



REALITES BUDGETAIRES ET PUISSANCE MILITAIRE

Quels défis et perspectives pour la France ?

Mémoire de géopolitique
du chef d'escadron Bruno VIGOGNE
dans le cadre du séminaire « Géopolitique de la France »

Sous la direction de Monsieur Christophe Reveillard,
Université de Paris Sorbonne, Paris IV

Avril 2005

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I : Dégradation budgétaire.

Etat des lieux. Quelles origines et conséquences directes pour les forces ?

1 : Le budget de la défense comme variable d'ajustement.

- A) Parler enfin d'une exécution sincère.
- B) Conforter le principe d'exécution sincère des lois de programmation militaire.

2) des personnels au cœur de ses confrontations.

- A) Maîtriser le budget de rémunération.
- B) Les défis de l'entraînement et du fonctionnement des forces.
- C) Des contraintes poussant par dépit vers des financements innovants.

II : La conciliation de plus en plus difficile entre la mise en œuvre des équipements et les contingences budgétaires.

1 : L'impact des mesures de régulation.

- A) Le problème des rechanges
- B) Les conséquences de l'étalement des programmes d'armements neufs sur la charge de maintenance.

2) Le vieillissement généralisé des matériels, corollaire d'une absence de renouvellement et source de surcoûts d'entretien.

- A) Des conséquences lourdes et interarmées.
- B) La sous-évaluation du coût du MCO des équipements les plus modernes.

3) Une dissuasion nucléaire qui pèse de plus en plus lourd : Un luxe trop cher pour la France ?

- A) Des efforts financiers colossaux pour une arme interdite d'usage
- B) Des conséquences trop lourdes pour être supportées seul.

Conclusion

« Je plains et pleure le temps que j'ai perdu,
Vaillance, honneur...
Mon nom se perd et tourne en moquerie,
Je périrai et c'est pourquoi je crie. »

Ce sont les termes qu'utilisait Eustache Deschamps pour décrire les Lamentations de France vers 1350... C'est dire si la problématique du déclin de la France ne date pas d'aujourd'hui. Le débat sur la puissance française qui peut paraître d'une brûlante actualité a en fait presque 650 ans d'âge...

La Révolution française et ses suites offrent une cristallisation propice aux angoisses d'un déclin. Après les fastes de l'épopée napoléonienne, les lendemains sont amers ; les armées ennemies campent sur les Champs-Élysées. L'interrogation sur la puissance française prend une nouvelle acuité après la défaite de 1870 et c'est réellement à cette époque qu'elle s'enracine dans le débat politico-intellectuel français. Pour la première fois de son histoire, la France a été vaincue par un seul ennemi, sur des critères purement militaires. De 1871 à 1938, la France est alors obsédée par sa relation de puissance avec l'Allemagne et accélérera en signant les accords de Munich le déclin qu'elle craignait tant. Au sortir de la deuxième guerre mondiale, la question de la puissance française peut légitimement être posée. Son armée considérée en 1939 comme la plus forte du monde a sombré en un mois face aux troupes allemandes.

Déclin de la France ? Tout dépend, bien sûr du point de référence. Pour s'interroger sur la puissance actuelle de la France, il ne faut donc pas plus, sous-évaluer le présent que surévaluer le passé.

En France, la question de la puissance est très souvent liée à celle du déclin. Lorsque les responsables et les commentateurs politiques abordent les questions internationales, la problématique du poids de la France dans les affaires mondiales est leur sujet de prédilection. A cette question la réponse semble unique : « la France décline, elle perd son rang ». Alain Duhamel range à juste titre au nombre des « peurs françaises¹ » « la crainte du déclin » et « les pressentiments de l'insignifiance, voire de l'effacement français » au XXI^{ème} siècle.

La réflexion sur la puissance a toujours été au cœur de la problématique des relations internationales. La définition même de puissance résulte de notions complexes et de multiples acceptations qu'il convient de préciser. Pour Robert Dahl, par exemple, la puissance est la capacité

¹ Alain Duhamel, *Les peurs françaises*, Paris, Gallimard, collection Folio

d'obliger l'autre à faire ce dont il se serait autrement abstenu. Karl Deutsch y voit « la capacité à l'emporter en cas de conflit et de surmonter les obstacles ». Raymond Aron la définit comme la capacité de faire, de produire ou détruire ou comme la capacité d'imposer sa volonté aux autres. Selon Samuel Huntington « dans la politique internationale, la puissance est la capacité d'un acteur d'influencer le comportement des autres qui peuvent ou ne pas être des gouvernants ».

Si l'on devait essayer de synthétiser ces différentes définitions, on pourrait dire que la puissance est caractérisée par l'indépendance vis-à-vis des autres acteurs et une dépendance des ces derniers vis-à-vis du puissant. Elle correspondrait globalement au fait de n'avoir que le minimum de contraintes et à l'inverse de pouvoir en faire peser sur les autres acteurs et n'est limitée que par la puissance des autres.

A ces difficultés de définition s'ajoute donc rapidement une seconde question, corollaire : quels sont les moyens pour parvenir à cet objectif et quels sont les critères de la puissance ?

Dès 1513, Nicolas Machiavel² y consacre un chapitre « Comment la puissance de chaque principauté doit être mesurée ? ». A l'époque les critères retenus sont essentiellement militaires et politiques. Le premier critère historique de la puissance fut donc le critère militaire, clé de la survie des entités politiques. Pour Clausewitz, une grande puissance était ainsi celle qui, seule, pouvait mesurer sa sécurité contre toute autre prise isolément. Le critère militaire n'est pourtant pas suffisant pour définir la puissance d'un Etat. Les critères démographiques, technologiques, de connaissances, d'éducation et d'économie y sont naturellement associés. La puissance se compose aujourd'hui de phénomènes réels comme l'économie, les stratégies culturelles ou les communications, mais aussi et c'est beaucoup plus récent, d'une capacité de peser dans un environnement multilatéral et de s'adapter continuellement à la nouvelle géométrie mondiale. La situation s'est en effet terriblement complexifiée depuis le temps de Bismarck, où les relations internationales étaient somme toute assez simples : dans un système à cinq, il fallait être trois contre les deux autres.

Comment dans ce cadre, qualifier la puissance française ? La dénomination la plus couramment employée est celle de « puissance moyenne » ; cette appellation est parfois légèrement corrigée en parlant de « grande puissance moyenne » de « moyenne puissance majeure ». Au delà des contradictions dans les termes mêmes, on voit bien que cette recherche de vocabulaire est guidée par une insatisfaction suscitée par l'emploi du terme moyen. Si la France était une puissance moyenne *stricto sensu*, elle devrait se trouver au 90^e ou 95^e rang, dans la mesure où il y a environ 190 Etats. Pourtant, à côté de la super puissance mondiale américaine existe seulement une dizaine d'Etats qui répondent à la définition de puissance, dans la mesure où ils peuvent influencer sur les

² Nicolas Machiavel, *Le prince*

autres. Aucun d'entre eux ne joue cependant sur la gamme complète : ils en possèdent certains attributs, mais pas tous ; il leur manque soit un siège de membre permanent du Conseil de sécurité, soit l'arme atomique, soit la force économique soit une forte capacité d'exportation, soit une monnaie mondiale soit l'autonomie stratégique. Selon cette acceptation, elle est donc une des rares qui puisse jouer un rôle entier à l'échelle mondiale.

Sur le plan militaire elle est une des cinq puissances nucléaires officielles. Derrière ses atouts régulièrement assénés comme si il fallait absolument s'en convaincre se dévoile néanmoins une réalité plus difficile. Le budget militaire français est depuis plus de 20 ans la variable d'ajustement budgétaire des gouvernements successifs, qui lui préfèrent d'autres priorités, éducation, santé, sécurité pour les principaux chapitres. Rançon de la paix, les restrictions budgétaires pèsent lourdement sur l'entraînement des forces, leur capacité à innover et renouveler leurs équipements. Les Armées françaises à peine sorties du défi de la professionnalisation doivent aujourd'hui faire face à un ennemi envers lequel elles n'étaient pas aguerries et qui plus qu'aucun adversaire par le passé, risque de profondément éclaircir ses rangs et équipements; les contraintes et réalités budgétaires.

Ces réalités budgétaires imposent de revoir à la baisse le format des armées et les programmes d'équipements majeurs. Ces modifications comportent inévitablement des conséquences géopolitiques à prendre en compte, car dans le jeu mondial des rapports de puissance entre Etats, toute perte de puissance militaire de l'un se traduit par le transfert à une autre.

Contraintes et réalités budgétaires dont il convient de préciser les origines, puis les conséquences sur les personnels de la défense ainsi que sur leurs équipements.

Depuis le début de la XII^{ème} législature, le gouvernement a rompu avec les pratiques antérieures qui consistaient à faire du budget de la défense la variable d'ajustement des dépenses de l'Etat. Pourtant il n'en a pas toujours été et les armées supportent encore aujourd'hui les conséquences de ces choix.

I : DEGRADATION BUDGETAIRE. QUELLES ORIGINES ET CONSEQUENCES DIRECTES POUR LES FORCES ?

1) LE BUDGET DE LA DEFENSE COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT.

Il existe un certain décalage entre les montants des crédits prévus par la loi de programmation militaire (LPM) et ceux inscrits en loi de finance initiale (LFI).

A) Parler enfin d'une exécution sincère.

Au terme de l'exécution des précédentes lois de programmation militaire, les crédits d'investissements qui avaient été votés par le parlement n'avaient pas été consommés dans leur totalité. Ainsi, au cours de la LPM 1997-2002, il a manqué aux armées l'équivalent d'une annuité de titre V.

a) L'érosion des lois de programmation militaire (LPM).

Durant les trente dernières années, les lois de programmation militaire ont été très durement affectées. L'annexe N°2 présente l'évolution des LPM et appelle quelques observations.³

En 2005, le niveau d'engagement budgétaire de la nouvelle LPM 2003-2008 engage près de 15 milliards d'euros au budget des armées. Toutefois, il faut observer que ce niveau de dotation s'approche seulement de l'allocation de 1980. En fait, en 22 années, l'enveloppe consacrée à sa défense par la France n'a pas progressé.

Aussi, il importe de faire très attention aux messages volontaristes des gouvernements et les réelles sommes débloquées en loi de finance initiale montrent mieux que des LPM ambitieuses, l'effort réellement consenti.

Jusqu'au début des années 90, l'Etat affichait publiquement une volonté de progression du ministère de la défense.

³ Voir annexe N°2.

La loi de programmation militaire 77-82 prévoyait une hausse de 10%. Celle de 84-88, une hausse de 5,9% ; La LPM de 87-91 une amélioration de 5,5%. Pourtant chacune de ces nouvelles LPM débute en accusant un retard de plusieurs milliards d'euros par rapport à la précédente.

La loi de finance 95-2000 marque une rupture. Pour la première fois, elle reconnaît publiquement un très net retrait des dotations financières et affiche sur 5 ans une quasi stagnation entre 0,5% et 0,9%, en recul net de plus de 4 milliards d'euros par rapport au niveau de fin de la LPM précédente. La LPM 97-02 stagne de nouveau et la lente chute des dotations budgétaires ne prend fin qu'en 2003.

Plus que les lois de programmation militaire, les lois de finance initiales révèlent le niveau réel de la dotation mise en place au profit du ministère des armées car ce sont elles, qui mettent concrètement les fonds à dispositions.

b) Le déblocage total en loi de finance des sommes prévues en LPM.

Comme nous l'avons vu précédemment, les lois de programmation militaire ont été durement affectées par les restrictions budgétaires successives. Toutefois, si la mise en place des dotations avait correspondu avec les sommes prévues, les difficultés relatives à ces contractions successives auraient été amoindries.

Loin de suivre au plus juste les montants prévus en LPM, les déblocages inscrits en loi de finance initiale accusent un déficit chronique qui vient durcir de façon très importante une situation budgétaire difficile des armées.

Ainsi, au cours d'une annuité, les crédits inscrits en LFI, sont régulièrement et sans doute volontairement, inférieurs à ceux prévus en LPM. **Chaque année, des centaines de millions d'euros sont retirés au ministère de la défense, sans qu'il puisse obtenir de contrepartie ou compensations.**

Parallèlement à une baisse régulière de ses LPM, le ministère de la défense doit faire face à un déblocage partiel de ses budgets, en raison de LFI non conformes aux sommes prévues.⁴ Au cours de la LPM 97-02, ces blocages ont eu pour conséquence de diminuer les crédits des armées de l'équivalent d'une annuité de titre V.

⁴ Voir annexe N°3.

A cela s'ajoute une contrainte supplémentaire, une mise à disposition tardive des enveloppes budgétaires qui interdit de fait une utilisation complète des crédits.

B) Conforter le principe d'exécution sincère des lois de programmation militaire.

Trop de contraintes budgétaires affectent l'exécution du budget. Au point que l'on peut légitimement se poser la question de savoir si elles ne revêtent pas d'une intention calculée, afin de durcir davantage les modalités de dépenses et donc *de facto* de permettre à l'Etat de réaliser des économies.

a) A quand une réelle mise à disposition des enveloppes budgétaires aux échéances fixées ?

En raison de la non mise en place des enveloppes, l'engagement des crédits de la défense ne commence réellement qu'au printemps. Ainsi, pendant presque trois mois, les armées doivent soit ne pas commander les biens dont elles ont le besoin, soit vivre à crédit.

Dans la majeure partie des cas, la première option est retenue et l'ensemble des services et unités ne peut acheter de biens de consommation courants, ni de pièces de rechange.

De plu, l'engagement budgétaire se réduit sensiblement en septembre, et pour répondre aux contraintes de clôture du budget, les unités doivent donner toutes leurs factures pour fin septembre ou octobre. En raison des délais de comptabilité des sociétés, qui elles ne connaissent pas nos contraintes administratives, les achats sont le plus souvent terminés dès la fin septembre. Ainsi, pendant les trois mois de fin d'année, les unités vont vivre sur les stocks accumulés pendant l'été. Cette politique est décriée et coûte cher aux armées, car les stocks constitués immobilisent de l'argent et ils ne sont pas parfaitement adaptés aux besoins réels. Faute d'une politique budgétaire rationnelle, les armées s'adaptent comme elles savent le faire.

Sur une année budgétaire, trois mois sont donc consacrés à attendre le budget qui devra être consommé en six mois. Ces aberrations liées à des contraintes administratives que l'Etat ne condamne pas assez fermement, conduit a n'exécuter qu'une partie des LFI (pourtant inférieures aux LPM).⁵ En 2003, le budget exécuté s'est enfin approché au plus juste des dotations inscrites en LFI. Il l'a été en raison de consignes passées qui appelaient à engager au plus près et massivement les dotations pendant l'été.

En 2005, conduire ce type de politique budgétaire n'est pas responsable. Il appartient donc aux plus hauts représentants de l'Etat de dénoncer ces dérives et blocages budgétaires, qui conduisent à des constructions budgétaires dénuées de tout réalisme et qui nuisent

⁵ Voir annexe N°4.

fortement à une gestion saine et responsable des décideurs militaires et *in fine* à la capacité opérationnelle des forces.

Le projet de budget du titre III du ministère de la défense vise également à consolider l'armée professionnelle dont la France s'est dotée. Il vise en outre à stabiliser les effectifs globaux des trois armées autour de 347 000 postes.

2) DES PERSONNELS AU CŒUR DE CES CONFRONTATIONS.

Le projet de loi des finances pour 2005 poursuit le plan d'amélioration de la condition militaire et de la composante civile et a pour objectif de créer de nouvelles mesures pour rendre la Défense plus attractive. Officiellement, ce projet amène également des améliorations en matière de fonctionnement courant et d'entraînement, toutefois la situation est bien différente d'une Armée à l'autre et les personnels de la défense contribuent en dépit des déclarations, comme tous les fonctionnaires de l'Etat à la maîtrise des dépenses publiques. En conséquence, les trois Armées enregistrent chacune plusieurs centaines de suppressions de postes⁶.

En 2005, les militaires connaîtront une diminution de 120 postes, alors que les employés civils de la défense verront leurs effectifs se réduire de 879 personnels (les ouvriers d'Etat supporteront le plus lourd effort avec -700 postes). En dépit des annonces effectuées, les Armées verront donc de fortes pressions s'effectuer sur leurs effectifs, effort qu'ils devront impérativement consentir alors même que le budget était sensé leur redonner une amélioration de leur condition militaire. **Les réalités budgétaires se traduiront donc nécessairement par des réductions d'effectifs et une difficile application des engagements pris.**

A : Maîtriser le budget de rémunération.

L'évolution des crédits inscrits au titre III, principal titre budgétaire des armées⁷, respecte l'actuelle loi de programmation militaire. Il représente 17725 millions d'euros soit une hausse de 1,3% par rapport à la loi de finance 2004. Cette évolution est due en partie à la poursuite du financement des mesures en faveur du personnel, ainsi que dans une certaine mesure à la réévaluation des crédits de fonctionnement. Pour autant, les personnels militaires, comme tous les citoyens français aspirent à des rémunérations et conditions de travail plus favorables, mesures qui comportent des conséquences importantes sur le titre III. **Fidéliser et recruter nos militaires et particulièrement les spécialistes est aujourd'hui un enjeu majeur pour les Armées.**

⁶ Voir annexe N° 11 (personnel)

⁷ Voir annexe N°8

Une situation contrastée entre les différentes Armées.

a : Une armée de terre sévèrement touchée.

Armée numériquement la plus importante, avec 135 000 hommes et 28 000 civils, l'armée de terre a vu ses effectifs profondément réduits après la professionnalisation. En 2005, elle devrait de nouveau subir une réduction de près de 1400 personnels dont 415 civils. Concilier des baisses successives de son format, alors qu'elle continue d'être très engagée à l'extérieur risque alors de générer des tensions en son sein.

Ses officiers ne subissent que très peu les effets de cette réduction de format. Les effectifs réels d'environ 16000 sont très proches des effectifs théoriques (-58 en 2004). Il en est autrement des sous-officiers qui ont supportés l'effort de la professionnalisation et ont profité des mesures incitatives au départ, bénéficiant ainsi, d'une attractivité plus forte du secteur civil. En 2004, ce corps accusait un déficit de plus de 500 par rapport à la loi de finance en cours et de 1679 par rapport à la loi de programmation 2003-2008. Même si le flux d'entrée en école a été augmenté, le déficit ne pourra être comblé rapidement d'autant plus que les faibles tableaux d'avancement de ce corps viennent ralentir la promotion interne. L'armée de terre souffre également d'un déficit de spécialistes qu'elle tente par des primes de recrutement et de spécialité de fidéliser.

Si l'armée de terre veut enrayer le phénomène et mettre fin à ce sous-effectif chronique, elle doit impérativement recruter 3600 personnels par an jusqu'en 2008 ce qui va logiquement augmenter son budget de rémunération et charges sociales alors qu'elle souhaitait le contenir.

Les engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) connaissent sensiblement la même situation. Par rapport à la loi de finance initiale qui leur ouvrait 68 563 postes en 2004 le déficit devrait se monter à 965 engagés. Les postes ouverts étant en effet liés à la faiblesse des crédits mis en place et pourraient contraindre en 2005 à ne recruter que 10000 EVAT, accentuant encore le sous-effectif de cette population.

Ce recrutement souffre de plus, de difficultés liées au taux de sélection et à la qualité des recrues. En dépit de campagnes de recrutement très nombreuses et soutenues par d'excellents spots publicitaires régulièrement diffusés, le taux de sélection n'arrive pas à décoller. Aujourd'hui, il est de 1,21 pour 1 et n'offre pas à cette armée de réelles capacités de sélection. Si l'aspect quantitatif suscite de réelles inquiétudes, l'aspect qualitatif est également préoccupant. Le taux d'engagés détenant un niveau CAP ou inférieur ne cesse d'augmenter et se situe au dessus de 20% et dépasse maintenant le taux de bacheliers ou équivalent.

L'armée de terre s'était fixée une durée moyenne de huit ans de service pour ses engagés. Ne parvenant pas à son but, elle développe depuis, une politique visant à les fidéliser par des

mesures incitatives; amélioration des conditions de vie, reconversion proposée après huit ans de service, attribution plus aisée de l'échelle IV aux caporaux-chefs, accession aux grades de sous-officier. Toutefois ces mesures ne suffisent pas à inverser la tendance d'un déficit durable d'EVAT.

Traditionnellement peu attractif, le recrutement des volontaires de l'armée de terre rencontre les mêmes difficultés. La cible initiale était de 2345 ; hors en 2004, le déficit était de 400 postes et elle ne pourra être atteinte en 2005.

Les objectifs initiaux qualitatifs et quantitatifs de l'armée de terre ne sont donc pas atteints, qui plus est, élever le niveau collectif des EVAT demande des moyens et structures sans commune mesure avec les possibilités de formation de cette armée.

Constituée de spécialistes, l'armée de l'air n'échappe pas à la réduction de ses effectifs. Alors qu'en 2004, elle comptait 69 127 personnels, elle devrait voir ses effectifs réduits à 68 485 en 2005. Elle subira donc une réduction de 642 personnels.

b : Une armée de l'air qui, en dépit de son caractère technique n'échappe pas aux problèmes d'effectifs.

Comme dans l'armée de terre, les officiers de l'armée de l'air ne supportent que très peu cette modification de format. Ils passeront de 6923 à 6903 soit une baisse de 20 personnels.

C'est encore avec la même similitude que les sous-officiers supportent l'essentiel de cette restructuration. Leur effectif sera réduit de 737 pour atteindre 36 477 ce qui aura pour effet de réduire le déficit important de ce corps qui s'élevait à 1421 postes en 2004⁸.

Généralement bien formés, Les sous-officiers expérimentés constituent un personnel convoité par le secteur civil. Les rémunérations supérieures proposées dans ce secteur viennent concurrencer le ministère de la Défense et le prive de cadre qualifiés, ce qui n'est pas sans conséquences sur le maintien en condition des aéronefs de la défense et donc sur les capacités de combat.

Pour tenter d'adapter au mieux sa ressource et ses droits ouverts, l'armée de l'air a en 2004 procédé à la transformation de 483 droits budgétaires de sous-officiers en 87 droits d'officiers, 3 droits de sous-officiers et 393 droits de MTA. En 2005 c'est de nouveau 300 postes de sous-officiers qui vont être requalifiés en MTA. Cela ne fait qu'empirer la situation d'un corps qui porte seul, les réformes quantitatives de son armée.

⁸ Voir annexe Pièce N°12 personnels air

Les engagés de l'armée de l'air ou Militaire Techniciens de l'Air (MTA) voient leurs effectifs croître au profit des réajustements des effectifs des sous-officiers énoncés au dessus. En 2005, les effectifs budgétaires sont de 17 852. Cette catégorie de personnels en dépit de droits ouverts en augmentation accuse toujours un sous-effectif important (-451 en 2004) et devrait être supérieur à 1300 cette année⁹. La situation est d'autant plus préoccupante, que ces personnels occupent sur les bases le gros des effectifs dévolus à la protection des bases aériennes et assurent la logistique. Pérenniser un déficit important dans les rangs des MTA conduit donc inévitablement à abaisser la capacité opérationnelle de l'armée de l'air.

Entretien un sous-effectif pour faciliter le quotidien : La fuite en avant.

La comparaison entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels¹⁰ laisse apparaître un sous-effectif global d'environ 4,2%. Le chef d'état-major de l'armée de l'air, mais également ses homologues de la marine et de l'armée de terre, ont fait le choix d'exclure tout dépassement de sa masse salariale ce qui sous-entend qu'ils acceptent de fait, un sous-effectif chronique¹¹. Cette décision n'est pas sans arrière pensée à la veille de la mise en place de la LOLF, où le budget permet une certaine fongibilité et où celui-ci est abondé en fonction des effectifs ouverts et non de ceux réalisés. Une part du budget de rémunération pourra donc être réorientée en fonction d'autres priorités (emploi, fonctionnement). **De telles dispositions sont particulièrement dangereuses car les effectifs vont devenir, après les équipements et le MCO, la nouvelle variable d'ajustement des armées.** Jusqu'à présent, ils étaient déterminés par les unités à servir, les besoins d'encadrement et la cohérence de notre outil de défense. Demain, ils serviront en partie à assurer le fonctionnement et les postes budgétaires ouverts et n'auront plus rien à voir avec les effectifs réalisés. Politique suicidaire à court terme, car le ministère des Finances s'apercevra rapidement de cette construction artificielle et ne tardera pas à corriger les dérives. Les armées qui pensaient ainsi réaliser une bonne opération en jouant sur les effectifs, seraient alors placées devant leurs contradictions et le budget affecté à l'entretien de ces postes fantômes pourrait être retiré.

c : Une Marine nationale qui en dépit de mesures sociales, n'arrive pas à stabiliser ses effectifs.

En 2005, la Marine nationale verra son titre III diminué de 1% en raison principalement d'un ajustement de ses effectifs. Ayant atteint un sous-effectif record de près de 3000 personnes en 2003, elle tente aujourd'hui de le stabiliser autour de 1500 personnels dont 1000 militaires.

⁹ Voir annexe Pièce N°13 personnels air

¹⁰ Voir annexe N°12

¹¹ Voir annexe N°9

Le projet de loi des finances pour 2005 prévoit un montant de Rémunérations et Charges Sociales (RCS) de 1487 millions d'euros en diminution de 2,7% en euros constants par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Cette baisse trouve en partie son explication dans le transfert vers les Caisses d'allocations Familiales (CAF) des prestations familiales. En fait, mis à part cette nouvelle distribution, le budget aurait évolué à la hausse de 1,3%. Toutefois, cette hausse est intégralement absorbée par les dépenses liées au plan d'amélioration de la condition militaire ; mesures imposées et d'applications immédiates. L'état-major de la Marine compte alors sur une loi de finances rectificative de 11 millions d'euros pour lui permettre de recruter davantage. Confrontée à des difficultés de recrutement et de financement de ses engagements, la marine rencontre de plus, des problèmes pour fidéliser ses marins.

Depuis 2002, le défi majeur de cette armée est en fait, la fidélisation de ses engagés. Pour le relever et pérenniser ainsi sa professionnalisation, elle adopte des mesures organisationnelle et indemnitaire.

Depuis octobre 2002, les astreintes de service ont été allégées (limitation des filtres, accueil sur les bâtiments simplifié, permissions accordées lorsque le bâtiment est susceptible d'appareiller sous 72 heures). Ces mesures ont permis de réduire de 30% le temps moyen de permanence annuel et satisfont ainsi les jeunes marins qui aspiraient à plus de liberté hors embarquement.

Parallèlement des compensations des sujétions de service ont été consenties. Ces dispositions nécessitent un effort financier à hauteur de 6 millions d'euros. D'autres mesures visent à fidéliser (indemnité de haute technicité, indemnité des spécialités critiques) les personnels les plus spécialisés. Les aides destinées aux logements et à la famille visent complémentirement à l'amélioration de la condition militaire des marins.

Derrière ce train de dispositions, se cache mal les réelles difficultés que rencontrent les armées pour réussir dans la durée la professionnalisation. Satisfaire à la double exigence qui consiste à recruter à hauteur des postes ouverts et en qualité satisfaisante, tout en contenant le budget consacré aux RCS dans l'enveloppe mise en place.

A l'heure où la population des jeunes de 20 ans se trouve être convoitée par de nombreux ministères (armées et gendarmerie, intérieur) et où une reprise du monde du travail semble se profiler, il apparaît certain que cette population va être la cible de surenchères qui porteront sur les conditions de travail et les rémunérations. Il faudra dans cette compétition que les armées soient compétitives et apportent à leurs personnels une écoute sociale particulièrement attentive sous peine de souffrir d'un déficit de recrutements.

Le sous-effectif important qui en résulterait entraînerait une baisse de ses capacités opérationnelle, qui conduirait à une baisse des ambitions militaires françaises.

L'examen du titre III ne se réduit toutefois pas aux questions d'effectifs. L'instruction et les exercices sont indispensables à une armée professionnelle, dont la majeure partie des forces est appelée à servir en opérations extérieures, dans des conditions souvent difficiles.

B) Les défis de l'entraînement et du fonctionnement des forces.

a) Des forces qui peinent à s'entraîner.

Après un début de décennie difficile au cours duquel, l'entraînement des forces terrestres était tombé à un plancher de 68 jours par an, l'entraînement s'est progressivement amélioré¹². L'objectif des cent jours par an fixé par la LPM 2003-2008 semblait pouvoir être tenu. Malheureusement, le report de charges issu de l'exercice 2003 a conduit à réduire dès le début de 2004, l'entraînement des forces. L'armée de terre a ainsi dû renoncer à plusieurs exercices internationaux¹³. A la fin de septembre 2004, les forces terrestres ne s'étaient entraînées que 40 jours dont 17 seulement avec leur matériel. Comme le second trimestre est traditionnellement obéré par les permissions estivales et de fin d'année, il apparaît peu probable que l'armée de terre ait atteint en 2004 son nouvel objectif de 90 jours d'entraînement. L'objectif de la nouvelle LPM est aussi de permettre aux pilotes de l'ALAT d'effectuer 180 heures de vol par an (critère interallié). Avec 160 heures prévues en 2005, l'ALAT souhaite se rapprocher de ces standards. Toutefois, compte tenu de la disponibilité de ses appareils cet objectif ne pourra pas être atteint principalement pour les équipages des *Puma* moins disponibles. En dépit des efforts consentis, le seuil de sécurité fixé à 150 heures par pilote devrait se rapprocher.

En 2003, l'activité des bâtiments de la marine a connu un léger retrait par rapport à 2002 et n'a pas excédé 85 jours de mer en moyenne. La diminution de l'activité a surtout porté sur les grands exercices. Afin de restaurer un taux d'activité devenu difficilement compatible avec le niveau d'entraînement et de qualification opérationnelle requis par l'emploi des forces en opérations extérieures, la marine a obtenu un abondement de crédits de 21 millions d'euros pour favoriser un retour vers 100 jours de mer en moyenne pour chacun de ses navires.

¹² 75 jours par an en 2001, 86 jours en 2002, 95 jours en 2003.

¹³ Golfe, dans les Emirats arabes unis, *Joint winter* en Norvège, *Carpathina* en Roumanie, *Athéna* en Grèce...

En 2003, l'armée de l'air a effectué 255995 heures de vol au lieu des 288203 initialement prévues, soit une utilisation de son potentiel alloué à hauteur de 88,82%. Par rapport à 2002, elle constate une baisse de 1% de son emploi. Pour autant, elle estime que ses pilotes conservent toutes leurs capacités opérationnelles tout en assurant un niveau de sécurité satisfaisant. Le retrait programmé d'appareils en 2005 (transport), devrait encore faire baisser le niveau de son activité qui est par nature particulièrement sensible à la disponibilité des appareils.

Globalement on le voit donc, les armées rencontrent de plus en plus de difficultés pour s'entraîner, en raison de la disponibilité de leurs matériels mais aussi en raison de contraintes budgétaires qui viennent restreindre leur participation. Pourtant prendre une place entière dans une coalition internationale demande une parfaite connaissance des procédures et pratiques des alliés, qui ne peuvent s'acquérir sereinement que lors des exercices. **Accepter une réduction de ces entraînements conduits donc de fait, a une impossibilité à prendre la tête d'une intervention majeure et place nos armées en position supplétive.**

Si l'entraînement semble marquer le pas, le fonctionnement courant des armées subit lui aussi les effets des restrictions budgétaires. L'exemple le plus marquant est lié au carburant.

Pour ce qui concerne les carburants, le projet de loi des finances pour 2005 tablait sur un baril à 19,52 euros pour créditer les comptes des armées. Le cours moyen est aujourd'hui nettement supérieur à 50 euros soit une sous estimation de plus de 250%. Dans de telles conditions, la marine a puisé dans ses stocks stratégiques et leur niveau est passé de 140000 tonnes en 2003, à 93000 tonnes en 2005 et a revu son plancher stratégique à 54000 tonnes. Des difficultés sont donc à craindre et l'activité de la flotte devrait s'en ressentir. L'armée de l'air constate pour les mêmes raisons, une insuffisance de la dotation des carburants à hauteur de 69,7 millions d'euros et son chef d'état major affirme que la dotation budgétaire ne permettra pas de couvrir l'ensemble des besoins.

Le dilemme rencontré par les armées est donc majeur. Posséder des équipements modernes aux technologies avancées tout en conservant la capacité à les mettre en œuvre dans le cadre des contraintes budgétaires.

Les opérations extérieures qui occupent une bonne place dans l'activité des forces, représentent également un surcoût non négligeable pour le budget des armées.

b) Un budget en partie capté par les opérations extérieures.

La plupart de ces dépenses sont imputées au titre III du budget de la défense, notamment pour tout ce qui concerne le financement des rémunérations, plus élevées hors du territoire métropolitain.

Au 30 juin 2004, 13807 militaires étaient en mission, qu'ils s'agissent d'opérations placées sous autorité de l'ONU, d'opérations internationales ou d'opérations placées sous commandement national.¹⁴

Ces effectifs ne doivent pas être confondus avec ceux des forces dites « pré positionnées » qui sont stationnées dans des pays avec lesquels nous avons des accords de défense. Ces forces s'élevant à 10148 militaires.

L'armée de l'air est fortement engagée dans les opérations extérieures. Les moyens de la force aérienne de projection (FAP) sont ainsi mobilisés en Côte d'Ivoire et en Afghanistan et sont mobilisés pour des opérations humanitaires (Darfour Haïti, Madagascar).

La marine estime engager 69 millions d'euros pour soutenir ses OPEX en 2005. Impliquée dans la lutte contre le terrorisme (*enduring freedom et Euromarfor*), elle a déployé au cours du premier semestre 2004, 24 bâtiments et 4506 marins.

Quant à l'armée de terre, elle est non seulement présente sur les anciens théâtres d'opérations (Bosnie, Kosovo), mais doit également faire face aux nouvelles crises (Afghanistan, Haïti...).

En 2003, 272,70 millions d'euros ont été attribués au titre des rémunérations et charges sociales et 41 millions d'euros au titre du reste du budget de fonctionnement, soit un total de 313,70 millions d'euros. Fin 2004, aucun remboursement n'avait encore eu lieu.

Ce qui vaut pour l'armée de terre peut être étendu aux autres armées. Aussi on comprend mieux le poids des OPEX, financées sur les crédits d'activités courantes des forces et remboursées par une loi de finance rectificative. Toutefois, si les frais de fonctionnement finissent par être remboursés, il n'en est pas de même des dépenses liées à l'obsolescence du matériel (titre V) qui ne font l'objet d'aucune compensation financière.

La contrainte pesant sur les budgets de la défense a conduit certains pays européens et maintenant la France, à rechercher des modes de financement permettant de différer ou d'étaler dans le temps leur charge financière.

¹⁴ Voir annexe personnels N°15 : Personnels en OPEX.

c) Des contraintes poussant par déficit, vers des financements innovants.

Ces financements (initiative de financement privé, crédit-bail ou emprunt) suscitent de multiples attentes parce qu'ils sont supposés faciliter le lissage du cycle budgétaire et assurer une certaine sanctuarisation des crédits affectés aux matériels. En tout état de cause, un tel recours à ces financements n'est aujourd'hui envisagé qu'en raison des contraintes budgétaires et d'incertitudes quant à l'avenir et en raison du montant des financements supportant les programmes majeurs.

Même si le qualificatif donné à ces financements est « innovant », d'autres pays européens, confrontés à des difficultés similaires de trésorerie ont précédé la France dans cette quête de budget garanti.

a) Un cas loin d'être unique en Europe.

Pionnier européen, le Royaume-Uni a dès 1992, fait appel à une politique de financement privé, le plus souvent le constructeur de l'équipement. Ainsi, au lieu d'acheter des satellites, le ministère britannique paiera une redevance annuelle pendant 15 ans et l'industriel pourra offrir les capacités non utilisées à d'autres opérateurs. Avantages de cette solution, c'est l'industriel qui supporte les risques financiers et technologiques et les dépenses de location par l'armée ne peuvent faire l'objet de régulations budgétaires. Les avions ravitailleurs seront aussi acquis avec ce recours.

En Italie, comme en Espagne, les emprunts ont pris la forme d'avances budgétaires consenties par le ministère de l'industrie ou de la technologie.

Le crédit bail avec parfois une option d'achat peut être une autre possibilité, comme en Italie avec l'acquisition de 24 *Tornado* pour une durée de 10 ans. En Espagne et Portugal, deux lois limitent cette pratique à 30% des dépenses annuelles d'équipement. Ces textes visent avant tout à limiter l'endettement des armées et contenir une pratique d'achat à crédit, qu'un contexte budgétaire difficile aurait vite fait de généraliser et de pérenniser.

b) Pour quels matériels et à quels risques ?

Depuis peu, la France s'est dotée des instruments juridiques nécessaires à la mise en œuvre de partenariats publics privé (PPP). L'ordonnance du 17 juin 2004 a également prévu la possibilité pour l'Etat ou ses établissements publics, de recourir à des contrats de partenariat relatifs au financement d'investissements immatériels. Ces dispositions n'excluent pas les applications de

défense. D'ores et déjà, quelques programmes d'équipement considérés comme majeurs pourraient constituer des opportunités pour recourir à ce type de mécanismes financiers.

Le premier concerne les frégates multi missions (FREM). Ce sont les banques qui financeront la construction des 17 bâtiments prévus pour la marine nationale, le ministère de la défense ne leur remboursant l'investissement assorti d'intérêts qu'à la livraison des frégates. Cette décision est justifiée par le coût du programme de l'ordre de 5,3 milliards d'euros. S'il était imputé au budget de la marine à compter de 2005, il risquerait d'obérer le renouvellement de la flotte sous-marine et la construction du second porte-avions. Les financements ne seront réellement imputés qu'à partir de 2009. En outre l'Etat n'assumera pas les risques industriels et technologiques associés au projet.

Le second concerne l'acquisition de ravitailleurs en vol de type *Multirôle tanker transport (MRTT)*. L'armée de l'air souhaite renouveler sa flotte d'avions ravitailleurs et pourrait recourir à un partenariat public-privé prévoyant un financement innovant et le partage des capacités avec d'autres opérateurs privés. Pour réaliser un tel projet, la France peut s'appuyer sur l'expérience britannique et en tirer des enseignements.

A ce jour, le bilan des opérations de PPP tel qu'il a été présenté par le parlement britannique s'avère favorable et génère des économies de 5 à 6% en moyenne pour le ministère de la défense. L'externalisation du parc de véhicules a permis des gains de l'ordre de 20%, par contre l'économie sur les télécommunications n'est que de 5%.

Ces résultats montrent qu'il faut nécessairement encadrer ce genre de pratiques. De même, le coût des travaux juridiques en ce qui concerne la propriété des matériels, la répartition des risques et assurances afférentes pourraient sérieusement réduire les économies attendues. Le code des marchés publics est également à adapter pour prendre en compte des améliorations sans procédures complexes. **Enfin, la priorité doit rester la satisfaction du besoin des forces, ce qui impose que les financements innovants ne soient pas nécessairement le palliatif à des aléas budgétaires.**

II : La conciliation de plus en plus difficile entre mise en œuvre des équipements et contingences budgétaires.

1 : L'impact des mesures de régulation budgétaire.

Les mesures de régulation budgétaire ont eu une incidence directe sur la fourniture des rechanges, condition essentielle en matière de maintenance, ainsi que sur les délais de réparation des matériels.

A)Le problème des rechanges.

Les pièces de rechanges sont au cœur du processus d'entretien des matériels : elles conditionnent pour une large part la remise en état des équipements dans les délais les plus brefs possibles. En 2002 la défaillance de la gestion des rechanges a été la cause de 35% des indisponibilités non programmées des bâtiments de la marine¹⁵.

Cette situation tient le plus souvent à des difficultés d'ordre budgétaire. Les effets d'inertie de ce type de pénurie sont de plus très longs à résorber. **Une gestion trop rigoureuse des financements dévolus à l'entretien des matériels conduit donc à des conséquences très lourdes.**

L'amélioration de l'organisation des rechanges est désormais un aspect essentiel de la maintenance des matériels. La structure intégrée de maintien en condition des matériels aériens de la défense (SIMMAD) est depuis le 1 septembre 2003 en charge de la passation de marché et assure la maîtrise d'ouvrage pour ce type de pièces et la maintenance des aéronefs des armées. De même, cette responsabilité qui appartenait à DCN pour les matériels de la marine, est actuellement transférée au service de soutien de la flotte (SSF). Le taux de service global en matière de rechanges est alors passé de 30% en 2002 à 70% au printemps 2004.

Jusqu'en 2002, les contraintes pesant sur les crédits d'entretien programmé¹⁶ avaient provoqué une baisse des marchés de commandes de rechanges dans les trois armées. Elles ont dû revoir leurs stocks et se rapprocher autant qu'elles le pouvaient d'une gestion en flux tendus pour s'adapter aux contraintes budgétaires et utiliser au mieux les ressources allouées. Comme les pannes ne sont pas par définition prévisibles, une telle gestion allonge obligatoirement les délais de réparation et donc diminue la capacité opérationnelle des forces.

¹⁵ Source : Rapport d'information N°328 du 23 octobre 2002, Gilbert MEYER (député), *L'entretien des matériels*, Assemblée nationale.

¹⁶ Voir annexe matériel N°5 EPM

Ainsi, la réorganisation des systèmes de gestion des rechanges au sein de chaque armée n'a pas permis de résoudre tous les problèmes, car certaines pièces sont très difficiles à obtenir et sont très coûteuses lorsque les équipements concernés sont vieillissants. Il arrive que ces pièces ne soient plus référencées dans les catalogues des constructeurs car les chaînes de production soit n'existent plus ou parce que les délais de fabrication sont extrêmement longs. A titre d'exemple, l'armée de l'air a décidé d'avancer le retrait en 2004, des Nord 262, Mystère 20 et DC8.

Les industriels qui doivent soutenir des matériels spécifiques et vieillissants font alors payer au ministère de la défense le prix fort pour assurer la pérennité de ces matériels. Ainsi, le coût annuel du MCO du DC8 a atteint en 18 millions d'euros, soit le budget de fonctionnement de 6 bases aériennes. De même lorsque les flottes d'hélicoptères Gazelle étaient immobilisées en raison d'une avarie sur les faisceaux torsiques, il a été très coûteux de relancer la production des pièces en cause chez le concepteur britannique de ce matériel, Westland.

Le déficit en pièce de rechange, pour des raisons budgétaires ou d'ancienneté, est parfois résolu par le recours à la « cannibalisation » des matériels inutilisés ; c'est-à-dire par le prélèvement d'une partie de leurs pièces pour les installer sur d'autres équipements. Cette pratique de démontage et de remontage comporte en outre des risques de sécurité et n'est guère valorisante pour les personnels.

B) L'allongement des délais de réparation.

La lente progression des dotations d'EPM a pour autre conséquence directe de rendre plus difficile le respect des délais de réparation. S'ajoutent à cela deux autres facteurs aux effets cumulatifs : tout d'abord les pièces de rechange manquent en raison de stock insuffisants, mais aussi d'avaries techniques conjoncturelles ; en second lieu, les personnels qualifiés font défaut, car les mécaniciens sont souvent très spécialisés et les personnels civils sont en sous-effectif (voir partie personnels), quand ils ne sont pas projetés en opérations extérieures.

Actuellement, le problème n'est donc pas tant la qualité des réparations que la durée de celles-ci. Il s'avère difficile de conjuguer sur un laps de temps très court l'obtention des pièces, la mise à disposition des matériels et l'intervention des mécaniciens.

Cette situation est particulièrement manifeste en ce qui concerne l'entretien des bâtiments de la marine : le dépassement des délais est un phénomène récurrent et généralisé à l'ensemble des catégories de bâtiments. Ces dépassements concernent aussi bien les opérations d'entretien majeur, par définition plus longues, que celles qui ont trait à l'entretien intermédiaire. Les forces sous-marines elles-mêmes ne sont pas épargnées par ce phénomène.

Dans ce processus, les dotations au plus juste des crédits d'entretien jouent un rôle non négligeable, car les annulations des crédits de paiement entraînent d'importantes difficultés de trésorerie. Certaines livraisons ne peuvent être payées ; il faut alors attendre pour obtenir ces équipements, ce qui allonge d'autant les délais de réparation et payer des intérêts moratoires ; ce qui constitue un gaspillage, alors même que les budgets étaient contraints. En outre, le non-paiement des livraisons affecte les rapports avec les fournisseurs, rendant plus difficiles les négociations pour les nouveaux marchés. La relation de confiance entre les industriels et le ministère de la défense s'en trouve alors affectée. A cet égard, l'année 1995 constitue un exemple significatif, puisque les très fortes annulations de crédits ont causé la faillite de 800 petites et moyennes entreprises qui travaillaient pour la défense¹⁷. Les entreprises les plus fragiles ont dû fermer ne pouvant attendre quatre voire six mois pour être payées.

B) Les conséquences de l'étalement des programmes d'armements neufs sur la charge de maintenance.

L'investissement dans des équipements modernes, qui par définition n'ont pas un besoin immédiat de maintenance lourde, est indispensable pour que la charge financière de l'entretien des matériels en service reste supportable. Or, la contrainte qui a pesé sur les crédits d'investissement tout au long de la loi de programmation militaire 1997-2002 a empêché de respecter à la lettre le plan de renouvellement des armements. Dans la grande majorité des cas, la réalisation des programmes confirmés a été décalée dans le temps. Pourtant, tout étalement dans le temps des programmes conduit nécessairement à ce que les exemplaires de fin de série ne possèdent pas tout à fait le même équipement que ceux du début de série.

Trois programmes importants, chacun mené pour l'une des trois armées, illustrent tout particulièrement ce constat.

Trois exemple majeurs d'étalement des programmes

a) Le char *Leclerc*.

Le char *Leclerc*, livré à l'armée de terre depuis 1991, est un exemple assez éclairant dans la mesure où le parc se compose de matériels issus de deux séries différentes, dont chacune comprend elle-même des tranches de fabrication différentes. Produit afin de remplacer l'AMX30B2, la cible initiale avait été fixée à 1500 exemplaires. Avec l'effondrement de notre ennemi conventionnel, le format des divisions blindées avait été revu à la baisse pour se fixer à 406 exemplaires. Destiné à assurer la suprématie tactique sur les blindés soviétiques ce programme de

¹⁷ Rapport d'information à l'assemblée nationale N°328 du 23 octobre 2002 p23

char lourd a subi de sérieux aléas au cours de son déroulement. Alors que le premier char *Leclerc* a été livré à l'armée de terre en 1991, le premier groupement de 40 *Leclerc* n'a été opérationnel qu'en novembre 1998. Ce qui résultait d'une fiabilité insuffisante des équipements livrés par GIAT industries. Les 17 premiers chars se sont montrés inaptes à une quelconque activité militaire, alors que les suivants ont dû subir des ajustements complémentaires. Depuis lors, le rythme des livraisons a rarement correspondu aux prévisions, ce qui a obligé à revoir le calendrier à plusieurs reprises. Fin 2004, dix livraisons avaient été effectuées sur la cinquantaine prévue, le total des livraisons pour l'année devait normalement s'établir à 50 exemplaires. Des difficultés de production étant de nouveau apparues, l'objectif d'avoir terminé les livraisons fin 2005 n'est plus réaliste.

A ce jour les forces terrestres disposent seulement de 305 *Leclerc* sur les 406 commandés. Parallèlement, il est devenu nécessaire de moderniser les matériels de la première série : l'armée de terre devra ainsi financer la rénovation de 38 chars.

b) Le programme d'avion polyvalent *Rafale*.

Le programme d'avion polyvalent *Rafale* est également révélateur des conséquences des reports de commandes et de livraisons en raison de contingences budgétaires. Lancé au milieu des années 1980, le développement de cet avion capable de remplir des missions multiples (et donc susceptible d'engendrer des économies d'échelle sur l'entretien) a donné lieu à des vols de prototypes en 1991. Le modèle d'armées 2015 en prévoit 60 exemplaires pour la marine et 234 unités pour l'armée de l'air. Les calendriers de développement, puis la production de l'appareil ont connu bien des vicissitudes, en raison des contingences budgétaires.

Les dix appareils actuellement en service dans la marine, admis au service opérationnel le 25 juin 2004, sont au standard F1 (interception aérienne). Les premières livraisons à l'armée de l'air concernant des appareils au standard F2 (chasse et attaque au sol) ont débuté en septembre 2004, avec 5 mois de retard. Un nouveau retard technique d'environ 6 mois devrait être inéluctable en 2005. Finalement le premier escadron de *Rafale* F2 entrera en service fin 2006, soit dix ans après la date prévue lors du lancement de ce programme. Le standard F3 (chasse, air-sol, reconnaissance et bombardier nucléaire) devrait être livré à partir de 2007 pour une mise en service en 2008. C'est ce standard qui conférera au *Rafale* sa capacité à remplir indifféremment des missions de défense aérienne et tactiques, y compris nucléaires.

Toutes les flottilles de la marine devraient être opérationnelles en 2010, alors que les escadrons de l'armée de l'air seront au complet à l'horizon 2020. Il y a tout lieu de penser, là aussi, qu'une remise à niveau des premiers appareils livrés s'imposera.

c) Les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG).

C'est au début des années soixante qu'a été décidée la constitution d'une composante océanique de la force de dissuasion, qui deviendra la FOST force océanique stratégique au début des années soixante-dix. Pendant la guerre froide, trois sous-marins patrouillaient simultanément. Aujourd'hui, tandis qu'un premier assure une patrouille permanente, un deuxième est disponible à quai ou à la mer, quant aux deux derniers, ils sont en entretien, l'un de courte durée, l'autre de longue durée.

Sur les quatre SNLE-NG deux seront de nouvelle génération, le Triomphant et le Téméraire admis en service en 1997 et 1999. Le vigilant remplace l'Indomptable début 2005. Ensuite en 2010, le Terrible entrera en fonction. Cette dernière entrée en service s'effectuera près de treize ans après le premier de série, qui aura atteint presque la moitié de son existence. D'ores et déjà, il est prévu que certains systèmes électroniques du SLNE-NG N°4 ne correspondront pas à ceux des autres bâtiments, mais plutôt à ceux des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) de nouvelle génération dits « Barracuda » dont les livraisons devraient commencer à partir de 2012.

Ces difficultés d'exécution de programmes, dont la cohérence et les gains d'entretien reposent pourtant sur le bon déroulement, se constatent également pour nombre d'équipements moins emblématiques, mais tout aussi essentiels aux missions des armées. Elles comportent deux conséquences fâcheuses pour les matériels qui restent en service, dans l'attente de la livraison des équipements nouveaux :

- Une banalisation de la cannibalisation des pièces et des systèmes installés sur des matériels immobilisés pour cause d'entretien.
- Une utilisation à l'économie de certains équipements sophistiqués, en totale contradiction avec le potentiel pour lequel ils ont été acquis.

Ainsi, à défaut de pouvoir éviter un certain étalement dans la fabrication des équipements majeurs des armées, il convient de réfléchir à la notion de rechanges : celles-ci doivent aujourd'hui s'apprécier dans la durée. Ce problème est fondamental, notamment au regard de la tendance à la généralisation des matériels sophistiqués et de leur automatisation, au détriment de leur simplicité d'entretien.

2) Le vieillissement des matériels, corollaire d'une absence de renouvellement et source de surcoûts d'entretien

La plupart des armements modernes nécessitent un remplacement aux alentours des 30 ans de service. Or, une grande partie des équipements des armées a dépassé la moitié de sa vie opérationnelle.

A) Des conséquences lourdes et interarmées.

Avec de vieux matériels, la maintenance obéit à une loi que l'on pourrait qualifier des rendements décroissants. L'entretien réclame davantage de crédits, car les réparations sont plus lourdes, sans pour autant que l'amélioration de la disponibilité soit plus sensible, car le risque de panne est plus élevé. Par conséquent, faute de renouvellement, les dépenses d'entretien croissent, jusqu'au moment, de plus en plus fréquent, où il devient plus rationnel d'un strict point de vue budgétaire de désarmer certains équipements anciens, afin de les employer comme réserves des rechanges qui ne sont plus produites.

a) Le vieillissement de la flotte de surface.

Pour ce qui concerne les bâtiments de la flotte de combat, à l'exception d'un nombre restreint d'unités (le porte-avions nucléaire et les cinq frégates de classe *La Fayette*), la grande majorité des bâtiments devra être renouvelée dans les quinze ans qui viennent. Certaines unités majeures de la flotte de surface (porte hélicoptères *Jeanne d'arc*, Frégate lance-missiles *Duquesne*, transport de chalands de débarquement *Orage* et *Ouragan*, sans oublier les bâtiments de soutien mobile) ont dépassé les trente années de service.

L'âge avancé des bâtiments de surface¹⁸ n'est pas sans incidence sur le coût de leur maintien en condition opérationnel (MCO). Le désarmement de la frégate lance-missiles *Suffren* en offre une bonne illustration, puisqu'il a été décidé afin de maintenir en activité à moindre frais son *sister-ship*, le *Duquesne*.

Cet exemple résume à lui seul la situation des armées et le dilemme qu'elles ont à surmonter : **consacrer une part de plus en plus importante de leurs crédits d'investissement à l'entretien de matériels en fin de vie ou sacrifier certaines capacités à court terme, afin de poursuivre les programmes en cours.**

¹⁸ Voir annexe matériels pièce N°6

b) Dans l'armée de terre.

Le cas de l'armée de terre n'est pas différent. L'âge du parc de ses hélicoptères , notamment les hélicoptères de manœuvre *Puma*, conjugué à une utilisation intensive, qui contribue à accélérer le phénomène de vieillissement est une des causes de leur faible disponibilité (52% pour le *Puma* et 53% pour le *Cougar* en 2005).

Dans le domaine des matériels roulants, la moyenne d'âge des parcs les plus anciens se situe entre 19 et 26 ans¹⁹. Ce vieillissement a évidemment des effets importants en raison de leur imprévisibilité et du fonctionnement du MCO en flux tendu.

Tout comme la marine, au delà d'un certain seuil de vieillissement il existe un réel risque de disparition des capacités d'entretien et une dérive incontrôlable des crédits d'entretien pour maintenir un parc de véhicules âgés.

c) Le vieillissement des principaux matériels de l'armée de l'air

Ce sont finalement les appareils de l'armée de l'air qui globalement apparaissent les moins anciens²⁰. La moyenne d'âge des avions de combat est de 17 ans en 2005. Même si certains appareils plus anciens (*Mirage F1*, *Jaguar*) sont toujours en service, dans l'ensemble, les avions de chasse, d'attaque au sol et de défense aérienne sont assez récents. Néanmoins, le vieillissement moyen de l'ensemble de la flotte s'accroît au rythme actuel, à raison d'une année tous les quatre ans. En revanche, la situation de la flotte de transport est plus contrastée : la moyenne d'âge de plus de la moitié des appareils (les *C160 Transall* de la première série) a dépassé les 33 ans de service. Une grande partie des *C160 Transall*, dont les 46 premiers exemplaires entrés en service entre 1967 et 1973, ne pourra même pas permettre d'attendre les livraisons des *A400M*, qui devraient commencer en 2009, soit au mieux quatre ans après le retrait des *C160* de la première génération.

De fait, pour l'armée de l'air aussi, le vieillissement des équipements implique des dépenses de maintenance. A titre d'exemple, la société Air France Industrie, qui assurait l'entretien des deux *DC8* (avant leur retrait en 2004) et des trois *A310* de l'armée de l'air, facturait en 2002, ses prestations à respectivement 33 millions d'euros par an en faveur des premiers et 14,4 millions d'euros par an pour les autres. Entretenir un *DC8* revenait donc quatre fois plus cher, qu'entretenir un *A310*...

En définitive, il apparaît très clairement que le lissage de la charge de l'entretien va de pair avec la modernisation des armements.

¹⁹ Voir annexe matériels Pièce N°7.

²⁰ Voir annexe matériels Pièce N°8.

Les armées se heurtent aujourd'hui à une logique comptable de base, puisque le lien entre les investissements (les programmes d'armement) et amortissement (MCO) est au cœur du problème de l'entretien et de la disponibilité des matériels. Assurer un certain équilibre entre ces deux contraintes passe nécessairement par la maîtrise du titre V et l'aptitude des armées à le contenir, alors même que l'entretien des matériels modernes et les grandes visites à venir pèseront très lourds dans ce budget.

C) La sous-évaluation du coût des MCO des équipements modernes.

a) Un effort récent qui masque mal la faiblesse et la stagnation des dotations budgétaires.

En 1997, les crédits affectés aux entretiens programmés des matériels s'élevaient à 2469, millions d'euros pour le titre III et 359 millions d'euros pour le titre V. Ce sont donc 2828 millions d'euros qui étaient consacrés au MCO des armées. Huit ans plus tard, l'Etat réalisant la situation difficile des armées liées à des choix budgétaires qui favorisaient toujours les personnels au détriment des matériels, décide de faire un effort particulier dans l'entretien et dote le titre V de 2883 millions d'euros²¹. Aussi en dépit d'un message qui se veut volontariste et généreux, les armées retrouvent huit ans plus tard le niveau de ressources budgétaires consacré à l'entretien qu'elles avaient en 1997. Ces chiffres bruts montrent une légère augmentation de moins de 2%, toutefois ils ne prennent pas en compte l'inflation. On peut donc logiquement en conclure qu'en 2005, les armées ne disposent toujours pas du niveau de budget d'entretien programmé des matériels qu'elles détenaient en 1997.

De plus, le coût de l'entretien des équipements sophistiqués qui vont équiper les armées à l'horizon 2010, devra certainement excéder celui de la maintenance des matériels actuellement en service. Les armements ont considérablement évolué grâce à l'apport de technologies avancées, dans le domaine de la gestion informatisée des systèmes d'armes notamment : le char *Leclerc* par exemple, incorpore bien plus d'électronique et d'informatique que l'AMX30B2. L'évolution accélérée des technologies renchérit l'entretien de ces équipements, déjà très coûteux à l'achat.

A titre d'exemple, l'entrée en service du char *Leclerc* s'est accompagnée d'un accroissement de 44% du coût global des rechanges en faveur des blindés. Il est d'ores et déjà acquis que la maintenance des hélicoptères de combat *Tigre*, coûtera quatre fois plus cher à l'armée de terre que celle de leurs prédécesseurs *Gazelle* et même en absence d'évaluation précise, il est

²¹ Voir annexe matériel N°9.

légitime de d'anticiper un renchérissement similaire pour le MCO des hélicoptères NH90. La marine quant à elle, fait face à des problèmes identiques pour l'entretien des SNLE-NG.

Autant dire que les efforts de la nouvelle loi de programmation militaire destinés avant tout à rattraper le retard d'entretien accumulé ne devraient pas suffire à maintenir au meilleur niveau, l'ensemble des matériels modernes détenus par nos armées.

Entre 1997 et 2005, les armées se sont équipées de matériels modernes et ont continué en partie à entretenir un matériel ancien avec les conséquences exposées précédemment.

Cette stagnation des budgets dévolus à l'entretien a donc des conséquences directes sur la disponibilité des forces et notre capacité à nous engager et à nous maintenir au niveau de nos engagements internationaux. Les conséquences de cette stagnation des budgets auraient pu être limitées si pendant cette période de huit ans, ces crédits n'avaient pas subi de coupes importantes. En fait, jusqu'en 2001, les dotations budgétaires du MCO ont été sévèrement réduites.

b) L'effondrement des crédits de MCO; la descente aux enfers jusqu'en 2001.

Titre III et titre V joints, le budget consacré à l'entretien programmé des matériels s'est effondré²², passant de 2828 millions d'euros en 1997 à 2659 en 1998, 2564 en 1999, 2451 en 2000 et son niveau le plus bas 2301 millions d'euros en 2001. En quatre ans, il aura donc subi une réduction de 22,9% alors même que les besoins augmentaient. A titre d'exemple, le parc des *Gazelles* de l'ALAT était massivement cloué au sol avec 40% d'indisponibilité, situation identique pour les AMX30B2, plus de la moitié des AMX10RC inaptes au service, 47% des *Mirages* 2000N et 2000D, *Transall* et deux SNA sur trois. Faute d'entretien adapté, les armées en 2001 avaient donc leur matériel fortement affecté, au moment même où s'engageait la première guerre du Golfe.

La division *Daguet* a donc été constituée avec des matériels provenant de nombreux régiments non impliqués directement dans ce conflit, mais dont les équipements ont été prélevés pour constituer une division opérationnelle. Autant dire que pour les forces restées en métropole, le quotidien et l'emploi ont été réduits au maximum.

Depuis 2004, le taux de disponibilité des principaux matériels des armées s'est sensiblement amélioré. La loi de programmation 2003-2008 prévoit en moyenne d'affecter 2414 millions d'euros²³ à l'entretien programmé des matériels, soit une baisse de 400 millions d'euros par rapport à 2005, année de l'effort budgétaire. **Un retour à ce niveau de dotations budgétaires**

²² Voir annexe matériel N°9.

²³ Voir annexe N°20

aurait donc des conséquences désastreuses, au moment même où les armées commençaient à retrouver une meilleure disponibilité.

Le budget d'une armée moderne ne peut plus aujourd'hui se concevoir sans un budget d'entretien de ses matériels adapté et construit dans la durée. Renouer avec la politique qui consistait à se servir du budget des armées comme d'une variable d'ajustement condamnerait les projets et programmes les plus audacieux développés au sein des armées. Aujourd'hui, les matériels les plus récents nécessitent une attention toute particulière en raison de leur moindre rusticité.

Privilégier la revalorisation de la condition militaire au détriment des matériels n'est plus une politique à suivre, sauf à, créer une armée aux personnels ayant des conditions de travail et de rémunérations satisfaisantes, mais dépourvue de matériels performants et donc de ce fait inapte à remplir son rôle.

La dissuasion nucléaire continue de peser un poids important dans les crédits d'équipement militaires, même si sa part relative commence à reculer en raison de sa modernisation. Elle doit donner à la France un outil de dissuasion efficace et opérationnel jusqu'en 2030-2040. A quel prix et face à qui ? Telles sont en outre les principales questions à se poser au moment où cette arme pèse de plus en plus lourd dans le budget de la défense et où son emploi et sa doctrine semblent à rediscuter.

3) Une dissuasion nucléaire qui pèse de plus en plus lourd : un luxe trop cher pour la France ?

Les partisans de cette dissuasion avancent que réduire ces crédits consisterait à mettre un terme à la cohérence et à la permanence de la dissuasion. Toutefois une réflexion sur cette arme s'avère indispensable en raison de son coût particulièrement élevé, des crédits importants qu'elle capte et de son utilité même. Réaffecter une part importante de son budget à l'amélioration des capacités des Armées serait aujourd'hui une des pistes envisageables pour concilier la volonté de puissance affirmée de notre gouvernement et les contraintes budgétaires qu'il connaît.

A : Des efforts financiers colossaux pour une arme interdite d'usage.

Depuis 1990, les crédits ouverts au profit de la dissuasion nucléaire sont en constante diminution. Ils s'élevaient à près de 6 milliards d'euros en 1990 et se montent aujourd'hui à 2,96 milliards d'euros. **En dépit de la réduction considérable de ce poids, il n'en demeure pas moins**

que l'entretien, la recherche et l'amélioration de cette arme constituent un chapitre majeur du budget de la défense.

La part consacrée à la dissuasion nucléaire dans ce budget qui était de 21,7% du titre V en 2003 doit atteindre 20,7% en 2005 et se situer aux alentours de 17% en 2008.

Cette année verra donc 3,18 milliards d'autorisation de programme et 3,14 milliards d'euros de crédits de paiement engagés dans le nucléaire militaire²⁴. La nouvelle loi de programmation militaire 2003-2008 a été marquée dans sa première annuité par une augmentation des crédits de paiement destinés à la dissuasion (+12% en 2003 et +5% en 2004) en raison des besoins importants de modernisation des armements. Ce sont ainsi 20,7% des crédits d'équipement du ministère de la défense qui sont consacrés à l'arme nucléaire²⁵.

Depuis 2002 les crédits de la dissuasion se sont accrus de 18% et les autorisations de programme de plus de 26% (voir annexe N°1). Le poids financier de cet équipement est-il aujourd'hui conforme aux bénéfices de sécurité que l'on est sensé en retirer ?

A) Des efforts financiers colossaux pour une arme interdite d'emploi.

a) Une arme a redéfinir.

Le général Bentégeat²⁶ Chef d'Etat Major des Armées constate « il faut bien en convenir, le débat autour de la dissuasion nucléaire est aujourd'hui bien pauvre ». Entre autre se pose la question de l'emploi de cette arme. Qu'en faire aujourd'hui et contre qui ?

Arme de destruction massive par construction, elle s'oppose radicalement à tous les concepts qui font école en 2005. Aujourd'hui, les frappes doivent être ciblées, ne toucher que les objectifs envers lesquels les tirs étaient dirigés. La moindre frappe de missile à longue portée qui provoque des dégâts collatéraux ou indésirés apparaît comme une faute lourde et est exploitée pour montrer les victimes innocentes frappées injustement.

Des conflits récents (Bosnie, Afghanistan, Irak) semble se dégager le concept de frappe ciblée et engendrant le moins de dégât possible, conception que toutes les nations occidentales reprennent à leur compte et qui est conforme à une certaine étique et justice de la guerre.

Comment alors trouver une place pour une arme qui ne discrimine en rien les militaires des civils, les organes gouvernementaux des écoles ?

²⁴ Voir annexe N° 1 (nucléaire)

²⁵ Source : Projet de loi des finances pour 2005 (dissuasion nucléaire)

²⁶ Général Henri Bentégeat, « Dissuasion », *Revue de Défense Nationale*, août-septembre 2004, N°8-9.

La question reste posée. Bien sûr l'arme atomique n'a de vocation que défensive, mais alors qu'une agression massive par un Etat ou une coalition semble s'être écartée durablement, quel Etat pourrait alors être l'objet d'une telle frappe ?

b) Face à quelle menace ?.

La Russie, ennemi conventionnel s'est depuis la chute du mur de Berlin et la fin du Pacte de Varsovie progressivement rapprochée de l'Occident avec lequel elle mène aujourd'hui un même combat face au terrorisme international. Même si une vigilance s'impose en raison de sa capacité militaire et nucléaire, il apparaît aujourd'hui peu probable que la France ait à craindre une agression majeure.

La Chine pays émergent et doté d'une capacité militaire globale apparaît comme le principal contrepoids non occidental à la puissance militaire américaine. Dernier grand Etat communiste, il présente après l'effondrement de l'URSS et en raison de son essor économique les caractéristiques de l'ennemi potentiel. Pour autant il n'affiche pas de politique expansionniste et ne souhaite pas se lancer dans une course aux armements ou un rapport de puissance avec les Etats-Unis. De plus il n'affiche ni n'a jamais affiché vis-à-vis de la France aucune velléité en dépit de choix politiques différents et opposés.

L'Inde et le Pakistan autres puissances nucléaires présentent les mêmes caractéristiques et n'ont jamais véhiculé d'animosité envers notre pays.

Peu de pays présentent donc les caractéristiques théoriques d'ennemi potentiel envers lequel l'arme nucléaire pourrait être utilisée. En tout état de cause il apparaît inenvisageable d'utiliser une telle arme unilatéralement.

c : Pourquoi trois vecteurs pour cette arme ?

La force océanique stratégique (FOST) constitue la principale composante notre dissuasion. Elle en assure la permanence en maintenant en mer un sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE). Pour 2005, les moyens destinés à la FOST s'élèvent à 1,85 milliards d'euros en

autorisation de programme et à 1,65 milliard en crédits de paiement. Elle représente près de 53% des crédits d'équipement consacrés à la dissuasion nucléaire²⁷.

Les forces aériennes stratégiques (FAS) ont disposé dès 1961 de l'arme nucléaire. Actuellement cette composante dispose des missiles air-sol moyenne portée (ASMP) mis en œuvre par les *Mirage 2000N* (trois escadrons de 20 appareils) et par les *Super Etendard* de la force aéronavale nucléaire (FANU).

Le budget consacré aux FAS s'élève à 279,34 millions d'euros en autorisations de programme et 399,65 millions d'euros en crédits de paiement.

Avec l'allongement de la portée des missiles équipant les SNLE, permet aujourd'hui de frapper avec précision la quasi-totalité des Etats dans le monde avec un vecteur dont la crédibilité repose sur une impossibilité à la localiser. Dans ce cadre, pourquoi maintenir une deuxième composante aérienne décelable, techniquement plus facile à neutraliser et qui demande avant de frapper une longue phase de pénétration aérienne ou de déplacement maritime ? Utiliser cette composante face à un Etat éloigné de plusieurs milliers de kilomètres représenterait des risques importants sans avoir une certitude de frapper en rétorsion l'Etat agresseur.

Aujourd'hui, seule la FAS assure avec certitude une réponse nucléaire à une agression majeure.

Entretenir une deuxième composante qui va nécessiter des investissements très lourds à venir en raison du développement de l'ASMP-A (+226,8% d'augmentation des AP en 2005) apparaît alors un luxe, alors que cette arme est interdite d'emploi et qu'elle s'inscrit dans un contexte budgétaire contraint.

B) Des conséquences trop lourdes pour être supportées seul.

a : Une arme au concept d'emploi hérité de la guerre froide et figé.

Le concept d'emploi de la dissuasion nucléaire orienté contre les pays de l'ex pacte de Varsovie a été édifié dans un environnement international marqué par la guerre froide. Il s'agissait avant tout de sanctuariser le territoire national en plaçant notre défense sous notre seule autorité et échapper ainsi au protectorat dominant des Etats-Unis d'Amérique et de son bras armé l'OTAN. La chute de ce bloc aurait dû être suivie par une remise en question de cette dissuasion et de la doctrine qui lui est associée. Aujourd'hui se pose pleinement la question de l'intérêt de conserver l'arme nucléaire à un tel niveau, supportée par trois vecteurs différents, sans que même, le concept d'emploi, sa place et son poids dans notre outil de défense ne soient discutés publiquement.

²⁷ Source : Projet de loi des finances pour 2005 (dissuasion nucléaire)

b) Une arme nationale, aux conséquences mondiales.

La constitution de la force de frappe française date des années 1960 ou le général de Gaulle cherchait à faire de la dissuasion un instrument au service de l'indépendance nationale. Pourtant en 2005 plus qu'autrefois, cette arme est inutilisable sans engendrer des conséquences mondiales.

Géographiquement au cœur de l'Europe, la France est aujourd'hui entourée d'Etats avec lesquels elle s'inscrit dans des accords de défense européen ou dans le cadre de l'OTAN.

Aussi, une agression militaire massive contre notre nation (la seule qui justifie une réponse nucléaire) constituerait alors une agression envers l'Europe. Le jeu normal des accords de défense provoquerait immédiatement une réponse collective et multinationale. Dans ce cadre, la France pourrait-elle unilatéralement faire usage de son arme nucléaire ? Cela apparaît difficile voir improbable sachant que l'Europe se trouve protégée par le bouclier nucléaire américain.

Une attaque contre l'Europe ou la France appellerait donc une riposte collective dans laquelle notre indépendance nationale ne peut que se fondre dans l'intérêt collectif.

Ne pouvant donc actionner cette arme, seuls, pourquoi continuer à entretenir à grands coûts une capacité globale ?

CONCLUSION

En 2005, il convient donc de mener une réelle et cohérente politique budgétaire envers le ministère de la défense, même si celle-ci doit se traduire par des objectifs moins ambitieux et budgétairement réalistes.

Les lois de programmation militaire doivent correspondre aux lois de finance initiales et les contraintes administratives qui interdisent son exécution totale doivent être assouplies. Car, en tout état de cause, la fidélisation et la professionnalisation de nos militaires passe par l'attractivité du métier des armes, le maintien d'un bon niveau de fonctionnement et d'entraînement.

Réussir la revalorisation de la condition militaire ne peut se faire qu'au travers de deux hypothèses. L'une conduit à réévaluer et consolider le titre III, l'autre consisterait sous plafond de l'enveloppe budgétaire à réduire le format des armées, afin de satisfaire aux attentes des personnels

Les contraintes budgétaires placent donc nos armées face à un défi majeur qui consiste en leur volonté de posséder des équipements modernes tout en conservant une capacité à les mettre en œuvre, les servir et à les entretenir.

Le relèvement significatif de l'enveloppe du titre V devait améliorer l'état général de la disponibilité grâce à un renouvellement des plus anciens matériels. Les projets ne manquent pas et le plan d'armées 2015 en fourmille (*Syracuse III*, SNLE-NG, NH90, *Tigre*, A400M, *Rafales*, FREM, un nouveau porte-avions...). Pourtant, même en étant optimiste, tous ces matériels ne pourront être acquis en 11 ans dans le contexte budgétaire actuel et alors même que le budget des armées marque le pas²⁸.

Des arbitrages devront impérativement s'effectuer. Ils pourraient conduire à un nouveau format des armées revu à la baisse, mais en tout état de cause ils porteront sur l'acquisition de certaines capacités au détriment d'autres. Repenser globalement les moyens de la dissuasion pourrait alors parfaitement s'intégrer dans cette réflexion.

L'approche réaliste et budgétaire, conduit à envisager une armée à la taille de nos ressources et non comme on souhaiterait qu'elle soit. Les contractions à venir sont lourdes de conséquences. Elles comportent des implications géopolitiques majeures et conduiraient inévitablement à revoir notre place et nos engagements internationaux.

²⁸ Voir annexes N°5, 6 et 7.

ANNEXES DU MEMOIRE

ANNEXE N° 1 : La LPM 2003-2008

ANNEXE N° 2 : Historique des LPM.

ANNEXE N° 3 : Sommes réellement versées en loi de finance initiale (LFI).

ANNEXE N° 4 : Les deux dernières LPM.

ANNEXE N° 5 : La part du budget de défense rapportée au PIB.

ANNEXE N° 6 : Evolutions comparées des titres et budget de l'Etat.

ANNEXE N° 7 : Evolutions du budget des armées 2004/2005.

ANNEXE N° 8 : Comparaison dans le temps titre II et titre V.

ANNEXE N° 9 : Problématique de la masse salariale / Effectifs.

ANNEXE N° 10 : Les crédits de la dissuasion nucléaire.

ANNEXE N° 11 : Créations et suppressions de postes en 2005.

ANNEXE N° 12 : Personnels de l'armée de l'air.

ANNEXE N° 13 : Comparaison effectifs budgétaires et réels (armée de l'air).

ANNEXE N° 14 : Personnels de la marine.

ANNEXE N° 15 : Personnels des armées en OPEX.

ANNEXE N° 16 : Crédits d'entretien programmé des matériels (EPM)

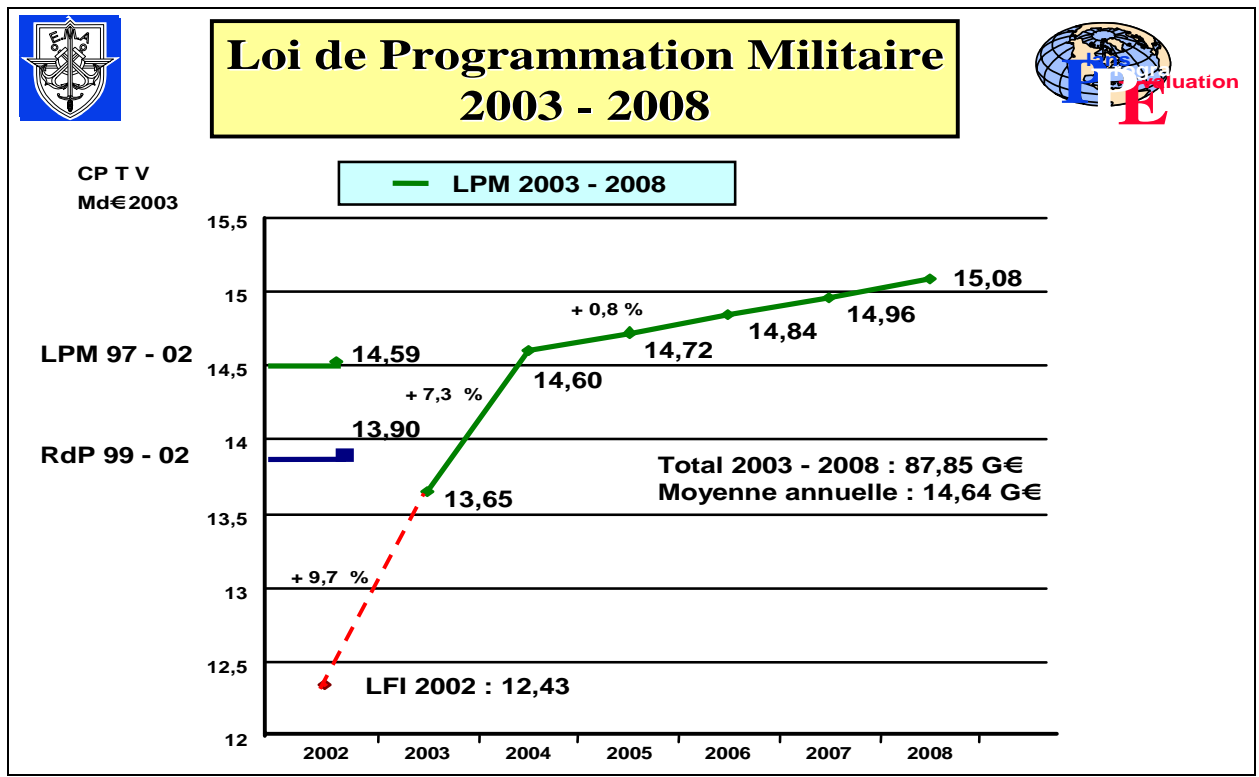
ANNEXE N° 17 : Age moyens des bâtiments de surface.

ANNEXE N° 18 : Age moyens des matériels de l'armée de terre.

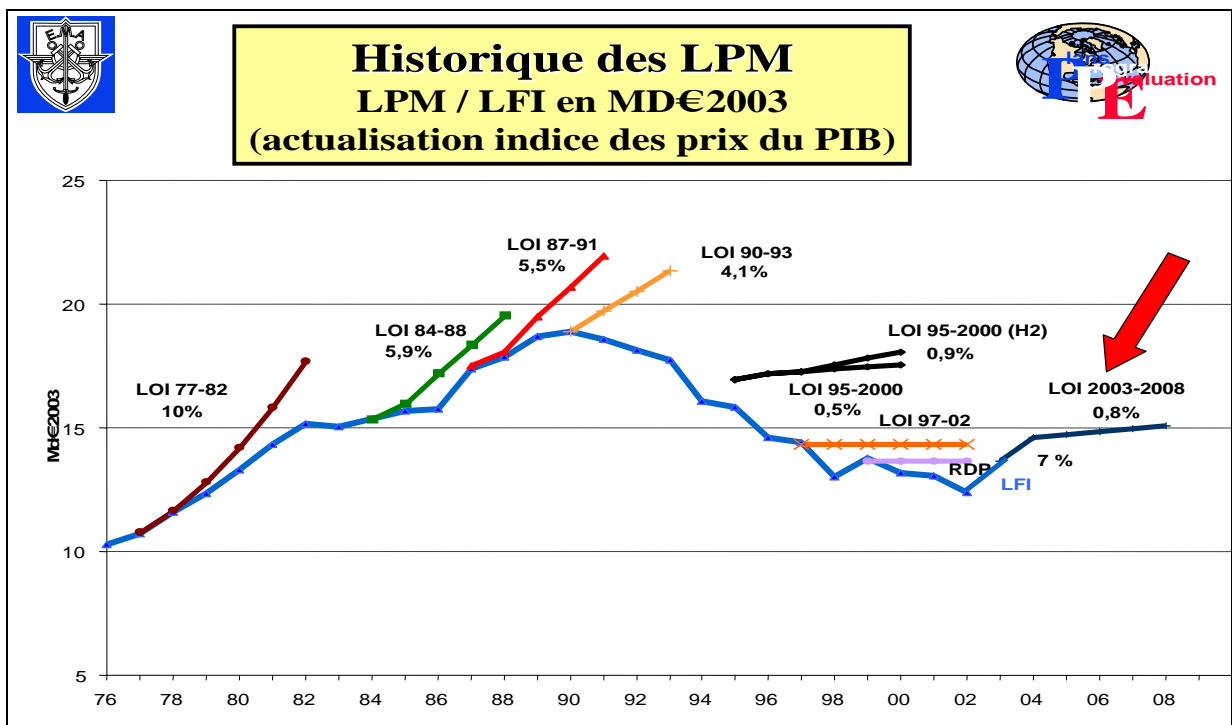
ANNEXE N° 19 : Age moyen des matériels de l'armée de l'air.

ANNEXE N° 20 : Evolution des crédits de MCO.

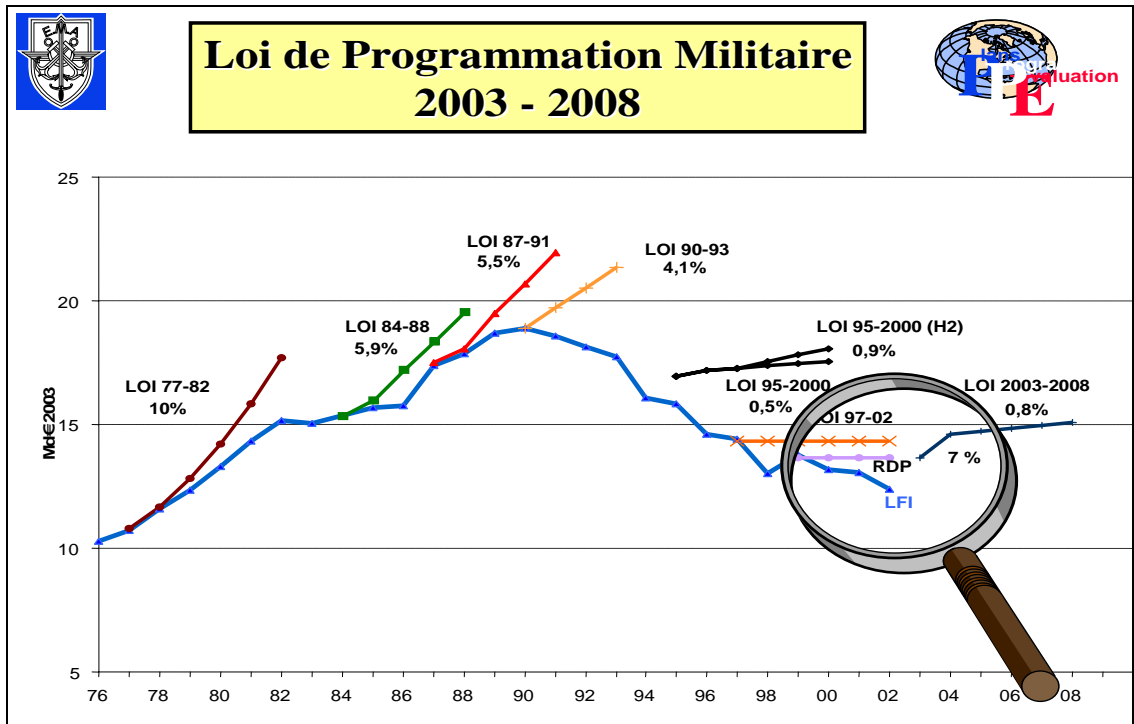
ANNEXE N° 1 : LPM 2003-2008



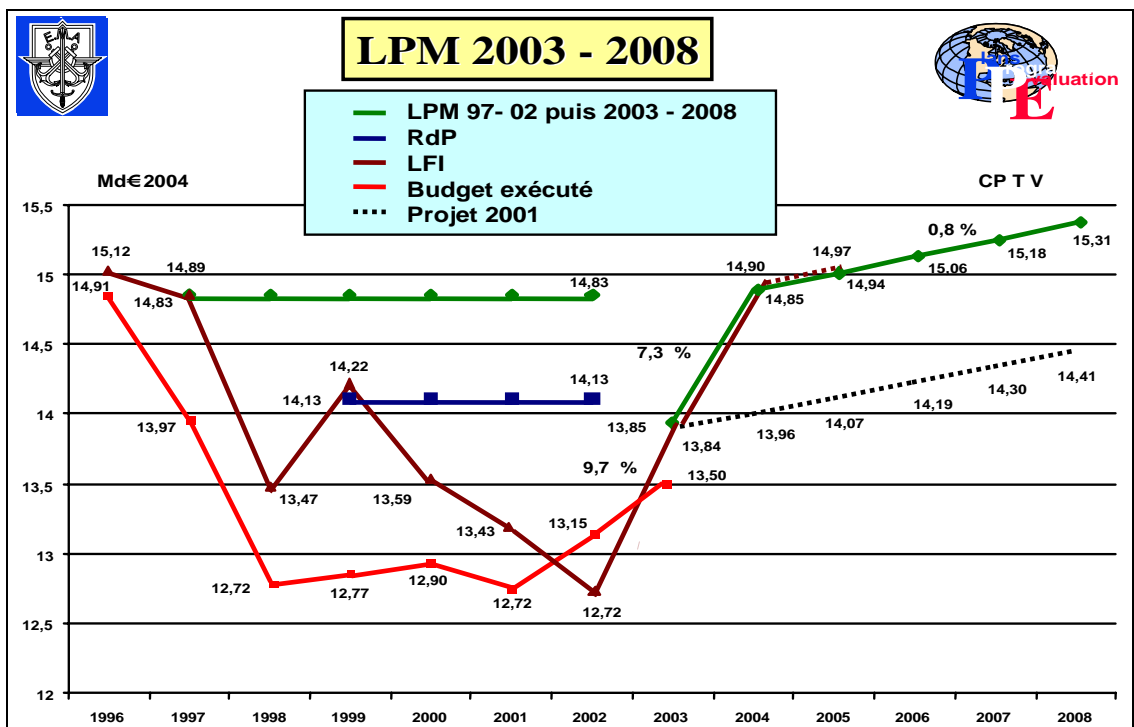
ANNEXE N° 2 : Historique des LPM.



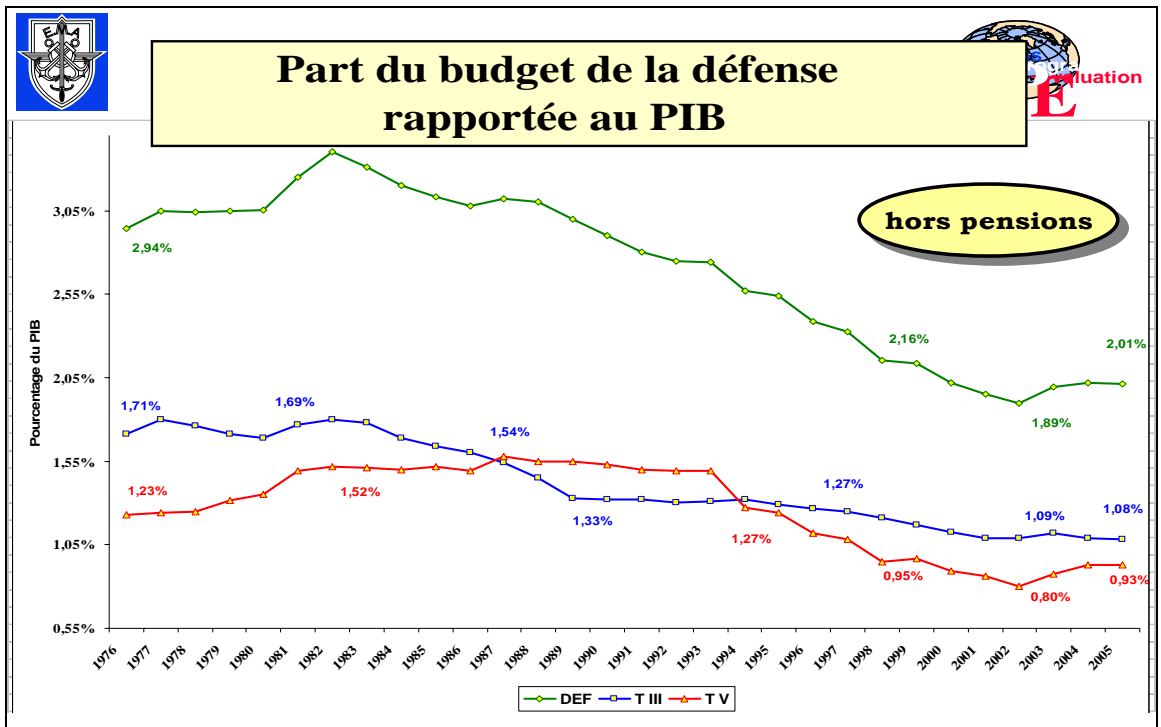
ANNEXE N° 3 : Sommes réellement versées en loi de finance (LFI).



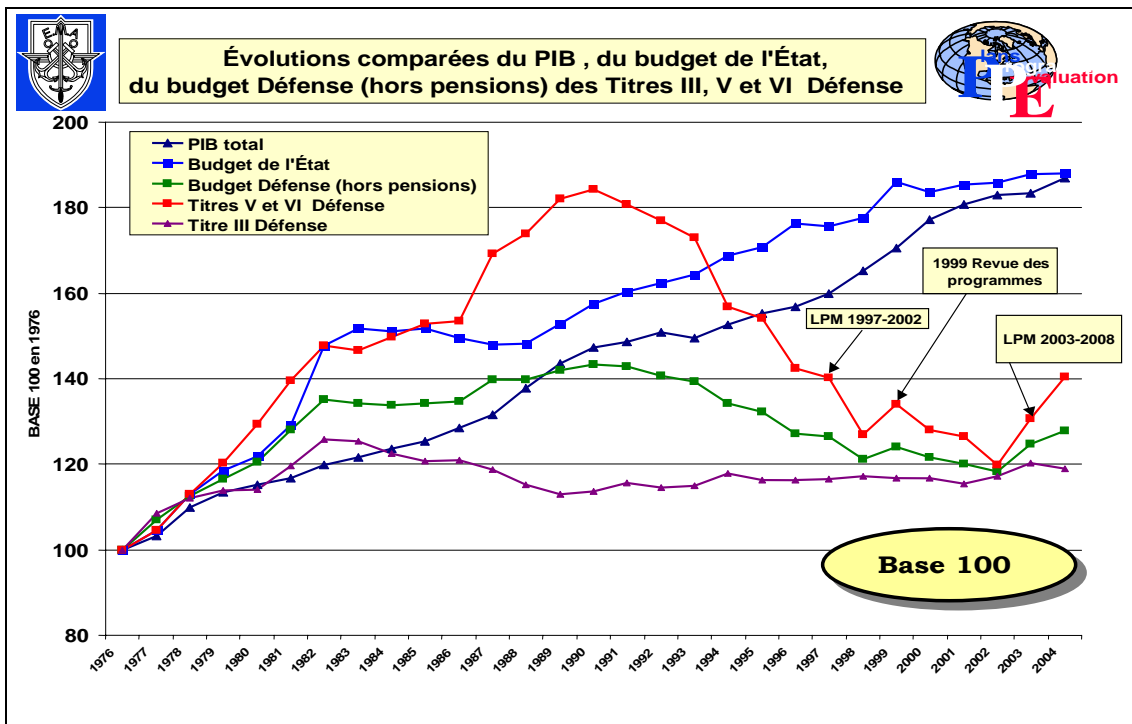
ANNEXE N° 4 : Les deux dernières LPM.



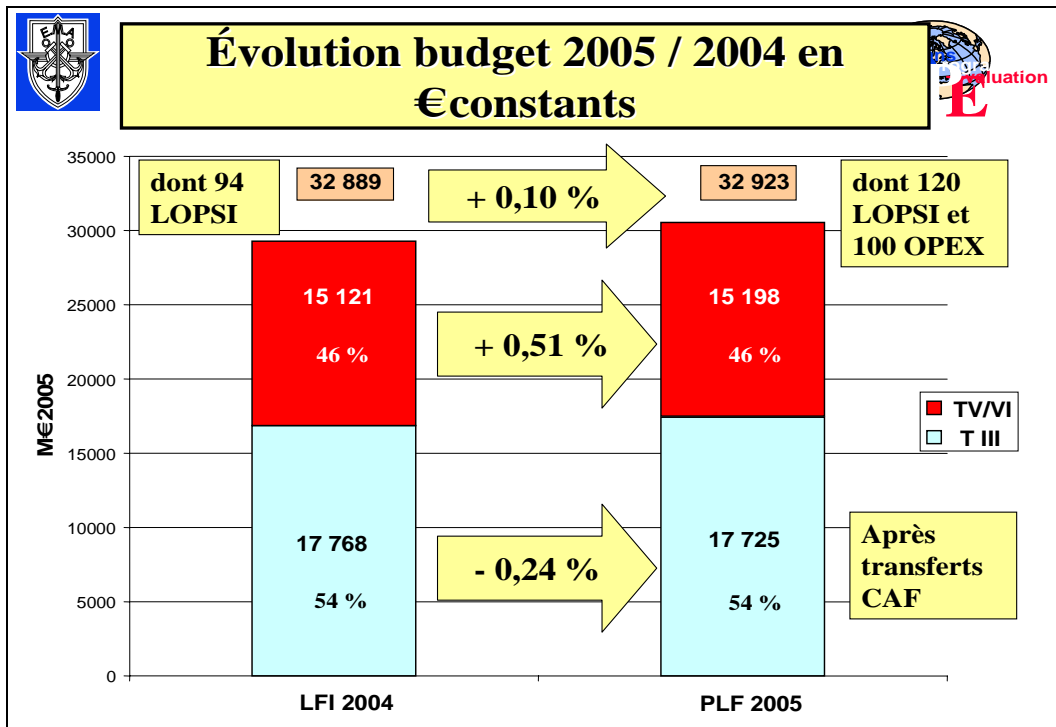
ANNEXE N°5 : Part du budget de la défense rapportée au PIB.



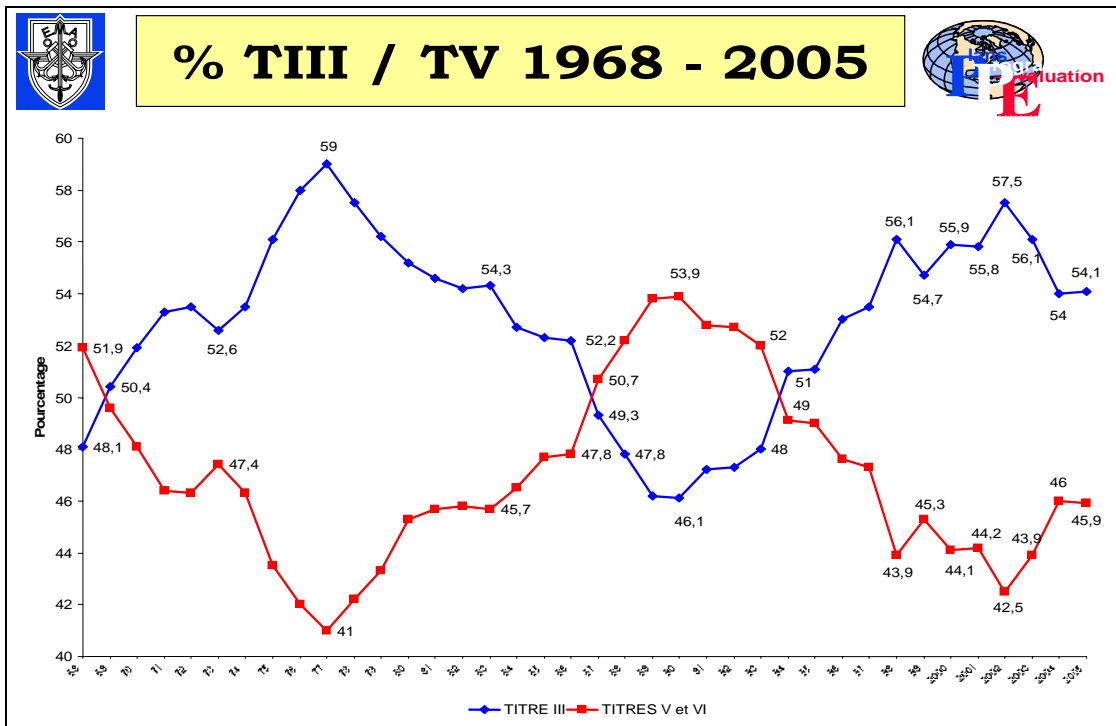
ANNEXE N°6 : Evolutions comparées.



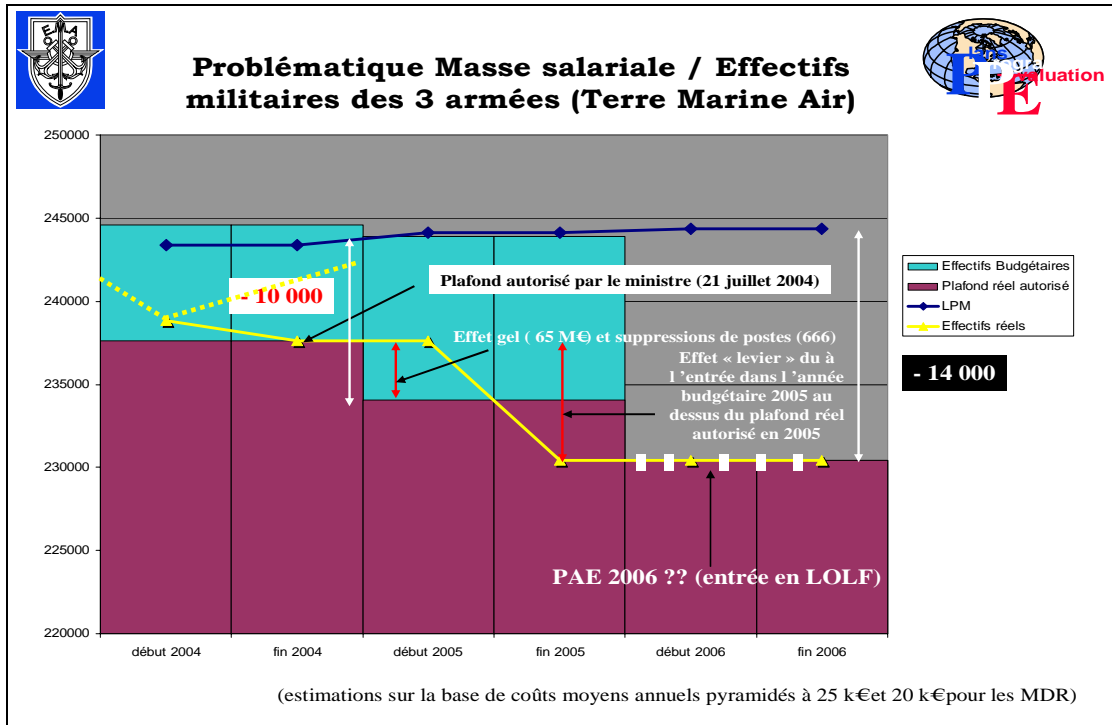
ANNEXE N°7 : Evolutions 2004/2005.



ANNEXE N°8 : Comparaison dans le temps T III et T V.



ANNEXE N°9 : Problématique de la masse salariale / Effectifs.



ANNEXE N° 10 : (nucléaire)

LES CREDITS DE LA DISSUASION DANS LES LOIS DE FINANCES INITIALES (LFI) DEPUIS 2002 (en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Evolution 2005/2004
Autorisations de programme	2513,48	3401,69	3457,29	3185,6	26,74%
Crédits de paiement	2651,25	2962,34	3111,82	3147,47	18,71%

(source: documents budgétaires et ministère de la défense)

ANNEXE N°11 : personnel

CREATIONS ET SUPPRESSION DE POSTES EN 2005

		AIR	TERRE	MER	GEND	SERVICE SANTÉ	DGA	TOTAL
MILITAIRES	OFFICIERS	-20	-42	+4	+996	-1	+9	+1024
	SOUS-OFFICIERS	-737	-766	-835	-442	1615		-1083
	MILITAIRES DU RANG	+274	-141	-24				+123
	VOLONTAIRES	-11	-23	-81	-117	5		-184
CIVILS	TITULAIRES	-57	+31	+31	-18	255	-60	+196
	CONTRACTUELS	-97	-117	-59	-21	-1	+24	-225
	OUVRIERS D'ETAT	-18	-230	-232	-22	-190	-77	-700
TOTAL		-666	-1387	-1196	+376	1683	-104	-879

(source : Projet de loi des finances pour 2005 tome 7 p11)

ANNEXE N°12 : personnels air

EFFECTIFS REELS ET BUDGETAIRES DE L'ARMEE DE L'AIR

	Effectifs LFI pour 2004	Effectifs réels au 1er juillet 2004	écart	Effectifs PLF pour 2005
Officiers	6923	6835	-88	6903
Sous-officiers	37 214	35 793	-1421	36477
Militaires du rang	17 578	17 127	-451	17852
Volontaires	1 891	1 212	-679	1880
Civils	5 670	5 519	-151	5498
TOTAL	69 276	66 486	-2790	68610

(Source : Projet de loi des finances pour 2005 tome7 p 13.)

ANNEXE N°13 : personnels air**COMPARAISON DES EFFECTIFS BUDGETAIRES ET DES EFFECTIFS REELS**

	2004			2005		
	EFFECTIFS BUDGETAIRES	EFFECTIFS REELS	ECART	EFFECTIFS BUDGETAIRES	EFFECTIFS REELS	ECART
OFFICIERS	6923	6880	-0,6%	6903	6903	0,0%
SOUS-OFFICIERS	37214	35594	-4,4%	36477	35624	-2,3%
MTA	17578	17064	-2,9%	17852	16505	-7,5%
VOLONTAIRES	1891	1179	-37,7%	1880	1212	-35,5%
TOTAL MILITAIRES	63606	60717	-4,5%	63112	60244	-4,5%
CIVILS	5521	5473	-0,9%	5373	5366	-0,1%
TOTAL	69127	66190	-4,2%	68485	65610	-4,2%

ANNEXE N°14 : personnels mer**EVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES DE LA MARINE DE 2004 A 2005**

	Loi de finances initiale 2004	Projet de loi de finances 2005	Variations 2005/2004
OFFICIERS	4832	4836	0,08%
OFFICIERS-MARINIERS	29297	28462	-2,85%
MILITAIRES DU RANG	8406	8382	-0,29%
VOLONTAIRES	1596	1515	-5,08%
TOTAL	44131	43195	-2,12%

Source : Projet de loi des finances pour la marine 2005 tome 5 page 20

ANNEXE N° 15 : Personnels des armées en OPEX au 30 juin 2004.

Dans le cadre de l'ONU Liban, Sahara, Erythrée-Ethiopie	Armée de terre	415
	Marine	6
	Armée de l'air	5
	Gendarmerie	88
	Services communs	3
	Total	517
International hors ONU Afghanistan, Bosnie, Kosovo, Haïti	Armée de terre	4824
	Marine	1085
	Armée de l'air	576
	Gendarmerie	361
	Services communs	210
	Total	7056
Commandement national Cameroun, Tchad, Côte d'ivoire	Armée de terre	5410
	Marine	100
	Armée de l'air	414
	Gendarmerie	192
	Services communs	118
	Total	6234
Total général		13807

ANNEXE N°16 : annexe matériel EPM**EVOLUTION DES CREDITS D'ENTRETIEN PROGRAMME DES MATERIELS**

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AIR	Autorisations de programme	743,04	945,18	778,25	817,13	994,67	989,85	1094,64	944,8
	Crédits de paiement	719,25	781,61	712,24	725,96	731,45	900,42	1004,92	945,39
MER	Autorisations de programme							978,36	1311
	Crédits de paiement							810,00	891

Source : Projet de loi des finances pour 2005 tome 5 p 28 et tome 6 p 17.

ANNEXE N°17 : Annexe matériels : âge moyens des bâtiments de surface.**AGE DES PRINCIPAUX BATIMENTS DE SURFACE EN 2005**

	Nombre	Age moyen
porte-avions	1	4 ans
porte-hélicoptères	1	41 ans
Transport de chalands de débarquement	4	27 ans
Frégates lance-missiles	1	35 ans
Frégates antiaériennes	2	15 ans
Frégate de type Lafayette	5	7 ans
Frégates de lutte anti-sous-marine F67	2	29 ans
Frégates de lutte anti-sous-marine F70	7	20 ans
Avisos A69	10	23 ans
Pétroliers ravitailleurs	4	20 ans
Bâtiments atelier	1	29 ans
Bâtiments de soutien	3	38 ans
Remorqueurs de haute mer	2	31 ans

Source : Ministère de la défense

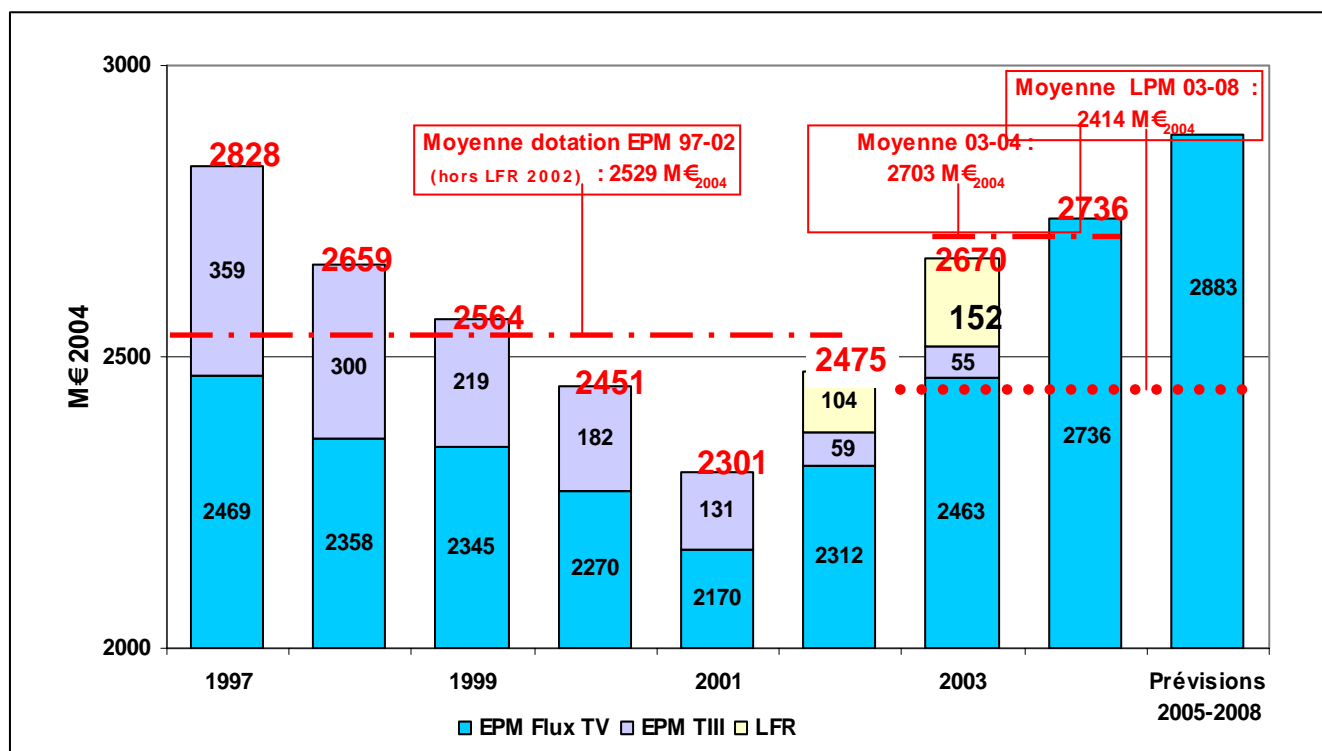
ANNEXE N°18 : annexe matériels : âge moyens des matériels armée de terre.**AGE DES PRINCIPAUX MATERIELS DE L'ARMEE DE TERRE EN 2005**

CATEGORIE	NOMBRE	AGE MOYEN
Char Leclerc	281	8 ans
Char AMX30 B2	433	17 ans
AMX10 P	392	26 ans
AMX10 RC	337	21 ans
VAB tous types	3975	20 ans
ERC 90	192	19 ans
VBL et VB2L	1101	11 ans
TRF1	97	13 ans
AUF1	273	17 ans
LRM	59	12 ans
ROLAND	96	18 ans
GAZELLE	265	28 ans
PUMA	101	24 ans
COUGAR	21	13 ans

Source : Ministère de la défense

ANNEXE N°19 : annexe matériels : âge moyens des matériels de l'armée de l'air.**AGE DES PRINCIPAUX MATERIELS DE L'ARMEE DE L'AIR EN 2005**

CATEGORIE	NOMBRE	AGE MOYEN
Mirage 2000 N	60	15 ans
Mirage 2000 D	60	9 ans
Mirage 2000 DA	80	17 ans
Mirage 2000-5F	30	16 ans
Mirage F1 CT	40	24 ans
Mirage F1 CR	40	21 ans
Jaguar	20	26 ans
C160 Transall (1ère série)	46	35 ans
C160 Transall (2ème série)	20	24 ans
C130 Hercule	14	19 ans

ANNEXE N°20 : annexe matériels : Evolution des crédits de MCO.

Source : EMA conférence au CID du général PALOMEROS le 10 décembre 2004.

BIBLIOGRAPHIE**OUVRAGES**

- BADIE (Bertrand), SMOUTS (Marie-claude), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz, 1995.
- BONIFACE (Pascal), *La volonté d'impuissance*, Paris, Seuil, 1996.
- BONIFACE (Pascal), *La puissance internationale*, Paris, Dunod, 1994.
- BRZEZINSKI (Zbigniew), *Le grand échiquier*, Paris, Bayard, 1998.
- KENNEDY (Paul), *Naissance et déclin des grandes puissances. Transformation économiques et conflits militaires entre 1500 et 2000*, Paris, Payot, 1989.
- KISSINGER (Henry), *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1997
- LAIDI (Zaki), *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1992.
- THURLOW (Lester), *La maison Europe*, Paris, Calmann-lévy, 1992.
- COHEN (Samy), *Mitterrand et la sortie de guerre froide*, Paris, PUF, coll « Politique d'aujourd'hui », 1998.
- COUDURIER (Hubert), *Le monde selon Chirac*, Paris, Calmann-lévy, 1998.
- GAULLE (Charles de), *Mémoires d'espoirs*, Paris, Plon, 1994.
- DE SA REGO (Carlos), *Une nostalgie de grandeur*, Paris, Ramsay, 1985.
- DOISE (Jean), VAISSE (Maurice), *Politique étrangère de la France. Diplomatie et outil militaire, 1871-1991*, Paris, Seuil, coll « Points d'histoire », 1992.
- GROSSER (Alfred), *Affaires extérieures*, Paris, Flammarion, 1984.
- MITTERRAND (François), *Réflexions sur la politique extérieure*, Paris, Bayard, 1986.
- MOREAU DESFARGES (Philippe), *La France dans le monde au XXe siècle*, Paris, Hachette supérieur, 1994.
- VAISSE (Maurice), *La grandeur. La politique étrangère du général de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Fayard, « Pour une histoire du XXe siècle », 1998.
- CHAUPRADE Aymeric, *Géopolitique, constantes et changements dans l'histoire*, Paris, Ellipses, 2003
- VEDRINE (Hubert), *Les mondes de François Mitterrand. A l'Elysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.

ARTICLES DE REVUES

- BOUNARD (Jean-louis), député, *Projet de loi de finances pour 2005, Air*, Commission de la défense N° 1867 tome 6, novembre 2004.
- TRUCY (François), sénateur, *loi de finances pour 2005, première lecture*, Commission des finances N° 74 tome III.
- RIVIERE (Jérôme), député, *Projet de loi de finances pour 2005, Crédits d'équipements*, Commission de la défense N° 1867 tome 8, novembre 2004.
- LANG (Pierre), député, *Projet de loi de finances pour 2005, Titre III et personnels civils et militaires d'active et de réserve*, Commission de la défense N° 1867 tome 7, novembre 2004.
- COVA (Charles), député, *Projet de loi de finances pour 2005, Marine*, Commission de la défense N° 1867 tome 5, novembre 2004.
- HART (Joël), député, *Projet de loi de finances pour 2005, Forces terrestres*, Commission de la défense N° 1867 tome 4, novembre 2004.
- CARRE (Antoine), député, *Projet de loi de finances pour 2005, Dissuasion nucléaire*, Commission de la défense N° 1867 tome 2, novembre 2004.
- BERNARD (Jean-louis), CARRE (Antoine), députés, *Rapport d'information N°1922, L'exécution des grands programmes d'armement : Etat des lieux et perspectives*, Commission de la défense N° 1922, novembre 2004.

TABLE DES MATIÈRES**INTRODUCTION****I : Dégradation budgétaire.****Etat des lieux. Quelles origines et conséquences directes pour les forces ?** Page 4**1 : Le budget de la défense comme variable d'ajustement.**

Page 4

A) Parler enfin d'une exécution sincère.

Page 4

a) L'érosion des LPM.

Page 4

b) le déblocage total en loi des finances des sommes prévues en LPM.

Page 5

B) Conforter le principe d'exécution sincère des lois de programmation militaire.

Page 6

a) A quand une réelle mise à disposition des enveloppes budgétaires aux échéances fixées ?

Page 6

2) des personnels au cœur de ses confrontations.

Page 7

A) Maîtriser le budget de rémunération.

Page 7

a) Une armée de terre très sévèrement touchée.

Page 8

b) Une armée de l'air qui en dépit de son caractère technique n'échappe pas aux problèmes d'effectifs.

Page 9

c) Une marine nationale qui en dépit de mesures sociales n'arrive pas à stabiliser ses effectifs.

Page 11

B) Les défis de l'entraînement et du fonctionnement des forces.

Page 12

a) Des forces qui peinent à s'entraîner.

Page 12

b) Un budget en partie capté par les opérations extérieures.

Page 14

C) Des contraintes poussant par dépit vers des financements innovants.

Page 15

a) Un cas loin d'être unique.

Page 15

b) Pour quels matériels et à quels risques ?

Page 16

<u>II : La conciliation de plus en plus difficile entre la mise en œuvre des équipements et les contingences budgétaires.</u>	Page 17
<u>1 : L'impact des mesures de régulation.</u>	Page 17
A) Le problème des rechanges	Page 17
a) L'allongement des délais de réparation.	Page 18
B) Les conséquences de l'étalement des programmes d'armements neufs sur la charge de maintenance.	Page 19
Trois exemples majeurs d'étalement des programmes.	Page 19
a) Le char Leclerc	Page 19
b) Le programme d'avion polyvalent Rafale	Page 20
c) Les SNLE-NG	Page 21
<u>2) Le vieillissement généralisé des matériels, corollaire d'une absence de renouvellement et source de surcoûts d'entretien.</u>	Page 22
A) Des conséquences lourdes et interarmées.	Page 22
a) Le vieillissement de la flotte de surface.	Page 22
b) Dans l'armée de terre.	Page 23
c) Le vieillissement des principaux matériels de l'armée de l'air	Page 23
B) La sous-évaluation du coût du MCO des équipements les plus modernes.	Page 24
a) Un effort récent qui masque mal la faiblesse et la stagnation des dotations budgétaires.	Page 24
b) l'effondrement des crédits de MCO ; la descente aux enfers jusqu'en 2001.	Page 25
<u>3) Une dissuasion nucléaire qui pèse de plus en plus lourd : Un luxe trop cher pour la France ?</u>	Page 26
A) Des efforts financiers colossaux pour une arme interdite d'usage	Page 27
a) Une arme à redéfinir.	Page 27
b) Face à quelle menace ?	Page 28
c) Pourquoi trois vecteurs pour cette arme ?	Page 29
B) Des conséquences trop lourdes pour être supportées seul.	Page 29
a) une arme au concept d'emploi hérité de la guerre froide et figé	Page 29
b) Une arme nationale aux conséquences mondiales.	Page 30
<u>Conclusion</u>	Page 31