



N° 251

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,  
Rapporteur Général,  
Député

---

ANNEXE N° 11

DÉFENSE

**BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE**

Rapporteur spécial : M. JEAN LAUNAY

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– DES CRÉDITS STABLES POUR LA DÉFENSE, UN BUDGET DE TRANSITION</b> .....	9
A.– UN BUDGET DE LA DÉFENSE RELATIVEMENT PRÉSERVÉ COMPTE TENU DES CONTRAINTE BUDGÉTAIRES .....	9
1.– La stabilisation des moyens au niveau de 2012 .....	9
2.– Un budget de transition, dans l'attente d'une nouvelle loi de programmation militaire .....	10
3.– Un écart d'environ 3 milliards d'euros à la fin de l'année 2012 par rapport à la loi de programmation pour 2009-2014 .....	11
B.– L'ACCENT MIS SUR L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE AU SEIN DU PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES .....	14
1.– Une hausse limitée des crédits, une nomenclature remaniée .....	14
2.– L'évolution des ressources par action, marquée par la hausse des crédits d'entretien des matériels et la baisse des moyens de fonctionnement courant .....	16
C.– DES MOYENS EN BAISSÉ POUR LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE .....	19
<b>II.– LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE, A L'HEURE DE LA DÉCRUE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES</b> .....	25
A.– LA BAISSÉ DES DÉPLOIEMENTS EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES .....	25
1.– La décréue des opérations après le pic atteint en 2011 .....	25
2.– Le retrait d'Afghanistan .....	29
3.– L'évolution des surcoûts issus des opérations extérieures .....	29
B.– LES DIFFICULTÉS A ATTEINDRE CERTAINS OBJECTIFS D'ACTIVITÉ .....	32
1.– La nécessité de maintenir le nombre de journées d'activité au-dessus de 100 pour l'armée de terre .....	32
2.– Une activité aéronavale sous contrainte pour la marine .....	34
3.– L'activité des forces aériennes pour partie tributaire de la disponibilité des équipements .....	36
C.– LA QUESTION DE LA DISPONIBILITÉ DES ÉQUIPEMENTS .....	37
1.– Des niveaux de disponibilité orientés à la baisse dans l'ensemble en 2012 .....	37
2.– Le poids croissant des dépenses de maintenance, véritable défi pour les années à venir .....	41

<b>III.– UN MINISTÈRE EN RÉFORME CONTINUE DEPUIS 2009 .....</b>	<b>45</b>
A.– LA POURSUITE DE LA BAISSSE DES EFFECTIFS .....	45
1.– Une trajectoire respectée.....	45
2.– La question du maintien des compétences et du recrutement .....	47
3.– La progression des dépenses de masse salariale, en dépit des réductions d'effectifs.....	47
B.– UNE RÉORGANISATION TERRITORIALE DE GRANDE AMPLEUR .....	49
1.– Une carte militaire profondément remaniée .....	49
<i>a) L'évolution du plan de stationnement.....</i>	49
<i>b) Les travaux d'infrastructures qui en découlent.....</i>	50
<i>c) Le plan d'accompagnement des restructurations .....</i>	51
<i>d) L'accompagnement économique .....</i>	53
2.– La fonction immobilière au cœur des restructurations .....	55
<i>a) La poursuite des cessions immobilières .....</i>	55
<i>b) Le regroupement de l'administration centrale à Balard .....</i>	57
C.– LA RÉORGANISATION DES FONCTIONS DE SOUTIEN .....	61
<i>a) Les débuts des bases de défense .....</i>	61
<i>b) Les enjeux des systèmes d'information, les difficultés rencontrées avec le calculateur Louvois....</i>	64
D.– LE RETOUR DANS LE COMMANDEMENT INTÉGRÉ DE L'OTAN .....	65
E.– LA RÉFORME DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES.....	67
1.– Une réorganisation de grande ampleur.....	67
2.– L'évolution des bases du Gabon, du Sénégal et de Djibouti .....	68
3.– Les forces présentes en Côte d'Ivoire et au Tchad .....	70
4.– La consolidation de la base d'Abu Dhabi .....	71
5.– Les surcoûts liés aux forces prépositionnées .....	72
 <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	 <b>75</b>
 <b>AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION.....</b>	 <b>89</b>
 <b>ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	 <b>93</b>
 <b>ANNEXE 2 : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR LA RÉINTEGRATION DE LA FRANCE DANS LE COMMANDEMENT INTEGRÉ DE L'OTAN : QUEL COÛT ET QUELLES PISTES D'ÉCONOMIES POSSIBLES ? (article 58-2° de la LOLF) .....</b>	 <b>95</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2012, toutes les réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.



## INTRODUCTION

Les crédits de la mission Défense sont stables dans leur ensemble en crédits de paiement, pour s'établir à 38,164 milliards d'euros (+ 0,4 %). En revanche, les autorisations d'engagement, qui atteignent 38,644 milliards d'euros, sont en diminution de 3,3 %, du fait de la baisse enregistrée sur le programme Équipement des forces. À ces crédits budgétaires, viennent s'ajouter des ressources dites exceptionnelles, à hauteur de 1,267 milliard d'euros, issues des cessions de bandes de fréquence du ministère et des cessions immobilières.

Pour autant, cette stabilisation globale des ressources ne signifie pas que la défense ne prend pas part aux efforts d'économies réalisés cette année afin de redresser les finances publiques. Le montant des moyens prévus s'avère en effet inférieur de 1,9 milliard d'euros aux dispositions de la loi de programmation militaire pour 2009-2014. Ce retard vient s'ajouter aux trois milliards d'euros de décalage déjà enregistrés entre 2009 et 2012, et, au vu des difficultés budgétaires actuelles, il apparaît que la trajectoire de la loi de programmation, pour le moins optimiste, n'est pas soutenable. Compte tenu de ces contraintes budgétaires, s'ajoutant aux évolutions internationales intervenues depuis 2008, le Président de la République a demandé la rédaction d'un nouveau Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, sur la base duquel sera élaborée une nouvelle loi de programmation militaire l'année prochaine. Le budget pour 2013 constitue donc un budget de transition, qui vise à ne préempter aucun choix, avant que ne soient définies les orientations de notre politique de défense pour les prochaines années.

Le présent rapport spécial se concentre sur deux des quatre programmes de la mission Défense : Préparation et emploi des forces, le plus important d'entre eux avec 60 % des moyens de la mission, puisqu'il recouvre tous les aspects opérationnels de la défense, des ressources humaines à l'entraînement des forces armées, en passant par l'entretien de leurs matériels et les opérations extérieures ; Soutien de la politique de la défense, qui constitue le programme support du ministère, et retrace plusieurs politiques transversales.

Le programme Préparation et emploi des forces est doté de moyens en légère hausse par rapport à 2012, avec 23,06 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 0,7 %) et 22,43 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 1 %). Priorité a été donnée aux activités opérationnelles, dans un contexte de décrue des opérations extérieures.

À ce titre, les crédits d'entraînement ont été revalorisés, de même que ceux destinés à l'entretien programmé des matériels, qui augmentent d'environ 7 % pour 2013. En revanche, les moyens destinés au fonctionnement courant sont en forte baisse, conformément à l'objectif du Gouvernement de réduire les dépenses de fonctionnement de 7 %. Pour autant, les prévisions d'activité des armées pour 2013 restent dans l'ensemble en deçà des objectifs de la loi de programmation militaire, souvent en raison de l'insuffisante disponibilité des matériels.

Le ministère de la Défense poursuit le plan de déflation de ses effectifs engagé en 2008, avec pour cette année une baisse de près de 8 000 personnels, dont 7 475 personnels pour le seul programme Préparation et emploi des forces. Néanmoins, les dépenses de masse salariale de ce dernier restent quasi stables, à 15,53 milliards d'euros.

Le programme Soutien de la politique de défense est celui de la mission qui connaît les plus fortes restrictions, avec une diminution de ses crédits de paiement de 6,4 %, même si ses autorisations d'engagement augmentent de 4,1 % pour assurer le financement d'opérations d'infrastructures. Ses moyens atteignent 3,513 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,852 milliards d'euros en crédits de paiement. 200 millions d'euros issus des cessions d'actifs immobiliers doivent venir compléter ces crédits budgétaires. Les ressources allouées au titre de l'accompagnement des restructurations connaissent une baisse drastique, de l'ordre de 35 % en autorisations d'engagement et 40 % en crédits de paiement, tandis que les autorisations d'engagement au titre de la politique immobilière augmentent de 17,7 %.

Le ministère de la Défense conduit des réformes de grande ampleur depuis 2009, avec une baisse sans précédent de ses effectifs, de plus de 54 000 personnels, parallèlement à la refonte de la carte militaire, à la mise en place des bases de défense et à la restructuration de ses forces prépositionnées. Ces profondes réorganisations ont été menées parallèlement à des engagements très soutenus sur des théâtres extérieurs, ce qui permet de mesurer les efforts consentis par les personnels et leurs capacités d'adaptation. À ce titre, le ministère a plus que pris sa part au mouvement de réforme de l'État ; il importe que les nouvelles structures issues des réorganisations, telles que les bases de défense, soient stabilisées, afin de trouver toute leur place.



## I.- DES CRÉDITS STABLES POUR LA DÉFENSE, UN BUDGET DE TRANSITION

### A.- UN BUDGET DE LA DÉFENSE RELATIVEMENT PRÉSERVÉ COMPTE TENU DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

#### 1.- La stabilisation des moyens au niveau de 2012

Les crédits alloués à la mission **Défense** sont stabilisés dans leur ensemble au niveau de la loi de finances pour 2012 en crédits de paiement, soit 38,163 milliards d'euros, contre 38 milliards d'euros l'année précédente. Dans le périmètre retenu par la loi de programmation militaire pour 2009-2014, c'est-à-dire hors pensions, le budget pour 2013 s'élève à 30,15 milliards d'euros, contre 30,35 milliards d'euros en 2012 – ce qui traduit l'augmentation du poids des contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*, de l'ordre de 366 millions d'euros entre 2012 et 2013.

La stabilité observée en matière de crédits de paiement ne se retrouve toutefois pas pour les autorisations d'engagement, puisque celles-ci diminuent de 3,3 %, pour s'établir à 38,64 milliards d'euros en 2013, contre 39,96 milliards d'euros en 2012.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2013/2012 en %	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2013-2012 en %
144 – Environnement et prospective de la politique de défense	1 903	1 987	4,40	1 789	1 909	6,72
178 – Préparation et emploi des forces	22 900	23 059	0,70	22 204	22 433	1,03
212 – Soutien de la politique de la défense	3 376	3 513	4,06	3 046	2 852	-6,35
146 – Équipement des forces	11 783	10 085	-14,41	10 962	10 970	0,06
<b>Total pour la mission</b>	<b>39 962</b>	<b>38 644</b>	<b>-3,30</b>	<b>38 001</b>	<b>38 164</b>	<b>0,43</b>
<b>Total pour le périmètre de la LPM</b>	<b>32 312</b>	<b>30 629</b>	<b>-5,21</b>	<b>30 352</b>	<b>30 148</b>	<b>-0,67</b>

Source : projet annuel de performances pour 2013

À ces crédits budgétaires, viennent s'ajouter des ressources dites exceptionnelles, prévues dès la loi de programmation militaire pour 2009-2014, à hauteur de 1 267 millions d'euros : elles sont issues, d'une part, de la cession de bandes de fréquences libérées par le ministère de la Défense, pour 1 067 millions d'euros, d'autre part, des cessions de biens immobiliers, pour 200 millions d'euros. Ces 1 067 millions d'euros viendront abonder le programme *Équipement des forces* à hauteur de 1 milliard, le programme *Environnement et prospective de la défense* pour 45 millions et le programme *Préparation et emploi de forces* pour 22 millions d'euros, tandis que les 200 millions d'euros sont destinés au

programme *Soutien de la politique de la défense*. Ces recettes exceptionnelles ont également complété les moyens inscrits en 2012, à hauteur de 1 136 millions d'euros.

**Le Rapporteur spécial tient à saluer le maintien des moyens accordés au budget de la défense, qui intervient dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.** Il s'accompagne de la poursuite de la déflation des effectifs telle qu'elle était prévue par la loi de programmation militaire, sans réduction supplémentaire, avec la suppression de 7 876 postes sur l'ensemble de la mission.

**Pour autant, cette stabilisation ne signifie pas que la défense ne prend pas part aux efforts d'économies réalisés cette année afin de redresser nos finances publiques.** Le niveau des ressources inscrites en 2013 est nettement inférieur aux dispositions de la loi de programmation militaire, qui prévoyaient pour l'année 2013 des crédits budgétaires de 30,73 milliards d'euros en euros 2008, soit 33,17 milliards d'euros constants, auxquels devaient s'ajouter 110 millions d'euros de recettes exceptionnelles. Au total, l'écart entre les dispositions de la loi de programmation et le projet de loi de finances pour 2013 s'établit à 1,86 milliard d'euros. Si l'on prend en compte l'actualisation annuelle du cadre de programmation budgétaire posé par la loi de programmation militaire, cette différence atteint 2,2 milliards d'euros. Ce décalage se traduit notamment par le report de 4,5 milliards d'euros de commandes d'équipements initialement prévues en 2012 et 2013 – sans remettre en cause les contrats en cours.

## 2.– Un budget de transition, dans l'attente d'une nouvelle loi de programmation militaire

Le projet de loi de finances pour 2013 constitue, comme l'ont souligné toutes les personnes auditionnées par le Rapporteur spécial, un budget d'attente : il vise à ne préempter aucune décision et à préserver tous les choix possibles, alors que d'importantes échéances sont prévues au début de l'année 2013. En janvier prochain, un nouveau Livre blanc sera présenté au Conseil de défense et de sécurité nationale, et une loi de programmation militaire sera déposée et examinée au Parlement au cours du premier semestre 2013.

Dès le mois de juillet, le Président de la République a, en effet, décidé d'engager la rédaction d'un nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, afin de prendre en compte les changements majeurs intervenus dans l'environnement international et économique depuis la publication, en 2008, du précédent document. Les révolutions politiques et sociales dans le monde arabe, ainsi que l'apparition de nouvelles zones d'instabilité et de nouvelles formes de conflits, justifient sans nul doute de remettre sur le métier le précédent Livre blanc, mais il s'agit également de prendre en compte les contraintes budgétaires fortes auxquelles la France se trouve soumise, à l'instar d'ailleurs de ses partenaires européens.

La Commission du Livre blanc a été constituée dès juillet dernier. Présidée par M. Jean-Marie Guéhenno, elle compte, comme lors de l'élaboration du précédent document, des représentants des ministères de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Économie et des finances, de l'Intérieur ainsi que de l'Enseignement supérieur et de l'Outre-mer. À la différence de 2008, les trois chefs d'état-major d'armées siègent aux côtés du chef d'état-major des armées ; figurent également parmi ses membres le coordinateur national du renseignement et le directeur central du renseignement intérieur, dont les fonctions ont été créées dans le prolongement des préconisations du Livre blanc de 2008. Enfin, elle comprend douze personnalités qualifiées, contre 19 en 2008, et parmi elles, deux diplomates, un allemand et un anglais. La commission a engagé ses travaux à la fin du mois d'août, et doit remettre ses conclusions à la fin du mois de décembre. Elle s'appuie également sur les réflexions de sept groupes de travail thématiques.

C'est sur la base du nouveau Livre blanc que sera élaborée la prochaine loi de programmation, qui déterminera les missions et les contrats opérationnels des forces armées, ainsi que les moyens qui leur sont alloués pour remplir ces objectifs.

**Le Rapporteur spécial souligne le caractère vertueux de cette démarche, qui permet de mener une réflexion approfondie en amont, sans prendre de décisions précipitées, qui seraient déterminées par le court terme. Selon cette logique, la définition des orientations de notre politique de défense précède l'élaboration de la trajectoire financière pour les prochaines années, et non l'inverse.**

3.— Un écart d'environ 3 milliards d'euros à la fin de l'année 2012 par rapport à la loi de programmation pour 2009-2014

Si les crédits inscrits en loi de finances initiale de 2009 à 2011 étaient cohérents avec la loi de programmation<sup>(1)</sup>, l'exécution de cette dernière avait d'ores et déjà enregistré des retards sur la période, en raison des retards dans la perception des recettes exceptionnelles prévues. Ces retards ont été accentués en 2012, puisque les montants inscrits en loi de finances se trouvaient nettement en retrait des dotations prévues.

Selon la loi de programmation militaire, les ressources exceptionnelles, évoquées plus haut, devaient contribuer au financement du budget de la défense à hauteur de 3,67 milliards d'euros (exprimés en euros 2008) sur la période 2009-2014. Or, les ressources issues de la cession de bandes de fréquences libérées par le ministère de la Défense ont certes dépassé les prévisions, mais elles sont arrivées avec deux ans de retard, tandis que les recettes immobilières s'avèrent moins élevées que prévu et sont également en décalage par rapport au calendrier prévu.

---

(1) Moyennant des annulations de crédits de 267 millions d'euros intervenues au cours de l'année 2011.

Les ressources issues de la cession de fréquences correspondent à l'aliénation de fréquences inutilisées par les armées, qui avaient été, à l'origine, réservées au programme Rubis de télécommunications de la gendarmerie ainsi qu'au programme d'équipement du fantassin Felin ; estimées à l'origine, dans la loi de programmation militaire, à 1 450 millions d'euros, elles s'avèrent finalement bien supérieures, puisque la cession des bandes de fréquence Rubis a permis d'engranger 936 millions d'euros en 2011, et celle du système Felin a dégagé, au premier trimestre 2012, 1 320 millions d'euros pour le ministère, soit un total de 2 256 millions d'euros. De surcroît, la prévision initiale de 1 450 millions d'euros incluait initialement les recettes attendues du projet dénommé Nectar, lesquelles devaient s'élever à 400 millions d'euros. Ce projet consistait à céder à titre onéreux à un opérateur privé l'usufruit des satellites de télécommunications militaires Syracuse, l'opérateur s'engageant à gérer, moyennant un loyer qui lui serait versé, les communications satellitaires du ministère de la Défense, client privilégié. L'opération, très complexe, intervenait dans un calendrier contraint, puisque la durée de fonctionnement résiduelle en orbite des deux satellites Syracuse était limitée. Elle a finalement été abandonnée au premier semestre 2012.

Ces cessions ont donc obtenu d'excellents résultats, mais la perception des recettes est intervenue beaucoup plus tardivement que ne le prévoyait la loi de programmation. Selon cette dernière, 600 millions d'euros devaient être versés en 2009 et en 2010, puis 250 millions d'euros en 2011. *In fine*, sur les 2 256 millions d'euros de recettes, 89 millions d'euros ont été consommés en 2011, 1 100 millions d'euros le sont en 2012, et 1 067 millions d'euros doivent l'être en 2013.

En revanche, pour la deuxième catégorie de ressources exceptionnelles, à savoir les recettes issues des cessions d'actifs immobiliers, les résultats s'avèrent beaucoup moins favorables, et les perspectives sont incertaines. La prévision de 2,02 milliards d'euros faite en 2009 était sans doute trop optimiste, tandis que la répartition des flux financiers estimés sur les années 2009 à 2011 était très ambitieuse. Selon le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution à mi-parcours de la loi de programmation <sup>(1)</sup>, l'examen des données d'exécution montre que le montant au profit de la défense sur la période 2009-2011 s'établit à 894 millions d'euros (560 millions d'euros en 2009, 204 millions d'euros en 2010 et 130 millions d'euros en 2011), contre 1 927 millions d'euros prévus – notamment en raison du retard des cessions des emprises parisiennes du ministère, qui représentent l'essentiel des recettes attendues.

**Au regard de cette expérience, le Rapporteur spécial relève que le recours aux ressources exceptionnelles dans la programmation budgétaire entraîne de réelles difficultés, du fait des aléas pesant sur leur encaissement, mais aussi sur le rythme de leur perception.**

---

(1) « Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire », rapport public thématique de la Cour des comptes de juillet 2012.

De ce fait, et en dépit de l'apport de ressources budgétaires issues du plan de relance en 2009 et 2010, un écart de 1,89 milliard d'euros était constaté à la fin de l'année 2011 par rapport à la loi de programmation militaire, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport précité.

**PRINCIPALES VARIATIONS DE RESSOURCES EN GESTION SUR LA PERIODE 2009-2011**

(en milliards d'euros courants)

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

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

Ensuite, les arbitrages rendus lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2012, fondés notamment sur les dispositions de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2013, se sont traduits par un écart supplémentaire par rapport à la trajectoire financière de la loi de programmation. En effet, la loi de programmation prévoyait, après une phase de stabilisation du budget de la défense en volume sur la période 2009-2011, une phase de croissance de 1 % en volume à partir de 2012. Or au lieu d'une revalorisation, le budget pour 2012 présente une diminution de 0,5 % des crédits en volume par rapport à 2011. De surcroît, la loi de finances rectificative de mars 2012 est venue annuler 321,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Au total, l'écart observé entre la loi de programmation et son exécution devrait s'établir à environ 3 milliards d'euros à la fin de 2012.

Il apparaît clairement que la trajectoire financière très ambitieuse, pour ne pas dire très optimiste, prévue par la loi de programmation n'est pas soutenable, compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles la France est confrontée. On peut d'ailleurs souligner, comme le fait la Cour des comptes dans son rapport, qu'indépendamment de l'ampleur de la crise économique et financière, qui ne pouvait sans doute pas être pleinement appréciée lors de l'élaboration de la loi de programmation, il est par nature peu prudent de compter sur la croissance du budget à moyen terme pour assurer le financement d'une politique.

**Le Rapporteur spécial souligne que la future loi de programmation militaire doit définir une trajectoire budgétaire soutenable, sans se fonder sur des projections par trop optimistes, qui ne peuvent conduire qu'à de nouvelles révisions par la suite. Les travaux issus du Livre blanc doivent aboutir à la définition de missions et de contrats opérationnels crédibles, afin d'éviter que les objectifs assignés s'avèrent inatteignables, comme ce fut le cas lors de la définition du modèle Armée 2015, puis, en 2008, avec la définition de contrats opérationnels très ambitieux, bien qu'en retrait par rapport aux précédents.**

## B.- L'ACCENT MIS SUR L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE AU SEIN DU PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

### 1.- Une hausse limitée des crédits, une nomenclature remaniée

Le principal programme de la mission, qui retrace l'ensemble des crédits nécessaires à l'activité opérationnelle des forces, dans toutes ses dimensions, ainsi que plus de 88 % des personnels de la Défense, voit ses moyens stabilisés au niveau de 2012, tout en prenant part aux efforts d'économies.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2013/2012 (en %)	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2013/2012 (en %)
1 – Planification des moyens et conduite des opérations	1 684	1 612	- 4,23	1 504	1 605	6,76
2 – Préparation des forces terrestres	7 552	7 830	3,68	7 565	7 659	1,24
3 – Préparation des forces navales	4 512	4 274	- 5,28	4 176	4 308	3,16
4 – Préparation des forces aériennes	4 504	4 760	5,67	4 393	4 357	- 0,84
5 – Logistique et soutien interarmées	4 017	3 942	- 1,86	3 936	3 863	- 1,86
6 – Surcoûts liés aux opérations extérieures	630	630	0,00	630	630	0,00
7 – Surcoûts liés aux opérations intérieures	0,36	11	2 955,56	0,36	11	2 955,56
<b>Total pour le programme</b>	<b>22 900</b>	<b>23 059</b>	<b>0,70</b>	<b>22 204</b>	<b>22 433</b>	<b>1,03</b>

Source : projet annuel de performances pour 2013

La nomenclature budgétaire du programme a été largement remaniée au niveau des actions 2, 3 et 4, en réduisant drastiquement le nombre de sous-actions – qui passe de 47 à 24 – et en les regroupant par grandes fonctions, de façon harmonisée entre les trois armées. Cette modification de structure constitue une clarification bienvenue, au regard du foisonnement et de la diversité des sous-actions du programme 178, qui le rendaient peu lisible. Toutefois, cette évolution se combine avec une modification du périmètre des « opérations stratégiques » de chaque action, ce qui ne facilite pas la reconstitution des évolutions de crédits au cours des derniers exercices.

Les autorisations d'engagement, atteignant 23,059 milliards d'euros, sont en hausse de 0,7 % par rapport à 2012, tandis que les crédits de paiement s'élèvent à 22,433 milliards d'euros, en hausse de 1,03 %. Ces moyens seront abondés à hauteur de 22 millions d'euros en provenance des recettes exceptionnelles issues de la cession de bandes de fréquences, afin de financer des dépenses d'entretien programmé des matériels : 8 millions d'euros doivent revenir à l'action *Préparation des forces aériennes*, 7,5 millions d'euros pour l'action *Préparation des forces navales*, 5,5 millions d'euros pour l'action *Préparation des forces terrestres* et un million d'euros pour la sous-action *Systèmes d'information et de communication* de l'action *Planification des moyens et conduite des opérations*.

Le plafond d'emplois du programme atteint 250 223 ETPT, ce qui traduit la poursuite de la diminution des effectifs à un rythme soutenu, à hauteur de 7 475 ETPT, contre 7 541 l'année précédente. La diminution se décompose comme suit :

– des suppressions nettes d'emplois de 6 946 ETPT, au titre de la déflation programmée des effectifs ;

– des transferts à destination ou en provenance des autres programmes de la mission ou hors de la mission, pour un solde de – 199 ETPT ;

– des suppressions d'emplois au titre des externalisations, se matérialisant par des transferts du titre 2 vers le titre 3 pour un montant représentant 330 ETPT (dont 129 ETPT pour l'externalisation du soutien de la flotte d'avions-écoles Xingu, 45 ETPT pour celle du centre national du sport de la défense, 108 ETPT pour celle de la gestion de la base aérienne de Creil...)

Les dépenses de personnel s'établissent à 15,531 milliards d'euros, soit le même niveau qu'en 2012. Néanmoins, hors dépenses de pension, les crédits de masse salariale diminuent de 1,84 %, passant de 9,508 à 9,333 milliards d'euros.

L'objectif gouvernemental d'une réduction des dépenses de fonctionnement à hauteur de 7 % a été mis en œuvre au sein du programme 178 de façon discriminée, afin de préserver les moyens alloués aux activités opérationnelles et à l'entretien programmé des matériels (EPM), tout en réalisant d'importantes économies sur les postes de fonctionnement courant et d'équipements d'accompagnement.

**Le Rapporteur spécial se réjouit des arbitrages effectués en faveur des activités opérationnelles, qui doivent être impérativement préservées. Il souhaite attirer l'attention sur les importants efforts qui sont consentis par ailleurs, par exemple sur les dépenses d'entretien programmé des personnels : selon les armées, ces ressources destinées au soutien collectif et individuel enregistrent des baisses oscillant entre 23 % et 37 %.**

2.– L'évolution des ressources par action, marquée par la hausse des crédits d'entretien des matériels et la baisse des moyens de fonctionnement courant

### **Action 1 : Planification des moyens et conduite des opérations**

Cette action regroupe au sein de trois sous-actions l'état-major des armées et ses différents organismes, la direction du renseignement militaire (DRM) et la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information de la défense (DIRISI). Ses crédits connaissent une nette augmentation en crédits de paiement, à hauteur de 6,7 %, mais une diminution en autorisations d'engagement de 4,2 %, pour atteindre respectivement 1 605 et 1 612 millions d'euros.

Les moyens destinés à l'état-major des armées augmentent, passant de 706,4 à 752,1 millions d'euros en crédits de paiement entre 2012 et 2013, essentiellement du fait de la hausse des crédits de titre 2, et ce en dépit de la baisse de 72 ETPT prévue pour la sous-action. Les autorisations d'engagement sont en revanche en forte diminution, ce qui s'explique par la notification prévue en 2012 d'un contrat de partenariat relatif à la construction de navires rouliers, au titre de la mission de transport stratégique. C'est sur cette action qu'est financée la contribution française au fonctionnement de l'OTAN, dit NSIP (58 millions d'euros), à son programme d'investissement de sécurité (62,6 millions d'euros) et à la construction de son nouveau siège (10,3 millions d'euros).

La DRM voit ses moyens augmenter nettement en 2013, mais cette évolution concerne uniquement ses crédits de personnel, ce qui résulte de la hausse de ses effectifs (+ 27 ETPT). Son plafond d'emploi est fixé pour 2013 à 1 619 ETPT. En revanche, ses ressources hors titre 2 sont en légère baisse, passant de 35,4 millions à 34,4 millions d'euros.

Enfin, les moyens alloués à la DIRISI sont en hausse de 6,4 % en crédits de paiement et de 5,5 % en autorisations d'engagement. En dépit de la baisse de ses effectifs, de l'ordre de 192 ETPT, ses crédits de masse salariale sont stables, à près de 500 millions d'euros.

### **Action 2 : Préparation des forces terrestres**

Cette action, la plus importante de la mission, représente, avec 7 659 millions d'euros en crédits de paiement et 7 564 millions d'euros en autorisations d'engagement, plus du tiers des ressources du programme. Elle regroupe plus de 40 % des dépenses de titre 2, soit 6 342 millions d'euros, et des effectifs du programme, avec 104 388 ETPT.

Les moyens inscrits augmentent de 1,2 % en crédits de paiement et de 3,7 % en autorisations d'engagement. Néanmoins, la croissance enregistrée en crédits de paiement concerne uniquement les crédits de titre 2 (+ 2,1 %), du fait de la hausse des pensions, de plus de 130 millions d'euros ; hors pensions, les dépenses de titre 2 diminuent de 0,8 %. Les crédits relevant des autres titres sont en baisse de 2,6 %.



Au sein de cette enveloppe contrainte, l'évolution des moyens reflète la priorité donnée aux activités opérationnelles, afin de permettre aux personnels de maintenir le nombre de journées d'activité à 105 jours par an, dans un contexte de décreue des opérations extérieures. À ce titre, les moyens prévus pour les dépenses de carburant et de carburacteur sont en nette hausse, de même que les crédits d'entraînement des forces. L'entretien des matériels fait également l'objet d'une revalorisation, notamment en autorisations d'engagement, à hauteur de 47,2 %, pour atteindre 847,8 millions d'euros ; les crédits de paiement augmentent de 16,4 %, pour atteindre 676 millions d'euros. La hausse des autorisations d'engagement est destinée à assurer la contractualisation du soutien des matériels de nouvelle génération, c'est-à-dire le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) et les hélicoptères Tigre et NH 90.

La croissance des moyens dévolus à l'entraînement et à la maintenance des équipements est compensée par d'importantes économies sur le fonctionnement courant et l'entretien programmé des personnels. Les crédits alloués au soutien collectif et individuel (habillement, tenues spécifiques, tentes...) connaissent une baisse drastique, de près de 25 % ; les ressources, qui atteignent 105 millions d'euros, permettront de préserver *a minima* le paquetage du combattant ; le renouvellement des tenues de service courant et des effets de sport est en revanche différé. Les dépenses de communication, d'alimentation, de soutien des ressources humaines et de mobilité des personnels sont elles aussi réduites, de même que les crédits alloués aux équipements dits d'accompagnement, c'est-à-dire les munitions et les petits matériels de la fonction opérationnelle « génie » : les moyens prévus en la matière baissent de 24 %, pour atteindre 163 millions d'euros.

Si la réalisation d'économies sur les activités de communication paraît en effet souhaitable en période de difficultés budgétaires, elle n'est pas nécessairement opportune pour les campagnes de recrutement, qui sont essentielles pour répondre aux importants besoins en personnels de l'armée de terre. Or les dépenses de ces campagnes sont incluses dans les dépenses de communication.

**Le Rapporteur spécial observe qu'il serait souhaitable de dissocier les campagnes de recrutement de l'agrégat communication, pour qu'elles ne soient pas systématiquement ciblées par les réductions de crédits.**

### **Action 3 : Préparation des forces navales**

Les moyens prévus pour permettre à la marine d'accomplir ses missions représentent environ 18,5 % des crédits du programme, soit 4 308 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 3,16 %, et 4 274 millions d'euros en autorisations d'engagement, en baisse de 5,3 %. L'augmentation des crédits de paiement concerne uniquement les ressources de titre 2, en dépit des baisses d'effectifs, alors que le plafond d'emplois de cette action est fixé à 36 001 ETPT, en diminution de 669 ETPT. Les ressources relevant des autres titres sont stables.

Comme pour les forces terrestres, priorité est donnée aux activités opérationnelles, ce qui se traduit par l'augmentation des crédits de carburant, de carburacteur et de combustibles de navigation. Toutefois, les volumes de carburant prévus sont en légère diminution par rapport à 2012, en raison du renchérissement de leur coût. Les crédits d'entretien des matériels augmentent de 2,9 % en crédits de paiement, pour s'établir à 1 386 millions d'euros (dissuasion incluse). En revanche, les autorisations d'engagement sont en diminution de 20 %, pour s'élever à 1 349 millions d'euros, compte tenu de la notification prévue en 2012 d'un contrat d'entretien majeur d'un sous-marin nucléaire lanceur d'engin (SNLE-NG).

Pour compenser l'effort consenti en matière d'activités opérationnelles, les dépenses de fonctionnement courant sont là encore réduites – les crédits destinés au soutien collectif et individuel baissent notamment de 36,9 % – de même que les dépenses de petits matériels et munitions (– 29 %).

#### **Action 4 : Préparation des forces aériennes**

Les moyens prévus pour l'armée de l'air s'inscrivent en légère diminution par rapport à 2012 en crédits de paiement, avec 4 357 millions d'euros, tandis que les autorisations d'engagement, s'élevant à près de 4 760 millions d'euros, sont en hausse de 5,7 %, essentiellement du fait de l'évolution des moyens dévolus à l'entretien des matériels.

Contrairement aux deux précédentes actions, les dépenses de titre 2 sont en réfaction, parallèlement à une forte réduction du plafond d'emplois. Ce dernier s'établit à 42 874 ETPT, soit une baisse de 2 234 ETPT par rapport à 2012. Cette évolution, qui prend toutefois en compte des transferts de personnels, reflète l'important effort de déflation d'effectifs réalisé par l'armée de l'air, proportionnellement plus grand que les autres forces armées : sur la période 2008-2015, l'armée de l'air perd ainsi près de 25 % de ses personnels.

La même logique prévaut, à savoir la préservation des moyens alloués aux carburants et carburacteurs, stables par rapport à 2012, ainsi qu'aux activités, et la nette hausse des crédits d'entretien des équipements. Toutefois, les moyens inscrits pour le carburacteur, dont le montant est estimé à partir des prévisions d'activités opérationnelles, correspondent à un volume de 361 000 mètres cubes, nettement en deçà du volume prévu en 2012 (442 700 mètres cubes), ce qui aura une incidence sur l'activité des forces aériennes ; cette diminution de volume s'explique par la forte hausse du prix du carburant et par les incidences de la parité euro-dollar.

Les crédits d'entretien des matériels augmentent de 24 % en autorisations d'engagement et 6,6 % en crédits de paiement, pour atteindre respectivement 1 653 et 1 246 millions d'euros. La croissance des autorisations d'engagement résulte notamment de la passation de contrats pluriannuels pour l'avion Rafale et d'autres équipements. L'augmentation des crédits d'entretien programmé des

matériels est certes plus que bienvenue, mais elle risque de ne pas suffire, notamment compte tenu du retard accumulé : comme l'a indiqué le chef d'état-major de l'armée de l'air au Rapporteur spécial, l'écart entre les ressources disponibles et les besoins d'entretien des matériels a atteint 300 millions d'euros en 2012.

Les dépenses de soutien (communication, soutien des ressources humaines, mobilité) sont, comme pour les autres armées, en baisse ; les crédits dits d'entretien programmé des personnels sont réduits, de même que ceux destinés aux équipements d'accompagnement (- 37,3 %).

### **Action 5 : Logistique et soutien interarmées**

Relèvent de cette action plusieurs organismes chargés d'assurer le soutien opérationnel interarmées, à savoir le service de santé des armées, le service des essences des armées, les bases de défense, le service interarmées des munitions ainsi que le service du commissariat des armées. Les moyens inscrits sont dans l'ensemble en baisse de 1,9 % en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement. La réduction des ressources pèse particulièrement sur le service des essences des armées, à hauteur de 12,5 %, ainsi que sur le service du commissariat aux armées, pour 17,3 %. Ce dernier poursuit sa restructuration, qui se traduit en 2013 par la poursuite de la déflation de ses effectifs et par la forte diminution de ses dépenses de fonctionnement. On relèvera enfin la hausse des moyens hors titre 2 alloués aux bases de défense, lesquels passent de 630 millions d'euros en 2012 à 700 millions d'euros en 2013, pour permettre à ces nouvelles structures de faire face à leurs missions dans de bonnes conditions (*voir infra*). Toutefois, compte tenu de la baisse de leurs crédits de titre 2, leurs moyens tous titres confondus diminuent.

### **Action 6 : Surcoûts liés aux opérations extérieures**

De même qu'en loi de finances pour 2012, les crédits inscrits au titre des surcoûts issus des opérations extérieures s'établissent à 630 millions d'euros (*voir infra*).

## **C.- DES MOYENS EN BAISSÉ POUR LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE**

Le programme *Soutien de la politique de la défense* constitue le programme support du ministère. À ce titre, il regroupe les grandes fonctions transverses exercées par le cabinet du ministre, le contrôle général des armées (CGA) et la plus grande partie des directions du secrétariat général pour l'administration (SGA). Représentant environ 9 % des crédits de la mission Défense, il est particulièrement concerné par l'objectif de baisse des dépenses de fonctionnement.

La nomenclature du programme 212 connaît elle aussi de substantielles modifications dans le projet de loi de finances pour 2013. Une nouvelle action 11, intitulée *Pilotage, soutien et communication*, réunit les crédits auparavant répartis entre l'action 1 *Direction et pilotage*, l'action 2 *Fonction de contrôle*, l'action 3 *Gestion centrale et organismes extérieurs*, et l'action 9 *Communication*. Le nombre de sous-actions est considérablement réduit, passant de 14 à 4 : l'action 6, rebaptisée *Politiques des ressources humaines*, comporte désormais deux sous-actions au lieu de trois, tandis que les six sous-actions rattachées aux actions *Politique immobilière* et *Restructurations* disparaissent. De même que pour le programme 178, ces évolutions affectent la lisibilité de l'évolution des moyens dévolus aux différentes politiques au cours des exercices budgétaires. Cette situation est accentuée par les évolutions notables de périmètre affectant le programme 212 en 2013, essentiellement du fait de l'élargissement des missions du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC).

Le programme 212 est celui qui enregistre la plus forte diminution de sa dotation au sein de la mission, de l'ordre de 6,35 % en crédits de paiement, pour s'établir à 2,852 milliards d'euros ; les actions *Restructurations* et *Systèmes d'information, d'administration et de gestion* subissent les plus fortes contraintes. En revanche, les autorisations d'engagement augmentent de 4,1 % dans leur ensemble, pour s'établir à 3 513 milliards d'euros. Par ailleurs, 200 millions d'euros issus des recettes de cessions immobilières doivent venir abonder ces crédits budgétaires.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations entre 2012 et 2013, en retraçant les données de la loi de finances pour 2012 afin de présenter les évolutions de crédits par action dans la nouvelle nomenclature.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2013/2012 (en %)	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2013/2012 (en %)
<b>4 – Politique immobilière</b>	1 547	1 822	17,72	1 158	1 160	0,19
<b>5 – Systèmes d'information, d'administration et de gestion</b>	116	118	2,37	116	106	- 8,04
<b>6 – Politique des ressources humaines</b>	505	496	- 1,72	505	496	- 1,72
<b>8 – Politique culturelle et éducative</b>	69	66	- 4,98	70	66	- 5,01
<b>10 – Restructurations</b>	549	358	- 34,74	550	332	- 39,73
<b>11 – Pilotage, soutien et communication</b>	590	653	10,69	647	692	6,90
<b>Total pour le programme</b>	<b>3 376</b>	<b>3 513</b>	<b>4,07</b>	<b>3 046</b>	<b>2 852</b>	<b>- 6,35</b>

Source : projet annuel de performances pour 2013

Les effectifs de ce programme sont en hausse en 2013, puisque le plafond d'emplois s'élève à 13 160 ETPT, contre 13 106 ETPT l'année précédente. Cette augmentation masque les réductions d'effectifs réalisées, qui s'élèvent à 272 ETPT, et s'explique par un solde de transferts de 326 ETPT. Ces derniers résultent pour l'essentiel de l'élargissement des compétences du SPAC.

#### **Action 4 : Politique immobilière**

Cette action, qui représente plus de 40 % des crédits de paiement du programme, correspond aux dépenses d'infrastructures du ministère, qu'il s'agisse des travaux destinés à accueillir les matériels nouveaux, de l'entretien immobilier des nombreuses emprises du ministère, mais aussi des opérations effectuées dans le cadre de la politique de logement familial ; elle inclut également les loyers versés par le ministère.

Les crédits de paiement inscrits sur l'action, s'élevant à 1 160 millions d'euros, sont quasi stables (+ 0,2 %), tandis que les autorisations d'engagement connaissent une nette hausse, de 17,7 %, pour atteindre 1 822 millions d'euros. Une analyse fine de l'évolution des moyens selon leur destination est malaisée, du fait des changements de nomenclature. Toutefois, il apparaît que la hausse des autorisations d'engagement trouve pour l'essentiel sa source dans les programmes d'infrastructures, notamment du fait de l'inscription de 250,8 millions d'euros au titre des travaux nécessaires à l'accueil des sous-marins nucléaires Barracuda sur la base de Toulon.

Parmi les autres principales opérations d'infrastructures en cours, peuvent être cités :

– les travaux destinés à l'arrivée des onze futures frégates multimissions dans les bases navales de Toulon et de Brest, pour 67,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,05 millions d'euros en crédits de paiement, qui s'inscrivent en parallèle du déploiement des frégates de l'automne 2012 à 2022 ;

– les opérations sur la base d'Orléans Bricy pour permettre l'accueil des 50 avions de transport A 400 M ; ces travaux, s'échelonnant de 2008 à 2018, représentent 28,44 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38,62 millions d'euros en crédits de paiement en 2013 ;

– les travaux sur différents sites destinés à assurer l'accueil des hélicoptères de nouvelle génération (Tigre et NH90) à Pau, Phalsbourg et éventuellement à Etain<sup>(1)</sup>, pour un montant de 13,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et 42,54 millions d'euros en crédits de paiement ;

– la réalisation des infrastructures permettant à douze régiments d'assurer l'entretien, le conditionnement et le stationnement des véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), qui prennent la relève des AMX 10 et de certains véhicules de l'avant blindé d'ici 2015 ; ces travaux représentent 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,46 millions d'euros en crédits de paiement.

---

(1) Les travaux sont suspendus depuis une décision prise en 2008.

Les crédits consacrés à la politique du logement familial connaissent une baisse de 7,9 % en crédits de paiement et de 9,4 % en autorisations d'engagement, les efforts d'économie pesant notamment sur la réalisation de logements familiaux et sur le maintien en condition des logements domaniaux. Ils s'établissent à respectivement 92,4 et 98,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

### **Action 5 : Systèmes d'information, d'administration et de gestion**

Cette action regroupe les moyens alloués à la Direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), qui, créée en 2006, est chargée de la définition de la stratégie de transformation des systèmes d'information et de communication (SIC) du ministère et du pilotage de sa mise en œuvre. À ce titre, la DGSIC est responsable de la rationalisation du parc des applications informatiques du ministère, qui constitue un chantier particulièrement complexe, étroitement lié aux réformes du ministère. Ses travaux s'articulent avec ceux de la DIRISI, qui, rattachée au programme 178, est chargée, quant à elle, d'assurer l'exploitation de l'ensemble des systèmes d'information du ministère.

Aucun crédit de personnel n'est rattaché à cette action, dont les moyens connaissent une hausse de 2,4 % en autorisations d'engagement mais une baisse de 8 % en crédits de paiement, pour s'établir respectivement à 118 et 106 millions d'euros. La baisse en crédits de paiement résulte des gains de productivité réalisés grâce à la rationalisation du patrimoine applicatif, avec notamment la réduction des doubles saisies, et des économies directement apportées par la diminution du nombre d'applications.

### **Action 6 : Politiques des ressources humaines**

Les moyens alloués à l'action sociale, à la formation professionnelle civile et à la reconversion des personnels, réunis sur cette action, sont en diminution de 1,7 % tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, pour s'élever à 496 millions d'euros. Ce sont les crédits destinés à l'action sociale et aux autres politiques de ressources humaines qui supportent l'essentiel des restrictions budgétaires, avec une baisse de 19,4 millions d'euros des crédits hors titre 2. La subvention versée à l'Institut de gestion sociale des armées (IGeSA) enregistre à elle seule une diminution de près de 14 millions d'euros.

### **Action 8 : Politique culturelle et éducative**

Les crédits de cette action subissent une baisse d'environ 5 %, pour s'établir à 65,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 66,1 millions d'euros en crédits de paiement. Environ un tiers des moyens inscrits sur cette action correspondent aux subventions versées par le ministère de la Défense au musée de l'armée, au musée de l'air et de l'espace et au musée national de la marine. Ces subventions enregistrent une baisse d'environ 13 %, au titre des économies demandées aux opérateurs, soit la totalité des réductions de crédits de l'action. En revanche, les moyens destinés à la gestion et à la communication des archives historiques de la défense restent stables.

### **Action 10 : Restructurations**

Cette action réunit les moyens destinés à l'accompagnement des restructurations ; elle enregistre une baisse marquée de ses crédits, à hauteur de 34,7 % en autorisations d'engagement et de 39,7 % en crédits de paiement, qui reflète l'avancée des réformes menées par le ministère. Après des pics enregistrés en 2010 et 2011, les moyens alloués à l'adaptation des sites et à leur densification poursuivent leur baisse : ils sont quasiment divisés par deux, pour atteindre 202,6 et 208,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre respectivement 361 et 395 millions d'euros en 2012.

Les ressources dévolues à l'accompagnement social et économique des restructurations sont elles aussi en diminution. Les crédits d'accompagnement social, qui correspondent pour l'essentiel aux mesures d'aide au départ et à la mobilité des personnels civils, relevant du titre 2, passent de 125,1 à 95,1 millions d'euros entre 2012 et 2013. La dotation prévue pour l'accompagnement économique des restructurations, destinée au financement des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et aux plans locaux de redynamisation (PLR), connaît une baisse moins nette : les autorisations d'engagement diminuent de 3,2 % pour atteindre 60,3 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement sont réduits de 7,6 %, pour s'établir à 28,1 millions d'euros.

### **Action 11 : Pilotage, soutien et communication**

Cette action, issue de la fusion des anciennes actions 1, 2, 3 et 9, regroupe désormais la majorité des effectifs et moyens du Secrétariat général pour l'administration, ainsi que des cabinets ministériels et des organismes qui leur sont rattachés, du contrôle général des armées et de la Délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOd). Ses moyens connaissent une hausse de 10,7 % en autorisations d'engagement et 6,9 % en crédits de paiement, pour s'établir à respectivement 653 et 692 millions d'euros. Néanmoins, cette évolution résulte des modifications de périmètre substantielles intervenues entre 2012 et 2013, notamment du fait de transferts d'effectifs. Le plafond d'emplois de l'action s'élève ainsi à 5 888 ETPT, contre 5 634 ETPT pour les plafonds des précédentes actions 1, 2, 3 et 9 en 2012 ; les crédits de titre 2 augmentent parallèlement de plus de 11 %.

Par ailleurs, cette action comprend les subventions pour charges de service public versées à plusieurs opérateurs<sup>(1)</sup>, pour un total de 72 millions d'euros, quasi stable par rapport à 2012 (- 0,3 %).

---

(1) Quatre opérateurs sont rattachés à l'action 11 : le Service hydrographique et océanographique de la marine, l'Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la défense, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

La hausse des crédits hors titre 2 entre 2012 et 2013, de l'ordre de 9,7 %, résulte pour l'essentiel de la levée de l'option d'achat sur le marché de véhicules légers de la gamme commerciale, destinée à acquérir une partie des véhicules en service qui étaient jusqu'alors loués, pour 17,6 millions d'euros, ainsi que de la redevance versée au titre du contrat de partenariat relatif au regroupement des administrations centrales à Balard, qui atteint 29,6 millions d'euros pour 2013.



## **II.- LA PRIORITE DONNÉE A L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE, À L'HEURE DE LA DÉCRUE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES**

### **A.- LA BAISSSE DES DÉPLOIEMENTS EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES**

#### **1.- La décrue des opérations après le pic atteint en 2011**

Depuis le début des années 1990, le nombre de militaires français déployés simultanément en opérations extérieures n'a jamais été inférieur à 10 000. Au fil des années, la diminution des militaires projetés sur certains théâtres a toujours été compensée par le déploiement de nouvelles opérations, ou le renforcement de certaines d'entre elles. Parallèlement au retrait progressif des Balkans, les forces françaises ont été envoyées en Afghanistan puis en Côte d'Ivoire, ainsi qu'au Liban. Or l'année 2012 se caractérise par une nette inversion de tendance, pour partie du fait du retrait d'Afghanistan, puisque les effectifs déployés en opération extérieure à la fin de l'année passeront sous la barre des 5 000 hommes, soit près de trois fois moins qu'au plus fort de l'année 2011, lors de l'opération Harmattan conduite en Libye.

## L'OPERATION HARMATTAN

Déclenchée le 19 mars 2011 et menée en coalition, notamment avec le Royaume-Uni et les États-Unis, l'opération Harmattan a fortement mobilisé nos trois armées pendant 7 mois, avec, au plus fort de la crise, 4 000 militaires engagés. L'armée de l'air s'est trouvée en première ligne, en étant engagée du premier au dernier jour. Intervenant d'abord à partir de ses bases françaises, notamment Saint-Dizier, Dijon et Solenzara, puis à partir de la Crète et de l'Italie, elle a recouru à la plupart de ses matériels, en déployant jusqu'à 31 avions de combat Rafale et Mirage 2000, ainsi que les AWACS et les ravitailleurs. Sa forte implication ne doit toutefois pas faire oublier les missions assurées par la marine et l'armée de terre. La marine a mobilisé au total 27 bâtiments de combat pendant toute la durée du conflit, notamment le porte-avions, armé de ses 14 avions de combat et ses deux avions de guet aérien. C'est à partir de ses bâtiments de projection et de commandement (BPC), le *Mistral*, puis le *Tonnerre*, qu'ont été déployés les hélicoptères de combat de l'armée de terre, lesquels ont réalisé une quarantaine de raids de nuit, en détruisant plus de 600 objectifs libyens. La composante aérienne, armée de l'air et marine confondues, a quant à elle effectué 20 000 heures de vol et tiré plus de 1 250 munitions, dont les missiles de croisière SCALP.

L'opération Harmattan a été marquée par plusieurs « premières » opérationnelles, notamment les premières frappes aériennes menées depuis les bases « mères » de métropole, les premiers tirs de missile SCALP en opération et les premiers tirs d'AASM en mode infrarouge. Les nouveaux équipements, et notamment l'avion Rafale et l'hélicoptère Tigre, ont montré l'étendue de leurs capacités opérationnelles. L'opération a aussi mis en lumière le rôle essentiel joué par les moyens navals, particulièrement comme plate-forme de projection, mais aussi de commandement, ainsi que la qualité de la coordination interarmées.

Néanmoins, certaines lacunes capacitaires ont été mises en évidence à cette occasion, notamment pour le ravitaillement en vol – comme l'a souligné le général Jean-Paul Paloméros, alors chef d'état-major de l'armée de l'air, en juillet dernier, « 80 % des missions de ravitaillement ont été assurées par les Américains, la France étant le deuxième contributeur ». Le conflit a confirmé le rôle essentiel des moyens de reconnaissance et de surveillance du champ de bataille, et notamment l'utilité des drones Male (moyenne altitude longue endurance) et des drones tactiques, dont nos armées ne disposent pas en nombre et en qualité suffisants pour répondre à leurs besoins.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DÉPLOYÉS EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Zone	Théâtre	Opération	Effectifs moyens année 2011					Effectifs moyens année 2012				
			Terre	Air	Marine	Autres (1)	Total	Terre	Air	Marine	Autres (1)	Total
Europe	Kosovo	TRIDENT	391	5	6	22	424	284	3	3	33	323
	Bosnie	ALTHEA	1				1	1				1
	Tchad	EPERVIER	559	294		106	959	598	309	1	73	981
	RCA	BOALI	219	2	1	16	238	222	3		22	247
Afrique	Côte d'Ivoire	LICORNE										
		ONUCI/CALAO	814	30	193	55	1 092	521	17	192	66	796
		CORYMBE										
	Libye	HARMATTAN	101	277	1 355	56	1 789	1		3		4
	Océan Indien	ATALANTA		1	282		283	5	1	32,5		331
Asie	Liban	DAMAN	1 264	10	16	64	1 354	966	11	4	91	1 072
		PAMIR										
		HERACLES	3 282	527	207	253	4 269	2 768	361	173	170	3 472
Autres opérations		EPIDOTE										
			251	83	68	49	451	215	37	11,5	134	501
Total			6 882	1 229	2 128	621	10 860	5 581	742	816	589	7 728

(1) SSA, SEA, DPSD etc.

Source : ministère de la Défense

De plus, dans le courant de l'année 2013, la France pourrait aussi retirer l'essentiel de ses 300 personnels présents au Kosovo en 2013, dans le cadre de la réduction progressive du format de la KFOR. Sous mandat de l'ONU, la KFOR conduit, depuis 1999, l'opération militaire de l'OTAN « *Joint Enterprise* », afin de contribuer au maintien d'un environnement sûr et sécurisé au Kosovo. Dans le cadre d'un processus de réduction progressif de son format, décidé en 2009, les effectifs de la KFOR sont passés de 13 000 à 10 000 en janvier 2010 ; puis, en mars 2011, ils ont été quasiment divisés par deux, pour atteindre 5 680 hommes, dont 320 militaires français.

Ce processus de désengagement de la KFOR a été interrompu à l'été 2011, suite aux fortes tensions interethniques survenues en zone Nord. Néanmoins, à l'horizon de l'été 2013, sous réserve que la situation sécuritaire le permette, la KFOR pourrait reprendre son évolution vers la dernière étape de réduction d'effectifs (*Gate 3*) marquée par la disparition des deux derniers bataillons de manœuvre multinationaux ; elle compterait alors 2 500 hommes. Dans ce cadre et en conformité avec la planification de l'OTAN, la France désengagerait son unité de manœuvre et maintiendrait une présence d'une dizaine d'hommes au sein de l'état-major de la KFOR. La France fermerait son emprise de Novo Selo, sauf si une nation se déclarait intéressée par sa reprise.

#### **LE CYCLE DE PRÉPARATION À LA PROJECTION EN OPÉRATION EXTÉRIEURE POUR L'ARMÉE DE TERRE**

L'armée de terre représente en moyenne plus de 85 % des personnels déployés en opération extérieure. À titre d'exemple, en 2010, elle a projeté 31 000 hommes en missions de courte durée (environ quatre mois) et sur les théâtres d'opération (quatre à six mois), et ses forces en alerte permanente comprennent 5 200 hommes.

La projection en opération extérieure, très exigeante, impose d'assurer une excellente préparation des personnels. L'armée de terre se prépare à ses engagements suivant un cycle à cinq temps, permettant de garantir aux soldats les compétences requises, mais aussi un rythme de vie compatible avec les aspirations d'un volontaire venu servir son pays.

Le cycle débute par la préparation de base des soldats, dans le cadre de l'instruction en garnison et jusqu'au niveau de la section, et en partenariat avec les écoles de formation. La préparation collective prend le relais, par l'instruction et l'entraînement dans les centres nationaux, avec le cas échéant la participation à de grands exercices. Ensuite, intervient la mise en condition avant projection, qui correspond à la préparation spécifique à l'opération prévue, suivie de la projection effective sur le théâtre extérieur. De retour d'opération, le soldat entre dans la phase de « remise en condition », qui correspond aussi au retour d'expérience.

Ce cycle, articulé autour de cinq étapes, peut naturellement être bousculé en fonction des contraintes opérationnelles.

## 2.– Le retrait d’Afghanistan

Ainsi que l’a décidé le Président de la République, le désengagement des forces françaises combattantes d’Afghanistan a été anticipé, pour s’achever à la fin de 2012, au lieu de 2013 ; 2 000 soldats seront rapatriés d’ici la fin du mois de décembre, et ne resteront que 1 400 à 1 450 personnes au 1<sup>er</sup> janvier prochain. Il s’agit en premier lieu de retirer les forces françaises de la province de la Kapisa, au nord-ouest de Kaboul ; le transfert de la responsabilité de cette zone aux autorités afghanes a été effectué en juillet dernier.

Néanmoins, lors du sommet de l’OTAN à Chicago en mai dernier, la France s’est engagée à assumer sa mission au sein de la Force internationale d’assistance et de sécurité (FIAS) jusqu’à la fin de son mandat, en 2014, ce qui se traduira par le maintien en Afghanistan d’environ 500 militaires. L’hôpital de Kaboul restera ainsi sous la responsabilité française, tandis que les missions de formation et d’encadrement des forces armées afghanes seront poursuivies, notamment dans la gendarmerie sur le site de Wardak. Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> octobre, la France a pris le commandement de la zone militaire de l’aéroport international de Kaboul, point névralgique du théâtre afghan, avec environ 300 mouvements aériens par jour, 6 000 personnes sur le site, dont près de 300 français. Elle conservera cette responsabilité jusqu’à la fin de la mission de la FIAS. Au-delà de 2014, le traité franco-afghan, qui comporte une partie importante consacrée à la formation, y compris à l’encadrement militaire, s’appliquera.

Alors que la France est engagée sur le théâtre afghan depuis une décennie, une grande quantité d’équipements militaires avait été déployée sur place et doit être ré-acheminée en France. Ces matériels représentent un volume d’environ 2 700 containers ou véhicules, stockés au camp américain de Warehouse, à proximité de Kaboul. Le rapatriement des matériels est déjà mis en œuvre, à hauteur d’un tiers du total environ, et cette proportion atteindra la moitié à Noël. Les modalités d’ensemble ne sont pas encore définitives, et plusieurs hypothèses sont encore examinées : la voie aérienne directe, par des avions affrétés, la voie terrestre, qui serait beaucoup moins coûteuse, et pour laquelle plusieurs itinéraires peuvent être envisagés, selon les accords pouvant être conclus avec les pays voisins, ou bien des voies multimodales. Des containers ont été réacheminés en France en utilisant la voie aérienne uniquement, ou bien les voies aérienne puis maritime, avec d’abord un transport aérien par avions Antonov 124 jusqu’à la base française d’Abu Dhabi, suivie par un transport par navire affrété jusqu’à la base de Toulon. Le coût du désengagement ne peut pas être évalué à ce jour, compte tenu des incertitudes pesant encore sur ses modalités.

## 3.– L’évolution des surcoûts issus des opérations extérieures

Depuis 2008, les surcoûts issus des opérations extérieures ont toujours dépassé 850 millions d’euros. L’année 2011 s’est caractérisée par une très forte hausse de ces surcoûts, qui ont atteint 1 246 millions d’euros, ce qui résulte à la fois du grand nombre de personnels et équipements déployés à travers les

différents théâtres, mais aussi des caractéristiques de l'opération Harmattan en Libye ; elle s'est traduite par une forte consommation de munitions et d'importantes dépenses de carburant, compte tenu de l'engagement décisif de l'aviation de combat.

L'opération Harmattan, menée en coordination avec les alliés de la France, en particulier les États-Unis et le Royaume-Uni, représente pratiquement le tiers des surcoûts de l'année 2011 dans leur ensemble, soit 368,5 millions d'euros. Ces dépenses supplémentaires se décomposent de la manière suivante :

– la consommation des munitions représente 100,9 millions d'euros, soit 74 % des surcoûts relatifs à ce poste, toutes opérations extérieures confondues ;

– les besoins accrus en matière d'entretien des matériels, résultant du caractère plus exigeant des conditions d'emploi des matériels en opération, et de la forte activité de chacun des équipements, sont estimés à environ 120 millions d'euros ;

– la consommation des carburants opérationnels atteint un montant global de 55 millions d'euros ;

– les indemnités versées aux personnels s'élèvent à 58,4 millions d'euros.

La diminution des forces françaises projetées en opération extérieure engagée en 2012 ne se traduit pas dans l'immédiat par une diminution des surcoûts, puisqu'ils devraient s'établir à la fin de l'année à 873 millions d'euros - alors que les crédits inscrits en loi de finances initiale s'élèvent à 630 millions d'euros. Les modalités exactes de financement des surcoûts au-delà de cette somme ne sont pas encore connues, mais comme à l'accoutumée, un décret d'avance devrait être publié d'ici quelques semaines.

La répartition des surcoûts pour 2012 entre les différentes opérations et les catégories de titre sur lesquels ils s'imputent est présentée dans le tableau ci-dessous :

**RÉPARTITION DES SURCÔÛTS ANNUELS RÉSULTANT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES  
EN 2011 ET EN 2012 (EN M€ COURANTS)**

*(en millions d'euros courants)*

ZONES	OPÉRATIONS	2011					Prévisions 2012				
		Titres 2 et 3			Titres 5 et 6	Total général	Titres 2 et 3			Titres 5 et 6	Total général
		RCS	Alim.	Fonct. (3)			RCS	Alim.	Fonct. (3)		
Kosovo	TRIDENT	15	0,1	32,1	0,1	47,3	13	0,1	28,9	0,2	42,2
Tchad	EPERVIER	33,7	5,3	58,4	0	97,4	39,3	0,7	69,3	0	109,3
RCI	LICORNE (1)	39	4,5	20,5	0	64	32,6	2,4	23	0	58
Libye	HARMATTAN	58,4	4	305,7	0,4	368,5	0,2	0,2	0,8	0	1,2
Océan Indien	ATALANTE (2)	9,8	0,7	18,3	0,6	29,4	17,1	0,7	14	3,2	35
Liban	DAMAN	47,3	2,6	28,7	0	78,6	43,1	2,4	30,3	0	75,8
Afghanistan	PAMIR	151,4	10,8	308,7	47,5	518,3	141	7,8	298,3	45,8	492,9
	HERACLES MER										
	EPIDOTE										
Petites opérations		24	4	14,9	0	42,9	25,9	3,6	29,1	0	58,6
<b>Totaux</b>		<b>378,6</b>	<b>32</b>	<b>787,3</b>	<b>48,6</b>	<b>1 246,5</b>	<b>312,2</b>	<b>17,9</b>	<b>493,7</b>	<b>49,2</b>	<b>872,9</b>

- (1) Les surcoûts affichés pour l'opération « Licorne » englobent aussi ceux des opérations ONU/CALAO et CORYMBE.  
 (2) ATALANTA, y compris le volet français de l'opération consistant à fournir des équipes de protection embarquées (EPE) à certains navires.  
 (3) La rubrique fonctionnement correspond au titre 3 hors alimentation. Elle couvre principalement les postes de dépenses suivants : maintien en condition opérationnelle (MCO), entretien programmé des personnels (EPP), munitions, carburant opérationnel, transport stratégique, soutien au stationnement, fonctionnement courant, condition du personnel, externalisation, actions civilo-militaires et télécommunications.

Source : ministère de la Défense

De même qu'en 2012, les crédits inscrits en 2013 au titre des surcoûts issus des opérations extérieures s'établissent à 630 millions d'euros. Ce montant s'avère nettement inférieur aux dépenses réellement constatées au cours des dernières années mais, compte tenu de la diminution des engagements, il est possible que les surcoûts effectifs soient plus proches de la dotation inscrite que lors des années précédentes – tout en tenant compte de la difficulté à évaluer le coût des opérations logistiques accompagnant le retrait d'Afghanistan. Au demeurant, compte tenu des différents points de tensions actuels à travers le monde, ne serait-ce qu'au Sahel, il serait hasardeux d'anticiper une décreue durable du volume et du coût des opérations extérieures de la France.

**Le Rapporteur spécial observe que la forte diminution des forces projetées, après une longue période d'engagements soutenus, constitue un véritable défi pour les armées, en termes de gestion de militaires professionnels, pour lesquels la projection en opération constitue une motivation et un aboutissement, et en termes d'entraînement et d'activité opérationnelle.**

## B.— LES DIFFICULTÉS A ATTEINDRE CERTAINS OBJECTIFS D'ACTIVITÉ

### 1.— La nécessité de maintenir le nombre de journées d'activité au-dessus de 100 pour l'armée de terre

Ainsi que l'a souligné le chef d'état-major de l'armée de terre au Rapporteur spécial, le reflux des opérations extérieures concerne au premier chef l'armée de terre, la plus forte contributrice des trois armes. Il a été soigneusement anticipé, afin de mettre à profit la période qui s'ouvre pour effectuer un travail de fond en matière de formation et de préparation de différents types d'opérations, le cas échéant en collaboration avec des armées voisines, qui se trouvent elles aussi confrontées au même phénomène de reflux des opérations. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, dans le projet de loi de finances, de préserver les crédits destinés à l'activité opérationnelle, au prix d'économies plus importantes dans les autres domaines, afin d'assurer l'entraînement des forces de façon satisfaisante.

Depuis la dernière loi de programmation militaire, l'activité de l'armée de terre est mesurée au travers d'un indicateur comptabilisant les « journées de préparation et d'activité opérationnelle (JPAO) », qui englobent l'entraînement et les opérations. Exprimé en nombre de JPAO par homme et par an, l'indicateur exclut les activités hors préparation opérationnelle, mais intègre les journées de projection sur les théâtres extérieurs, en missions intérieures (Vigipirate, Héphaïstos...) et en missions tournantes de courte durée dans un territoire d'outre-mer ou dans une force prépositionnée.

La décrue des opérations extérieures a donc nécessairement une incidence sur cet indicateur. Or, depuis plusieurs années, l'armée de terre ne parvient pas à atteindre ses objectifs en matière d'entraînement, alors que la loi de programmation militaire lui avait fixé une cible extrêmement ambitieuse de 150 JPAO par homme et par an, dans la perspective d'un engagement maximal des forces. Hors d'atteinte, cet objectif avait été revu à la baisse, à 120 jours. Il n'a toutefois pas été atteint en 2010, ni même en 2011, et ce en dépit de la très forte sollicitation des forces. Il ne le sera pas non plus en 2012. En 2013, les efforts consentis ne permettront que de rester au-dessus du seuil de 100 JPAO, avec une prévision de 105 JPAO.

Le tableau suivant présente le taux moyen d'activité des formations contribuant directement à la réalisation du contrat opérationnel de l'armée de terre.



**ACTIVITÉ DE L'ARMÉE DE TERRE**

	<b>Nombre de JPAO par homme</b>
<b>Exécution 2009</b>	105
<b>Exécution 2010</b>	119
<b>Exécution 2011</b>	117
<b>Prévision actualisée 2012</b>	111
<b>Prévisions 2013</b>	105
<b>Objectif LPM 2009-2014</b>	150

*Source : ministère de la Défense*

Outre l'indicateur des JPAO, l'activité de l'armée de terre est mesurée par le nombre d'heures de vol par pilote d'hélicoptère. L'objectif de 180 heures de vol par pilote et par an correspond au niveau d'activité considérée comme minimal pour garantir la sécurité des vols de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT), et constitue l'objectif fixé par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Cette cible a été atteinte en 2011, compte tenu de fort engagement de l'ALAT en Libye, mais ne le sera pas en 2012, du fait de l'insuffisante disponibilité des hélicoptères, et ce en dépit du recours aux vols sur des appareils de substitution et à la simulation. L'effort consenti en 2013 en matière d'entretien programmé des matériels devrait permettre de parvenir à une moyenne de 172 heures de vol pour les 472 pilotes d'hélicoptère de l'armée de terre.

**NOMBRE ANNUEL D'HEURES DE VOL PAR PILOTE D'HÉLIPTÈRE**

	<b>Nombre d'heures de vol</b>
<b>Moyenne atteinte en 2009</b>	170
<b>Moyenne atteinte en 2010</b>	177
<b>Moyenne atteinte en 2011</b>	180
<b>Prévision actualisée pour 2012</b>	175
<b>Prévision pour 2013</b>	172
<b>Objectif de la LPM 2009-2014</b>	180

*Source : ministère de la Défense*

Le tableau ci-dessous fournit quelques éléments de comparaison avec deux des partenaires européens de la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

**ÉLÉMENTS DE COMPARAISON DE L'ENTRAÎNEMENT DES FORCES**

Type d'activité (par unité et par an)	France (2011)	Royaume Uni	Allemagne
Journées de préparation et d'activité opérationnelles	117 (83 hors OPEX)	216 jours par cycles de 30 mois/86 jours en moyenne annuelle	85 hors Opex
Heures de vol annuelles / hélicoptère léger (par machine)	254 sur Gazelle	234 sur Gazelle	155
Heures de vol annuelles / hélicoptère antichar (par machine)	129 sur Tigre	305 sur Apache	98
Heures de vol annuelles / hélicoptère de manœuvre (par machine)	206 sur Puma 221 sur Cougar 187 sur Caracal	318 sur Lynx / Army 263 sur Puma / RAF 560 sur Chinook / RAF 541 sur Merlin / RAF 308 sur Sea King / RN	132 pour le CH53 153 pour le Bell UH
Nombre d'heures de vol / pilote d'hélicoptère / an	180	200 environ (entre 170 pour Gazelle et 240 pour Apache)	110 heures en moyenne pour les pilotes non projetables, 120 à 150 heures pour les unités projetables

Source : ministère de la Défense

**2.– Une activité aéronavale sous contrainte pour la marine**

La loi de programmation militaire fixe à 100 jours de mer l'objectif d'activité de la marine (110 jours de mer pour les bâtiments de haute mer de plus de 1 000 tonnes). Compte tenu des contraintes budgétaires, cet objectif, qui n'a jamais été atteint, a été restreint dès 2009 à 90 et 99 jours respectivement. Les mêmes objectifs ont été reconduits en 2010, puis en 2011, toujours dans une optique de maîtrise des coûts d'entretien. Là encore, du fait de l'intervention en Libye, les objectifs ont été dépassés de quelques jours en 2011. En 2012, ils devraient être juste atteints, mais tel ne devrait pas être le cas en 2013. En effet, la hausse pourtant sensible des crédits d'entretien des matériels ne permet pas de suivre le dynamisme des dépenses, d'autant que le surcroît d'activité enregistré en Libye nécessite de concentrer les efforts sur la régénération organique des bâtiments.

**VOLUME D'ACTIVITÉ DE LA MARINE ENTRE 2009 ET 2013**

	<b>2009 Réalisation</b>	<b>2010 Réalisation</b>	<b>2011 Réalisation</b>	<b>Prévision 2012</b>	<b>Prévision 2013</b>
Jours de mer par bâtiment	87 (97)	91 (103)	92 (107)	90 (99)	88 (97)
Heures de vol par pilote de chasse	180 (180)	199 (224)	196 (232)	170 (180)	180 (220)
Heures de vol par pilote d'hélicoptère	220	218	199	210	220
Heures de vol par équipage de patrouille maritime	324	318	353	320	350

NB : les chiffres entre parenthèses représentent les jours de mer des gros bâtiments et les heures de vol des chasseurs de l'aéronautique navale qualifiés « nuit ».

Source : *ministère de la Défense*

S'agissant des aéronefs de la marine, les objectifs prévus par la loi de programmation s'établissent à respectivement 180 heures, 220 heures et 350 heures pour les pilotes d'avions de chasse, d'hélicoptère et de patrouille maritime. Pour l'année 2011, les déploiements du groupe aéronaval en océan Indien, puis au profit de l'opération Harmattan, ont entraîné une suractivité pour les pilotes du groupe aérien embarqué les plus qualifiés. Cette suractivité, qui s'est traduite par des moyennes d'heures de vol supérieures aux objectifs, a toutefois nui à l'entraînement des jeunes pilotes. La période de septembre 2011 à juin 2012 a donc été mise à profit pour rattraper une partie du retard accumulé. Pour la patrouille maritime, la forte sollicitation en opérations extérieures et la tenue des alertes ont retardé sa régénération organique. La faible disponibilité des moyens restants en métropole a été préjudiciable au maintien des savoir-faire aéromaritimes.

C'est pourquoi la marine se concentre en 2012 sur la régénération de son spectre de missions opérationnelles, afin d'être en mesure de répondre à d'éventuelles opérations, mais aussi pour poursuivre son engagement dans ses missions en cours en océan Indien et en Afrique.

Les prévisions d'activité de 2012 sont en deçà des cibles de la loi de programmation, comme depuis 2009. Le niveau des rechanges a notamment conduit à réduire par anticipation l'allocation en heures de vol pour le second semestre 2012. Comme pour l'armée de l'air, l'activité des pilotes de chasse et d'hélicoptère est pénalisée par une disponibilité technique insuffisante des matériels. Pour l'année 2013, les prévisions mentionnées sont en revanche en ligne avec les objectifs de la loi de programmation, ce qui semble d'ailleurs plutôt optimiste au regard des difficultés rencontrées en matière de disponibilité des matériels (*voir infra*).

### 3.- L'activité des forces aériennes pour partie tributaire de la disponibilité des équipements

Les objectifs d'activité individuelle définis par la loi de programmation pour l'armée de l'air s'établissent à 180 heures pour les pilotes de chasse, 400 heures pour les pilotes de transport et 200 heures pour les pilotes d'hélicoptère. Parallèlement l'armée de l'air fixe chaque année un volume d'activité programmée à atteindre, qui s'établit à 212 310 heures pour 2013 et à 211 510 pour 2014.

En 2011, l'armée de l'air a, là encore du fait de l'opération Harmattan, quasiment atteint ses objectifs en matière d'activité aérienne globale, puisque pour un objectif de 215 715 heures, elle a effectué 213 726 heures de vol <sup>(1)</sup>, soit 0,9 % de moins que la cible. Néanmoins, la réalisation de ce volume d'activité s'est faite grâce à la forte sollicitation des avions de chasse et de support opérationnel – dont le coût à l'heure de vol est d'ailleurs bien supérieur à ceux dont l'activité n'a pu être réalisée, comme pour les avions école. Les objectifs n'ont par ailleurs pas été atteints pour les pilotes de transport.

Pour l'année 2012, les forces aériennes peinent à atteindre leurs objectifs, puisque fin juin 2012, 93 546 heures de vol ont été effectuées, soit 12,1 % en deçà de l'objectif prévu. Le tableau ci-dessous détaille l'écart entre les heures de vol théoriques et celles effectuées :

**ACTIVITE DE L'ARMEE DE L'AIR EN 2012**

Flottes	Heures de vol théoriques à fin juin 2012	Heures de vol fin juin 2012	Écart
Aviation de chasse	30 030	25 119	- 16,4 %
Aviation de transport	25 384	21 750	- 14,3 %
Hélicoptères	9 110	7 963	- 12,6%
Flotte école	29 647	28 005	- 5,5 %
Flotte support opérationnel (E3F, C135)	4 672	4 019	- 14,0 %
Flotte soutien (CEAM, Esc. convoyage, soutien OPS...)	3 946	3 951	+ 0,1 %
Avions à usage gouvernemental	2 518	2 380	- 5,4 %
Système intérimaire drone MALE	1 059	359	- 66 %
<b>Total</b>	<b>106 366</b>	<b>93 546</b>	<b>-12,1 %</b>

Source : ministère de la Défense.

L'insuffisante activité des équipages de chasse est due au manque de disponibilité des matériels ; les pilotes de chasse ne devraient parvenir en moyenne qu'à réaliser 165 heures de vol en 2012, et 160 heures en 2013. Ceci a pour conséquence un allongement de la phase de régénération des équipages ; les jeunes pilotes rencontrent des difficultés de formation, tandis que l'entretien des compétences des équipages plus expérimentés est également affecté.

(1) Dont 54 425 heures en opération extérieure, et 27 536 heures pour la seule opération en Libye.

**VOLUME D'ACTIVITÉ DE L'ARMÉE DE L'AIR ENTRE 2009 ET 2013**

	<b>2009 Réalisation</b>	<b>2010 Réalisation</b>	<b>2011 Réalisation</b>	<b>Prévision 2012</b>	<b>Prévision 2013</b>
Heures de vol par pilote de chasse	176	170	190	165	160
Heures de vol par pilote d'hélicoptère	182	170	190	200	195
Heures de vol par pilote de transport	250	287	310	265	260

*Source : ministère de la Défense*

Le faible niveau d'activité des équipages de transport est récurrent depuis plusieurs années. Il s'explique par l'insuffisance du format et de la disponibilité de la flotte, ainsi que par sa vétusté, malgré la livraison des nouveaux avions CASA. En 2013, l'arrivée des premiers avions A 400 M devrait permettre d'amorcer le redressement de la situation de la flotte de transport. Mais pour l'heure, la cible de 400 heures reste hors d'atteinte, comme depuis plusieurs années d'ailleurs ; les prévisions actualisées pour 2012 s'établissent à 265 heures, et à 260 heures pour 2013. Enfin, les équipages de la flotte d'hélicoptères devraient parvenir à préserver leur activité aux niveaux requis, avec 200 heures pour 2012 et 195 heures pour 2013. Comme l'indique le projet annuel de performances, cette population de pilotes actuellement en sous-effectif est fortement mobilisée sur les théâtres extérieurs, ce qui lui permet d'atteindre ses objectifs. Toutefois, il faut noter que la sollicitation particulièrement soutenue des hélicoptères EC 725 contraint la préparation des équipages non projetés, même si la situation devrait s'améliorer avec la livraison de deux appareils supplémentaires au dernier trimestre 2012.

**C.– LA QUESTION DE LA DISPONIBILITÉ DES ÉQUIPEMENTS**

La disponibilité des matériels constitue un enjeu majeur, tout d'abord en termes opérationnels, puisqu'elle conditionne, ainsi que cela vient d'être évoqué, l'activité des forces et leur niveau d'entraînement. Corrélativement, une faible disponibilité pèse lourdement sur le moral des personnels, en suscitant une certaine frustration chez des militaires professionnels, pour lesquels les équipements constituent parfois leur cadre de vie, dans le cas des personnels embarqués de la marine. Mais l'entretien des matériels représente également un enjeu financier de taille, puisque les sommes qui y sont consacrées connaissent une hausse tendancielle, qui est destinée à se poursuivre au cours des prochaines années.

**1.– Des niveaux de disponibilité orientés à la baisse dans l'ensemble en 2012**

De façon générale, le taux de disponibilité de la majorité des équipements diminue en 2012, notamment en raison du pic d'activité constaté en 2011. La tenue de plusieurs opérations extérieures intenses a requis une forte mobilisation

des personnels de maintenance et des outillages sur place, ainsi qu'une substantielle consommation de rechanges ; elle se traduit par des besoins de régénération du potentiel technique des matériels, notamment aéronautiques, sur l'année 2012, et pèse sur leur disponibilité. Les efforts consentis en opérations extérieures l'ont d'ailleurs été au détriment de l'activité de maintenance en métropole, entraînant des difficultés de soutien des parcs en service sur le territoire national. Toutefois, pour la majorité des catégories d'équipements, la situation devrait être plus favorable en 2013.

Pour l'armée de terre, la disponibilité d'ensemble des matériels terrestres majeurs fléchit en 2012, notamment celle des chars Leclerc et des AMX 10 RC, ainsi que le retrace le tableau suivant :

**TAUX DE DISPONIBILITE TECHNIQUE OPERATIONNELLE  
DES MATERIELS DE L'ARMÉE DE TERRE**

Armée de terre	2010	2011	2012 (Prévisions)	Prévisions pour 2013
<b>Matériels terrestres majeurs</b>	<b>75 %</b>	<b>60 %</b>	<b>60 %</b>	<b>69 %</b>
Combat de contact (LECLERC)	81 %	72 %	63 %	70 %
Combat de contact (AMX 10 RC)	44 %	49 %	45 %	50 %
Feu dans la profondeur (canons de 155 mm)	91 %	76 %	60 %	60 %
Appui à la mobilité et contrôle de zone (VAB)	78 %	59 %	60 %	70 %
Combat d'infanterie (VBCI-AMX10P)	63 %	60 %	80 %	85 %
<b>Matériels aéronautiques</b>	<b>68 %</b>	<b>61 %</b>	<b>61 %</b>	<b>65 %</b>
Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	82 %	74 %	75 %	77 %
Hélicoptères de manœuvre	52 %	48 %	47 %	50 %

Source : projet annuel de performances pour 2013.

Selon les données fournies, la situation des chars Leclerc devrait s'améliorer à compter de 2014, lorsque le marché de maintenance dit SSPP (soutien en service post-production) commencera à produire ses pleins effets. Pour les AMX 10 RC, une inversion de tendance est également attendue à partir de 2013 suite au marché de rechanges et au futur marché de réparations, qui ne s'appliquera qu'à compter de 2013, compte tenu des délais de réalisation et de livraison des rechanges. Néanmoins, une opération de modernisation du frein de direction entre 2012 et 2014 pèsera parallèlement sur la disponibilité de l'équipement, qui devrait rester à un niveau critique, de l'ordre de 50 %, en 2013. En revanche, la poursuite des livraisons des véhicules blindés de combat

d'infanterie (VBCI) et, parallèlement, le retrait des AMX 10 chenillés laisse envisager une bonne disponibilité pour ce parc. Le premier marché de soutien en service du VBCI doit être notifié en 2013.

Le niveau de disponibilité des hélicoptères de manœuvre n'est guère favorable, avec un taux de 47 % en 2012 et une prévision de 50 % pour 2013. Ce résultat s'explique pour partie par un nombre important de visites d'entretien des hélicoptères Puma cette année. Une légère amélioration est espérée en 2013, avec le projet de marché de délestage dans l'industrie privée. Pour autant, le parc est vieillissant : les 90 appareils Puma présentent une moyenne d'âge de 38 ans, ce qui explique largement les difficultés observées. L'arrivée progressive des hélicoptères NH 90 doit permettre à terme de rajeunir le parc et d'améliorer la situation. Pour les hélicoptères d'attaque, le taux de disponibilité est plus élevé, de 75 % en 2012, et devrait augmenter en 2013, compte tenu du retour à un flux plus normal de visites préventives, après le pic d'activités de 2011, en Côte d'Ivoire et en Libye.

Pour la marine, l'engagement opérationnel intense du groupe aéronaval en 2011 a eu pour principale conséquence de modifier le plan d'entretien du porte-avions, en décalant à début 2013 un arrêt technique de six mois, initialement prévu en 2012. Cela se traduit par la chute du taux de disponibilité en 2013 à 38 %, contre 63 % en 2012. Par ailleurs, la disponibilité des frégates s'est nettement dégradée en 2012, avec un taux de 46 %, même si une hausse est prévue pour 2013 ; cette évolution est essentiellement liée au vieillissement de la flotte, alors que la moyenne d'âge des frégates s'élèvera à 18 ans en 2013. La disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque se maintient au niveau de 63 % en 2012, et devrait atteindre 70 % en 2013. Enfin, la forte dégradation de la situation des bâtiments amphibies constatée en 2011, du fait du retrait du transport de chaland de débarquement *Foudre*, s'inverse à partir de 2012, grâce à l'entrée en service, en juillet dernier, du bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Dixmude*.

**TAUX DE DISPONIBILITÉ TECHNIQUE OPÉRATIONNELLE DES MATÉRIELS DE LA MARINE**

<b>Marine nationale</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012 (Prévisions)</b>	<b>Prévisions pour 2013</b>
Porte-avions	71 %	51 %	63 %	38 %
Sous-marins nucléaires d'attaque	54 %	56 %	63 %	70 %
Grands bâtiments amphibies	77 %	42 %	51 %	57 %
Composante frégates	67 %	55 %	46 %	53 %
Composante guerre des mines	88 %	69 %	66 %	76 %
Bâtiments de souveraineté et de présence	76 %	45 %	48 %	46 %
<b>Synthèse pour les matériels aéronautiques <sup>(1)</sup></b>	<b>74 %</b>	<b>73 %</b>	<b>50 % (78)</b>	<b>50 %</b>
Aéronefs embarqués	65 %	66 %	48 % (74)	48 %
Hélicoptères de service public et de combat	76 %	75 %	51 % (80)	51 %
Avions de patrouille maritime	67 %	71 %	39 % (71)	41 %

(1) À titre indicatif, les valeurs entre parenthèses correspondent aux taux de disponibilité calculés selon l'ancienne formule.

Source : *projet annuel de performances pour 2013*.

S'agissant des matériels aéronautiques de la marine, il convient tout d'abord d'observer qu'un changement du mode de calcul du taux de disponibilité des matériels aéronautiques est intervenu en janvier dernier, afin de procéder à une harmonisation entre armées. Ce recalage s'est traduit par une diminution des taux pour la marine et pour l'armée de l'air : jusqu'alors, le taux était calculé par rapport au nombre d'aéronefs disponibles nécessaire à la réalisation de l'activité aérienne prévue dans l'année. Il est désormais calculé par rapport au nombre d'aéronefs nécessaires pour répondre à l'hypothèse d'engagement la plus dimensionnante. Ce changement de méthode explique la forte diminution observée en 2012.

Pour autant, la situation n'est guère favorable : la disponibilité des différents types d'appareils est insuffisante, avec un taux d'ensemble de l'ordre de 50 %, notamment du fait d'un nombre accru d'aléas techniques entraînant de longues immobilisations. Ainsi que le souligne le projet annuel de performances, le parc global ne permet pas d'assurer les contrats opérationnels et les objectifs d'entraînement. Le niveau de disponibilité des avions de patrouille maritime Atlantique 2 – dont la moyenne d'âge atteindra près de 24 ans fin 2013 – devrait toutefois croître en 2013, du fait de l'effort financier réalisé à leur profit.

Enfin, pour l'armée de l'air, le taux de disponibilité des avions de combat et de transport chute en 2012 et 2013, après les taux exceptionnels enregistrés en 2011 dans le cadre de l'opération Harmattan. Aux opérations de régénération du



potentiel technique des appareils, s'ajoutent des chantiers programmés de modification sur de nombreuses flottes ; de surcroît, des difficultés logistiques importantes ont été rencontrées sur les moteurs ainsi que sur les sièges éjectables. Au total, le taux moyen des matériels aéronautiques de l'armée de l'air est ainsi passé de 94 % en 2011 à 66 % en 2012, et devrait avoisiner 64 % en 2013. Le projet annuel de performances observe que tous les budgets des flottes étant sous pression, il n'est pas attendu d'amélioration de la disponibilité en 2013, après une année 2012 très délicate.

**TAUX DE DISPONIBILITÉ TECHNIQUE OPÉRATIONNELLE  
DES MATÉRIELS DE L'ARMÉE DE L'AIR**

Armée de terre	2010	2011	2012 (Prévisions)	Prévisions pour 2013
<b>Matériels majeurs<sup>(1)</sup></b>	<b>91 %</b>	<b>94 %</b>	<b>66 % (90)</b>	<b>64 %</b>
Avions de chasse	97 %	101 %	69 % (97)	63 %
Avions de transport tactique	84 %	85 %	52 % (79)	56 %
Hélicoptères de manœuvre	87 %	91 %	76 %	76 %
Hélicoptères légers	86 %	88 %	72 %	77 %

(1) À titre indicatif, les valeurs entre parenthèses correspondent aux taux de DTO calculés selon l'ancienne formule.

Source : projet annuel de performance pour 2013.

Le taux de disponibilité est particulièrement limité pour les avions de transport, ainsi que cela a été évoqué plus haut, du fait du vieillissement des C 160, dont la moyenne d'âge dépasse les 35 ans, et des difficultés industrielles rencontrées pour le C 130, avec des délais plus longs que prévus.

**2.– Le poids croissant des dépenses de maintenance, véritable défi pour les années à venir**

Un réel effort a été réalisé pour l'année 2013 en faveur de l'entretien programmé des matériels (EPM) : ce sont 3,85 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,31 milliards d'euros en crédits de paiement (dissuasion comprise) qui sont inscrits pour les trois armées au sein du programme *Préparation et emploi des forces*. Les crédits de paiement connaissent une hausse de 6,8 %, avec 211 millions d'euros de plus qu'en 2012. Par ailleurs, la hausse de 7 % des autorisations d'engagement permettra la notification de marchés pluriannuels.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits d'EPM depuis 2010 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PRÉVUS POUR L'ENTRETIEN PROGRAMME DES MATÉRIELS

	LFI 2010		Exécution 2010		LFI 2011		Exécution 2011		LFI 2012		PLF 2013		Variation 2013/2012 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Armée de terre</b>	841	553	568	572	545	563	645	669	576	581	848	676	47,2	16,4
<b>Marine</b>	1 632	1 040	1 479	1 115	1 211	1 217	1 140	1 310	1 686	1 347	1 349	1 386	-20,0	2,9
<b>Armée de l'air</b>	1 123	1 104	789	1 186	1 498	1 101	1 011	1 309	1 333	1 169	1 653	1 246	24,0	6,6
<b>Total</b>	3 596	2 697	2 836	2 873	3 254	2 881	2 796	3 288	3 595	3 097	3 850	3 308	7,1	6,8

Source : ministère de la Défense

Il est probable que cet effort de revalorisation doit être maintenu au cours des prochaines années. En effet, selon un rapport réalisé en septembre 2011 conjointement par le contrôle général des armées et l'inspection générale des finances, il est estimé que le coût global du maintien en condition opérationnelle (MCO) augmentera de 8,7 % entre 2010 et 2014, essentiellement du fait des matériels de la marine et de l'armée de l'air, avec des augmentations respectives de 16 % et 10 %. Ce rapport prend en compte une notion plus large que les seuls crédits d'entretien des matériels retracés dans le programme Préparation et emploi des forces, en évaluant le coût total du MCO à 5,5 milliards d'euros en 2010, et à 6 milliards d'euros en prévision pour 2014. Dans le périmètre qu'il retient, sont pris en compte les dépenses de soutien initial et en service des matériels (EPM, achats de rechanges et de prestations de maintenance), les rémunérations et charges sociales liées aux effectifs consacrés au MCO et les dépenses de fonctionnement courant évaluées de façon forfaitaire. En se tenant au seul périmètre de l'entretien programmé des matériels, pour lequel des prévisions à plus long terme existent dans le référentiel de programmation du ministère, le besoin initial devrait croître d'ici à 2017 de 22,8 % en euros constants 2011, notamment en raison de l'arrivée de nouveaux matériels.

Pour l'armée de terre, est identifié un besoin supplémentaire de l'ordre de 69 millions d'euros par an sur la période 2012-2017, essentiellement du fait de l'arrivée du VBCI. Les besoins de la marine augmenteront fortement à partir de 2016-2017, en raison du second arrêt technique majeur du porte-avions et de l'entrée en service progressive des frégates multimiissions. Pour l'armée de l'air, le coût moyen de l'heure de vol des nouveaux équipements, d'une plus grande technicité, et notamment pour le Rafale, se traduit là aussi par un fort renchérissement des besoins en MCO.

Le tableau suivant permet de mesurer la hausse des coûts occasionnée par l'entrée en service de nouveaux matériels aéronautiques, du fait d'un coût à l'heure de vol nettement plus élevé que celui des appareils qu'ils remplacent.

**COMPOSITION DU COÛT DE L'HEURE DE VOL DES PRINCIPAUX MATÉRIELS  
AÉRONAUTIQUES DES ARMÉES**

*(en milliers d'euros)*

Type d'aéronef	Coût à l'heure de vol Estimation 2010	Coût RCS à l'heure de vol Estimation 2010	Coût EPM à l'heure de vol Estimation 2010
Rafale	26,8	7,4	19,4
Mirage 2000	11,7	5,2	6,4
Mirage F1	10,1	5,2	4,9
SEM	14,8	7,8	7,0
ATL 2	19,8	7,3	12,5
E2C Hawkeye	25,2	14,5	10,7
A 310	3,3	0,1	3,2
A 319	4,4	0,3	4,1
C 130	8,3	2,7	5,6
C 160	12,4	4,4	8,0
CN 235	6,1	2,3	3,8
Alphajet	7,2	2,8	4,4
Xingu	3,6	2,3	1,3
C 135	13,9	6,3	7,6
E3F SDCA	28,1	10,5	17,6
Puma	6,0	2,8	3,2
Super Puma	12,8	5,3	7,5
Cougar	12,1	4,4	7,7
EC 725	14,4	2,9	11,5
Gazelle	2,6	1,3	1,3
Tigre	25,1	6,7	18,4
Dauphin	7,0	2,6	4,4
Lynx	17,1	8,9	8,2
Panther	9,6	6,4	3,2

NB : le coût du MCO par heure de vol des appareils en service dans plusieurs armées (par ex. : Rafale) est la somme des dépenses en rémunérations et charges sociales (RCS) et en entretien programmé des matériels (EPM) divisée par la somme des heures de vol de chaque armée.

Source : ministère de la Défense

Ce coût s'établit à près de 27 000 euros pour le Rafale, contre 11 700 pour le Mirage 2000, tandis qu'il s'élève à 25 000 euros pour l'hélicoptère Tigre, contre 2 600 pour l'hélicoptère Gazelle. Ce constat doit toutefois être nuancé, car le coût à l'heure de vol d'un matériel dont l'entrée en service est récente est nécessairement plus élevé que celui qu'il atteindra en régime de croisière. On peut penser que d'ici quelques années, ces coûts seront moins importants.

**Les trois armées subissent aujourd'hui une double contrainte : l'arrivée de nouveaux équipements, dont le coût d'entretien est élevé, particulièrement à leurs débuts, et la nécessité d'entretenir des matériels vieillissants, pour un coût également important, du fait des traitements d'obsolescence et de l'accroissement des pannes. La conjonction des deux se traduit par d'importants besoins budgétaires au cours des prochaines années.**

D'autres facteurs expliquent la hausse tendancielle des besoins en MCO. Outre l'évolution du coût des facteurs (charges, matières premières), les monopoles industriels observés pour la maintenance d'un certain nombre d'équipements peuvent se traduire par des surcoûts. Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité sur l'exécution de la loi de programmation

militaire, plus de 85 % du volume des marchés notifiés en matière d'entretien programmé des matériels sont caractérisés par l'absence de concurrence. Une telle situation n'est guère favorable à l'obtention de conditions financières avantageuses pour le ministère de la Défense. La Cour relève ainsi que, lorsque le ministère de la Défense peut ouvrir à la concurrence un marché d'entretien ou de fournitures préalablement réservé à la seule entreprise bénéficiaire du programme d'armement concerné, certains exemples montrent que les gains financiers peuvent atteindre 30 à 40 % par comparaison avec le prix du marché précédent, négocié sans mise en concurrence. Un tel constat ne peut qu'inciter à renforcer les moyens consacrés au contrôle des coûts, dans le cadre des prérogatives d'enquête des coûts chez les fournisseurs en situation de monopole que prévoit le code des marchés publics.

En tout état de cause, l'évolution des coûts de MCO constitue une réelle contrainte financière, que le ministère doit intégrer pour l'avenir. À cet égard, le rapport précité relève le manque d'outils permettant de prévoir l'évolution des coûts de MCO, tout en rappelant que d'importants efforts ont été réalisés en matière d'entretien, par la mise en place de structures intégrées interarmées chargées de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les différentes catégories de matériels<sup>(1)</sup>. La gouvernance du MCO a également fait l'objet d'importantes réformes, parallèlement à des innovations contractuelles. Pour autant, ces efforts doivent être poursuivis afin d'utiliser au mieux les ressources budgétaires inscrites à ce titre.

---

(1) *Le Service de soutien de la flotte et la Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), créés en 2000, et la Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT), instaurée en 2010.*

### III.– UN MINISTÈRE EN RÉFORME CONTINUE DEPUIS 2009

En 2008, le ministère de la Défense a engagé de front plusieurs réformes de grande ampleur, sous l'effet de deux démarches parallèles : l'adaptation des capacités opérationnelles des armées au nouveau contexte géostratégique décrit par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, puis la déclinaison pour le ministère de la révision générale des politiques publiques (RGPP), destinée à moderniser son administration et à améliorer la performance globale de son fonctionnement. Pas moins de 37 projets ont été lancés dans le cadre de la RGPP, parallèlement à la refonte de la carte militaire et à la suppression de plus de 54 000 emplois à l'horizon 2015.

**Le Rapporteur spécial tient à saluer les efforts engagés par les personnels et leurs capacités d'adaptation, qui ont permis de mener ces différentes réformes parallèlement à des engagements intenses sur des théâtres extérieurs. À ce titre, le ministère de la Défense a pris plus que sa part à la réforme de l'État, et il importe que les nouvelles structures soient maintenant stabilisées, pour leur permettre de trouver toute leur place.**

#### A.– LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS

##### 1.– Une trajectoire respectée

Une réduction sans précédent des effectifs du ministère de la Défense a été engagée en 2008, à hauteur de 54 923 postes, soit une baisse de plus de 17 %. Cette diminution représente à elle seule environ un quart de la baisse des effectifs de l'État.

La répartition de la déflation s'inspire des principes suivants :

- l'effort de réduction sur les effectifs de la mission porte essentiellement sur les soutiens, qui contribuent à hauteur de 75 % à la réduction totale ;
- la répartition des suppressions d'emplois entre militaires et civils s'inscrit dans un ratio 75/25.

Par ailleurs, la fonction dite « connaissance et anticipation » du programme Environnement et prospective de la politique de défense bénéficie de la création de 690 emplois sur la période 2009–2014, pour mettre en œuvre les orientations formulées par le Livre blanc. Ces créations viennent en atténuation des 54 923 suppressions.

Cette trajectoire suppose des réductions d'effectifs de l'ordre de 8 000 personnes par an depuis 2009. Or, les armées sont tenues de continuer à recruter pour préserver des pyramides d'âge cohérentes ; en 2013, est prévu le recrutement de 22 000 personnels, parallèlement aux départs. Pour réaliser la réduction du format, les gestionnaires des ressources humaines de chaque armée orientent leur politique selon les axes suivants :

– la régulation des flux de militaires par la baisse des recrutements initiaux et le non-renouvellement des contrats ;

– l'accroissement des départs de militaires de carrière grâce à des reclassements supplémentaires dans les fonctions publiques (à hauteur de 1 100 supplémentaires, en plus des 1 000 reclassements annuels habituels) et par des départs incités, par le biais de pécules.

D'ores et déjà, les armées ont réalisé une partie importante de la trajectoire. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des plafonds d'emplois autorisés pour chacun des programmes de la mission entre la loi de finances initiale pour 2007 et celle pour 2013. Le programme 178 supporte l'essentiel des réductions, alors même qu'il porte plus de 88 % des effectifs de la mission.

#### ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS PREVUS EN LOI DE FINANCES DEPUIS 2007

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	Écart 2013-2007
Programme 144	9 116	8 800	8 633	8 661	8 673	8 761	8 820	- 296
Programme 178	294 508	286 872	281 019	273 044	265 239	257 698	250 223	- 44 285
Programme 212	10 247	10 808	10 711	11 663	12 552	13 106	13 160	2 913
Programme 146	16 036	14 813	14 307	13 196	12 542	12 046	11 532	- 4 504
<b>Total pour la mission</b>	<b>329 907</b>	<b>321 293</b>	<b>314 670</b>	<b>306 564</b>	<b>299 006</b>	<b>291 611</b>	<b>283 735</b>	<b>- 46 172</b>

Source : projets annuels de performances

Le ministère de la Défense se situe même en avance par rapport aux échéances fixées. En effet, si le plafond des emplois autorisés de la mission s'élève à 291 611 ETPT pour l'année 2012, l'effectif moyen réalisé prévisionnel, estimé d'après les données disponibles en juin 2012, s'élève à 287 131 ETPT, soit 4 480 ETPT en deçà du plafond. Cette avance du ministère sur la décrue des effectifs, constatée depuis le début du processus, se répartit comme suit : 2 658 ETPT pour le personnel civil et 1 822 ETPT pour le personnel militaire.

**Pour autant, si la baisse d'effectifs suit les prévisions et va même au-delà, les différents chefs d'états-majors mettent en avant que le plus difficile reste à faire, à savoir identifier les quelque 4 000 derniers postes qui doivent être supprimés. Après avoir dissous des unités constituées, c'est par la rationalisation des soutiens que des gains en effectifs devraient pouvoir être trouvés.**

Le respect des objectifs de réduction d'emplois sur la période qui vient de s'écouler est d'autant plus notable que la loi de programmation militaire n'avait prévu aucune création d'emploi pour la pleine participation de la France aux structures de commandement intégré de l'OTAN et pour l'ouverture de la base militaire à Abu Dhabi – laquelle était pourtant annoncée dès 2008. Or 700 militaires supplémentaires ont rejoint les structures de l'OTAN depuis 2009, tandis que la base nouvellement mise en place comptera 712 personnels fin 2012 (pour un effectif cible de 615 personnes en 2014). Par ailleurs, de nouveaux besoins, par exemple dans la cyberdéfense, ont conduit à procéder à des recrutements.

## 2.— La question du maintien des compétences et du recrutement

La réduction des effectifs à un tel niveau impose une grande vigilance à l'égard du maintien des compétences au sein des différentes armées. Dans l'armée de terre, par exemple, une forte concurrence du secteur civil s'exerce pour certains métiers, tels que la maintenance aéronautique, et les mécanismes de fidélisation s'avèrent insuffisamment attractifs. Pour la marine, la baisse des effectifs ne semble pas avoir encore d'impact sur le maintien des compétences. Néanmoins, la diminution des effectifs pour certaines spécialités (par exemple pour les contrôleurs d'aéronautique navale, suite à la fermeture de la base aéronavale de Garons) nécessite de porter une attention soutenue aux flux d'entrée et de sortie, ainsi qu'aux mesures de gestion du personnel. Des tensions peuvent rapidement apparaître, du fait par exemple d'un rythme d'opération accru, d'une indisponibilité temporaire des personnels, ou en raison de la concurrence exercée par le secteur civil.

Enfin, pour l'armée de l'air, les principaux points de tension se trouvent dans les secteurs de la maintenance aéronautique, des services d'information et du renseignement. Le retour d'expérience de l'opération en Libye a montré que ces spécialistes étaient trop peu nombreux pour être projetés dans la durée sur les différents théâtres d'opérations de l'armée de l'air. Cette dernière fait donc porter ses efforts de fidélisation des personnels sur les mécaniciens aéronautiques, notamment motoristes, sur les architectes de réseaux tactiques, dont les spécialités sont elles aussi fortement concurrencées par le secteur civil, ainsi que sur les spécialistes de l'interprétation des images spatiales ou aériennes, dont la pénurie a été mise en lumière lors de l'opération Harmattan.

Par ailleurs, l'armée de terre et l'armée de l'air mettent toutes deux en avant que les candidatures spontanées sont en diminution, car les candidats potentiels comprennent difficilement qu'une institution soumise à des baisses d'effectifs importantes puisse avoir des besoins de recrutement. Or environ 4 000 personnes quittent l'armée de l'air chaque année, ce qui donne lieu au recrutement de 2 000 personnes parallèlement.

**À cet égard, le Rapporteur spécial souligne que l'annulation du recrutement de 1 100 personnes au sein de l'armée de terre à la fin de l'année, qui vient d'être décidée en raison des contraintes budgétaires, ne facilite pas la tâche. Cette décision affecte la crédibilité de l'armée de terre envers les jeunes qui ont monté un dossier de candidature dans le cadre de cette campagne, et qui ne se voient pas annoncer son annulation.**

## 3.— La progression des dépenses de masse salariale, en dépit des réductions d'effectifs

Alors que les effectifs ont fortement diminué depuis 2008, les dépenses de personnel ont continué à progresser, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL DEPUIS 2008 EN LOI DE FINANCES INITIALE ET EN EXÉCUTION**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2008</b>	<b>Exé. 2008</b>	<b>LFI 2009</b>	<b>Exé. 2009</b>	<b>LFI 2010</b>	<b>Exé. 2010</b>	<b>LFI 2011</b>	<b>Exé. 2011</b>	<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>
<b>Programme 144</b>	498	507	520	533	542	542	569	577	597	633
<b>Programme 178</b>	15 532	15 570	15 773	15 835	15 696	15 946	15 786	16 054	15 549	15 532
<b>Programme 212</b>	878	1 755	806	838	895	959	1 032	1 035	1 172	1 217
<b>Programme 146</b>	1 807	889	1 860	1 853	1 842	1 835	1 870	1 862	1 895	2 005
<b>Total pour la mission</b>	18 716	18 721	18 960	19 059	18 976	19 283	19 357	19 527	19 213	19 387

*Source : projets annuels de performance*

Les dépenses de rémunération dites « dépenses socles », à savoir les dépenses récurrentes de personnel liées à l'évolution des effectifs et à celle des rémunérations récurrentes, ont diminué de l'ordre de 0,57 % entre 2008 et 2011, selon les estimations du ministère de la Défense, sous l'effet des réductions d'emplois et de l'absence de revalorisation du point de la fonction publique. Néanmoins, sur la même période, cette économie a été contrebalancée par la progression de l'ordre de 40 % des dépenses dites « hors socle », c'est-à-dire les dépenses non récurrentes comme l'indemnisation au titre du chômage et de l'amiante, ainsi que les mesures d'accompagnement des restructurations. En effet, le ministère de la Défense rembourse à l'URSSAF les indemnités de chômage des personnels contractuels ayant quitté le ministère sans retrouver d'emploi, dont le nombre est nécessairement en augmentation sous le double effet des réductions d'effectifs et de la conjoncture économique défavorable. Il assure également le financement de différentes mesures d'incitation au départ volontaire dans le cadre du plan d'accompagnement des restructurations (PAR), notamment des pécules pour les militaires (278 millions d'euros entre 2009 et 2011), des indemnités de départ volontaire pour les personnels civils (143 millions d'euros entre 2009 et 2011), ainsi que des aides à la mobilité.

Pour justifier la baisse limitée des « dépenses socles », au regard de l'ampleur de la baisse des effectifs, plusieurs explications sont avancées : les mesures dites « bas salaire », correspondant à la revalorisation des plus bas salaires suivant la hausse du SMIC, ont été plus importantes à partir de 2011, en l'absence de revalorisation du point de la fonction publique ; à titre d'exemple, son incidence en 2013 est évaluée à 22 millions d'euros.

La hausse continue des dépenses de pensions (*via* les contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*) depuis 2008 pèse lourdement sur l'évolution des dépenses de titre 2 : 8,015 milliards d'euros sont inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2013, contre un montant de 6,664 milliards d'euros en exécution pour l'année 2008, soit une hausse de 1,35 milliard d'euros en sept ans.



La structure des effectifs du ministère de la Défense a également évolué au cours des dernières années, avec une hausse de la proportion des officiers et des civils de catégorie A au sein des personnels, du fait de départs proportionnellement beaucoup plus importants pour les militaires du rang. Il convient de souligner que le renforcement de la présence française au sein du commandement intégré de l'Alliance Atlantique a nécessité la mise en place de 700 postes supplémentaires, dont un grand nombre d'officiers, et que les recrutements effectués dans le cadre du développement de la fonction « connaissance et anticipation » ont concerné pour l'essentiel des personnels très qualifiés, du fait même des postes en cause. Toutefois, ainsi que le soulignait le ministre de la Défense lors de son audition devant la commission de la défense, le 2 octobre dernier, il n'est pas possible de continuer dans cette voie de renforcement des grades les plus élevés au détriment des autres, au risque de ne plus disposer de militaires du rang en nombre suffisant. C'est pourquoi des travaux ont été lancés au sein du ministère pour améliorer l'organisation des catégories, puisque la question du repyramidage est indissociable de celle des avancements. Le ministre a indiqué sur ce point que *« la réduction des avancements, qui pourra[it] aller jusqu'à 30 % pour certains grades uniquement, ne concern[ait] pas l'année 2012. Un effort particulier en ce sens est prévu pour 2013. Il sera moindre après. »*

La diminution des « dépenses socles » a aussi été ralentie par les mesures statutaires de revalorisation de la condition des militaires prises depuis 2009 – certaines étant liées à l'alignement sur les mesures ayant bénéficié à la gendarmerie nationale. Les mesures catégorielles seront progressivement diminuées d'ici 2015, conformément d'ailleurs aux règles applicables à tous les ministères. Le ministère de la Défense disposera à ce titre d'une enveloppe de 61 millions d'euros en 2013, notamment pour financer la transposition du nouvel espace statutaire de la catégorie B (NES B) pour les sous-officiers des armées, pour 27 millions d'euros, tandis que pour les civils, un effort sera réalisé en faveur des filiales techniques et sociales.

En tout état de cause, dans le cadre de la réforme du ministère de la Défense engagée en 2008, les économies réalisées sur la masse salariale du fait des réductions d'effectifs devaient être utilisées au profit de l'équipement des forces. Jusqu'à présent, cette logique n'a pas trouvé à s'appliquer.

## B.– UNE RÉORGANISATION TERRITORIALE DE GRANDE AMPLEUR

### 1.– Une carte militaire profondément remaniée

#### a) *L'évolution du plan de stationnement*

Parallèlement à la diminution des effectifs, un vaste mouvement de restructuration des implantations militaires a été engagé en 2008, pour s'achever en 2015. Ces restructurations se sont traduites par la dissolution et le transfert de

nombreuses unités et établissements, et par un mouvement général de densification. Trois objectifs principaux étaient poursuivis : la réduction de la dispersion des implantations militaires ; le rapprochement interarmées, afin de permettre l'émergence de pôles opérationnels cohérents ; la réalisation d'économies de fonctionnement. D'ores et déjà, quatre pôles se dessinent, avec le regroupement des services de ressources humaines à Tours, la réunion des forces spéciales dans le sud-ouest et du renseignement en Alsace, ainsi que la mise en place d'un pôle d'activités de santé à Lyon.

Jusqu'en 2011 inclus, ce mouvement s'est traduit par la fermeture de treize états-majors, douze régiments, quatre bataillons et trois centres de l'armée de terre. Cinq bases aériennes, dont une outre-mer, et cinq escadrons de chasse (Mirage F1 et Mirage 2000) de l'armée de l'air ont été fermés, tandis que treize bâtiments de la marine nationale ont été retirés du service sans être remplacés (en parallèle de l'arrivée de cinq bâtiments) et que quatre bases et établissements de l'aéronautique navale ont été supprimés.

De 2012 à 2015, deux régiments, sept bases aériennes, dont trois outre-mer, et un escadron de chasse doivent encore être dissous, tandis que dix bâtiments de la marine doivent être désarmés (admissions au service incluses).

La carte militaire outre-mer doit également être profondément révisée. L'objectif est de diminuer les effectifs de 23 % à l'horizon 2020, la baisse ayant déjà atteint 14 %. Le dispositif des forces de souveraineté se recentre progressivement sur trois points principaux (Guyane, Nouvelle-Calédonie et La Réunion), avec le maintien d'une présence dans les Antilles, en Polynésie Française et à Mayotte.

Par ailleurs, au titre du soutien, le service de santé des armées concentre son activité logistique sur Orléans, regroupe ses centres de recherche à Brétigny au sein de l'Institut de recherche biomédicale des armées (IRBA) et a fusionné ses écoles de médecine à Lyon. Le service des essences des armées a fermé dix dépôts de carburants et sept centres, a dissous ses directions régionales et concentré son activité autour d'une direction des établissements à Nancy et d'une base logistique à Châlon-sur-Saône, tout en reprenant l'activité pétrolière de la marine nationale, en 2010. Enfin, la direction des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) concentre ses activités techniques d'opérateur sur un nombre plus restreint de sites.

#### *b) Les travaux d'infrastructures qui en découlent*

Afin de mener à bien une réorganisation d'une telle ampleur, près de 600 opérations d'infrastructures ont été engagées depuis 2009, pour mettre à niveau les infrastructures, rénover, réhabiliter ou construire, le plus souvent dans des lieux qui bénéficient de densifications par l'arrivée d'unités. Le coût de l'ensemble de ces opérations est estimé par le ministère de la Défense à 1 491 millions d'euros. Le tableau ci-dessous retrace les crédits inscrits à ce titre depuis 2010.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS RELATIFS AUX TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE DES RESTRUCTURATIONS

(en millions d'euros)

	LFI 2010		2010 Exécution		LFI 2011		Exécution 2011		LFI 2012		PLF 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits inscrits pour les opérations d'infrastructures	547	268	393,33	117,9	523,9	326,8	384,3	341,3	361,2	395	202,6	208,6

Source : ministère de la Défense

Un certain retard dans la consommation des crédits a été observé en 2010, notamment du fait des décalages de certaines opérations nécessitant des études supplémentaires ou rencontrant des aléas de chantiers.

Les moyens sont en forte baisse en 2013, avec 202,62 millions d'euros en autorisations d'engagement et 208,6 millions d'euros en crédits de paiement. Cette évolution reflète l'avancée de la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement, mais aussi des reports d'opérations, résultant des restrictions budgétaires. Les opérations privilégiées sont celles liées aux conditions de vie des personnels, comme les pôles de restauration ou les lieux d'entraînement, afin d'accompagner les retours d'opération extérieure, ce qui témoigne de la priorité accordée au maintien du moral des personnels.

Les moyens inscrits se répartissent comme suit entre les différentes armées et services :

### RÉPARTITION DES MOYENS DESTINÉS AUX OPÉRATIONS DE RESTRUCTURATION

(en millions d'euros)

	Montant destinés aux opérations de restructurations
État-major des armées	37,2
État-major de l'armée de terre	55,7
État-major de la marine	12,6
État-major de l'armée de l'air	41,9
Direction centrale du service de santé des armées	35,4
Direction centrale du service des essences des armées	3,3
Secrétariat général pour l'administration	16,50
<b>Total</b>	<b>202,60</b>

Source : ministère de la Défense

#### c) Le plan d'accompagnement des restructurations

Un tel mouvement de restructuration impose aux personnels d'importants efforts, qui font l'objet d'un accompagnement spécifique, dans le cadre du Plan d'accompagnement des restructurations (PAR).

Le PAR se décline d'une part, en mesures d'aides financières au départ et à la mobilité, relevant de crédits de titre 2, d'autre part, en mesures d'action sociale, de formation et de reconversion, hors titre 2. Dans l'ensemble, les premières ont fait l'objet de fortes consommations de crédits, supérieures aux prévisions, à l'inverse des secondes, pour lesquelles les moyens semblent avoir été quelque peu surestimés.

Au titre de l'aide au départ et à la mobilité, figurent dix catégories de mesures particulières. Trois d'entre elles recouvrent les aides au départ, versées sous la forme d'une indemnité de départ volontaire aux agents qui choisissent de quitter définitivement l'administration.

Sept mesures regroupent les moyens relatifs à l'indemnisation de la mobilité des agents que la restructuration de leur organisme d'emploi oblige à une mutation géographique, par exemple la prime de restructuration, l'aide à la mobilité du conjoint (AAMC), l'indemnité temporaire de mobilité (ITM)...

Le tableau ci-dessous retrace les crédits inscrits entre 2009 et 2012, et leur consommation entre 2009 et 2011, laquelle s'avère nettement supérieure aux prévisions.

**ÉVOLUTION DES MOYENS INSCRITS ET CONSOMMÉS DESTINÉS À FINANCER LES  
MESURES D'AIDE AU DÉPART ET A LA MOBILITÉ**

	2009		2010		2011		2012	2013
	LFI	Exé.	LFI	Exé.	LFI	Exé.	LFI	PLF
Mesures de restructuration								
Incitation au départ – IDV (OE, FC)	34,74	40,48	32,08	52,03	54,58	44,95	48,43	31,4
Mobilité (PRS, IDC, compléments, AAMC, ITM)	10,14	9,49	23,04	38,82	25,24	39,29	32,09	27,3
Chômage et charges	3,59	8,36	3,59	18,07	15,19	23,32	28,53	29,5
Dispositif d'aide au départ (outre-mer, étranger)	-	-	-	-	5,83	4,91	5,96	2,05
<b>Total</b>	<b>48,47</b>	<b>58,33</b>	<b>58,71</b>	<b>108,92</b>	<b>100,84</b>	<b>112,47</b>	<b>115,01</b>	<b>90,3</b>

Source : ministère de la Défense

En 2013, les moyens inscrits sont en diminution, notamment pour les mesures d'incitation au départ, et s'élèvent à 90,3 millions d'euros au total.

Au titre de l'action sociale et de formation, qui correspond à des crédits hors titre 2, figurent des mesures visant à favoriser la mobilité induite par une mesure de restructuration, qui sont donc réservées aux agents concernés par un déplacement géographique. Deux mesures sont prévues : une compensation du surcoût occasionné par l'acquisition d'un nouveau logement similaire à l'ancien et une aide financière à la location accordée pendant six mois au maximum, lorsque le loyer du nouveau logement est supérieur au loyer antérieur.

Par ailleurs, des actions de formation sont engagées dans le cadre des restructurations, afin de permettre au personnel civil de s'adapter à un nouvel emploi au sein de la fonction publique ou dans le secteur privé.

Pour l'action sociale, les moyens inscrits ont atteint 28,92 millions d'euros sur la période 2009-2013, avec des pics en 2010 et 2011 de respectivement 8,73 et 12,06 millions d'euros. Néanmoins, les ressources prévues ont été sous-consommées en 2011, parce qu'une part substantielle des personnels civils concernés par les restructurations a été absorbée, localement, par les groupements de soutien de base de défense, ce qui a évité leur déménagement. Les crédits inscrits en 2013 à ce titre s'élèvent à 0,6 million d'euros, contre 3,75 millions d'euros en 2012.

Les crédits inscrits pour la formation se sont avérés là aussi supérieurs à leur exécution ; sur 8,6 millions d'euros inscrits pour 2009-2011, seuls 2,6 millions d'euros ont été consommés. Le ministère de la Défense a constaté que la mobilité générée par des mesures de restructuration n'implique pas systématiquement une action de formation, ou tout du moins une action lourde en durée et en coût pour permettre l'adaptation de l'agent à son nouvel emploi. De ce fait, la dotation consacrée à la formation liée aux restructurations a été ramenée à 1,17 million d'euros en 2013, contre 1,97 million d'euros l'année précédente.

Enfin, des crédits de reconversion et de réorientation professionnelle accompagnent les militaires et les civils concernés par les mesures de restructuration et désirant se reconvertir. Il s'agit de faciliter leur retour à l'emploi, prioritairement dans le secteur privé.

Les moyens inscrits à ce titre en 2011 ont été sous-consommés, avec, pour une prévision de 7,32 millions d'euros, une exécution de 2,03 millions d'euros. Il semble que les besoins financiers aient été surestimés, tant en termes de nombre de candidats (ceux-ci n'ont pas l'obligation de s'adresser à l'Agence de reconversion de la défense) que de coût des prestations. En effet, de nombreux stagiaires ont choisi une formation dispensée par l'agence de formation pour personnes adultes (AFPA) dans le cadre du marché public financé par le ministère du Travail, sur lequel le ministère de la Défense dispose d'un droit de tirage sans contrepartie financière. La dotation inscrite à cette fin dans le budget pour 2013 a donc été réduite, pour s'élever à 2,72 millions d'euros, contre 3,82 millions d'euros en 2012.

#### *d) L'accompagnement économique*

Les restructurations pèsent aussi sur les territoires, et certains ont été lourdement touchés – comme la Moselle et la Meuse, par exemple. De plus, dans certaines zones, la réforme de la carte militaire s'est cumulée avec celles de la carte judiciaire et de la carte hospitalière, frappant de plein fouet l'économie locale. C'est pourquoi une enveloppe de 320 millions d'euros a été prévue sur la période 2008-2015 pour compenser l'impact territorial des réformes ; l'objectif est de recréer des emplois et une activité économique dans la commune ou le bassin d'emploi concerné, selon une logique déconcentrée. Cette enveloppe est financée à concurrence de deux tiers par le fonds de restructuration de la défense (FRED), mis en place par le ministère de la Défense, et d'un tiers par le fonds national

d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Si la mise en œuvre d'un tel plan d'accompagnement apparaît en effet très positive, elle résulte davantage d'une logique d'aménagement du territoire que d'un besoin directement lié aux capacités opérationnelles des armées, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire. Son imputation pour deux tiers sur le budget de la défense peut apparaître de ce fait discutable.

Les crédits relatifs à l'accompagnement économique des restructurations sont principalement exécutés à travers deux dispositifs : les contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR). Ils relèvent d'une contractualisation au niveau local, sous l'animation et la coordination des préfets de région et de département.

Vingt-quatre CRSD, dont 2 outre-mer, ont été signés pour les communes ou les zones d'emplois les plus fragilisées économiquement. Trente-et-un PLR ont été signés pour les communes touchées par un nombre significatif de départs. S'y ajoute un contrat de développement économique pour le site de Commercy.

Ces contrats permettent de financer des projets favorisant l'attractivité des territoires, dans les domaines les plus variés, tels que des parcs d'activités pour l'industrie, les services et l'artisanat (Arras, Sourdun), ou encore la reconversion d'emprises militaires en internats d'excellence (Sourdun, Barcelonnette, Noyon), en logements pour personnes âgées (Givet) et pour étudiants (Arras).

À la fin du mois de juillet 2012, 20 CRSD et 21 PLR avaient été signés, auxquels s'ajoute la conclusion du contrat de développement économique (CDE) du bassin de Commercy, portant l'ensemble des contrats signés à 42. Le bilan financier de ces signatures est de 215,2 millions d'euros, dont 142,9 millions d'euros au titre du FRED.

#### LE CONTRAT DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU BASSIN DE COMMERCY

Le site de Commercy, dans la Meuse, a été particulièrement affecté par la réduction de format du huitième régiment d'artillerie (8<sup>ème</sup> RA) depuis 2008, alors que le ratio des effectifs militaires présents sur place par rapport à la population est l'un des plus élevés au niveau national. Parallèlement, la région a été très touchée par les disparitions d'emplois industriels au cours des dix dernières années.

Signé le 18 juillet 2011, le contrat de développement économique de Commercy vise à redynamiser le territoire, avec pour objectifs de soutenir des actions productrices d'emplois, de faciliter les projets de développement des entreprises, de dynamiser et de diversifier le tissu économique et de développer les filières de formation. Il mobilise au total 25,1 millions d'euros, dont 11,8 millions d'euros au titre du FRED. Parmi les projets en cours ou prévus, figurent l'aménagement de la zone d'activités du Seugnou, qui devrait accueillir une unité de production du groupe Safran, avec à terme la création de 400 emplois, la construction d'une pépinière d'entreprise, l'aménagement d'une zone d'activités à Lérerville, la création d'un éco-quartier ou encore le développement de la filière bois et la structuration de l'offre touristique du territoire.

Néanmoins, pour l'heure, l'exécution des crédits inscrits à ce titre est nettement inférieure aux montants ouverts. À titre d'exemple, en 2011, sur 38,4 millions d'euros inscrits en crédits de paiement, seuls 8,4 millions d'euros ont été consommés, tandis que sur 65,2 millions d'euros inscrits en autorisations d'engagement, seulement 34,3 millions d'euros ont été exécutés. De tels écarts s'observaient également en 2010. Cette sous-consommation laisse craindre des difficultés à réellement engager les projets de reconversion, et il conviendra d'être vigilant sur ce point au cours des prochaines années.

#### 2.- La fonction immobilière au cœur des restructurations

##### *a) La poursuite des cessions immobilières*

Le nouveau plan de stationnement entraîne pour la période 2009-2014 la cession de plus de 200 emprises en province, représentant environ 5 400 hectares. Des actions préalables aux cessions sont nécessaires, notamment la valorisation des biens, l'évaluation des coûts de dépollution, ou la réalisation de ces opérations, en particulier celles à caractère pyrotechnique. Parallèlement, la décision de regrouper les services de l'administration centrale sur le site de Balard, dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, se traduit par la cession de plusieurs sites parisiens, la plupart de grande valeur, tandis que d'autres emprises seront également cédées sans lien avec ce projet. Au total, entre 2009 et 2011, 168 emprises ont été cédées, dont 94 concernées par des CRDS.

Néanmoins, les produits attendus de ces différentes cessions sont pour l'heure nettement inférieurs aux estimations de la loi de programmation militaire, qui prévoyait des ressources exceptionnelles de l'ordre de 2 milliards d'euros à ce titre. En premier lieu, bon nombre de cessions en province se sont effectuées sous l'empire du dispositif de cession à l'euro symbolique prévu par l'article 67 de la loi de finances pour 2009, afin de faciliter la mise en place de projets sur les terrains cédés – notamment dans les villes les plus touchées par les restructurations. Le recours à ce mode de cession se traduit, à ce jour, par un manque à gagner de 94 millions d'euros pour le ministère de la Défense. De plus, l'évaluation de deux milliards incluait le produit de la cession de l'Hôtel de la marine, qui était valorisé à 300 millions d'euros. Or, et cela est heureux, ce bâtiment reste finalement propriété de l'État, sans toutefois que son devenir soit pour l'instant bien déterminé<sup>(1)</sup> : c'est désormais le ministère de la Culture qui est chargé de suivre ce dossier. Enfin, les cessions des emprises parisiennes sont plus tardives qu'escomptées, tout en étant tributaires du projet de regroupement à Balard. Le produit attendu des cessions d'emprises parisiennes s'élève à 700 millions d'euros selon les évaluations de France Domaine (dont 600 millions d'euros directement liés à Balard).

Au titre de l'année 2013, plusieurs cessions importantes devraient intervenir à Paris. Pour l'ensemble Bellechasse (Pavillon de Penthemont, Abbaye de Penthemont et Hôtel du Génie), la Ville de Paris a renoncé à exercer son droit de préemption, et la procédure d'appel d'offres avec mise en concurrence doit être engagée au deuxième semestre 2012, pour une vente en 2013. Le centre de la Pépinière de la marine devrait également être vendu cette même année, le dossier domanial ayant été finalisé, tandis qu'il est envisagé de céder l'Hôtel de l'Artillerie (Saint Thomas d'Aquin) au pôle de recherche et d'enseignement supérieur « Sorbonne Paris Cité ». Dans l'hypothèse où les négociations n'aboutiraient pas, il pourrait être envisagé de procéder à une cession par voie d'appel d'offres, au cours de l'année 2013.

L'Ilot-Saint-Germain (hors Hôtel de Brienne) fait quant à lui l'objet d'études de valorisation ; sa cession, qui doit intervenir de façon coordonnée avec le projet Balard, devrait représenter un montant important, même si sa valorisation est délicate – d'autant qu'est évoqué un projet de logements sociaux de la Ville de Paris, qui constituerait une contrainte supplémentaire réduisant potentiellement la valeur du bien. Parmi les autres projets de cession, figure la caserne Reuilly, pour laquelle la Ville de Paris a fait connaître de longue date son souhait d'y construire des logements. Compte tenu de l'intérêt architectural de cette emprise, sa constructibilité a fait l'objet de nombreuses discussions entre les services de France Domaine, les architectes des bâtiments de France et la direction de l'urbanisme de la ville. Dans cette emprise, le ministère de la Défense souhaite

---

(1) La commission présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing a proposé en septembre 2011 que soit réalisée en son sein une « Galerie du Trésor français », l'espace restant – en dehors de bureaux qui seraient réservés à la Cour des comptes – devant faire l'objet d'une valorisation commerciale. La commission a également proposé de confier la gestion du projet à un opérateur de référence, comme l'établissement public du Grand Louvre.



procéder, d'une part à des réservations de logements familiaux et, d'autre part, acquérir des locaux mixtes (commerciaux et bureaux) au profit du centre d'information et de recrutement des forces armées de Paris.

Enfin, la caserne Lourcine, située dans le 13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, a été transférée pour partie, par le biais de conventions d'utilisation, au centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris, pour la réalisation d'un internat d'excellence, et à l'Établissement public d'aménagement universitaire de la région d'Ile-de-France, pour les besoins de l'université Paris-I. Deux paiements doivent intervenir en 2012. Cependant, le ministère de la Défense conserve deux tours pour ses besoins d'hébergement en Île-de-France.

#### *b) Le regroupement de l'administration centrale à Balard*

- Les objectifs du projet

C'est dans le cadre des travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qu'a été décidé en 2007 le regroupement de l'administration centrale du ministère sur le site de Balard, dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Le projet vise à rassembler sur un site unique les états-majors et les directions actuellement dispersés sur une quinzaine de sites parisiens, afin d'améliorer la gouvernance du ministère, de rationaliser les emprises immobilières de la défense en libérant une ressource foncière importante dans Paris, et enfin de restructurer le soutien et le fonctionnement de l'administration centrale, en mutualisant les ressources.

Le projet prévoit l'installation à Balard d'environ 9 300 personnes : les ministres et leurs cabinets, l'état-major des armées et les états-majors des trois armées (3 500 personnes), la direction générale de l'armement (2 700 personnes), le secrétariat général pour l'administration (1 100 personnes), le contrôle général des armées (170), la délégation aux affaires stratégiques (130), la DICoD (140), les centres opérationnels des armées et l'essentiel des services centraux de la défense. Le projet intègre également certaines facilités (centres de restauration, salles de sport, centre de communication, piscine pour l'entraînement des personnels militaires, dispensaire médical, crèches...). Ne resteront sur d'autres sites parisiens que quelques entités spécifiques : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), localisée dans le XX<sup>ème</sup> arrondissement, dans des locaux qui ont demandé des investissements importants en termes de sécurité, l'École militaire ainsi que les Invalides. Il convient de préciser que le projet Balard doit répondre à des normes de construction particulières, en termes de solidité des structures, par exemple.

En termes de travaux, le projet comporte trois volets : la construction de 140 000 mètres carrés de bâtiments neufs, principalement à l'ouest du site, la rénovation de 130 000 mètres carrés de bâtiments existants sur la parcelle Est et du bâtiment Perret de la parcelle Ouest ; enfin, pour fournir des recettes annexes, la construction de 90 000 mètres carrés de bureaux locatifs et commerces sur la Corne Ouest.

La rénovation des deux tours de la Cité de l'air est d'ores et déjà engagée sous maîtrise d'ouvrage publique. La « tour F » a été livrée en mars 2012, comme prévu. La « tour A » (anciennement « tour de la DGA ») sera livrée en février 2013, avec un peu de retard. Les démolitions des bâtiments de la parcelle ouest ont été réalisées préalablement par l'État, hors contrat de partenariat. Engagées en février 2009, elles se sont achevées en décembre 2010, à l'exception du bâtiment Perret qui sera rénové.

Le ministère de la Défense a décidé, à l'issue de différentes études, de recourir à un contrat de partenariat, du fait de la complexité du projet. En effet, ce dernier inclut, outre la conception architecturale et technique et la construction et la rénovation des bâtiments, l'entretien et la maintenance, ainsi que des services de restauration, de nettoyage et pour partie de gardiennage, et la réalisation et la maintenance des réseaux informatiques et téléphoniques.

Le 17 février 2011, au terme du dialogue compétitif lancé en juin 2009, a été retenue l'offre de la société de projet OPALE DÉFENSE, qui réunit des actionnaires industriels (Bouygues Construction, Thales pour l'informatique, Sodexo pour les services, Exprim pour l'entretien et la maintenance, Dalkia pour l'énergie), des investisseurs privés, à savoir deux fonds d'investissements (FIDEPPP pour Natixis et SEIEF pour Dexia), ainsi que la Caisse des dépôts et consignations. Cette dernière dispose d'une minorité de blocage de 34 % au sein de la société OPALE. Le contrat a ensuite été signé le 30 mai 2011.

- Le contenu et le financement du contrat de partenariat

Pour le cœur du projet, c'est-à-dire la construction du nouveau bâtiment ainsi que la réhabilitation et la modernisation de l'existant, le contrat de partenariat s'étale sur une durée de 30 ans, de 2011 à 2041, dont 3 ans de conception et 27 ans d'exploitation. Les deux immeubles de grande hauteur de la parcelle Est (tours F et A) devaient en revanche entrer en exploitation dès la fin des travaux en mars 2012 et février 2013. Le volet « bureautique » a une durée de cinq ans. Les prestations de service sont assujetties à une comparaison périodique tous les cinq ans, à l'exception du nettoyage (trois ans) et de la première phase de la restauration (sept ans).

Par ailleurs, l'opération de valorisation de la Corne ouest, ne faisant pas partie du cœur du projet, court sur une durée de 60 ans. Elle est prise en charge par une société spécifique, SAS Corne Ouest Valorisation, fonds d'investissement du groupe AXA, sur le fondement d'un bail à construction conclu avec OPALE. Au titre de ce bail, la société s'engage à construire et financer les ouvrages sur la base du projet présenté dans l'offre, dans un délai déterminé (au plus tard fin 2016), et peut ensuite louer les espaces construits. À l'issue du bail de 60 ans, les constructions reviendront gratuitement à l'État. L'État bénéficie d'un droit de priorité en cas de vacance de locaux, pour y installer, s'il le souhaite, d'autres entités ; cette disposition lui permet de disposer d'une réserve foncière.

Pour avoir la jouissance des locaux et des services fournis par le prestataire, le ministère de la Défense versera une redevance annuelle pendant la durée du contrat, à compter de 2014. Elle atteint 130 millions d'euros en euros constants (154 millions d'euros toutes taxes comprises), dont 54 millions d'euros de redevance immobilière et 42,5 millions d'euros de redevance pour les systèmes d'information et de communication. Durant les 27 années d'exploitation, la Défense versera ainsi au total 3,5 milliards d'euros hors taxes (4,2 milliards d'euros TTC).

Ce montant de 130 millions d'euros tient compte de la réduction de coût résultant des ressources obtenues par la valorisation de la Corne Ouest. En effet, pour pouvoir utiliser l'emprise, la société SAS Corne Ouest Valorisation doit effectuer un versement initial de 220 millions d'euros. Le ministère de la Défense a souhaité que cette somme soit utilisée pour réduire le montant annuel de la redevance, de préférence à un versement immédiat. En l'absence de cet apport, la redevance immobilière devrait être augmentée de 18 millions d'euros par an. Compte tenu des frais financiers et des calculs d'actualisation, la valorisation de la Corne Ouest représente donc une diminution du coût du projet (en valeur actualisée) de 574 millions d'euros sur l'ensemble de la période.

Selon le ministère de la Défense, les ressources nécessaires au financement de la redevance, toutes taxes comprises, dans la durée, seront issues de redéploiements des crédits budgétaires actuels, correspondant notamment à des dépenses de soutien et d'entretien et à des loyers actuellement déboursés par le ministère. Le ministère bénéficie d'une dotation au titre du mécanisme interministériel de compensation du surcoût de la TVA sur les prestations externalisées (10 millions d'euros par an de 2014 à 2041) – qui ne couvre toutefois que les deux tiers du surcoût.

Parallèlement, le projet Balard permet de libérer des emprises parisiennes valorisées à 600 millions d'euros, cette somme ayant vocation à financer les programmes d'équipement. Le ministère de la Défense souligne par ailleurs qu'en l'absence du projet, il aurait été nécessaire de remédier à la vétusté des immeubles et des réseaux informatiques existants dans les cinq à sept ans à venir, pour un coût estimé à 600 millions d'euros.

D'ores et déjà, 29,6 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013 au titre de la redevance ; cette somme correspond à l'exploitation et à la maintenance de la « tour F » assurée par la société OPALE depuis mars 2012.

- Le déroulement des travaux affecté par des difficultés juridiques

Le chantier a débuté en mars 2012, avec un peu de retard. Le chantier principal doit être achevé en octobre 2014, soit avec trois mois de décalage par rapport aux prévisions initiales. La levée des réserves, la prise de possession des immeubles et le transfert des personnels devraient donc désormais intervenir entre août 2014 et février 2015 (la libération des emprises parisiennes étant prévue en février 2015, avec deux mois d'écart par rapport aux prévisions initiales). En

revanche, les travaux engagés sur la Corne Ouest en mars ont été suspendus très rapidement, du fait du recours contentieux engagé par la Ville de Paris, en lien avec une servitude de garage à bus.

En effet, le projet Balard a soulevé des difficultés juridiques liées à la modification du plan local d'urbanisme (PLU) qu'il nécessitait. En février 2012, le Conseil de Paris a rendu un avis négatif sur la demande de modification du PLU ; la Ville réclamait que soit intégrée au projet la construction d'un garage d'autobus, afin de libérer l'espace actuellement occupé par un garage de la RATP situé rue de la Croix-Nivert, dans le même arrondissement. Sur ce dernier site, la mairie avait prévu la construction de 500 logements, dont au moins la moitié de logements sociaux. Le préfet, en dépit de cet avis négatif, a pris le 17 février un arrêté de déclaration de projet modifiant le PLU de Paris, et, sur la base de cette modification, a délivré le 21 février les permis de construire ; les travaux ont ensuite débuté. En avril, la Ville de Paris a alors déposé un recours auprès du tribunal administratif de Paris contre l'arrêté de modification du PLU et le permis de construire délivré par l'État. L'instruction est en cours.

Le ministère de la Défense a toutefois décidé de poursuivre les travaux engagés, à l'exception de ceux portant sur la Corne ouest. Cette situation fait peser une hypothèque sur l'apport de 220 millions d'euros issus de l'opération de valorisation de la Corne ouest. Deux solutions sont actuellement envisageables : la première serait la démolition du garage à bus actuellement situé à la Croix Nivert, sa reconstruction et l'édification des logements sociaux prévus au-dessus – ce qui suppose que pendant les travaux, la RATP dispose d'un garage provisoire qui pourrait être situé sur l'héliport voisin. La seconde consisterait à installer le garage à bus sur la parcelle de la Corne ouest, et à construire les bureaux locatifs et les commerces prévus par le projet au-dessus du garage. Néanmoins, la seconde solution remet en cause l'économie du projet, puisque la valeur des bureaux locatifs destinés à être construits sur cette parcelle serait nettement diminuée du fait des nuisances occasionnées par le garage à bus. De surcroît, dans cette configuration, le déroulement des travaux sur la Corne ouest serait fortement affecté, du fait des contraintes de l'édification du garage à bus sous les bureaux. En effet, un tel garage requiert une hauteur particulière, qui nécessite de réaliser des fondations spécifiques.

Les différentes parties – ministère de la Défense, Ville de Paris, RATP, société OPALE – sont actuellement en discussion, et il importe qu'une solution soit trouvée le plus rapidement possible, car le calendrier est très contraint. Le versement de la valorisation de la Corne ouest, subordonné à la purge ou au retrait des recours sur le permis à cette échéance, doit intervenir en juin 2013.

- L'importance du pilotage du contrat de partenariat

Le principe même du recours à un contrat de partenariat pour ce projet, de préférence à une maîtrise d'ouvrage publique ou toute autre formule (marché de conception-réalisation-maintenance, par exemple) a fait l'objet d'un certain nombre de critiques. Les rapporteurs de la mission d'information sur la mise en

œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense<sup>(1)</sup> ont ainsi regretté que l'évaluation préalable au contrat de partenariat ait écarté d'emblée l'étude de la maîtrise d'ouvrage publique, et ils ont jugé que cette évaluation procédait plus par affirmations que par démonstrations précises pour estimer les avantages du contrat de partenariat. Un rapport plus ancien des sénateurs MM. Trucy et Boulaud<sup>(2)</sup> manifestait également un certain scepticisme sur le recours à un contrat de partenariat pour le projet Balard, estimant que ce choix résultait davantage de la volonté de réduire les délais de mise en œuvre que de réaliser des économies. Le Gouvernement a demandé au contrôle général des armées et à l'inspection générale des finances un audit sur le projet, et la mission devrait rendre ses conclusions fin novembre. En tout état de cause, le projet est désormais engagé, et il importe aujourd'hui qu'il se déroule dans de bonnes conditions.

**Le Rapporteur spécial observe que les exemples étrangers, notamment les expériences britanniques en matière de partenariats public-privé, montrent l'importance du suivi et du pilotage de ce type de projet, dans la durée, afin de veiller à la maîtrise des coûts et à la bonne qualité des prestations fournies.** La délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD), qui a été chargée de la préparation et de la conception du projet, passera la main lors de la réception des travaux, en 2014. Une direction de site relevant du secrétariat général pour l'administration prendra alors le relais ; elle devrait être d'un format assez réduit mais d'un haut niveau de qualification. Une équipe préparatoire a déjà été mise en place dans cette perspective. **En tout état de cause, il est indispensable que cette direction soit dotée des moyens et de l'expertise suffisants.**

## C.– LA RÉORGANISATION DES FONCTIONS DE SOUTIEN

### *a) Les débuts des bases de défense*

La mise en place des bases de défense, qui constitue une mesure issue de la RGPP, a été engagée dès 2009. Elle consiste en une mutualisation des fonctions d'administration générale et de soutien commun sur une aire géographique donnée, et ce afin de dégager des économies et de permettre à tous les organismes de la défense de se concentrer sur leur cœur de métier opérationnel. Cette réforme se traduit donc par une réorganisation des fonctions d'achat, des finances, des ressources humaines, des transports, de la restauration, ou encore de l'habillement, qui sont prises en charge au sein du groupement de soutien de base de défense

---

(1) Rapport n° 4216 de la mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense de MM. Cazeneuve et Cornut-Gentille, au nom de la commission de la défense (tome III, janvier 2012).

(2) Rapport n°503 sur la politique immobilière du ministère de la défense, de MM. François Trucy et Didier Boulaud, sénateurs, au nom de la commission des affaires étrangères et de la commission des finances, déposé le 26 mai 2010.

(GSBdD), sous l'autorité du commandant de base de défense. Toutefois, ce dernier ne fait que coordonner les services spécialisés (infrastructures, santé, systèmes informatiques), à la différence des services dits communs.

En juillet 2008, le ministre avait annoncé la constitution d'environ 90 bases de défense, dont 78 en métropole, à l'horizon 2014. Leur déploiement devait se dérouler de façon progressive entre 2011 et 2014, au rythme de vingt par an. Les expérimentations conduites dans onze bases de défense expérimentales au cours de l'année 2009 et la poursuite des études en 2010 au sein de dix-huit bases de défense pilotes ont conduit à revoir ce schéma initial et à privilégier des bases de défense plus vastes et donc moins nombreuses, dimensionnées sur la base d'une notion de délai de route plutôt que d'une notion de distance (initialement fixée à un rayon de 30 km). Un délai d'une heure trente a paru adapté, compte tenu de l'évolution des systèmes d'information et des progrès réalisés en matière de dématérialisation des procédures. Les premiers retours d'expérience ont en outre montré que les bases de défense de 3 000 personnes ou plus permettaient d'obtenir des mutualisations plus importantes et d'améliorer l'efficacité du soutien. Chaque fois que cela a été possible et opportun, les bases de défense ont donc été densifiées pour atteindre ou dépasser cette taille critique.

Le déploiement de la totalité des soixante bases de défense <sup>(1)</sup> de plein exercice a été réalisé dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011, avec une avance considérable par rapport au projet initial, qui s'échelonnait jusqu'en 2014 ; il est apparu en effet qu'une cohabitation prolongée des deux modes d'organisation, peu compatibles entre eux, aurait été difficile.

Les bases de défense sont de taille très variable, avec une classification en différentes catégories : les bases de type 1, soutenant une seule formation majeure, au nombre de 8, celles de type 2, les plus nombreuses (40), soutenant plusieurs formations et organismes importants, celles de type 3, au nombre de 3, soutenant un effectif de plus de 10 000 personnes ou correspondant à des situations particulières, et enfin celles de type 4, soutenant des forces de souveraineté ou de présence (9). A titre d'exemple, la base de défense de Toulon est responsable de plus de 23 000 personnels (essentiellement de la marine et de l'armée de terre), tandis que celle de Charleville-Mézières couvre un peu plus de 1 000 personnes. Ces chiffres illustrent bien l'hétérogénéité des situations.

Au total, 3 200 formations, réunissant plus de 284 000 personnes, sont soutenues par un peu plus de 29 000 postes en groupements de soutien de base de défense : le ratio entre les personnels soutenant et ceux soutenus s'établit donc à 9,7 % dans l'ensemble, une base de défense étant chargée de 5 200 personnes en moyenne. Néanmoins, ce ratio varie selon les bases : il peut s'établir à 7,5 % pour les bases les plus denses, et atteindre 10 à 11 % pour les moins concentrées.

---

(1) Cinquante et une bases sont localisées en métropole, cinq outre-mer et quatre à l'étranger.

La réforme s'est accompagnée d'une nette diminution des personnels de soutien. Selon les estimations mentionnées dans le rapport des sénateurs MM. Gilbert Roger et André Dulait sur les bases de défense <sup>(1)</sup>, les rationalisations liées aux bases de défense permettraient à terme d'économiser environ 10 000 emplois, essentiellement dans la gestion des ressources humaines, les infrastructures, les finances, l'alimentation et la formation. En termes de dépenses de fonctionnement, la réforme devrait contribuer, d'ici 2014, aux économies prévues en matière d'achats à hauteur de 26 millions d'euros, grâce à la rationalisation et au regroupement ; parallèlement, par la déflation prévue de 10 000 postes, les économies en frais de fonctionnement devraient atteindre 14 millions d'euros. Les économies issues des bases de défense sont évaluées à 40 millions d'euros par an.

Les dotations allouées au cours des dernières années aux bases de défense apparaissent en tout cas nettement inférieures aux besoins, ne serait-ce qu'au regard des dépenses incompressibles auxquelles les bases doivent faire face, par exemple pour le chauffage des locaux. Cette situation d'impasse budgétaire est corrigée dans le projet de budget pour 2013, avec une hausse de plus de 11 % de la dotation, qui passe de 630 à 700 millions d'euros.

La réorganisation du soutien dans le cadre des bases de défense a constitué un réel bouleversement pour les armées, et plus particulièrement pour l'armée de terre, qui compte davantage d'implantations que la marine et l'armée de l'air. La logique d'un chef de corps disposant de tous les leviers de décision au sein d'un régiment ou d'une base a laissé la place à une logique de partage des tâches. Certains affirment que cette réforme se traduit par un plus grand éloignement entre personnels de soutien et personnels soutenus. **Le Rapporteur spécial souligne que cette réforme ne doit pas conduire à instaurer une dichotomie entre les différentes catégories de personnels. Il importe de veiller à ce que la mise en place des bases de défense n'affecte pas la cohésion de nos forces armées.**

En tout état de cause, le déploiement des bases a été concomitant avec une importante activité opérationnelle sur des théâtres extérieurs, et aucune difficulté n'a été signalée en termes de soutien. Il convient de saluer cette performance, qui résulte des importants efforts consentis par les personnels.

Les bases de défense n'en sont qu'à leurs débuts, et un certain nombre de difficultés et de questions sont aujourd'hui soulevées. A été notamment évoquée la complexité des zonages d'intervention pour les différents services de soutien, sans aucune coordination entre elles, que ce soit pour les plates-formes achats-finances, le soutien juridique, le soutien informatique, la gestion du personnel civil... ce qui peut entraîner des difficultés pour les bases de défense. Le positionnement du commandant de base de défense apparaît lui aussi complexe, notamment dans ses relations avec les différentes structures de soutien spécialisé. Les états-majors de

---

(1) *Rapport d'information sur la mise en place de la réforme des bases de défense, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, par MM. Gilbert Roger et André Dulait, sénateurs, déposé sous le n°660 le 11 juillet 2012.*

soutien de défense, structures intermédiaires entre les bases de défense et l'administration centrale, ont sans doute joué un rôle très utile aux débuts de la réforme, mais leur maintien suscite des interrogations ; la Cour des comptes a notamment préconisé leur suppression. Autant de problématiques qui mériteront d'être suivies dans les années qui viennent.

*b) Les enjeux des systèmes d'information, les difficultés rencontrées avec le calculateur Louvois*

Les systèmes d'information et de communication (SIC) constituent un levier important de modernisation et de rationalisation du soutien. Or les SIC du ministère de la Défense, qui apparaissent singulièrement éclatés et cloisonnés, sont aujourd'hui en pleine réforme ; cette dernière n'a pas précédé la mise en place des bases de défense, mais est réalisée en même temps, ce qui complique leur tâche et réduit pour l'heure les gains qui peuvent être attendus de la réorganisation.

L'organisation du ministère en matière de SIC s'articule autour de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), qui, placée auprès du ministre, compte 73 personnes, et de la direction interarmées des réseaux et des systèmes d'information (DIRISI), sous l'autorité du chef d'état-major des armées, avec environ 7 300 agents. La première, créée en 2006, est chargée d'une fonction stratégique globale pour l'ensemble du ministère, et son positionnement a été renforcé en 2010. La deuxième, instituée en 2004, est l'opérateur des SIC, civils et militaires, pour tout le ministère, des serveurs de données jusqu'au poste de l'utilisateur final, en passant par les réseaux. Les enjeux ne sont pas minces, puisque, comme le relève la Cour des comptes dans un rapport remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale en octobre 2011, les systèmes d'information dans leur ensemble, incluant les systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG) du ministère, les systèmes d'information scientifique et technique nécessaires aux travaux de simulation de la direction générale des armées et les systèmes d'information opérationnels et de commandement des armées, représentent un agrégat de l'ordre de 2,8 milliards d'euros.

D'importants chantiers de rationalisation sont aujourd'hui engagés, afin de remédier au foisonnement des applications et au cloisonnement des réseaux. Après une première réduction engagée en 2010, 720 systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG) pouvaient être recensés en 2011. 292 d'entre eux relevaient des ressources humaines, 58 des finances, 58 du soutien de l'homme, 58 de la documentation... Leur réduction est engagée et, à l'horizon 2014, 57 % des applications d'administration et de gestion du ministère devraient être supprimés. L'objectif affiché est de parvenir à une rationalisation complète avant le regroupement des administrations centrales à Balard, afin de pouvoir instrumenter, au plus tard début 2015, chaque fonction par une ou deux applications. Par ailleurs, le nombre de serveurs devrait être aussi réduit, en lien avec la diminution des applications locales, dans des proportions considérables, en étant divisé par quatre (passage de 12 000 à 2 920 serveurs en quatre ans).



L'ampleur de ce mouvement tend à faire apparaître, par contraste, l'importance des redondances auxquelles avaient conduit, d'une part, l'absence de politique interarmées pour les SIC, d'autre part les cloisonnements de la gouvernance de ces derniers.

La rationalisation des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) est particulièrement attendue. Dans un premier temps, ce sont cinq SIRH qui sont mis en œuvre au ministère, dont un pour le personnel de la DGA et du CGA (ALLIANCE), un pour chacune des trois armées (CONCERTO, RHAPSODIE et ORCHESTRA), et un pour le service de santé des armées (ARHMONIE), avec la perspective d'un SIRH unique à l'horizon 2015.

Néanmoins, la modernisation engagée ne se déroule pas sans heurts, comme en témoigne l'exemple du projet Louvois (Logiciel unique à vocation interarmées de la solde). Ce projet consiste à relier un calculateur de rémunération aux SIRH des armées, dans la mesure où l'ensemble des données nécessaires au calcul de la solde est présent dans ces systèmes ; il s'accompagne de la centralisation de la gestion du paiement des soldes sur le site de Nancy. Cette réforme, qui prévoyait un basculement progressif des différentes armées, s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes pour la marine, mais il a conduit pour l'armée de terre à de très nombreux dysfonctionnements, qui perdurent encore aujourd'hui. Des irrégularités nombreuses ont ainsi été constatées dans le versement des soldes, ce qui a suscité un fort mécontentement parmi les personnels, au demeurant bien compréhensible.

Comme l'a souligné le ministre de la Défense lors de son audition devant la commission de la Défense en octobre dernier, aux « bugs » répétés du logiciel lui-même, se sont ajoutées la fermeture prématurée des centres territoriaux d'administration et de comptabilité (CTAC) et la réforme des bases de défense, si bien que 120 000 dossiers n'ont pu être traités par le centre de Nancy. Un plan d'action vient d'être lancé, à la fois par l'ouverture d'un numéro vert, par la création d'un groupe d'utilisateurs et par la mise en place de dispositifs de contrôle. De plus, le ministre de la Défense a annoncé le 29 octobre dernier la mise en place d'un fonds spécial d'avance de 30 millions d'euros, afin que, d'ici Noël, tous les personnels affectés voient leur situation régularisée.

**Le Rapporteur spécial estime que de tels dysfonctionnements ne sont acceptables – alors qu'ils affectent notamment des personnels revenant d'opérations extérieures – et salue les mesures vigoureuses qui viennent d'être annoncées pour mettre un terme à ces difficultés.**

#### D.– LE RETOUR DANS LE COMMANDEMENT INTEGRÉ DE L'OTAN

En juillet dernier, le Président de la République a chargé M. Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères, d'évaluer le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'Alliance atlantique et le

développement de la réflexion transatlantique dans la décennie à venir. Ses conclusions devaient être présentées devant la commission du Livre blanc au début du mois de novembre.

D'ores et déjà, le coût de la réintégration de la France a fait l'objet d'une évaluation détaillée par la Cour des comptes, dans le cadre d'un rapport demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale en décembre dernier. Les travaux de la Cour sont annexés au présent rapport.

De cette étude, il ressort que le surcoût total pour la France s'est élevé en 2011 à 61 millions d'euros, soit moins que ce qui était initialement envisagé par le ministère de la Défense, avec une estimation de 79 millions d'euros. La somme de 61 millions d'euros correspond pour l'essentiel à des dépenses de rémunération (43 millions d'euros), puisque la France a envoyé un peu moins de 700 militaires français supplémentaires, en plus des 242 personnels déjà en place en 2008, ainsi qu'à la pleine participation au budget de fonctionnement de la structure militaire intégrée (pour 15 millions d'euros). S'y ajoutera ensuite la contribution de la France à tous les nouveaux paquets de capacités de l'OTAN, au titre des dépenses d'investissement.

Au total, la contribution de la France s'est établie à 325,9 millions d'euros en 2011, soit un montant supérieur de 23 % à celui qu'il aurait été sans cette réintégration.

La réintégration par la France des structures de commandement est intervenue parallèlement à une forte hausse du budget de l'OTAN, puisque ce dernier est passé de 1 875,5 à 2 420 millions d'euros entre 2007 et 2011. De ce fait, si la participation de la France en 2008 s'élevait à 202,65 millions d'euros, elle aurait atteint, sans réintégration, 265 millions d'euros en 2011. Ensuite, les surcoûts effectifs sont inférieurs à ceux envisagés initialement car une importante rationalisation des structures de l'OTAN a été mise en œuvre au cours des dernières années – la France y a d'ailleurs largement contribué – ce qui s'est traduit par la forte diminution des personnels devant être mis à disposition par la France : la cible initiale dans l'ancienne structure de commandement était de 1 332 personnels français détachés, contre 925 aujourd'hui sur place.

L'évolution « naturelle » des besoins de l'OTAN, avec notamment le retrait d'Afghanistan, devrait conduire à une baisse des contributions des pays membres. Pour autant, pour la France, ces économies risquent d'être compensées, au moins pour partie, par sa participation au *Nato Security and Investment Program* (NSIP), soit le programme d'investissement pour la sécurité<sup>(1)</sup>, qui sera effective en 2020. C'est seulement à cette échéance que le surcoût final total pourra être estimé ; il est aujourd'hui évalué à 75 millions d'euros par le ministère de la Défense.

---

(1) Le NSIP finance les investissements réalisés en commun par les 28 pays membres et une partie des équipements nécessaires aux opérations. Il couvre notamment des besoins de structure opérationnelle tels que les systèmes de commandement et de contrôle et les systèmes de communication.

## E.— LA RÉFORME DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES

### 1.— Une réorganisation de grande ampleur

La France dispose de forces prépositionnées dans quatre pays d’Afrique et du Moyen-Orient, soit à Djibouti, au Gabon et au Sénégal, dans lesquels elle est implantée depuis de longues années, ainsi que, depuis 2009, aux Émirats Arabes Unis. De plus, des forces françaises sont déployées au Tchad dans le cadre de l’opération extérieure Epervier, opération de très longue durée, ainsi qu’en Côte d’Ivoire, en application désormais du nouvel accord de partenariat de défense signé en janvier dernier.

Les forces prépositionnées françaises font l’objet d’une profonde réforme, fondée sur les préconisations du Livre blanc de 2008. Ce dernier prévoyait la conversion progressive des implantations anciennes de la France en Afrique, par une « *réorganisation de ses moyens autour, à terme, de deux pôles à dominante logistique, de coopération et d’instruction, un pour chaque façade, atlantique et orientale, du continent, tout en préservant une capacité de prévention dans la zone sahélienne* ». Le Livre blanc prévoyait également l’intensification de la présence française avec les pays du Golfe, avec le « *déploiement des capacités les plus modernes dans la région* ». Ces orientations ont été mises en œuvre à l’issue d’un Conseil de défense à la fin de 2010. Elles se traduisent par le glissement du centre de gravité des forces prépositionnées vers l’est, avec la création de la base d’Abu Dhabi, renforcée en 2011, ainsi que par la réorganisation des bases existantes. Celle-ci se traduit par la diminution d’ensemble des effectifs déployés, de l’ordre de 28 % entre 2010 et 2014, pour atteindre un total de 3 800 hommes, ainsi que par la rationalisation des bases et emprises. D’ores et déjà, les restructurations en cours ont conduit à une baisse de plus de 1 000 postes par rapport aux effectifs de 2010.

**IDENTITÉ DES UNITÉS CONSTITUANT LES FORCES PRÉPOSITIONNÉES EN 2012**

	<b>Armée de terre</b>	<b>Armée de l'air</b>	<b>Marine</b>
<b>Djibouti</b>	5 <sup>ème</sup> Régiment interarmes d'outre-mer	Base aérienne 188 EC 3/11 Escadron de transport outre-mer 88	1 base navale
<b>Émirats Arabes Unis</b>	Groupement tactique interarmes 13 <sup>ème</sup> Demi-brigade de la Légion étrangère	Base aérienne 104	1 base navale
<b>Gabon</b>	6 <sup>ème</sup> BIMA (Bataillon d'infanterie de marine), Direction des commissariats d'outre-mer	Détachement air	-
<b>Sénégal</b>	Une unité de coopération régionale (UCR)	Détachement aéronautique	1 station navale, 1 Atlantique 2

Source : ministère de la Défense

Les forces présentes au Gabon sont renforcées, tandis que le dispositif du Sénégal est considérablement réduit, pour se transformer en pôle opérationnel de coopération ; Djibouti voit ses effectifs diminuer également, avec le départ d'un régiment, mais demeure la plus importante implantation, tandis que la base d'Abu Dhabi achève son déploiement. Toutefois, la France conserve trois implantations en Afrique, et non deux, ainsi que le suggérait le Livre blanc de 2008. Le prochain Livre blanc pourrait d'ailleurs apporter de nouvelles modifications au dispositif actuel.

**EFFECTIFS DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES FIN 2012**

	<b>Terre</b>	<b>Air</b>	<b>Marine</b>	<b>Autres</b>	<b>Total fin 2012</b>	<b>Rappel au 30 juin 2010</b>
Djibouti	715	407	177	757	<b>2 056</b>	<b>2 542</b>
Sénégal	114	25	48	178	<b>365</b>	<b>988</b>
Gabon	575	50	0	302	<b>927</b>	<b>725</b>
Émirats Arabes Unis	332	143	41	199	<b>715</b>	<b>417</b>
<b>Total</b>	<b>1 736</b>	<b>625</b>	<b>266</b>	<b>1 436</b>	<b>4 063</b>	<b>4 672</b>

Source : ministère de la Défense

**2.— L'évolution des bases du Gabon, du Sénégal et de Djibouti**

La base de **Djibouti** est confirmée en tant que base opérationnelle sur la façade Est de l'Afrique, et elle constitue le contingent français le plus important numériquement en Afrique, avec plus de 2 000 hommes, en dépit de la diminution marquée de ses effectifs. La 13<sup>ème</sup> DBLE (demi-brigade de la Légion étrangère) a été transférée en 2011 à Abu Dhabi tandis que l'emprise d'Oueah a été cédée aux forces armées djiboutiennes. Les capacités d'action terrestre sont désormais

regroupées au sein du 5<sup>ème</sup> régiment interarmes d'outre-mer (RIAOM), dont l'organisation interne est modifiée en conséquence, avec un détachement de l'aviation légère de l'armée de terre (quatre hélicoptères Puma et deux Gazelle). L'armée de l'air dispose de sept Mirage 2000, d'un avion C 160 et deux hélicoptères Puma, tandis que la marine dispose de deux chalands de transport de matériel. À titre d'exemple, la base de Djibouti assure le soutien de l'opération européenne Atalante de lutte contre la piraterie, et elle contribue, aux côtés de partenaires européens, à la formation de l'armée somalienne.

Un nouveau traité de coopération en matière de défense a été signé le 21 décembre 2011 entre la France et Djibouti, mais il n'est pas encore ratifié. Cet accord de partenariat confirme la répartition des emprises à partir de laquelle le dispositif des forces françaises de Djibouti a été restructuré à l'été 2011. Le nouvel accord maintient la contribution annuelle forfaitaire au niveau de 30 millions d'euros, prévu par la convention bilatérale du 3 août 2003 entre les deux pays. Les modalités de la rétrocession de l'hôpital Bouffard aux autorités djiboutiennes, actée en 2011, restaient encore à préciser : dans le cadre du nouvel accord de partenariat, le Gouvernement français a mandaté l'Agence française de développement pour alimenter la réflexion sur le statut et les missions qui pourraient être assignées à l'hôpital Bouffard après sa rétrocession, prévue à l'été 2015, ainsi que sur les ressources à mobiliser, le cas échéant, avec des partenaires externes. Quelle que soit l'hypothèse retenue, la rétrocession est prévue « en l'état », et seuls les matériels de campagne actuellement déployés en renfort (principalement le scanner), seront transférés vers le futur centre chirurgical, qui sera implanté sur la base aérienne 188.

La base du **Sénégal** a connu une profonde transformation en 2011, avec la dissolution du 23<sup>ème</sup> bataillon d'infanterie de marine (BIMa), de la base aérienne 160 et de l'unité marine au profit de la constitution, en accord avec les autorités sénégalaises, du pôle opérationnel de coopération des éléments français au Sénégal (POC EFS), à la date du 1<sup>er</sup> août 2011. Cette réorganisation se caractérise par une diminution des effectifs de 1 200 à l'origine à environ 300 militaires à terme. Le but est de développer une structure réduite, dont l'organisation interarmées sera innovante, et qui aura pour mission principale la coopération militaire régionale. Cette réforme d'ampleur, s'accompagnant de la rétrocession d'emprises, a conduit à maintenir un organe liquidateur chargé de mener à bien les nombreuses procédures administratives, juridiques et financières afférentes, tout en continuant de protéger les emprises. La dissolution de cette entité à l'été 2012 a réduit les effectifs sur place de 432 à 365.

En 2012, des engagements doivent être réalisés pour permettre le regroupement des soutiens communs sur une emprise unique (quartier « colonel Frédéric Geille »). L'opération programmée pour la réfection du « grand wharf », qui serait dans tous les cas resté inaccessible à un bâtiment de projection et de commandement (BPC), a été abandonnée.

Par ailleurs, la construction de l'aéroport international Blaise Diagne conduit à s'interroger sur la pérennité du site de Senghor sur lequel sont implantés l'escale aéronautique, le détachement de patrouille maritime, le dépôt des essences et le dépôt de munitions. L'étude et le chiffrage d'un éventuel transfert pourraient influencer sur l'évolution de notre dispositif aéroportuaire en Afrique.

La base située au **Gabon**, à Libreville, constitue depuis 2011 l'unique base opérationnelle avancée sur la façade ouest d'Afrique : comportant désormais plus de 900 hommes, elle constitue aussi bien un outil de prévention et d'action qu'un point d'appui pour les opérations. Dans son format aménagé depuis l'été 2011, elle comprend une composante terrestre à capacité amphibie, en remplacement de celle qui a été retirée du Sénégal lors de la dissolution du 23<sup>ème</sup> BIMa. Les forces françaises du Gabon ont désormais la capacité de conduire des opérations amphibies, en coordination avec la mission Corymbe (déploiement d'un bâtiment amphibie au large des côtes ouest africaines, dans le Golfe de Guinée) et soutiennent le Groupement tactique embarqué. À compter de l'été 2012, la gestion de cette capacité amphibie deviendra plus souple, puisque le noyau de forces constituant ce groupement tactique pourra, en fonction de la situation opérationnelle, être stationné indifféremment à Port Bouët, en Côte d'Ivoire, ou à Libreville, ce qui résulte de l'évolution du cadre de la présence française en Côte d'Ivoire.

### 3.– Les forces présentes en Côte d'Ivoire et au Tchad

En **Côte d'Ivoire**, la présence française s'inscrit désormais dans le cadre de l'accord de partenariat de défense signé en janvier 2012 – qui n'est pas encore ratifié. En effet, en 2008, profitant de la présence des effectifs de l'opération *Licorne*, les 484 soldats du 43<sup>ème</sup> BIMa qui étaient présents de manière permanente en Côte d'Ivoire avaient été rapatriés, et ce pays n'accueillait plus de forces prépositionnées. Néanmoins, le principe de forces permanentes stationnées en Côte d'Ivoire est une donnée politique sous-tendue par le nouvel accord de 2012, qui précise les domaines de coopération entre les forces françaises et ivoiriennes, qui peuvent être déclinés par voie d'accords ou d'arrangements techniques spécifiques.

La force *Licorne* en Côte d'Ivoire compte actuellement 466 personnels, incluant un Groupement tactique interarmes (GTIA). Elle concourt à la sécurité des ressortissants français et à la protection des intérêts nationaux, à la reconstruction des forces ivoiriennes et au soutien des opérations dans la sous-région. La prise en compte du dispositif en Côte d'Ivoire dans un cadre « permanent » modifie donc d'ores et déjà le schéma directeur des forces de présence de 2011, avec la capacité « tournante » amphibie de la façade Ouest africaine, évoquée plus haut. De plus, la constitution du groupement de forces spéciales (GFS) sur la façade Ouest africaine, prévue initialement au Gabon, devrait se faire à Port-Bouët.

L'accord prévoit la mise à disposition, exclusive et gracieuse, du camp de Port-Bouët, avec l'ensemble de ses locaux et logements, et de l'installation abritant le détachement d'intervention lagunaire (DIL). L'accord permet également d'user librement des champs de tir de Lomo-Nord et de Grand Bassam. À plus long terme, la configuration d'un détachement d'éléments français en Côte d'Ivoire relevant la force *Licorne* pourrait évoluer, si le futur Livre blanc préconise de revoir le dispositif d'ensemble des forces prépositionnées.

S'agissant du **Tchad**, la place des militaires français présents depuis le début des années 1980 est particulière. Bien qu'ayant le statut d'opération extérieure, la présence militaire de notre pays s'apparente à celle de forces prépositionnées. Le dispositif *Epervier*, qui représente un peu moins de 1 000 hommes, remplit ainsi une mission de présence, destinée prioritairement à assurer la protection des ressortissants et des intérêts français au Tchad. De manière indirecte, les forces françaises concourent à la stabilité d'un pays charnière entre la Libye, l'Algérie, la Mauritanie, le Mali, le Niger, les deux Soudan et l'Afrique centrale. Le dispositif déployé en permanence est également en mesure de contribuer à des missions de renseignement, d'intervention ou d'appui à une action militaire directe dans la bande sahélo-saharienne, principalement au moyen de sa composante aérienne.

À court terme, le dispositif opérationnel actuel, à vocation régionale, répond aux préoccupations sécuritaires françaises dans la zone sahélienne et en République Centrafricaine notamment. Unique plateforme militaire pouvant accueillir des aéronefs de combat en Afrique centrale et de l'Ouest, la force *Epervier* a ainsi été engagée à plusieurs reprises dans des missions de renseignement et d'appui dans la région. Le dispositif militaire français, qui est considéré par les autorités tchadiennes comme un élément de stabilité au regard de la situation sécuritaire régionale, pourrait faire l'objet de discussions dans les mois qui viennent, dans le cadre d'une éventuelle révision de l'accord de coopération liant la France et le Tchad. Ces discussions devront également s'inscrire dans le contexte de la révision du Livre blanc.

#### 4.– La consolidation de la base d'Abu Dhabi

L'implantation française aux Émirats Arabes Unis constitue la première base militaire créée à l'étranger depuis de nombreuses années. Elle a été ouverte à la demande des autorités locales, sur le fondement d'un accord entre la France et les Émirats Arabes Unis intervenu en janvier 2008. Devenue opérationnelle en mai 2009, elle s'articule autour de trois implantations :

– dans le port de commerce Mina Zayed, le « camp de la paix » abrite une base navale et de soutien, susceptible d'accueillir des bâtiments de gros tonnage, ainsi que l'état-major des forces françaises et le groupement de soutien interarmées ;

– la base aérienne 104 de l’armée de l’air, installée sur la base aérienne émirienne d’Al-Dhafra, abritant un escadron de chasse ;

– à l’extérieur de la ville, dans le camp militaire de *Zayed military city*, l’armée de terre dispose d’un centre d’entraînement. La 13<sup>ème</sup> DBLE (demi-brigade de la Légion étrangère), transférée de Djibouti, y est désormais implantée ; elle comprend une composante infanterie et une composante artillerie sol-sol.

L’effectif des forces présentes sur la place a connu une augmentation rapide en 2010 et 2011, et s’est stabilisé en 2012, avec 712 personnels. Ce dispositif évoluera jusqu’en 2014, pour atteindre un effectif moindre, à hauteur de 615 personnels. Cette diminution reposera notamment sur la 13<sup>ème</sup> DBLE, qui concentre l’essentiel du sureffectif consenti pendant la phase de mise en place de la base, et sur l’optimisation du soutien.

La base d’Abu Dhabi est dotée des matériels les plus modernes, avec, pour l’armée de terre, huit véhicules blindés de combat d’infanterie, trois véhicules dits VPC (véhicules postes de commandement), ainsi que cinq canons 155 CAESAR. La base aérienne accueille quant à elle des avions Rafale, avec, en 2012, le déploiement de l’escadron de chasse au format prévu, soit six appareils. L’exercice dit *Gulf 2012*, qui s’est tenu en avril et mai derniers, avec l’engagement de 1 800 militaires, a permis d’apprécier les capacités opérationnelles du dispositif et des équipements.

Au cœur d’une zone géographique instable, l’implantation d’Abou Dhabi a démontré son utilité : zone de transit pour les avions à destination de l’Afghanistan, elle constitue une escale aérienne bienvenue aussi bien pour les chasseurs que pour les gros porteurs. Les bâtiments de la marine nationale en patrouille dans l’océan Indien ou dans le golfe Persique, qui réalisaient déjà dans le passé des escales aux Émirats, bénéficient désormais d’un véritable soutien logistique. Enfin, les possibilités d’entraînement aux Émirats sont très importantes, surtout dans un cadre de coopération. L’environnement désertique offre des conditions d’emploi beaucoup moins restrictives et donc plus réalistes qu’en métropole.

#### 5.– Les surcoûts liés aux forces prépositionnées

Les surcoûts occasionnés par des forces prépositionnées s’établissent à environ 400 millions d’euros par an depuis 2011. Ils sont principalement de trois ordres :

– en premier lieu, les rémunérations des personnels, avec des majorations qui varient selon les pays de stationnement, représentent environ les deux tiers des dépenses. Le coût global en rémunérations et charges sociales s’établit pour 2012 à 271,5 millions d’euros, et devrait diminuer en 2013 pour atteindre 265 millions d’euros.



– les coûts de transport, qui varient selon le mode retenu et la destination, devraient atteindre 5,63 millions d’euros pour 2012, contre 6,54 millions en 2011. Les prévisions pour 2013 s’établissent à 6,1 millions d’euros. Les dépenses de transports correspondent au coût du fret acheminé par voie aérienne et maritime - pour cette dernière, doivent être pris en compte les affrètements de navires rouliers et le recours à la voie maritime commerciale.

– la contribution annuelle de 30 millions d’euros au titre de l’accord de partenariat de défense conclu entre la France et la République de Djibouti ;

– les coûts de fonctionnement des bases et ceux ayant trait aux équipements déployés.

Le tableau suivant retrace l’évolution des différentes composantes du coût depuis 2011 :

**ÉVOLUTION DES COÛTS ASSOCIÉS AUX FORCES PRÉPOSITIONNÉES**

(en millions d’euros)

	2011				2012				2013			
	Djibouti	Gabon	Émirats Arabes Unis	Sénégal	Djibouti	Gabon	Émirats Arabes Unis	Sénégal	Djibouti	Gabon	Émirats Arabes Unis	Sénégal
<b>Synthèse pour les crédits de titre 2</b>												
Total par site	140,62	56,14	37,95	38,25	142,85	59,62	38,01	31,01	142,45	57,32	38,33	26,87
<i>Dont surcoût</i>	<i>108,16</i>	<i>44,28</i>	<i>31,12</i>	<i>28,27</i>	<i>111,76</i>	<i>47,65</i>	<i>31,67</i>	<i>23,64</i>	<i>111,58</i>	<i>45,84</i>	<i>31,96</i>	<i>20,48</i>
<b>Tous sites</b>	<b>272,96</b>				<b>271,49</b>				<b>264,97</b>			
<b>Synthèse hors crédits de titre 2</b>												
Titre 3	42,87	11,12	27,85	12,76	35,92	10,21	31,19	7,74	35,89	9,89	34,37	8,65
Titre 5	9,25	4,18	1,94	3,10	8,22	5,43	4,29	3,81	9,11	7,40	2,84	4,76
Titre 6	18,91	0,00	0,00	0,00	21,71	0,00	0,00	0,00	24,20	0,00	0,00	0,00
Total par site	71,03	15,30	29,79	15,86	65,85	15,64	35,48	11,55	69,20	17,29	37,21	13,41
<b>Tous sites</b>	<b>131,98</b>				<b>128,52</b>				<b>137,11</b>			
<b>Synthèse globale</b>												
<i>Surcoût titre 2 et hors titre 2</i>	<i>179,19</i>	<i>59,58</i>	<i>60,91</i>	<i>44,13</i>	<i>177,61</i>	<i>63,29</i>	<i>67,15</i>	<i>35,19</i>	<i>180,78</i>	<i>63,13</i>	<i>69,17</i>	<i>33,89</i>
Total T2 + HT2	211,65	71,44	67,74	54,11	208,70	75,26	73,49	42,56	211,65	74,61	75,54	40,28
<b>Tous sites</b>	<b>404,94</b>				<b>400,01</b>				<b>402,08</b>			

Source : ministère de la Défense

Les États de stationnement n’accordent pas de compensations financières. Tout au plus la France bénéficie-t-elle encore de certaines dérogations douanières, variables selon les pays. Mais celles-ci tendent à s’amenuiser, compte tenu des besoins en recettes fiscales des pays concernés et d’une revendication de compensation du déficit économique engendré par la réduction des effectifs. En

revanche, les États de stationnement accordent des facilités à la France, essentiellement dans les domaines des infrastructures et du soutien logistique. Il convient de noter que l'aménagement des infrastructures opérationnelles et de soutien de la base d'Abu Dhabi a été entièrement pris en charge par les Émirats Arabes Unis, pour un coût supérieur à 100 millions d'euros. De même, les dépenses d'eau, d'électricité et de climatisation sont financées par ce pays. Par ailleurs, les Émirats Arabes Unis ont apporté une importante contribution aux mouvements de projection vers le territoire afghan, avec la fourniture de moyens de transport stratégique (avions de type Iliouchine) au profit de l'opération PAMIR en Afghanistan, à raison de 12 avions par trimestre – seul l'aller étant pris en charge par les Émirats.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du lundi 15 octobre 2012 à 18 heures 30, la commission des Finances examine les crédits de la mission **Défense** en commençant par l'exposé des deux Rapporteurs spéciaux de la mission, MM. François Cornut-Gentille et Jean Launay.*

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial de la mission Défense pour les crédits relatifs à la préparation de l'avenir.** Sur les programmes 144 Environnement et prospective de la politique de défense et 146 Équipement des forces, le budget est globalement stable, puisque les moyens alloués en 2012 sont reconduits avec une hausse de 0,4 %. Cela dit, cette stabilité n'est rendue possible que grâce à l'abondement du budget en ressources exceptionnelles. Les sommes longtemps attendues sont finalement plus importantes que prévues, puisqu'elles atteignent 1,07 milliard pour les cessions de bandes de fréquence. En revanche, le versement des ressources immobilières, prévues à hauteur de 200 millions en 2013, paraît de plus en plus incertain en termes de montant comme de délai. Par ailleurs, cette stabilité cache un retard de 1,9 milliard par rapport à la loi de programmation militaire (LPM).

Le programme 144 Environnement et prospective de la politique de défense est privilégié, puisque certains crédits connaissent une augmentation importante, celle de la fonction « Connaissance et anticipation » étant prévue par le Livre blanc de 2008. Le programme progresse de 4,4 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,7 % en crédits de paiement (CP), ce qui représente une hausse spectaculaire dans le contexte général.

Les études amont, qui permettent de lancer des programmes pour dix, quinze, voire vingt ans, et qui maintiennent les compétences dans nos bureaux d'études, constituent un choix d'avenir. Conformément aux souhaits des députés de tous les groupes, elles progressent de 11,7 %, pour atteindre 707 millions.

La seconde hausse du programme concerne la DGSE, qui voit ses moyens augmenter de 8,9 % en AE et 3,9 % en CP. Les équipes de la Direction générale sont renforcées grâce à la création de 95 emplois, dont 18 sur la cyberdéfense.

Les crédits relatifs à la diplomatie de défense augmentent de 14 %, tant en AE qu'en CP, en raison de l'augmentation des dépenses de titre 2. Cette progression est sans doute plus discutable que celle des crédits de la DGSE. De même, on peut s'interroger sur la stabilité dont bénéficient les subventions versées aux opérateurs, comme les écoles sous tutelle de la Direction générale de l'armement (DGA). Un tel traitement paraît dérogatoire, à l'heure où l'on demande des efforts à tous les opérateurs de l'État.

S'agissant du programme 146 Équipement des forces, les crédits de paiement sont stables, en augmentation de 0,04 %, soit un total de 10,97 milliards d'euros. Cela garantit aux armées qu'elles bénéficieront des livraisons prévues : 11 Rafale, des hélicoptères NH90, des Tigres. Les premiers A400M, attendus depuis longtemps, doivent arriver au printemps. En revanche, les autorisations d'engagement baissent de 14,4 %, pour tomber à 10,08 milliards. On enregistre de ce fait un report de commande de 4,5 milliards pour le quatrième sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda, la rénovation à mi-vie des avions de combat Mirage 2 000 et le programme Scorpion de l'armée de terre. De tels retards sont loin d'être anodins. En effet, Scorpion est le grand programme de modernisation de l'armée de terre. Quant au report – continué depuis quelques années – de la modernisation des Mirage 2000, il met en cause le dimensionnement de notre armée de l'air. Cela dit, ces choix, qui interviennent avant la parution du Livre blanc, ne sont pas définitifs.

Deux commandes sont bien présentes. Les MRTT (*multi role transport tanker*) garantiront notre autonomie et notre indépendance nationale. La France était en retard pour les ravitailleurs en vol, puisque, lors de l'opération libyenne, 80 % des missions exigeant ce type de ravitaillement ont été effectuées par l'armée américaine. Une autre commande devrait intervenir en cours d'année, après bien des discussions et des reports, pour le drone MALE (moyenne altitude longue endurance).

Le ministre a parlé d'un budget de transition. Si l'on cumule les retards de l'année précédente et ceux de cette année, il manque au total 5 milliards sur les prévisions de la LPM et, à l'horizon de 2020, il en manquera 50 si le budget de la défense respecte la norme du « 0 valeur ». Nous sommes donc face à des choix stratégiques. Au cours des cinq dernières années, l'équipement a été privilégié, parallèlement à la baisse des effectifs, laquelle a permis d'éviter une explosion des coûts mais n'a pas engendré les économies attendues.

Faut-il rappeler l'importance des enjeux ? Quand il manque 50 milliards, il n'est plus temps de chercher à faire de petites économies. Il faut engager une réflexion de fond à l'heure où, pendant que les crédits de la défense baissent dans presque tous les pays européens, une autre partie du monde se réarme lourdement. Pour préserver ces budgets, on peut certainement progresser en matière d'interarmistation et de repyramidage, puisque notre armée comporte un grand nombre de généraux et de colonels. Il faut aussi opérer des mutualisations et repenser la stratégie en matière de personnel, où les économies ont été moins importantes que prévues.

D'autres problèmes sont régulièrement pointés par la Cour des comptes. Il faut sans doute se pencher sur la course à la sophistication des armements, dans laquelle se sont lancés les états-majors et la DGA. Peut-être ne nous sommes-nous pas dotés des bonnes instances pour effectuer les choix. Par ailleurs, les industries de défense sont souvent monopolistiques, alors que, dès qu'un secteur est soumis à la concurrence, comme le soutien ou l'entretien, des baisses de 30 % à 40 %

peuvent être constatées. Il faut donc se mettre en situation de négociateur, puisqu'il existe des marges faciles à identifier. Enfin, il est prévu que les crédits affectés au nucléaire – 2,5 milliards dans ce budget – s'élèvent à 3,2 milliards dans quelques années. Loin de moi l'idée de remettre en cause le choix du nucléaire ou celui de deux Présidents de la République de maintenir les deux composantes aérienne et sous-marine, mais les sommes sont telles que l'on doit s'interroger sur la possibilité de dégager des marges.

Une dernière manière de faire des économies est de travailler avec nos partenaires européens, en particulier avec nos amis anglais et allemands. Si nous nous habituons à mener des missions communes, nous harmoniserons nos procédures et des programmes mutualisant les coûts pourront voir le jour. Les axes de coopération franco-britanniques ou franco-allemands me semblent indispensables pour consolider l'Europe de la défense.

Durant ces années-charnières, il faudra faire des choix très lourds avec le plus de cohésion et d'intelligence possible. Les Français, qui aiment les idées reçues, se plaisent à répéter qu'ils consentent le même effort que les Britanniques. C'était vrai il y a dix ans, mais ceux-ci consacrent aujourd'hui 2,7 % de leur PIB à la défense, alors que nous sommes tombés à 1,9 %. En 2011, nous avons consenti, pensions comprises, un effort de 38 milliards, contre 52 milliards du côté britannique. On mesure notre décrochage. De leur côté, si les Allemands consacrent à la défense à peine un peu plus de 1 % de leur PIB, leur effort, hors nucléaire, est comparable au nôtre, puisqu'il atteint 37 milliards. Nous sommes donc à la croisée des chemins. Pour trouver le moyen de conserver l'efficacité de notre défense et de réduire les coûts, il faut faire preuve d'innovation, notamment envisager des mutualisations et des coopérations audacieuses. À défaut, on renoncerait, sans le dire. Mieux vaut effectuer des choix courageux, quitte à remettre en cause certaines structures, afin que la France puisse tenir son rang.

Pour l'adoption des crédits, je m'en remets à la sagesse de la Commission.

**M. Alain Rodet.** La réforme de 2008 a-t-elle réellement permis d'améliorer notre efficacité en économisant des moyens ? Pouvez-vous, monsieur le rapporteur spécial, en esquisser un premier bilan en termes de qualité et de performance ?

Le plan de recrutement de la DGSE concerne-t-il des militaires, des fonctionnaires ou des agents contractuels ?

Le programme d'équipement, qui prévoit la fourniture de Rafale au coût très élevé, ne freine-t-il pas l'acquisition de véhicules tactiques pour l'armée de terre, souvent sollicitée pour les opérations de maintien de la paix ou d'interposition ?

D'après l'Agence européenne de défense, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ne font quasiment pas jouer la concurrence européenne pour leur fabrication militaire. La France, elle, a confié le marché du porteur polyvalent

terrestre à l'entreprise italienne IVECO, qui n'a même pas respecté le cahier des charges. Ne faut-il pas faire évoluer nos mentalités pour soutenir Nexter, Renault Trucks Defense ou Panhard ?

**M. François Cornut-Gentile, rapporteur spécial.** Sur la réforme de 2008, j'ai toujours voulu éviter les positions politiciennes, notamment pendant les cinq années où je l'ai suivie avec Bernard Cazeneuve. L'analyse de certains postes aurait pu être plus fine et générer plus d'économies, mais la réforme a plutôt bien fonctionné puisque la contraction des effectifs – de 7 000 agents cette année comme l'an dernier, ce qui est sans équivalent dans le budget de l'État – n'a eu aucune incidence négative sur les opérations extérieures. L'entraînement s'est effectué sans dommage et l'opération libyenne, extrêmement compliquée, s'est déroulée dans des conditions exceptionnelles.

Je conviens que le Rafale coûte cher, mais les avions de chasse sont toujours sophistiqués. Les Rafale ont effectué des tirs d'une extrême précision, à plus de 50 kilomètres, sans dommages collatéraux. L'isolement de Dassault peut paraître curieux, mais l'Eurofighter Typhoon, concurrent du Rafale, produit en plus grande quantité, est paradoxalement moins performant et plus cher.

Enfin, la DGSE a recruté des civils et des militaires, les premiers étant un peu plus nombreux.

**M. Jean Launay, rapporteur spécial de la mission Défense pour les crédits relatifs au budget opérationnel de la défense.** Lors de l'examen du budget de la défense en séance publique, le 7 novembre prochain, un rapport remplacera la note de présentation qui vous a été remise. Pour l'heure, nous n'avons pas terminé toutes les auditions, puisque nous entendrons cette semaine le chef d'état-major de la marine et celui de l'armée de l'air. Pour les programmes 144 et 212, la reconstitution des évolutions de crédits est délicate du fait des modifications de la nomenclature budgétaire, de la réduction du nombre de sous-actions et des modifications de périmètre.

Les moyens prévus pour 2013 sont globalement stables, du moins pour les crédits de paiement, qui atteignent 38,16 milliards d'euros. Les autorisations d'engagement connaissent en revanche une légère baisse, qui les porte à 38,64 milliards. Pour autant, la défense prend part à l'effort de redressement des dépenses publiques. La dotation est inférieure de près de 2 millions aux prévisions de la LPM, ce qui se traduit notamment par un décalage de commande. L'an dernier, le budget était déjà en deçà de l'annuité prévue, de sorte qu'entre 2009 et 2012, le retard porte sur près de 3 milliards d'euros. La trajectoire de la LPM, qui prévoyait une augmentation des moyens de 1 % à partir de 2012, n'est pas soutenable financièrement, dans un contexte marqué par les contraintes budgétaires et les évolutions stratégiques internationales. Les orientations du nouveau Livre blanc seront connues fin 2012 ou début 2013. Ce budget d'attente préserve tous les choix possibles, sans préempter aucune décision.

Au sein de ce budget stable, les évolutions des programmes sont contrastées. Parallèlement à la hausse des moyens dévolus à la prospective, le programme 212 Soutien de la politique de la défense enregistre une baisse de 6,4 % en crédits de paiement. En revanche, le principal programme de la mission Préparation et emploi des forces voit ses crédits stabilisés à 22,4 milliards en crédits de paiement et à 23,1 milliards en autorisations d'engagement. C'est sur le programme 178, qui réunit près de 90 % des effectifs de l'armée, que pèse l'essentiel des réductions d'emplois réalisées depuis 2008, soit plus de 54 000 postes. Cette année, le plafond d'emplois du programme diminue de 7 475 équivalents temps plein, après une diminution de 7 541 l'an dernier.

La diminution substantielle des effectifs ne s'accompagne pourtant pas d'une baisse de la masse salariale, puisque les crédits de titre 2 restent globalement stables, à 15,53 milliards, ce qui s'explique tant par le poids croissant des dépenses de pensions et d'allocations chômage versées par le ministère, que par celui des mesures dites « bas salaires ».

La défense a choisi de préserver les crédits d'activités opérationnelles. Les dépenses d'entraînement, de carburant et d'entretien des matériels augmentent nettement pour les trois armes, tandis que des économies parfois drastiques sont réalisées sur le fonctionnement courant et le soutien. La volonté de privilégier l'activité opérationnelle est d'autant plus prégnante que les opérations extérieures connaissent une décline. Les effectifs déployés en OPEX passeront en fin d'année sous la barre de 5 000, soit le tiers de ceux auxquels il a été fait appel au plus fort de 2011, lors de l'opération Harmattan conduite en Libye. Cette diminution des forces projetées après une longue période d'engagements soutenus représente un défi pour les armées, qui doivent s'adapter en termes d'entraînement comme de gestion des personnels.

La diminution du nombre d'hommes déployés en OPEX tient à notre retrait d'Afghanistan. Si les forces combattantes reviendront avant la fin de l'année, des effectifs resteront sur place pour assurer le réacheminement des matériels réutilisables en France, pour achever des missions au sein de l'aéroport ou de l'hôpital de Kaboul, ou pour assurer la formation des forces armées afghanes jusqu'en 2014. Par ailleurs, des forces françaises restent déployées au Kosovo, au Liban et au large des côtes somaliennes, dans le cadre de l'opération Atalante contre la piraterie.

Les surcoûts issus des OPEX devraient dépasser 870 millions en 2012, soit une forte baisse par rapport à 2011, année de l'opération Harmattan. Pour 2013, 630 millions sont inscrits au titre des OPEX. Cette dotation sera sans doute plus proche des surcoûts effectifs, mais le coût des opérations logistiques accompagnant le retrait d'Afghanistan reste difficile à évaluer, car on ignore encore par quel chemin s'effectuera le retour des armes. En outre, il y a tant de points de tension dans le monde qu'il serait hasardeux d'anticiper une baisse durable du volume et des surcoûts des OPEX.

Si 2011 a permis d'atteindre, voire de dépasser la plupart des objectifs relatifs à l'entraînement des forces définis par la LPM, du fait de la sollicitation des armées en opérations, 2012 et 2013 seront moins favorables. On doit pourtant garder à l'esprit que la technicité des missions et des appareils impose un entraînement soutenu des personnels, ne serait-ce qu'en termes de sécurité.

L'entretien des matériels est un enjeu opérationnel et financier. Un rapport chiffre à 5,5 milliards en 2010 les moyens consacrés à la maintenance des matériels militaires, et prévoit une hausse de 9 % d'ici à 2014. Les équipements vieillissent en effet et requièrent un important effort de maintenance, l'âge moyen des hélicoptères Puma étant de trente-huit ans et celui des Gazelle vingt-neuf.

En matière de soutien, le ministère de la Défense a mené plusieurs réformes depuis 2008.

Celle qui a conduit à la mise en place des bases de défense, dont l'objectif est de mutualiser les fonctions d'administration et de soutien, a été lancée en 2009 et accélérée par rapport au calendrier initial. Le soutien aux forces s'articule aujourd'hui autour de soixante bases de taille très variable. Comme j'ai pu le constater moi-même, il s'agit d'un bouleversement de l'organisation des armées, notamment pour l'armée de terre, accompagné d'une baisse des effectifs. Il est sans doute trop tôt pour en dresser le bilan, mais il nous faudra veiller à ce que ce processus n'affecte pas la cohésion des personnels en provoquant notamment une dichotomie trop forte entre les personnels chargés du soutien et les personnels opérationnels.

Par ailleurs, la réforme de la carte militaire a entraîné d'importants travaux d'infrastructures destinés à faire face à la densification des implantations ou à accompagner la cession d'emprises. La loi de programmation militaire évaluait le produit de ces cessions à plus de 2 milliards d'euros. Cette prévision était sans doute trop optimiste, bon nombre de cessions se faisant à l'euro symbolique pour faciliter, au plan local, la transformation ou l'aménagement des emprises laissées par le ministère. En outre, la cession des emprises parisiennes, dont la valeur est *a priori* plus grande et qui devaient fournir une part importante des recettes attendues, a pris du retard car elle est tributaire du regroupement des administrations centrales à Balard.

S'agissant de ce chantier, les travaux ont débuté en mars dernier, avec quelques mois de retard sur le calendrier prévu. Le transfert des personnels doit intervenir entre l'automne 2014 et le printemps 2015. Certaines contraintes juridiques pèsent néanmoins sur le déroulement du projet. Le recours déposé en avril dernier par la mairie de Paris a provoqué l'interruption des travaux dans la « corne ouest » du chantier. L'enjeu : un dépôt de bus de la RATP situé rue de la Croix-Nivert, que la ville souhaite déplacer à Balard pour construire des logements sur l'emplacement actuel. Des négociations sont en cours entre le ministère de la Défense, la mairie de Paris et la RATP. Une issue rapide est importante pour le financement et l'équilibre global du projet.



En conclusion, le budget de la défense est relativement préservé. Le ministère participe aux efforts d'économie dans l'attente de la loi de programmation militaire qui découlera du Livre blanc en cours d'élaboration. Il faut définir une ligne réaliste, un cap clair et lisible pour les militaires, tant du point de vue de la trajectoire budgétaire que de celui des contrats opérationnels et des missions qui leur sont assignées. Des projections budgétaires trop optimistes ou des contrats opérationnels trop ambitieux ne pourraient conduire qu'à de nouvelles révisions affaiblissant aussi bien la lisibilité de notre politique que le moral des troupes.

J'invite donc la Commission à adopter les crédits de la mission Défense.

**M. Pascal Cherki.** M. Launay, il s'agit, avez-vous dit, d'un budget de transition avant la remise du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. J'espère que ce document posera clairement la question de la stratégie de la France car un budget, en principe, s'élabore en fonction d'une stratégie.

Le triptyque qui a longtemps prévalu – armée conventionnelle, préstratégique et stratégique – était fondé sur une conception de la dissuasion « du faible au fort ». L'ennemi principal était identifié à l'Est. La composante nucléaire était déterminante et la force d'action rapide reflétait la volonté du pays de se défendre en cas d'invasion. La sanctuarisation du territoire national au sens large – routes d'accès stratégiques comprises – était l'objectif premier de la défense. Le dispositif se situait dans le cadre d'une alliance à caractère défensif, le traité de l'Atlantique Nord, dont l'article 5 prévoit une solidarité mutuelle en cas d'invasion d'un des pays signataires – sans toutefois préciser les moyens de cette solidarité.

Aujourd'hui, la menace à l'Est n'existe plus. L'OTAN conserve un caractère défensif, mais elle a changé de nature. Elle n'a plus seulement pour objectif de sanctuariser le territoire national des États membres ; elle se voit aussi comme une force de projection extérieure. On l'a constaté en Afghanistan et en Libye.

Quelle est, dans ce contexte, la stratégie de la France ? À l'évidence, on n'a jamais tranché. La défense de la France doit-elle être autonome ? S'inscrit-elle dans le cadre de l'OTAN ? Ou visons-nous une défense européenne qui aurait une autonomie de décision par rapport à l'OTAN ? C'est de la réponse à ces questions que doit découler la détermination – voire, le cas échéant, l'augmentation – des moyens que nous allouons à notre stratégie.

En matière de force nucléaire, la France est-elle passée du principe du « faible au fort » qui a toujours été le sien à celui du « fort au fou » ? Aux États-Unis, on assiste à des tentatives pour établir une doctrine de premier emploi. Plus précisément, le budget qui nous est présenté permettrait-il l'emploi d'éléments nucléaires, même de faible dose, dans des munitions sur un théâtre d'opérations conventionnel, comme l'armée américaine l'a fait lors de la première et de la deuxième guerre du Golfe ?

**M. Jean-Louis Dumont.** Du fait des restructurations successives, le ministère de la Défense a été un des premiers à utiliser des cessions pour alimenter son budget. Ces cessions iront-elles à leur terme et la valorisation des biens à céder se poursuivra-t-elle ? D'autres occasions me seront données de revenir sur les dérives qui peuvent menacer la gestion de l'immobilier de l'État. Permettez-moi toutefois de remarquer que l'opération Balard recourt à des baux emphytéotiques pour mettre à la disposition du partenaire privé un espace de 20 000 mètres carrés de bureaux et financer ainsi une partie de l'opération. Quelle que soit l'issue de la contestation de la mairie de Paris pour un dépôt de bus de la RATP, il est de fait que, dans soixante ans, l'État redeviendra propriétaire d'un terrain qui aura probablement pris de la valeur. La doctrine semblant aujourd'hui un peu indécise, je tenais à souligner, pour m'en féliciter, l'utilisation de l'emphytéose dans la corne ouest de Balard.

Par ailleurs, alors que les effets de la réforme engagée en 2008 se font sentir encore aujourd'hui dans certaines communes, M. Launay indique que les crédits alloués aux contrats de redynamisation des sites de défense et aux plans locaux de redynamisation sont quasiment « au fil de l'eau », voire en diminution. Les deux rapporteurs n'ignorent pas que l'annonce de la disparition d'un régiment au 1<sup>er</sup> juillet 2013, par exemple, suscite des réactions locales ! Je souhaite donc savoir si des crédits seront à nouveau ouverts et si l'État prendra des engagements fermes sur ces plans en y consacrant les sommes adéquates. Ce fut le cas à une certaine époque, où le droit de tirage annuel était clair et où la part des subventions aux opérations de restructuration de l'espace abandonné dépassait les 80 %. Après que l'on a mis la clé sous la porte, il ne suffit pas de vendre les biens immobiliers : il faut aussi aider la zone concernée – tout particulièrement la commune touchée – à se restructurer.

Pour avoir fait l'expérience de ces dispositifs à Verdun, à Thierville, à Bar-le-Duc, à Commercy, je sais qu'il faudra aux ministres beaucoup de sérieux quant aux moyens financiers qui seront mis à disposition.

M. Cherki l'a souligné à juste titre : en attendant le nouveau Livre blanc et la nouvelle loi de programmation, nous devons poser la question de la stratégie et des missions de la défense nationale. Les rapporteurs constatent tous deux le vieillissement des hélicoptères qui ont joué un rôle important dans les missions accomplies au Liban ou en Afrique. La maintenance devenant, de ce fait, de plus en plus coûteuse, ne conviendrait-il pas de doter nos régiments d'appareils permettant de faire face à nos engagements ? Plus généralement, la défense nationale est-elle toujours un moyen de rayonnement de la France au service de nos valeurs, dans les missions que la nation, l'ONU ou différentes instances internationales lui confient ?

**M. Alain Chrétien.** Le projet de budget prévoit 1,2 milliard d'euros de ressources exceptionnelles, dont 1 milliard pour la cession des bandes de fréquences. Les rapporteurs jugent-ils ces montants sincères ?

Quel sera, selon eux, l'impact de la loi qui rendra obligatoires les cessions à titre gratuit pour la construction de logements sociaux ? L'armée est un propriétaire immobilier important. Qu'advient-il des modestes 200 millions d'euros escomptés des cessions immobilières en 2013 si la loi lui impose de céder une partie de son foncier pour un euro symbolique ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je souhaite revenir sur l'action 4, *Politique immobilière*, du programme 212. Les besoins de logement par nécessité de service peuvent constituer un réel problème, notamment dans des territoires où l'offre locative est faible. C'est ainsi que la gendarmerie est sans cesse en recherche de logements adaptés pour ses fonctionnaires. De plus, à partir d'août ou de septembre, les propriétaires qui ont accepté de louer ont beaucoup de difficultés à récupérer leur loyer. Ils se voient opposer des difficultés de crédits. Comment l'armée peut-elle accepter, pour son image, de reporter les paiements dus dans les derniers mois de l'année au début de l'année suivante ?

Concernant le programme 178, existe-t-il des passerelles entre l'ANSSI (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) et les services de l'armée chargés des systèmes d'information ? Il existe sans doute des doublons et l'on pourrait, à tout le moins, établir un partenariat.

Enfin, alors que M. Launay nous indique que le coût du retrait des troupes d'Afghanistan n'est pas encore connu, ce budget permet-il d'envisager l'intervention au Nord-Mali – même si elle se limite à un soutien logistique – annoncée tout récemment par le Président de la République ?

**M. Alain Rodet.** La réalisation du « Pentagone à la française » permettra-t-elle de libérer les sites de la rue Saint-Dominique et du boulevard Saint-Germain ?

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial.** Oui, mais l'hôtel de Brienne restera au ministère de la Défense.

**M. Yves Censi.** La défense entrera pour 60 % dans la réduction des effectifs de la fonction publique en 2013. Si ce plan de réduction est conforme à la loi de programmation militaire de 2009, il ne s'accompagne pas d'une évolution parallèle des crédits de titre 2. Les rapporteurs spéciaux invoquent à cet égard le poids croissant du compte d'affectation spéciale « Pensions ». Toujours est-il que le Gouvernement a choisi de ne pas faire du ministère de la Défense un ministère « prioritaire » et prévoit de réduire de 7 % ses dépenses de fonctionnement. La décision d'augmenter les effectifs d'autres ministères a-t-elle une part dans cette réduction ?

Concernant l'action 3, *Préparation des forces navales*, du programme 178, il faut souligner les enjeux militaires, économiques et sociaux mis en exergue dans le rapport d'information des sénateurs Lorgeoux et Trillard sur la « maritimisation » de la France. Le plafond d'emplois pour cette action est fixé à 36 001 ETPT, soit une diminution de 669 par rapport à 2012. Les crédits destinés

au soutien collectif et individuel baissent de 36,9 % et les dépenses de petits matériels et munitions de 28,9 %. N'arrive-t-on pas, si vous me passez l'expression, « à l'os », au détriment de la valeur stratégique de la maritimisation de notre pays ?

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial.** La définition de la stratégie de défense relève en partie du Livre blanc, monsieur Cherki. Il est indispensable que tous les spécialistes concernés y réfléchissent, mais il faut aussi que la réflexion politique dépasse les travaux sur lesquels elle s'appuie.

En matière de force nucléaire, notre doctrine a évolué à la marge, sans que ce soit complètement formulé ni par Jacques Chirac, ni par Nicolas Sarkozy, ni par François Hollande qui, pourtant, reprend à son compte cette évolution. Étant donné le contexte international, le nucléaire conserve une actualité dans la durée. En revanche, ce domaine n'est pas épargné par les contraintes financières. Il faudra donc se poser des questions, non pas pour remettre en cause la force nucléaire, mais pour maintenir l'option actuelle en dégageant des économies. Un débat politique devra intervenir à ce niveau car les spécialistes considèrent cette composante comme intangible.

La vente des bandes de fréquences, monsieur Chrétien, a rendu tardivement mais plus que prévu. Nous disposons donc du milliard d'euros figurant dans le budget. Les choses sont plus longues et plus compliquées en matière d'immobilier.

**M. Jean Launay, rapporteur spécial.** Concernant la stratégie globale et le rayonnement de la France, messieurs Cherki et Dumont, nous trouverons des éléments de réponse dans le Livre blanc. Il n'est pas anodin que le Président de la République ait très rapidement demandé ce travail. Les termes de la lettre de mission qu'il a adressée à M. Guéhenno sont très précis à cet égard. Le précédent Livre blanc ne date que de 2008. C'est donc bien que toutes les problématiques, y compris la dissuasion – même si celle-ci, le Président l'a rappelé, demeure une composante de notre arsenal et de notre pensée stratégique – doivent être abordées. Les menaces ne sont plus à l'Est depuis un bon moment. Elles se déplacent et changent de forme. Je pense non seulement au terrorisme, mais aussi aux enjeux stratégiques considérables qui se nouent actuellement en Afrique. La commission du Livre blanc aidera la décision politique qui donnera de nouvelles bases à la stratégie de notre pays. Si j'ai parlé de budget d'attente et de transition, c'est que les orientations financières à prendre seront largement conditionnées par les suites que l'on donnera au Livre blanc.

Spécialiste de l'immobilier de l'État, M. Dumont est aussi, comme élu de la Meuse, très sensible aux questions liées à la cession de nombreuses emprises militaires dans son département. Il est vrai que, localement, les ventes dont on escomptait une recette se transforment souvent en mises à disposition ou en cessions à l'euro symbolique. La sincérité budgétaire exige en effet, monsieur Chrétien, que l'on s'efforce d'anticiper au plus juste la portée des cessions. Mieux

vaut s'épargner d'inscrire en recettes celles qui doivent se faire en lien avec les collectivités territoriales dans le cadre de programmes d'investissement ou de logement.

Le programme Balard, monsieur Dumont, est juridiquement complexe. Le chantier se divise en deux parties. Les travaux de la corne Ouest sont suspendus du fait du recours contentieux engagé par la ville de Paris, mais ceux de l'autre partie sont bien lancés et le ministère a décidé de les poursuivre. Cette situation fait peser une hypothèque sur l'apport de 220 millions d'euros censé provenir de la valorisation de la corne Ouest. Le versement de cette somme en 2013 reste subordonné à la purge ou au retrait du recours.

Deux solutions sont envisageables.

La première serait de démolir le dépôt de bus de la Croix-Nivert, de le reconstruire, et d'édifier au-dessus les logements sociaux prévus ; pendant les travaux, un dépôt provisoire pourrait être mis à la disposition de la RATP, par exemple sur un hélicopter voisin.

La seconde serait d'installer le dépôt sur la parcelle de la corne Ouest et de construire les bureaux locatifs et les commerces prévus par le projet de valorisation au-dessus du garage. Cette solution remet en cause toute l'économie du projet, puisque les nuisances liées au garage diminueraient sensiblement la valeur des bureaux. De surcroît, le déroulement des travaux de la corne Ouest se trouverait retardé.

Peut-être M. Cherki, qui est élu de Paris, a-t-il des informations plus récentes. Le responsable du projet, M. Vieillefosse, que nous avons rencontré, semblait de son côté optimiste quant aux chances de trouver une solution.

**M. Pascal Cherki.** On trouvera une solution si les discussions intelligentes entre l'État et la mairie de Paris se poursuivent. Lorsque l'État a voulu passer en force, la ville s'est défendue. Nous avons maintenant un autre Gouvernement et les négociations se déroulent dans un autre état d'esprit.

**M. Jean Launay, rapporteur spécial.** La solution dépend en effet des négociations.

Les décalages de paiement de loyers que vous constatez sont regrettables, madame Dalloz. Ils affectent l'image de l'État dans sa capacité de paiement. Nous devons vérifier s'il s'agit d'un problème localisé ou d'un phénomène plus large qu'il conviendrait de corriger.

En matière d'informatique, les difficultés que j'ai relevées concernent plutôt le système Louvois. Je crains de ne pouvoir vous répondre dans l'immédiat au sujet des systèmes d'information.

Comme nous l'avons indiqué, monsieur Rodet, l'îlot Saint-Germain sera libéré une fois l'opération Balard achevée. Seul l'hôtel de Brienne sera conservé.

Je vois bien pourquoi vous posez cette question sur les effectifs, les salaires et pensions, monsieur Censi. Mais gouverner, c'est prévoir, faire des choix et établir des priorités. Le Président de la République et le Gouvernement ont accordé la priorité à des ministères qui ne sont pas celui sur lequel nous rapportons. Le ministère de la Défense n'en demeure pas moins, de par la masse budgétaire en jeu et le nombre des personnels concernés, un ministère sensible. Je fais miennes, à cet égard, les questions de fond posées par plusieurs collègues sur la stratégie et l'avenir d'une politique de défense crédible. Les armées se sont pliées à des réductions d'effectifs correspondant à une forme de « RGPP spéciale ». Mais les économies réalisées sur leur budget ne sont pas destinées, *a priori*, à financer les choix prioritaires dans d'autres départements ministériels. Comme d'autres ministères non prioritaires, la défense contribue à l'effort « à hauteur de ses facultés », pour reprendre une formule du code civil.

S'agissant de la préparation des forces navales, je partage les conclusions du rapport sénatorial sur l'importance stratégique de la maritimisation de la France. L'Afrique, par exemple, où se nouent des enjeux considérables, possède deux longues façades océaniques. Le développement du transport maritime pose également des questions de sécurité liées à la lutte contre le terrorisme. Beaucoup de choses se jouent sur cette partie du budget.

*La Commission examine l'amendement II CF 21 de M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial pour les crédits relatifs à la préparation de l'avenir.*

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial.** Nous aurions pu déposer un grand nombre d'amendements en raison du décalage de programmes majeurs, tels que la rénovation du Mirage 2000, risquant à terme, de remettre en cause le format de notre armée de l'air, de même que le programme Scorpion pour la modernisation de l'armée de terre. Mais le Livre blanc devant clarifier la situation, je n'ai finalement retenu qu'un seul amendement, du fait de son caractère stratégique et parce qu'il dépasse les enjeux propres à une seule arme, comme également les clivages politiques.

Cet amendement vise à permettre le lancement d'un programme de missiles anti-navires légers (ANL), spécialement destiné à lutter contre la piraterie. Aujourd'hui, l'armée n'a guère le choix qu'entre la mitrailleuse et le missile Exocet, lequel détruit complètement le navire touché. Il faudrait donc disposer d'un missile intermédiaire permettant de neutraliser la cible, sans dégâts collatéraux.

Le projet a été mené dans le cadre du rapprochement franco-britannique. L'ancien et l'actuel Président de la République ont tous deux insisté sur l'importance de l'Europe de la défense, qui doit se traduire par des partenariats avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, ce dernier pays accomplissant aujourd'hui l'effort de défense le plus important. À ce titre, une douzaine de programmes avait

été initialement envisagée. Or nous nous limitons aujourd'hui, d'une part, à une coopération nucléaire efficace, qui permettra d'économiser quelques centaines de millions d'euros ; d'autre part, à un projet à moyen terme sur les drones. Et rien d'autre. Le discours initial n'a donc été que très partiellement suivi dans la réalité. Après l'échec de la fusion entre *European Aeronautic Defence and Space* (EADS) et *British Aerospace* (BAE), la tentation des Anglais de se tourner vers l'autre côté de l'Atlantique est de nouveau très forte. Il me paraît donc souhaitable de donner un signal de bonne volonté en faveur de la collaboration franco-britannique. Si nous renoncions au programme ANL, nous n'aurions plus aucun programme à inscrire dans ce cadre.

Bien que les chefs d'état-major estiment le programme nécessaire, une option consisterait à attendre deux ou trois ans pour le développer, mais cela doublerait son coût. Et si nous n'avançons pas dans l'année qui vient, les Britanniques n'ont pas caché qu'ils chercheraient une alternative avec les États-Unis. La vertu financière rejoint donc l'intérêt diplomatique.

Le programme n'ayant pas été inscrit au budget de 2013, mon amendement vise à le réintroduire, ce qui perturbe un peu la technostucture. Nous pourrions toutefois aller ainsi dans le sens d'une meilleure maîtrise de nos programmes d'armement. En France, la Direction générale de l'armement (DGA) respecte bien sûr le code des marchés publics. Mais, au Royaume-Uni, la discussion avec les industriels s'organise de façon plus fine, ce qui autorise des baisses de coût considérables. Depuis un an, les deux partenaires, non sans quelques difficultés, ont rapproché leurs méthodes dans ce but. Enfin, sur le plan technique, la coopération franco-britannique est déjà bien avancée.

Le coût de la part française du programme, sur cinq ans, s'établit entre 35 et 40 millions d'euros par an. Je propose, pour la première année, un financement à hauteur de 10 millions d'euros en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement. Ce montant serait prélevé, pour moitié, sur le programme 144, notamment sur les crédits de la diplomatie de défense, en hausse globale de 14 %, et qui pourraient supporter quelques économies, toutes les dépenses ne correspondant pas au besoin de rayonnement des industries françaises. Le reste pourrait provenir du budget des écoles, qui jusqu'ici n'a pas été soumis à la RGPP et dont le montant est stabilisé par le projet de loi de finances.

**M. Jean Launay, rapporteur spécial.** Cet amendement d'appel, dont le but est de susciter un débat sur le sujet, m'embarrasse un peu. Je n'ai pas voulu le cosigner. Il semble certes vertueux dans la mesure où il privilégie les dépenses d'investissement au détriment des crédits de fonctionnement. Mais il ressort de ma discussion avec le chef d'état-major des armées que le besoin britannique se manifeste dès 2012 alors que le nôtre ne se fera pas sentir avant 2020. Le ministre de la défense ne considère donc pas le programme ANL comme prioritaire. Et si nous adoptons cet amendement, les crédits correspondants devront être renouvelés au cours des années suivantes. Or nous attendons les conclusions du Livre blanc pour lever certaines incertitudes.

**M. Pierre-Alain Muet, président.** N'est-il pas en effet prématuré de lancer un tel programme avant la sortie du nouveau Livre blanc de la défense ?

**M. Yves Censi.** Le budget du ministère de la Défense, bien que non prioritaire, ne doit pas pour autant sacrifier la préparation de l'avenir. Un signal est souhaitable pour afficher au moins notre détermination technologique et notre volonté de partenariat avec le Royaume-Uni.

**M. Alain Rodet.** Quand, il y a un peu moins de dix ans, le débat a été relancé sur la question du deuxième porte-avions, les contacts pris au plus haut niveau avec le Royaume-Uni visaient à développer un programme en commun. Les Britanniques ont alors préféré jouer leur carte nationale au prétexte que leurs avions ne décollaient ni n'appontaient comme les avions français. Êtes-vous certain qu'ils soient aujourd'hui disposés à collaborer avec nous pour une politique commune en matière de défense ? La tendance actuelle tendrait à prouver que le Royaume-Uni a choisi le complexe militaro-industriel américain plutôt que l'Europe. Il est vrai que Richard Cœur de Lion fut tué par un carreau d'arbalète tiré par un chevalier limousin, alors que les Chrétiens ne devaient pas utiliser de telles armes les uns contre les autres... C'était déjà une forme de missile.

**M. Pierre-Alain Muet, président.** Le projet de programme ANL me semble totalement prématuré. Et je réproouve l'idée de le financer en ponctionnant les crédits des écoles, notamment de l'École Polytechnique. Je voterai donc contre.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Le rapporteur spécial pour les crédits relatifs à la préparation de l'avenir s'en étant remis à la sagesse de la Commission et le rapporteur spécial pour les crédits relatifs au budget opérationnel de la défense ayant émis un avis favorable, la Commission adopte les crédits de la mission Défense.*

\*

\* \*



## AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

**Amendement n° II–CF 21 présenté par M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial**

### ARTICLE 46

#### État B

#### Mission "Défense"

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Environnement et prospective de la politique de défense Dont titre 2	0 0	10 000 000 5 000 000
Préparation et emploi des forces Dont titre 2	0 0	0 0
Soutien de la politique de la défense Dont titre 2	0 0	0 0
Équipement des forces	10 000 000	0
<b>TOTAUX</b>	10 000 000	10 000 000
<b>SOLDE</b>	0	

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à permettre le lancement d'un programme de missile anti-navire léger (ANL), qui a déjà fait l'objet d'études dans le cadre d'une coopération franco-britannique. Dès juillet 2009, lors du sommet d'Evian, la France et le Royaume-Uni avaient confirmé leur intention d'étudier ensemble un futur missile anti-navire léger. En juin 2010, un contrat a été signé avec MBDA pour le lancement d'études d'évaluation, sur une durée d'environ deux ans et pour un montant de 50 millions d'euros. Toutefois, ce contrat de pré-développement est arrivé à son terme en mai 2012, et pour l'heure, aucune suite n'est donnée à ce projet.

Or, ce programme répond à un réel besoin, puisqu'il s'agit d'équiper les hélicoptères NH 90 et Panther pour la France, Wildcat pour le Royaume-Uni, de missiles anti-navire destinés notamment à neutraliser des navires de type vedettes rapides ou patrouilleurs (d'un tonnage de moins de 500 tonnes). Doté d'un guidage infrarouge avec un renvoi d'images, le missile ANL devrait pouvoir être

tiré selon le mode « tire et oublie », ou bien être contrôlé jusque vers sa cible par un opérateur. Dans le cadre de missions de lutte contre la piraterie, par exemple, il répondrait pleinement aux besoins des marins français face à des unités de combat de faible tonnage, très présentes dans les zones littorales.

Au-delà de ces aspects opérationnels, la conduite en coopération d'un tel programme constitue un projet structurant entre la France et le Royaume-Uni. D'un point de vue industriel, tout d'abord : lors du sommet de Lancaster House, une vision stratégique du secteur des missiles (« One complex weapon ») a été présentée, consistant à mettre en place d'ici 2020 une industrie missilière franco-britannique, basée sur un unique maître d'œuvre industriel et centrée sur les filiales MBDA FR et MBDA UK. A ensuite été approuvé en 2011 un ensemble de propositions pour le regroupement des activités de MBDA en « centres d'excellence » ; c'est bien d'une consolidation du secteur, s'appuyant sur le principe de spécialisation, dont il est question ici. Une telle initiative pourrait d'ailleurs avoir valeur de test pour les autres secteurs d'industrie de défense. Or, l'un des principaux projets destinés à concrétiser l'initiative « *One complex weapon* » est le développement du missile anti-navire léger, alors que pour les différents programmes de coopération déjà lancés en matière de missiles (Scalp/Storm Shadow, Aster, Meteor), les développements sont ou vont être sous peu achevés.

En outre, le lancement de ce programme constituerait un signal politique important à l'égard du Royaume-Uni en faveur d'une coopération accrue, juste après l'échec de la fusion entre BAe Systems et EADS. C'est par des coopérations concrètes et pragmatiques de ce type que l'Europe de la défense, aujourd'hui en panne, peut réellement progresser, via des rapprochements capacitaires et opérationnels entre les différents pays. La France et le Royaume-Uni constituent des partenaires naturels, alors que leurs armées présentent nombre de similitudes et des ambitions opérationnelles communes. En l'espèce, tant la marine française que la marine britannique ont besoin de ce type d'équipement ; or, les Britanniques considèrent que le missile ANL correspond à un besoin opérationnel prioritaire et urgent, et semblent prêts à lancer ce programme dans un cadre national faute de confirmation par la France de sa participation. Il serait regrettable de laisser s'échapper une telle opportunité, alors que des premiers travaux ont déjà été engagés.

Le rapporteur spécial propose donc d'inscrire 10 millions d'euros pour ce programme en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, afin de l'amorcer dès 2013, sur l'action 9 *Engagement et combat* du programme 146. Parallèlement, le rapporteur spécial propose de réduire les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sur le programme 144 d'un même montant. Tout d'abord, il diminue de 5 millions d'euros la dotation de la sous-action 04 *Gestion des moyens et subventions* de l'action 07 *Prospective de défense*, qui correspond notamment aux subventions pour charges de service public versées aux écoles sous la tutelle de la DGA (Ecole polytechnique, ENSTA, ISAE, ENSIETA). Leur dotation est en effet stable par rapport à 2012,

et au titre de la participation des opérateurs au redressement des finances publiques, un effort d'économie peut leur être demandé. Ensuite, le rapporteur réduit de 5 millions d'euros les crédits de titre 2 de la sous-action 8-02 *Diplomatie de défense* de l'action 8 *Relations internationales*. Ces crédits, destinés à assurer le financement du réseau d'attachés de défense, augmentent en effet de près de 13 %, soit environ 9 millions d'euros, entre 2012 et 2013, 5 millions d'euros peuvent donc être prélevés sur cette ligne.



**ANNEXE 1 :  
LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES  
PAR LE RAPPORTEUR SPECIAL**

– le **12 septembre 2012**, audition de M. Bruno Vieillefosse, délégué pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD) ;

– le **18 septembre 2012**, audition de M. Jacques Tournier, rapporteur général de la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ;

– le **25 septembre 2012**, audition, avec M. François Cornut-Gentille, du général Edouard Guillaud, chef d’État-major des armées ;

– le **2 octobre 2012**, audition du général Bertrand Ract-Madoux, chef d’État-major de l’armée de terre ;

– le **3 octobre 2012**, audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l’administration du ministère de la défense, accompagné de M. Eric Lucas, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives ;

– le **3 octobre 2012**, audition, avec M. François Cornut-Gentille, de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l’armement ;

– le **16 octobre 2012**, audition, avec M. François Cornut-Gentille, de l’amiral Bernard Rogel, chef d’État-major de la marine ;

– le **18 octobre 2012**, audition, avec M. François Cornut-Gentille, du général Denis Mercier, chef d’État-major de l’armée de l’air ;



**ANNEXE 2 :**  
**RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR LA**  
**RÉINTEGRATION DE LA FRANCE DANS LE COMMANDEMENT**  
**INTEGRÉ DE L'OTAN : QUEL COÛT ET QUELLES PISTES**  
**D'ÉCONOMIES POSSIBLES ? (article 58-2° de la LOLF)**







**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES, DE  
L'ECONOMIE GENERALE ET DU CONTRÔLE BUDGETAIRE DE  
L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE DU 1ER AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

**La réintégration de la France  
dans le commandement  
intégré de l'OTAN : quel coût  
et quelles pistes  
d'économies possibles ?**

Septembre 2012



## SOMMAIRE

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	<b>5</b>
<b>RESUME DU RAPPORT</b> .....	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>15</b>
<b>CHAPITRE I PRESENTATION DE L’OTAN</b> .....	<b>17</b>
<b>I - L’organisation de l’Alliance</b> .....	<b>17</b>
A - Les missions de l’Alliance du traité de l’Atlantique Nord...	18
B - L’organisation de l’OTAN.....	20
C - L’Assemblée parlementaire de l’OTAN .....	24
D - Le concept stratégique de l’OTAN .....	24
<b>II - La pleine participation de la France aux structures</b> <b>intégrées</b> .....	<b>26</b>
A - Les relations de la France et de l’OTAN depuis sa création au retrait de la France du commandement intégré en 1966.....	26
B - Le processus de rapprochement progressif de la France et du commandement intégré de l’OTAN.....	27
C - Les modalités de la pleine participation de la France au commandement intégré de l’OTAN.....	29
D - Les personnels français mis à disposition du commandement intégré de l’OTAN .....	33
<b>CHAPITRE II LE RENCHERISSEMENT DES COUTS LIES A LA PLEINE PARTICIPATION DE LA FRANCE AUX STRUCTURES INTEGREES DE L’OTAN</b> .....	<b>39</b>
<b>I - Le coût de la participation française à l’OTAN</b> .....	<b>39</b>
A - Présentation du budget de l’OTAN.....	39
B - Le coût pour la France.....	64

<b>II - Les surcoûts liés à la pleine participation aux structures</b>	
<b>intégrées</b> .....	<b>73</b>
A - La prévision des surcoûts .....	74
B - Des surcoûts constatés inférieurs aux prévisions .....	78
C - La prévision actualisée des surcoûts .....	81

### **CHAPITRE III LES ECONOMIES POSSIBLES ET LES RETOMBEES DE LA PRESENCE FRANÇAISE AU SEIN DE L'OTAN .....85**

<b>I - L'évolution prévisible des coûts : un impact contrasté.....</b>	<b>86</b>
A - Une diminution globale de la participation financière à l'OTAN est prévue .....	86
B - Les opérations extérieures : une diminution incertaine des coûts .....	87
C - Le siège de l'OTAN : un coût important mais transitoire ....	89
D - Les budgets d'investissements et les financements communs : une augmentation prévisible de la contribution française .....	90
<b>II - Les pistes d'économies possibles : des marges de manœuvre limitées</b> .....	<b>95</b>
A - Les économies liées à la réforme de l'OTAN .....	95
B - Les économies possibles au sein du dispositif français .....	106
C - La coopération et la mutualisation en matière d'équipements : une piste pour l'avenir .....	111
D - La maîtrise des financements en commun par l'apport de contributions en nature .....	113
<b>III - Les retombées économiques : des gains réels mais sans lien à ce stade avec la pleine participation au commandement intégré de l'OTAN</b> .....	<b>115</b>
A - La localisation de sites et d'activités de l'OTAN en France : un gain limité .....	115
B - Les retombées industrielles : une position favorable acquise avant la pleine participation au commandement intégré .....	118
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>127</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>129</b>

# Avertissement

## *Saisine de la Cour des comptes*

A la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et conformément à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, la Cour des comptes a procédé à un contrôle ayant pour objet « *la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN : quel coût et quelles pistes d'économies possibles ?* ». Ce contrôle a été demandé au Premier Président de la Cour des comptes par le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale par un courrier daté du 7 décembre 2011 (annexe I). Le Président de la deuxième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle, a rencontré le 9 février 2012 le rapporteur spécial du budget de la mission « défense ». Un courrier du Premier président a été envoyé à la suite de cette réunion, le 20 février 2012, précisant les contours de l'instruction conduite par l'équipe de rapporteurs (annexe II).

## *Déroulement de l'enquête*

Le contrôle a été notifié le 16 janvier 2012 par le Président de la deuxième chambre et l'enquête s'est déroulée de février à juin 2012. Le contrôle a été effectué sur pièces et sur place, par l'envoi de questionnaires aux responsables de l'Etat-major des armées, de la direction générale de l'armement, de la direction des ressources humaines et de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense ainsi qu'au ministère des affaires étrangères et à la direction du budget. Des entretiens ont été réalisés avec les agents de ces différentes structures (cf. annexe IV). Un déplacement à Bruxelles et à Mons a été effectué par les rapporteurs, permettant de rencontrer plusieurs interlocuteurs de la représentation permanente de la France, des agents de l'OTAN, ainsi que des militaires français insérés dans les structures intégrées.

La principale limite identifiée au cours de l'instruction a été l'incapacité tant juridique que matérielle des rapporteurs à contrôler les structures mêmes de l'OTAN, pourtant sources des principales économies possibles pour la France<sup>1</sup>. Par ailleurs, la pleine participation de la France au commandement intégré a également eu des conséquences sur les plans

---

<sup>1</sup> La Cour des comptes n'est en effet pas compétente pour contrôler l'OTAN en tant que telle, mais seulement les différentes contributions de la France à cette organisation internationale.

politiques et stratégiques, qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes d'apprécier.

*Procédure contradictoire*

Le rapport ci-après fait suite à une procédure contradictoire. Il intègre les éléments de réponse apportés par écrit par le ministère de la défense, le ministère des affaires étrangères et la direction du budget. Il tient compte également des remarques formulées en audition les 4, 5 et 11 juillet 2012, par le commandant suprême pour la transformation de l'Alliance atlantique, le directeur des affaires politiques du ministère des affaires étrangères, le sous-chef des relations internationales à l'Etat-major des armées, le représentant permanent de la France à l'OTAN et le représentant militaire auprès de l'OTAN, ainsi que par le directeur chargé des affaires stratégiques du ministère de la défense.

Un tiré à part, intégrant des données et développements classés en diffusion restreinte, accompagne le présent rapport.

Le présent rapport, qui en constitue la synthèse définitive, a été délibéré, le 5 septembre 2012, par la deuxième chambre, présidée par M. Levy, président de chambre, et composée de MM. Rémond, Paul, conseillers maîtres, Mme Saliou, conseillère maître, MM. Rigaudiat, Mousson et Guillot, conseillers maîtres, le rapporteur étant M. Imbert, conseiller référendaire, et Mme Saliou, conseillère maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 11 septembre 2012 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Johanet, procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

## Résumé

### **1 - Le coût de la présence française au sein de l'OTAN et l'impact de la pleine participation de la France au commandement intégré**

La France est toujours restée membre de l'Alliance atlantique, même si elle a quitté son commandement militaire intégré en 1966. A ce titre, elle a continué de contribuer selon des modalités dérogatoires aux différents budgets de l'OTAN. En 2008, dernier exercice avant la pleine participation de la France aux structures intégrées, les contributions financières directes de la France à l'OTAN s'élevaient déjà à 172,66 M€, auxquels s'ajoutaient les rémunérations et charges sociales des 242 militaires alors mis à disposition de l'Alliance par la France, qui peuvent être estimées à 29,99 M€ soit un coût total de 202,65 M€ avant la pleine participation.

Depuis le début des années 1990, la France s'est progressivement rapprochée du commandement intégré, processus qui s'est achevé en 2009 avec la décision de reprendre pleinement place dans la structure militaire intégrée. La seule instance dont la France reste aujourd'hui à l'écart est le groupe des plans nucléaires.

Avec le retour complet dans le commandement intégré, la France y a obtenu une place conforme à son poids au sein de l'Alliance. Fait notable, elle a obtenu l'un des deux commandements suprêmes de l'OTAN : le commandement allié transformation (ACT) situé à Norfolk en Virginie (États-Unis). Au final, il est indéniable que la pleine participation de la France au commandement intégré et l'envoi d'un peu moins de 700 militaires français supplémentaires à cette occasion ont accru *ipso facto* son influence au sein de l'Alliance. Le ministère des affaires étrangères et celui de la défense estiment d'ailleurs que grâce à la pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN, les Etats européens qui avaient fait de leur propre participation à l'OTAN un élément essentiel de leur sécurité - et notamment les pays de l'est de l'Europe - ont accueilli plus favorablement les initiatives prises par notre pays en matière de politique européenne de sécurité et de défense. En plus des conséquences politiques et stratégiques, cette décision a également eu un impact sur le plan financier, la France contribuant désormais pleinement au budget et au fonctionnement de l'OTAN, comme les 27 autres alliés.

Le budget de l'OTAN se compose de trois volets : un budget civil, un budget militaire et un programme d'investissements (NSIP). Depuis 2005, ces trois budgets ont connu des augmentations importantes dont

une grande partie s'explique par l'opération conduite en Afghanistan à laquelle la France participait déjà. Ainsi, le budget de l'OTAN est passé de 1875,49 M€ en 2007 à 2419,25 M€ en 2011. C'est dans ce contexte haussier des besoins de l'OTAN qu'est intervenue la décision française de pleinement participer au commandement intégré.

En prenant en charge 11,17 % des dépenses<sup>2</sup>, la France contribue, depuis la création de l'Alliance, à une part de dépenses voisine de celle assumée par le Royaume-Uni tandis que la part américaine est plafonnée à environ 22 % et que de nombreux alliés participent pour moins de 1 % aux budgets de l'OTAN.

En 2011, la participation française à l'OTAN a atteint un coût complet de 325,86 M€ alors qu'il se serait établi à 264,86 M€ sans la décision de 2009. Les contributions financières directes représentent les deux tiers de l'effort financier de la France en faveur de l'OTAN, la mise à disposition des personnels un tiers.

**Estimation du coût global consolidé de la participation française à l'OTAN en 2011**

Nature du coût	2011	Part en 2011
Contributions financières directes	211,22	64,8 %
Rémunérations et charges sociales des insérés OTAN	114,64	35,2 %
<b>Total</b>	<b>325,86</b>	<b>100,00 %</b>

*Source : ministère des affaires étrangères, Etat-major des armées et Cour des Comptes, en M€*

Le coût total a fortement augmenté pour la France depuis 2006 : les contributions financières directes ont été presque multipliées par deux (120 M€ en 2006, 211 M€ en 2011). Toutefois, cette augmentation n'est qu'en partie liée à la pleine participation au commandement intégré, et ne doit donc pas être assimilée au surcoût induit par cette décision. En effet, les dépenses de l'OTAN ont connu une augmentation dynamique depuis 2007, qui s'explique principalement par l'évolution des opérations en Afghanistan.

<sup>2</sup> Part de la contribution française au budget militaire et au NSIP en 2012, pour le budget civil la part est de 11,42 %.



En effet, le surcoût strictement lié à la pleine participation aux structures intégrées de l'OTAN s'est élevé à 61 M€ pour un coût total de 325,86 M€ en 2011. En raison de la pleine participation, la France a donc acquitté une contribution supérieure de 23,03 % à ce qu'elle aurait été en l'absence d'une telle participation. Ce surcoût est inférieur à l'estimation du ministère de la défense au moment où cette décision a été prise (79 M€ initialement prévus pour 2011).

Cette évolution favorable s'explique par la concomitance de la pleine participation de la France au commandement intégré et de la réforme de ce dernier, qui a permis de diminuer le nombre de personnels mis à disposition par la France qui s'est établi à 925 en 2011 au lieu des 1332 agents initialement prévus. La France a joué un rôle moteur dans le processus de réforme et de rationalisation des structures de l'OTAN, source d'économies à moyen et long terme.

**Surcoût constaté de 2009 à 2011 lié à la pleine participation  
aux structures intégrées**

		2009	2010	2011
T2	Rémunérations	7	24	43
T3 / T5	Aide sociale	0	2	3
Sous total dépenses de personnel		7	26	46
T6	Fonctionnement	18	14	15
	Investissement	0	0	0
Sous-total hors dépenses de personnel		18	14	15
<b>Surcoût total lié à la pleine participation (base 2008)</b>		<b>25</b>	<b>40</b>	<b>61</b>

Source : *État-major des armées et Cour des Comptes, en M€ courants*

Le surcoût pour la France de la pleine participation au commandement intégré, 61 M€ en 2011, se compose de trois éléments :

- les indemnités supplémentaires de résidence à l'étranger des militaires mis à disposition de la structure militaire intégrée par la France (45 M€ pour les dépenses de personnel) ;
- la pleine participation au budget de fonctionnement de la structure militaire intégrée (15 M€) ;
- la pleine participation à tous les nouveaux paquets de capacités de l'OTAN (pas encore de surcoût en 2011).

Seuls les deux premiers éléments de ce surcoût sont aujourd'hui précisément mesurés, la cible d'effectifs mis à disposition ayant été atteinte en 2011. En revanche, la pleine participation au budget des investissements est progressive et ne sera pas effective avant 2020. **C'est seulement à cet horizon que le surcoût final total pourra être mesuré. Il est aujourd'hui estimé par le ministère de la défense à 75 M€ par an**, sur la base des plafonds du programme de sécurité et d'investissement (*NATO Security and Investment Programme - NSIP*) avant pleine participation.

## **2 - Economies possibles et retombées de la participation françaises à l'OTAN**

L'évolution « naturelle » des budgets de l'OTAN devrait conduire à une légère baisse de la participation française à cette organisation : de 243,9 M€ en 2013, les contributions directes françaises devraient atteindre 232,1 M€ en 2017 tandis que le nombre de militaires mis à disposition du commandement intégré se stabiliserait à son niveau actuel. Dans cette hypothèse favorable, les économies devraient en tout état de cause rester assez modestes :

- les besoins de financement de l'Alliance devraient légèrement diminuer, mais la pleine participation de la France au NSIP à l'horizon 2020 pourrait annuler ce gain potentiel ;
- le nombre de militaires français actuellement détachés (925) excède déjà la cible retenue pour la France dans la nouvelle structure de commandement (901). En effet, si la cible initiale dans l'ancienne structure de commandement était de 1 332 personnels français détachés, la structure de commandement a entamé son processus de réforme et de rationalisation, entraînant un gel de la montée en puissance des effectifs par l'État-major des armées.

Par ailleurs, ces prévisions de stabilisation restent soumises à des aléas : l'absence d'une nouvelle opération de l'OTAN d'ampleur comparable à l'Afghanistan dans les prochaines années, la maîtrise du NSIP et la réalisation des économies prévues dans le cadre de la réforme de la structure de commandement, du secrétariat international et des agences.

La France a fortement contribué à la réforme des structures de l'OTAN, qui devrait permettre de stabiliser, voire diminuer la contribution française à cette organisation internationale. La mise en œuvre de ces réformes et l'obtention effective des économies annoncées devront faire l'objet d'un suivi attentif.

Concernant les personnels français mis à disposition de l'organisation, les marges de manœuvre sont limitées par les règles de l'organisation qui s'imposent à la France, dès lors qu'elle a repris sa place dans le commandement intégré. Enfin, la pleine participation au commandement intégré n'a pas entraîné pour le moment de gains supplémentaires sur les équipements, même si l'initiative de « *Smart Defence* » visant à encourager la spécialisation et la coopération entre alliés pourrait constituer une piste pour l'avenir.

Par ailleurs, la participation française à l'OTAN représente un coût pour les finances publiques, mais génère aussi des retombées économiques.

S'agissant des effets liés à l'implantation de structures de l'OTAN en France, ils sont résiduels depuis la sortie du commandement intégré en 1966 et les agences de l'Alliance ne représentent qu'un peu moins de 200 emplois directs sur le territoire français.

Plus importantes, les retombées économiques et industrielles sont liées aux commandes de l'OTAN, financées en commun dans le cadre de l'acquisition de paquets de capacités. Même si les données doivent être appréhendées avec prudence, la France est dans une position assez favorable grâce aux contrats obtenus par le groupe THALES, qui se sont élevés en moyenne à 150 M€ par an sur la période 2008-2012. Ces contrats ne sont toutefois pas directement liés à la pleine participation de la France au commandement intégré.

### Synthèse du coût de la présence française au sein de l'OTAN et du surcoût de la pleine participation

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prev)	2013 (prev)	2014 (prev)	2015 (prev)	2016 (prev)	2017 (prev)	2020 (prev)
1	Budget OTAN	1875,49	1975,73	2264,99	2151,27	2419,25	2930,03	2844,03	2481,76	2518,41		
2	France T6	178,19	172,66	227,32	240,47	211,22	243,90	250,30	249,80	236,50	232,10	
3	Dont T6 surcoût défense	-	-	18,00	14,00	15,00	3,00	3,00	3,00	3,00	10,00	24,00
4	Dont défense	151,97	148,17	206,75	210,97	183,21	213,20	217,00	212,30	199,60	201,90	
5	Dont T6 MAE	26,22	24,49	20,57	29,50	28,01	30,70	33,30	37,50	36,90	30,20	
6	T2 France*	29,99	29,99	59,74	98,78	114,64	114,64	111,79	111,79	111,79	111,79	
7	Dont T2 surcoût France	-	-	7,00	26,00	46,00	51,00	51,00	51,00	51,00	51,00	51,00
8 2+6	Coût complet** France T6+ T2	208,18	202,65	287,06	339,25	325,86	358,54	362,09	361,59	348,29	343,89	
9 3+7	Dont Surcoût complet	-	-	25,00	40,00	61,00	54,00	54,00	54,00	54,00	61,00	75,00

Source : OTAN, EMA, MAE et Cour des comptes

\*Estimation Cour des comptes, sur une cible d'effectifs de 90 à partir de 2014 et sans mise en place d'un tableau 4 de l'IRE

\*\*Estimation Cour des comptes

## Recommandations

L'enquête menée par la Cour la conduit à formuler les recommandations suivantes :

1. Maintenir au rang de des priorités du ministère de la défense et des affaires étrangères vis-à-vis de l'OTAN la mise en œuvre effective des réformes de structures engagées par l'Alliance, la diminution du ratio de personnels mis à disposition, ainsi que le suivi, assorti d'un calendrier, de la réalisation des économies afférentes.

2. Plaider en faveur d'une évolution des missions du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (*IBAN*) vers l'audit de performance, afin d'approfondir les rationalisations en cours au sein de l'OTAN.

3. Ne pas mettre en vigueur le tableau 4 de l'IRE et envisager la mise en place de dispositifs plus adaptés aux situations individuelles et aux destinations d'accueil des militaires expatriés, comme la majoration de la prime familiale d'expatriation, si les conditions locales le justifient.

4. Continuer à proposer au cas par cas des contributions en nature mises à disposition de l'OTAN en substitution des financements en commun, sous réserve que cette mise à disposition soit compatible avec les priorités nationales.

5. Engager le processus d'homologation par le commandement ACT d'un ou plusieurs centres d'excellence dès lors qu'une compétence française intéressante pour l'OTAN et la possibilité d'un financement multinational sont identifiés.

6. Mettre au point une stratégie industrielle claire vis-à-vis de l'OTAN, à l'échelle des perspectives de contrats, notamment en matière de défense anti-missiles et de « *Smart Defence* » pour accroître la part de marché des entreprises françaises. A cet effet, la DGA devrait tirer profit de la diminution prévue de ses effectifs affectés dans les structures de l'OTAN pour en redéployer une partie dans ses structures centrales, afin de renforcer sa capacité d'analyse et d'animation du réseau des ingénieurs de l'armement présents dans les structures de l'Alliance.



## Introduction

La France est toujours restée membre de l'Alliance atlantique et a procédé à un rapprochement progressif avec le commandement militaire intégré depuis le début des années 1990. En 2009, ce processus est arrivé à son terme avec la décision de reprendre pleinement place dans la structure militaire intégrée.

Comme toutes les autres nations membres de l'OTAN, la France concourt au fonctionnement de l'organisation par des contributions financières directes aux différents budgets de l'OTAN et par la mise à disposition de personnels civils et militaires. La pleine participation de la France au commandement militaire intégré a accru le poids de ces contributions : c'est le « surcoût » que la Cour des comptes a cherché à estimer.

Afin de limiter le poids de ce surcoût, et plus globalement du coût de la présence française au sein de l'Alliance atlantique, plusieurs orientations sont possibles. Certaines de ces orientations ne relèvent pas de la seule volonté de France mais nécessitent de recueillir l'assentiment des autres alliés, l'OTAN fonctionnant selon la règle du consensus.

Comme cela était indiqué dans la lettre du 20 février 2012 envoyée par le Premier président au Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le présent rapport comprend :

- une présentation des modalités de la pleine participation de la France dans le commandement intégré de l'OTAN (I) ;
- une présentation du coût pour la France de la participation française à l'OTAN, avant et après la pleine participation, ainsi qu'une évaluation du surcoût directement lié à la pleine participation aux structures intégrées depuis 2009 (II) ;
- les pistes d'économies possibles dans les années à venir, ainsi que les retombées économiques de l'appartenance à l'OTAN (III).





# **Chapitre I**

## **Présentation de l'OTAN**

La France est l'une des nations fondatrices de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Elle a quitté la structure militaire intégrée en 1966, alors que le général de Gaulle était président de la République, tout en restant membre de l'Alliance.

En tant qu'allié au statut particulier, la France a participé aux décisions politiques de l'Alliance, en contribuant partiellement aux activités militaires et aux investissements.

La pleine participation française au commandement intégré en 2009 s'est traduite par une contribution pleine et entière aux différents budgets de l'organisation<sup>3</sup> et par le déploiement de quelque 700 militaires français supplémentaires au siège et dans les états-majors de l'OTAN.

### **I - L'organisation de l'Alliance**

La structure de l'OTAN est complexe, partagée entre sphères politique et militaire. Le secrétariat international est la structure de coordination des activités du Conseil et des comités, avec les états-majors et les agences.

---

<sup>3</sup> Hormis pour le programme d'investissements de l'OTAN, pour lequel la pleine participation française est progressive.

## A - Les missions de l'Alliance du traité de l'Atlantique Nord

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord est une organisation politique et militaire fondée par le traité du 4 avril 1949, entré en vigueur le 24 août 1949.

Les États parties au traité<sup>4</sup> affirment leur engagement à maintenir les principes de la charte des Nations Unies et à « *sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit* »<sup>5</sup>. Aux douze membres fondateurs, dont la France, se sont joints seize autres nouveaux membres pour la plupart issus de l'Europe centrale et orientale<sup>6</sup>. Vingt et un des vingt-huit membres actuels sont également membres de l'Union européenne<sup>7</sup>.

L'Alliance avait pour vocation initiale d'assurer la sécurité de l'Amérique du nord et du continent européen dans un contexte de stabilisation politique de l'Europe et d'opposition avec le bloc soviétique. L'article 5 du traité prévoit ainsi que toute attaque armée contre un ou plusieurs des pays membres sera considérée comme une attaque contre

---

<sup>4</sup> Dans la terminologie de l'OTAN, le terme de « Nations » désigne les Etats membres de l'Alliance.

<sup>5</sup> Préambule du traité de l'Atlantique nord, signé le 4 avril 1949.

<sup>6</sup> Les douze membres fondateurs en 1949 sont : les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, le Portugal, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Danemark, l'Islande, et la Norvège.

Les nouveaux membres sont issus des adhésions de 1952 (la Grèce et la Turquie), de 1955 (la République Fédérale d'Allemagne), de 1982 (l'Espagne), de 1999 (la République Tchèque, la Pologne, la Hongrie), de 2004 (la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie), et de 2009 (l'Albanie et la Croatie).

<sup>7</sup> L'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède sont des États-membres de l'Union européenne mais pas de l'OTAN.

toutes les parties<sup>8</sup>. Les États peuvent, si une attaque se produisait, chacun dans l'exercice du droit de légitime défense reconnu par l'article 51 de la charte des Nations Unies, assister la partie ou les parties attaquées en prenant toute action qu'il jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée.

Le traité repose sur trois caractéristiques fondamentales :

- l'OTAN est une *Alliance d'États libres et souverains*. L'OTAN, comme organisation internationale, ne peut ni s'imposer aux États parties ni intervenir dans leurs affaires intérieures. Toutes les décisions sont prises sur la base du consensus au sein de l'organisation. Le refus d'un seul État bloque par conséquent tout le processus décisionnel ;
- *l'OTAN est une Alliance défensive*, sa stratégie repose sur la dissuasion dans le but d'éviter la guerre. L'efficacité de la dissuasion est conditionnée par la crédibilité politique de l'organisation et par sa capacité de défense ;
- *la zone défendue par l'Alliance est indivisible*. Les États se placent dans une situation d'interdépendance.

Les États parties au traité s'engagent dans une « paix active » fondée sur la coopération, le développement de leurs moyens, le renforcement de leurs capacités individuelle et collective de résistance à une attaque armée, et sur la collaboration économique<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> L'article 5 du traité de l'Atlantique nord, signé le 4 avril 1949, dispose que : « les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales ».

<sup>9</sup> Articles 2 et 3 du traité de l'Atlantique nord, signé le 4 avril 1949.

## B - L'organisation de l'OTAN

L'organisation du traité de l'Atlantique nord est à la fois une organisation politique, dont le Conseil et l'Assemblée parlementaire forment les organes de décision et de représentation, et une organisation militaire. La direction de l'organisation est assurée au niveau du Conseil par les Ambassadeurs représentants permanents des pays membres.

Les organes centraux de l'OTAN sont installés au quartier général d'Evere, à proximité de Bruxelles.

### 1 - L'organisation interne de l'OTAN

#### *a) Les organes de décision et de représentation des pays membres*

Le **Conseil de l'Atlantique Nord** est l'organe principal de décision de l'OTAN. C'est le seul organe politique doté d'un pouvoir de décision. Le Conseil est composé des ambassadeurs représentants permanents des pays membres et se réunit au moins une fois par semaine sous la présidence du secrétaire général de l'organisation. Le Conseil se réunit au niveau des chefs d'État et de gouvernement lors des sommets, et au niveau des ministres des affaires étrangères ou de la défense au moins deux fois par an. Le Conseil prend ses décisions selon la règle du consensus qui prévaut au sein de l'Alliance.

L'organisation comprend de nombreux comités internes<sup>10</sup>, parmi lesquels se trouvent notamment :

- **le comité de politique de défense et de planification** est composé de représentants de haut niveau et traite des questions de planification des capacités communes de défense. Ce comité prépare les décisions politiques du Conseil, produit des analyses politico-stratégiques et donne des directives aux autorités militaires de l'OTAN ;
- **le comité militaire** est la plus haute instance militaire. Placé sous l'autorité du Conseil de l'Atlantique Nord, il est composé des chefs d'État-major de chacun des pays membres, qui se

---

<sup>10</sup> Les comités cités ne représentent qu'une partie des très nombreux comités que comporte l'organisation.

réunissent au moins deux fois par an, ou de leur représentant le reste du temps. Le comité militaire conseille les organes décisionnels politiques sur la stratégie et la doctrine. Il recommande aux autorités politiques de l'organisation les mesures jugées nécessaires à la défense commune et établit des directives sur les missions et opérations militaires. Il établit un lien entre le processus décisionnel et la structure de commandement intégré de l'OTAN chargée de la conduite des opérations militaires (*Allied Command for Operations - ACO*) et de la transformation militaire de l'Alliance (*Allied Command for Transformation - ACT*) ;

- **le groupe des plans nucléaires** est chargé des questions de planification liées aux forces nucléaires et des arrangements sur la posture des forces. Tous les pays-membres y sont représentés à l'exception de la France ;
- **le comité politique des partenariats** traite des partenariats de l'Alliance et des relations avec les autres organisations internationales.

#### *b) Les organes de la structure internationale*

L'OTAN dispose d'une structure internationale composée de trois entités principales : le secrétariat international, l'Etat-major international et la structure de commandement.

**Le secrétariat international de l'OTAN** représente l'organisation et coordonne ses travaux. A sa tête, le secrétaire général préside le Conseil de l'atlantique nord, ainsi que le comité des plans de défense et le comité des plans nucléaires. Il est le porte-parole de l'organisation dans ses relations avec l'extérieur et dans les communications avec les pays-membres. Au sein de l'Alliance, il prépare les réunions du Conseil et assure le suivi des décisions prises au sein des comités. Le secrétariat international est organisé en six divisions : affaires politiques et politique de sécurité ; opérations ; investissements de défense ; politique de défense et planification ; diplomatie publique ; administration générale.

**L'État-major militaire international** apporte quant à lui son concours au Conseil, au comité militaire et à d'autres comités. Il est chargé de préparer les réunions du comité militaire L'État-major est composé de cinq divisions, dont une consacrée à la logistique et aux ressources financières.

Enfin, la **structure de commandement de l'Alliance atlantique** (*Nato Command Structure - NCS*) est composée de deux commandements suprêmes stratégiques responsables devant le comité militaire. Le Commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) est responsable du Commandement Allié Opérations, il est situé à Mons en Belgique. Le quartier général (*Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe*), désigné par son acronyme SHAPE, est le quartier général des puissances alliées en Europe. Le Commandement suprême allié Transformation (SACT) est chargé du Commandement Allié Transformation situé à Norfolk aux États-Unis.

De même rang que le commandement allié opérations, le commandement allié fonctionnel de niveau stratégique est consacré à la transformation. Ce commandement a été créé suite au 16<sup>ème</sup> sommet tenu à Prague en novembre 2002 dans le but de promouvoir et de superviser la transformation des forces et des capacités de l'Alliance. Le poste de commandant suprême allié transformation est occupé par la France depuis sa pleine participation en 2009.

Les deux commandements suprêmes s'appuient sur un réseau de commandements subordonnés positionnés dans l'ensemble de la zone de l'Atlantique nord.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2011, environ 13 000 personnes, civiles et militaires, travaillaient dans les différentes structures de l'OTAN<sup>11</sup>.

Lors du 22<sup>e</sup> sommet de l'OTAN, qui s'est tenu en novembre 2010 à Lisbonne, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté un projet de réforme de la structure de commandement de l'Alliance pour la rendre plus efficace et plus réactive. Le nombre d'états-majors doit être ramené de 11 à 7. Le commandement conjoint de Lisbonne doit être fermé, tandis que sont maintenus ceux de Naples et de Brunssum (*infra*).

L'OTAN ne dispose pas de troupes propres qui lui seraient subordonnées en permanence. Les unités qui participent aux opérations de l'OTAN sont fournies par les États-membres sur une base volontaire, pour une durée limitée et une mission précise. Les États conservent un droit de regard sur l'emploi de leurs forces pendant la durée des opérations et lorsqu'elles sont placées sous le Commandement Allié Opérations. En cas de crise, la France peut, par exemple, mettre à

---

<sup>11</sup> Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, *Généralités sur l'OTAN*, p.13.

disposition de l'OTAN le corps de réaction rapide de Lille. Le Quartier général du corps de réaction rapide-France a été certifié comme force de réaction rapide (*High Readiness Force*) par le secrétariat général de l'OTAN en juillet 2007 et doit pouvoir assurer le commandement d'une force terrestre multinationale de niveau corps d'armée (jusqu'à 60 000 hommes) ou le commandement d'une composante terrestre.

Il a également été décidé lors du sommet de Prague en novembre 2002 de créer une force interarmées de réaction, la *Nato Response Force*. Cette force est dotée d'un commandement et, en principe, d'un effectif de 13 000 hommes. Elle a pour mission de permettre une réponse rapide en cas de crise urgente. Les effectifs sont fournis par des groupes d'États sur le principe d'une rotation de 12 mois.

## 2 - Les agences de l'OTAN

L'OTAN comprend 14 agences, qui sont des entités autonomes spécialisées chargées de réaliser des missions de support, de gestion des infrastructures (oléoducs) et des communications, des entraînements, du développement technologique et de la production de matériels pour l'Alliance<sup>12</sup>. Dans certains cas, plusieurs agences coopèrent pour la réalisation d'une même mission.

Les agences ont un mécanisme de gestion complexe. Chacune des agences a été créée sur le fondement d'une charte adoptée par les États-membres qui définit les tâches et les responsabilités propres qui lui sont confiées et son mode de gouvernance. Les agences rendent compte au

---

<sup>12</sup> Les 14 agences actuelles sont : l'agence de consultation, de commandement et de contrôle (*NATO Consultation, Command and Control Agency - NC3A*), l'agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement (*NATO maintenance and supply agency - NAMSA*), l'agence de normalisation, l'agence de gestion des oléoducs en Centre-Europe, l'agence de gestion pour la conception, le développement, la production et la logistique du système de défense aérienne élargie à moyenne portée, l'agence de gestion du programme du système aéroporté de détection lointaine et de contrôle, l'agence de gestion du système de commandement et de contrôle aériens, l'agence des systèmes de recueil et d'exploitation des informations du champ de bataille, l'agence de services de systèmes d'information et de communication, l'agence de gestion OTAN pour la conception, le développement, la production et la logistique de l'hélicoptère OTAN, l'agence de gestion OTAN pour le développement, la production et la logistique de l'ACE 2000 et du Tornado, l'agence de gestion du transport aérien, le Centre de recherche sous-marine de l'OTAN, l'agence de gestion de la capacité alliée de surveillance terrestre de l'OTAN.

Conseil de l'Atlantique Nord ou au comité militaire. Chacune des agences dispose d'un budget propre adopté par ses instances de contrôle. Les agences sont implantées au siège de l'Alliance à Bruxelles et dans sept pays membres.

Une revue des agences a été engagée, dans le processus de réforme de l'OTAN décidé lors du sommet de Lisbonne en 2010 (*cf. infra*).

### **C - L'Assemblée parlementaire de l'OTAN**

L'Assemblée parlementaire est née en 1955 de la volonté des législateurs de réaliser pleinement la vocation politique de l'OTAN. Le préambule du traité de Washington rappelle que l'Alliance est composée de nations démocratiques<sup>13</sup>.

L'Assemblée parlementaire est un organe interparlementaire chargé de représenter les 28 pays membres. Elle se réunit en deux sessions plénières annuelles. Elle a un pouvoir consultatif non décisionnel et émet des recommandations de politique générale. Elle est composée de cinq commissions : politique, défense et sécurité, économie et sécurité, dimension civile de la sécurité, sciences et technologies.

L'Assemblée parlementaire est financée directement par les parlements et les gouvernements des pays membres.

### **D - Le concept stratégique de l'OTAN**

A la fin de la guerre froide, les Alliés s'interrogent sur l'avenir de l'OTAN et décident de réviser sa stratégie. L'Alliance est alors marquée par une transformation de grande ampleur. Présenté lors du sommet de Rome en novembre 1991, le premier concept stratégique est une adaptation de l'organisation aux nouvelles réalités d'après Guerre froide en Europe. L'OTAN développe une conception rénovée de la sécurité reposant sur trois principes : le dialogue, la coopération et le maintien d'un potentiel de défense collectif. La diplomatie préventive et la gestion

---

<sup>13</sup> Le préambule du traité dispose que : « Les États parties au présent traité, réaffirmant leur foi dans les buts et les principes de la charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements. Déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit (...)Se sont mis d'accord sur le présent traité de l'Atlantique Nord ».



de crise deviennent des instruments privilégiés pour assurer la stabilité et la sécurité en Europe.

Le deuxième concept stratégique est défini lors du sommet de Washington d'avril 1999, il fixe les objectifs et les missions de l'Alliance ainsi que l'approche de la sécurité au XXI<sup>e</sup> siècle. Malgré la disparition de la menace soviétique, les États-membres ont fait le choix de maintenir une organisation collective de défense pour conserver un cadre de sécurité et de stabilité en Europe face aux nouveaux risques.

Les objectifs assignés à l'Alliance sont au nombre de trois : *la sécurité*, il s'agit de faire en sorte que l'Alliance bénéficie d'un environnement stable et ne soit pas soumise à l'intimidation ou la coercition d'un autre État ; *la consultation*, qui doit prévaloir dans l'enceinte transatlantique et permettre une coordination dans les domaines d'intérêt commun ; et *la dissuasion* qui est la garantie d'une assistance en cas de menace contre un ou plusieurs des États signataires du traité.

L'approche de la sécurité au XXI<sup>e</sup> siècle est fondée sur une vision large de la sécurité qui englobe les facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux. L'Alliance intègre alors deux nouvelles missions : la gestion des crises et le maintien de la paix hors zone OTAN.

L'opération au Kosovo en 1999 amène l'OTAN pour la première fois de son histoire à s'engager dans une action militaire de haute intensité.

Par la suite, dès le 12 septembre 2001, en réaction aux attentats terroristes aux États-Unis, l'Alliance décide, pour la première fois, de recourir à l'article 5 du traité. En 2003, l'OTAN prend la relève du commandement de la mission de la force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) qui opère en Afghanistan.

Enfin, lors du sommet de Lisbonne en novembre 2010 l'OTAN adopte un nouveau concept stratégique, qui doit servir de feuille de route à l'Alliance pour les dix années à venir. Ce plan comprend trois axes essentiels pour l'OTAN : la défense collective, la gestion de crise, la sécurité coopérative.

En 2011, l'OTAN s'engage en Libye après le vote de la résolution 1973 du Conseil de Sécurité des Nations unies qui décide d'instaurer « *un régime d'exclusion aérienne afin de protéger les civils contre des attaques systématiques et généralisées* ».

## **II - La pleine participation de la France aux structures intégrées**

Membre fondateur de l'organisation du traité de l'Atlantique nord, la France a connu une relation marquée par le retrait du commandement intégré en 1966, puis par sa pleine participation récente à cette instance. Présente au sein des différents comités de l'OTAN depuis 2009, la France demeure toutefois hors du groupe des plans nucléaires.

### **A - Les relations de la France et de l'OTAN depuis sa création au retrait de la France du commandement intégré en 1966**

En tant que membre fondateur, la France participe pleinement aux missions de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord de 1949 à 1966. Le siège de l'organisation est ainsi installé à Paris à partir de 1952, et dans le « Palais de l'OTAN », porte Dauphine, en 1959. Le Grand Quartier Général des Puissances Alliées en Europe (SHAPE) est établi à Rocquencourt dans les Yvelines. Dans le cadre du traité, la France accueille des bases de l'Alliance sur son territoire, notamment des bases aériennes de l'US Air Force, mais également des centres de commandement et des dépôts de matériel.

Après l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle en 1958, la relation entre la France et l'OTAN connaît une série de crises qui vont conduire au retrait de la France du commandement intégré. En 1959, la France retire sa flotte méditerranéenne du commandement de l'OTAN, puis ses flottes de l'Atlantique et de la Manche en 1962. Le gouvernement français s'oppose à l'installation d'armes nucléaires étrangères sur son territoire dès 1959, et choisit de se doter d'un programme propre de dissuasion nucléaire destiné à garantir son indépendance à l'égard de ses alliés.

Le retrait de la structure militaire intégrée intervient en 1966 dans le but de maintenir une politique de défense indépendante, le président de la République estimant que les orientations prises par l'OTAN ne répondaient alors pour la France ni aux conditions des rapports Est-ouest, ni aux besoins de sa défense. Le développement d'une capacité de dissuasion nucléaire nationale était en particulier jugée incompatible avec la participation française aux commandements intégrés de l'OTAN. Les forces françaises se retirent alors du commandement

SACEUR, les forces et les états-majors de l'OTAN quittent le territoire national l'année suivante. La France reste toutefois membre de l'Alliance atlantique, et continue de souscrire aux buts du traité mais ne participe plus ni aux opérations militaires ni aux comités. Un lien opérationnel est maintenu, par un accord passé entre le chef d'État-major des armées et le Commandant SACEUR pour permettre un engagement si nécessaire. Des missions militaires françaises sont en outre créées auprès des principaux commandements de l'OTAN.

## **B - Le processus de rapprochement progressif de la France et du commandement intégré de l'OTAN**

Le processus de pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN est un processus politique long, marqué par un rapprochement par étapes. Il a débuté sous la présidence de François Mitterrand, puis a été confirmé par Jacques Chirac avec une participation active aux opérations, notamment au Kosovo.

La France a ainsi accueilli la tenue d'un Conseil de l'Atlantique nord à Paris dès 1983. Avec la fin de la Guerre froide, la France s'est rapprochée de l'OTAN et est devenue de manière constante l'un des principaux contributeurs en troupes dans ses opérations militaires<sup>14</sup>. La France a participé à la transformation et à la force de réaction rapide depuis le concept stratégique de 1991 et aux opérations de Bosnie-Herzégovine en 1995 qui lui ont permis d'approfondir sa relation avec les instances militaires. C'est lors de l'opération du Kosovo que le concept français a véritablement évolué ouvrant une perspective de coopération de plus en plus rapprochée.

De 1993 à la pleine participation au commandement en 2009, la France a progressivement pris part aux réunions de l'Alliance au niveau politique et militaire sans toutefois participer à la structure militaire de commandement.

A partir de 1993, la France a recommencé à assister au comité militaire, et, en 1994, le ministre de la défense et le chef d'État-major des armées ont pris part aux réunions de leurs homologues. En 1995, la France a envoyé des officiers français en service au sein du quartier

---

<sup>14</sup> *Historique*, La France à l'OTAN, documentation de la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN.

général des forces alliées en Europe (SHAPE), ainsi que dans les états-majors opérationnels et dans certains organismes du commandement pour la transformation (sauf celles relatives à la structure militaire de commandement et à la planification de défense) afin d'améliorer la coopération. La France a participé également aux écoles de l'OTAN (*NATO Defence College* et *NATO school*) ainsi qu'aux quatorze agences.

Depuis 1995, la France disposait d'un représentant permanent au sein du comité militaire et participe à la planification opérationnelle, mais n'était pas un membre intégré à l'ensemble des comités de planification de défense.

La France a soutenu en 2002 l'évolution de l'Alliance décidée au sommet de Prague, en participant aux réformes pour la dotation d'instruments répondant aux objectifs de réactivité, en particulier la révision des structures de commandement et la mise en place de la NRF (*NATO Response Force*). Cet engagement avait conduit la France à négocier en 2004 des postes d'insérés dans les chaînes ACO et ACT : 110 postes ont alors été obtenus dans la structure militaire, dont deux d'officiers généraux, l'un à SHAPE et l'autre à ACT (chef de la division capacités futures, recherche et technologie). S'agissant des opérations, un accord passé entre le chef d'État-major des armées françaises et le commandant suprême opérations de l'OTAN en mai 2004 avait consacré la participation au niveau stratégique d'une équipe française de planification, chargée de l'interface avec le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), pour la conduite des opérations de l'OTAN.

Au total, avec les postes sur lesquels la France avait placé du personnel à titre temporaire, le dispositif français au sein de la NCS s'élevait à quelque 120 insérés. En plus de ces effectifs, la France était présente au sein d'autres organismes rattachés à l'OTAN, tels que les centres d'excellence, les organismes à statut multinational ou les agences de l'OTAN pour ne citer que les plus importants. L'état-major des armées finançait, début 2009, 257 postes militaires permanents à l'OTAN au sens large.

La France avait donc déjà, dans les faits, atteint un niveau d'intégration institutionnelle élevé. La décision d'officialiser la pleine participation a été l'aboutissement d'un processus engagé depuis plusieurs années.

## **C - Les modalités de la pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN**

### **1 - Les objectifs de la pleine participation**

La pleine participation de la France dans la structure de commandement OTAN répondait selon le ministère de la défense à plusieurs objectifs :

- renforcer l'influence de la France au sein de l'OTAN, notamment en matière de planification des opérations auxquelles elle participe ;
- assumer des responsabilités en cohérence avec le poids des contributions françaises pour les opérations, la transformation et les budgets de l'Alliance ;
- renforcer le poids des européens au sein de l'Alliance ;
- affirmer la complémentarité entre l'OTAN et l'Europe de la défense et faciliter ainsi le renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

### **2 - Les modalités de la pleine participation**

La pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN a été évoquée une première fois publiquement par le Président de la République devant le Congrès des États-Unis à Washington, le 7 novembre 2007. A cette occasion, le Président de la République a affirmé la volonté de la France de participer de nouveau pleinement aux activités militaires de l'OTAN, à l'exception de la planification nucléaire qui devait demeurer sous contrôle national exclusif.

Deux conditions d'ordre politique ont été posées à la pleine participation, d'une part, une relance de la défense européenne, et, d'autre part, une réforme interne de l'organisation. Le Président de la République a indiqué qu'il souhaitait que « la France, membre fondateur de notre Alliance et qui est déjà l'un de ses premiers contributeurs, prenne toute sa place dans l'effort de rénovation de ses instruments et de ses moyens d'action, et fasse évoluer dans ce contexte sa relation avec l'Alliance en

parallèle avec l'évolution et le renforcement de l'Europe de la défense »<sup>15</sup>.

Le ministère des affaires étrangères et celui de la défense estiment d'ailleurs que grâce à la pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN, les États européens qui avaient fait de leur propre participation à l'OTAN un élément essentiel de leur sécurité - et notamment les pays de l'est de l'Europe - ont accueilli plus favorablement les initiatives prises par notre pays en matière de politique européenne de sécurité et de défense.

La présidence française de l'Union européenne a été l'occasion de relancer la Politique européenne de Sécurité et de défense. L'objectif était de favoriser l'émergence d'une force de coopération militaire européenne indépendante et de renforcer les capacités de coordination de la défense européenne avec l'OTAN.

#### **Les rapports de l'OTAN et l'Europe de la défense**

L'OTAN est une organisation spécialisée à dominante militaire à la différence de l'Union européenne. L'OTAN et l'Union européenne sont deux cadres politiques différents et complémentaires en termes de gestion des crises. L'UE a développé une capacité propre de gestion civilo-militaire de crises à travers l'Europe de la défense. Le cadre de coopération entre l'OTAN et l'UE est défini par le partenariat stratégique dans la gestion de crise adopté lors du sommet de Nice en 2001 et complété par les accords dits de « Berlin Plus » de décembre 2002. Ces accords garantissent l'accès de l'UE aux moyens de planification de l'OTAN, et la planification de l'OTAN tient compte d'une disponibilité des forces pour les opérations dirigées par l'UE. L'UE bénéficie également d'une présomption de disponibilité des capacités et moyens collectifs pré-identifiés de l'OTAN dans le cadre d'une opération dirigée par elle.

Des cellules de liaison militaires ont été mises en place à l'État-major de l'Union européenne et à SHAPE. Les deux organisations ont ainsi souhaité mettre en place une procédure de consultation et de coopération transparente afin de faciliter une gestion de crise plus efficace. Une coopération opérationnelle est en particulier nécessaire dans le cadre des missions de la PESD au Kosovo, en Afghanistan et dans le Golfe d'Aden ou

---

<sup>15</sup> Discours de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République française devant le Congrès de États-Unis d'Amérique, mercredi 7 novembre 2007.

les deux organisations sont engagées. Un accord de sécurité permanent autorise la communication de documents classifiés entre l'OTAN et l'UE.

La France a fait du renforcement des relations entre l'OTAN et l'UE une priorité de sa présidence de l'Union européenne au second semestre 2008. Elle a proposé de développer les contacts de travail et de rapprocher les entités en charge de la gestion des catastrophes humanitaires. Sur le plan capacitaire, la France promeut une collaboration étroite entre l'Agence européenne de défense et le commandement stratégique de l'OTAN pour la transformation (ACT), en charge de l'initiative « *Smart Defence* » (*infra*).

Ces objectifs politiques ont été complétés par l'OTAN qui a proposé aux ministres de la défense des pays de l'UE, lors du sommet de Palma de Majorque le 25 février 2010, une implication plus forte des alliés non membres de l'UE dans la Politique de sécurité et de défense commune, la conclusion d'un accord UE/Turquie et la participation de Chypre à la coopération et au dialogue UE-OTAN. La question chypriote et les relations entre Chypre et la Turquie limitent actuellement les possibilités de coopération entre les deux organisations.

Le 17 mars 2009, le Gouvernement met au vote une déclaration relative à la politique étrangère devant l'Assemblée nationale. Le débat suivi d'un vote à lieu au titre de l'article 49 alinéa 1 de la Constitution qui permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale<sup>16</sup>. Le vote est favorable à la pleine participation de la France au commandement militaire intégré. Le sommet de l'OTAN à Strasbourg et à Kehl en avril 2009, marque à la fois le 60ème anniversaire de la création de l'organisation et la pleine participation officielle de la France aux instances de commandement intégrées.

---

<sup>16</sup> Le vote au titre de l'article 49-1 est aussi appelé « question de confiance ». Un vote négatif entraîne la démission du gouvernement.

**Les conclusions du rapport de la Cour des Comptes consacré au  
Sommet de Strasbourg - Kehl**

La Cour a réalisé en 2010 un contrôle de la gestion du 23<sup>ème</sup> sommet de l'OTAN qui s'est tenu les 3 et 4 avril 2009 à Strasbourg et à Kehl. Le sommet a été co-organisé par la France et l'Allemagne à l'occasion du 60<sup>ème</sup> anniversaire de l'OTAN. Il a réuni 65 chefs d'État et de gouvernement, et a été l'occasion de la désignation d'un nouveau secrétaire général de l'OTAN en la personne de monsieur Anders Fogh Rasmussen.

Le sommet a été un événement politique et médiatique tout à fait exceptionnel, considéré comme « gigantesque et coûteux »<sup>17</sup> par la Cour. Le sommet a conduit le ministère des affaires étrangères et européennes à engager plus de 25,4 M€. Les coûts directs d'organisation du sommet ont pu être estimés globalement à 31,7 M€ : 25,4 M€ pour la France et 6,3 M€ pour l'Allemagne. Une compensation a été établie entre les dépenses engagées par la France et l'Allemagne et a donné lieu à un versement par l'Allemagne de 8,1 M€ à la France. La charge définitive pour la France a donc été de 17,3 M€.

Lors d'une première tentative de pleine participation en 1997, la France a souhaité obtenir le poste d'adjoint au Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) en rotation avec les britanniques et le commandement de l'état-major de Naples. Ces demandes n'avaient pas été satisfaites. En 2009, les États-Unis ont joué un rôle d'intermédiaire pour faciliter la pleine participation et attribuer à la France les postes souhaités, y compris l'un des deux commandements suprêmes.

La France a obtenu un total de 25 « étoiles »<sup>18</sup>, correspondant aux postes d'officiers généraux dans le commandement intégré. L'attribution d'un nombre d'étoiles est principalement fonction de la clé de contribution aux dépenses de l'organisation. La France contribuait en 2009 à hauteur de 12,4 % du budget militaire, ce qui lui a permis d'obtenir ces 25 étoiles. La règle informelle de l'OTAN veut que l'obtention d'une étoile par un Etat-membre engage la mise à disposition par ce dernier de 50 personnels militaires de tous grades.

---

<sup>17</sup> Rapport sur le 23<sup>ème</sup> sommet de l'OTAN Strasbourg-Kehl, les 3 et 4 avril 2009, p.7.

<sup>18</sup> Une étoile en normes OTAN correspond à deux étoiles dans les grandes d'officiers généraux français, deux étoiles OTAN correspondent à trois étoiles françaises et ainsi de suite.



Au moment de la pleine participation aux structures intégrées, l'attribution à la France sur une base permanente du poste de Commandant suprême allié pour la Transformation (SACT) a été symboliquement forte parce que ce commandement représente le grade le plus élevé dans les états-majors de l'OTAN. Il s'agit d'un poste de commandement quatre étoiles, qui a autorité sur les chefs d'états-majors. La France est le seul pays membre avec les États-Unis à disposer d'un tel commandement. Le reste de la chaîne hiérarchique n'a pas été négligé, la France ayant décidé de pourvoir des postes dans l'ensemble des structures : état-major international, états-majors régionaux et agences. Au niveau des commandements « opératifs », la France s'est vu confier en alternance avec l'Italie le commandement allié interarmées de Lisbonne (COM JFC Lisbonne) et, en alternance avec le Royaume-Uni, celui de commandant en second du JFC Brunssum (DCOM JFC Brunssum).

### **D - Les personnels français mis à disposition du commandement intégré de l'OTAN**

Les personnels militaires français affectés à l'OTAN sont en position de mise à disposition auprès de l'organisation : ils restent donc intégralement rémunérés par la France. Pendant leur affectation dans les structures de l'OTAN, ces personnels perçoivent leur traitement indiciaire et bénéficient d'une rémunération complémentaire, l'Indemnité de résidence à l'étranger (IRE), ainsi que des prestations complémentaires en fonction de leur situation familiale (*infra*). Ces militaires sont sélectionnés par l'État-major des armées selon une procédure d'appel à candidatures.

La répartition de ces militaires reflète dans les grandes lignes la taille des trois armes : ils sont issus pour la majorité de l'armée de terre (452 militaires - 48,5 %), de l'armée de l'air (207 - 22,21 %) et de la marine (201 - 21,57 %). Les officiers généraux sont eux aussi issus pour près de la moitié de l'armée de terre, soit 8 sur un effectif de 17, de l'armée de l'air, pour quatre d'entre eux, et de la marine, pour trois officiers généraux. Les effectifs de la DGA représentent 3,76 % des personnels français.

**Structure d'origine des personnels français affectés à l'OTAN  
en 2011**

	Officiers généraux	Officiers	Sous- officiers	Militaires du rang	Personnel Civil	Total	Part
Terre	8	244	199	1		452	48,50 %
Air	4	109	93	1		207	22,21 %
Marine	3	101	97			201	21,57 %
DCSSA		4				4	0,43 %
DGA	1	34				35	3,76 %
DRHMD		3			1	4	0,43 %
Gendarmerie		1				1	0,11 %
SCA	1	22	0	0	0	23	2,47 %
SEA		2				2	0,21 %
MAEE					1	1	0,11 %
Non renseigné		1	1			2	0,21 %
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>521</b>	<b>390</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>932</b>	<b>100,00 %</b>

*Source : État-major des armées et Cour des Comptes*

En revanche, d'un point de vue hiérarchique, la répartition des militaires français mis à disposition diffère largement de la structure des armées, avec une prépondérance des officiers à 55,90 %, des sous-officiers à 41,85 %, et des officiers généraux pour 1,82 %. Les militaires du rang sont très peu représentés, ce qui s'explique à la fois par la nature des postes occupés à l'OTAN (planification, commandement) et par le fait que les militaires du rang, fréquemment contractuels, sont recrutés pour des missions plus opérationnelles.

Les militaires français sont présents essentiellement en Belgique, pays qui accueille à la fois le siège de l'organisation et l'État-major international, en Italie, où se trouve l'État-major allié pour le sud de l'Europe à Naples ainsi qu'aux États-Unis sur la base de Norfolk occupée par le commandement ACT.

**Répartition des personnels français affectés à l'OTAN par grade et par localisation géographique (y compris DGA)**

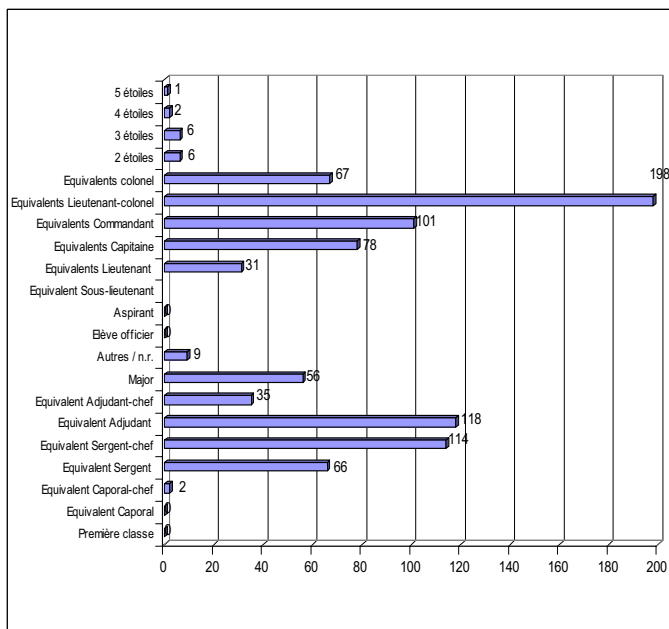
Pays	Officiers généraux	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Personnel Civil	Total	Part
Allemagne	1	50	35	0	0	86	9,23 %
Belgique	8	173	125	0	1	307	32,94 %
Espagne	1	24	27	0	0	52	5,58 %
États-Unis	1	60	30	1	1	93	9,98 %
Grande-Bretagne	1	24	19	0	0	44	4,72 %
Italie	1	60	55	0	0	116	12,45 %
Luxembourg	0	1	1	0	0	2	0,21 %
Norvège	1	20	14	1	0	36	3,86 %
Pays-Bas	1	44	46	0	0	91	9,76 %
Pologne	0	10	5	0	0	15	1,61 %
Portugal	1	32	23	0	0	56	6,01 %
Turquie	1	23	10	0	0	34	3,65 %
Total	17	521	390	2	2	932	100,00 %
<b>Part</b>	<b>1,82 %</b>	<b>55,90 %</b>	<b>41,85 %</b>	<b>0,21 %</b>	<b>0,21 %</b>	<b>100,00 %</b>	

*Source : État-major des armées et Cour des Comptes*

Les officiers généraux sont placés pour moitié à Bruxelles et à Mons, et répartis dans les états-majors pour l'autre moitié. Les officiers sont particulièrement présents en Belgique, aux États-Unis et en Italie, ainsi qu'en Allemagne.

Au sein de chaque catégorie, ce sont les corps et les grades de niveau supérieur et intermédiaire qui sont les plus représentés. Parmi les officiers, les grades de lieutenant-colonel et équivalents (22,25 %) sont les plus nombreux. Chez les sous-officiers, ce sont les adjudants (13,26 %) et les sergents-chefs (12,81 %).

### Répartition des grades des insérés (hors DGA)



Source : État-major des armées et Cour des Comptes

Le commandement allié des opérations (ACO) est la première destination des militaires français avec 57,19 % des effectifs, suivi de l'agence chargée des systèmes d'information et de communication (NCSA) à 16,2 %.

### Répartition des effectifs par grade et par structure de l'OTAN

	Officiers généraux	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Personnel Civil	Total	Part
ACO	11	302	219	0	1	533	57,19 %
NCSA	0	42	109	0	0	151	16,20 %
ACT	2	93	35	2	1	133	14,27 %
Siège	4	49	18	0	0	71	7,62 %
Agences	0	19	2	0	0	21	2,25 %
HQ MOU*	0	11	5	0	0	16	1,72 %
Ecoles	0	5	2	0	0	7	0,75 %
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>521</b>	<b>390</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>932</b>	<b>100,00 %</b>

\*Headquarter Memorandum of Understanding

Source : État-major des armées et Cour des Comptes.

Les personnels mis à disposition de l'OTAN sont pris parmi les effectifs du ministère de la défense qui ne bénéficie pas d'un relèvement de plafond d'emploi et de crédits de Titre 2 supplémentaires pour assurer cette mission. Le transfert de personnels n'a ainsi pas modifié la trajectoire de réduction des effectifs du ministère. La mise à disposition constitue donc un coût en emploi et en masse salariale quantitatif : 932 militaires, mais également qualitatif car il prélève des personnels qualifiés dans les effectifs du ministère.

### CONCLUSION

*L'Organisation du traité de l'Atlantique nord est, à la fois, une organisation politique, dont le Conseil constitue l'organe de décision, et une organisation militaire. Le secrétariat général est chargé d'assurer la coordination. L'OTAN regroupe donc plusieurs entités, dont les principales sont un secrétariat international civil, une structure militaire intégrée et 14 agences.*

*La France est toujours restée membre de l'Alliance atlantique, même si elle a quitté son commandement militaire intégré en 1966. Depuis le début des années 1990, la France a procédé à une participation progressive qui a culminé en 2009 avec la décision de reprendre pleinement place dans la structure militaire intégrée. La seule instance*

*dont la France reste à l'écart est aujourd'hui le groupe des plans nucléaires.*

*La France a obtenu une place conforme à son poids au sein de l'Alliance. Fait notable, elle a obtenu l'un des deux commandements suprêmes de l'Alliance : le commandement allié transformation (ACT) situé à Norfolk en Virginie (États-Unis). Ce commandement est en charge de la transformation de la structure militaire, des forces, des capacités et de la doctrine de l'OTAN. Il est également responsable de la formation, de l'expérimentation de nouveaux concepts et de la promotion de l'interopérabilité. L'autre commandement suprême est le commandement allié opérations (ACO), en charge des opérations de l'Alliance. Situé à Mons en Belgique, il est traditionnellement détenu par un officier général américain.*

*La France a également obtenu des postes au sein du niveau « opératif » d'ACO : en alternance avec l'Italie, elle occupe le commandement interarmées de Lisbonne, et en alternance avec le Royaume-Uni, elle dispose du poste de commandant en second du commandement de Brunssum. Ces postes seront appelés à évoluer dans la nouvelle structure de commandement qui se met en place.*

*Il est indéniable que la pleine participation de la France au commandement intégré et l'envoi de 700 militaires supplémentaires ont accru ipso facto son influence au sein de cette structure, par rapport à la situation antérieure. En plus des conséquences politiques et stratégiques, cette décision a également eu un impact sur le plan financier, la France contribuant désormais pleinement au budget et au fonctionnement de l'OTAN, comme les 27 autres alliés.*

---

## **Chapitre II**

# **Le renchérissement des coûts liés à la pleine participation de la France aux structures intégrées de l'OTAN**

Avant la pleine participation au commandement intégré en 2009, la France contribuait déjà au financement de l'Alliance atlantique, mais selon des modalités dérogatoires. Aussi faut-il distinguer :

- le coût global de la présence française au sein de l'OTAN ;
- le surcoût lié à la décision de participer pleinement aux structures intégrées de l'OTAN en 2009.

### **I - Le coût de la participation française à l'OTAN**

Le coût de la participation française résulte à la fois des contributions directes aux budgets de l'OTAN versées par la France et des rémunérations et charges sociales servies aux personnels français mis à disposition de l'organisation.

#### **A - Présentation du budget de l'OTAN**

Le financement de l'OTAN est assuré par les contributions des pays membres. Celles-ci couvrent les frais de fonctionnement du

secrétariat international, le budget militaire et les investissements de capacités financés en commun par les 28 alliés. Le budget des agences de l'OTAN n'est pas pris en compte, dans la mesure où il répond à une logique différente de financement (en fonction par exemple de la participation d'un Etat à un programme d'armement multinational ou de son recours aux prestations d'une de ces agences).

Dans le cadre des opérations, l'OTAN ne prend en charge qu'une partie des coûts liés au commandement des forces, et ce sont les pays membres qui assument le coût du déploiement de leurs forces nationales qu'ils placent sous le commandement de l'OTAN (principe « *costs lie where they fall* »).

### 1 - Le budget de l'OTAN

Hors agences, l'OTAN dispose d'un budget propre qui comprend les dépenses du secrétariat international (budget civil), le budget militaire (dont le budget des opérations est une composante) et le programme d'investissements réalisés en commun (*NATO Security and Investment Programme* - NSIP).

L'OTAN fonctionne sur la base du consensus, y compris en matière budgétaire. Le secrétariat international est chargé de préparer les budgets annuels à partir des orientations données par le Conseil. Par la suite, les projets de budgets et leurs modifications sont soumis aux États et adoptés par consensus, le silence d'un État valant approbation au-delà d'une date limite. Ce mode de fonctionnement implique au demeurant une grande réactivité de la part des représentants des États-membres, les délais étant parfois courts.

Le budget global de l'OTAN est en réalité composé de trois budgets distincts :

- **le budget civil** est consacré au financement de l'organisation dans ses composantes politiques (secrétariat international) ;
- **le budget militaire** est décomposé en trois sous-parties : le budget des opérations militaires de l'Alliance, le budget de fonctionnement de la structure militaire, le budget spécifique aux AWACS. Le budget des AWACS n'est pas financé par l'ensemble des pays membres : cette flotte d'appareils de détection et de commandement aéroporté (AWACS : *Airborne Warning and*



*Control System*) n'est possédée que par un groupe de 14 États qui gèrent en commun cette capacité propre dans un budget annexe<sup>19</sup>. En ce qui concerne les pensions, les dépenses sont réparties entre le budget civil et le budget militaire à raison de l'affectation des personnels civils de l'organisation au siège (rémunérations et pensions affectée au budget civil) ou au sein de la structure de commandement intégré (imputation sur le budget militaire)<sup>20</sup>.

- **le programme d'investissement pour la sécurité** (*NATO Security and Investment Programme - NSIP*) finance les investissements réalisés en commun par les 28 pays membres et une partie des équipements nécessaires aux opérations. Le financement en commun de capacités couvre des besoins de structure opérationnelle tels que les systèmes de commandement et de contrôle et les systèmes de communication. Certains projets de défense structurants de long terme, tel que la défense aérienne et la défense anti-missiles, sont décidés en commun par les pays membres et financés en tout ou partie par le programme d'investissement. Après la décision commune, le financement et la réalisation des projets d'investissements sont assurés par l'OTAN.

Les dépenses totales de l'OTAN en 2011 ont été de 2 419,26 M€, représentant 0,22 % du total des dépenses militaires de l'ensemble des pays membres : le budget militaire est le premier budget, avec 1 334,20 M€, tandis que le budget civil atteint 209,46 M€ et le programme d'investissements 875,60 M€.

---

<sup>19</sup> La flotte d'avions AWACS est historiquement le plus grand projet à financement multinational entrepris au sein de l'OTAN. Il ne concerne cependant que les États membres suivants : la Belgique, la Hongrie, la Roumanie, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, l'Espagne, la Turquie et les États-Unis. Quant au Royaume-Uni, après avoir contribué au programme, il a décidé de créer sa propre unité d'avions. Le Canada a pour sa part quitté le programme AWACS en 2011. La France n'en fait pas partie.

<sup>20</sup> Les pensions inscrites au budget militaire recouvrent les pensions des personnels sous contrat international servant auprès des commandements. Ceux-ci comprennent en particulier l'État-major international, ACO et ACT.

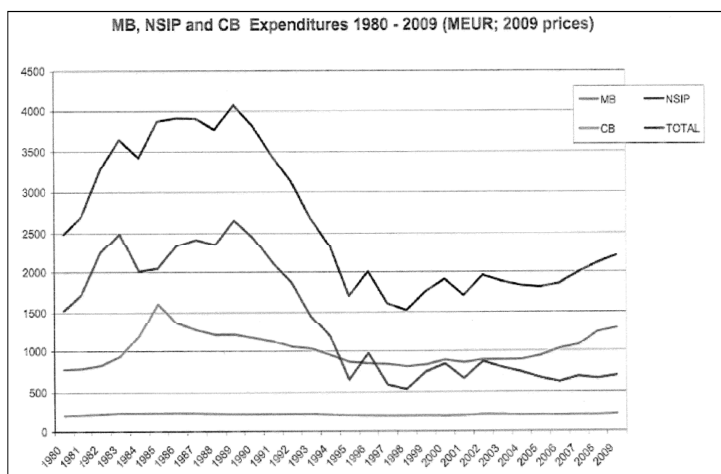
### Évolution du budget de l'OTAN 2007 - 2012

Budget	2007	2008	2009	2010	2011	Répartition en 2011
Civil	186,09	191,23	201,39	207,47	209,46	8,66 %
Militaire	1 031,90	1 130,50	1 286,50	1 285,40	1 334,20	55,15 %
Investissements	657,50	654,00	777,10	658,40	875,60	36,19 %
<b>Total</b>	<b>1 875,49</b>	<b>1 975,73</b>	<b>2 264,99</b>	<b>2 151,27</b>	<b>2 419,26</b>	100,00 %

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

Sur longue période, le budget de l'OTAN a été divisé par presque deux en termes réels depuis la fin de la guerre froide, ainsi que l'indique le graphique ci-dessous :

### Evolution des budgets de l'OTAN entre 1980 et 2009



Source : RP OTAN, en M€ constants

## 2 - L'organisation financière de l'OTAN

La gouvernance financière de l'OTAN repose sur plusieurs entités.

Le comité de la planification et de la politique générale des ressources (le *Ressource Planning and Policy Board - RPPB*) est l'instance budgétaire à la fois consultative et exécutive de l'OTAN. Ce comité se réunit en session plénière tous les trois mois, il est composé des représentants des pays membres.

Le RPPB reçoit des orientations du Conseil de l'Atlantique Nord et anime les comités budgétaires consultatifs. Chaque pays membre est représenté au sein des différents comités. Le comité des budgets examine les budgets civil et militaire et en recommande l'approbation au Conseil, tandis que le comité des investissements est responsable de l'exécution du programme d'investissements (NSIP). Le RPPB rend des avis au Conseil sur les incidences financières de ses initiatives, sur les opérations et

missions, et il informe le comité militaire des implications en termes de coûts de toutes ses décisions d'investissements.

Le RPPB est chargé de définir la politique des ressources et de planifier l'ensemble des dépenses civiles, militaires et d'investissement de l'OTAN, ainsi que d'en évaluer la performance et la soutenabilité. Chaque année, le RPPB présente à l'approbation du Conseil un plan global des ressources à moyen terme qui définit les plafonds financiers pour l'année à venir et présente les orientations de planification pour les cinq exercices suivants<sup>21</sup>.

Concernant la programmation des investissements, le RPPB est chargé de déterminer l'éligibilité au financement commun des paquets de capacités avant leur approbation par le Conseil. Les paquets de capacités comprennent dans un même ensemble les dépenses d'investissement et d'exploitation qui leurs sont liées, ainsi que les effectifs de personnels civils et militaires nécessaires pour l'obtention d'une capacité requise par l'Alliance. Les crédits liés à ces capacités peuvent être reportés d'un exercice sur l'autre (*infra*, NSIP).

Le *NATO Office of Resources* (NOR) est une entité administrative plus récente dans l'organisation : il joue un rôle d'appui aux différents comités financiers. Le NOR peut fournir des avis sur les questions relatives à la gestion des ressources de l'organisation. Ce bureau créé en 2007 a pour mission de centraliser la gestion des ressources au sein du siège.

Le contrôle final des dépenses est assuré par le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (*l'International Board of Auditors for NATO - IBAN*) pour le compte du Conseil et des pays membres. C'est un organe indépendant, composé de six membres, chargé de l'audit externe des comptes et de la certification de l'utilisation des fonds communs. L'IBAN réalise principalement des audits qui donnent lieu à une opinion sur la présentation des états financiers et sur le respect des autorisations budgétaires et de la réglementation en vigueur. Le Collège des commissaires effectue également quelques audits de performance qui servent à évaluer l'efficacité et l'efficience du fonctionnement, et des audits de programme qui servent à vérifier la régularité des dépenses effectuées par les organismes et les États-

---

<sup>21</sup> Le *Plan global des ressources à moyen terme* est une prévision glissante sur cinq exercices.

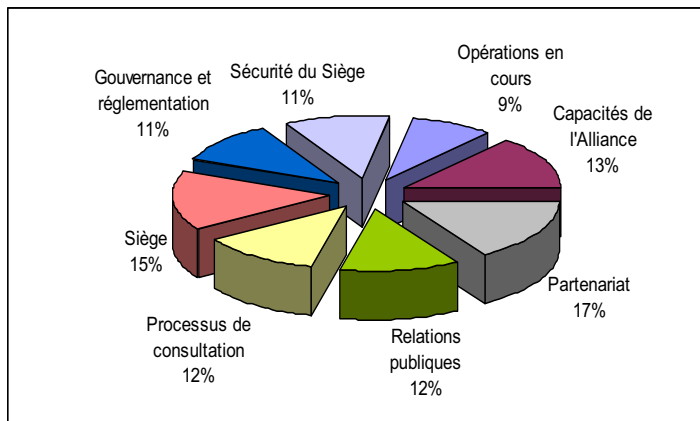
membres de l'OTAN chargés de la maîtrise d'ouvrage des investissements.

L'OTAN est depuis sa création une organisation très décentralisée. De nombreux projets ne sont réalisés que par des petits groupes *ad hoc* d'Etats, et chaque agence dispose de son propre système financier et répond à une logique particulière. Cette décentralisation contribue à expliquer la difficulté de présenter des états financiers consolidés.

### **3 - Le budget civil**

Le budget civil pour 2012 s'élève à 213,58 M€, et 181,99 M€ hors pensions. Les principaux postes de dépenses sont le personnel (55,50 %), les pensions (14,79 %), les programmes (13,52 %) et le fonctionnement (12,49 %).

Le comité des budgets élabore un budget par objectifs globaux qui permet de compléter l'information disponible par nature de dépense. Les dépenses de gouvernance représentent 35 %, les dépenses liées au siège forment 26 % de l'ensemble, la politique de partenariat 17 %, les capacités de l'Alliance 13 % et les opérations en cours 9 %. Les dépenses relatives aux capacités et aux opérations incluses dans le budget civil ne représentent qu'une part des dépenses totales qui leurs sont consacrées. L'essentiel des dépenses relatives à ces objectifs sont en réalité imputées au budget militaire et au programme d'investissements.

**Les objectifs globaux du budget 2012**

Source : OTAN et Cour des Comptes

Le budget civil connaît une augmentation continue depuis plusieurs années. Entre 2007 et 2012, le budget civil a augmenté globalement de 14,78 % (en euros courants), soit un taux de variation annuel moyen de 2,96 %. Les dépenses d'équipement sont le poste qui a le plus augmenté : 24,58 % en moyenne annuelle, suivi des pensions : 12 % en moyenne annuelle.

**Le budget civil de 2007 à 2012**

<b>Nature de dépenses</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Personnel	109,66	112,31	117,16	119,25	118,53	118,53
Pensions	19,74	19,11	24,43	26,97	27,45	31,59
Fonctionnement	23,22	22,73	24,62	26,64	26,57	26,68
Equipement	3,54	6,95	5,70	5,47	7,75	7,89
Programme	29,90	30,11	29,45	29,12	29,12	28,87
<b>Total</b>	<b>186,08</b>	<b>191,23</b>	<b>201,39</b>	<b>207,46</b>	<b>209,45</b>	<b>213,58</b>

*Source : OTAN sans classification, budgets initiaux en M€ courants*

La part des dépenses de personnel, qui représentait 58,93 % des dépenses en 2007, a diminué de 3,43 points puisqu'elle ne représente plus que 55,50 % en 2012. A l'inverse, la part des dépenses consacrée aux pensions est celle qui a le plus augmenté : 4,18 points, passant de 10,61 % à 14,79 % des dépenses.

Le prochain plan financier à moyen terme pour la période 2012-2016 ne prévoit aucune augmentation du budget civil hors pensions pour les cinq prochaines années. La prévision pluriannuelle du budget civil consiste donc à maintenir comme référence la dotation de 2011 en termes courants, soit 181,99 M€. Les effets de l'inflation devront être répercutés sur les postes de dépenses du budget civil, ce qui constitue un effort notable.

### Les prévisions d'évolution du budget civil 2012 - 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Budget civil (hors pensions)	181,99	181,99	181,99	181,99	181,99
Pensions (en termes nominaux)	31,59	34,83	38,54	42,07	45,71
<b>Prévisions du budget civil</b>	<b>213,58</b>	<b>216,83</b>	<b>220,53</b>	<b>224,06</b>	<b>227,71</b>

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

La France a joué un rôle important pour la mise sous contrainte du budget civil. La position du ministère français des affaires étrangères a été de maintenir une stabilité de la dotation en valeur réelle. La position française a été suivie au sein du comité des budgets puisque le budget civil est soumis à une norme encore plus contraignante de stabilité en valeur courante (« *Zero nominal growth* »). La dotation au budget civil n'est ainsi pas corrigée de l'inflation anticipée, pensions mises à part. L'impact de l'inflation doit être absorbé dans l'enveloppe du budget civil. Cette contrainte oblige le secrétariat international à réaliser des efforts internes de productivité.

En revanche, la composante pensions du budget civil reste une dépense particulièrement dynamique en augmentation de 44,7 % entre 2012 et 2016. Le secrétariat international comprend trois régimes de pension : la Caisse de prévoyance, le régime de pensions à prestations définies et le régime de pensions à cotisations définies. Ces trois régimes de pensions actifs correspondent à trois régimes successifs. Au fonds de pension solidaire (Caisse de prévoyance, en extinction) a succédé un système de répartition (Régime à prestation définies) fermé en 2005 et remplacé par un nouveau fonds de pension par capitalisation (Régime à contributions définies).



**Les pensions dans les budgets civils 2011 et 2012**

	<b>Budget initial 2011</b>	<b>Budget initial 2012</b>
Caisse de prévoyance	167 400	96 000
Régime à prestations définies	23 108 000	26 695 000
Régime à contributions définies	4 184 000	4 801 000
<b>Total pensions</b>	<b>27 459 400</b>	<b>31 592 000</b>

*Source : OTAN et Cour des Comptes, en € courants*

Les pensions évoluent de la même manière que les salaires et sont organisées selon les règles communes aux « organisations internationales coordonnées » (dont font également partie l'OCDE ou le Conseil de l'Europe), adoptées par le comité de coordination des rémunérations. L'augmentation des coûts s'explique par l'accroissement du nombre de pensionnés de l'OTAN.

En outre, les pensionnés de l'OTAN bénéficient d'un principe d'« ajustement fiscal des pensions » : l'organisation prend en charge la moitié du montant de l'imposition sur le revenu due par ses pensionnés résidant dans l'un des pays membres. Cette prise en charge par l'OTAN est ensuite imputée aux pays membres où vivent les pensionnés, de telle sorte qu'ils perdent la moitié des impôts prélevés sur les pensionnés de l'OTAN résidant sur leur territoire. En 2011, ce dispositif a coûté 1,4 M€ à la France pour la seule OTAN et 10,2 M€ pour l'ensemble des organisations coordonnées<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Outre l'OTAN, on y trouve également l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Conseil de l'Europe ou encore l'Agence spatiale européenne.

**L'ajustement fiscal en 2004 et 2011**

<b>Pays</b>	<b>2004</b>	<b>2011</b>
Belgique	4,14	7,78
Canada	0,07	0,10
Danemark	0,45	0,63
<b>France</b>	<b>1,11</b>	<b>1,40</b>
Allemagne	0,46	1,10
Grèce	0,05	0,10
Italie	0,63	1,53
Luxembourg	0,33	0,69
Pays-Bas	0,90	1,58
Norvège	0,32	0,56
Portugal	0,02	0,07
Espagne	0,04	0,13
Royaume-Uni	0,77	0,89
Etats-Unis	0,06	0,18
<b>Total</b>	<b>9,35</b>	<b>16,74</b>

*Source : OTAN et Cour des comptes en M€ courants*

Les pensions de retraite des personnels de l'OTAN constituent donc une source de dépenses dynamiques à la charge de l'organisation et donc des pays membres.

#### 4 - Le budget militaire<sup>23</sup>

##### a) Présentation générale

Le comité des budgets, réuni dans son format budget militaire, est chargé de définir les priorités budgétaires au sein des groupes de besoins que sont les opérations (*Alliance operations and missions*), les capacités, la transformation et les structures de commandement (*NATO command structure, entities and programmes - NCSEP*). Le comité militaire émet un avis sur les budgets recommandés par le comité des budgets, avis pris en compte par le comité des budgets et qui constitue un élément important pour la prise de décision du Conseil.

L'admissibilité au financement commun repose sur la règle des « *moyens nécessaires en plus* », principe selon lequel le financement commun est axé sur la mise en place des moyens nécessaires en plus de ceux dont on peut raisonnablement s'attendre à disposer grâce aux ressources nationales. En pratique, le financement commun du budget militaire recoupe les dépenses afférentes aux quartiers généraux de théâtre pour les opérations de forces déployées et le soutien de capacités de théâtre telles que les installations médicales et les moyens du génie.

##### Les dépenses du budget militaire

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total</b>	<b>1 031,9</b>	<b>1 130,5</b>	<b>1 286,5</b>	<b>1 285,4</b>	<b>1 334,2</b>	<b>1 522,9</b>

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

Depuis 2007, le budget militaire a vu ses besoins s'accroître fortement du fait des opérations et de l'extension des missions de l'Alliance. La force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan et, dans une moindre mesure, l'opération *Unified Protector* menée face à la situation en Libye ont été à l'origine du quasi triplement (+ 190,3 % entre 2007 et 2012) des dépenses liées aux opérations et de la forte augmentation des dépenses de déploiement de forces (+77,95 %).

<sup>23</sup> Le budget militaire recouvre principalement le budget de fonctionnement de la structure militaire intégrée et le budget des opérations militaires de l'Alliance. Une partie du coût de ces opérations figure dans le programme d'investissements, pour le financement en commun des paquets de capacités nécessaires à ces opérations.

Les différentes catégories de dépenses militaires sont les suivantes :

- les opérations et missions de l'Alliance, premier poste de dépenses, regroupent les dépenses éligibles au financement en commun relevant de l'article V du traité : l'opération *Active Endeavour* dont les objectifs sont la recherche et la neutralisation des groupes terroristes et des armes de destruction massive en Méditerranée, et six autres opérations et missions ne relevant pas de l'article V (FIAS, zone d'opérations conjointes dans les Balkans -KFOR, QG de l'OTAN à Sarajevo et Skopje-, la mission de formation en Irak, l'opération *Unified protector* en Libye, le soutien à la mission de l'Union africaine en Somalie, l'opération *Ocean Shield* dans le golfe d'Aden ;
- les capacités C2 aériens financent la capacité de défense aérienne et le système de commandement et de contrôle aériens, ainsi que l'adaptation des C2 aériens en soutien de la défense active multicouche contre les missiles balistiques de théâtre ;
- les structures de commandement correspondent au financement commun militaire pour la structure de commandement intégrée de l'OTAN. Les besoins ont augmenté en 2012 (+ 17,3 % par rapport à 2011) et se maintiendront à un niveau élevé en 2013 avant de diminuer progressivement par la suite, du fait de la mise en œuvre de la nouvelle structure de commandement ;
- les capacités de C3 à l'échelle de l'OTAN recouvrent le réseau de bases de l'OTAN, les systèmes d'informations automatisées, les agences NC3A (*NATO Consultation, Command and Control Agency* chargée de l'acquisition de moyens de systèmes d'information et de communication) et NCSA (*NATO CIS Service Agency*, l'agence des services SIC de l'OTAN), la sécurité des informations électroniques et la cyberdéfense ;
- le soutien aux forces déployables comprend le financement des services de communication par satellite, les systèmes d'information et de communication déployables ;
- les capacités nécessaires aux forces déployées servent à financer les installations d'embarquement, de débarquement et de réception pour le transport des forces déployées ainsi que les installations affectées au ravitaillement en vol ;

- le budget des entraînements, exercices et formation pour les opérations et pour les forces déployables finance les centres de guerre et d'entraînement interarmées, l'école et le collège de défense de l'OTAN ;
- la recherche et développement pour la transformation de l'OTAN recourt au financement commun en matière d'expérimentation et pour ses programmes de travail en recherche technologique ;
- les initiatives de coopération complètent les activités d'ouverture qui sont financées sur le budget civil ;
- le dispositif de dissuasion nucléaire sert à financer les systèmes de stockage de munitions destinées aux armes spéciales qui sont situées en Europe et qui sont placées sous la responsabilité du Commandement SACEUR. La France ne participe pas à cette ligne du budget militaire.

*b) Le financement des opérations de l'OTAN*

Selon la règle générale de l'organisation, les États sont responsables du financement, du déploiement et du soutien de leurs forces, c'est la règle « *costs lie where they fall* », les coûts suivent le déploiement des forces et sont supportés par les États.

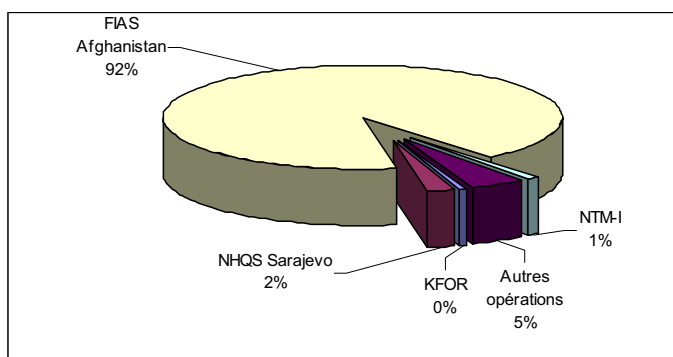
Le budget des opérations ne recouvre ainsi que le financement de capacités utilisées en commun par les nations sur le théâtre d'opération, c'est-à-dire ce qui n'est pas attribuable en propre à une nation : les états-majors de l'OTAN, les plateformes logistiques, les systèmes d'information et de communication partagés. Exceptionnellement, des capacités nationales considérées comme critiques pour le théâtre d'opération peuvent faire l'objet d'un financement en commun, partiel ou total, comme ce fut le cas pour l'hôpital militaire de la FIAS sur l'aéroport international de Kaboul en 2009 et dont la France était la nation cadre. Ces capacités critiques font l'objet d'une liste définie au préalable pour chaque opération concernée.

Le budget des opérations a connu une forte augmentation liée à l'extension du théâtre afghan : +133 % entre 2007 et 2011. Le retrait annoncé devrait entraîner une poursuite transitoire de l'augmentation des coûts et une baisse à partir de 2014.

La FIAS est de très loin l'opération qui mobilise le plus de crédits, avec 467 M€ prévus en 2012 soit 92 % du total.

Le coût final pour l'OTAN de l'opération *Unified Protector* en Libye est de 27 M€.

#### Répartition du budget prévisionnel des opérations en 2012



Source OTAN et Cour des Comptes

### 5 - Le programme d'investissements (NSIP)

Le programme d'investissements au service de la sécurité (NSIP) est la troisième grande composante des budgets de l'OTAN. Il sert à financer des investissements qui vont, selon la doctrine définie par l'Alliance, au-delà des besoins des pays membres en matière de défense nationale. Le concept de paquet de capacité est entendu dans un sens large, il regroupe à la fois des dépenses d'investissement et les entités de fonctionnement qui gèrent ces matériels à coût complet.

Le comité des investissements est chargé de définir les priorités de réalisation des investissements tandis que le comité politique et de planification des ressources (RPPB) détermine les paquets de capacité éligibles au financement commun. Le Conseil de l'atlantique nord approuve les paquets de capacité ainsi que les plafonds annuels de financement. Les projets sont ensuite exécutés, selon les compétences qu'ils requièrent, soit par des États hôtes qui prennent en charge la

maîtrise d'ouvrage, soit par les différentes agences de l'OTAN ou encore par les commandements stratégiques.

Les catégories de nature de dépenses sont communes avec le budget militaire. Les capacités C2, défense et de contrôle aérien, représentent en 2012 le premier poste de dépenses, suivies des opérations et missions de l'Alliance, des forces déployables, et des capacités nécessaires aux forces déployables.

**Réalisations du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité - NSIP**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total</b>	<b>657,50</b>	<b>654,00</b>	<b>777,10</b>	<b>658,40</b>	<b>875,60</b>	<b>1 400,40</b>

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

Les pays membres fixent chaque année au sein du comité des investissements, un plafond de dépenses pour l'exercice à venir. Le programme d'investissement de sécurité est ainsi resté plafonné à 650 M€ en 2007 et 2008, puis le plafond a été rehaussé à un niveau de 875 M€.

Dès la fin de l'année 2009, certains pays membres ont fait savoir au Conseil que le programme d'investissements était trop ambitieux pour les années à venir. Le programme d'investissements a connu cette année-là une « crise financière » du fait d'appels de fonds annuels insuffisants pour couvrir la totalité des engagements d'investissements pris sur l'exercice. Le programme d'investissements comprend des prévisions de dépenses annuelles du NSIP qui sont des plafonds d'autorisation de dépenses et autorisent des reports importants d'un exercice sur l'autre de la tranche annuelle non exécutée. En 2009, le déficit de financement était estimé à 119 M€ avant d'atteindre 300 M€ en 2010.

Cette situation conduisait à une transparence insuffisante et à une hiérarchisation imparfaite des projets d'investissement financés en commun. Par note du 29 janvier 2010, la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense mettait en garde sur « l'absence de vision globale des engagements financiers et par conséquent la fiabilité limitée des données »<sup>24</sup>. L'année 2010 a été consacrée à une stabilisation

<sup>24</sup> Note de la Délégation aux affaires stratégiques du 29 janvier 2010 portant sur les résultats des travaux du groupe des hauts représentants des Ministères de la Défense (SOG), n°557/DEF/DAS/SDE.

des finances et à une revue des projets et des programmes. L'exercice de stratification a permis d'obtenir des suppressions générant des économies conséquentes, même si les besoins de financement, actuellement évalués à 7,27 Md€, restent très élevés.

Les dépenses du programme d'investissement sont amenées à décroître globalement, en lien avec le retrait des forces de la FIAS d'Afghanistan. Les dépenses d'investissement afférentes aux opérations et missions de l'Alliance doivent ainsi très fortement diminuer à l'horizon 2016. Un rééquilibrage va être opéré en direction des investissements destinés aux structures de commandement et en direction des capacités C3, liées aux bases de l'OTAN.

**Prévisions du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité - NSIP**

	2013	2014	2015	2016	Reste à réaliser au-delà de 2016
<b>Total</b>	<b>1 167,20</b>	<b>1 094,00</b>	<b>810,80</b>	<b>888,50</b>	<b>1 855,20</b>

*Source OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants*

Les prévisions de dépenses annuelles du programme d'investissements (NSIP) sont des plafonds d'autorisation de dépenses. Les projets de dépenses sont gérés à partir de plans pluriannuels et d'autorisations budgétaires annuelles qui autorisent des reports de crédits importants d'une année sur l'autre. Chaque année, une partie des crédits non employés sur les exercices précédents est inscrite au budget de l'exercice, mais n'est pas nécessairement exécutée. Cette programmation pluriannuelle explique le pic de dépenses prévisionnelles inscrites au budget 2012, et l'écart important avec la réalisation de 2011. La « bosse » d'investissements prévisionnels est ainsi reportée d'un exercice à l'autre.

La règle de financement des investissements pour la sécurité prévoit que les États contribuent selon leur clef de répartition. Lors de la pleine participation au commandement intégré, la France a obtenu de ne pas financer les paquets de capacités auxquels elle avait choisi de ne pas participer par le passé, y compris les additifs, en application d'un principe de non-rétroactivité. Cette position a été confirmée par la déclaration du secrétaire général de l'OTAN du 27 mars 2009 portant sur les termes de la pleine participation de la France aux structures de l'OTAN. Ainsi, la



France ne participe ni aux financements communs des AWACS<sup>25</sup> et de la flotte d'avions de transport C17, ni à l'entretien des dépôts de munitions nucléaires en Europe.

#### **6 - La clef de répartition des budgets civil, militaire et des investissements (NSIP)**

Les pays membres contribuent aux budgets de l'OTAN selon des clefs de répartition calculées sur la base de leur revenu national brut, évalué à partir des données de la Banque mondiale. Les clefs de répartitions sont adoptées tous les deux ans par le Conseil et évoluent notamment pour prendre en compte l'intégration de nouveaux membres.

Il existe depuis l'origine une dérogation pour les États-Unis, qui bénéficient d'un mécanisme de plafonnement de leur contribution à hauteur de 22 % de l'ensemble des dépenses de l'Alliance. La quote-part des États-Unis, si elle n'était pas plafonnée, serait de l'ordre de 45 %.

Les quotes-parts applicables font apparaître des clefs différentes en fonction des trois budgets pour un certain nombre de nations. Ces écarts ont des causes historiques mais doivent être amenées à se résorber à l'horizon de 2016. A l'origine, une seule clef de répartition était utilisée. Le NSIP a, par la suite, fait l'objet de réactualisations périodiques propres, et certaines nations souhaitant différencier les investissements des coûts d'exploitation ont demandé à y contribuer de manière différenciée. Les clefs de répartition ont donc évolué de manière très empirique jusqu'à ce qu'une réforme de fond aboutisse en 2005. Un nouveau mécanisme reposant à la fois sur le revenu national brut et sur les parités de pouvoir d'achat conduit à rééquilibrer progressivement les clefs de répartition. La réforme vise une transition progressive vers une clef unique : en 2016 les quotes-parts des pays membres pour les différents budgets devront être identiques, comme elles le sont déjà pour les nouveaux entrants<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Cependant, lors d'une réunion des ministres de la défense de février 2012, le principe d'une participation des 28 alliés au budget de soutien de la force AWACS a été agréé.

<sup>26</sup> OTAN, Bureau principal des ressources, Note du président du 2 octobre 2007, *Nouvelles quotes-parts au budget civil, au budget militaire et au programme OTAN d'investissement au service de la sécurité*.

La quote-part de la France a diminué de 2,2 points entre 2006 et 2012 pour le budget civil, passant de 13,7 % à 11,5 %, et de 1,7 point pour les budgets militaires et d'investissement, passant de 12,8 % à 11,1 %.

**L'évolution de la quote-part de la France au sein des différents budgets de l'OTAN**

	<b>2006-2007 (à 26)</b>	<b>2008-2009 (à 26)</b>	<b>2009 (à 28)</b>	<b>2010-2011 (à 28)</b>	<b>2012-2013 (à 28)</b>
Civil	13,75 %	13,03 %	12,98 %	11,92 %	11,42 %
Militaire	12,87 %	12,45 %	12,40 %	11,62 %	11,17 %
Investissement	12,87 %	12,45 %	12,40 %	11,62 %	11,17 %

*Source : OTAN et Cour des Comptes*

La baisse de la quote-part de la France s'explique en partie par l'entrée de deux nouveaux pays membres, l'Albanie et la Croatie qui ont rejoint l'Alliance en 2009, et par la réévaluation de la quote-part de certains pays membres du fait de l'introduction d'une référence au revenu national brut calculé à parité de pouvoir d'achat qui conduit à une réévaluation de leur contribution. La France se place en quatrième position parmi les contributeurs en 2012 - 2013. Les cinq premiers contributeurs représentent ensemble 68 % des ressources de l'OTAN.

**Clefs de répartition des budgets civil, militaire et d'investissement des cinq premiers contributeurs pour 2012 - 2013**

<b>Budget</b>	<b>2012-2013</b>		
	<b>Civil</b>	<b>Militaire</b>	<b>Investissement</b>
États-Unis	21,74 %	22,20 %	22,20 %
Allemagne	14,57 %	14,89 %	14,89 %
Royaume-Uni	11,85 %	11,17 %	11,17 %
France	11,42 %	11,17 %	11,17 %
Italie	8,76 %	8,80 %	8,65 %
<b>Total</b>	<b>68,34 %</b>	<b>68,23 %</b>	<b>68,08 %</b>

*Source : OTAN et Cour des Comptes*

La France est le quatrième contributeur du budget civil en 2012 – 2013, et le troisième pour le budget militaire et le programme

d'investissements. Sa quote-part a diminué de 2,2 points, tandis que celle du Royaume-Uni a diminué de 3,2 points et que celle de l'Allemagne a diminué d'un point. Globalement, le poids des cinq premiers contributeurs a baissé de 4,3 points sur la période.

**L'évolution de la clef du budget civil de 2006 à 2013**

<b>Civil en %</b>	<b>2006-2007 à 26</b>	<b>2008-2009 à 26</b>	<b>2009-2010 à 28</b>	<b>2010-2011 à 28</b>	<b>2012-2013 à 28</b>
États-Unis	21,81 %	21,81 %	21,74 %	21,74 %	21,74 %
Allemagne	15,50 %	15,28 %	15,23 %	14,84 %	14,57 %
Royaume-Uni	15,05 %	14,14 %	14,09 %	12,59 %	11,85 %
France	13,75 %	13,02 %	12,98 %	11,92 %	11,42 %
Italie	6,50 %	7,50 %	7,48 %	8,50 %	8,76 %
<b>Total</b>	<b>72,61 %</b>	<b>71,75 %</b>	<b>71,52 %</b>	<b>69,59 %</b>	<b>68,34 %</b>

*Source : OTAN et Cour des Comptes*

La France est le troisième contributeur (11,1726 %) du budget militaire, devant le Royaume-Uni (11,1677 %) en 2012 – 2013. Sa quote-part a diminué de 1,7 point sur la période, tandis que celle de l'Allemagne a baissé de 2,5 points, et celle du Royaume-Uni de 1 point.

**L'évolution de la clef de répartition du budget militaire et des investissements de 2006 à 2013**

<b>Militaire en %</b>	<b>2006-2007 à 26</b>	<b>2008-2009 à 26</b>	<b>2009-2010 à 28</b>	<b>2010-2011 à 28</b>	<b>2012-2013 à 28</b>
États-Unis	22,54 %	22,54 %	22,47 %	22,40 %	22,20 %
Allemagne	17,32 %	16,69 %	16,60 %	15,54%	14,89 %
France	12,87 %	12,45 %	12,40 %	11,62 %	11,17 %
Royaume-Uni	12,14 %	12,05 %	12,04 %	11,55 %	11,17 %
Italie	7,35 %	7,86 %	7,86 %	8,65 %	8,80 %
<b>Total</b>	<b>72,22 %</b>	<b>71,59 %</b>	<b>71,37 %</b>	<b>69,76 %</b>	<b>68,23 %</b>

*Source : OTAN et Cour des Comptes*

La clef de répartition du budget militaire d'un pays membre peut être comparée à sa part de dépenses dans l'ensemble des dépenses militaires des États-membres de l'Alliance. La quote-part du budget militaire est calculée en fonction du revenu national brut de l'État membre, tandis que sa part dans les dépenses militaires totales dépend à la fois de ses dépenses propres et de celles des autres États-membres.

**Clef de répartition du budget militaire comparée au % du total des  
dépenses militaires des pays membres et à la part de dépenses de  
défense dans le PIB**

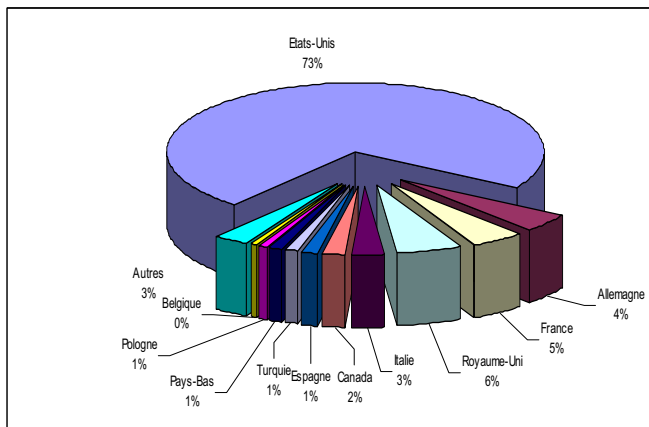
<b>Pays</b>	<b>Clef de répartition du budget militaire de l'OTAN 2012-2013</b>	<b>% des dépenses militaires de l'ensemble des pays membres de l'OTAN en 2010</b>	<b>Dépenses de défense en % du revenu national brut national en 2010</b>
États-Unis	22,2000 %	72,64 %	4,80 %
Allemagne	14,8882 %	4,28 %	1,40 %
France	11,1726 %	4,80 %	2,00 %
Royaume-Uni	11,1677 %	5,58 %	2,70 %
Italie	8,8000 %	2,65 %	1,4 0%
Canada	5,9358 %	1,97 %	1,40 %
Espagne	4,8892 %	1,36 %	1,10 %
Turquie	3,6794 %	1,31 %	1,90 %
Pays-Bas	3,2855 %	1,04 %	1,40 %
Pologne	2,4908 %	0,79 %	1,80 %
Belgique	2,1048 %	0,48 %	1,10 %
Norvège	1,5082 %	0,60 %	1,60 %
Danemark	1,3409 %	0,42 %	1,50 %
Roumanie	1,0629 %	0,19 %	1,30 %
Grèce	0,9500 %	0,73 %	2,60 %
République tchèque	0,9344 %	0,25 %	1,30 %
Portugal	0,8500 %	0,34 %	1,60 %
Hongrie	0,7005 %	0,12 %	1,10 %
Slovaquie	0,4563 %	0,11 %	1,30%
Croatie	0,3115 %	0,09 %	1,50 %
Bulgarie	0,3068 %	0,08 %	1,70 %

Slovénie	0,2323 %	0,07 %		1,60 %
Lituanie	0,2143 %	0,03 %		0,80 %
Lettonie	0,1447 %	0,02 %		1,00 %
Luxembourg	0,1393 %	0,02 %		0,50 %
Estonie	0,1004 %	0,03 %		1,80 %
Albanie	0,0843 %	0,02 %		1,60 %
Islande	0,0492 %	n.r.		n.r.
Total	100,0000 %	100,00 %		

*Source : OTAN et Cour des Comptes, n.r.: non renseigné, l'Islande ne dispose pas de forces armées. Les dépenses de défense présentées sont issues de la nomenclature définie par l'OTAN ce qui explique les écarts par rapport aux chiffres correspondants qui figurent dans les documents budgétaires nationaux.*

Les États-Unis occupent la première place avec 72,64 % des dépenses militaires des pays membres de l'OTAN pour 22,20 % des contributions. La France représente à la fois la troisième quote-part du budget militaire (11,17 %) et la troisième nation en termes de dépenses militaires (4,80 % du total de l'Alliance). A l'inverse, le Royaume-Uni a le deuxième budget de défense de l'Alliance mais est le quatrième contributeur.

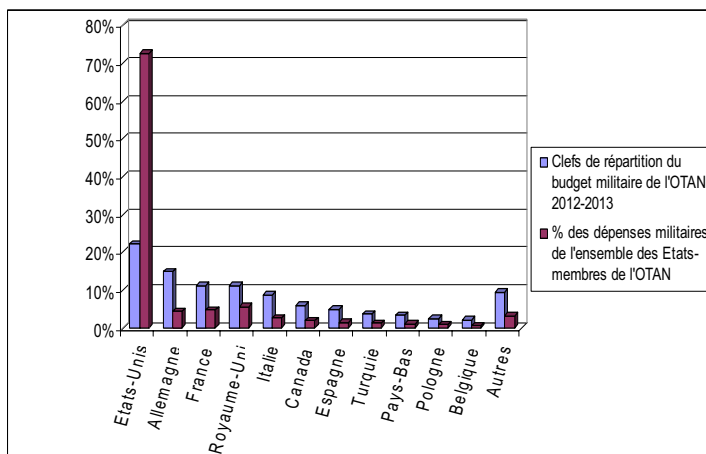
### Répartition des dépenses militaires des pays membres de l'OTAN



Source : OTAN et Cour des Comptes

Le rapprochement de la part des dépenses de défense de la quote-part du budget militaire permet d'apprécier l'effort financier que représente la participation à l'OTAN au regard d'un effort de défense national. Hormis les États-Unis, tous les autres États-membres font un effort proportionnellement supérieur en direction de l'OTAN.

**Principaux contributeurs : clef de répartition du budget militaire comparée au % du total des dépenses militaires des pays membres**



Source : OTAN et Cour des Comptes

## B - Le coût pour la France

Le coût de la participation de la France à l'OTAN se répartit entre le ministère des affaires étrangères et européennes, qui contribue pour la partie relative au budget civil de l'OTAN, et le ministère de la défense et des anciens combattants, qui prend en charge les budgets militaire et des investissements ainsi que la mise à disposition des militaires auprès des structures intégrées de l'OTAN. Les documents budgétaires existants ne donnent pas de vision consolidée du coût pour la France de sa participation à l'OTAN.

La prévision des contributions françaises est d'une grande complexité, tant pour le ministère des affaires étrangères que pour le ministère de la défense, du fait des décalages calendaires entre cycles budgétaires français et ceux de l'OTAN, ce qui explique les écarts importants entre prévisions et contributions réellement versées.



### **1 - Les contributions du ministère des affaires étrangères et européennes au budget civil**

La France, qui est toujours restée membre de l'Alliance atlantique, contribuait déjà pleinement au budget civil avant 2009 et la pleine participation au commandement intégré n'a donc pas provoqué de changement. La contribution française est donc stable, et la participation supplémentaire liée à la construction du nouveau siège est indépendante de la pleine participation : la décision a été prise par la France et par les autres alliés en 1999.

La contribution du ministère des affaires étrangères et européennes est imputée sur le programme budgétaire 105 relatif à l'action de la France dans le monde, de la mission action extérieure de l'État. La contribution française au budget civil s'est élevée en 2011 à 33,5 M€. La prévision budgétaire de 2012 est en augmentation de 3,1 % à 34,5 M€.

La contribution à l'OTAN représente une faible partie des contributions versées par le MAE aux organisations internationales : 33,5 M€ sur un total de 842,5 M€, soit 3,98 % en 2011. A cette part qui ne correspond qu'à la contribution française au budget civil de l'organisation doit être ajoutée celle du ministère de la défense qui supporte l'essentiel des coûts.

### L'OTAN parmi les contributions internationales du MAEE

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Programme 105 <b>Action de la France dans le monde</b>	1 450,80	1 482,12	1 615,42	1 707,91	1 814,42	1 788,81
Action 4 <b>Contributions internationales</b>	544,95	580,35	695,63	741,57	842,54	802,24
<i>dont</i> OTAN y compris nouveau siège à partir de 2010	<b>27,62</b>	<b>26,92</b>	<b>27,20</b>	<b>36,35</b>	<b>33,52</b>	<b>34,57</b>
<b>Part de l'OTAN</b> parmi les contributions internationales du MAEE	5,07 %	4,64 %	3,91 %	4,90 %	3,98 %	4,31 %

Source : Prévisions en crédits de paiement issues des projets et rapports annuels de performance 2007-2012, et Cour des Comptes, en M€ courants

La contribution française comprend la partie civile des dépenses liées au nouveau siège à partir de 2010, ce qui explique la forte augmentation constatée de la contribution entre 2009 et 2010 : + 33,7 % en un seul exercice.

Les écarts constatés entre prévisions et réalisations de contribution à l'OTAN s'expliquent par la difficulté d'anticiper les appels de fonds de l'OTAN. Le calendrier budgétaire de l'organisation ne permet pas de connaître, au moment du vote de la loi de finances initiale, le montant exact de la contribution qui sera demandée au titre de l'année budgétaire. Le budget annuel de l'OTAN est voté en décembre de l'année n-1.

**Ecart entre prévisions et réalisations pour la contribution du MAE à l'OTAN**

	2007	2008	2009	2010	2011
Loi de finances initiale	27,62	26,92	27,20	36,35	33,52
Loi de règlement	26,22	24,49	20,57	29,50	28,01
<b>Taux d'exécution de la prévision initiale</b>	<b>94,9 %</b>	<b>91,0 %</b>	<b>75,6 %</b>	<b>81,2 %</b>	<b>83,6 %</b>

*Source : Prévisions et réalisations en crédits de paiement issues des projets et rapports annuels de performance 2007-2010, et Cour des Comptes, en M€ courants*

L'OTAN représente le deuxième poste des contributions civiles françaises (9 %) aux budgets des organisations internationales en 2012, après l'ONU (30 %).

**Les contributions de la France aux budgets des organisations  
internationales : la pace de l'OTAN**

	<b>Contribution</b>	<b>Part</b>
ONU	123 261 161	30,50 %
<b>OTAN</b>	<b>34 575 000</b>	<b>8,56 %</b>
FAO	23 358 341	5,78 %
OCDE	20 472 101	5,07 %
CPI	19 070 000	4,72 %
AIEA	16 472 405	4,08 %
OIT	15 695 127	3,88 %
OMS	15 593 483	3,86 %
OSCE	15 386 700	3,81 %
UNESCO	14 613 586	3,62 %
IMA	12 300 000	3,04 %
CICR	7 650 000	1,89 %
ONUDI	6 907 238	1,71 %
OMC	6 186 156	1,53 %
TPIR	6 061 275	1,50 %
Autres contributions	66 477 428	16,45 %
<b>Total</b>	<b>404 080 001</b>	<b>100,00 %</b>

Source : Crédits en € affectés au PLF 2012 aux contributions internationales et Cour des Comptes

**2 - La contribution du ministère de la défense aux budgets  
militaire et d'investissement**

Le ministère de la défense et des anciens combattants contribue directement aux budgets militaires de l'OTAN. Sa contribution recouvre les dépenses effectuées au titre du fonctionnement des structures militaires intégrées (*NATO Command Structure - NCS*), les dépenses liées aux opérations, le programme d'investissements, le fonctionnement de certaines agences, les pensions pour les agents de l'OTAN issus des structures militaires intégrées et, enfin, la part des frais de construction du nouveau siège de l'OTAN qui revient au ministère de la défense. La contribution du ministère de la défense est inscrite au programme 178 relatif à la préparation et à l'emploi des forces.

**Les contributions du ministère de la défense<sup>27</sup>**

<b>Nature de dépenses</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Fonctionnement (NCS)	42,8	51,30	35,20	88,60	57,30	50,00
Opérations (AOM)	14,54	27,07	47,87	50,45	53,37	44,01
Investissement (NSIP)	33,00	58,00	51,00	52,70	83,6	55,60
Agences	10,69	9,60	10,00	9,40	10,00	10,10
Pensions	1,30	3,20	3,00	4,80	3,90	18,40 <sup>28</sup>
Nouveau siège	1,30	2,80	1,10	0,80	2,80	5,10
<b>Total</b>	<b>103,63</b>	<b>151,97</b>	<b>148,17</b>	<b>206,75</b>	<b>210,97</b>	<b>183,21</b>

*Source : EMA et Cour des Comptes, en M€ courants*

Les contributions aux dépenses d'investissements (NSIP) se sont élevées à 55,60 M€ en 2011. Les investissements sont le premier poste de contribution avec 30,35 % des contributions réalisées en 2011. Pourtant, les dépenses d'investissement sont en général faiblement exécutées du fait de l'importance des reports, ce qui a un impact sur les contributions réellement versées à la fin de l'exercice.

### 3 - La contribution en effectifs mis à disposition de l'OTAN

En plus des contributions financières directes, la France met à disposition du commandement intégré 925 militaires depuis sa pleine participation au commandement intégré (cette cible a été révisée à 901 pour les prochaines années). Ces militaires sont entièrement rémunérés par la France, ce qui accroît d'autant l'effort financier en faveur de l'Alliance. Pour 2011, première année où la cible en effectifs a été

<sup>27</sup> Les écarts entre les contributions théoriques résultant de la clef de répartition et les versements constatés s'expliquent par le mode d'appel des cotisations qui peut conduire à des variations annuelles fortes lissées ensuite.

<sup>28</sup> Pour 2011, ce poste budgétaire a fortement augmenté car deux phénomènes se sont conjugués : d'une part, un rattrapage depuis 2009 des dépenses françaises sur ce poste. D'autre part, une avance en gestion 2011 pour l'exercice 2012.

atteinte, la Cour des comptes estime que la masse salariale s'est élevée à environ 114 M€. Cet ordre de grandeur repose sur les hypothèses ci-dessous.

**Estimation de la masse salariale des insérés OTAN en 2011**

Grade	Coût indiciaire brut salarial moyen en euros					Charges patronales hors CAS Pensions		CAS Pensions		Nombre d'insérés OTAN y compris DGA (grades équivalents)	Coût indiciaire brut salarial par grade en euros
	Terre	Air	Marine	Moyenne	Moyenne par catégorie en PPE	Moyenne par catégorie en PPE	Moyenne par catégorie en PPE				
Officier	OGX	64 649,45	64 513,93	64 942,28	64 701,89		19		1 229 336		
	COL	47 758,84	46 595,12	44 968,39	46 440,78		94		4 365 434		
	LCL	40 998,73	40 867,09	40 331,03	40 732,28		204		8 309 386		
	CDT	34 551,50	34 584,39	34 521,70	34 552,53	6 046,33	113		3 904 436		
	CNE	32 720,23	32 322,42	32 072,69	32 371,78		96		3 107 691		
	LTN	25 894,00	26 268,27	26 251,83	26 138,03		7		182 966		
Sous-officier	MAJ	27 724,67	28 119,37	27 800,77	27 881,60		21		585 514		
	ADC	26 084,18	26 053,53	25 962,15	26 033,29		41		1 067 365		
	ADJ	23 536,91	24 109,36	23 706,90	23 784,39	3 300,53	118		2 806 558		
	SGH	19 585,91	21 121,56	20 437,48	20 381,65		143		2 914 576		
	SGT	17 312,55	17 473,64	17 482,41	17 422,87		66		1 149 909		
Militaire du rang	CCH	18 213,96	17 797,94	16 788,02	17 599,97		2		35 200		
<b>Nombre d'insérés total : 924</b>											
Coût indiciaire brut salarial										29 658 370	
Charges patronales avec CAS pensions										35 887 232	
Total Indemnité de résidence à l'étranger										33 786 873	
Total supplément familial à l'étranger										2 345 928	
Total majorations familiales à l'étranger										11 740 601	
Total prestation familiale d'expatriation										1 220 000	
<b>Total rémunérations et charges sociales</b>										<b>114 639 004</b>	

Source : calculs Cour-des-comptes, données EMA et DRH-MD

#### 4 - Synthèse : le coût global consolidé de la participation française à l'OTAN

Afin de calculer le coût global de la présence française au sein de l'OTAN, il faut additionner les contributions financières directes du ministère des affaires étrangères, du ministère de la défense ainsi que les rémunérations et charges sociales des militaires mis à disposition de l'Alliance.

Pour les contributions financières directes, on constate une augmentation forte entre 2006 et 2010, qui n'est que très partiellement liée à la pleine participation de la France au commandement intégré.

##### Les contributions financières françaises à l'OTAN depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contribution au budget civil (y compris part civile du nouveau siège)	16,67	26,22	24,49	20,57	29,50	28,01
Contribution au budget militaire et NSIP	103,63	151,97	148,17	206,75	210,97	183,21
<b>Total</b>	<b>120,3</b>	<b>178,19</b>	<b>172,66</b>	<b>227,32</b>	<b>240,47</b>	<b>211,22</b>

Source : ministère des affaires étrangères pour le budget civils, État-major des armées / SG- DAF pour les autres postes de dépenses, et Cour des Comptes, en MC courants

En effet, la hausse constatée est en grande partie liée à l'opération de la FIAS en Afghanistan, qui a accru tant le budget des opérations que celui des investissements, en raison du financement en commun de paquets de capacités nécessaires à cette opération.

Pour obtenir le coût complet de la présence française au sein de l'OTAN, il faut additionner aux contributions directes les rémunérations et charges sociales des militaires insérés dans le commandement intégré. Ce coût peut être calculé pour la première fois en « régime de croisière » pour l'exercice 2011, première année où la cible en effectifs insérés a été atteinte.



**Estimation du coût global consolidé de la participation française à l'OTAN en 2011**

Nature du coût	2011	Part en 2011
Contributions financières directes	211,22	64,8 %
Rémunérations et charges sociales des insérés OTAN	114,64	35,2 %
<b>Total</b>	<b>325,86</b>	<b>100,00 %</b>

*Source : ministère des affaires étrangères, État-major des armées et Cour des Comptes, en M€*

Ainsi, les contributions financières directes représentent les deux tiers de l'effort financier de la France en faveur de l'OTAN, tandis que la mise à disposition des personnels en représente un tiers. Pour l'exercice 2008, soit le dernier exercice avant la pleine participation, le coût complet pouvait déjà être estimé à environ 202 M€.

Par ailleurs, la pleine participation française aux structures intégrées a un autre effet que la Cour n'est pas en mesure de quantifier précisément : les postes occupés par la France à l'OTAN nécessitent l'envoi d'officiers de niveau élevé (colonel et lieutenant-colonel principalement), souvent brevetés de l'Ecole de guerre. Cette obligation contribue à renforcer le haut de la pyramide des grades au sein des armées, même si d'autres paramètres jouent également un grand rôle dans cette évolution (technicité de plus en plus importante des armées, renforcement des capacités d'expertise, réforme des retraites qui retarde le départ des officiers, etc.).

## **II - Les surcoûts liés à la pleine participation aux structures intégrées**

Le surcoût spécifiquement lié pour la France à sa pleine participation au commandement militaire intégré a pu être constaté dès 2009 et devrait se stabiliser en 2012, sauf pour la partie des investissements en commun, pour lesquels l'effet de la pleine participation ne sera pleinement atteint qu'à l'horizon 2020. De façon générale, ce surcoût a été sensiblement inférieur à ce qui avait été prévu au moment où la pleine participation française a été décidée.

## **A - La prévision des surcoûts**

L'analyse des surcoûts à prévoir portait, d'une part, sur l'augmentation de la contribution du ministère de la défense au budget militaire et des dépenses en personnels insérés au sein des structures de l'OTAN et, d'autre part, sur l'augmentation progressive de la contribution au programme d'investissement.

Le budget civil n'était pas concerné par une augmentation de coût liée à la pleine participation au commandement intégré de l'OTAN. De même, le budget et les effectifs de la représentation permanente auprès de l'OTAN n'ont pas augmenté significativement à la suite de cette pleine participation (cf. annexe F). Concernant l'État-major des armées, la seule entité à avoir connu une augmentation temporaire de ses effectifs a été le bureau « représentation militaire à l'étranger » de la sous-chefferie « relations internationales », en charge de la gestion des affectations de militaires français dans les structures de l'OTAN.

L'évaluation des « surcoûts » engendrés par le retour de la France dans les structures de commandement intégré été menée dès le début du processus.

La prévision d'augmentation des coûts de la participation à l'OTAN a été faite par la direction des affaires financières du ministère de la défense dans une note du 16 avril 2009 au cabinet du ministre<sup>29</sup>. Les coûts ont été étudiés en termes d'impact budgétaire et de coûts indirects du fait de la mise à disposition de personnels militaires.

### **1 - La prévision d'augmentation des contributions directes (dépenses de titre 6)**

L'évaluation pluriannuelle de ces surcoûts a été faite par le ministère de la défense en retenant les hypothèses les plus pessimistes, en prenant en compte la dynamique des dépenses et la réalisation des projets d'investissement décidés. Elle a été effectuée en tenant compte de la tendance qui se dégageait au moment de la pleine participation, en 2009, soit une augmentation:

---

<sup>29</sup> Note du directeur des affaires financières à l'attention du directeur du cabinet civil et militaire, du 16 avril 2009.

- du budget des opérations, l'opération en Afghanistan se développait avec une demande de participation accrue de la part de l'OTAN ;
- du budget de fonctionnement de la structure militaire intégrée ;
- des besoins de financement pour les paquets de capacités adoptés par le États-membres : alors qu'avant la pleine participation, la France pouvait participer aux dépenses d'investissement au cas par cas, même si elle contribuait en réalité à la majorité des paquets de capacité<sup>30</sup>, elle allait devoir désormais, sauf à s'opposer à leur mise en œuvre, participer à tous.

Le coût de la contribution française prévu pour 2009 était de 98 M€ pour le budget militaire et le NSIP. La contribution française déterminée par sa quote-part après pleine participation en 2009 a été déterminée à 117,5 M€. Le surcoût de la contribution française pour 2009, de 19,5 M€, correspond à trois quarts d'année, la pleine participation devant être effective à compter du mois d'avril 2009.

La première contribution complète au budget militaire et d'investissement après pleine participation devait être celle de 2010. Celle-ci était prévue à 135,7 M€ soit un surcoût en année pleine de 29,8 M€.

---

<sup>30</sup> Une grande partie des capacités est constituée de moyens de communication que la France utilise.

### Prévisions de surcoût pour les contributions directes en 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Engagement constant	98,00	105,90	109,50	112,70	116,54	121,60
Projection de pleine participation	117,50	135,70	140,30	144,30	149,10	155,70
<b>Surcoût prévu</b>	<b>19,50</b>	<b>29,80</b>	<b>30,80</b>	<b>31,60</b>	<b>32,56</b>	<b>34,10</b>

Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en M€ courants

Le surcoût prévisionnel a été décomposé entre surcoût lié au budget militaire et surcoût lié au programme d'investissement. En effet, la pleine contribution française au programme d'investissements ne devait être que progressive, la France bénéficiant de la règle selon laquelle elle ne contribue que pour les programmes d'investissements auxquels elle a souscrit avant la pleine participation et aux nouveaux paquets de capacités postérieurs à cette participation. La part liée au budget militaire, 26, M€, devait représenter 90 % de la contribution de 29,8 M€ en 2010, premier exercice à coût complet. Le ministère de la défense anticipait une montée en charge très progressive de la contribution au programme d'investissements.

### Prévisions de surcoût réparti entre Budget militaire international (BMI) et programme d'investissements (NSIP) en 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budget militaire international	18,75	26,80	27,60	28,40	29,40	30,90
Programme des investissements (NSIP)	0,75	3,00	3,20	3,20	3,20	3,20
<b>Total</b>	<b>19,50</b>	<b>29,80</b>	<b>30,80</b>	<b>31,60</b>	<b>32,60</b>	<b>34,10</b>

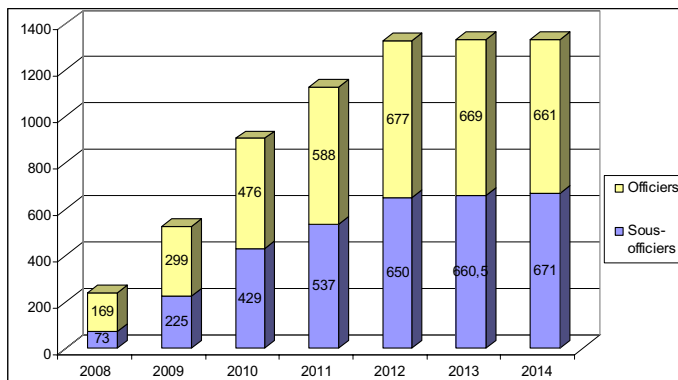
Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en M€ courants

Pour 2010, le surcoût prévu de 29,8 M€ représentait une augmentation de 30 % des contributions directes, par rapport à un coût lié à un engagement constant estimé à 105,90 M€.

## 2 - La prévision d'augmentation des personnels mis à disposition et des coûts liés (titre 2)

Le chiffrage de la prévision de surcoût indirect des emplois mis à disposition de l'OTAN a été réalisé par direction des affaires financières du ministère de la défense sur la base d'un nombre d'officiers et de sous-officiers envoyés et de coûts moyens pour chaque catégorie. Lors de l'établissement de la prévision, la France avait un objectif de montée en puissance sur six ans entre 2009 et 2014. Ses effectifs devaient passer de 242 équivalents temps plein travaillés pour 2008, avant la pleine participation au commandement intégré, à 1332 en 2014.

Prévisions de pyramidage des effectifs en avril 2009



Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en emplois

Le chiffrage prévisionnel du coût des dépenses de personnel a été construit à partir d'un coût moyen de 138 943 € pour un officier et de 81 221 € pour un sous-officier. Le montant estimé pour 2009 s'élevait à 29,4 M€ et le montant final pour 2014 à 146,3 M€. Le surcoût à proprement parler ne comporte que la rémunération supplémentaire accordée aux militaires concernés en raison de leur expatriation (principalement l'indemnité de résidence à l'étranger et les éventuelles majorations familiales).

**Chiffrage prévisionnel du surcoût (titre 2) des dépenses de personnels affectés à l'OTAN**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Surcoût	8,77	29,41	48,32	61,56	67,60	67,43

*Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en M€ courants*

Ainsi, une fois l'ensemble de militaires français insérés dans les structures de l'OTAN, le surcoût liés aux indemnités supplémentaires de résidence à l'étranger devait atteindre 67,43 M€ par an.

**3 - La synthèse des prévisions de surcoût**

En additionnant les contributions directes supplémentaires et les indemnités versés aux militaires nouvellement insérés dans le commandement intégré, le ministère de la défense avait estimé le surcoût de la pleine participation à plus de 100 M€ :

**Prévisions 2009 des surcoûts liés à la pleine participation**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses de personnel	8,77	29,41	48,32	61,56	67,60	67,43
Fonctionnement (NCSEP)	18,75	26,80	27,60	28,40	29,40	30,90
Investissement (NSIP)	0,75	3,00	3,20	3,20	3,20	3,20
<b>Surcoût annuel</b>	<b>28,27</b>	<b>59,21</b>	<b>79,12</b>	<b>93,16</b>	<b>100,20</b>	<b>101,53</b>

*Source : EMA / SG- DAF et Cour des Comptes, en M€ courants*

La prévision du ministère de la défense faisait apparaître une montée en charge entre 2009 et 2013 puis une stabilisation en 2014. Cette prévision a été construite sur l'hypothèse que l'ensemble des postes de l'OTAN attribués à la France seraient pourvus à cette date.

**B - Des surcoûts constatés inférieurs aux prévisions**

Les surcoûts constatés ont été moins élevés que dans les prévisions du ministère ; ils se sont établis à 25 M€ en 2009 pour une prévision à un

peu plus de 28 M€, à 40 M€ en 2010 pour une prévision à un peu moins de 60 M€ et à 61 M€ en 2011 pour une prévision à un peu plus de 79 M€.

**Surcoût constaté de 2009 à 2011 lié à la pleine participation**

		2009	2010	2011
T2	Rémunérations	7	24	43
T3 / T5	Aide sociale	0	2	3
Sous total dépenses de personnel		7	26	46
T6	Fonctionnement	18	14	15
	Investissement	0	0	0
Sous-total hors dépenses de personnel		18	14	15
<b>Surcoût total lié à la pleine participation (base 2008)</b>		<b>25</b>	<b>40</b>	<b>61</b>

Source : État-major des armées et Cour des Comptes, en M€ courants

Les surcoûts constatés proviennent principalement des dépenses de personnel et, en particulier, des indemnités supplémentaires versées aux militaires résidant à l'étranger : 7 M€ en 2009, 24 M€ en 2010, 43 M€ en 2011. Ces indemnités devraient se stabiliser autour de 48 M€ dès 2012 car la France a revu à la baisse le volume des personnels affectés dans les structures de l'OTAN ce qui explique l'écart qui sera constaté avec les prévisions (cf. *infra*).

Ce surcoût pourrait toutefois augmenter à nouveau si les indemnités accordées aux militaires insérés dans le commandement intégré étaient révisées (*infra*, les économies possibles au niveau du dispositif français).

Le rapprochement des prévisions de surcoût établies avant la pleine participation au commandement intégré avec la réalisation depuis 2009 montre qu'il n'y a pas eu de dérive des coûts par rapport à la prévision initiale, au contraire. C'est en particulier le cas pour les

dépenses hors personnel. Les taux de réalisation du surcoût total ont été de 88 % en 2009, puis de 67 % en 2010 et de 77 % en 2011. Les prévisions de dépenses de personnel ont été exécutées à 80 % en 2009, 88 % en 2010 et 95 % en 2011, tandis que les dépenses hors personnel ont été réalisées à 92 % en 2009, puis 46 % en 2010 et 48 % en 2011.

**Prévisions de surcoûts et surcoût constaté liés à la pleine participation au commandement intégré**

	2009	2010	2011
Prévisions surcoût total	28	59	79
Réalisations surcoût total	25	40	61
<b>Taux de réalisation</b>	<b>88,43 %</b>	<b>67,56 %</b>	<b>77,10 %</b>

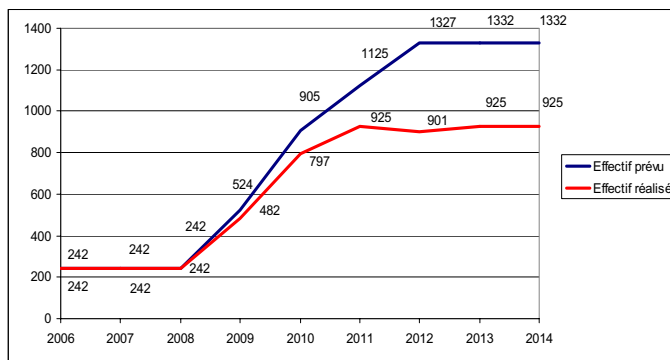
*Source : État-major des armées et Cour des Comptes, en M€ courants*

L'analyse des écarts montre que le surcoût lié aux dépenses du budget militaire a été correctement anticipé en 2009 mais surévalué pour 2010 et 2011. La pleine participation n'a à ce jour pas eu d'impact en termes de surcoût lié aux dépenses d'investissement.

Cette situation s'explique principalement par la réforme de la structure de commandement intégré, engagée au moment de la pleine participation française (sommet de Lisbonne en 2010). Cette réforme a entraîné un gel de la montée en puissance des effectifs français - la cible a été réévaluée à 925 insérés puis 901 contre 1332 dans les premières prévisions, soit -30 % - et une augmentation moindre qu'escomptée de la contribution au budget de fonctionnement de la NCS.



**Les prévisions et réalisations de mise à disposition de personnels en nombre d'emplois**



Source : État-major des armées et Cour des Comptes

La pleine participation aux structures de l'OTAN a donc généré des surcoûts inférieurs à ceux qui avaient été prévus, en raison d'une prévision volontairement prudente et parce que le format de la structure intégrée de l'alliance a été revu.

**C - La prévision actualisée des surcoûts**

Le ministère de la défense a procédé en 2012 à une réévaluation des surcoûts. Cette nouvelle projection prévoit une stabilisation des surcoûts de personnel entre 2012 et 2014, à hauteur de 48 M€, et une baisse du surcoût des dépenses hors personnel qui passeraient de 15 à 3 M€ par an. A l'horizon 2020, les surcoûts dus aux dépenses d'investissements devraient croître. En effet, selon le ministère de la défense, « le surcoût en investissement (NSIP) est retardé [...]. Celui-ci devrait finalement intervenir vers 2020, pour un montant de 21M€, portant le surcoût annuel de notre réintégration à 75M€ en régime établi ».

**Prévision actualisée de surcoût liée à la pleine participation au commandement intégré 2012-2020**

		2012	2013	2014	2020
T2	Rémunérations	47	48	48	48
T3 / T5	Aide sociale	3	3	3	3
Sous total dépenses de personnel		50	51	51	51
T6	Fonctionnement	15	3 <sup>31</sup>	3	3
	Investissement	0	0	0	21
Sous-total hors dépenses de personnel		15	3	3	24
<b>Surcoût total lié à la pleine participation</b>		<b>65</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>75</b>

*Source : EMA et Cour des comptes, en M€ courants*

Si les prévisions du ministère se réalisent, le plein surcoût de la participation au commandement intégré ne sera pas réellement connu avant 2020 et atteindrait alors 75 M€ par an.

**CONCLUSION**

*Le budget de l'OTAN se compose de trois volets : un budget civil, un budget militaire et un programme d'investissements. Depuis 2005, ces trois budgets ont connu des augmentations importantes dont une grande partie s'explique par l'opération conduite par l'OTAN en Afghanistan. Le NSIP a même connu une crise de financement en 2009/2010, les besoins dépassant alors le plafond annuel de près de 300 M€.*

*La France fait partie des contributeurs importants, puisqu'elle doit prendre en charge 11,17 % des dépenses de l'Alliance. La part américaine est plafonnée à environ 22 % ; de nombreux alliés contribuent pour moins de 1 % aux budgets de l'OTAN.*

<sup>31</sup> La diminution importante du surcoût attendue en 2013 s'explique par la réforme de la structure de commandement et celle des agences.

*En 2011, la participation française à l'OTAN a atteint un coût complet de 325,86 M€. Les contributions financières directes représentent les deux tiers de l'effort financier de la France en faveur de l'OTAN, tandis que la mise à disposition des personnels en représente un tiers.*

*Le coût pour la France a fortement augmenté depuis 2006 : les contributions financières directes ont été presque multipliées par deux (de 120 M€ en 2006 à 211 M€ en 2011). Toutefois, cette augmentation n'est que faiblement liée à la pleine participation au commandement intégré et résulte essentiellement de l'augmentation des dépenses liées à l'opération en Afghanistan. Elle ne peut donc être assimilée au surcoût induit par pleine participation au commandement intégré.*

*Les surcoûts ont été inférieurs aux prévisions du ministère de la défense au moment de la décision de pleine participation au commandement intégré de l'OTAN: 61 M€ en 2011 contre 79 M€ initialement prévus. Cet écart s'explique par la concomitance de la pleine participation de la France au commandement intégré et de la réforme de ce dernier, qui a permis de diminuer la cible de personnels mis à disposition par la France (de 1332 à 901).*

*Les surcoûts pour la France de la pleine participation au commandement intégré se composent de trois éléments :*

- la pleine participation au budget de fonctionnement de la structure militaire intégrée ;*
- les indemnités supplémentaires de résidence à l'étranger ainsi que les diverses majorations familiales des militaires mis à disposition de la structure militaire intégrée par la France ;*
- la pleine participation à tous les nouveaux paquets de capacités de l'OTAN.*

*Seuls les deux premiers éléments de ces surcoûts sont aujourd'hui précisément mesurés, la cible d'effectifs mis à disposition ayant été atteinte en 2011.*

*En revanche, la pleine participation au programme d'investissements est progressive et ne sera pas effective avant 2020. C'est seulement à cet horizon que le surcoût final pourra être mesuré. Il est aujourd'hui estimé par le ministère de la défense à 75 M€ par an, sur la base des plafonds du NSIP auxquels la France est désormais tenue de participer.*

---



## **Chapitre III**

### **Les économies possibles et les retombées de la présence française au sein de**

### **l'OTAN**

Afin de maîtriser le coût budgétaire de la participation française à l'OTAN et de son retour dans le commandement intégré, il est souhaitable de réaliser des économies sur les contributions directes et indirectes (mise à disposition de personnels) versées à l'OTAN. Cette option est toutefois difficile à mettre en œuvre, la pleine participation à une organisation internationale implique que l'État membre respecte les règles de l'organisation, et les évolutions proposées doivent être acceptées par consensus.

Par ailleurs, la participation à l'OTAN peut amener des retombées économiques, qui résultent principalement des contrats que conclut l'organisation et qui peuvent bénéficier à des entreprises françaises. Ces retombées ne bénéficient pas directement à l'État français, mais doivent néanmoins être prises en compte pour apprécier, du point de vue économique, le ratio coût/bénéfices de la participation française.

Ces deux éléments doivent être rapprochés de l'évolution prévisible des coûts dans les années à venir.

## **I - L'évolution prévisible des coûts : un impact contrasté**

L'évolution prévisible des budgets de l'OTAN devrait se traduire par leur réduction, et donc la diminution des contributions directes françaises. La réforme de la structure de commandement pourrait également conduire à un moindre volume de personnels mis à disposition de l'OTAN. Toutefois, ces économies ne peuvent être considérées comme acquises, et restent soumises tant à l'évolution du contexte international, en particulier pour le budget des opérations, qu'à la mise en œuvre effective des projets de réforme des différentes entités de l'OTAN. Par ailleurs, la pleine participation de la France au budget du NSIP, vers 2020, devrait limiter les gains liés à l'évolution du budget global de l'OTAN.

Aussi est-il probable que les contributions françaises se stabilisent dans les années à venir.

### **A - Une diminution globale de la participation financière à l'OTAN est prévue**

La programmation budgétaire pluriannuelle de l'OTAN prévoit une réduction globale des dépenses de l'organisation. Toutefois, cette diminution résulte d'évolutions contrastées : la réforme de l'organisation et la réduction des opérations extérieures entraîneront des économies, tandis que les programmes d'investissement et la construction d'un nouveau siège nécessiteront des dépenses supplémentaires.

De plus, ces prévisions demeurent incertaines, et peuvent évoluer en fonction du contexte politique et stratégique. A ce stade, pour la France, les contributions directes devraient décroître entre 2013 et 2017.

**Evolution des contributions directes de la France à l'OTAN**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NCSEP	62,8	61,4	61,4	60,3	59,2	59,2
NSIP	70,0	58,1	56,6	62,2	66,0	70,0
AOM	61,4	61,4	61,4	53,6	48,0	48,0
Part nouveau siège MINDEF	7,8	10,3	14,8	12,9	2,6	0,2
Pensions	6,4	10,0	10,8	11,3	11,8	12,5
Agences	10,2	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
Budget civil (dont nouveau MAE) part nouveau siège	34,6	30,7	33,3	37,5	36,9	30,2
<b>Contributions directes estimées</b>	<b>253,2</b>	<b>243,9</b>	<b>250,3</b>	<b>249,8</b>	<b>236,5</b>	<b>232,1</b>

Source : EMA, MAE et Cour des comptes en M€ courants

La participation française devrait donc diminuer d'environ 11,8 M€ courants entre 2013 et 2017 mais cette diminution résulterait d'évolutions contrastées entre les différents postes de dépenses.

**B - Les opérations extérieures : une diminution incertaine des coûts**

L'opération en Afghanistan a entraîné une augmentation très forte du budget des opérations depuis 2007. Les dépenses consacrées à la FIAS devraient représenter 92 % du budget des opérations, qui s'élève à 550 M€ en 2012. Avec l'annonce au sommet de Chicago le 21 mai 2012 d'un calendrier de fin des opérations d'ici la fin de l'année 2014, on peut s'attendre à une réduction du coût. Toutefois, la diminution du budget des opérations de l'Alliance reste incertaine :

- à court terme, la fin des opérations militaires en Afghanistan n'impliquera pas l'arrêt des dépenses, l'OTAN ayant prévu de maintenir une présence dans le cadre de sa mission de coopération et de formation de l'armée nationale afghane ;

- à moyen terme, il ne peut être exclu que de nouvelles opérations extérieures de l'Alliance ou la montée en puissance éventuelle d'autres opérations maintiennent ce budget à un niveau élevé.

En ce qui concerne l'Afghanistan, les chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance ont déclaré dans leur communiqué du 21 mai 2012 au sommet de Chicago que « *lorsque le transfert de la sécurité sera achevé, fin 2014, l'OTAN sera passée d'une mission de combat à une nouvelle mission, de formation, de conseil et d'assistance, dont la nature sera différente de l'actuelle mission de la FIAS. Nous sommes convenus d'œuvrer à l'instauration d'une telle mission, qui sera placée sous la direction de l'OTAN* ».

Même si l'opération changera de nature, les coûts liés à l'Afghanistan perdureront après 2014 car la mission de formation et d'assistance nécessitera, par exemple, le maintien de capacités de transports ou de systèmes de transmission et de communication.

Pour le moment, le plan de ressources à moyen-terme 2012-2016 relatif au budget militaire indique que les dépenses du budget militaire doivent continuer à augmenter jusqu'en 2013. Compte tenu de la priorité donnée au financement des opérations, le budget de moyen terme de l'OTAN sera contraint par la pression exercée sur les opérations et missions de l'Alliance financées en commun. L'hypothèse retenue dans la prévision est celle d'une augmentation des dépenses des opérations liées principalement à la FIAS jusqu'en 2013 avant une diminution estimée à 23 % en 2016, par rapport à 2013. Un rééquilibrage va intervenir progressivement au sein du budget militaire, au profit des dépenses d'entraînement, d'exercice et de formation et des forces déployables. Les dépenses de pensions sont elles aussi appelées à augmenter, passant de 81,4 M€ à 103,6 M€ entre 2012 et 2016, soit une hausse de 27,3 %.

#### Propositions d'affectation des ressources du budget militaire

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total</b>	<b>1 522,9</b>	<b>1 546,1</b>	<b>1 528,8</b>	<b>1 447,0</b>	<b>1 402,3</b>

Source : OTAN et Cour des Comptes, en M€ courants

En revanche, la réforme de la structure de commandement (*infra*) devrait entraîner une diminution assez sensible de son budget (-33 M€ d'ici 2016), à laquelle il faudra ajouter les économies résultant, pour les pays membres, de la diminution des effectifs mis à disposition de la structure intégrée.



Au total, le budget militaire de l'Alliance devrait diminuer en terme nominal à partir de 2014, principalement en raison de la baisse du budget des opérations et, dans une moindre mesure, de la réforme de la structure de commandement. Pour la France, si ces prévisions étaient respectées, cela reviendrait à une baisse nominale de 15,6 M€ de sa participation au budget militaire à l'horizon 2016.

### **C - Le siège de l'OTAN : un coût important mais transitoire**

La construction d'un nouveau siège pour l'OTAN, abritant le secrétariat international et les représentations permanentes des pays membres, a été décidée au sommet de Washington en 1999 à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de l'Alliance. Les premiers travaux ont débuté en 2010.

Le montant du devis global du nouveau siège est de 1 049 M€ pour les 28 pays membres de l'Alliance atlantique. Dans un contexte de réduction des budgets de défense, et alors que les besoins capacitaires sont nombreux et, pour certains, non financés, la construction de ce nouveau siège va peser sur les budgets des pays membres et particulièrement sur ceux dont la clé de participation au budget civil de l'OTAN est importante, comme la France.

La contribution française est répartie entre le ministère de la défense (57,8 % de la participation française) et le ministère des affaires étrangères et européennes (42,2 % de la participation française). Cette clé de répartition a été calculée en fonction des surfaces qui seront occupées, qu'il s'agisse des parties nationales de la représentation permanente ou de la quote-part des parties communes (11,8 % jusqu'au 1er avril 2009, réévaluée à 11,75 %).

### Coût pour la France du nouveau siège de l'OTAN

Nouveau siège	Avant 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Part MINDEF	6,3	0,8	2,8	5,1	7,7	10,3	14,8	12,9	2,6	0,2	63,6
Part MAE	4,7	0,6	2,0	3,7	5,6	7,5	10,8	9,5	1,9	0,2	46,5
<b>Total</b>	<b>11,0</b>	<b>1,4</b>	<b>4,8</b>	<b>8,9</b>	<b>13,3</b>	<b>17,8</b>	<b>25,7</b>	<b>22,4</b>	<b>4,5</b>	<b>0,4</b>	<b>110,2</b>

Source : OTAN et MINDEF, en M€ courants

A la fin de l'exercice 2017, la participation française devrait s'élever à 110,2 M€, si le devis est respecté. Sur ce total, 26,1 M€ ont déjà été dépensés et 84,1 M€ doivent encore être payés. Ce coût important, qui est par nature transitoire, pèsera particulièrement sur les exercices 2013 à 2015.

A ce montant, il convient d'ajouter les frais d'aménagement et d'équipement de la partie française au sein du nouveau siège. La France a, en effet, choisi comme trois autres pays de se procurer directement les équipements nécessaires, sans passer par l'intermédiaire de l'OTAN. Ce coût devrait avoir un impact limité sur la participation française à la construction du nouveau siège, et pourrait s'établir aux alentours de 5 M€<sup>32</sup>.

## D - Les budgets d'investissements et les financements communs : une augmentation prévisible de la contribution française

### 1 - L'enjeu des financements en commun

Le développement des financements en commun, en fonction de la clé de contribution de chaque pays membre, est une tendance lourde de l'OTAN, que ce soit pour le programme d'investissements (NSIP) ou celui des opérations (AOM). Alors que, concernant les opérations, le principe traditionnel est celui selon lequel « *costs lie where they fall* »,

<sup>32</sup> A titre de comparaison, les coûts programmés par l'OTAN pour l'Allemagne sont de 3,46 M€ et pour l'Italie de 2,97 M€.

c'est-à-dire qu'il appartient à chaque nation de prendre en charge les moyens qu'elle met à disposition d'une opération de l'Alliance, les petits pays membres de l'Alliance ont poussé au développement des financements communs conduisant les Etats fortement engagés dans les opérations à contribuer doublement : d'une part, au titre des dépenses qu'ils assument en propre et, d'autre part, au titre de leur clef de contribution aux budgets communs.

Les financements en commun ont très fortement augmenté pour le budget des opérations dans la période récente (*supra*), mais le changement de mission en Afghanistan à partir de 2014 devrait permettre de réduire cette charge. Pour l'avenir, les besoins supplémentaires se concentrent sur les investissements que l'OTAN souhaite réaliser : les besoins déjà identifiés représentent des volumes conséquents. Le plan de ressources à moyen terme sur le budget militaire pour 2012-2016 fait état d'un besoin de financement dans les prochaines années de 7 276 M€ :

- 1 446 M€ pour les montants engagés ;
- 1 823 M€ pour les besoins prioritaires ;
- 1 075 M€ pour les besoins stratégiques programmés, pas encore autorisés mais validés ;
- 128 M€ pour les besoins stratégiques programmés, pas encore autorisés et reportés ;
- 2 804 M€ pour les besoins pas encore approuvés.

Face à cette accumulation de besoins, les plafonds approuvés chaque année pour le NSIP se sont révélés insuffisants, entraînant une crise de financement en 2009/2010. Une note de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, en date du 30 mars 2009, estimait ainsi qu' « *en matière d'investissements, l'OTAN n'a pas encore pris la mesure de l'ampleur de la crise. Certains dossiers capacitaires, motivés par la transformation de l'OTAN et l'extension de son champ d'activité – mais dont la pertinence reste à démontrer – continuent d'accroître des besoins déjà surchargés. D'autres projets sont toujours portés sans une véritable réflexion sur leur faisabilité financière* ».

A ces besoins pourrait venir s'ajouter, en fonction des choix retenus, le financement par l'OTAN d'une partie du déploiement d'une défense anti-missiles balistiques.

## 2 - La question de la défense antimissile

La question de la défense antimissile de l'OTAN recouvre deux projets différents mais interdépendants :

- le premier vise à protéger un théâtre d'opérations contre les menaces balistiques à courte portée. Il s'agit du programme ALTBMD (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense*)<sup>33</sup>, qui a débuté en 2005 comme un programme de défense aérienne élargie. Le principe est que chacun des alliés apporte des « briques » interopérables en matière de capteurs et de moyens d'interception<sup>34</sup>, tandis que l'OTAN doit fournir le système de commandement et de contrôle (C2). A ce stade, seul ce dernier fait l'objet d'un financement en commun par les 28 alliés ;
- le second projet vise à protéger l'intégralité du territoire de tous les pays de l'Alliance contre les menaces balistiques. Au sommet de Lisbonne en 2010, les chefs d'État et de gouvernement ont ainsi placé la protection des populations et des territoires contre une attaque de missiles balistiques au cœur de la stratégie de défense collective de l'OTAN. Concrètement, cette nouvelle capacité reposera sur la contribution des États-Unis et sur les contributions nationales volontaires. A ce stade, l'OTAN elle-même ne devrait prendre en charge que le système de commandement et de contrôle, en améliorant celui qui doit être mis en place dans le cadre du programme ALTBMD.

La question de la défense antimissile dont souhaite se doter l'OTAN est l'un des principaux projets de l'Alliance, aux implications multiples sur les plans stratégiques, politiques, industriels et budgétaires.

Pour le moment, les financements en commun réalisés par l'OTAN restent maîtrisés :

- le programme ALTBMD de l'OTAN représente au total 781 M€ pour l'acquisition du système de C2 (dont 216 M€ ont déjà été dépensés à fin 2011) ;

---

<sup>33</sup> Défense active multicouches contre les missiles balistiques de théâtre.

<sup>34</sup> Pour la France, il s'agit du système anti-missiles SAMP/T (sol air moyenne portée terrestre).

- le chiffre de 147 M€ supplémentaires sur les 10 prochaines années a été avancé par le secrétaire général de l'OTAN pour les fonctionnalités nouvelles à apporter au système de C2 de l'OTAN, afin de l'adapter à la mission de défense antimissile balistique des populations et territoires européens.

Ce point a été confirmé au sommet de Chicago les 20 et 21 mai 2012 ; le communiqué des chefs d'État et de gouvernement déclare que « *l'Alliance a atteint une capacité OTAN intérimaire de défense contre les missiles balistiques* » et que l'objectif « *reste de doter l'Alliance d'une capacité opérationnelle OTAN de défense contre les missiles balistiques, qui soit à même d'assurer la couverture totale et la protection de l'ensemble des populations, du territoire et des forces des pays européens de l'OTAN, sur la base de contributions nationales volontaires, y compris des intercepteurs et capteurs à financement national, des accords de stationnement, et d'une capacité de défense active multicouche contre les missiles balistiques de théâtre (ALTBMD) élargie. Seuls les systèmes de commandement et de contrôle de la capacité ALTBMD et leur élargissement à la défense territoriale sont admissibles au financement en commun* ».

Ainsi, à 28 alliés, le coût semble a priori limité pour les financements en commun, mais il reste à déterminer quelles capacités additionnelles les nations européennes seront capables et prêtes à mettre à disposition de ce projet.

En 2006, une étude de faisabilité, réalisée par un groupe d'industriels à la demande des chefs d'État et de gouvernement au sommet de Prague en 2002, avait évalué le coût d'une défense complète du territoire des pays de l'Alliance à 27 milliards d'euros, en considérant que l'OTAN disposerait des données provenant des satellites d'alerte américains et n'aurait pas à développer ses propres satellites.

En réalité, l'estimation des coûts est rendue très difficile à ce stade et toute donnée doit être davantage prise comme un ordre de grandeur que comme un devis fiable. Plusieurs paramètres entrent en ligne de compte : le niveau d'ambition du système de défense, les développements technologiques nécessaires, la part des moyens mis gracieusement à disposition des autres alliés par les États-Unis, la part des moyens fournis par les États-Unis mais pris en charge financièrement par les autres alliés, et enfin les contributions en nature apportées par certaines nations.

Si la France souhaite apporter une contribution nationale propre à la future capacité territoriale de l'Alliance, en plus des informations issues de son système d'alerte avancée<sup>35</sup>, d'importants efforts financiers devront être entrepris pour développer la capacité des senseurs et des intercepteurs français. Un rapport parlementaire<sup>36</sup> donnait une estimation, à appréhender avec la plus grande prudence, de l'ordre de 7,4 Md€ sur la période 2012-2022 (710 M€ pour les études amont et 6 730 M€ pour le développement et la production). Même si ce chiffre peut fortement évoluer en fonction des choix retenus, il n'en demeure pas moins que l'acquisition par la France d'une capacité propre en matière de défense anti-missiles représenterait un enjeu budgétaire lourd pour les prochaines années.

L'alternative serait d'acquérir directement des capacités américaines existantes, voire de participer à des financements en commun de l'OTAN au-delà du système de C2. Budgétairement, il est possible (mais pas démontré à ce stade) que cette solution soit moins onéreuse, mais elle ne générerait que très peu de retombées économiques et industrielles et la question de l'autonomie stratégique de la France serait posée.

Au final, la question de la définition et du périmètre de la défense antimissile reste relativement ouverte. Son coût peut varier fortement en fonction des options retenues en termes de capacités et de la contribution en nature que la France choisira *in fine* d'apporter au projet de l'OTAN.

---

<sup>35</sup> La France a en effet annoncé au sommet de Lisbonne qu'elle mettrait à la disposition de l'Alliance les données issues de sa future capacité d'alerte avancée.

<sup>36</sup> Sénat, rapport d'information n°733 du 6 juillet 2011 de MM. GAUTIER, PINTAT et REINER sur la défense antimissile balistique

## **II - Les pistes d'économies possibles : des marges de manœuvre limitées**

Les économies liées à la présence française au sein de l'OTAN peuvent être de deux ordres : la baisse des contributions directes françaises à l'OTAN et les économies sur le dispositif français affecté dans les structures de l'OTAN.

En revanche, à ce stade, la pleine participation de la France aux structures de l'OTAN n'a pas apporté de gains supplémentaires liés à la mutualisation des matériels. La France participait avant la pleine participation à des programmes d'armement conduits par des agences de l'OTAN, comme le programme « hélicoptère NH 90 ». Le ministère de la défense étudie toutefois la possibilité de réutiliser des produits OTAN dans ses programmes nationaux, comme les systèmes d'information et de communication, tandis que l'initiative de *Smart Defence* pourrait relancer la coopération entre alliés de l'OTAN.

### **A - Les économies liées à la réforme de l'OTAN**

Avant même le retour dans les structures intégrées de l'OTAN la France a promu de manière vigoureuse la réforme des structures de l'OTAN. Cette position, résultant de la volonté de limiter les dépenses dans un contexte budgétaire national contraint, s'est trouvée facilitée par l'absence de structures majeures de l'OTAN en France. En effet, l'« empreinte au sol » de l'OTAN est très faible en France depuis la sortie du commandement intégré en 1966 et la France peut donc militer d'autant plus librement pour le regroupement d'installations et la fermeture de sites. A l'inverse, des pays où sont implantées de nombreuses structures de l'OTAN, comme la Belgique, l'Allemagne, l'Italie ou encore le Luxembourg peuvent manifester des réticences à fermer les implantations de l'OTAN qui sont situées sur leur territoire.

#### **1 - La réforme financière**

Les ministres de la défense de l'OTAN, lors d'un sommet tenu à Bratislava les 22 et 23 octobre 2009, ont initié différents travaux pour améliorer la gestion financière de l'OTAN, dans un contexte d'accroissement des besoins :

- révision des procédures de planification et de gestion financière par le bureau principal des ressources (RPPB) ;
- développement par le comité militaire d'un outil de stratification des besoins visant à hiérarchiser les investissements de l'Alliance ;
- rédaction d'un plan des besoins et des ressources pour les opérations par une équipe mixte, composée de représentants du secrétariat international et du commandement intégré ;

Enfin, à l'initiative de la France, les ministres ont confié à un groupe de hauts responsables (*Senior Officials Group* – SOG) la mission de formuler des propositions visant à mieux hiérarchiser les objectifs de l'Alliance dans le cadre du financement en commun. Un « non-papier », préparé par la représentation permanente de la France et envoyé au SOG le 11 décembre 2009, a formulé plusieurs propositions en faveur d'une meilleure planification et d'une plus grande optimisation des ressources de l'OTAN.

Certaines recommandations ont été émises par le SOG concernant la gouvernance financière, notamment la mise en place de conseillers financiers pour les opérations de l'Alliance, le réexamen de la politique d'externalisation de l'OTAN<sup>37</sup> ou encore le passage en revue régulier de tous les paquets de capacité financés par le NSIP, afin de s'assurer qu'ils correspondent toujours à des besoins avérés.

Une partie de ces recommandations a été mise en œuvre : pour les financements en commun, les travaux du SOG ont par exemple entraîné le report de 464 M€ de dépenses d'investissements et une hiérarchisation des objectifs capacitaires de l'Alliance cohérente avec les ressources financières. De plus, selon le ministère de la défense, la mise en œuvre des nouvelles procédures dans les comités financiers de l'OTAN a conduit à une visibilité améliorée de l'information financière avec l'emploi d'instruments de pilotage, à une meilleure prise en compte des priorités pour la définition des besoins et à un déblocage progressif des crédits sous plafond.

---

<sup>37</sup> Y compris ses incidences sur la doctrine militaire, la mise à disposition de capacités et le rapport coût/efficacité.



## **2 - Le rôle du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN)**

Le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (*l'International Board of Auditors for NATO - IBAN*) est un organe indépendant chargé de l'audit externe et de la certification des comptes de l'organisation. Outre les six membres du collège, l'IBAN dispose d'un nombre limité d'auditeurs : 21, alors que l'ensemble des structures de l'OTAN représente près de 20 000 personnes pour un budget supérieur à 10 Md€ (agences comprises).

En pratique, cet organisme se concentre essentiellement sur la régularité des opérations financières et la certification des états financiers de l'Alliance. Malgré les demandes répétées de la représentation permanente de la France et du représentant français à la réunion annuelle du collège des auditeurs de l'OTAN, les audits de performance restent peu développés et n'ont pas permis à ce stade de nourrir la réflexion sur la rationalisation des structures de l'Alliance.

En 2011, l'IBAN n'a réalisé que cinq audits de performance, principalement orientés sur les processus financiers, qui ont pourtant mobilisé 17 % de ses ressources humaines.

Dans son « non-papier », la représentation française s'était déjà interrogée sur l'évolution de la fonction de contrôle, notamment le statut et les missions de l'audit externe de l'OTAN. Le « non-papier » plaide pour un rééquilibrage entre la mission traditionnelle de l'IBAN - la certification des comptes et la régularité comptable – et les audits de performance, qui restent peu développés.

Cette démarche doit être poursuivie, la structure d'audit devrait permettre à terme de proposer des mesures d'optimisation de la dépense et ne plus se limiter à certifier la sincérité des états financiers.

## **3 - La réforme de la structure intégrée**

Au-delà des processus financiers, une réflexion a été engagée sur les structures mêmes de l'OTAN, débouchant sur un important projet de réforme de la structure de commandement intégré. Les agences et le secrétariat international ont également prévu de diminuer leurs coûts et leurs effectifs, mais ces projets semblent moins avancés.

A ce stade, la réforme la plus importante et la plus avancée est celle de la structure de commandement intégrée, qui représente l'essentiel de la réduction des effectifs. En termes d'effectifs, la réduction de la structure est, en théorie, particulièrement massive, puisqu'elle prévoit une réduction de 4 900 agents, les personnels devant passer de 13 700 aujourd'hui à environ 8 800 à l'horizon 2015.

Cet effort, réel, doit néanmoins être relativisé : en janvier 2011, le nombre de postes théoriques relevant du budget militaire était de 13 722. Toutefois, seuls 10 941 postes étaient alors effectivement pourvus, auxquels s'ajoutaient 615 postes pourvus de façon temporaire par les pays membres<sup>38</sup>.

Ainsi, l'importante réduction des effectifs doit être appréciée non pas au regard du nombre de postes théoriques mais au regard du nombre de postes effectivement pourvus. La baisse sera donc plutôt de l'ordre de 2 100 personnes (-15,3 %) que des 4 900 annoncées (-35,7 %).

Pour alléger la structure de commandement, un certain nombre d'entités et d'implantations de l'OTAN vont être fermées :

- les états-majors et quartiers généraux de l'OTAN passeront de 11 à 7 ;
- les commandements interarmées de trois à deux : celui de Lisbonne (Portugal) sera fermé, tandis que ceux de Naples (Italie) et Brunssum (Pays-Bas) seront maintenus ;
- les commandements de composantes air, terre et mer de six à trois. Subsisteront dans la nouvelle structure les commandements de Northwood (Royaume-Uni) pour la marine, Ramstein (Allemagne) pour l'armée de l'air et Izmir (Turquie) pour l'armée de terre. Le site d'Izmir verra le commandement air fermé, mais, en contrepartie, la Turquie a obtenu que le commandement terre, situé actuellement à Heidelberg (Allemagne), y soit déplacé.

Cette réforme de la structure de commandement se traduira par une diminution du nombre total d'étoiles attribuées aux nations. Dans la nouvelle structure de commandement, la France sera la troisième en

---

<sup>38</sup> Source : plan de ressources à moyen terme 2012-2016 du budget militaire de l'OTAN.

nombre d'étoiles, à parité avec le Royaume-Uni : elle disposera de 19,5<sup>39</sup> étoiles pour 12 postes d'officiers généraux, contre 25 étoiles pour 17 postes d'officiers généraux actuellement.

**Répartition des « étoiles » dans la nouvelle structure de commandement**

Pays	États-Unis	Allemagne	France	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Turquie
Nombre d'étoiles	27,5	22	19,5	19,5	16	11	9

Source : ministère de la défense

**4 - La réforme du secrétariat international**

Le secrétariat international fait l'objet d'une réorganisation interne engagée depuis 2011, mise en œuvre parallèlement au déménagement des services vers le nouveau siège. Un plan global permettant de déterminer précisément la taille et la structure attendue de la composante civile du nouveau siège a été publié. La réorganisation des services va se traduire par une réduction des effectifs, avec une cible de déflation différente selon les directions (les fonctions de soutien seront davantage affectées que les directions métiers). Cependant, l'ampleur de l'effort reste très modeste : une réduction de 25 à 65 postes a été programmée à compter de 2012, sur un total actuel d'un peu moins de 1 200 postes<sup>40</sup>. Les économies attendues sont comprises dans une fourchette prévisionnelle de 2,17 M€ à 7,34 M€ sur cinq ans.

---

<sup>39</sup> La « demie-étoile » signifie que certains postes sont occupés en alternance avec l'officier général d'un autre Etat.

<sup>40</sup> Toutefois, selon le ministère des affaires étrangères : « les derniers éléments en discussion font état de 109 suppressions de postes entre 2013 et 2017 auxquelles s'ajoutent 40 suppressions de poste en 2012, soit une réduction totale envisagée de 12,5 % des effectifs du siège ».

**Economies attendues dans le cadre de la réforme du siège en cours**

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Minimum	437 279	14 600	635 905	704 246	393 963	2 171 393
Maximum	470 228	4 264 697	1 074 951	977 764	553 153	7 340 793

*Source : OTAN (sans classification) et Cour des Comptes, en € constants base 2011*

Les dépenses liées à la transition vers le nouveau siège de l'OTAN vont, quant à elles, faire augmenter les dépenses de fonctionnement. Les frais de fonctionnement et de maintenance du nouveau siège devraient être un peu plus élevés que ceux du site actuel.

**5 - La réforme des agences**

*a) La situation antérieure*

Il existait jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2012 14 agences de l'OTAN, d'importance très variable.

Les agences de l'OTAN

Agence	États participants	Domaine d'activité	Effectifs théoriques	Localisation	Budget annuel 2010 en M€
NATO communication and system services agency	Tous	Fourniture de services SIC aux QG et opérations	3 987	Mons (BEL)	198,3 <i>Dont administration : 98,9</i>
NATO maintenance and supply agency	Tous	Services logistiques	1 155	Capellen LUX), Rueil-Malmaison (FRA), Tarente (ITA)	1 918 <i>Dont administration : 130</i>
NATO consultation command and control agency (NC3A)	Tous	Recherche, développement, acquisition et soutien des systèmes 3C	778	Bruxelles (BEL), La Haye (NED)	418,3 <i>Dont administration : 101,4</i>
NATO EF 2000 and Tornado development production and logistics management agency	ITA, DEU, GBR, ESP	Développement, production et soutien des avions Eurofighter et Tornado	288	Unterhaching (GER)	5 815,8 <i>Dont administration : 46,1</i>
NATO airborne early warning and control programme management agency	USA, CAN, FRA (observateur), GBR, BEL, DNK, DEU, GRC, HUN, ITA, LUX, NDL, NOR, POL, PRT, ESP, TUR, ROU	Gestion de la flotte AWACS de l'OTAN	136	Brunssum (NED)	101 <i>Dont administration : 34</i>
NATO air command and control (system)	Tous	Gestion du programme ACCS	125	Bruxelles (BEL)	56,9 <i>Dont</i>

Agence	États participants	Domaine d'activité	Effectifs théoriques	Localisation	Budget annuel 2010 en M€
management organisation		(système de commandement et contrôle aérien)			<i>administration : 14,6</i>
NATO medium extended air defence system design and development, production and logistics management agency	USA, ITA, DEU	Gestion du programme MEADS ( <i>Medium extended air defence system</i> )	121	Huntsville (USA)	610,1 <i>Dont administration : 19,4</i>
NATO Alliance ground surveillance management agency	USA, CAN, DEU, ITA, NOR, DNK, CZE, EST, LAT, LTU, LUX, ROM, SVK, SLO, BUL	Acquisition de la capacité AGS (système de surveillance terrestre) de l'OTAN	63	Bruxelles (BEL)	9,4
NATO helicopter design and development production and logistics management agency	BEL, GER, FRA, ITA, NDL, PRT	Développement, production et soutien de l'hélicoptère NH90	67	Aix-en-Provence (FRA)	10,7
NATO standardization agency	Tous	Gestion du processus de normalisation de l'OTAN	50	Bruxelles (BEL)	2,7
Research and technology agency	Tous	Soutien de l'organisation R&D de l'OTAN	56	Neuilly-sur-Seine (FRA)	27,7
NATO airlift management agency	USA, POL, BUL, NOR, ROM, LIT, SLO, EST, HUN, NDL, FIN, SWE	Acquisition, management et soutien de l'avion C-17	45	Capellen LUX), Pápa (Hun)	102,5 <i>Dont administration : 16,6</i>

Agence	États participants	Domaine d'activité	Effectifs théoriques	Localisation	Budget annuel 2010 en M€
Central Europe pipeline management agency		Gestion du réseau Centre-Europe des pipelines	40	Versailles (FRA)	52 <i>Dont administration : 15</i>
Battlefield information collection and exploitation system	Tous	Partage d'information / renseignement entre pays membres	55	Bruxelles (BEL)	4
<b>Total</b>	-	-	<b>6 966</b>	-	<b>9 330,1</b> <i>Dont administration : 476</i>
<b>Autres entités en charge de programmes de l'OTAN</b>					
NATO undersea research centre	Tous	Recherche dans le domaine de la lutte sous-marine	160	Spezia (ITA)	30
NATO active layered theatre ballistic missile defence programme office	Tous	Gestion du programme de défense anti-missile de théâtre	22	Bruxelles (BEL)	40

Source : OTAN

Pour le financement de ces agences, il convient de bien distinguer :

- ce qui est financé en commun par l'OTAN, via le budget du NSIP ou le budget militaire ;
- ce qui est financé directement par les États-membres, en fonction de leur choix de participer à un programme d'armement multinational (mais qui n'est pas financé à 28 sur le budget commun).

En plus de sa participation via le budget militaire qui est intégrée à sa contribution directe, le ministère de la défense participe au budget de certaines de ces agences au titre des programmes. Ces flux, présentés à

titre informatif, ne sont pas pris en compte dans le coût global des contributions françaises à l'OTAN :

**Flux financiers directs entre la France et certaines agences de l'OTAN**

Agence de l'OTAN	Intitulé du programme	Dépenses 2011 (en €)
NC3A	Mémoire d'entente – coopération en matière de C4ISR <sup>41</sup>	768 251
NACMA	Matériel ACCS Lyon Mont Verdun	1 643 580
NAHEMA	NH 90	290 100 000
MSIAC	Subvention DGA	180 000

*Source : DGA, ministère de la défense*

Ces flux financiers sont indépendants de la décision de participer pleinement au commandement intégré et ne peuvent être considérés comme un coût ou un surcoût imputable à l'OTAN, dans la mesure où ils relèvent d'une décision française de participer à certains programmes d'armement multinationaux, pris en charge par une agence rattachée à l'OTAN. Ainsi, les flux financiers importants vers la NAHEMA ne correspondent-ils pas aux frais de fonctionnement de cette agence, mais bien à la quote-part française relative au financement du programme multinational d'hélicoptères NH90, en cours de déploiement dans les armées<sup>42</sup>.

*b) La mise en œuvre de la réforme*

La réforme des agences a pour objectif de dégager des synergies et de réaliser des économies, notamment sur les fonctions de soutien. Cette

---

<sup>42</sup> Le NH 90 est un hélicoptère de transport, qui existe dans une version terrestre et une version marine. La NAHEMA, créée en 1992, assure la gestion du contrat de développement et des contrats d'industrialisation et de production passés au maître d'œuvre industriel NH Industrie (détenu par EADS/Eurocopter à 62,5 %, Agusta à 32 %, Fokker à 5,5 %)



réforme est encore peu avancée, et selon le ministère de la défense, les gains escomptés semblent difficilement atteignables à court terme.

Par ailleurs, la réforme des agences va se traduire, dans un premier temps, par des coûts transitoires supplémentaires (regroupement des locaux par exemple). Ce n'est qu'à plus long terme que des économies devraient être réalisées.

L'axe principal de la réforme est le passage de 14 à 3 agences à horizon 2012. Les gains attendus et fixés lors du sommet de Lisbonne de novembre 2010 sont de 20 % des frais de fonctionnement des agences. Concrètement, les 14 agences existantes se regroupent depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012 autour de trois entités :

- une agence de soutien, bâtie principalement autour de la NAMSA, avec la NAPMA, la NAMA et la CEPMA ;
- une agence de communication et d'information, autour de la NCSA, de la NC3A, de la NACMA et de quelques autres structures ;
- une agence d'acquisition, regroupant la NAGSMA, la NETMA, la NAHEMA et la NAMEADSMA.

Sur le plan financier, la réforme des agences est importante : en 2011, les 14 agences de l'OTAN employaient 6 230 agents (pour un effectif théorique de 6 966) et géraient un chiffre d'affaires de 10 385 M€ dont 8 040 M€ relevant de projets multinationaux et 842 M€ de financements communs de l'OTAN (provenant du budget militaire et du NSIP)<sup>43</sup>.

Le coût de fonctionnement de ces agences s'établit à 486 M€. Dès lors, une baisse de 20 % se traduirait, toutes choses égales par ailleurs, par une économie de 97,2 M€ sur l'ensemble du périmètre des agences. Pour la France, l'économie attendue, si elle se matérialisait, serait modeste : la contribution française au budget des agences s'élève à 10,1 M€ en 2011 et devrait atteindre 12 M€ sur la période 2013-2017. Une baisse de 20 % à cette date correspondrait donc à 2,4 M€ d'économies annuelles à compter de 2013.

---

<sup>43</sup> Le solde, soit 1 503 M€, relève de services fournis à titre onéreux à certaines nations principalement par la NAMSA.

## **B - Les économies possibles au sein du dispositif français**

### **1 - Le nombre et le grade des personnels détachés : des marges de manœuvre limitées**

Le principe dit « *flag to post* » limite les marges de manœuvre de la France sur le nombre de personnels détachés : ainsi, pour chaque étoile obtenue dans la structure militaire intégrée, les États-membres doivent-ils s'engager à fournir 50 militaires ou agents de tous grades<sup>44</sup>. En ce qui concerne le niveau hiérarchique des personnels envoyés, peu de changements peuvent être envisagés : l'envoi de militaires d'un grade moins élevé aurait un impact sur la capacité de notre pays à obtenir des postes stratégiques et déboucherait *in fine* sur la réduction de l'influence française au sein de l'organisation.

La seule perspective de diminution des coûts reposerait en révisant le ratio « *flag to post* » de 50 postes pour une étoile, avec, par exemple, une cible à 40 postes. Dans ce cas, et compte tenu du nombre d'étoiles obtenues par la France dans la nouvelle structure de commandement (19,5), le dispositif français serait réduit à 760 insérés. La France devrait en tout état de cause plaider en faveur d'une diminution du ratio de personnels mis à disposition de l'organisation.

Si cette diminution concernait de façon proportionnelle les différentes catégories de militaires mis à disposition de l'OTAN, une diminution de 165 personnes représenterait une économie annuelle totale de 20,47 M€<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Ainsi, le général ABRIAL, à la tête du commandement ACT, compte pour quatre étoiles en normes OTAN. L'obtention de ce poste par la France implique l'envoi de 200 militaires dans les structures intégrées.

<sup>45</sup> Sur la base d'un coût moyen en 2011 estimé à 124 068 €, y compris les pensions, pour les 924 militaires actuellement insérés dans l'OTAN.

## **2 - Le régime indemnitaire des personnels détachés : un coût à suivre**

L'affectation des personnels dans les structures de l'OTAN leur permet de bénéficier, comme les autres fonctionnaires expatriés, d'un régime indemnitaire spécifique, destiné à compenser les frais et les contraintes de l'expatriation (logement, travail du conjoint, scolarité des enfants, etc.). Certaines destinations peuvent toutefois apparaître comme problématiques, ainsi que le relève le haut comité d'évaluation de la condition militaire dans son cinquième rapport de 2011 : « *les pays d'affectation sont, pour l'essentiel, des pays européens ou nord-américains, à haut niveau de vie. Toutefois, les villes dans lesquelles sont implantées les structures de l'OTAN ne sont pas toujours les capitales des États concernés et s'en distinguent parfois par un isolement sensible ou un environnement difficile (Stavanger en Norvège, Bydgoszcz en Pologne). Par ailleurs, certaines affectations concernent des pays moins développés (Turquie)* ». Deux réponses à ces situations ont été apportées par le ministère de la défense : la création d'une prestation familiale d'expatriation et la proposition d'un tableau spécifique de l'indemnité de résidence à l'étranger pour les insérés OTAN.

Enfin, le ministère prévoit la possibilité pour les militaires affectés à l'étranger de pouvoir bénéficier de l'indemnité de sujétion pour service à l'étranger (ISSE), selon certaines modalités, lorsqu'ils sont déployés en opération extérieure (OPEX). Cette situation est, en effet, amenée à se développer pour les militaires affectés dans les structures de l'OTAN et doit en effet être prise en compte dans le régime indemnitaire des intéressés.

### *a) La création d'une prestation familiale d'expatriation*

A court terme, le ministère de la défense a mis en place une prestation familiale d'expatriation destinée à couvrir, sous conditions, tout ou partie des frais de scolarité des enfants de militaires envoyés dans les structures de l'OTAN. En fonction des ressources du ménage, l'aide annuelle est comprise entre 2 000 et 4 500 euros par enfant scolarisé.

En 2011, l'aide moyenne annuelle s'est élevée à 6 594 € par famille, pour un coût global de 1,22 M€. Sur les 185 bénéficiaires de la PFE, on compte deux officiers généraux, 125 officiers et 58 sous-

officiers. Par pays, le nombre de bénéficiaires est le plus élevé en Italie (53), au Portugal (28), en Espagne (27), aux Pays-Bas (23) et en Allemagne (15). A noter que les militaires expatriés en Belgique ne sont pas éligibles à la PFE.

Cette prestation vient s'ajouter au supplément familial à l'étranger<sup>46</sup> et aux majorations familiales à l'étranger<sup>47</sup> dont bénéficient en tout état de cause les militaires expatriés.

*b) La création d'un « tableau 4 » de l'indemnité de résidence à l'étranger*

Les militaires placés au sein des structures de l'OTAN, hors de France, bénéficient d'une indemnité de résidence à l'étranger (IRE), comme les agents civils de l'Etat dès lors qu'ils sont expatriés. Cette indemnité varie en fonction du lieu de résidence et du niveau hiérarchique de l'agent expatrié. Il existe 18 groupes, le premier correspondant au niveau d'IRE le plus élevé et le dix-huitième au niveau le moins élevé. Il existe enfin plusieurs tableaux en fonction du type d'affectation, le tableau 1 correspond aux postes diplomatiques, tandis que le tableau 2 s'applique notamment aux militaires mis à disposition de l'OTAN. A grade équivalent, la position d'un militaire n'est pas la même sur les différents tableaux.

---

<sup>46</sup> Le supplément familial est égal à 10 % de l'IRE perçue par le militaire. Il est attribué aux militaires mariés ou pacsés depuis plus de deux ans et dont le conjoint n'exerce pas d'activité professionnelle, ainsi qu'aux militaires célibataires, veufs, séparés de corps ou divorcés ayant au moins un enfant à charge ouvrant droit aux majorations familiales.

<sup>47</sup> La majoration familiale est une indemnité attribuée à tout militaire ayant au moins un enfant à charge, quel que soit le lieu de résidence de cet enfant. Le montant de la MAFE varie en fonction du nombre d'enfants et de leur âge.

**Tableaux d'IRE pour les militaires**

GROUPE IRE (Nouvelle nomenclature à 18 groupes)	TABLEAU 1	TABLEAU 2	GROUPE IRE (Nouvelle nomenclature à 18 groupes)	PROPOSITION MINDEF "TABLEAU 4"
1			1	
2			2	
3	Officier général / Colonel		3	Général d'armée / Général de corps d'armée
4			4	Général de division / Général de brigade
5	Lieutenant-colonel		5	Colonel
6	Commandant	Officier général	6	
7		Colonel	7	Lieutenant-colonel
8	Capitaine		8	
9		Lieutenant-colonel	9	Commandant
10	Sous-lieutenant / Lieutenant		10	Capitaine
11	Aspirant / Major	Commandant	11	Lieutenant / Sous-lieutenant / Aspirant / Major
12	De sergent à adjudant-chef		12	Adjudant / Adjudant-chef
13		Capitaine	13	Sergent-chef / Sergent
14	De soldat à caporal-chef	Sous-lieutenant / Lieutenant	14	
15		Aspirant / Major	15	De soldat à caporal-chef
16		Adjudant / Adjudant-chef	16	
17		Caporal-chef à sergent-chef	17	
18		Soldat et caporal	18	

Source : DRH-MD

Ainsi, un officier général affecté à un poste diplomatique relève du groupe 3 de l'IRE, tandis que son collègue affecté dans une structure de l'OTAN relèvera du groupe 6 et bénéficiera en conséquence d'une IRE moins favorable, alors même qu'ils résident tous deux dans le même pays.

Afin de résoudre définitivement cette question, le ministère de la défense a proposé la création d'un nouveau tableau d'IRE, dit « tableau 4 », pour les militaires affectés au sein de l'OTAN mais aussi au sein de l'Union européenne. Concrètement, ce tableau remonte chaque catégorie de militaires de deux à quatre groupes. Les généraux d'armée et de corps d'armée seraient situés dans le même groupe que dans le tableau 1, tandis que les grades de capitaine, aspirant, major, adjudant-chef, adjudant, sergent et sergent-chef bénéficieraient de la revalorisation proportionnellement la plus importante, en « gagnant » quatre groupes.

Le coût engendré par la mise en œuvre du tableau 4 a été estimé par le ministère de la défense sur la base d'un de 962 militaires et des taux d'IRE en vigueur au 1er janvier 2012. Le coût de la mise en œuvre du tableau 4 est évalué à 10,32 M€ en année pleine dont 9,92 M€ pour les militaires en poste à l'OTAN et le reste pour les militaires en poste au sein de l'Union européenne.

Malgré un arbitrage favorable du cabinet du Premier ministre, à la suite d'une réunion interministérielle tenue le 7 septembre 2011, la mise en œuvre du tableau 4 n'était pas effective au mois de juillet 2012.

La solution retenue paraît imparfaitement conçue pour répondre aux situations particulières de certains insérés OTAN, puisqu'elle revient à augmenter le montant de l'IRE pour tous les militaires affectés dans les structures intégrés, quels que soient leur niveau hiérarchique et leur pays d'affectation. Par ailleurs, la mise en place d'un tableau 4 de l'IRE créera une situation où il sera, en pratique, difficilement envisageable de revenir en arrière.

En substitution de ce tableau 4 de l'IRE qui n'a pas été mis en œuvre à la date de rédaction de ce rapport, il pourrait être envisagé la création de nouveaux dispositifs *ad hoc* en fonction des destinations et des situations personnelles, sur le modèle de la PFE. Ainsi, pour les frais de scolarité qui sont, dans certains cas, un obstacle à l'expatriation, une prise en charge aux frais réels pourrait être étudiée. Un tel système aurait un coût global sans doute inférieur pour les finances publiques, dans la mesure où il ne concernerait pas tous les militaires insérés dans les structures de l'OTAN, mais seulement ceux dont la situation personnelle

est rendue difficile par les frais liés à l'expatriation, en fonction de leur position hiérarchique, de leur situation familiale et de leur pays d'affectation.

La Cour recommande donc une approche pragmatique, par la mise en place de dispositifs plus adaptés aux situations individuelles et aux destinations d'accueil des militaires expatriés et moins coûteux pour les finances publiques.

Cette approche est partagée par la direction du budget mais contestée par le ministère de la défense, qui estime qu' « *abandonner l'IRE, dont le tableau 4 est attendu depuis bientôt trois ans, aurait un impact important sur le moral et les conditions de vie des militaires et de leur famille, ce qui pourrait en outre faire diminuer le volontariat en famille pour des postes exigeants au sein de l'OTAN et conforter un peu plus encore la non équité de traitement avec les fonctionnaires affectés en ambassades qui bénéficient de l'IRE 1* ».

## **C - La coopération et la mutualisation en matière d'équipements : une piste pour l'avenir**

### **1 - L'absence d'économies à court terme**

La pleine participation de la France aux structures intégrées n'a pas permis pour le moment de réaliser des économies en termes de mutualisation d'équipements ou de capacités. A plus long terme, des gains sont possibles mais ils ne sont aujourd'hui ni précisément définis ni chiffrés. Ainsi que l'a indiqué le ministère de la défense dans sa réponse à la Cour des comptes : « *dans le domaine des systèmes d'information, si la réintégration n'a pas généré pour le moment de mutualisations, l'orientation forte vers les normes OTAN devrait cependant permettre de rationaliser nos systèmes et donc de générer potentiellement des économies à terme. Au-delà, et dans un second temps, la reprise systématique des outils/produits OTAN au sein de nos systèmes d'information correspondant à nos besoins opérationnels sera également de facto générateur d'économies, qu'il est aujourd'hui difficile de chiffrer* ».

## 2 - La perspective de l'initiative « Smart Defence »

L'OTAN est à présent confrontée à une baisse des budgets de défense nationaux qui est de nature à remettre en cause à terme les capacités mêmes de l'Alliance. C'est dans ce contexte que l'organisation a lancé l'initiative de « défense intelligente », la « *Smart Defense* », en février 2011.

Pour le secrétariat international, qui porte le concept de défense intelligente, « *un équitable partage du fardeau de la défense doit être établi* ». « *Sous la pression budgétaire, les nations décident unilatéralement de supprimer certaines capacités. Dès lors, l'obligation de les maintenir est accrue pour les autres. (...) Le rôle de l'OTAN est de servir d'intermédiaire en aidant les pays à établir ce qu'ils peuvent faire ensemble à un moindre coût, plus efficacement et de façon moins risquée* »<sup>48</sup>. La défense intelligente doit permettre d'aller plus loin dans la mutualisation et le partage de capacités, de définir des priorités communes et de mieux coordonner les efforts de chacun. L'objectif de la défense intelligente est d'organiser les capacités des pays membres de manière à ne pas être confronté à un déficit capacitaire.

Au sommet de Chicago le 21 mai 2012, la déclaration des chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance a précisé le concept de défense intelligente : « *le coût de la technologie ne cessant de croître et les budgets de défense étant soumis à des restrictions, un grand nombre d'Alliés ne peuvent plus se doter de certaines capacités clés qu'à la condition de travailler ensemble à leur développement ou à leur acquisition. [...] Mais la défense intelligente va plus loin. C'est aussi un changement de perspective, la possibilité de repenser la culture de la coopération pour accorder à la collaboration multinationale une importance nouvelle et en faire une option efficace et efficiente pour le développement de capacités critiques* ».

Concrètement, la *Smart Defence* recouvre une multitude de projets multinationaux, de nature et d'ampleur très diverse. Un des axes de cette initiative est la spécialisation des Alliés sur certaines capacités, ainsi que

---

<sup>48</sup> Site internet de l'OTAN, La défense intelligente. Le Secrétaire général de l'OTAN a nommé le Général Stéphane Abrial, Commandant Suprême Allié Transformation, et le Secrétaire Général Adjoint, l'ambassadeur Vershbow, représentants spéciaux pour la défense intelligente.



l'acquisition en commun et le partage de capacités par les Alliés (« *pooling and sharing* »). Une telle approche crée donc une interdépendance entre États, et ce sont les modalités pratiques de partage et d'utilisation qui sont les plus délicates à résoudre et qui doivent être mises en regard des économies attendues.

### **D - La maîtrise des financements en commun par l'apport de contributions en nature**

Pour la France, le recours au financement en commun par le mécanisme du NSIP peut soulever plusieurs séries de questions :

- la France est un contributeur important, dans la mesure où elle prend en charge 11,17 % du budget du NSIP. Elle supporte donc particulièrement l'augmentation des financements en commun ;
- l'achat de capacités propres à l'OTAN pose la question des modalités concrètes de leur utilisation, ce qui peut s'avérer problématique dès lors que des États ne souhaitent pas participer à une opération extérieure de l'Alliance ou voudraient mener une action en dehors de l'Alliance ;
- enfin, la question du retour économique et industriel doit être prise en compte. Le recours au financement en commun doit concilier la recherche du meilleur optimum coût/efficacité avec la préservation des intérêts industriels français et européens.

La marge de manœuvre de la France s'est réduite avec la pleine participation au commandement intégré : auparavant, la France disposait d'une clause dite « *opt-out* », lui permettant de rester à l'écart de certains programmes sans pour autant empêcher leur réalisation par le reste des pays membres. Désormais, l'opposition de la France à un paquet de capacités bloque l'acquisition de ce dernier, les décisions devant être prises selon la règle du consensus.

La vigilance est donc d'autant plus nécessaire, et ce d'autant plus que les financements en commun ne s'appliqueraient à des objets ne générant aucun retour économique ou industriel pour la France, voire conduisant à dupliquer des capacités existantes. Le recours au financement en commun doit donc être apprécié au cas par cas.

L'apport de capacités en nature par les États-membres qui en disposent peut, dans une certaine mesure, se substituer à une contribution financière directe. Pour la France, il s'agit d'une option intéressante qui est d'ores et déjà utilisée par les ministères de la défense et des affaires étrangères.

L'OTAN a, par exemple, souhaité se doter de moyens propres en matière de surveillance terrestre. Ce programme, appelé *Air Ground Surveillance* (AGS), a un coût cumulé estimé à 3,5 Md€ sur 20 ans, comprenant 1,35 Md€ pour l'acquisition du matériel par 14 pays membres (notamment cinq drones *Global Hawk*), et 2,2 Md€ pour le soutien. La France et le Royaume-Uni ont obtenu de fournir une contribution en nature, à travers les programmes HERON et SENTINEL. En revanche, l'équipement de la base italienne de Sigonella sera financé en commun par les 28 alliés.

Dès lors que la France dispose d'une capacité nationale propre, la piste des contributions en nature peut donc permettre, au cas par cas, d'éviter le recours au financement en commun, qui repose à 11,17 % sur des contributions françaises, mais à condition que cette mise à disposition soit compatible avec les priorités nationales.

### **III - Les retombées économiques : des gains réels mais sans lien à ce stade avec la pleine participation au commandement intégré de l'OTAN**

#### **A - La localisation de sites et d'activités de l'OTAN en France : un gain limité**

##### **1 - L'OTAN en France : des implantations résiduelles**

La participation française à l'Alliance n'a pas permis, après 1966, le maintien d'implantations significatives de l'OTAN sur le territoire national, sources d'activité économique locale et de recettes fiscales supplémentaires<sup>49</sup>. Ce gain, très limité depuis la sortie du commandement intégré depuis 1966, n'a pas évolué depuis la pleine participation aux structures de l'OTAN.

##### **Le coût de la sortie des structures intégrées**

Les principaux sites de l'OTAN en Europe étaient localisés en France, avant la décision du général de Gaulle de retirer la France du commandement intégré en 1966.

Ainsi, le siège de l'OTAN était situé à Paris tandis que le *Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe* (SHAPE) était situé à Rocquencourt dans les Yvelines. Avec la sortie de la France du commandement intégré, les locaux du secrétariat international ont été affectés à l'Université Paris-IX (Dauphine) tandis que les sites de Rocquencourt ont été attribués à l'Institut national de recherche en informatique et automatique (INRIA).

Aujourd'hui, les structures qui ont quitté la France représentent un nombre d'emplois importants et génèrent des retombées économiques pour la Belgique, nation d'accueil, même si le régime fiscal des agents de l'OTAN et des agents expatriés reste dérogatoire.

---

<sup>49</sup> Même si ce gain est atténué par le régime fiscal propre aux agents des organisations internationales.

Ainsi, le secrétariat international dont le siège est près de Bruxelles emploie environ 1 200 personnes, auxquels doivent être ajoutés les agents des 28 représentations permanentes auprès de l'OTAN.

Quant au SHAPE, localisé à Mons en Belgique depuis son départ de Rocquencourt, il réunit sur un même site plus de 6 000 personnes : 1 100 relevant du commandement ACO, 550 relevant des représentations militaires nationales, 500 relevant d'autres structures de l'OTAN et 700 emplois locaux, auxquels il faut ajouter 3 000 membres des familles qui vivent sur le site.

En outre, le déménagement en Belgique du secrétariat international et du SHAPE implique de verser une indemnité de résidence à l'étranger pour les militaires français qui y sont affectés depuis la pleine participation de la France au commandement intégré.

A l'heure actuelle, seules quatre agences de l'OTAN ont des implantations en France, ce qui génère des retombées limitées sur la vie économique locale :

#### Implantations de l'OTAN en France

Agence	Localisation	Effectifs (2010)
NAHEMA	Aix-en-Provence	67
NAMSA – bureau logistique	Maisons-Laffitte	30
RTA	Neuilly-sur-Seine	56
CEPMA	Versailles	40
<b>Total</b>		<b>193</b>

Source : OTAN et Cour des comptes

Les agences de l'OTAN représentent un peu moins de 200 emplois directs en France et cette situation n'est pas susceptible d'évoluer favorablement dans le contexte actuel de réforme de la structure de commandement et rationalisation des implantations de l'OTAN.

#### 2 - Une réflexion à conduire autour de l'implantation d'un nouveau « centre d'excellence » de l'OTAN en France

L'implantation d'un nouveau « centre d'excellence » en France pourrait constituer une piste pour l'avenir dès lors que des financements

multilatéraux sont identifiés. Le concept de ces centres a été défini dans une note du comité militaire de l'Atlantique nord en date du 4 décembre 2003. Ces centres d'excellence sont des établissements à financement national ou multinational, qui ne font pas partie des structures de l'OTAN *stricto sensu* mais sont homologués par le commandement ACT.

A l'heure actuelle, l'OTAN dispose de 16 centres d'excellence et trois sont en cours d'homologation. Les champs concernés sont vastes : centre d'excellence pour les opérations par temps froid en Norvège, centre d'excellence pour la cyberdéfense en Estonie, centre d'excellence pour la défense contre le terrorisme en Turquie, centre d'excellence pour la médecine en Hongrie, etc.

La France dispose sur son territoire d'un de ces centres d'excellence : le centre d'analyse et de simulation pour la préparation aux opérations aériennes (CASPOA), implanté à Lyon. Ses missions sont les suivantes<sup>50</sup> :

- activités de formation aux militaires de toutes les armées, françaises ou étrangères, sur les thèmes du commandement et du contrôle, des systèmes, et des opérations aériennes, au moyen d'outils de simulation et d'outils opérationnels ;
- participation, dans le domaine aérien, aux travaux de doctrine français et de l'OTAN ;
- analyse des opérations réelles et des exercices afin de proposer des enseignements tant au niveau français qu'au niveau de l'Alliance ;
- participation aux tests des outils C2 et des outils de simulation français et de l'OTAN ;
- participation à des expérimentations de nouvelles doctrines ou concepts par le biais de la simulation.

Le CASPOA a été agréé comme centre d'excellence de l'OTAN le 12 février 2008, c'est-à-dire avant la pleine participation de la France au commandement intégré.

---

<sup>50</sup> Source : <http://www.caspoa.org/>

Les centres d'excellence de l'OTAN peuvent constituer une opportunité pour la France, afin de faire valoir ses compétences dans des domaines stratégiques pour l'Alliance. L'avantage du centre d'excellence est qu'il permet d'agréger les savoir-faire des différents alliés sur un site géographique donné. En outre, il est plus réaliste pour la France de chercher à faire homologuer un centre d'excellence que d'obtenir un État-major de l'Alliance, alors même que la structure de commandement est en pleine rationalisation. Ainsi, dès lors qu'une compétence française intéressante pour l'OTAN et la possibilité d'un financement multinational sont identifiés, le ministère de la défense pourrait engager le processus d'homologation par le commandement ACT d'un ou plusieurs centres d'excellence.

## **B - Les retombées industrielles : une position favorable acquise avant la pleine participation au commandement intégré**

### **1 - Une position favorable**

La position des entreprises françaises est plutôt favorable en termes de commandes passées par l'OTAN, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous.

#### **Montant des contrats attribués sur le budget NSIP entre le 01/01/09 et 19/01/12**

<b>Nation</b>	<b>France</b>	<b>États-Unis</b>	<b>Turquie</b>	<b>Italie</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>Grèce</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Autres</b>	<b>Total</b>
En M€	381	365	338	230	152	112	104	506	2 188
En %	17,4 %	16,7 %	15,4 %	10,5 %	6,9 %	5,1 %	4,8 %	23,1 %	100 %
Clé de contribution au NSIP	11,62 %	21,75 %	3,14 %	9,01 %	11,55 %	1,10 %	15,54 %	26,29 %	100 %

*Source : ministère de la défense et retraitement Cour des comptes (les contrats accordés à la joint venture entre Thales et Raytheon ont été réimputés à parts égales entre la France et les Etats-Unis)*

Ces chiffres doivent toutefois être appréhendés avec prudence pour, au moins, trois raisons :

- les structures capitalistiques des entreprises sont souvent complexes : le capital d'une entreprise d'armement peut être réparti entre plusieurs nations ;
- le recours à la sous-traitance par les entreprises auxquelles sont attribués les contrats implique qu'une partie plus ou moins importante des contrats peut être réalisée par des entreprises d'autres nationalités ;
- les entreprises bénéficiaires peuvent avoir des implantations (siège, centres de recherches, unités de production) dans différents pays, ce qui signifie que la commande de l'OTAN ne crée pas *ipso facto* de l'activité économique dans le pays où l'entreprise a son siège social.

C'est le groupe THALES qui est le principal bénéficiaire des appels d'offres de l'Alliance attribués à des entreprises françaises par le biais du NSIP. Selon le groupe THALES, entre 2008 et 2012, les commandes de l'OTAN à l'entreprise se sont élevées à 150 M€ par an en moyenne. Deux contrats représentent un volume d'affaires particulièrement important :

- le système de communication de la FIAS en Afghanistan, attribués à THALES COMMUNICATIONS ;
- la maîtrise d'œuvre de l'*Air command and control system* dans le cadre du programme de défense aérienne et anti-missile intégrée, attribuée à THALESRAYTHEONSYSTEMS, joint-venture détenue à parité par le groupe Thalès et par Raytheon, et à sa filiale *Air Command Systems International* (ACSI). Cette entreprise est aujourd'hui le principal maître d'œuvre et le principal bénéficiaire du programme de commandement et de contrôle aérien de l'OTAN. La partie française a en charge la maîtrise d'œuvre globale de l'*Air command and control system* (ACCS), le développement de la partie « temps réel » du système et son installation en France. Le reste du contrat revient à la partie américaine et/ou est sous-traitée.

Les commandes de l'OTAN à des entreprises françaises ne peuvent pas être directement mises en rapport avec les contributions de la France à l'organisation en termes budgétaires et humains. Toutefois, il s'agit d'une retombée économique non-négligeable, *a fortiori* quand l'État est actionnaire des entreprises bénéficiant des commandes de

l'OTAN, comme c'est le cas pour le groupe THALES dont l'État français détient 27,1 % du capital.

## **2 - La participation française à tous les nouveaux paquets de capacités offre de nouvelles opportunités**

Une note du secrétaire général de l'OTAN aux représentants permanents des États-membres en date du 7 novembre 1995 déterminait les critères de participation de la France au NSIP, et précisait que « *la France déterminera les paquets de capacités et les projets indépendants auxquels elle contribuera, en consultation avec les autorités militaires de l'OTAN et avec les pays membres de l'Alliance [...]* ». Cette note ajoutait que « *la France ne fera pas obstacle à l'approbation par ses partenaires de l'Alliance de paquets de capacités ou de projets indépendants qui ne répondent pas au cadre défini ci-dessus ou qui répondent à un besoin essentiel ou exclusif de la structure militaire intégrée* ». En contrepartie, les entreprises françaises ne pouvaient participer aux paquets de capacités auxquels la France ne contribuait pas.

Au moment de la pleine participation aux structures intégrées, la France a obtenu de ne pas participer au financement des paquets de capacité et projets d'investissements auxquels elle avait précédemment choisi de ne pas contribuer, ni aux additifs ou extensions de ces mêmes paquets de capacités. En revanche, la France s'est engagée à participer à l'ensemble des nouveaux paquets de capacités adoptés par les 28 alliés.

A long terme, la France participera donc à l'ensemble des paquets de capacité développés par l'OTAN. Dans une note du secrétaire général de l'OTAN en date du 19 juin 2009, le *NATO office of resources* estimait que la montée en puissance de la participation française au NSIP serait progressive, et n'atteindrait son plein niveau que d'ici 10 à 12 ans, soit à l'horizon 2020.

Pour le moment, sur les 146 paquets de capacité actuellement développés par l'OTAN, la France ne participe pas à 33 programmes (cf. annexe V).

La contribution budgétaire au NSIP va donc augmenter, non seulement parce que le plafond de ce budget a été accru, mais aussi parce que la France contribuera à terme à 100 % des paquets de capacités contre 77 % actuellement. *A contrario*, cela signifie également que les entreprises françaises pourront désormais être éligibles à l'ensemble des paquets de capacité de l'OTAN ce qui n'était pas le cas précédemment.



Cette situation offre un champ de possibilités plus importantes pour les entreprises françaises.

Pour donner un ordre de grandeur, en 2011, le plafond de dépenses du NSIP a été fixé à 875 M€, un niveau sensiblement plus élevé que les années antérieures. Avec une clé de contribution égale à 11,62 %, la France devrait donc contribuer à hauteur de 101,6 M€ si elle contribuait à l'ensemble des paquets de capacités. Or, la France n'a versé que 55,6 M€ au titre du NSIP en 2011 (contre 83,6 M€ en 2010, ces variations pouvant s'expliquer par les différents échéanciers des programmes auxquels participe la France).

Au total, et par rapport à 2008, le ministère de la défense estime que la contribution française augmentera de 41 % (+ 21 M€) lorsque la France participera à l'intégralité des paquets de capacité vers 2020. Simultanément les entreprises françaises pourront bénéficier de contrats dans tous ces paquets.

A ce stade, l'impact de la pleine participation n'a pas encore joué : les nouveaux paquets de capacités approuvés depuis 2009, comme la *NATO computer incident response capability*, n'ont pas été attribués à des entreprises françaises, et les contrats du groupe THALES ont été obtenus dans le cadre de paquets de capacité initiés avant la pleine participation française au commandement intégré.

Un autre enjeu concerne la définition des standards de l'OTAN pour les équipements. Sur ce sujet, les gains de la pleine participation ne sont pas quantifiables immédiatement, mais ils ne sont pas neutres pour les entreprises françaises d'armement. Avec la pleine participation au commandement intégré et l'accroissement de la présence française dans les agences de l'OTAN, on peut s'attendre à une meilleure prise en compte des solutions industrielles françaises dans la définition des spécifications qui seront ensuite demandées aux entreprises et reprises par les armées alliées dans leurs appels d'offres nationaux. Le ministère de la défense et les militaires français insérés doivent y contribuer.

### **3 - Une position à consolider**

La situation française est plutôt favorable sur les trois dernières années, elle s'explique principalement par les contrats remportés par le groupe THALES. Afin d'encourager les entreprises françaises à se porter candidates et à mieux répondre aux besoins de l'OTAN, des actions ont déjà été entreprises :

- mise en place d'un réseau d'agents de la DGA présents à la représentation permanente, dans les agences de l'OTAN (comme la NC3A – *NATO Consultation, Command and Control Agency*) et au sein du commandement ACT ;
- diffusion des appels d'offres de l'OTAN sur la plateforme IXARM (plateforme des achats du ministère de la défense) et via UBIFRANCE pour les appels d'offres de l'OTAN hors armement (BTP, etc.) ;
- réunions semestrielles entre les représentants des entreprises françaises d'armement et la représentation permanente auprès de l'OTAN.

Ces actions pourraient être complétées par une démarche de sensibilisation destinées aux PME et entreprises de taille intermédiaire, afin de diversifier les entreprises bénéficiaires des crédits du NSIP.

Par ailleurs, il pourrait être utile de renforcer la capacité d'analyse et d'anticipation de la DGA au niveau central pour tirer pleinement profit des opportunités offertes par l'OTAN : alors que les effectifs de la DGA insérés au sein de l'OTAN ont fortement augmenté avec la pleine participation (43 personnes dont 7 à la représentation permanente), les moyens du bureau OTAN de la DGA n'ont eux pas évolué. Vertueuse sur le plan budgétaire, cette situation crée toutefois une asymétrie entre l'administration centrale et les personnels mis à disposition, alors que le flux d'informations à traiter s'est accru depuis la pleine participation aux structures de l'OTAN. Cette difficulté est accentuée par le fait qu'en plus des agents de la DGA mis à disposition des agences de l'OTAN, celles-ci ont recruté sur leurs crédits propres des personnels de nationalité française dont une grande partie est aussi issue de la DGA : 30 à la NC3A, 15 à la NACMA (*NATO air Command and control system management agency*) et deux au bureau de programme ALTBMD (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*).

La Cour recommande donc de profiter de la diminution prévue des effectifs de la DGA affectés dans les structures de l'OTAN (de 43 à 35), pour en redéployer une partie au sein du bureau OTAN de la DGA, afin de renforcer sa capacité d'analyse et d'animation du réseau des ingénieurs de l'armement présents dans les structures de l'OTAN. En outre, comme le souligne le ministère des affaires étrangères, cette stratégie « *devra être bien articulée avec celle que nous développons au sein de l'Agence européenne de défense dans le sens d'un renforcement de la base industrielle de défense européenne* ».

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*L'évolution « naturelle » des budgets de l'OTAN devrait conduire à une stabilisation de la participation française à cette organisation : de 243,9 M€ en 2013, les contributions directes françaises devraient atteindre 232,1 M€ en 2017 tandis que le nombre de militaires mis à disposition du commandement intégré se stabiliserait à son niveau actuel. Dans cette hypothèse favorable, les économies devraient en tout état de cause rester assez modestes (4,83 % en euros courants et environ 10% en euros constants avec une inflation annuelle de 1,5 %).*

*- les besoins de financement de l'Alliance devraient légèrement diminuer, mais la pleine participation de la France au NSIP à l'horizon 2020 devrait globalement annuler ce gain potentiel pour notre pays ;*

*- le nombre de militaires français actuellement détachés (925) excède déjà à la cible retenue pour la France dans la nouvelle structure de commandement (901).*

*Ces prévisions de stabilisation restent cependant soumises à des aléas : l'absence d'une nouvelle opération de l'OTAN d'ampleur comparable à celle menée en Afghanistan dans les prochaines années, la maîtrise du NSIP et la réalisation des économies prévues dans le cadre de la réforme de la structure de commandement, du secrétariat international et des agences.*

*En outre, la question de la défense antimissile pourrait représenter une charge budgétaire lourde, en fonction des choix stratégiques et industriels qui seront retenus et qui devront faire l'objet d'une évaluation financière par le ministère de la défense.*

*La réforme de l'OTAN est déjà engagée, et la France a joué un rôle important dans les décisions prises en matière de rationalisation de l'organisation. La réforme de la structure de commandement intégré est la plus ambitieuse et devrait générer de réelles économies, qui se répercuteront sur la contribution financière française à l'Alliance. En revanche, la réforme du secrétariat international est à ce stade plus modeste, tandis que la rationalisation des agences (passage de 14 à 3) risque de ne pas générer d'économies à court terme. La mise en œuvre de ces réformes et des économies annoncées devront donc faire l'objet d'un suivi attentif.*

*Concernant les personnels français mis à disposition de l'organisation, les marges de manœuvre sont limitées par les règles de*

*l'organisation qui s'imposent à la France, dès lors qu'elle a repris sa place dans le commandement intégré. La France pourrait, dans le cadre de la réduction générale des personnels de l'OTAN, plaider pour une modification du ratio « Etoile/ personnels affectés », ce qui pourrait conduire à des économies substantielles. Le projet visant à revaloriser l'indemnité de résidence à l'étranger de 28 % en moyenne fait, en revanche, peser des risques d'augmentation des coûts.*

*La pleine participation au commandement intégré n'a pas entraîné pour le moment de gains en matière d'équipements. L'initiative de « Smart Défence » visant à encourager la spécialisation et la coopération entre alliés pourrait constituer une piste pour l'avenir.*

*Enfin, la participation française à l'OTAN représente un coût pour les finances publiques, mais génère aussi des retombées économiques d'inégale importance.*

*En premier lieu, l'implantation de structures de l'OTAN en France, qui est résiduelle depuis la sortie du commandement intégré en 1966, même si les agences de l'Alliance représentent toujours un peu moins de 200 emplois directs sur le territoire français. Dans le contexte actuel de rationalisation de la structure de commandement, il n'apparaît pas envisageable de demander l'installation d'un nouveau site de l'OTAN en France. En revanche, le ministère de la défense pourrait étudier la possibilité de faire homologuer par l'OTAN un deuxième « centre d'excellence » français, à financement multinational, correspondant à l'une des capacités critiques de l'Alliance pour les années à venir.*

*Plus importantes, les retombées économiques et industrielles sont liées aux commandes de l'OTAN, financées en commun dans le cadre de l'acquisition de paquets de capacités. Même si les données doivent être appréhendées avec prudence, la France est dans une position assez favorable grâce aux contrats obtenus par le groupe THALES, qui se sont élevés en moyenne à 150 M€ par an sur la période 2008-2012. Ces contrats ne sont toutefois pas directement liés à la pleine participation de la France au commandement intégré. Dans les années à venir, des efforts supplémentaires pourraient être entrepris par la DGA pour diversifier les entreprises bénéficiaires de contrats OTAN, en particulier vers les PME. Un autre enjeu concerne la définition des standards de l'OTAN, pour lequel les gains de la pleine participation ne sont pas quantifiables immédiatement, mais qui représentent un enjeu pour les entreprises françaises. De ce point de vue, la pleine participation au commandement intégré et l'accroissement de la présence dans les agences de l'OTAN est*

*de nature à favoriser la prise en compte de solutions industrielles françaises dans la définition des spécifications.*

*La Cour formule par conséquent les recommandations suivantes :*

- 1. Maintenir au rang de des priorités du ministère de la défense et des affaires étrangères vis-à-vis de l'OTAN la mise en œuvre effective des réformes de structures engagées par l'Alliance, la diminution du ratio de personnels mis à disposition, ainsi que le suivi, assorti d'un calendrier, de la réalisation des économies afférentes.*
  - 2. Plaider en faveur d'une évolution des missions du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) vers l'audit de performance, afin d'approfondir les rationalisations en cours au sein de l'OTAN.*
  - 3. Ne pas mettre en vigueur le tableau 4 de l'IRE et envisager la mise en place de dispositifs plus adaptés aux situations individuelles et aux destinations d'accueil des militaires expatriés, comme la majoration de la prime familiale d'expatriation, si les conditions locales le justifient.*
  - 4. Continuer à proposer au cas par cas des contributions en nature mises à disposition de l'OTAN en substitution des financements en commun, sous réserve que cette mise à disposition soit compatible avec les priorités nationales.*
  - 5. Engager le processus d'homologation par le commandement ACT d'un ou plusieurs centres d'excellence dès lors qu'une compétence française intéressante pour l'OTAN et la possibilité d'un financement multinational sont identifiés.*
  - 6. Mettre au point une stratégie industrielle claire vis-à-vis de l'OTAN, à l'échelle des perspectives de contrats, notamment en matière de défense anti-missiles et de « Smart Defence » pour accroître la part de marché des entreprises françaises. A cet effet, la DGA devrait tirer profit de la diminution prévue de ses effectifs affectés dans les structures de l'OTAN pour en redéployer une partie dans ses structures centrales, afin de renforcer sa capacité d'analyse et d'animation du réseau des ingénieurs de l'armement présents dans les structures de l'Alliance.*
-



## Conclusion générale

La pleine participation de la France au commandement intégré de l'OTAN a des conséquences sur les plans politiques, stratégiques et militaires qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes d'apprécier. D'un point de vue strictement économique, notre appartenance à l'OTAN et notre pleine participation représentent un coût budgétaire, estimé à 325,86 M€ pour 2011 dont 61 M€ sont directement liés à la pleine participation de la France au commandement intégré. Le surcoût définitif ne sera pleinement connu qu'à l'horizon 2020, car à cette date la France participera à tous les programmes d'investissement de l'Alliance adoptés par consensus. Ce surcoût devrait alors s'établir à 75 M€ par an.

Les dépenses supplémentaires occasionnées par la pleine participation de la France au commandement intégré sont principalement liées à la mise à disposition auprès de l'Alliance d'un peu moins de 700 personnels civils et militaires français par rapport à la situation antérieure. Ces dépenses supplémentaires s'expliquent aussi par la fin du système dérogatoire dont bénéficiait la France et qui lui permettait de participer aux programmes d'investissement de l'Alliance au cas par cas.

Par ailleurs, ce coût brut ne doit pas occulter les retombées économiques positives dont ont bénéficié certaines entreprises françaises en remportant des appels d'offre de l'OTAN, notamment le groupe THALES, même si la plupart des contrats obtenus l'ont été avant la pleine participation de la France. Dans une moindre mesure, les agences de l'OTAN représentent toujours un peu moins de 200 emplois directs sur le territoire national.

Les leviers d'économies qui rendraient moins coûteuse l'appartenance à l'OTAN ne dépendent pas que de la France mais d'une négociation multilatérale entre les 28 alliés. Au demeurant, depuis sa pleine participation au commandement intégré, la France a joué un rôle moteur dans la rationalisation des structures de ce dernier.

Pour l'avenir, la France devra s'assurer de la réalisation effective des économies prévues dans le cadre de la réforme de l'Alliance. L'augmentation des retombées économiques passera également par la définition d'une stratégie industrielle claire vis-à-vis de l'OTAN, alors que des investissements majeurs, comme la défense anti-missiles, pourraient intervenir dans les prochaines années.





## **Annexes**

Annexe I : Lettre de saisine de la Cour des comptes par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Annexe II : Lettre de réponse du Premier président au Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Annexe III : Sigles utilisés

Annexe IV : Personnes rencontrées dans le cadre de l'instruction

Annexe V : Paquets de capacités du NSIP sans participation française

Annexe VI : La représentation permanente de la France auprès de l'OTAN

Annexe VII : L'impact de la pleine participation de la France aux structures intégrées sur les personnels civils employés directement par l'OTAN

Annexe VIII : Simulations de rémunérations pour des militaires insérés dans des structures de l'OTAN

Annexe IX : Indemnités de résidence à l'étranger pour les militaires insérés dans les structures OTAN

Annexe X : Lettre de Charles de Gaulle à Lyndon B. Johnson (7 mars 1966)

Annexe XI : Lettre de Nicolas Sarkozy aux chefs d'Etats et de gouvernement de l'alliance atlantique (19 mars 2009)

## Annexe I : Lettre de saisine de la Cour des comptes par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

**ASSEMBLÉE NATIONALE**  
COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

KCC A1111477 CDC  
RÉPUBLI 13/12/2011  
LIBERTÉ

*Le Président*  
n° 1265

PARIS, le 7 décembre 2011

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2<sup>e</sup> de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances :

- la gestion et le contrôle de la TVA ;
- la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN : quel coût et quelles pistes d'économies possibles ?
- le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place ;
- l'organisation des secours en montagne et de la surveillance des plages ;
- l'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies.

La Commission ne verrait que des avantages à ce que les communications de la Cour lui reviennent de façon étalée dans le temps, dans le respect du délai fixé à l'article 58, afin de lui permettre d'en tenir pleinement compte au cours du débat budgétaire. Ainsi, il serait souhaitable que la communication concernant la gestion et le contrôle de la TVA soit disponible en premier lieu, les autres pouvant, si possible, nous parvenir dans l'ordre indiqué ci-dessus.

Par ailleurs, la commission des Finances a adopté ce jour le dernier rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de cette année, et je tenais, à cette occasion, à remercier bien vivement les magistrats de la Cour des comptes pour la qualité de leur contribution aux travaux de la mission.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

  
Didier MIGAUD

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier Président de la Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75001 PARIS

## Annexe II : Lettre de réponse du Premier président au Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

120854



Le Premier Président

Paris, le 20 FEV. 2012

Monsieur le Président,

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, vous m'avez demandé, par courrier en date du 7 décembre 2011, la réalisation d'une enquête « sur la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN : quel coût et quelles pistes d'économies possibles ? »

J'ai confié cette enquête à la deuxième chambre qui contrôle le ministère de la défense. Le président de la deuxième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle qu'il a désignée pour mener à bien cette enquête, a rencontré le jeudi 9 février 2012, M. Louis GISCARD d'ESTAING, vice-président de la commission des finances, rapporteur spécial des crédits de la mission « Défense ».

Comme je vous l'indiquais dans mon courrier du 11 janvier dernier, le résultat de ces travaux pourra vous être remis pour le 14 septembre 2012.

L'approche retenue conduira à examiner le coût complet de la présence française au sein des structures de l'OTAN et à identifier le surcoût actuel et futur lié au retour dans le commandement intégré. Les modalités de la réintégration, la gestion financière ainsi que la gestion des personnels affectés auprès de l'OTAN par les ministères de la défense et des affaires étrangères feront l'objet d'un examen approfondi. Les pistes d'économies et les éventuelles retombées économiques du retour de la France dans le commandement intégré seront présentées et assorties, dans la mesure du possible, d'exemples concrets.

En espérant, que la démarche qui a été envisagée permettra de répondre pleinement à votre attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

  
Didier MIGAUD

Monsieur Jérôme CAHUZAC  
Président de la Commission des finances,  
de l'économie générale et du contrôle budgétaire  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS CEDEX 07 SP

### Annexe III : Sigles utilisés

ACCS	Air command and control system
ACO	Allied Command Operation
ACSI	Air Command Systems International
ACT	Allied Command Transformation
ADC	Adjudant chef
ADJ	Adjudant
AGS	Air Ground Surveillance
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AIS	Automated Information System
ALTBMD	Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense
AOM	Allied Operations and Missions
AWACS	Airborne Warning and Control System
BMI	Budget militaire international
C2	Command and Control
C3	Consultation, Command and Control
CAS	Compte d'affectation spéciale
CASPOA	Centre d'analyse et de simulation pour la préparation aux opérations aériennes
CCH	Caporal chef
CDT	Commandant
CEMA	Chef d'état-major
CEPMA	Central Europe Pipeline Management Agency
CICR	Comité international de la Croix-rouge
CNE	Capitaine
COL	Colonel
COM JFC	Allied Joint Force Command
CPCO	Centre de Planification et de Conduite des Opérations
CPI	Cour pénale internationale
DAS	Délégation aux affaires stratégiques
DCOM JFC	Deputy Commander of the Allied Joint Force Command
DGA	Direction générale de l'armement
DPPC	Defense planning and policy committee
DRH-MD	Direction des ressources humaines du ministère de la défense

EMA	Etat-major des armées
EMI	Etat-major international
ETI	Entreprises de taille intermédiaire
FAO	Food and agriculture organisation
FIAS	Force internationale d'assistance et de sécurité
GIFAS	Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales
HQ MOU	Headquarter Memorandum of Understanding
IBAN	International Board of Auditors for NATO
IMA	Institut du monde arabe
INFOSEC	Electronic Information Security Services
INRIA	Institut national de recherche en informatique et automatique
IRE	Indemnité de Résidence à l'Etranger
IS	Information Systems
ISSE	Indemnité de sujétion pour service à l'étranger
KFOR	Kosovo Force
LCL	Lieutenant-colonel
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LTN	Lieutenant
MAE	Ministère des affaires étrangères
MAJ	Major
MEADS	Medium extended air defence system
MFE	Majoration familiale d'expatriation
MINDEF	Ministère de la défense
MSIAC	Munitions Safety Information Analysis Center
NACMA	NATO air Command and control system management agency
NADREP	National armaments director representative
NAEW	NATO Airborne early warning
NAGSMA	NATO Alliance Ground Surveillance Management Agency
NAHEMA	NATO Helicopter Management Agency
NAMA	NATO airlift management agency
NAMEADSMA	NATO Medium Extended Air Defence System Design and Development, Production and Logistics Management Agency

NAMFI	NATO Missile Firing Installation
NAMSA	NATO maintenance and supply agency
NAPMA	NATO AEW&C program management agency
NATO CIS	NATO communication and information systems
NC3A	NATO Consultation, Command and Control Agency
NCS	NATO Command structure
NCSA	NATO Communication and Information Systems Services Agency
NCSEP	NATO Command structure entities and programs
NETMA	NATO Eurofighter and Tornado Management Agency
NHQ5	NATO Headquarter Sarajevo
NOR	NATO office of resources
NRF	NATO response force
NSIP	NATO Security and Investment Programme
NTM-I	NATO Training Mission- Iraq
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des nations unies
ONUUDI	Organisation des nations unies pour le développement industriel
OPEX	Opération extérieure
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'atlantique nord
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PFE	Prime de fonction et de résultats
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Plans programme et évaluations
QG	Quartier général
RCS	Rémunérations et charges sociales
RMF-OTAN	Représentation militaire française
RP OTAN	Représentation permanente auprès de

---

	l'OTAN
RPPB	Resource Policy and Planning Board
RTA	Research and Technology Organisation
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACT	Supreme Allied Commander Transformation
SCH	Sergent-chef
SFE	Supplément familial d'expatriation
DAF	Direction des affaires financières
SGT	Sergent
SHAPE	Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe
SI	Secrétariat international
SIC	Systèmes d'information et de communication
SOG	Senior Officials Group
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
UE	Union européenne
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

## **Annexe IV : Personnes rencontrées dans le cadre de l'instruction**

### **MINISTERE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS**

#### **DELEGATION AUX AFFAIRES STRATEGIQUES**

- Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques
- Jean-Marc Duquesne, directeur-adjoint des affaires stratégiques
- Cyrille Claver, sous-directeur Euro-atlantique
- Fabien Kuzniak, chef du bureau OTAN de la sous-direction euro-atlantique

#### **ÉTAT-MAJOR DES ARMEES**

##### **Sous-chefferie Organisations internationales**

- Philippe Combes, vice-amiral d'escadre, sous-chef relations internationales
- Pascal Ausseur, contre-amiral, chef de la division organisations internationales
- Pierre Mesnier, capitaine de vaisseau, chef du bureau représentation militaire à l'étranger
- Mario Benedetti, capitaine de corvette, chef de secteur orientation RH



**Division Plans Programme et Évaluations**

- Patrice Quevilly, colonel, adjoint de la division PPE, représentant de l'EMA au sein du *Ressource planning and policy board* de l'OTAN
- Sébastien Cajgfinger, attaché, responsable du suivi du budget de l'OTAN à l'EMA

**Sous-chefferie ressources humaines**

- Marc Boileau, colonel, division ressources humaines
- Robert Pellegrin, capitaine de vaisseau, division ressources humaines
- Xavier Laverdant, capitaine de vaisseau, division ressources humaines

**DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTRE DE LA DEFENSE**

- Jacques Roudière, directeur des ressources humaines
- Jean-Baptiste Soubrier, chargé de mission auprès du directeur des ressources humaines

**DELEGATION GENERALE A L'ARMEMENT**

- Jean-Pierre Devaux, directeur de la stratégie
- Jacques Sueur, chef du bureau OTAN

**MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES ET EUROPEENNES****DIRECTION DES AFFAIRES STRATEGIQUES, DE SECURITE ET DU DESARMEMENT**

- Patrick Maisonnave, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement
- Muriel Domenach, sous-directrice des affaires stratégiques

**DIRECTION DES NATIONS UNIES, DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, DES DROITS DE L'HOMME ET DE LA FRANCOPHONIE**

- Emmanuel Cocher, sous-directeur des affaires institutionnelles et des contributions internationales

**REPRESENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRES DE L'OTAN**

- Philippe Errera, ambassadeur, représentant permanent auprès de l'OTAN
- Marc Abensour, représentant permanent adjoint
- Xavier Paitard, vice-amiral d'escadre, représentant militaire auprès de l'OTAN et de l'Union européenne
- Thierry Delahaye, général de brigade aérienne, adjoint du représentant militaire auprès de l'OTAN et de l'Union européenne
- Erwan Conan, conseiller armement adjoint

- Olivier Sueur, conseiller affaires financières, ressources humaines et juridiques
- Jean-Luc Taquet, colonel, coordonateur exécutif finances à la Représentation permanente
- Benoît Esqué, commissaire colonel, conseiller financier
- Brice Gaudin, commissaire en chef de deuxième classe, conseiller budget militaire

## **ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD**

### **SECRETARIAT INTERNATIONAL**

- Robert Weaver, directeur adjoint du cabinet du secrétaire général de l'OTAN
- Alexandre Monéger, directeur adjoint du cabinet du secrétaire général de l'OTAN
- Terje Hagen, directeur des ressources humaines de l'OTAN
- Jamie Shea, sous-secrétaire général adjoint pour les défis de sécurité émergents
- Didier Lhoste, président du comité des budgets OTAN
- Wayne Bush, directeur du *NATO Office of Resources*, chef de branche du comité secrétariat et finances
- Stéphane Chagnot, contrôleur financier du secrétariat international de l'OTAN

**INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS FOR NATO**

- François Gautier, auditeur de l'IBAN, Contrôleur général des armées

**REPRESENTANT NATIONAL AUPRES DE L'OTAN**

- Mariot Leslie, ambassadeur, représentante permanente du Royaume-Uni auprès de l'OTAN

**PERSONNEL MILITAIRE FRANÇAIS INSERE DANS LES STRUCTURES DE L'OTAN**

- Stéphane Abrial, général, commandant suprême *Allied Command Transformation*
- Marcel Druart, général, chef de la division opérations de l'État-major militaire de l'OTAN
- Gilles Rouby, général, chef de la représentation militaire française auprès du SHAPE
- Rodolphe Scheel, commissaire commandant

**INDUSTRIES DE DEFENSE**

- Vincent Gorry, Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales (GIFAS), directeur des affaires européenne et internationales
- Thomas Chatel, GIFAS, chargé de mission affaires internationales et européennes,
- Didier Gondallier de Tugny, MBDA, représentant Union européenne et OTAN

- Xavier Rolin, Vice-amiral d'escadre (2s), conseiller défense du Groupe Thales

### **PERSONNALITES EXTERIEURES**

- Camille Grand, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique
- Benoît d'Aboville, ancien représentant permanent français auprès de l'OTAN
- Hervé-Adrien Metzger, ancien membre de l'IBAN

### **Annexe V : Paquets de capacités du NSIP sans participation française**

Sur les 146 paquets de capacité actuellement développés par l'OTAN, la France ne participe pas aux 33 programmes suivants :

- Electronic Information Security Services (INFOSEC) ;
- Air Transport and Air Refuelling Assets in the Central Region (revised) ;
- Offensive Air Assets in the Central Region ;
- ACE Northern Region Command Facilities ;
- Dedicated/Secure Military Bulk Fuel Supply to BALTAP Area of Northern Region ;
- Provide Facilities for Reaction Forces in Czech Republic and Poland ;
- Air Immediate Reaction Forces for Conflict Prevention in South East Turkey ;
- Air Immediate Reaction for Conflict Prevention in North Greece;
- Supporting Air Forces in Northern Italy (Initial - Aviano) ;
- Logistic Support and Resupply Facilities for MNMF ;
- Provide Facilities and Equipment to Receive, Deploy and Sustain Land RF/AF in North Greece (revised) ;
- Restore NATO Pipeline Systems in Southern Region (Addendum1) ;
- Provide Facilities to Receive, Deploy and Sustain Land RF/AF in Northern West Turkey (revised) ;
- Provide Facilities for Immediate Reaction Forces (Air) in Southern Greece ;
- Provide Facilities for Reaction Forces in Hungary ;
- Provide Command And Control(C2) Information Systems (IS) For SHAPE ;

- Provide & Maintain Facilities & Equipment in Support of NAEW Forces ;
- NATO Nuclear Planning System (SAP 5HQ0037) ;
- Renovation of 2 buildings at NATO School (SHAPE) ;
- Provide Facilities for NATO Missile Firing Installation (NAMFI);
- Provide Bi-SC Static Automated Information System (AIS) Core Capability ;
- Extend Bi-SC Static AIS Core Capability to Albania and Croatia;
- Provide and Maintain Modified Munition Storage Systems in ACE ;
- Provide and Maintain Information System for Manpower & Personnel Management (Personnel FAS) ;
- Provide Operational Facilities in Seven New Nations ;
- Vital Security Projects for NATO Command Facilities ;
- Air Transport in SACEUR's Area of Responsibility ;
- Provide Joint Training, Experimentation and Analysis Capabilities ;
- Provide Maritime Shore-Based C2 Surface Communications ;
- Maritime Shore-Based C2 Sub- Surface Communications ;
- Logistics (Replenishment and Supply) (Revision 1) ;
- Maritime Operations (Amphibious Warfare) (Revision 1) ;
- ACT Command Facilities.

## **Annexe VI : La représentation permanente de la France auprès de l'OTAN**

La pleine participation au commandement intégré n'a pas d'impact financier significatif à moyen terme sur la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN.

L'ambassadeur, représentant permanent, est entouré d'un représentant permanent adjoint, d'un représentant militaire, représentant du chef d'état-major, et d'un conseiller armement.

Le représentant militaire est à la fois le représentant auprès de l'OTAN et auprès de l'Union européenne. Il est le conseiller de l'ambassadeur sur les questions militaires, d'armement et aussi sur les questions financières concernant le ministère de la défense<sup>51</sup>. Le représentant militaire, sous l'autorité du représentant permanent, est le représentant militaire de la France auprès du comité militaire de l'OTAN. La représentation du ministère de la défense participe aux comités de ressources dans leur domaine de compétence : le bureau de la politique et de la planification des ressources (*Ressources policy and planning board*), le comité des budgets (*Budget committee*) et le comité des investissements (*Investment Committee*).

Le regroupement des fonctions de représentant auprès de l'OTAN et auprès de l'UE a pour but d'assurer une cohérence de la position française en matière de politique de défense vis-à-vis de ces deux organisations et de mutualiser les moyens disponibles.

Le conseiller armement représente le Directeur général de l'armement auprès de l'ambassadeur. Il participe directement aux comités techniques internes de l'OTAN, en particulier au comité des représentants nationaux pour l'armement (NADREP - *National armements director representative*) et aux comités de mise en œuvre du volet de réforme des agences.

---

<sup>51</sup> Note conjointe du ministre des Affaires étrangères et européennes et du ministre de la défense à l'ambassadeur Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, du 4 août 2010, portant sur le fonctionnement de la représentation permanente auprès de l'OTAN.



La représentation permanente a été réorganisée en 2010<sup>52</sup> pour rapprocher l'équipe du conseiller militaire des autres personnels de la représentation permanente, dans une même implantation au siège de l'OTAN. La réorganisation n'est toutefois pas directement liée à la pleine participation au commandement intégré, mais à une volonté de meilleure coordination fonctionnelle et d'économie. La structure est resserrée et la charge de travail supplémentaire du fait de la pleine participation a été absorbée à effectifs constants.

Les dépenses de fonctionnement de la représentation française à la charge du ministère de la défense ont été de 384 272 € en 2011.

**Evolution du budget de la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN (militaire française et Délégation générale de l'armement)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RMF-OTAN	130 313	158 181	159 403	158 640	277 688	383 006	418 595
DGA	103 867	117 750	124 205	112 033	101 917	1 266	19 205
<b>Total</b>	<b>234 180</b>	<b>275 931</b>	<b>283 608</b>	<b>270 673</b>	<b>379 605</b>	<b>384 272</b>	<b>437 800</b>

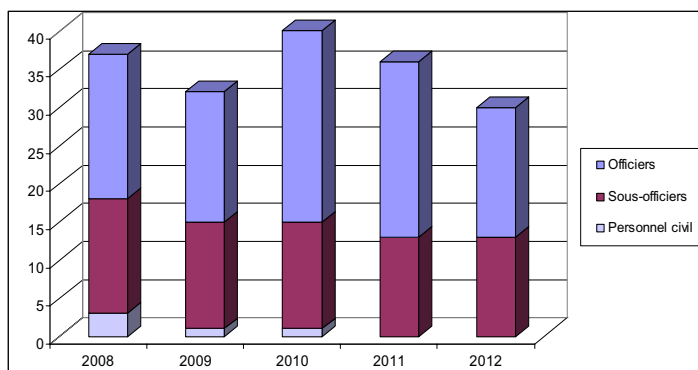
*Source : État-major des armées et Cour des Comptes, en € courants*

La représentation militaire emploie 30 personnes, 17 officiers et 13 sous-officiers ; la pleine participation au commandement intégré n'a pas eu d'impact à moyen terme sur ce format.

---

<sup>52</sup> La quatrième Chambre de la Cour a effectué en 1998 un rapport sur les représentations permanentes de la France à Bruxelles auprès de l'OTAN, de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe Occidentale<sup>52</sup>. Il ressort de ce rapport que la France disposait en 1997 de douze diplomates en poste au sein de la représentation permanente auprès de l'OTAN, ce qui la plaçait parmi les pays qui disposaient le moins de personnels affectés, les États-Unis comptants 35 diplomates pour l'OTAN et le Royaume-Uni 22. La Cour appréciait positivement la procédure de groupement et de globalisation des crédits et remarquait que les moyens mis en œuvre par la France ne paraissaient pas excessifs comparés à ceux mobilisés par nos partenaires. Elle recommandait le regroupement de nos représentations permanentes.

**Evolution du personnel relevant du ministère à la défense de la représentation de la France auprès de l'OTAN**



Source : *État-major des armées et Cour des Comptes*

### **Annexe VII : L'impact de la pleine participation de la France aux structures intégrées sur les personnels civils employés directement par l'OTAN**

Le secrétariat international de l'OTAN emploie des personnels civils et militaires rémunérés sur son budget propre. La sélection et le recrutement de ces personnels sont indépendants de toute considération relative à leur nationalité.

Les personnels du secrétariat international représentaient 1 184 agents en avril 2012. Parmi ceux-ci, les personnels de nationalité belge, 493 personnes, soit 41,64 % du total, étaient les plus représentés du fait de l'implantation sur le territoire belge du siège de l'OTAN à Bruxelles et de l'État-major international du SACEUR à Mons. Les Britanniques, 143 personnes pour 11,99 % des effectifs, et les Français, 134 personnes pour 11,32 % viennent ensuite. Ces trois nationalités sont les plus représentées et forment ensemble 65 % des effectifs du secrétariat international.

Le rapport entre la clef de répartition et l'effectif total du secrétariat international montre l'équilibre pour la France entre sa contribution des pays membres et sa représentation au sein des personnels de l'organisation, à la différence d'autres pays membres.

**Rapport entre effectif total par nationalité au sein du  
secrétariat international et clef de répartition des pays membres au  
budget civil**

	Effectif total		Clef de répartition du budget civil
Belgique	493	41,64 %	2,04 %
Royaume-Uni	142	11,99 %	11,85 %
France	134	11,32 %	11,42 %
États-Unis	62	5,24 %	21,74 %
Italie	52	4,39 %	8,76 %
Canada	51	4,31 %	5,94 %
Allemagne	50	4,22 %	14,57 %
Espagne	27	2,28 %	4,93 %
Pays-Bas	26	2,20 %	3,21 %
Danemark	20	1,69 %	1,22 %
Turquie	17	1,44 %	3,68 %
Roumanie	15	1,27 %	1,06 %
Pologne	14	1,18 %	2,49 %
Portugal	13	1,10 %	0,95 %
Grèce	12	1,01 %	0,95 %
Hongrie	9	0,76 %	0,70 %
Luxembourg	9	0,76 %	0,14 %
Norvège	7	0,59 %	1,50 %
Bulgarie	6	0,51 %	0,31 %
République Tchèque	6	0,51 %	0,93 %
Slovaquie	4	0,34 %	0,46 %
Slovénie	4	0,34 %	0,23 %
Estonie	3	0,25 %	0,10 %

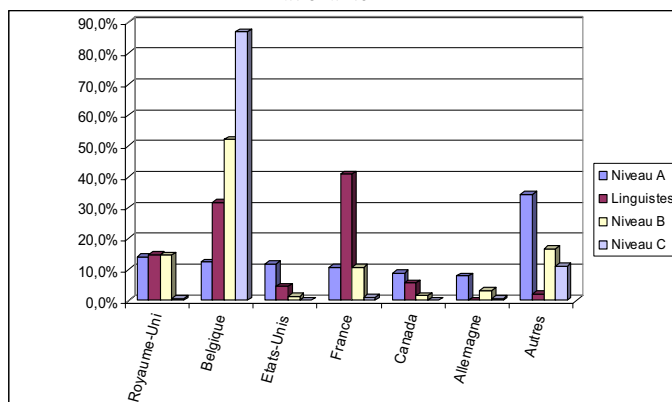
Lituanie	3	0,25 %	0,21 %
Croatie	2	0,17 %	0,31 %
Islande	2	0,17 %	0,05 %
Lettonie	1	0,08 %	0,14 %
Albanie	n.d.	0,00 %	0,08 %
<b>Total</b>	<b>1 184</b>	<b>100,00 %</b>	<b>100,00 %</b>

*Source : OTAN, secrétariat international, avril 2012, et Cour des Comptes, n.d.: donnée non disponible*

Une comparaison avec la clef de répartition des pays membres fait ressortir une représentation équilibrée pour le Royaume-Uni et la France, avec des effectifs équivalents à leur quote-part, une sur-représentation de la Belgique, et une sous-représentation des États-Unis, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne, du Canada, de la Turquie.

Les personnels de niveau A de l'organisation correspondent aux personnels d'encadrement, les personnels de niveau B sont chargés de fonctions administratives, et les personnels de niveau C des tâches techniques. Les linguistes forment une catégorie à part. La France occupe une part équivalente en termes de postes de catégorie A (10,8 %) et B (10,6 %) à sa quote-part (11,42 %) du budget civil. La France est particulièrement bien représentée parmi les linguistes (40 %), de même que la Belgique (30 %), une part importante de leur activité étant consacrée aux traductions des documents officiels de l'organisation en français, cette langue étant l'une des deux langues officielles de l'Alliance. La Belgique est surreprésentée parmi les catégories B et C.

### Niveau des personnels du secrétariat international par nationalité



Source : OTAN, secrétariat international, avril 2012, et Cour des Comptes

Certains pays membres ont développé une stratégie de placement de candidats, mais l'organisation opère une sélection neutre à l'égard de la nationalité des personnels. L'OTAN sélectionne des profils généralistes aptes à évoluer uniquement sur des critères de mérite individuel.

La réforme du nouveau siège doit être l'occasion de définir une nouvelle organisation interne plus efficace et donc de réduire le format des effectifs nécessaires.

Les recrutements directs par les structures de l'OTAN ne sont pas régis par des considérations relatives à la nationalité des candidats, et en ce sens la pleine participation au commandement intégré n'a fourni aucun avantage supplémentaire pour les candidats français par rapport à la situation antérieure. Toutefois, on constate une augmentation sensible de la part des Français recrutés directement par le secrétariat international entre 2008 et 2012.

**Les effectifs français au sein du secrétariat international et de l'État-major international en 2008 et en 2012**

	2008			2012		
	Effectifs français	Effectifs totaux	% de français	Effectifs français	Effectifs totaux	% de français
Secrétariat international	111	1158	<b>9,59 %</b>	130	1174	<b>11,07 %</b>
État-major international (Hors contributions nationales volontaires)	4	88	<b>4,55 %</b>	4	89	<b>4,49 %</b>

*Sources: SI, EMI, et Cour des Comptes*

En revanche, en ce qui concerne l'État-major international, la France a une représentation inférieure parmi les effectifs de l'État-major international (4,49 %) à sa quote-part dans la clef de répartition au budget militaire (11,17 %). C'est le cas de tous les grands contributeurs, et cela s'explique par le caractère faible de l'échantillon pris en compte. Par ailleurs, si l'on inclut dans l'échantillon les personnels insérés par les pays membres, on constate que les pays membres faiblement contributeurs sont surreprésentés, dans la mesure où l'État-major international a pour mission de représenter et de coordonner l'ensemble des forces de l'Alliance. La Belgique occupe ainsi 8,7 % des postes de l'État-major international pour une quote-part de 2,1 %.

**Les effectifs de l'État-major international en 2012**

	<b>Effectifs</b>	<b>Pourcentage</b>
France	39	8,3 %
États-Unis	64	13,6 %
Royaume-Uni	44	9,3 %
Allemagne	48	10,2 %
Italie	35	7,4 %
Belgique	41	8,7 %
Autres pays	201	42,6 %
<b>Effectif total</b>	<b>472</b>	<b>100,0 %</b>

Source : OTAN, État-major international, avril 2012, et Cour des Comptes



**Annexe VIII : Simulations de rémunérations pour des militaires insérés dans des structures de l'OTAN**

Source : 5<sup>ème</sup> rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire

## FONDACTION MENSUELLE

valeur du point d'indice au 1<sup>er</sup> octobre 2009 :

55,2671

BE au 1<sup>er</sup> octobre 2010

## AFFECTATION DANS DISTRICTS OLAN

## Capacité de

30

indice majoré :  
situation matrimoniale :  
Célibataire - sans enfant

Eléments de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (autres que Londres)	Irlande	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Tanger (autres que Maroc)	Etats-Unis (New York)
Salde de base	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25	1.426,25
Indemnité pour charge militaires	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52	153,52
Complément e) (ou supplément CM)													
Complément des suppléments CM - mensuelisé													
Indemnité FAPC	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67
Indemnité de résidence à l'étranger	193,25	176,33	257,25	194,33	173,91	237,41	197,91	232,16	191,33	233,33	182,66	238,41	202,16
Supplément familial à l'étranger													
Allocations familiales à l'étranger													
Indemnité d'établissement à l'étranger - solde une seule fois à l'aller	1312,59	125,29	1626,57	1331,05	1072	1310,84	1437,1	1263,62	1321,45	1515,21	1237,34	1683,19	1333,58
Indemnité d'établissement à l'étranger - solde une seule fois à l'aller	54,69	51,05	68,77	57,63	45,51	63,79	39,88	52,65	61,18	55,66	63,13	51,56	70,34
Indemnité d'établissement à l'étranger - mensuelisé													
<b>TOTAL PÉRIODE DE RÉMUNÉRATION</b>	<b>3458,38</b>	<b>3453,92</b>	<b>4344,08</b>	<b>3760,01</b>	<b>3438,66</b>	<b>3959,39</b>	<b>3959,01</b>	<b>4283,78</b>	<b>3744,83</b>	<b>4283,96</b>	<b>3519,66</b>	<b>4063,97</b>	<b>3710,04</b>

Source : ministère de la Défense - Travaux de R.C.C.M.

Rapport brut OI (N) / brut métropole (égion parisienne)

23 21 26 23 21 25 24 22 27 23 23 27 22 29 27

REMUNERATION MENSUELLE

55,281

valeur du point d'indice au 1<sup>er</sup> octobre 2009 :  
BE au 1<sup>er</sup> octobre 2010

## AFFECTATION DANS DES POSTES OTAN

Sergent

indice majoré : 315  
situation matrimoniale : Marié - 2 enfants  
(6 ans et 1 an)

Elément de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (Londres)	Celex	Italie	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Turquie (autres que Ankara)	Etats-Unis (Norfolk)
Solde de base	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29	1 451,29
Indemnité pour charges militaires	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52	151,52
Complément (ou supplément) CM - solde au seul fois à l'aller	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87	1 541,87
Complément (ou supplément) CA mensuel	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24	64,24
Indemnité F.A.O.C.	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67
Indemnité de résidence à l'étranger	190,25	176,33	257,25	194,43	172,01	227,16	217,41	1 907,21	2 392,16	1 961,33	2 383,33	1 829,66	2 398,41	2620,16
Supplément familial à l'étranger	195,05	176,65	253,75	196,43	175,29	225,72	213,74	1 907,29	2 392,22	1 961,33	2 383,33	1 829,67	2 398,94	2620,02
Majoration familiale à l'étranger	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72	1140,72
Indemnité (et déduction) à l'étranger - solde au seul fois à l'aller	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59	102,59
Indemnité d'habitation à l'étranger mensuelle	54,69	51,65	68,77	57,63	45,51	63,73	59,88	52,65	61,18	55,66	63,13	51,56	70,34	55,44
<b>TOTAL DES REMUNERATIONS BRUTES</b>	<b>5168,41</b>	<b>4830,06</b>	<b>5726,70</b>	<b>5183,88</b>	<b>4910,85</b>	<b>5418,01</b>	<b>5777,67</b>	<b>5107,29</b>	<b>5914,88</b>	<b>5169,96</b>	<b>5388,24</b>	<b>4930,21</b>	<b>6229,81</b>	<b>6483,00</b>

Source : ministère de la Défense - Travaux HCECM.

Rapport brut OTAN / brut métropole (région parisienne - avec MICO)

21 20 24 21 20 22 22 21 24 21 24 21 24 20 26

26 26

REMUNERATION MENSUELLE

valeur du point d'indice au 1<sup>er</sup> octobre 200 :

55,2671

RE au 1<sup>er</sup> octobre 2010

## AFFECTATION DANS DES POSTES OTAN

Adjudant-chef

indice majoré :

44

situation matrimoniale :

Marié - 2 enfants

(11 ans et 6 ans)

Eléments de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (autres que Londres)	Côte d'Ivoire	Italie	Lucembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Turquie (autres que Ankara)	Etats-Unis (Norfolk)
Point de base	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66	2.088,66
Indemnité pour charges militaires	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36	175,36
Complément et/ou supplément CM - solde une seule fois à l'aller	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78	1.737,78
Complément et/ou supplément CM mensualisé	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41	72,41
Indemnité FADPC	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67	36,67
Indemnité de résidence à l'étranger	2.231,91	2.073,33	2.910,50	1.306,58	2.022,38	2.397,08	2.454,50	2.240,78	2.507,25	2.240,78	2.463,91	2.148,08	3.400,00	3.124,50
Supplément familial à l'étranger	223,19	207,33	291,05	230,66	200,26	258,91	245,45	224,08	292,27	224,08	246,39	214,81	340,00	312,45
Allocation familiales à l'étranger	1.283,31	1.283,31	1.283,31	1.283,31	1.283,31	1.283,31	1.283,31	1.283,31	1.403,66	1.283,31	1.403,66	1.283,31	1.403,66	1.997,07
Indemnité d'établissement à l'étranger - solde une seule fois à l'aller	1.500,10	1.400,33	1.886,36	1.980,63	1.248,23	1.799,53	1.642,40	1.444,13	1.678,20	1.510,25	1.771,66	1.414,10	1.929,36	1.520,66
Indemnité d'établissement à l'étranger mensualisé	63,50	58,35	78,60	65,86	52,00	72,90	68,43	60,17	69,93	63,93	72,15	58,92	80,39	63,36
<b>TOTAL DE LA REMUNERATION BRUTE</b>	<b>6.174,01</b>	<b>5.956,62</b>	<b>8.522,25</b>	<b>4.529,58</b>	<b>5.022,25</b>	<b>6.577,29</b>	<b>6.437,93</b>	<b>6.181,40</b>	<b>7.026,66</b>	<b>6.183,97</b>	<b>6.719,21</b>	<b>6.093,24</b>	<b>7.597,15</b>	<b>7.810,38</b>

Source : ministère de la défense - Travaux HCCCM.

Rapport brut OTAN / Point métré point (région parisienne - avec MCO)

1,8

1,7

2,0

1,8

1,7

1,9

1,8

1,8

2,0

2,0

1,8

2,0

2,2

## RÉMUNÉRATION MENSUELLE

valeur du point d'indice au 1<sup>er</sup> octobre 2009 : 55,201  
BE au 1<sup>er</sup> octobre 2010

## AFFECTATION DANS DES POSTES OTAN

## Capitaine

370  
Célibataire - sans enfant

indice majoré :  
situation matrimoniale :

Éléments de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (autres que Londres)	Cote d'Ivoire	Italie	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Turquie (autres que Ankara)	États-Unis (Nortfolk)
Solde de base	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14	2.626,14
Indemnité pour charges militaires	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25	347,25
Complément (ou supplément) CM soldé au sein des faits à l'étranger														
Complément (ou supplément) CM non soldé														
Indemnité d'AOCC	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67
Indemnité de résidence à l'étranger	284	286,33	367,33	290,06	2.467,66	3.022,00	3.009,41	2.105,16	3.183,25	2.746,50	3.234,00	2.783,16	4.485,50	3.615,5
Supplément familial à l'étranger														
Majoration familiale à l'étranger														
Indemnité d'établissement à l'étranger soldée une seule fois à l'aller	262,24	192,16	290,75	217,37	1.716,32	2.462,61	2.258,3	1.983,68	2.307,33	2.076,57	2.510,4	1.944,39	2.623,88	2.090,91
Indemnité d'établissement à l'étranger non soldée	85,94	80,23	118,07	89,56	715,1	1.002,23	94,0	82,74	96,15	86,52	92,1	81,02	111,54	87,12
Indemnité d'établissement à l'étranger mensuelle														
<b>TOTAL DE LA RÉMUNÉRATION BRUTE</b>	<b>6.082,10</b>	<b>5.782,21</b>	<b>6.555,36</b>	<b>6.112,97</b>	<b>35.939,33</b>	<b>9.222,89</b>	<b>9.130,66</b>	<b>6.018,16</b>	<b>6.742,16</b>	<b>5.833,18</b>	<b>6.639,97</b>	<b>5.192,38</b>	<b>7.549,19</b>	<b>6.720,8</b>

Source : ministère de la Défense - Traitement FICEMA

Rapport fret OTAN (voir métropole (origine parisienne))

1,7 1,6 1,9 1,7 1,6 1,7 1,7 1,7 1,9 1,6 1,9 1,7 2,1 1,9

## REMUNERATION MENSUELLE

valeur du point d'indice au 1<sup>er</sup> octobre 2007 : 55,2871IRE au 1<sup>er</sup> octobre 2010

## AFFECTIION DANS DES POSTES OTAN

Lieutenant-colonel

 indice majoré : 64  
 situation matrimoniale : Marié - 3 enfants (9 ans, 16 et 12 ans)

Eléments de rémunération	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Royaume-Uni (autres que Londres)	Grèce	Italie	Luxembourg	Norvège	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Turquie (autres que Ankara)	Etats-Unis (NewYork)
Solde de base	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44	3 197,44
Indemnité pour charges militaires	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90	432,90
Complément et/ou supplément CM - solde une seule fois à l'aller	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20	5 598,20
Complément et/ou supplément CM - mensualité	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51	229,51
Indemnité F.A.O.P.C.	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67	56,67
Indemnité de résidence à l'étranger	3 751,83	3 533,66	4 772,25	3 931,33	3 377,58	4 488,41	4 119,00	3 623,58	4 897,25	3 759,58	4 613,91	3 301,41	5 575,16	4 594,08
Supplément familial à l'étranger	375,18	333,37	477,23	393,13	337,76	468,84	411,90	365,26	499,73	375,96	461,39	330,14	557,51	493,41
Majoration familiales à l'étranger	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03	2 421,03
Indemnité d'établissement à l'étranger - solde une seule fois à l'aller	2 425,18	2 425,08	3 301,14	2 766,11	2 184,41	3 061,68	2 851,20	2 527,23	2 966,85	2 842,91	3 030,41	2 474,68	3 376,39	2 461,16
Indemnité d'établissement à l'étranger - mensualité	106,38	102,11	137,25	115,25	91,02	127,27	119,76	105,20	122,37	110,12	126,27	103,11	140,65	110,88
<b>TOTAL DE LA REMUNERATION BRUTE</b>	<b>10 526,58</b>	<b>10 329,68</b>	<b>11 723,07</b>	<b>10 720,26</b>	<b>10 446,90</b>	<b>11 445,97</b>	<b>10 991,20</b>	<b>10 433,68</b>	<b>12 072,29</b>	<b>10 586,20</b>	<b>11 769,45</b>	<b>10 252,41</b>	<b>12 811,24</b>	<b>13 227,83</b>

Source : ministère de la Défense - Traitement HCCM.

Rapport brut OTAN / brut métropole (région parisienne - avec MCO) - berec 1,7 1,7 1,9 1,7 1,6 1,8 1,8 1,7 1,9 1,7 1,9 1,7 1,9 2,1 2,1

Rapport brut OTAN / brut métropole (région parisienne - avec MCO) - djfnet 1,8 1,8 2,0 1,9 2,3 1,7 1,9 1,8 2,1 1,8 2,0 1,8 2,2

**Annexe IX : Indemnités de résidence à l'étranger pour  
les militaires insérés dans les structures OTAN**

Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
Allemagne (autres villes)	Officier général	6	4	5 289,26
	Colonel	7	6	4 602,99
	Lieutenant-colonel	9	8	3 791,59
	Commandant	11	10	3 275,93
	Capitaine	13	11	2 919,52
	Lieutenant	14	12	2 786,81
	Major	15	12	2 654,11
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 388,70
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 009,54
	Caporal-chef	17	16	2 009,54
	Caporal	18	16	1 744,13
Belgique	Officier général	6	4	4 944,45
	Colonel	7	6	4 302,91
	Lieutenant-colonel	9	8	3 544,41
	Commandant	11	10	3 062,37
	Capitaine	13	11	2 729,19
	Lieutenant	14	12	2 605,14
	Major	15	12	2 481,08
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 232,97
	Sergent-chef et sergent	17	14	1 878,53
	Caporal-chef	17	16	1 878,53
	Caporal	18	16	1 630,42
Luxembourg	Officier général	6	4	5 038,87
	Colonel	7	6	4 385,08
	Lieutenant-colonel	9	8	3 612,10
	Commandant	11	10	3 120,85
	Capitaine	13	11	2 781,31

Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
	Lieutenant	14	12	2 654,89
	Major	15	12	2 528,47
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 275,62
	Sergent-chef et sergent	17	14	1 914,41
	Caporal-chef	17	16	1 914,41
	Caporal	18	16	1 661,56
Espagne	Officier général	6	4	5 392,67
	Colonel	7	6	4 692,98
	Lieutenant-colonel	9	8	3 865,72
	Commandant	11	10	3 339,98
	Capitaine	13	11	2 976,60
	Lieutenant	14	12	2 841,30
	Major	15	12	2 706,00
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 435,40
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 048,83
	Caporal-chef	17	16	2 048,83
Caporal	18	16	1 778,23	
États-Unis (Washington, Norfolk)	Officier général	6	4	6 095,15
	Colonel	7	6	5 304,31
	Lieutenant-colonel	9	8	4 369,29
	Commandant	11	10	3 775,06
	Capitaine	13	11	3 364,35
	Lieutenant	14	12	3 211,42
	Major	15	12	3 058,50
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 752,65
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 315,72
	Caporal-chef	17	16	2 315,72
Caporal	18	16	2 009,87	
Italie (autres villes)	Officier général	6	4	5 568,04
	Colonel	7	6	4 845,59
	Lieutenant-colonel	9	8	3 991,43



Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
	Commandant	11	10	3 448,59
	Capitaine	13	11	3 073,40
	Lieutenant	14	12	2 933,70
	Major	15	12	2 794,00
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 514,60
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 115,45
	Caporal-chef	17	16	2 115,45
	Caporal	18	16	1 836,05
Norvège	Officier général	6	4	6 715,20
	Colonel	7	6	5 843,91
	Lieutenant-colonel	9	8	4 813,77
	Commandant	11	10	4 159,09
	Capitaine	13	11	3 706,60
	Lieutenant	14	12	3 538,12
	Major	15	12	3 369,63
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	3 032,67
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 551,29
	Caporal-chef	17	16	2 551,29
	Caporal	18	16	2 214,33
Pays-Bas	Officier général	6	4	5 061,91
	Colonel	7	6	4 405,13
	Lieutenant-colonel	9	8	3 628,61
	Commandant	11	10	3 135,11
	Capitaine	13	11	2 794,02
	Lieutenant	14	12	2 667,02
	Major	15	12	2 540,02
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 286,02
	Sergent-chef et sergent	17	14	1 923,16
	Caporal-chef	17	16	1 923,16
	Caporal	18	16	1 669,16
Pologne	Officier général	6	4	6 360,26

Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
	Colonel	7	6	5 535,02
	Lieutenant-colonel	9	8	4 559,33
	Commandant	11	10	3 939,26
	Capitaine	13	11	3 510,68
	Lieutenant	14	12	3 351,10
	Major	15	12	3 191,53
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 872,37
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 416,44
	Caporal-chef	17	16	2 416,44
	Caporal	18	16	2 097,29
	Portugal	Officier général	6	4
Colonel		7	6	4 274,45
Lieutenant-colonel		9	8	3 520,97
Commandant		11	10	3 042,11
Capitaine		13	11	2 711,14
Lieutenant		14	12	2 587,91
Major		15	12	2 464,67
Adjudant-chef et adjudant		16	13	2 218,21
Sergent-chef et sergent		17	14	1 866,11
Caporal-chef		17	16	1 866,11
Caporal		18	16	1 619,64
Royaume-Uni (Londres)	Officier général	6	4	6 632,84
	Colonel	7	6	5 772,24
	Lieutenant-colonel	9	8	4 754,73
	Commandant	11	10	4 108,08
	Capitaine	13	11	3 661,14
	Lieutenant	14	12	3 494,72
	Major	15	12	3 328,31
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 995,47
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 520,00
	Caporal-chef	17	16	2 520,00

Pays	Grade	Groupe tableau 2	Groupe tableau 4	IRE tableau 2
	Caporal	18	16	2 187,17
Royaume-Uni (autres villes)	Officier général	6	4	4 546,10
	Colonel	7	6	3 956,25
	Lieutenant-colonel	9	8	3 258,86
	Commandant	11	10	2 815,65
	Capitaine	13	11	2 509,32
	Lieutenant	14	12	2 395,26
	Major	15	12	2 281,20
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 053,08
	Sergent-chef et sergent	17	14	1 727,19
	Caporal-chef	17	16	1 727,19
	Caporal	18	16	1 499,07
Turquie (Autres villes)	Officier général	6	4	6 595,09
	Colonel	7	6	5 739,39
	Lieutenant-colonel	9	8	4 727,67
	Commandant	11	10	4 084,70
	Capitaine	13	11	3 640,30
	Lieutenant	14	12	3 474,83
	Major	15	12	3 309,36
	Adjudant-chef et adjudant	16	13	2 978,43
	Sergent-chef et sergent	17	14	2 505,66
	Caporal-chef	17	16	2 505,66
	Caporal	18	16	2 174,72

### **Annexe X : Lettre de Charles de Gaulle à Lyndon B. Johnson (7 mars 1966)**

Cher Monsieur le Président,

Notre Alliance atlantique achèvera dans trois ans son premier terme. Je tiens à vous dire que la France mesure à quel point la solidarité de défense ainsi établie entre quinze peuples libres de l'Occident contribue à assurer leur sécurité et, notamment, quel rôle essentiel jouent à cet égard les États-Unis d'Amérique. Aussi, la France envisage-t-elle, dès à présent, de rester, le moment venu, partie au Traité signé à Washington le 4 avril 1949. Cela signifie, qu'à moins d'événements qui, au cours des trois prochaines années, viendraient à changer les données fondamentales des rapports entre l'Est et l'Ouest, elle serait, en 1969 et plus tard, résolue, tout comme aujourd'hui, à combattre aux côtés de ses alliés au cas où l'un d'entre eux serait l'objet d'une agression qui n'aurait pas été provoquée.

Cependant, la France considère que les changements accomplis ou en voie de l'être, depuis 1949, en Europe, en Asie et ailleurs, ainsi que l'évolution de sa propre situation et de ses propres forces, ne justifient plus, pour ce qui la concerne, les dispositions d'ordre militaire prises après la conclusion de l'Alliance soit en commun sous la forme de conventions multilatérales, soit par accords particuliers entre le gouvernement français et le gouvernement américain.

C'est pourquoi la France se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté, actuellement entamé par la présence permanente d'éléments militaires alliés ou par l'utilisation habituelle qui est faite de son ciel, de cesser sa participation aux commandements « intégrés » et de ne plus mettre de forces à la disposition de l'OTAN. Il va de soi que, pour l'application de ces décisions, elle est prête à régler avec les gouvernements alliés et, en particulier, avec celui des États-Unis, les mesures pratiques qui les concernent. D'autre part, elle est disposée à s'entendre avec eux quant aux facilités militaires à s'accorder mutuellement dans le cas d'un conflit où elle s'engagerait à leurs côtés, et quant aux conditions de la coopération de ses forces et des leurs dans l'hypothèse d'une action commune, notamment en Allemagne.

Sur tous ces points, cher monsieur le président, mon gouvernement va donc prendre contact avec le vôtre. Mais, afin de répondre à l'esprit d'amicale franchise qui doit inspirer les rapports entre nos deux pays et, permettez-moi de l'ajouter, entre vous et moi, j'ai tenu, tout d'abord, à

vous indiquer personnellement pour quelles raisons, dans quel but et dans quelles limites la France croit devoir, pour son compte, modifier la forme de notre Alliance sans en altérer le fond.

Je vous prie de bien vouloir agréer, cher monsieur le président, les assurances de ma très haute considération et l'expression de mes très cordiaux sentiments.

Charles de GAULLE.

### **Annexe XI : Lettre de Nicolas Sarkozy aux chefs d'Etats et de gouvernement de l'alliance atlantique (19 mars 2009)**

Notre Alliance s'apprête à célébrer son 60ème anniversaire. Ce sera, j'en suis convaincu, un grand moment d'unité et de réaffirmation du partenariat transatlantique.

Comme vous le savez, il y a dix-huit mois, j'ai ouvert un débat en France sur l'avenir de notre politique de défense et de sécurité nationale et sur nos relations avec l'OTAN. Le 11 mars dernier, j'ai exposé au peuple français ma conviction que les évolutions internationales et européennes, celles de notre défense comme l'évolution de notre position dans l'OTAN depuis près de vingt ans, commandaient que la France rénove sans plus tarder ses relations avec l'Alliance atlantique. Au terme de ce débat, je souhaite vous informer de ma décision : la France reprendra toute sa place dans les structures de l'Alliance, auxquelles elle participera désormais pleinement.

Ce choix est celui d'une Nation indépendante, solidaire de ses Alliés et résolue à assumer toutes ses responsabilités, au service de la sécurité de l'Alliance et de la paix. C'est aussi le choix en faveur d'une Europe qui s'affirme dans le monde et dans l'Alliance atlantique. Les Européens doivent y jouer un rôle croissant et développer leurs capacités militaires, au service de l'Union européenne comme de l'Alliance atlantique. La Politique européenne de sécurité et de défense et l'Alliance atlantique sont complémentaires et constituent les deux faces d'une même politique. Je suis convaincu que c'est l'intérêt de tous les Alliés.

C'est enfin un choix pour le renouveau de notre Alliance. L'Alliance s'est déjà beaucoup transformée depuis la fin de la guerre froide, mais elle doit encore s'adapter au nouvel environnement stratégique et aux nouvelles menaces. Une réflexion de fond et sans tabou sur les conditions de notre sécurité commune est nécessaire. Je souhaite donc que le sommet de Strasbourg et Kehl marque le lancement de travaux ambitieux pour un nouveau Concept stratégique.

Je me réjouis que ce sommet du 60ème anniversaire soit l'occasion d'un débat sur l'avenir de notre Alliance et pose les bases d'un partenariat transatlantique renforcé.

Nicolas SARKOZY