapport aux besoins des armées méritent d'être étudiées.

D - Les économies sur les programmes d'armement pèseraient sur une industrie encore trop dépendante des commandes publiques

1 - Les résultats de l'industrie à l'exportation sont inégaux

Le Livre blanc mettait l'accent sur les exportations qui devaient permettre à l'industrie de défense de maintenir son effort de recherche et son activité, en étant moins dépendante des commandes nationales et en améliorant sa compétitivité en se frottant à la concurrence. Des opportunités importantes existent du fait de la croissance importante des dépenses militaires en Amérique et en Asie, notamment dans les pays qui ne disposent pas encore d'une industrie de défense suffisamment structurée, dont certains, comme l'Inde et le Brésil, ont noué des partenariats stratégiques avec la France.

Les résultats de la période 2009-2011 sont bons dans le domaine naval où DCNS a remporté des contrats importants de vente de sous-marins au Brésil et à l'Inde et de bâtiments de projection et de commandement à la Russie. Ces succès s'accompagnent de partenariats industriels et de transferts de technologie, avec notamment la construction d'une infrastructure industrielle et portuaire au Brésil.

En revanche, les résultats obtenus dans le domaine des armements terrestres et dans le domaine aérien demeurent décevants, à l'exception du contrat de modernisation des Mirage 2000 remporté en Inde par Thales. Ainsi, après les échecs au Maroc et en Suisse, aucune vente d'avions Rafale ne s'est encore concrétisée et les récentes avancées positives des discussions avec l'Inde annoncées en 2012 restent à finaliser.

Une réflexion pourrait être engagée pour améliorer les dispositifs associant l'Etat aux ventes à l'exportation des équipements dont il a financé le développement.

2 - L'industrie demeure fragmentée et les efforts de consolidation européenne n'ont pas progressé

L'industrie européenne de défense est caractérisée par des surcapacités et des redondances sur son marché intérieur, alors que les commandes publiques européennes diminuent sur la longue période. Dans

ce contexte, un des objectifs du Livre blanc était le renforcement des efforts de consolidation au niveau européen, afin de dégager des synergies et des gains de mutualisation.

Du point de vue des seuls intérêts français, il est en effet possible de distinguer les savoir-faire stratégiques pour la souveraineté, dans le domaine de la dissuasion nucléaire notamment, qui doivent demeurer au niveau national, des savoir-faire liés aux grands programmes d'armement permettant de participer à des opérations de haute intensité qui peuvent faire l'objet d'une mutualisation au niveau européen et des savoir-faire les moins stratégiques, dont les matériels peuvent, le cas échéant, faire l'objet d'achats « sur étagères »¹¹⁶, selon une logique de compétitivité prix.

Si les Etats européens ont lancé des programmes en commun, comme celui des frégates FREMM, des hélicoptères NH90 et Tigre et des avions de transport A400M, qui ont été lancés via l'Organisation conjointe de coopération dans le domaine de l'armement (OCCAR), il n'y a pas eu de rapprochement significatif entre les entreprises françaises concernées et leurs homologues européennes depuis 2009. Les difficultés tiennent notamment aux intérêts divergents des Etats dans le domaine de la politique industrielle et du maintien des bassins d'emplois.

Comme l'a rappelé le rapport public annuel 2012 de la Cour, l'industrie de défense sous contrôle de l'Etat demeure fragmentée, avec principalement, la société SNPE, dans le domaine de la chimie et des matériaux qui réalise en 2010 un chiffre d'affaires de 550 M€ et emploie 3 500 personnes, GIAT industries, dans le domaine de l'armement terrestre, qui réalise un chiffre d'affaires d'1 Md€ et emploie 2 700 personnes, DCNS, dans le domaine naval, qui réalise un chiffre d'affaires de 2,5 Md€ et emploie 12 500 personnes et le service industriel de l'aéronautique (SIAé) qui réalise un chiffre d'affaires de 530 M€ et emploie 4 000 agents. Les seules actions de consolidation conduites au niveau national sur la période 2009-2011 ont été l'approfondissement du rapprochement de DCNS et de Thalès, qui a décidé fin 2011 de porter sa participation dans DCNS de 25 % à 35 % et la constitution, au sein du groupe Safran, spécialisé dans la construction de moteur d'avions et la propulsion spatiale, d'un pôle de référence de niveau mondial dans le domaine de la propulsion solide en lui adossant une filiale de la SNPE.

Les entreprises françaises ont une taille limitée par rapport aux grands acteurs du secteur au niveau mondial. Un groupe comme Thalès, qui dispose d'une activité internationale importante dans le domaine de la

¹¹⁶ C'est-à-dire des achats de matériels existants à un industriel, le cas échéant étranger.

défense, réalisait ainsi en 2010 un chiffre d'affaires de 13,1 Md€, alors que celui du groupe d'origine britannique BAE systems atteignait le chiffre de 22,4 Md£ et que celui du groupe américain Lockheed Martin, leader mondial, était de 45,8 Md\$¹¹⁷.

3 - Les grands contrats ont assuré un plan de charge, mais des efforts de compétitivité restent nécessaires

La loi de programmation militaire prévoyait un effort significatif pour l'équipement des forces, ce qui a permis de passer un volume élevé de commandes publiques qui ont assuré un plan de charge permettant le maintien de l'activité industrielle de défense sur le territoire. Les principales commandes passées concernent les véhicules VBCI, les équipements Félin et les hélicoptères Tigre dans le domaine terrestre, les frégates FREMM et les sous-marins Barracuda dans le domaine naval, les avions Rafale, les avions A400M et les hélicoptères NH90 dans le domaine aérien.

Toutefois, il n'est pas certain que les commandes publiques puissent se maintenir à un niveau aussi élevé dans un avenir proche. Il est donc impératif que l'industrie améliore sa compétitivité, de manière à pouvoir développer un volume d'affaires indépendant de l'Etat dans un environnement international concurrentiel. Des efforts ont été engagés avec la transformation de certaines entreprises d'Etat en société anonyme comme DCNS et GIAT et l'adoption de méthodes de gestion plus performantes, comme le plan de transformation « *Championship* » lancé par DCNS en 2009. Toutefois, ces efforts doivent être approfondis et l'industrie de défense continue de souffrir de handicaps structurels issus de son passé étatique. Environ, 5000 personnes à statut d'ouvrier de l'Etat sont employées en 2011 chez DCNS et environ 500 chez Nexter¹¹⁸, conduisant à des coûts de production élevés, le coût des personnels « ouvriers de l'Etat » étant environ 20 % plus élevé que celui des personnels équivalents sous statut privé.

4 - D'importants défis technologiques restent à relever

La très forte augmentation des dépenses militaires dans le monde, avec une croissance globale de 50 % depuis 2001, est susceptible d'engendrer des ruptures technologiques et stratégiques majeures dans les années à venir. Depuis la construction de la loi de programmation militaire en 2009, les domaines liés à la défense anti-missiles balistiques,

¹¹⁷ Données financières issues des publications financières des groupes concernés.

¹¹⁸ Source : ministère de la défense.

aux drones et à la cyber défense connaissent un fort regain d'intérêt notamment aux Etats-Unis. Ces évolutions doivent être prises en compte dans la réflexion française, dans la mesure où le choix effectué, au moment de la suspension du service national, de mettre en place une armée professionnelle réduite en nombre, mais disposant d'un haut niveau d'équipements technologiques suppose un effort permanent de recherche. Force est de constater, qu'à ce stade, aucun programme majeur lié à ces évolutions récentes, n'a pu être lancé.

II - Des perspectives de mutualisations interalliées incertaines et uniquement à moyen terme

A - Le Royaume-Uni est ouvert aux coopérations pour limiter les effets capacitaires de ses réformes

La *Strategic Defense and Security review* de 2010, équivalent de l'exercice du Livre blanc conduit en France, anticipe une décroissance des opérations extérieures britanniques et prévoit une grande réforme afin de limiter la forte croissance de l'effort de défense effectué depuis le milieu des années 2000. Le diagnostic de non soutenabilité des dépenses militaires britanniques a été en partie attribué à la prévalence des choix de court terme, indépendamment des conséquences de long terme, et à des excès d'optimisme de l'ensemble des acteurs¹¹⁹.

La situation financière dégradée constatée en 2010 a conduit à une importante révision capacitaire. En effet, même si le budget britannique continuait à croître comme dans les années 2000 de 1,1 % par an en volume, l'écart entre les ressources et les besoins se serait élevé à 27 Md£ à l'horizon 2020, écart porté à 51 Md£ en cas d'évolution du budget en zéro volume. Dans un contexte de crise des finances publiques, les arbitrages budgétaires ont finalement prévu une diminution du budget de la défense de 8 % en volume sur quatre ans (contre une réduction en moyenne de 19 % des budgets des autres ministères).

Il en est découlé une réduction très importante du format des armées britanniques avec la suppression de 72 000 emplois d'ici à 2020 (39 000 militaires et 33 000 civils) qui doit être facilitée par la

¹¹⁹ Lord Levene mentionne ainsi dans son rapport d'audit sur la défense britannique: "la conspiration de l'optimisme, les militaires et les décideurs du ministère de la défense" et "une approche qui privilégie la soutenabilité à court terme au détriment de la planification à long terme"

suppression des forces positionnées en Allemagne, la dissolution d'une brigade de l'armée de terre, la fermeture de trois bases aériennes et une réduction importante de l'effectif de l'administration centrale. D'importantes mesures de réduction des programmes d'armement sont également décidées : réduction de l'arsenal nucléaire à 180 têtes, suppression de 40 % des chars Challenger 2 et de 35 % de l'artillerie lourde AS90, réduction du nombre de frégates à 19, retrait anticipé du service du porte-aéronefs Ark Royal et des avions Harrier et C130 Hercules, bien que les équipements de remplacement ne soient pas encore disponibles. Certains choix privilégient une logique industrielle : ainsi, le Royaume-Uni maintient la construction de deux porte-avions, l'un d'entre eux devant être mis sous cocon dès sa livraison.

Dans le domaine industriel, BAE Systems est devenu le deuxième groupe mondial en chiffre d'affaires dans le domaine de l'armement, avec la réalisation de la moitié de son activité sur le marché américain, dont la particularité est d'offrir un niveau de marge élevé aux industriels.

Les choix opérés par les britanniques en 2010 peuvent créer des opportunités pour des coopérations bilatérales pragmatiques entre les deux pays, dans l'esprit du traité de *Lancaster House*, signé le 2 novembre 2010. Les deux pays sont en effet confrontés à des problématiques similaires, alliant la volonté de préserver un outil de défense de premier rang et la nécessité de faire face à la pénurie de ressources budgétaires. La coopération sur certains programmes, comme le futur programme de drones, est susceptible de permettre aux deux pays de maintenir un savoir-faire et des capacités, tout en mutualisant les coûts. Une coopération a également été initiée pour améliorer l'interopérabilité des deux armées.

Il convient toutefois de noter que la conclusion de telles coopérations peut présenter des difficultés, dans la mesure où les deux pays peuvent connaître des divergences sur des sujets de politique étrangère. Par ailleurs, les fruits éventuels de telles coopérations ne se matérialiseront qu'à moyen terme sur le plan budgétaire, s'agissant de contrats d'armement inscrits dans le long terme.

B - L'Allemagne a lancé une réforme majeure en 2011, ce qui rend difficile des coopérations rapides

L'Allemagne s'est lancée en 2011 dans une série de réformes de grande ampleur, alliant une suppression du service militaire, une réorganisation de l'administration centrale et une réduction importante du format de la Bundeswehr, dans un contexte où les effets de

vieillissement de la pyramide des âges liés à l'absorption de l'armée est allemande ne sont pas encore estompés.

La réforme devait initialement engendrer 8,3 Md€ d'économies d'ici à 2014. La fin du service militaire obligatoire et le regroupement des états-majors à Berlin doit conduire à la réduction du format et à la suppression de 86 000 postes dont 25 000 postes de militaires professionnels, 21 000 postes civils, 40 000 postes d'appelés. Les réductions capacitives sont importantes avec le passage de 350 à 225 chars Léopard 2, la diminution des avions de combat Eurofighter de 177 à 140 appareils et la réduction à 11 du nombre de frégates. Elles n'épargnent pas non plus les programmes conduits en commun avec la France et d'autres Etats européens comme l'illustre la réduction de 80 à 40 des hélicoptères Tigre, de 122 à 80 des hélicoptères NH90 et de 60 à 40 des avions de transport A400M. Toutefois, la situation financière de l'Allemagne étant meilleure que prévu, le pays s'oriente davantage vers une stabilisation du budget de la défense d'ici à 2016 que vers une diminution au cours des trois prochaines années, ce qui donne des marges de manœuvre pour l'accompagnement d'une réforme, à présent présentée comme nécessaire pour faire face à la crise démographique pesant à terme sur le recrutement des effectifs.

Cette réforme d'ampleur risque de retarder les opportunités en matière de renforcement des coopérations bilatérales, dans la mesure où l'Allemagne va devoir, à court terme, concentrer son attention sur la mise en œuvre des réformes. Ces opportunités existent toutefois, comme l'illustre la coopération mise en œuvre dans le domaine du transport aérien dans le cadre de l'European Air Transport Command qui mutualise les moyens allemands, français, néerlandais et belges. Il convient également de noter que l'Allemagne peut prendre des positions divergentes de celles de la France dans le domaine de la défense.

III - La nécessité de maîtriser les coûts

A - Les dépenses de titre 2 doivent être réduites

1 - La multiplication des réformes crée des contraintes en matière de ressources humaines

Le ministère de la défense connaît une succession de réformes de grande ampleur depuis une quinzaine d'années, et la décision de suspendre le service national.

En 2008, le ministère de la défense a ainsi lancé simultanément 37 projets de réformes dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, tout en engageant la suppression de 17 % de ses emplois entre 2008 et 2015 (soit une suppression de 54 000 emplois sur les 322 000, hors gendarmerie, que comptait le ministère en 2007¹²⁰) et une profonde refonte de la carte des implantations militaires. Ces restructurations interviennent dans un contexte de crise économique qui complique les reconversions dans le civil.

Par ailleurs, la réduction annoncée des opérations extérieures, en Afghanistan et au Liban notamment, va peser sur les rémunérations d'une partie non négligeable des personnels militaires, le mécanisme des rotations sur les opérations extérieures actuelles conduisant au départ en opérations de plus de 20 000 militaires chaque année.

Il convient, en outre, de noter que les réformes lancées en 2008 ne doivent s'achever qu'en 2015 et que leurs résultats n'ont pas été évalués.

2 - Le taux d'encadrement supérieur du ministère pourrait être ramené à son niveau de 2008

a) Le taux d'encadrement civil et militaire du ministère a été renforcé depuis 2008

La répartition des effectifs du ministère de la défense traduit un taux d'encadrement élevé avec un officier pour six sous-officiers et militaires du rang et un cadre A pour huit agents de catégories B et C. Ce taux est bien plus élevé que ce que l'on observe pour les effectifs du ministère de l'intérieur qui compte un officier de gendarmerie pour 14 gendarmes et volontaires et un haut fonctionnaire (y compris le corps des commandants de police) pour 11 agents civils des autres catégories¹²¹.

¹²⁰ La réduction d'emplois concerne 17 % des effectifs militaires et civils de l'armée de terre, 15 % de ceux de la marine nationale et 25 % de ceux de l'armée de l'air.

¹²¹ Données issues des rapports annuels de performances de la mission “Défense” et de la mission “sécurité intérieure”.

L'évolution de la répartition des emplois depuis 2008

En ETPT	2008	2009	2010	2011
Officiers généraux	670	670	651	664
Officiers supérieurs	13 873	13 841	13 936	13 995
Officiers subalternes	18 723	18 661	18 386	18 020
Aspirants et élèves	4 091	3 841	3 765	3 755
Total officiers	37 357	37 013	36 738	36 434
Civils de catégorie A	8 155	8 185	8 868	9 593
Total encadrement supérieur	45 512	45 198	45 606	46 027
TOTAL ETPT Mission "Défense"	311 985	305 836	298 389	289 184
Taux d'encadrement	14,59 %	14,80 %	15,30 %	15,90 %

ETPT = emplois équivalents temps plein travaillés

Source : direction des ressources humaines du ministère de la défense

Les données communiquées par le ministère de la défense font apparaître un renforcement de la part des officiers et des cadres A par rapport aux autres catégories de personnels depuis 2008. Le renforcement est davantage marqué pour la catégorie des officiers supérieurs et pour l'encadrement supérieur, cadres A+ et officiers généraux. Ce phénomène concourt à la progression des dépenses de personnel (titre 2), malgré la suppression de 22 801 ETPT entre 2008 et 2011 (diminution de 7,3 % de l'effectif global).

Il ressort de ces éléments que le maintien du taux d'encadrement de 2008 aurait conduit à employer, en 2011, pour les officiers, 1804 ETPT¹²² et, pour les personnels civils de catégorie A, 2033 ETPT¹²³ de moins que l'effectif constaté. Un calcul sommaire effectué à partir des coûts moyens per capita des officiers¹²⁴ et des civils de catégorie A présentés dans le programme annuel de performances 2012 indique que le surcoût lié à ce repyramideage serait de l'ordre de

¹²² (36 434)-(37 357)*(1- 7,3 %) = 1 804.

¹²³ 9 593-8155*(1-7,3 %) = 2 033.

¹²⁴ Les données communiquées par la direction des ressources humaines du ministère de la défense font apparaître pour 2011 un coût moyen de 66 529 € par officier, et de 57 190 € par personnel de catégorie A.

120 M€²⁵ pour les officiers et de 116 M€²⁶ pour les personnels civils, soit un total de 236 M€.

L'estimation des économies par la Cour (236 M€) diffère de celle du ministère de la défense (124 M€). La Cour considère en effet que les postes d'officiers et de civils de catégorie A excédentaires par rapport au taux d'encadrement de 2008 pourraient être supprimés, tandis que le ministère de la défense considère que la suppression de ces postes devra être compensée par des créations (ou une déflation moindre) dans le bas de la pyramide, ce qui limite d'autant plus l'économie potentielle¹²⁷.

Plusieurs raisons peuvent justifier la nécessité d'utiliser du personnel hautement qualifié pour faire face à des besoins essentiels, notamment dans un contexte mondial caractérisé par sa complexité croissante. Ainsi, le renforcement de la fonction connaissance anticipation a conduit à créer environ 700 postes hautement qualifiés¹²⁸. Il est notamment nécessaire que les armées continuent de disposer d'une capacité forte de planification et de commandement d'une opération interalliée et de contre-expertise dans ce domaine, quand la planification est effectuée au sein de l'OTAN.

Le renforcement de la présence française au sein du commandement intégré de l'Alliance atlantique a aussi nécessité la mise en place d'environ 900 postes, dont un grand nombre d'officiers.

D'autres éléments de conjoncture expliquent le phénomène de repyramidage observé depuis 2008. L'essentiel de l'effort de très grande ampleur conduit en matière de réduction d'emplois a porté sur les formations de base, dont le taux d'encadrement était structurellement plus faible que dans les administrations centrales et les états-majors qui, outre des fonctions de direction et de commandement, regroupent de nombreuses fonctions d'expertise. Le repyramidage a donc pu se produire sans qu'il y ait nécessairement une volonté du ministère en la matière.

L'allongement des carrières lié aux réformes des retraites a pu également engendrer des modifications de comportements individuels, dont les résultats sont un volume de départs inférieur à celui du passé.

Enfin, le maintien d'un nombre important de postes de débouchés de fin de carrière pourrait s'expliquer par la nécessité de maintenir une attractivité forte pour le recrutement dans les écoles d'officiers. Il semble,

¹²⁵ $1\ 804 \times 66\ 529\text{€} = 120\ \text{M€}$.

¹²⁶ $2\ 033 \times 57\ 190\text{€} = 116\ \text{M€}$.

¹²⁷ Le chiffre de 124 M€ mentionné par le ministère de la défense correspond au cumul sur quatre exercices d'un gain annuel de 31 M€.

¹²⁸ Article annexe 2.1.1.1 de la loi de programmation militaire.

toutefois, que ces dernières ne souffrent pas à ce stade de difficulté particulière pour recruter, même si la question du volume des promotions au regard des débouchés de fin de carrière pourrait se poser.

Ce renforcement du taux d'encadrement peut conduire à l'engorgement et à la bureaucratisation des administrations centrales et intermédiaires, des multiples structures de soutien et de contrôle et du système d'enseignement supérieur, d'autant plus qu'il y a moins de commandements à attribuer. Cette tendance risque d'accroître la pression sur les formations de terrain, objets de multiples sollicitations, alliant instructions administratives, inflation du "reporting" et des nombreuses inspections. Or ce sont ces formations de terrain qui ont fourni la plus grande partie de l'effort pour la mise en œuvre des réformes et de la réduction des effectifs, tout en assurant un rythme élevé d'engagements opérationnels, tant en France qu'à l'étranger.

b) Ce phénomène est particulièrement marqué pour l'encadrement supérieur du ministère

Le tableau relatif à l'évolution de la répartition des emplois depuis 2008 de la partie précédente montre que l'encadrement supérieur du ministère (officiers généraux, officiers supérieurs et cadres de catégorie A) a été renforcé de façon très importante depuis 2008 avec une augmentation de 1 438 emplois pour les civils de catégorie A, une augmentation de 122 emplois pour les officiers supérieurs et une diminution de seulement 6 emplois pour les officiers généraux. Ces évolutions sont intervenues dans un ministère qui a supprimé plus de 29 000 emplois depuis 2007, soit plus de 9 % de ses effectifs.

Ainsi, le nombre d'officiers généraux paraît important au regard des réductions des capacités des armées effectuées depuis une vingtaine d'année, conduisant à employer un nombre croissant d'entre eux hors de leur armée et de leur service d'origine.

Pour les grades de colonels, capitaine de vaisseau et équivalents dans les services, il y a 3 468 emplois en 2011 pour un nombre de commandements dans les forces limité à environ 150 postes (les 87 régiments et corps principaux de l'armée de terre, les 32 bâtiments de premier rang de la marine et les 24 bases aériennes). Cela risque d'entraîner un emploi croissant de ces officiers dans les états-majors, les services, les structures administratives centrales et intermédiaires et les ambassades, tout en diminuant les temps de commandement effectif et en orientant certains cadres vers les programmes de formation de l'enseignement militaire supérieur.

De manière générale, un nombre trop élevé d'officiers généraux, d'officiers supérieurs et de cadre A+ peut conduire, notamment en administration centrale, à les affecter à des postes d'un niveau de responsabilité insuffisant par rapport à leurs capacités. Il peut s'ensuivre une certaine dévalorisation des carrières, surtout quand les postes occupés, de chef de bureau par exemple, sont souvent attribués à des administrateurs civils en début de carrière dans d'autres ministères.

A la lumière de l'ensemble de ces éléments, un effort de dépyramidage de la structure pourrait être engagé. Si les contraintes liées à la situation globale des finances publiques se font davantage pressantes, un effort dans ce domaine serait sans doute un moindre mal par rapport à une nouvelle réduction des capacités opérationnelles des armées et aurait une vertu d'exemplarité dans la mesure où l'encadrement supérieur du ministère est à la fois concepteur, organisateur et responsable de la mise en œuvre des réformes de très grande ampleur qui ont été engagées et ont concerné l'ensemble des structures du ministère.

Le ministère de la défense fait valoir que le nombre de colonels et équivalents des armées portés sur la liste d'aptitude d'officier général a diminué de 29 % entre 2008 et 2012, ce qui montre un début de prise de conscience du phénomène. A la direction générale de l'armement, le nombre élevé d'ingénieurs en chef et d'ingénieurs généraux est expliqué par un modèle d'organisation proche de celui d'une société d'ingénierie.

Afin de réduire la progression du nombre d'officiers généraux et d'officiers supérieurs, une première mesure, prise par l'arrêté du 13 avril 2012, fixe les plafonds des effectifs des militaires appartenant à certains corps d'officiers et ramène le plafond des effectifs d'officiers généraux à 384 emplois temps plein travaillé (ETPT), celui des colonels et équivalents à 2 003 ETPT et celui des lieutenants-colonels et équivalents à 5 613 ETPT. Cet effort mérite d'être poursuivi : il doit s'appliquer également aux personnels civils de catégorie A et A+ et pourrait s'inscrire dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Le ministère de la défense indique que “*le dépyramidage ne pourrait atteindre son plein effet que s'il est accompagné de mesures d'aide au départ en faveur des hauts de pyramide*” et que la proposition formulée par la Cour de revenir au taux d'encadrement avant réforme ne prendrait pas en compte les changements majeurs d'organisation qui sont intervenus en cours de réforme.

Si la Cour admet que les gestionnaires du ministère doivent pouvoir disposer de marges de manœuvre, afin de définir leur organisation, elle recommande néanmoins une analyse de la nouvelle structure en vue de son dépyramidage, qui pourrait le cas échéant aboutir

à un taux d'encadrement inférieur à celui observé avant la réforme. Elle estime que le “dépyramide” doit être conduit avec volontarisme, sauf à vouloir sacrifier les dépenses les plus directement liées aux capacités opérationnelles des forces. Elle observe en outre que le ministère a consommé un volume de 150 M€ par an d'aide au départ depuis le début de la réforme, sans que le haut de la pyramide ne soit réduit. Le “dépyramide” doit également être conduit pour les personnels civils, quelle que soit la politique conduite par ailleurs dans le domaine de la civilianisation ou de l'externalisation des fonctions supports.

Officiers généraux, administrateurs civils et principaux moyens en prévisionnel de la défense

Structure	Encadrement supérieur	Principaux moyens prévus par le Livre blanc
Armée de terre	176 généraux dont 104 servant hors de l'armée de terre	131 000 emplois, 87 régiments et corps principaux soit une force opérationnelle de 88 000 hommes , 250 chars lourds type Leclerc, 650 véhicules blindés type VBCI, 80 hélicoptères de combat, 130 hélicoptères de manœuvre, etc.
Marine nationale	56 amiraux dont 26 servant hors de la marine	44 000 emplois, 32 bâtiments de premier rang (1 porte-avions, 3 bâtiments de projection et de commandement, 18 frégates, 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins et 6 sous-marins nucléaires d'attaque), 58 avions embarqués, 58 hélicoptères, 34 appareils de patrouille maritime. 16 patrouilleurs hauturiers, 13 chasseurs de mines, 4 pétroliers, 6 commandos.
Armée de l'air	71 généraux dont 34 servant hors de l'armée de l'air	50 000 emplois, 31 escadrons répartis sur 24 bases aériennes , soit 14 escadrons de chasse (300 avions), 10 escadrons de transport (70 avions), 1 groupe de ravitaillement (14 avions), 4 escadrons d'hélicoptères, 1 escadron de guerre électronique, 1 escadron de drones et 3 commandos.
Direction générale de l'armement	111 ingénieurs généraux dont 30 à l'extérieur du corps	12 531 emplois en 2011 sur le programme 146 "équipement des forces"
Service de santé des armées	47 médecins généraux dont 3 à l'extérieur du corps	16 280 emplois en 2010 soit 9 hôpitaux militaires et 58 centres médicaux des armées
Service des essences des armées	3 ingénieurs généraux tous au sein du service	2 381 emplois en 2010
Service du commissariat des armées	24 commissaires généraux dont 14 hors du service	4 000 emplois en 2014 (objectif cible de la réforme en cours ayant conduit à la création de ce nouveau service)
Contrôle général des armées	50 contrôleurs généraux dont 8 hors du contrôle	200 emplois
Administrateurs civils	151 administrateurs civils dont 48 hors du secrétariat général	12 136 emplois en 2010 sur le programme 212 "Soutien de la politique de défense"

Source : ministère de la défense

3 - L'objectif de suppression de 54 000 emplois doit être tenu

Depuis mi 2010, le ministère de la défense peine à identifier environ 4 000 postes¹²⁹ qui devront être supprimés pour atteindre l'objectif de réduction de 54 000 emplois à l'horizon 2015. Ces difficultés sont compréhensibles, dans la mesure où les derniers postes à supprimer sont souvent les plus difficiles à trouver et où il convient d'avoir une assurance raisonnable que la réorganisation des processus clés de l'organisation permettra un fonctionnement satisfaisant après ces suppressions sans que la cohérence d'ensemble soit mise en péril.

Il est cependant nécessaire d'atteindre l'objectif, afin d'éviter que les contraintes des finances publiques ne conduisent à les supprimer au détriment du format opérationnel des armées déjà fortement réduit en 2009. Un effort pourrait être effectué dans les structures centrales et les structures intermédiaires dont certaines ont pris de l'ampleur à l'occasion de la mise en œuvre des réformes. La Cour avait, par exemple recommandé, dans son contrôle sur les bases de défense, la suppression des états-majors de soutien de la défense, structures intermédiaires entre les bases de défense et l'administration centrale, qui occupent 400 postes dans l'organisation actuelle. Il paraît regrettable que le contraire ait été décidé, début 2012, avec le renforcement de ces structures.

4 - Une réflexion pourrait être engagée sur la politique de gestion des ressources humaines du ministère

La gestion actuelle des carrières des officiers prévoit en général une mutation tous les deux ans, ce qui engendre une pression forte sur ces personnels et des coûts de gestion élevés : en 2010, les coûts liés aux mutations se sont élevés à 275 M€ dont 144 M€ au titre des majorations de soldes et 131 M€ au titre des frais de mutation³⁰. Une réflexion pourrait être engagée afin de déterminer si le rythme des mutations ne pourrait pas être ralenti.

Le ministère de la défense met en œuvre une politique très ambitieuse de formation des officiers. Au-delà des écoles de formation initiales, de nombreuses étapes de formation sont prévues au cours de la carrière, notamment pour les officiers supérieurs qui passent en moyenne 11,5 mois au sein des structures de l'enseignement militaire supérieur. Cette politique ambitieuse a un coût élevé, ne serait-ce que du fait, qu'elle immobilise pendant de long mois des cadres supérieurs du ministère, lorsqu'ils suivent ces cursus de formation. Le coût annuel de

¹²⁹ Source : ministère de la défense.

¹³⁰ Source : direction du Budget.

l'enseignement militaire supérieur, rémunérations des stagiaires incluses, est passé de 124M€ pour l'année 2009-2010 à 130 M€ pour l'année 2010-2011 pour un volume annuel de l'ordre de 1 600 stagiaires¹³¹. Malgré l'existence de nombreuses structures d'enseignement militaire supérieur au sein du ministère, certaines formations sont suivies à l'extérieur et financées par le ministère.

D'autre part, le versement des primes devrait être strictement lié au service fait, ainsi que la marine nationale le met en œuvre pour la prime d'embarquement depuis le 1er janvier 2012. Il conviendrait également de mesurer le coût du maintien de certaines compétences nécessaires au versement de primes, lorsqu'il s'agit de personnels qui n'auront pas ou plus à exercer ces compétences.

Enfin, la politique de gestion des ressources humaines du ministère a également conduit à la création de niches fiscales, comme l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux réservistes et aux volontaires pour un coût de 20 M€ et 32 500 bénéficiaires en 2011, qui a été maintenue malgré les recommandations formulées par la Cour dans son rapport public annuel 2011 (février 2011). D'autres niches fiscales concernent les exonérations liées aux versements de pécules et d'indemnités de départ volontaires pour 15 M€ et 1 761 bénéficiaires en 2011. S'il paraît utile de disposer de tels dispositifs pour accompagner une réforme d'ampleur qui conduit à la suppression de 17 % des emplois du ministère entre 2008 et 2015, il conviendrait de s'assurer que les pécules versés correspondent bien à des postes supprimés.

B - Des marges de manœuvre doivent être recherchées sur la politique immobilière

Le ministère de la défense est le premier investisseur de l'Etat : les dépenses d'investissement correspondant au titre 5 (dépense d'investissement) de la mission "Défense" se sont élevées à 11,12 Md€ en 2009, 9,47 Md€ en 2010 et 9,43 Md€ en 2011 en crédits de paiement. L'analyse détaillée de ces données montre toutefois qu'une part non négligeable de ces dépenses n'est pas réalisée au profit de l'acquisition de matériels militaires, mais concerne l'immobilier et l'infrastructure du programme budgétaire 212 "soutien de la politique de défense".

Le tableau ci-après présente les données communiquées par le ministère de la défense concernant les dépenses d'investissement dans les domaines de l'immobilier et de l'infrastructure.

¹³¹ Source : ministère de la défense.

Evolution des dépenses d'immobilier et d'infrastructure depuis 2009

(en millions d'euros)	2009	2010	2011
Logement familial	42	43	43
Infrastructures de défense	176	497	571
Plan de relance de l'économie	89	67	0
Restructurations	46	117	339
Dépenses du compte d'affectation spéciale immobilier de l'Etat	519	172	26
Total de la dépense immobilier et infrastructure	872	896	979

Source : ministère de la défense

Le ministère de la défense déploie une ambitieuse politique immobilière et d'accompagnement des restructurations, qui représente 979 M€ en 2011, et il a engagé de grands projets, notamment le projet de regroupement de l'ensemble de l'administration centrale sur le site de Balard.

Certaines de ces dépenses d'infrastructures sont rendues nécessaires par l'arrivée de nouveaux matériels dans les armées et ont un lien direct avec les besoins opérationnels. Ainsi, la loi de finances pour 2012 a prévu des crédits de paiement de 14 M€ pour l'accueil des 11 frégates FREMM à Brest et à Toulon, de 29 M€ pour l'accueil des blindés VBCI dans 12 unités opérationnelles, de 53 M€ pour l'accueil à Orléans des avions de transport A400M et de 36 M€ pour l'accueil des hélicoptères Tigre et NH90. D'autres crédits seront nécessaires au cours des années suivantes pour adapter les infrastructures des bases navales à l'entrée en service des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda¹³².

En revanche, d'autres dépenses pourraient offrir des marges de manœuvre. 107 M€ de crédits de paiement seront ainsi consacrés à la politique du logement en 2012. D'autres dépenses sont engagées dans le cadre de l'accompagnement des restructurations et des déménagement d'unités qu'elles supposent. Le ministère dispose ainsi en 2012 d'une offre constituée de 10 200 logements domaniaux et d'environ 42 000 logements conventionnés¹³³. Cette politique immobilière présente, en outre, des risques d'incohérence dans le contexte des nombreuses réformes successives qui ont été déployées au sein du ministère, certains investissements étant rendus inutiles par l'évolution de la carte des implantations.

¹³² Rapport de l'Assemblée nationale n° 3805 sur le budget opérationnel de la défense dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

¹³³ Rapport de l'Assemblée nationale n° 3805 sur le budget opérationnel de la défense dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

Il est donc souhaitable que la recherche de marges de manœuvre sur les dépenses d'investissement soit effectuée en priorité sur les dépenses qui ne sont pas directement liées à l'équipement des forces. La diminution de 20 % de ces dépenses permettrait une économie annuelle de l'ordre de 200 M€ pour les dépenses d'investissement. Le ministère de la défense fait valoir que le retard dans la perception des ressources exceptionnelles attendues des cessions immobilières a pu contribuer à décaler certains investissements.

C - Les efforts de rationalisation entrepris dans le cadre des réformes doivent être approfondis

1 - Les achats des prestations de maintien en condition opérationnelle des matériels recèlent des gisements d'économie

Le titre 3 et 5 (dépenses de fonctionnement et d'investissement) du programme budgétaire 178 « Préparation et emploi des forces » ont représenté en crédits de paiement en 2011 une masse de 7,3 Md€. Ce montant, qui représente 22 % des crédits de la mission budgétaire “défense”¹³⁴, finance l'entretien et le soutien des matériels et équipements militaires, aéronautiques, terrestres, navals.

Les marchés passés par l'Etat avec les industriels du secteur de la défense concernent deux domaines principaux, d'une part la fourniture ou la gestion de stocks de pièces de rechange dont le coût unitaire peut aller de quelques euros à plusieurs centaines de milliers d'euros, d'autre part des prestations d'entretien programmé du matériel ou de réparation pour des équipements militaires acquis sur le programme budgétaire 146 “équipement des forces” (bâtiments de la marine nationale, aéronefs des trois armées, chars et véhicules terrestres, systèmes d'armes équipant les matériels, etc.).

Les principales structures chargées de mener à bien ce volet de la mission « Défense » sont placées sous l'autorité du chef d'état-major des armées. Il s'agit de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD) dont les marchés représentent un volume annuel de crédits de paiement de l'ordre de 1,5 Md€ par an, du service de soutien de la flotte (SSF) dont les crédits (exécution des marchés) étaient de 630 M€ en 2011, et de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle

¹³⁴ Dans la loi de finances initiale 2011, les crédits de paiement de la mission « Défense » étaient de 30,15 Md€ (hors pensions et recettes exceptionnelles).

des matériels terrestres (SIMMT) dont les crédits de paiement annuels sont de l'ordre de 500 M€.

Ces trois acteurs majeurs ont en commun de passer des marchés avec des industriels qui interviennent fréquemment en situation de monopole. L'entreprise DCNS, issue de la transformation progressive des arsenaux de l'Etat, désormais détenue à 35 % par le groupe Thalès et à 64 % par l'Etat, est par exemple le fournisseur unique pour l'entretien des frégates fortement armées ou des bâtiments à propulsion nucléaire de la Marine nationale. Pour le soutien des matériels aéronautiques, en 2010 plus de la moitié des marchés de la SIMMAD ont été passés auprès d'industriels en position de fournisseur unique, tels que Dassault ou Thalès. Ces marchés caractérisés par l'absence de concurrence, représentent 85 % des montants notifiés au total.

La dévolution aux entreprises bénéficiaires des programmes d'armement de la responsabilité de leur entretien et de la gestion de leurs pièces de rechange n'est pas favorable à l'obtention de conditions financières avantageuses ou au partage de gains de productivité. De fait, les crédits budgétés par action et sous-action peuvent apparaître, du point de vue des fournisseurs concernés, comme un chiffre d'affaires probable, voire garanti. Lorsque le ministère de la défense peut ouvrir à la concurrence un marché d'entretien ou de fournitures préalablement réservé à la seule entreprise bénéficiaire du programme d'armement, certains exemples montrent que les gains financiers pour l'Etat peuvent atteindre 30 % à 40 % par comparaison avec le prix du marché précédent, négocié sans mise en concurrence.

Afin de rétablir un équilibre en faveur de l'Etat lorsqu'il n'est pas possible de faire appel à la concurrence, le code des marchés publics¹³⁵ comporte des dispositions qui prévoient que l'Etat puisse obtenir de la part de ces fournisseurs un accès à leurs données de coût de revient et de marges. Ces dispositions sont complétées par d'autres textes réglementaires qui organisent le droit d'accès d'enquêteurs aux informations internes relatives au coût de revient et à la marge réalisée

¹³⁵ Article 125 du code des marchés publics : « *Dans les cas prévus ci-dessous, les titulaires de marchés fournissent au service contractant, si celui-ci en fait la demande, tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations qui font l'objet du marché. Lesdits titulaires ont l'obligation de permettre et de faciliter la vérification éventuelle sur pièces ou sur place de l'exactitude de ces renseignements par les agents de l'administration mentionnés au IV. Les obligations prévues ci-dessus sont applicables aux marchés de travaux, fournitures ou études pour lesquels la spécialité des techniques, le petit nombre de candidats possédant la compétence requise, des motifs de secret ou des raisons d'urgence impérieuse ne permettent pas de faire appel à la concurrence ou de la faire jouer efficacement.* ».

par les fournisseurs sur des marchés passés. Ces enquêteurs, rassemblés au sein du bureau des enquêtes de coût (BEDC) de la direction générale de l'armement, ne sont en 2011 que 32 pour un effectif théorique de 40 personnes, alors que l'homologue britannique du BEDC compte un effectif de 390 enquêteurs, tandis que l'organisme allemand dispose de 100 agents¹³⁶.

Ces procédures que la Cour des comptes est en train d'analyser méritent à coup sûr d'être renforcées et une meilleure coordination doit être réalisée entre le BEDC et les services acheteurs des structures intégrées de maintien en condition opérationnelle, afin de réaliser des gains qui pourraient atteindre plusieurs dizaines de millions d'euros, voire davantage.

2 - La réflexion sur la rationalisation des soutiens communs et spécialisés mérite d'être poursuivie

Le ministère a lancé d'importantes réformes des fonctions support du ministère dans le domaine du soutien commun (gestion de la paye et gestion financière de proximité notamment) et des soutiens spécialisés (systèmes d'information et infrastructure notamment) qui se sont traduites notamment par le déploiement des bases de défense qui ont été généralisées en 2011.

Le ministère avait également entrepris une réflexion concernant les fonctions "habillement" et "restauration" qui emploient plusieurs milliers de personnes. Cette réflexion doit être reprise. La recherche de l'obtention de la meilleure qualité du soutien à moindre coût devrait conduire à revoir les équilibres entre personnels civils et personnels militaires sur ces fonctions et à explorer les possibilités d'externalisation.

De même, plusieurs années après sa mise en place, il serait utile de dresser un premier bilan de l'activité du service d'infrastructure de la défense (SID) qui a la responsabilité de budgets d'investissements et de fonctionnement dépassant le milliard d'euros. Une réorientation de l'activité vers un rôle de maître d'ouvrage doté d'un haut niveau d'expertise et centré sur les savoir-faire essentiels pour les infrastructures de la défense (installations nucléaires, ports militaires, plateformes aéronautiques, etc.) pourrait être envisagée.

¹³⁶ L'effectif de l'organisme américain comparable est de 4 000 personnes.

3 - Le retour à l'équilibre des comptes du service de santé des armées permettrait une économie de 280 M€ par rapport à 2009

La Cour a consacré en 2010 un de ces rapports publics thématiques aux médecins et hôpitaux militaires. Ce rapport constatait que le déficit du service de santé des armées dépassait 280 M€, déficit financé par le ministère de la défense. Or, le retour à l'équilibre doit être regardé comme un objectif atteignable, et la Cour a formulé des recommandations pour y parvenir.

L'état-major des armées souligne, à juste titre, le rôle essentiel joué par le service de santé des armées pour la prise en charge des blessés en opérations extérieures. Sans remettre en cause la capacité du service à exercer cette mission essentielle, la poursuite du plan de réforme lancé mi-2010, qui vise une économie annuelle de 150 M€ et qui met en œuvre la plupart des recommandations de la Cour, mérite donc d'être encouragée.

Le ministère de la défense fait valoir les mesures prises et leurs premiers résultats : un contrat de retour à l'équilibre en 5 ans a été conclu entre le directeur central du service et les médecins chefs des hôpitaux militaires, le déficit de l'exercice 2011 s'élève à 205 M€, soit une amélioration de 27 % par rapport à 2009.

D - Les dépenses ayant un lien faible avec les capacités opérationnelles pourraient être réduites

Un examen des dépenses d'exécution du budget du ministère de la défense permet de mettre en évidence des postes dont le lien avec les capacités opérationnelles des forces semble faible. Cette liste non exhaustive pourrait faire l'objet d'une revue afin de déterminer si certaines de ces dépenses ne pourraient pas être réduites, voire supprimées ou transférées à d'autres départements ministériels.

1 - Le paiement en retard des fournisseurs a coûté à la défense au moins 45 M€ d'intérêts moratoires en 2011

Selon les données provisoires communiquées par le contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la défense, le ministère de la défense a dû payer 45 M€ d'intérêts moratoires en 2011 (contre 44 M€ en 2010). Ainsi, sur le programme 146 d'équipement des forces, les intérêts moratoires en 2010 et en 2011 ont doublé par rapport à 2009. Un paiement à bonne date d'un nombre plus élevé de factures permettrait donc une économie non négligeable sur les intérêts moratoires, mais peut-

être aussi sur les achats de manière générale, certains fournisseurs pouvant être tenté d'augmenter leurs devis pour prendre en compte les aléas liés aux paiements tardifs de la défense.

2 - Les actions pour diminuer le coût de la journée défense citoyenneté pourraient être poursuivies

Du point de vue budgétaire, le ministère de la défense compte deux missions : la mission « Défense », qui regroupe en 2011 37,42 Md€ de crédits de paiement, et la mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », qui dispose de 3,32 Md€³⁷ de crédits de paiement. Le budget des anciens combattants peut paraître élevé, ce qui s'explique par le fait qu'il porte les pensions et prestations servies aux anciens combattants et victimes de guerre pour 3,19 Md€ en 2011.

Toutefois, ce budget porte également les dépenses liées au lien entre la nation et son armée pour 134 M€ en 2011 dont 123 M€³⁸ pour la seule journée défense et citoyenneté (JDC) destinée à l'ensemble des jeunes français après leur recensement. Le ministère de la défense maintient, par ailleurs, une politique ambitieuse envers les jeunes, notamment via les activités de la commission armées jeunesse (CAJ) et les formations de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE). Le lien direct de ces dispositifs avec la capacité opérationnelle des armées n'est pas évident, même si ces dispositifs peuvent présenter un intérêt au regard d'autres objectifs poursuivis par les politiques publiques.

Selon le ministère de la défense, des efforts ont été réalisés pour réduire le coût de la journée défense et citoyenneté, dont l'ancienne formule, la journée d'appel de préparation à la défense, coûtait 31 M€ de plus en 2008, la direction du service national ayant notamment supprimé le quart de ces effectifs (526 ETPT). Le coût estimé pour 2012 devrait être réduit à 106 M€. Cette politique de recherche d'économies mérite d'être poursuivie.

3 - Un bilan des dépenses d'aménagement du territoire, prévues pour 211 M€ sur la durée des réformes, devrait être engagé

Afin d'accompagner la refonte de la carte militaire engagée en 2008, le ministère de la défense a mis en place un fonds de restructuration

³⁷ Projets annuels de performances 2011 des missions « Défense » et « anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

³⁸ Projets annuels de performances 2011 des missions « Défense » et « anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

de la défense (FRED) qui doit dépenser 211 M€³⁹ entre 2008 et 2015 pour compenser l'impact territorial des réformes entreprises.

Ces réformes ont, en effet, engendré la dissolution de 53 organismes majeurs et le transfert de 25 autres dont 15 régiments et bataillons et 13 états-majors de l'armée de terre, quatre bases aériennes et quatre escadrons de chasse de l'armée de l'air, une base et deux établissements de l'aéronavale de la marine nationale⁴⁰. Dans le même temps, de nombreux organismes ont été créés dans le cadre de la réforme des soutiens (bases de défense, groupement de soutien des bases de défense, états-majors de soutien de la défense, plateformes achats-finances, centres ministériels de gestion, unités du service d'infrastructure de la défense, centres interarmées des réseaux et de l'infrastructure des systèmes d'informations, centres médicaux des armées).

Pour autant, la logique qui préside à la constitution du FRED releve davantage d'une logique d'aménagement du territoire que d'un besoin directement lié aux capacités opérationnelles des armées. Cette dépense présente un caractère de rigidité puisqu'en application de la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008, la majorité des contrats avec les collectivités locales ont été déjà signés. Une reprogrammation des crédits pourrait toutefois être engagée à la lumière des dépenses réellement effectuées. Il semble enfin que certaines implantations aient été retenues pour des raisons touchant davantage à des questions d'aménagement du territoire qu'à des besoins opérationnels.

4 - La politique culturelle du ministère est budgétée pour 69M€ en 2012

En 2011, le ministère de la défense a versé 51 M€⁴¹ de subventions aux musées qui lui sont rattachés : le musée de l'armée, le musée de la marine et le musée de l'air et de l'espace. Ces subventions s'inscrivent dans la politique de promotion et de valorisation du patrimoine culturel de la défense que conduit le ministère avec des crédits de paiement budgétés pour 69 M€ en 2012 dont 31 M€ pour la gestion et la communication des archives historiques de la défense et 27M€ de subventions aux trois grands musées du ministère.

Au-delà d'un éventuel transfert de ces politiques vers le ministère de la culture, ce qui n'engendrerait pas d'économie au niveau du budget de l'Etat, il serait utile d'examiner si les dépenses qui leurs sont

³⁹ Source : secrétariat général pour l'administration.

⁴⁰ Source : état-major des armées.

⁴¹ Source : direction des affaires financières du ministère de la défense.

consacrées ne pourraient pas être réduites. Par exemple, le service historique de la défense emploie environ 500 personnes, ce qui peut paraître élevé.

5 - Les dépenses de communication sont estimées à 99 M€ en 2010 et une subvention de 21 M€ a été versée à l'ECPAD en 2011

Les dépenses de communication du ministère comprennent en 2010 un montant de 70 M€ pour financer les dépenses de titre 2 relatives à environ 1 200 emplois que la défense consacre à la communication. Par ailleurs, 15 M€ ont été consacrés aux campagnes de recrutement et 13 M€ aux autres campagnes. Enfin, la défense a versé, en 2011, une subvention de 21 M€ à l'établissement cinématographique et de production audiovisuelle des armées¹⁴² (ECPAD). Même s'il est important que le ministère dispose d'une solide capacité de communication de crise et si des campagnes de recrutement peuvent être nécessaires, le niveau de dépense consacré à ces éléments est élevé. Le ministère de la défense indique avoir entrepris une démarche de diminution des effectifs dans ce domaine, avec la suppression de 148 postes entre 2008 et 2015 et une réduction de 20 % des crédits de communication (5M€) du programme 178 a été réalisée entre 2009 et 2011.

6 - Malgré la baisse des effectifs, les dépenses d'action sociale du ministère ont progressé passant de 89 M€ en 2009 à 113 M€ en 2011

Les dépenses d'action sociale portées par le programme 212 de la mission « Défense » ont augmenté de 27 % en 2 ans, bien que dans le même temps les effectifs du ministère aient diminué de 6 %.

Evolution des dépenses d'action sociale du ministère de la défense

en millions d'euros	2009	2010	2011
Titre 2 (dépense de personnel)	4,4	4,4	4,4
Titre 3 (dépense de fonctionnement)	78,8	88,9	104,2
Titre 5 (dépense d'investissement)	6,0	5,5	5,0
Total	89,2	98,8	113,6

Source : direction des ressources humaines du ministère de la défense

¹⁴² Source : ministère de la défense.

Une diminution de 6 % de ces dépenses sur une base 2009, en cohérence avec la baisse d'effectifs effectuée depuis, aurait conduit à une économie de 29 M€ en 2011.

Le ministère de la défense fait valoir que la croissance de ce poste résultait de l'augmentation de 16 M€ des versements effectués aux organismes de protection sociale complémentaire, de l'augmentation de 9 M€ des dispositifs d'accompagnement des restructurations qui atteignent 12 M€ en 2011 et de la montée en puissance de la cellule psychologique destinée aux militaires opérant en Afghanistan (1 M€ par an).

CONCLUSION et RECOMMANDATIONS

Les marges de manœuvre relatives aux contrats d'armement du ministère de la défense ont été pour l'essentiel consommées par les renégociations de 2009 :

- la diminution des volumes commandés a entraîné un fort renchérissement du coût unitaire des programmes ; l'économie générée par la suppression de deux unités a été inférieure au coût d'une seule ;

- les reports de livraisons négociés ont repoussé le pic de l'échéancier de paiement au-delà de 2015 avec des besoins de paiement de plus de 10 Md€ par an jusqu'en 2020, tout en accentuant les surcoûts liés au vieillissement des matériels existants ;

- les commandes qui n'ont pas encore été passées de façon ferme concernent des décaissements budgétaires devant intervenir à la fin de la décennie 2010 et au cours de la décennie 2020. Toute renégociation risque donc de se traduire par un coût immédiat sous forme de pénalités de délais, par un renchérissement du coût unitaire des programmes, pour des économies limitées dans un avenir lointain ;

- les renégociations des programmes d'armement pèsent sur une industrie de défense qui présente toujours des fragilités. Certains groupes ont entrepris des efforts d'amélioration de leur compétitivité, tandis que d'autres, dans le domaine naval, ont remporté des succès notables à l'export. Toutefois, l'industrie française demeure fragmentée et les perspectives de consolidation et de coopération européenne restent décevantes, dans un contexte où l'augmentation de 50 % des dépenses militaires mondiales depuis 2001 est susceptible de créer des ruptures technologiques et stratégiques, tout en créant des opportunités à l'exportation pour l'industrie française.

Si malgré tout, les programmes d'armement devaient être revus, des solutions alternatives, comme le maintien des commandes et la revente des

matériels excédentaires par rapport aux besoins méritent d'être explorées. Par ailleurs, lorsque les programmes ne sont pas encore lancés, des achats de produits existants et disponibles, même fabriqués à l'étranger, pourraient dans certains cas être pratiqués.

Les pistes de mutualisations européennes, qui ont eu des résultats limités, méritent toutefois d'être poursuivies, notamment avec les principaux partenaires, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, mais elles ne sont pas susceptibles d'engendrer des économies à court terme.

Les dépenses de titre 2 doivent être réduites, afin que la défense puisse bénéficier des économies de l'effort accompli pour supprimer plus de 29 000 emplois entre 2008 et 2011 :

- le taux d'encadrement du ministère de la défense s'est renforcé entre 2008 et 2011, notamment au niveau de l'encadrement supérieur du ministère constitué des officiers généraux, des officiers supérieurs et des cadres civils de catégories A et A+. Revenir au taux d'encadrement d'avant la réforme pourrait engendrer une économie annuelle de l'ordre de 236 M€. Le ministère de la défense pourrait donc déterminer, structure pas structure, le taux d'encadrement souhaitable, afin de procéder à un « dépyramide » cohérent avec la nouvelle organisation ;

- pour atteindre les objectifs des réformes en termes d'emplois, le ministère de la défense doit encore identifier les 4 000 postes manquants pour rejoindre la cible de 54 000 emplois supprimés. L'allègement des structures intermédiaires et centrales, comme par exemple la suppression des états-majors de soutien de la défense, déjà recommandée par la Cour, pourrait y contribuer ;

- les dépenses liées à l'enseignement militaire supérieur qui représentent environ 130 M€ par an pourraient être réduites ;

- la révision du rythme de mobilité des officiers, qui actuellement changent d'affectation tous les deux ans, pourrait également engendrer des économies ;

- il conviendrait de s'assurer de la réalité du service fait s'agissant du versement des primes et du coût de leur obtention pour les personnels qui n'ont pas l'utilisation de ces compétences fonctionnelles ;

- l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux réservistes et aux volontaires pourrait être supprimée comme la Cour l'a déjà recommandé.

Les dépenses d'investissement de la politique immobilière du ministère et de l'accompagnement des restructurations sont élevées avec un montant de 979 M€ en 2011. Si certaines de ces dépenses ont un lien direct avec la capacité opérationnelle des forces, comme l'adaptation des infrastructures à l'arrivée de nouveaux matériels, des montants importants

sont consacrés au logement familial et à l'accompagnement des restructurations. Une réduction de 20 % de ces dépenses permettrait une économie de l'ordre de 200 M€ par an.

L'effort de rationalisation entrepris dans le cadre des réformes lancées en 2008 pourrait être approfondi notamment dans les domaines suivants qui contiennent des gisements d'économie difficilement chiffrables à ce stade :

- les achats de prestations de maintien en condition opérationnelles des matériels pourraient être effectués dans de meilleures conditions financières par un recours accru à la mise en concurrence et par l'utilisation des dispositions du code des marchés publics permettant à l'Etat d'avoir accès aux données relatives aux marges des fournisseurs en situation de monopole ;

- les réflexions visant à la rationalisation de certaines fonctions pourraient être poursuivies notamment dans le domaine de la restauration et l'habillement où des arbitrages doivent être effectués en termes de part des personnels militaires maintenus dans ces fonctions et de prestations susceptibles d'être externalisées ;

- un bilan de l'activité du service de l'infrastructure de la défense (SID) qui gère des budgets importants pourrait être entrepris, afin d'examiner une possible réorientation sur un rôle de maîtrise d'ouvrage de haut niveau technique et sur un recentrage sur l'expertise liée aux infrastructures spécifiques de la défense ;

- le retour à l'équilibre des comptes du service de santé des armées permettrait une économie de 280 M€ par rapport à 2009, tout en préservant ses capacités opérationnelles. Des actions ont déjà été engagées par le ministère de la défense dans ce domaine ;

A enveloppe budgétaire donnée, l'objectif du ministère de la défense devrait être de préserver au maximum tout ce qui concourt à la capacité opérationnelle des forces et de rechercher des marges de manœuvre en priorité sur les autres postes de dépenses budgétaires. En particulier, il convient de s'interroger sur les dépenses des postes suivants, la liste présentée n'étant pas exhaustive :

- la charge des intérêts moratoires qui s'est élevée à 45 M€ en 2011 due au retard de paiement des fournisseurs ;

- la journée défense citoyenneté qui coûte 123 M€ par an et, plus généralement, les dispositifs destinés aux jeunes comme ceux de la commission armées jeunesse et de l'établissement public d'insertion de la défense ;

- les dépenses du fonds de restructuration de la défense dont la logique relève de l'aménagement du territoire et qui est doté de 211 M€ ;

- la politique de promotion et de mise en valeur du patrimoine culturel de la défense qui coûte 69 M€ en 2012 ;

- les dépenses de communication qui s'élèvent à 99 M€ par an dont 26 M€ de subventions versées à l'établissement cinématographique et de production audiovisuelle des armées ;

- les dépenses de l'actions sociale qui, si elles avaient évolué à la baisse comme les effectifs, auraient permis en 2011 une économie de 29 M€ par rapport à la situation de 2009.

Certaines de ces dépenses, comme les dépenses de communication et les journées défense citoyenneté, ont d'ailleurs fait l'objet de premières mesures d'économie

Le ministère de la défense devrait privilégier la recherche d'économies sur les postes de dépenses qui ont le moins d'impact sur les capacités opérationnelles de l'outil de défense en passant en revue l'ensemble des dépenses du ministère. Bien que gérant des crédits très importants, il ne doit pas considérer qu'il y a des économies négligeables et il devrait s'attacher à les identifier au moins à partir du seuil de 5 M€.

La Cour recommande de :

5. si le volume d'équipements des armées devait in fine être réduit, étudier les solutions alternatives aux renégociations des contrats, telles que la revente à l'exportation des matériels excédentaires. Pour les nouveaux programmes, privilégier les "achats sur étagère" pour les équipements ne touchant pas l'indépendance stratégique de la France ;

6. accepter dans l'intervalle un budget d'attente qui comportera déjà des économies immédiates, notamment sur les dépenses de personnel, les dépenses immobilières et les dépenses ayant le moins de lien avec l'opérationnel ;

7. aider au reclassement des personnels du ministère et "dépyramider" la structure en réduisant fortement, au moyen d'arrêtés de contingentement pluriannuels, le nombre d'officiers généraux et d'officiers supérieurs, ainsi que le nombre de cadres civils de catégorie A et A+ ;

8. améliorer les méthodes d'achats, notamment dans le domaine de la maintenance, en s'appuyant sur les études d'analyse de marges des principaux fournisseurs ;

9. réaliser un bilan de l'activité du service d'infrastructure de la défense (SID), afin d'étudier sa réorientation vers un rôle de maîtrise d'ouvrage et vers les savoir-faire liés aux infrastructures de la défense.

Conclusion générale

Même si les trois premières années de la loi de programmation militaire ont permis, jusqu'à fin 2011, de presque respecter la trajectoire financière du Livre blanc de 2008, d'effectuer un effort important en faveur de l'équipement des forces et de mettre en œuvre des réformes de grande ampleur, le ministère de la défense se trouve confronté en 2012, à l'approche de la révision de la loi de programmation militaire, à des défis majeurs liés à la conjonction de la crise des finances publiques en France et de la très forte augmentation des dépenses militaires ailleurs dans le monde.

Si les ambitions budgétaires du Livre blanc ne pouvaient pas être honorées à court et moyen terme, il est important que les révisions à venir préservent la cohérence capacitaire de l'outil militaire, ce qui suppose de prendre quelques mois pourachever le travail de définition des menaces et des ambitions de la France avant de pouvoir en déduire les contrats opérationnels et les formats des armées, ainsi que les besoins en termes d'équipements, de personnels et de budgets qui en découlent.

Afin de ménager le temps nécessaire à cet exercice tout en répondant à court terme aux besoins d'économies liés à la crise des finances publiques, la Cour recommande d'examiner sans délai les pistes qu'elle a formulées dans le quatrième chapitre du présent rapport. Le retour au taux d'encadrement de 2008, des économies sur la politique immobilière, la poursuite de la rationalisation des achats notamment dans le domaine du maintien en condition opérationnelle des matériels, l'approfondissement des rationalisations du soutien entreprises en 2008 et la révision des dépenses les plus éloignées des besoins opérationnels devraient pouvoir dégager une marge de manœuvre récurrente supérieure à 1 Md€ par an.

A contrario, l'ensemble des éléments touchant à l'équipement, à la disponibilité des matériels et à l'entraînement des forces devrait, autant que possible, être sauvégardé, avant que ne soit mené l'exercice de révision du Livre blanc et de la loi de programmation militaire. Si cette révision devait conduire à de nouvelles réductions de volumes pour les grands équipements déjà commandés, les pistes alternatives aux révisions des contrats, toujours très coûteuses financièrement, devraient être explorées : il s'agit notamment de la revente par l'Etat des matériels

en surplus pour les contrats en cours et du recours à des « achats sur étagères » pour les équipements dont les contrats ne sont pas conclus et qui concernent des domaines ne concourant pas directement à l'autonomie stratégique de la France.

Récapitulation des recommandations

1. Mettre à jour le plus rapidement possible le Livre blanc de 2008 afin de réévaluer la nature et le niveau de menaces et des ambitions pour la France, et d'en déduire un format pour les armées et ses moyens matériels et humains dans le cadre d'un processus itératif avec les données budgétaires ;
2. préparer simultanément, dès l'été 2012, des simulations physico-financières permettant aux décideurs d'apprécier globalement le niveau de ressources à allouer à la défense en fonction de différents niveaux d'ambition et des contraintes des finances publiques ;
3. adopter des hypothèses réaliste et prudentes dans la construction budgétaire en évitant le recours à des ressources hypothétiques dont la réalisation ne dépend pas du seul ministère de la défense ;
4. concentrer les moyens budgétaires sur les capacités opérationnelles de l'outil de défense en adéquation avec les priorités que devra dégager le nouveau Livre blanc et en préservant au maximum l'équipement des forces, la disponibilité des matériels et l'entraînement ;
5. si le volume d'équipements des armées devait in fine être réduit, étudier les solutions alternatives aux renégociations des contrats, telles que la revente à l'exportation des matériels excédentaires. Pour les nouveaux programmes, privilégier les achats sur étagère pour les équipements ne touchant pas l'indépendance stratégique de la France ;
6. accepter dans l'intervalle un budget d'attente qui comportera déjà des économies immédiates, notamment sur les dépenses de personnel, les dépenses immobilières et les dépenses ayant le moins de lien avec l'opérationnel ;
7. aider au reclassement des personnels du ministère et "dépyramider" la structure en réduisant fortement, au moyen d'arrêté de contingentement pluriannuels, le nombre d'officiers généraux et d'officiers supérieurs, ainsi que le nombre de cadres civils de catégorie A et A+ ;
8. améliorer les méthodes d'achats, notamment dans le domaine de la maintenance, en s'appuyant sur les études d'analyse de marges des principaux fournisseurs. Explorer les possibilités d'externalisation, en particulier pour la restauration et l'habillement ;

9. réaliser un bilan de l'activité du service d'infrastructure de la défense (SID), afin d'étudier sa réorientation vers un rôle de maîtrise d'ouvrage et vers les savoir faire liés aux infrastructures de la défense.

Annexe

Economies possibles

Mesures ayant un faible impact sur la capacité opérationnelle des forces, proposées par la Cour dans le quatrième chapitre du présent rapport.

Mesures	Calendrier	Occurrence	Chiffrage
Réduction des dépenses de personnel : - réduction du taux d'encadrement supérieur civil et militaire - maintien de l'objectif de 54 000 réductions d'emplois - réduction des dépenses de formation - réduction de la mobilité - suppression des niches fiscales	court terme	économies récurrentes chaque année	environ 300 M€
Réduction des dépenses d'investissements en immobilier et infrastructure - réduction des investissements les moins liés aux besoins opérationnels	court terme	économies récurrentes chaque année	environ 200 M€

Mesures	Calendrier	Occurrence	Chiffrage
Poursuite de la rationalisation <ul style="list-style-type: none"> - révision des méthodes d'achat pour acheter au meilleur prix - réexamen des fonctions habillement et restauration - bilan de l'activité du service d'infrastructure de la défense - poursuite du plan de réforme du service de santé. 	moyen et long termes	économies récurrentes chaque année	non chiffré mais potentiel élevé, supérieur à 350 M€
Réduction des dépenses ayant le moins de lien avec l'opérationnel : <ul style="list-style-type: none"> - intérêts moratoires - politique culturelle - action sociale - enveloppe du Fonds de restructuration de la défense (FRED) - lien Armée Nation - communication 	court et moyen terme	économies récurrentes chaque année	environ 150 M€
Mutualisation dans le cadre de la coopération européenne : <ul style="list-style-type: none"> - partage de capacités - programmes d'armement 	long terme	économies non récurrentes	non chiffré car incertain

Mesures ayant un fort impact sur la capacité opérationnelle des forces, déconseillées par la Cour, tant que les processus de révision du Livre blanc et de la loi de programmation militaire n'auront pas été terminés.

Mesures	Calendrier	Occurrence	Chiffrage
Renégociation des programmes d'armement - réduction des volumes - étalement des livraisons - annulation de programmes	très long terme, sauf à obtenir une révision coûteuse des échéanciers pour obtenir des effets à court terme	économies non récurrentes	non chiffré, risque de surcoûts élevés et de report de dépenses
Réduction du format en lien avec les réductions de programmes d'armement - diminution des effectifs - diminution des coûts de fonctionnement	moyen et long terme	économies récurrentes	non chiffré

Glossaire

A400 M : Airbus 400 militaire: futur avion de transport de l'armée de l'air.

Aster : Missile anti-aérien destiné aux bâtiments de la marine nationale.

Barracuda : Programme d'armement visant à remplacer les sous-marins nucléaires d'attaque.

BPC : Bâtiment de projection et de commandement.

BEDC : Bureau des enquêtes et des coûts au sein de la Direction générale de l'armement.

Caesar : Canon destiné à équiper les régiments d'artillerie de l'armée de terre.

Caracal : hélicoptère de manœuvre de l'armée de terre et de l'armée de l'air.

Casa 235 : Avion de transport actuellement utilisé par l'armée de l'air.

C130 Hercules : Avion de transport actuellement utilisé par l'armée de l'air.

C135 et KC135 : Avions ravitailleurs actuellement en service dans l'armée de l'air.

C160 Transall : Avion de transport actuellement utilisé par l'armée de l'air.

Cougar: Hélicoptères de manœuvre de l'armée de l'air.

CP : Crédits de paiement au sens budgétaire.

DAF : Direction des affaires financières du ministère de la défense.

DGA : Direction générale de l'armement.

ECPAD : Etablissement cinématographique et de production audiovisuelle de la défense

EMA : Etat-major des armées.

ETPT : Emploi temps plein travaillé.

Félin : Programme d'armement destiné à équiper le fantassin de l'armée de terre (tenue de combat, armement individuel, protections anti-balistiques et moyens de communication).

FRED : Fonds de restructuration de la défense

FREMM : Frégates européennes multi missions: programme de frégates devant équiper les marines françaises et italiennes.

Fréquences hertziennes Felin et Rubis : Bandes de fréquence utilisées pour les communications de l'armée de terre et de la gendarmerie que le ministère de la défense a décidé de vendre. L'ensemble des cessions ont été réalisées au moment de l'écriture du rapport.

Gazelle : Hélicoptère de combat de l'armée de terre.

JDC : Journée défense citoyenneté: proposée à l'ensemble des citoyens français âgés de 18 ans dans le cadre de leur parcours de citoyenneté.

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 : Analyse stratégique des menaces et des intérêts français permettant de définir les moyens nécessaires, notamment dans le domaine militaire, pour y faire face. Il couvre la période allant de 2009 à 2020.

Loi de programmation militaire de 2009 : Loi 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Elle définit les objectifs à atteindre pour les armées (en termes de contrats opérationnels), les formats (en hommes et en matériel) et les moyens budgétaires qui doivent être mobilisés.

MRTT : Multi Role Transport Tanker: programme d'armement visant à produire un avion capable d'assurer à la fois des missions de ravitaillement en vol et des missions de transport.

NH90 : Nouvel hélicoptère 1990: hélicoptère de manœuvre destiné à la marine nationale et à l'armée de terre.

OTAN : Organisation du traité de l'atlantique nord.

PA2 : Projet de deuxième porte-avions dont les études ont été arrêtées en 2010.

Projet Nectar : Projet de cession des satellites de communication de la galaxie Syracuse suivi de la location de la capacité nécessaire aux armées. Ce projet a été abandonné en 2012.

Puma et Super Puma : hélicoptères de manœuvre de l'armée de l'air.

Rafale : Avion de combat polyvalent de l'armée française.

SGA : Secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

SID : Service de l'infrastructure de la défense.

SNLE : Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins: ils assurent la mission de dissuasion nucléaire de la composante navale.

Tigre : Hélicoptère de combat de l'armée de terre.

Titre 2 : Agrégat budgétaire regroupant les dépenses de masse salariale.

Titre 3 : Agrégat budgétaire regroupant les dépenses de fonctionnement.

Titre 5 : Agrégat budgétaire regroupant les dépenses d'investissement.

VBCI : Véhicule blindé de combat d'infanterie destiné à l'équipement de l'armée de terre.

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS CONCERNEES

Cour des comptes

Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire – juillet 2012
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de la défense	123
------------------------	-----

Destinataires n'ayant pas répondu
Ministre de l'économie et des finances
Ministre délégué auprès du Ministre de l'économie et des finances, chargé du budget

REPONSE DU MINISTRE DE LA DEFENSE

Je souscris globalement au constat que pose ce rapport. Il me paraît toutefois nécessaire d'apporter des précisions et nuances sur quatre points : le processus et le calendrier de révision de la loi de programmation militaire, l'exécution en ressources, les marges de manœuvre dont dispose le ministère de la défense et enfin les pistes d'économies recommandées par la Cour.

La Cour souligne le caractère vertueux du processus dans lequel l'analyse stratégique du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a précédé l'adoption de la loi de programmation militaire. Il sera procédé de même pour la révision prochaine de la loi de programmation militaire.

Dans le bilan budgétaire qu'elle dresse, la Cour évoque une trajectoire de ressources presque respectée à fin 2011, mais aussi un écart qui s'accroît après 2012. En réalité, dès l'été 2010, en raison des arbitrages réalisés à l'occasion de l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2013, la réalisation de la trajectoire de la loi de programmation militaire a été significativement mise en péril. A partir du budget 2011, les crédits, orientés par l'objectif de réduction des déficits publics, se sont inscrits dans un écart non rattrapable avec cette programmation, qui prévoyait à l'inverse une croissance de 1 % en volume à partir de 2012, des ressources comme des besoins. Il apparaît que le Gouvernement précédent a manqué de clairvoyance en laissant naître devant lui une impasse budgétaire.

Concernant les marges de manœuvre dont dispose le ministère, la Cour souligne à juste titre le haut degré de rigidité atteint par les dépenses d'équipement. Je ne peux pour autant souscrire au terme de « bosse budgétaire » sur les programmes d'armement, au sens où cette expression caractérisait les dernières années de la programmation militaire 2003-2008.

Le niveau élevé des besoins de paiement résulte essentiellement de la renégociation des principaux contrats pluriannuels d'armement menée en 2009. Ces commandes globales, qui ont permis un important renouvellement des équipements des armées depuis 2009, ainsi que le relève la Cour, ont été passées conformément aux préconisations du Livre blanc de 2008 et en cohérence avec l'évolution des ressources.

La crise économique et le nécessaire retour à l'équilibre des finances publiques imposent de réviser cette trajectoire de ressources. Le moment est donc venu de rétablir l'équilibre entre les besoins de paiements et les ressources prévisibles. C'est précisément l'objet, et aussi le défi, de la révision du Livre blanc et de la future loi de programmation militaire : restaurer la cohérence entre nos ambitions de politique de défense et les ressources qui peuvent y être allouées.

S'agissant des axes d'économies avancés par la Cour, je tiens à rappeler au préalable l'effort engagé par le ministère de la défense ; pour se limiter à son aspect le plus emblématique, ce sont plus de 30 000 emplois qui auront été ainsi supprimés entre 2008 et la fin de 2012. Au-delà, je ne peux que souscrire à l'orientation générale qui consiste à sauvegarder dans toute la mesure du possible l'équipement, l'entraînement et l'activité des forces ainsi que la disponibilité des matériels.

Dans cette optique, je m'attacherais notamment, comme le recommande la Cour, à réduire les coûts des contrats de maintenance des matériels et à renforcer la maîtrise de la masse salariale, au-delà du contingentement par grade des emplois déjà engagé.

Sur ce dernier point, je partage l'analyse de la Cour quant à l'opportunité d'adapter le taux d'encadrement au bon fonctionnement du modèle d'armées issu de la révision du Livre blanc. Pour autant, je considère que le taux d'encadrement en vigueur en 2008 ne constitue pas une référence pertinente de par sa seule antériorité, compte tenu des évolutions intervenues au cours des trois ou quatre dernières années (réintégration dans l'OTAN, renforcement de la fonction connaissance-anticipation, rationalisation des soutiens par réduction des emplois les moins qualifiés).

Je ne peux non plus corroborer l'identification par la Cour d'une économie d'environ 300 M€ annuels s'agissant de la masse salariale, principalement par la réduction du taux d'encadrement (236 M€). Cette dernière évaluation est excessive. En effet, le ministère de la défense et la direction du budget ont valorisé conjointement le coût de cet « effet structure » à 31 M€ par an, soit 124 M€ sur la période 2008-2011.

Dans les autres domaines de dépenses, certaines économies recommandées par la Cour sont déjà mises en œuvre (communication, opérations d'infrastructure) et d'autres font l'objet d'études (formation, habillement restauration, pertinence des structures intermédiaires).

De nouvelles économies d'un montant significatif ne pourraient être réalisées que dans le cadre de nouvelles réformes et restructurations, et clans des délais qui ne permettent pas d'espérer de gains importants à court terme. Or, le ministère de la défense connaît depuis la suspension du service national, c'est-à-dire depuis une quinzaine d'années, une succession de réformes de grande ampleur dont les plus récentes, lancées en 2008, ne s'achèveront qu'en 2015.

Je tiens à souligner que cette accumulation de réformes n'est pas sans engendrer des tensions sur le moral des personnels, constat à prendre en compte dans l'analyse de toute réforme éventuelle à l'avenir.