

Extrait du Spyworld Actu

<https://www.spyworld-actu.com/spip.php?article12149>

# Projet de loi de finances pour 2010 : Défense

- Défense - France -



Date de mise en ligne : vendredi 27 novembre 2009

---

Spyworld Actu

---

### Sur les objectifs de la mission

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

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

- ▶ 3. Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2010 des crédits de paiement supérieurs de 90 millions d'euros à ceux inscrits dans la loi de programmation militaire, mais inférieurs d'environ 600 millions d'euros à ceux qui résulteraient de l'application de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012<sup>3(\*)</sup>. En effet, alors que la loi de programmation des finances publiques, qui définit les crédits de paiement en euros courants, a été élaborée sur la base de prévisions d'inflation trop élevées, la loi de programmation militaire 2009-2014 définit les annuités en euros de 2008.
- ▶ 4. Le choix de faire prévaloir la loi de programmation militaire sur la loi de programmation des finances publiques devrait, sur la période 2009-2014, réduire les crédits de paiement de la mission « Défense » d'environ 3,5 milliards d'euros, et son « pouvoir d'achat » de 1,5 milliard d'euros.
- ▶ 5. Dans le cas de l'année 2010, ce choix réduit le « pouvoir d'achat » de la mission « Défense » de plus de 200 millions d'euros. Cet effort porte en totalité sur les crédits d'équipement, qui, selon les informations dont disposent les rapporteurs spéciaux, devraient être inférieurs, à périmètre constant, d'environ 200 millions d'euros aux montants prévus par la loi de programmation militaire.

### Sur la mise en oeuvre de la loi de programmation militaire 2009-2014

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

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

- ▶ 9. Comme les années précédentes, les rapporteurs spéciaux regrettent que les crédits de paiement prévus pour les opérations extérieures (OPEX) soient inférieurs aux besoins prévisibles. Ces crédits seraient, en effet, de seulement 570 millions d'euros<sup>4(\*)</sup> (conformément à la loi de programmation militaire, qui prévoit de porter ce montant à 630 millions d'euros à compter de 2011), alors que les dépenses devant être réalisées en 2009 sont actuellement estimées à 873 millions d'euros, et qu'elles ne semblent pas devoir être inférieures à 800 millions d'euros en 2010.
- ▶ 10. Le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance prévoit de financer le supplément de surcoût des OPEX par l'annulation de 228 millions d'euros sur le programme 146 « Equipement des forces ». Or, la loi de programmation militaire prévoit qu'« en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle ». Ainsi, comme la commission des finances l'a souligné dans son avis du 29 octobre 2009 sur le projet de décret d'avance précité, « il conviendra que la prochaine loi de finances rectificative rouvre les crédits d'équipement concernés, en « gageant » cette réouverture par l'annulation de crédits, qui devraient être prélevés sur d'autres missions ».

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

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

### Sur l'EPIDe

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

- [LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX](#)
- [I. LE CONTEXTE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014](#)
  - [A. LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014 : QUELQUES RAPPELS](#)
    - [1. Des dépenses de plus de 30 milliards d'euros par an, dont 17 milliards d'euros pour l'équipement](#)
      - [a\) Les principaux chiffres](#)
      - [b\) Une augmentation des dépenses de défense en niveau qui ne les empêcherait pas de passer de 1,6 à 1,4 point de PIB d'ici 2020 \(hors pensions\)](#)
    - [2. Les réductions d'effectifs](#)
      - [a\) Présentation générale](#)
      - [b\) Une réduction qui proviendrait pour les 2/3 de la RGPP](#)
      - [c\) La répartition de l'effort entre les trois armées](#)
      - [d\) La nécessité de privilégier les départs plutôt que de réduire les recrutements](#)
    - [3. La recherche de gains de productivité dans le cadre de la RGPP](#)
      - [a\) Sur la période 2009-2014, des économies brutes de 5 milliards d'euros et des économies nettes de 3 milliards d'euros](#)
      - [b\) Les principales activités concernées](#)
      - [c\) Les principaux moyens : la création des bases de défense et la réforme du MCO aéronautique et terrestre](#)
        - [\(1\) La création des bases de défense](#)
        - [\(2\) La réforme du MCO](#)
          - [\(a\) La réforme du MCO aéronautique](#)
          - [\(b\) La réforme du MCO terrestre](#)
      - [d\) La mise en place d'un dispositif d'accompagnement de l'impact territorial de la restructuration des armées](#)

- 4. Des ressources exceptionnelles provenant essentiellement de la cession de fréquences hertziennes et de biens immobiliers
  - a) Les ressources hertziennes (1,5 milliard d'euros selon le Gouvernement)
    - (1) De quoi s'agit-il ?
    - (a) La bande 830-862 MHz (système FELIN de l'armée de terre) : l'échéance de 2011
    - (b) La bande 2.500-2.690 MHz (système RUBIS de la gendarmerie nationale) : une échéance plus tardive, et des inquiétudes de l'ARCEP dès la fin de 2008 sur le respect du calendrier
    - (2) L'article 54 de la loi de finances pour 2009
    - (3) Des recettes qui doivent financer les systèmes de télécommunications, le renseignement électromagnétique et les radars de surveillance et d'alerte
  - b) Les ressources immobilières (près de 2 milliards d'euros selon le Gouvernement)
  - c) Dans les deux cas, des produits de cessions qui doivent revenir intégralement au ministère de la défense
  - d) Les adaptations du régime des deux comptes d'affectation spéciale proposées par le présent projet de loi de finances
- B. LA DÉCISION, DÉFAVORABLE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, DE FAIRE PRÉVALOIR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (DÉFINIE EN EUROS CONSTANTS) SUR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (DÉFINIE EN EUROS COURANTS)
  - 1. Des annuités définies en euros de 2008 et au périmètre de 2008, actualisées en fonction de la prévision d'indice des prix associée à la loi de finances
  - 2. Des crédits et un « pouvoir d'achat » réduits de respectivement 3,5 milliards d'euros et 1,5 milliard d'euros par rapport à ce qui résulterait de l'indexation de la loi de programmation des finances publiques
    - a) Une actualisation qui, pour 2009, suscite certaines interrogations
    - b) La décision de ne pas appliquer la loi de programmation des finances publiques 2009-2012
    - c) La décision du Gouvernement de faire prévaloir la loi de programmation militaire sur la loi de programmation des finances publiques
- C. LES ALÉAS À LONG TERME POUR LA PROGRAMMATION MILITAIRE : ENVIRON 10 MILLIARDS D'EUROS D'ICI 2014 ?

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

- A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES

- 1. La mission « Défense » : plus de 37 milliards d'euros (pensions comprises) , en quasi-totalité sur deux programmes
- 2. Le choix de faire prévaloir la loi de programmation militaire sur la loi de programmation des finances publiques se traduit en 2010 par une réduction significative du pouvoir d'achat en matière d'équipements
  - a) Des crédits de paiement inférieurs de 550 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012 (et des ressources totales inférieures de 520 millions d'euros)
  - b) Des crédits de paiement supérieurs de 90 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation militaire 2009-2014 (et des ressources totales supérieures de 170 millions d'euros)
    - (1) Une majoration de 60 millions d'euros découlant d'une hypothèse d'inflation de 1,4 % en 2010 (alors que le présent projet de loi de finances retient une hypothèse de 1,2 %)
    - (2) Une majoration supplémentaire de 30 millions d'euros, devant contribuer au financement des OPEX
    - (a) Selon le ministère de la défense, les mesures d'ajustement réduisent l'annuité 2010 de la mission « Défense » de 70 millions d'euros
    - (b) Cette estimation inclut à tort la majoration de 30 millions d'euros destinée à contribuer au financement des OPEX en 2010, qui vient en supplément de ce que prévoit la loi de programmation militaire
    - (3) Une inflation moindre que prévu qui a pour effet de revaloriser les crédits du plan de relance en euros de 2008
    - (4) Selon les rapporteurs spéciaux, les sommes perçues en excédent de la programmation doivent être considérées comme acquises « une fois pour toutes »
  - c) Une « perte de pouvoir d'achat » de l'ordre de 200 millions d'euros provenant de la moindre inflation et essentiellement supportée par les dépenses d'équipement
    - (1) Des crédits de personnel égaux, en valeur, à ceux initialement prévus (et donc supérieurs d'environ 200 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation militaire)
    - (2) Des crédits d'équipement réduits, à « périmètre LPM », d'environ 200 millions d'euros par rapport à la loi de programmation militaire

- B. L'ALÉA DES RECETTES EXCEPTIONNELLES

- 1. Des ressources exceptionnelles de 411 millions d'euros au lieu de 1,6 milliard d'euros en 2009 ?
    - a) Le produit des cessions de fréquences hertziennes : des recettes qui feront totalement défaut en 2009
    - b) Les ressources immobilières : 411 millions d'euros en 2009 ?
      - (1) Des ressources immobilières nettement inférieures aux prévisions
      - (2) Un désaccord apparent entre le ministère de la défense et le ministère du budget
      - (a) Selon le ministère de la défense : céder les biens à une filiale commune de la Caisse des dépôts et de la SOVAFIM, pour que le ministère de la défense dispose des recettes dès 2009
      - (b) Selon le ministère du budget : éviter le recours à une société de portage, qui pourrait conduire à « brader » les biens concernés
    - c) Des difficultés qui doivent être relativisées
      - (1) Au niveau de la mission « Défense », après prise en compte de la moindre inflation, du moindre prix du pétrole et de 400 millions d'euros de reports de crédits, il ne paraît plus manquer que moins de 400 millions d'euros environ
      - (2) Dans le cas de la seule politique immobilière, il manque environ 300 millions d'euros en 2009
  - 2. Quelles ressources exceptionnelles en 2010 et les années suivantes ?
    - a) Les ressources hertziennes en 2010 : des prévisions de 600 millions d'euros qui paraissent aléatoires
    - b) Des ressources immobilières inférieures de 400 millions d'euros aux prévisions initiales sur la totalité de la période 2009-2014 ?
    - c) Les prévisions de ressources immobilières en 2010 (700 millions d'euros) : une estimation qui paraît vraisemblable
  - 3. Une situation budgétaire qui risque d'être délicate en 2010
- 
- III. LES INDICATEURS ASSOCIÉS AU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES
    - A. LES QUATRE « INDICATEURS PRINCIPAUX » RETENUS POUR LA MISSION SONT PERTINENTS
    - B. LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUGGÈRENT DE FIXER LORS DE LA RÉVISION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE UN OBJECTIF DE PROJECTION DE L'ARMÉE DE TERRE PLUS ÉLEVÉ À L'HORIZON 2020

- [IV. LA RÉFORME DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE EN 2010](#)
  - [A. DES EFFECTIFS STRICTEMENT CONFORMES À LA PROGRAMMATION](#)
  - [B. L'ANTICIPATION DE LA MISE EN PLACE DES BASES DE DÉFENSE](#)
    - [1. Le principe : le regroupement des fonctions de soutien](#)
    - [2. 2009 : les 11 bases de défense expérimentales](#)
    - [3. 2010 : les 18 bases « pilotes »](#)
    - [4. 2011 : la mise en place des 60 à 70 bases de défense « définitives »](#)
- [V. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN 2010](#)
  - [A. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT PRÉVUE PAR LE LIVRE BLANC](#)
    - [1. Des dépenses d'équipement qui passeraient de 15,5 à 20 milliards d'euros \(en euros de 2008\) et 60 % des dépenses totales d'ici 2020](#)
    - [2. Des montants qui ne paraissent pas excessifs](#)
    - [3. Les principaux matériels prévus par la loi de programmation](#)
  - [B. LE FINANCEMENT DES OPEX EN 2009 : UN RESPECT DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE À CONFIRMER EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2009](#)
    - [1. Les règles fixées par la loi de programmation militaire 2009-2014 en matière de compensation du surcoût des OPEX](#)
      - [a\) Une estimation désormais plus réaliste, mais qui devrait fréquemment être dépassée](#)
      - [b\) Un financement des « dérapages » par rapport à la programmation qui doit être assuré par la « réserve de précaution interministérielle »](#)
    - [2. Le financement du supplément de surcoût des OPEX en 2009 par l'annulation de crédits d'équipement \(227,8 millions d'euros\)](#)
      - [a\) Un surcoût des OPEX de l'ordre de 873 millions d'euros en 2009](#)
      - [b\) Un financement du supplément de surcoût par l'annulation de crédits d'équipement, devant être rouverts en loi de finances rectificative](#)
    - [3. Des dépenses qui étaient largement prévisibles](#)
    - [4. La nécessité que les crédits d'équipement annulés soient effectivement rouverts en loi de finances](#)



rectificative, et soient le moins possible financés par des annulations de crédits de la mission « Défense »

- a) Une solution différente de celle de 2008
- b) La nécessité que les annulations de crédits effectuées par la loi de finances rectificative concernent aussi peu que possible la mission « Défense »

- C. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN 2010

- 1. Des dépenses d'équipement très contraintes en 2010
- 2. Des crédits d'équipement réduits, à « périmètre LPM », d'environ 200 millions d'euros par rapport à la loi de programmation militaire
- 3. Les principales commandes et acquisitions prévues en 2010

- D. LE CAS DE L'A400M

- 1. Une capacité de projection de combattants durablement compromise par le retard de l'A400M
  - a) Le principal intérêt de l'A400M : permettre la projection en 5 jours d'un « échelon d'urgence » de 1.500 combattants avec leur matériel à 8.000 km
  - b) Un retard préoccupant
    - (1) Un retard d'au moins 4 ans
    - (2) Un retard qui a des causes multiples
- 2. L'éventualité d'un abandon du programme a pu être évoquée
- 3. Une sortie de crise d'ici la fin de l'année 2009 ?
- 4. Pour la France, un surcoût qui pourrait être de l'ordre d'1 milliard d'euros d'ici 2014

- VI. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

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

- 1. Une projection en OPEX actuellement inférieure à 1.000 ETP
- 2. Des effectifs globaux compatibles avec les missions confiées au SSA

- B. POUR LES ACTIVITÉS HOSPITALIÈRES, DES RECETTES INFÉRIEURES D'ENVIRON 300 MILLIONS D'EUROS AUX DÉPENSES
  - 1. Un « écart de facturation » annuel d'environ 300 millions d'euros par an
  - 2. Un « écart de facturation » à relativiser
  
- C. LA RGPP PRÉVOIT D'ÉCONOMISER 39 MILLIONS D'EUROS PAR AN EN « RÉGIME DE CROISIÈRE »
  - 1. Des économies provenant en quasi-totalité de la suppression de 510 ETP
  - 2. Des suppressions d'effectifs qui ne concernent pas l'activité hospitalière
  
- VII. LE SUIVI DU CONTRÔLE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL FRANÇOIS TRUCY SUR LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA) ET L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'INSERTION DE LA DÉFENSE (EPIDE)
  - A. LE SMA ET L'EPIDE
    - 1. Le SMA
      - a) Une création en 1961
      - b) Un dispositif qui a survécu malgré la professionnalisation des armées
    - 2. L'EPIDE
      - a) Un établissement public créé en 2005, placé sous une triple tutelle et essentiellement financé par la mission « Emploi »
      - b) Des méthodes éducatives d'inspiration militaire et un encadrement en grande partie assuré par d'anciens militaires
      - c) Des objectifs rapidement revus à la baisse
        - (1) Des objectifs initiaux extrêmement ambitieux (20.000 jeunes)
        - (2) Un nombre de jeunes (2.000) 10 fois inférieur à celui initialement prévu, en raison de contraintes budgétaires mais aussi de considérations de bon sens
      - d) Un dispositif qui suscite l'intérêt des élus
  - B. DES TAUX D'INSERTION VOISINS, À MÉTHODOLOGIE COMPARABLE
    - 1. Les chiffres mis en avant par le SMA et l'EPIDE sont de l'ordre de 80 % et 50 % respectivement

- [2. A méthodologie comparable les résultats sont proches, même si le SMA semble pour l'instant plus efficace, en raison de départs prématurés moins nombreux](#)
  
- [C. L'ACTUALITÉ DES DEUX DISPOSITIFS : UNE FORTE AUGMENTATION DU FORMAT POUR LE SMA, LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICIENCE POUR L'EPIDE](#)
  - [1. Du « SMA 3000 » au « SMA 6000 »](#)
  
  - [2. L'EPIDe en phase de « stabilisation »](#)
    - [a\) Des objectifs plus ambitieux](#)
  
    - [b\) Des objectifs qui doivent être atteints par l'évolution de l'implantation des centres](#)
  
    - [c\) Une mise en oeuvre satisfaisante des préconisations de la commission des finances](#)
  
- [LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE](#)
  
- [EXAMEN EN COMMISSION](#)
  
- [ANNEXE : L'ÉVOLUTION DES SOMMES EN JEU DU LIVRE BLANC AU PLAN DE RELANCE](#)

*Post-scriptum :*

<http://www.senat.fr/rap/l09-101-3-8...>