



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2014.

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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse générale,
Députée

ANNEXE N° 12

DÉFENSE

BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. Jean LAUNAY

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE BUDGET DE LA DÉFENSE POUR 2015 : UNE TRAJECTOIRE CONFORME AUX ORIENTATIONS FIXÉES PAR LA LPM	7
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES SAUVEGARDÉS MALGRÉ DES RÉAJUSTEMENTS EN COURS D'ANNÉE	7
1. Une première étape de réalisation de la LPM	7
2. L'apport en recettes exceptionnelles doit être aussi satisfaisant en 2015 qu'en 2014	9
3. Une année importante sur le plan des livraisons d'équipement	13
B. UNE MAÎTRISE INÉDITE DE LA MASSE SALARIALE	14
1. Des crédits de titre 2 qui diminuent en valeur	14
2. L'impact humain des réductions d'effectifs : un repyramidage qui doit être conduit avec précaution	15
3. L'accompagnement des réductions d'effectifs	16
4. La réforme de l'environnement informatique de gestion des ressources humaines	18
II. LA PRIORITÉ ACCORDÉE AUX ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES	21
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178	21
1. Évolution générale des crédits programme 178	21
2. Une attention accrue portée au maintien en condition opérationnelle des équipements	22
3. Des objectifs ambitieux en matière de disponibilité des principaux matériels par armée	23
4. Renforcer la position des structures chargées de la maintenance dans les négociations et le contrôle	24
B. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES : UN ENJEU MAJEUR DE FIN DE GESTION	25
1. Les engagements militaires de la France en 2013 et en 2014 ont eu un impact budgétaire important	25
2. L'engagement pour une couverture interministérielle des surcoûts liés aux OPEX : une ambition nécessaire mais qui doit s'inscrire dans la réalité	26
C. UNE VARIABLE IMPORTANTE À PRENDRE EN COMPTE : LES EXPORTATIONS D'ARMEMENT	26

III. LA POURSUITE DES RÉFORMES DE STRUCTURE AU SEIN DU MINISTÈRE	29
A. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	29
1. Un effort nécessaire de rationalisation des infrastructures	30
2. Un effort portant sur les crédits de fonctionnement courant.....	32
B. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES ET LE PROJET BALARD	34
1. La prévision en matières de cessions immobilières pour 2015.....	34
2. Le projet Balard : une livraison prévue pour 2016	35
IV. REMARQUES TRANSVERSALES SUR LE CHAMP DE LA MISSION DÉFENSE	37
A. MAINTENIR LE RÔLE DE LA FRANCE DANS LE MONDE PAR UNE PRÉSENCE AFFIRMÉE : UNE ÉVOLUTION MAJEURE DU DISPOSITIF DE PRÉ-POSITIONNEMENT DES FORCES	37
B. LE PACTE CYBERDÉFENSE	39
CONCLUSION	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45

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

À cette date, 97 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le budget de la Défense pour 2015 est le premier budget d'application de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014-2019. En effet, si le budget 2014 s'efforçait d'anticiper sur les orientations dégagées par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN), lequel a servi de support à la construction de la LPM, il a néanmoins été discuté et adopté avant le vote définitif de la LPM qui n'est intervenu que le 18 décembre 2013.

La discussion du budget de la Défense pour 2015 intervient dans un contexte géopolitique difficile. La France est d'une part confrontée à une recrudescence du terrorisme d'inspiration djihadiste, dont la menace s'étend du Pakistan au Moyen-Orient et au Levant, de la Corne de l'Afrique au Maghreb, de la Libye au golfe de Guinée. En Irak et en Syrie en particulier, l'organisation terroriste Daech dispose désormais d'une base territoriale et d'une manne financière importante. La France est par ailleurs engagée au Mali et en République centrafricaine et doit faire preuve de vigilance face aux événements qui interviennent à l'est de l'Europe, en Ukraine en particulier.

Dans ce contexte, il est indispensable que les capacités opérationnelles de nos forces armées se déploient conformément à la trajectoire définie par la LPM. Le budget 2015 est donc une étape importante dans la validité du modèle retenu et la continuité de la politique menée. Le Rapporteur spécial souhaite que la LPM soit appliquée entièrement puisqu'elle est la feuille de route des armées et qu'elle résulte d'une analyse poussée des contraintes matérielles et humaines qui ne peuvent être l'objet d'une redéfinition à chaque échéance budgétaire.

Le budget de la Défense pour 2015 s'inscrit pleinement dans la trajectoire financière prévue par la LPM. Il sera de 31,4 milliards d'euros, dont 29,1 milliards d'euros de crédits budgétaires et 2,3 milliards d'euros de recettes exceptionnelles, soit un budget constant depuis 2013, en attendant l'augmentation globale des crédits de la mission à partir de 2016.

*

* *

I. LE BUDGET DE LA DÉFENSE POUR 2015 : UNE TRAJECTOIRE CONFORME AUX ORIENTATIONS FIXÉES PAR LA LPM

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES SAUVEGARDEÉS MALGRÉ DES RÉAJUSTEMENTS EN COURS D'ANNÉE

1. Une première étape de réalisation de la LPM

Les crédits budgétaires de la mission *Défense* sont fixés à 29,1 milliards d'euros en 2015, hors contribution au CAS Pensions, auxquels viennent s'ajouter 2,3 milliards d'euros de recettes exceptionnelles.

Ainsi, la programmation militaire sera respectée et bénéficiera en 2015 de 31,4 milliards d'euros de ressources totales conformément au vote du Parlement.

On note néanmoins une baisse des crédits budgétaires par rapport à la trajectoire prévue par la LPM, en raison des dispositions de la loi de finances rectificatives (LFR) de juillet 2014. Au lieu de 29,6 milliards d'euros de crédits budgétaires, ce sont 29,1 milliards d'euros qui seront financés directement sur le budget de la mission défense.

Cette réduction de crédits est compensée par l'apport de 500 millions d'euros de ressources exceptionnelles supplémentaires en 2015, conformément à la décision du Président de la République de sécuriser la LPM, qui s'ajoute aux 500 millions d'euros déployés en 2014 au titre de l'activation de la clause de sauvegarde. La part des recettes exceptionnelles passe donc de 1,8 milliard d'euros à 2,3 milliards d'euros dans le budget de la Défense pour 2015.

PRINCIPAUX ÉQUILIBRES FINANCIERS DE LA MISSION DÉFENSE DANS LE PLF 2015

<p><u>Ressources totales</u> de la mission « Défense » : 31,4 Md€ hors pensions</p> <ul style="list-style-type: none"> - crédits budgétaires : 29,1 Md€ hors pensions - ressources exceptionnelles : 2,3 Md€ <ul style="list-style-type: none"> o compte d'affectation spéciale (CAS) « fréquences » : 2,1 Md€ o cessions d'emprises immobilières : 0,2 Md€ 			
<p>dont crédits <u>masse salariale</u> (titre 2)</p> <p>10,8 Md€ hors pensions / OPEX</p> <p>(LFI 2014 : 11,0 Md€)</p>	<p>dont crédits <u>équipements</u></p> <p>16,7 Md€</p> <p>(LFI 2014 : 16,4 Md€)</p>	<p>dont crédits <u>fonctionnement</u></p> <p>3,5 Md€</p> <p>(LFI 2014 : 3,5 Md€)</p>	<p>dont crédits <u>dotations pour surcoûts</u> <u>OPEX</u></p> <p>0,45 Md€</p> <p>(LFI 2014 : 0,45 Md€)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Opérations d'armement hors dissuasion</u> : 6,9 Md€ dont 5,7 Md€ pour les programmes majeurs - <u>Dissuasion</u> : 3,6 Md€ - <u>Entretien programmé du matériel</u> : 3,2 Md€ - <u>Petits équipements</u> : 1,4 Md€ - <u>Infrastructures</u> : 1,1 Md€ - <u>Études hors dissuasion</u> : 0,5 Md€ <p>Les crédits d'<u>études amont</u> s'élève à 0,74 Md€ (y compris dissuasion)</p>		<ul style="list-style-type: none"> - dotation <u>hors titre 2</u> : 0,28 Md€ - dotation <u>titre 2</u> : 0,17 Md€

Source : ministère de la Défense.

Néanmoins, il est nécessaire de rappeler que les crédits budgétaires connaîtront une progression de 500 millions d'euros en 2016, puis de 600 millions d'euros en 2017, telle que le prévoit la LPM, et cela dans un contexte de diminution en valeur des crédits de nombreux ministères.

2. L'apport en recettes exceptionnelles doit être aussi satisfaisant en 2015 qu'en 2014

L'enjeu des recettes exceptionnelles est fondamental pour 2015.

En effet, si les crédits budgétaires sont complétés, dès 2014, par des redéploiements du programme d'investissement d'avenir (PIA) à hauteur de 250 millions d'euros supplémentaires, après un premier redéploiement de 250 millions d'euros en PLFR 2014, ceux-ci ne représentent qu'un quart environ des recettes exceptionnelles programmées pour 2015. Les crédits PIA constituent une garantie solide et sont sûrs d'être perçus par le ministère de la Défense, à travers les deux opérateurs que sont le centre pour l'énergie atomique (CEA) et le centre national d'études spatiales (CNES) pour des projets touchant à la fois à la propulsion nucléaire et aux satellites de renseignement.

De la même manière, sur les 2,3 milliards d'euros de ressources exceptionnelles (Rex) programmés pour 2015, 230 millions d'euros proviendront de cessions immobilières qui, selon les informations transmises au Rapporteur spécial, peuvent également être considérées comme acquises.

En revanche, 2,07 milliards d'euros sont inscrits en provenance du CAS fréquences et doivent provenir de la cession de la bande des 700 MHz, jusqu'à maintenant utilisée par le ministère de la Défense, à des opérateurs privés après un processus de mise aux enchères. Or, cette vente dépend de la conclusion de négociations internationales et européennes qui visent à organiser la gestion du spectre hertzien. Ces négociations, connues sous le nom de « deuxième dividende numérique », ne seront pas achevées avant la fin de l'année 2015, pour des ventes effectives qui seront effectuées au plus tôt en 2016.

Si le Président et le Premier Ministre ont désormais lancé la procédure destinée à concrétiser le plus vite possible la cession de la bande des 700 MHz, il apparaît que les multiples contraintes, techniques, juridiques et internationales, liées à ce dossier sont importantes et qu'il nous faut nous prémunir dès maintenant de tout glissement de calendrier.

C'est pourquoi le Gouvernement a parallèlement décidé de mettre en œuvre dès 2015 des solutions innovantes d'acquisition de matériels militaires, permettant de mobiliser le produit de cessions de participations d'entreprises publiques, ainsi que le prévoit la LPM dans son article 3 et au paragraphe 5.1 de son rapport annexé.

La solution privilégiée serait de s'appuyer sur une société de projet, fonctionnant sur le principe du « *leasing* » ou du « crédit-bail », à propos de laquelle les Rapporteurs de la commission des Finances et de la Défense des deux chambres ont pu obtenir quelques informations lors d'un contrôle sur place au ministère des Finances.

Plusieurs questions demeurent cependant en suspens. Si cette ou ces sociétés doivent être alimentées par le produit des cessions de participations de l'État, les règles relatives à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) imposent que ces produits soient réutilisés pour des opérations d'investissement en capital. Il en découle que ces sociétés devraient, par la suite, acquérir du matériel pour le louer au ministère de la Défense, par analogie avec les projets de mise à disposition de matériels dans le secteur privé.

Concrètement, ces sociétés rachèteraient aux armées des équipements (y compris en cours de construction et pas encore livrés), ce qui générerait une rentrée d'argent, une recette exceptionnelle pour le budget de l'État. Ces sociétés de projet loueraient ensuite les équipements au ministère de la Défense. La mise en œuvre de ces solutions innovantes doit permettre la mobilisation effective des 5,5 milliards d'euros de recettes exceptionnelles inscrites sur la période 2015-2017 et sont donc soutenues par le Rapporteur spécial malgré quelques réserves concernant la complexité de l'opération et sa compatibilité avec les normes européennes. Néanmoins, il est essentiel de pérenniser l'excellence de notre base industrielle et technologique de défense en garantissant les flux de paiement vers les industriels conformément à la LPM.

Le Rapporteur spécial souhaite cependant souligner que rien ne peut avantageusement remplacer une dotation budgétaire qui serait préférable pour nos armées ainsi que pour les industriels. L'Europe doit ainsi prendre conscience des efforts que consent la France pour garantir sa sécurité mais également celle de l'ensemble des pays de l'Union.

Par ailleurs, il importe que les cessions de participations au sein d'entreprises publiques de défense n'obèrent pas la capacité de l'État de peser sur des choix stratégiques en matière d'industrie de défense, comme certains de nos voisins européens ont pu le faire à leurs dépens. Il convient à ce titre de signaler qu'en 2013 et en 2014, plusieurs opérations de cessions ont déjà été effectuées.

Ainsi, l'État a procédé à la vente de ses parts dans l'entreprise Safran à hauteur de 7,8 % du capital en deux opérations, en mars et en novembre 2013. Sa participation est désormais de 22,4 %. De la même manière, l'État a procédé à la vente de ses parts à hauteur de 1 % du capital d'Airbus group en janvier 2014. Sa participation est maintenant de 11 % via la holding SOGEPa dont l'État détient 100 %. À ce jour, les autres participations de l'État restent inchangées :

- DCNS est détenue à hauteur de 64 %,
- Défense Conseil International (DCI) est détenue à hauteur de 49,9 %,
- GIAT Industries, holding de tête du groupe Nexter, est détenu à hauteur de 100 % (à noter que GIAT Industries détient lui-même 100 % de SNPE depuis décembre 2013),

- ODAS, société de gérance du fonds de commerce de Sofresa (dont l'État détient 4,9 %), est détenue à hauteur de 34 %,
- Thales est détenue à hauteur de 27 %.

Le Rapporteur spécial considère qu'il conviendra donc d'être vigilant sur la capacité de l'État à préserver ses intérêts patrimoniaux et stratégiques.

Bande des « 700 MHz » : un enjeu d'équilibre de la loi de programmation militaire

La cession de la bande de fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz, communément appelée « bande des 700 MHz », constitue un élément d'équilibre fondamental de la loi de programmation militaire. Le produit de sa cession par le ministère de la Défense devrait en effet participer à hauteur de 3,5 milliards d'euros sur les 6,1 milliards d'euros de recettes exceptionnelles prévues par la LPM. Cette mise aux enchères est donc très attendue tant par le ministère de la Défense que par les opérateurs de téléphonie qui pourront, grâce à ces fréquences basses, développer leur activité et leur couverture du territoire.

Le Rapporteur étant également Président de la Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques (CSSPPCE), un contrôle de la cession sera effectué au plus près conjointement avec la commission des Finances.

Il convient de souligner que la bande des 700 MHz est actuellement la propriété de l'État qui l'a attribuée d'une part au Ministère de la Défense, d'autre part à des télévisions du domaine de la TNT. Sa cession sera mise en œuvre par l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) qui en a reçu mandat par le gouvernement au mois d'octobre 2014. Le produit de la mise aux enchères transitera par le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

L'ARCEP a engagé des échanges techniques avec le CSA, l'Agence Nationale des Fréquences et les opérateurs pour dégager un calendrier technique de libération des fréquences par les utilisateurs actuels et par le processus de mise en vente avec réattribution fixée par le gouvernement :

- Décision d'arrêt de la diffusion de la TNT en simple définition (Mpeg2)
- Décision de réattribution de la bande 700 MHz au secteur des communications électroniques
- Attribution d'un mandat au CSA pour « vidage » de la bande
- Attribution d'un mandat de négociation aux frontières à l'ANFR pour libérer ces fréquences
- Fixation par le Gouvernement des procédures d'attribution

Les opérateurs téléphoniques pressentis ont été auditionnés le 22 octobre par la Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques (CSSPPCE). Ils ont estimé que les fréquences nouvelles mises à leur disposition permettraient des avancées techniques significatives en termes de couverture, donc de nouveaux marchés. En outre, l'utilisation de ces fréquences permettrait de réduire le nombre d'émetteurs sur le territoire.

Le calendrier prévisionnel intègre une phase de négociation européenne (novembre 2015), le lancement de la négociation des ventes (premier semestre 2016) pour des recettes perçues fin 2016 (cycle de deuxième dividende numérique), sauf à procéder à des cessions anticipées. La CSSPPCE auditionnera l'ARCEP en novembre 2014 pour le lancement du processus ainsi qu'à l'issue de la phase d'enchères. La commission des Finances de l'Assemblée Nationale contrôle, *in fine*, l'ensemble du dispositif et du calendrier.

3. Une année importante sur le plan des livraisons d'équipement

Cela est d'autant plus indispensable que l'année 2015 doit normalement être une année charnière sur le plan des livraisons d'équipement. La LPM a fixé des priorités qui doivent être préservées, à savoir l'équipement des forces, la recherche et technologie (R&T), l'activité opérationnelle, la cyberdéfense et le renseignement.

Les crédits d'équipement, dont les évolutions sont analysées plus en détail dans le rapport spécial consacré à la « préparation de l'avenir », progressent de 16,4 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2014 à 16,7 milliards d'euros dans le PLF 2015. L'effort en faveur de l'excellence de la base industrielle et technologique de défense est également poursuivi : 3,6 milliards d'euros sont alloués à la R&T et 740 millions d'euros sont maintenus sur les études amont.

Des grands programmes doivent notamment être lancés d'ici la fin 2014 :

- Scorpion, dans le domaine du combat terrestre ;
- le MRTT, dans le cadre du renouvellement de la capacité de ravitaillement en vol ;
- le missile balistique M51, pour le développement d'une nouvelle version ;
- et le Barracuda, pour la commande du quatrième sous-marin.

En 2015, d'autres commandes essentielles doivent être passées. Il s'agit en particulier du système de renseignement par satellite CERES, d'un deuxième système de drone MALE Reaper, du Système de drones tactiques (SDT), de 8 avions multirôles MRTT (sur les 12 que prévoit la LPM), de la rénovation de 11 avions de patrouille maritime ATL2 et des Bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH), lesquels sont indispensables pour la surveillance de notre espace maritime qui est le second espace mondial derrière celui des États-Unis.

Au chapitre des livraisons, la loi de finances intègre enfin l'arrivée de 4 avions A400M, 8 hélicoptères NH90, 11 avions Rafale, 4 hélicoptères Tigre, 1 frégate multimission FREMM et les 25 derniers Véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI). 2015 est donc, d'un point de vue capacitaire, une année importante pour le renouvellement de nos capacités majeures.

Le Rapporteur spécial insiste particulièrement sur la nécessité de lancer le programme Scorpion dès la fin de l'année 2014, comme cela a été confirmé par le ministre de la Défense dans sa présentation du budget de la Défense pour l'année 2015 devant la commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2014. La vétusté des matériels (rappelons que certains véhicules de combat tels que le VAB ont près de 40 ans) ainsi que la nécessité de s'adapter à de nouveaux environnements de combat – en particulier le combat urbain – rendent

une mise en œuvre complète et rapide du programme Scorpion absolument indispensable. Le maintien en condition opérationnelle de notre armée ainsi que son efficacité sur des terrains d'opérations très variés ne sauraient s'accommoder de l'économie d'un tel programme. À ces impératifs stratégiques s'ajoute le fait que Scorpion sera intégralement réalisé par des fournisseurs français (Nexter, Renault Trucks Défense, Thales...), ce qui garantit la création d'emplois sur le territoire national. De nombreux retards étant déjà envisagés dans la livraison des matériels, le lancement de Scorpion dans son intégralité et dans les délais prévus est donc un impératif majeur.

C'est également le cas du programme d'avion multi-rôles de ravitaillement en vol et de transport (MRTT) pour l'armée de l'air. Les C-135 totalisent plus de 50 ans de moyenne d'âge et présentent de réels signes d'usure. Or, les décalages successifs des livraisons de MRTT font peser un risque important de rupture capacitaire sur les missions stratégiques (dissuasion, intervention, protection). Dans ce contexte, la tenue du jalon de notification du marché avant la fin de l'année 2014 est primordiale. Le MRTT doit ainsi remplacer les 11 C-135 FR, les 3 KC-135 R, les 3 A310 et les 2 A340 en service dans l'armée de l'air, soit 19 avions. En particulier, le respect du délai de livraison du simulateur est d'une importance majeure pour l'armée de l'air afin d'assurer l'autonomie de formation des équipages des Forces Aériennes Stratégiques, et la maîtrise des coûts de formation. Le coût total de réalisation du programme MRTT est de l'ordre de 4,5 milliards d'euros.

B. UNE MAÎTRISE INÉDITE DE LA MASSE SALARIALE

1. Des crédits de titre 2 qui diminuent en valeur

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) du 29 avril 2013 prévoit un modèle d'armée plus ramassé, adapté aux nouveaux contrats opérationnels, que la loi de programmation militaire (LPM) doit permettre de concrétiser.

Le ministère de la Défense a pris des engagements forts pour maîtriser sa masse salariale. À partir de 2015, l'ensemble des crédits de personnel du ministère (10,9 milliards d'euros hors pensions) seront désormais regroupés au sein du seul programme 212 *Soutien de la politique de la défense*, programme qui est placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA), et répartis au sein de budgets opérationnels de programme, établis par gestionnaire et non plus par employeur. En conséquence, le programme 178 *Préparation et emploi des forces* ne présente plus, à compter du 1^{er} janvier 2015, de crédits de personnel (titre 2) et d'effectifs associés.

Le SGA sera ainsi chargé des réductions d'emplois (7 500 en 2015), conformément à la trajectoire de la LPM qui prévoit une diminution totale de 33 675 emplois sur la période 2014-2018, accompagnée d'efforts importants de maîtrise de la masse salariale. La réalisation des objectifs de réduction d'emplois, de dépyramidage et de maîtrise de la masse salariale s'appuie sur de nouvelles mesures d'aide au départ, ainsi que sur une réforme ambitieuse de la gouvernance des ressources humaines. Le plafond des effectifs budgétaires du ministère s'élèvera à 265 853 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il convient de souligner que 205 millions d'euros seront consacrés aux mesures d'accompagnement (cf. infra).

PLAFOND D'EMPLOIS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

<i>ETPT</i>	<i>Prévision 2015</i>
Personnels militaires de l'armée de terre	108 152
Personnels militaires de l'armée de l'air	42 256
Personnels militaires de la marine	35 720
Personnels militaires du SCA	1 145
Personnels militaires du SEA	1 399
Personnels du SSA	11 034
Personnels de la DGA	4 425
Personnels ingénieurs de l'infrastructure ⁽¹⁾	485
Autres personnels militaires (CGA, APM, gendarmes non spécialisés et de la sécurité des armements nucléaires)	511
Personnels civils de la défense ⁽²⁾	50 666
Personnels de la DGSE	5 302
Autres hors T2 (Présidence de la République, SIAé)	4 758
TOTAL	265 853

Source : ministère de la Défense.

Malgré ces réductions d'effectifs, il ne faut pas oublier que le ministère recrutera en 2015 environ 16 000 militaires et civils, essentiellement au sein des forces pour les premiers et du soutien pour les seconds, en vue de disposer des compétences requises face aux besoins croissants d'expertise au sein d'une armée moderne.

2. L'impact humain des réductions d'effectifs : un repyramidage qui doit être conduit avec précaution

Le repyramidage est une problématique essentielle de la gestion des crédits de personnel du ministère de la défense. Pendant longtemps, l'avancement en grade a constitué le seul moyen de revaloriser les salaires des militaires actifs.

Il est aujourd'hui légitime de rétablir une pyramide des grades cohérente mais il est également nécessaire de le faire avec discernement. Le Rapporteur spécial souhaite que soit menée une réflexion sur le devenir des hauts gradés lorsque ceux-ci ne peuvent plus avoir accès à des postes de commandement alors même que leur expérience peuvent encore servir aux armées.

Par ailleurs, il convient de distinguer entre les particularités propres aux armées. Dans le cas de l'armée de l'air, par exemple, les réductions d'effectifs concerneront près de 1 150 aviateurs et 200 officiers pour 2015. Or, ce volume d'officiers, imposé à l'armée de l'air à l'extrême limite de ses capacités de gestion, pose deux problèmes. D'une part, il conduit à une fragilisation de la dynamique de promotion interne parmi les meilleurs sous-officiers et impose la mise en œuvre d'une politique de non renouvellement de contrats pour certains officiers. D'autre part, il conduit à imposer un effort dissymétrique de réduction parmi les officiers car il ne tient pas compte des spécificités de l'armée de l'air : le cœur des capacités de l'armée de l'air repose sur son personnel navigant, en très grande majorité des officiers qu'il est impossible de transformer en sous-officiers. Par voie de conséquence, les efforts reposent de manière plus forte sur les autres spécialités d'officiers et font peser des risques sur la capacité de l'armée de l'air à conduire ses opérations, à maîtriser et contrôler ses activités, à concevoir et conduire le changement et à honorer des postes en interarmées.

Ces contraintes doivent être prises en compte rapidement, notamment car la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a récemment jugé que la liberté d'association des militaires, si elle pouvait faire l'objet de restrictions légitimes, ne pouvait conduire à interdire la constitution et l'adhésion à des syndicats. Par conséquent, la CEDH a estimé que la France avait violé la liberté de réunion de ces associations. La réforme du Code de la défense français, qui stipule actuellement que *« l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire »*, devrait ainsi devenir inéluctable, ce qui constituera une révolution dans la manière de gérer les personnels militaires du ministère.

3. L'accompagnement des réductions d'effectifs

Au-delà de la question d'une application raisonnable des réductions d'effectifs, le Rapporteur spécial se réjouit que le ministère se soit doté d'un nouveau plan renforcé d'accompagnement des restructurations (PAR). Ce dispositif d'accompagnement social personnalisé, articulé autour d'incitations financières au départ ou à la reconversion ainsi que d'aides à la mobilité et de prestations complémentaires (formation, reclassement en entreprises, aides sociales), profite aux personnels civils et aux militaires.

Les crédits de titre 2 dédiés aux mesures d'aide au départ et à la mobilité du personnel civil et militaire, sont décrits sous la nouvelle action 63 *Restructurations* du programme 212, dotée de 205 millions d'euros. Les crédits hors titre 2 destinés à l'accompagnement de la réorganisation des armées (aides sociales, formation, reconversion et réorientation professionnelle, adaptation des infrastructures) restent regroupés sur l'action 10 du programme 212.

Les crédits consommés sur la période 2012-2014, ainsi que la dotation inscrite en PLF 2015, se répartissent comme suit :

REPARTITION PAR (VOLET CIVIL)

(en millions d'euros)

		2012		2013		2014		PLF 2015
		LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Prévision	
Incitation au départ	IDV	48,43	27,54	31,41	33,19	33,62	32,45	35,17
	<i>Physique</i>	<i>660</i>	<i>393</i>	<i>440</i>	<i>490</i>	<i>470</i>	<i>475</i>	<i>489</i>
Mobilité (charges incluses)	PRS, IDC*	33,83	25,48	28,18	12,18	24,98	14,60	18,87
	<i>Physique</i>	<i>1 490</i>	<i>1 285</i>	<i>1 200</i>	<i>615</i>	<i>1 025</i>	<i>675</i>	<i>700</i>
Chômage	OE	26,79	26,15	28,67	17,89	16,03	19,14	20,01
DAD	Outre-mer/Étranger*	5,96	4,55	2,05	1,46	2,4	2,52	7,35
Total PAR civil		115,01	83,72	90,31	64,72	77,03	68,72	81,40

(*) Prime de restructuration de service (PRS) et complément spécifique de restructuration (CSR) pour les fonctionnaires et les agents contractuels en CDI ; indemnité de conversion (IDC) et complément exceptionnel de restructuration (CER) pour les OE ; AAMC, ITM et CIA.

(**) Dispositif d'aide au départ des personnels civils recrutés localement (Polynésie, Djibouti, Sénégal, Allemagne, etc.)

En ce qui concerne le personnel militaire, les dépenses de restructuration inscrites sur le titre 2 financent les pécules et les aides complémentaires liées à la mobilité. À partir de 2014, seul le pécule modulable d'incitation au départ (PMID), qui succède à l'ancien pécule d'incitation à une seconde carrière (PISC), sera attribué. Cependant, les deux dispositifs continueront à cohabiter jusqu'à extinction des paiements de la deuxième fraction du PISC. Les crédits consommés sur la période 2012-2014 ainsi que la dotation prévue en PLF 2015, se répartissent comme suit :

RÉPARTITION PAR (VOLET MILITAIRE)

(en millions d'euros)

		2012		2013		2014		PLF 2015
		LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Prévision	
Incitation au départ	Pécule*	105,82	117,32	105,60	109,42	104,86	104,97	106,75
	<i>Physique</i>	<i>1 200</i>	<i>1 178</i>	<i>1 276</i>	<i>1 249</i>	<i>1 265</i>	<i>1 245</i>	<i>888</i>
	PECA							3,69
Aides à la mobilité		8,94	9,39	9,17	4,56	8,97	4,78	9,02
Total PAR militaire		114,76	126,71	114,77	113,98	113,83	109,74	119,46

(*) - Pécule d'incitation à une seconde carrière (PISC) jusqu'en 2013 ; pécule modulable d'incitation au départ (PMID) à compter de 2014.

Enfin, en ce qui concerne les collectivités locales les plus sévèrement affectées par les fermetures d'unités, le ministère les soutiendra à travers un dispositif d'accompagnement économique et territorial intégré aux contrats de plans État-Région (Contrats de redynamisation de site de défense [CRSD], dispositif de cessions à l'euro symbolique...). Une nouvelle enveloppe de 150 millions d'euros est affectée à l'accompagnement des restructurations 2014-2019, à concurrence de deux tiers par le Fonds pour les restructurations de la défense (FRED) et un tiers par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

4. La réforme de l'environnement informatique de gestion des ressources humaines

Les crédits consacrés aux systèmes d'informations et de gestion (SIAG) ont été calibrés pour soutenir les projets de réforme engagés (SI achats par exemple), fiabiliser les stocks (SIL), déployer la comptabilité analytique, remplacer Louvois et adapter les systèmes d'information RH (SIRH) ; seuls les projets avec un retour sur investissements positif ont été retenus. Ils relèvent de l'action 5 du programme 212, qui ne comprend que des crédits hors titre 2.

Cette action se caractérise par ailleurs par une très forte rigidité de sa dépense liée au bloc de dépenses annuel des contrats cadres (Microsoft par exemple).

L'évolution des crédits entre la LFI 2014 et le PLF 2015 se présente comme suit :

(en millions d'euros courants)

	LFI 2014	PLF 2015
Autorisations d'engagement	132,3	148,7
Crédits de paiement	132,2	113,4

En 2015, le montant des autorisations d'engagement inscrit à l'action 5 évolue de + 16 millions d'euros par apport à la LFI 2014. Il ne comprend pas les AE permettant de couvrir les besoins supplémentaires occasionnés par la notification de la tranche ferme du marché de rénovation de la solde.

Ce projet est consécutif à la décision du ministre de la Défense fin 2013 d'abandonner à terme le système LOUVOIS pour doter le ministère d'une solution garantissant le calcul de la solde. Le projet SOURCE SOLDE fait l'objet d'une procédure de dialogue compétitif devant déboucher sur la notification d'un marché de maîtrise d'œuvre au printemps 2015. Il aura également des impacts sur les autres SI de l'écosystème RH-Solde (suspension de SOURCE, besoin transitoire d'une interface de saisie unifiée SOURCE-WEB, pérennisation du maintien en condition opérationnelle –MCO- sur les 4 SIRH des armées et efforts sur le MCO de Louvois) qui sont également intégrés dans l'enveloppe des besoins couverts par les AE.

Dans le même temps, le programme a réalisé un effort important de rationalisation des besoins en matière de SIAG (suspension du projet contrôle d'accès et gestion du temps) ce qui se traduit par des crédits de paiement en diminution de 19 millions d'euros par rapport à la LFI 2014.

Le Rapporteur spécial prend néanmoins acte du fait que les paiements d'« indus », c'est-à-dire le reversement aux militaires de soldes ou de primes trop élevées, va encore entraîner des surcoûts évalués à plus de 100 millions d'euros pour l'année 2015. Néanmoins, le nombre de cas de « soldes zéros », c'est-à-dire de militaires ne touchant aucune solde ou des montants réduits, est désormais voisin de zéro.

*

* *

II. LA PRIORITÉ ACCORDÉE AUX ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178

1. Évolution générale des crédits programme 178

Dans le PLF 2015, la dotation en crédits de paiement (CP) du programme 178 augmente de 138 millions d'euros par rapport à 2014 pour atteindre 7,08 milliards d'euros. Les autorisations d'engagement (AE) progressent également passant de 7,43 milliards d'euros en LFI 2014 à 8,78 milliards d'euros en PLF 2015.

En crédits de paiement, cette progression est principalement portée par l'entretien programmé des matériels au sein des trois armées conformément à l'objectif de redressement de l'activité opérationnelle prévu par la LPM (+ 62 millions d'euros pour l'armée de terre, +16 millions d'euros pour la marine, et + 69 millions d'euros pour l'armée de l'air).

Par ailleurs, la ressource prévisionnelle prévue pour le fonctionnement fait l'objet d'une hausse justifiée par la mise en cohérence de la dotation attribuée aux bases de défense (BdD), dont les crédits budgétaires (CP) ont été augmentés de 14 millions d'euros en PLF 2015 par rapport à la LFI 2014 (734 millions d'euros en 2015 contre 720 millions d'euros en LFI 2014, pour un budget total des BdD porté en 2015 à près de 750 millions d'euros en intégrant les ressources non fiscales).

Présentation des crédits du programme 178 par action de 2013 à 2015 (hors titre2, hors Adp-Fdc, structure courante, en M€)

Action	Libellé action	LFI 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
1	Planification des moyens et conduite des opérations	483,8	476,6	448,5	473,7	464,5	446,6
2	Préparation des forces terrestres	1 487,4	1 316,6	1 399,5	1 354,4	1 400,9	1 279,7
3	Préparation des forces navales	1 803,2	1 837,8	2 113,1	1 963,8	3 002,6	1 958,5
4	Préparation des forces aériennes	2 204,2	1 800,8	1 931,8	1 819,8	2 170,8	1 866,6
5	Logistique et soutien interarmées	1 128,6	1 049,2	1 263,0	1 057,9	1 464,2	1 256,3
6	Surcoûts liés aux opérations extérieures	420,0	420,0	280,0	280,0	280,0	280,0
7	Surcoûts liés aux opérations intérieures						
Total		7 527,2	6 901,0	7 435,9	6 949,6	8 783,1	7 087,7

Cette augmentation des crédits du programme 178 est significative de l'engagement du Gouvernement à rétablir une activité opérationnelle conforme aux objectifs fixés par la LPM.

2. Une attention accrue portée au maintien en condition opérationnelle des équipements

Ce redressement s'opère en priorité à travers la préparation et l'activité opérationnelle. Les crédits d'entretien programmé des matériels progressent ainsi de près de 4,5 % en 2015 par rapport à 2014, pour s'établir à 3,2 milliards d'euros. En outre, plusieurs chantiers majeurs ont été engagés pour diminuer les coûts de maintien en condition opérationnelle (MCO), dans le domaine des achats et dans celui de la logistique (« *supply chain* ») en particulier. Une approche fonctionnelle du MCO, c'est-à-dire un pilotage par milieu, a été retenue.

Dans ce cadre, une réorganisation du MCO aéronautique, domaine où des progrès importants peuvent encore être réalisés, a été décidée. Le ministre de la Défense a confié au chef d'état-major de l'armée de l'air, par délégation du chef d'état-major des armées, la responsabilité et le contrôle de la performance de ce MCO. L'objectif ici est de dégager des ressources budgétaires pour faire progresser, à partir de 2016, le niveau d'activité de nos forces vers les normes définies dans la LPM.

Les crédits du programme 178 consacrés à l'entretien des matériels sont portés par les deux opérations stratégiques :

- « EPM » (équipements conventionnels) ;
- et « Dissuasion » (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, mirage 2000 N et ravitailleurs KC135).

Le tableau ci-dessous montre l'évolution en valeur des crédits d'entretien des matériels depuis 5 ans :

(en millions d'euros)

	LFI 2010*		LFI 2011		LFI 2012		LFI 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
EPM+Diss	3 596	2 696	3 254	2 881	3 548	3 093	3 851	3 308	3 794	3 495	5 093	3 650

Source : ministère de la Défense.

Outre les crédits dédiés aux matériels des armées, les crédits d'entretien des réseaux d'infrastructures de communications et les crédits d'entretien et de démantèlement de certaines munitions représentent 25 millions d'euros par an.

Dans la loi de finances pour 2015, l'effort important consenti depuis 2013 pour la disponibilité des matériels se poursuit. La hausse sensible des AE qui y sont consacrées est justifiée par :

- des contrats majeurs d'entretien (notamment porte-avions et frégates de premier rang) ;
- des contrats liés à l'arrivée de nouveaux matériels ;

– la montée en puissance du maintien en condition opérationnelle pour stabiliser puis augmenter les niveaux d’activité.

3. Des objectifs ambitieux en matière de disponibilité des principaux matériels par armée

La disponibilité des matériels est l’objectif poursuivi à travers l’augmentation des crédits destinés à l’EPM. De cette disponibilité dépend la capacité opérationnelle de nos armées. À cet égard, le relèvement significatif des taux d’activité ne devrait intervenir qu’à partir de 2016, 2015 restant une année de transition.

Les tableaux ci-dessous retracent les objectifs fixés, dans le PLF 2015, pour la disponibilité des principaux matériels par armée :

ARMÉE DE TERRE

ARMÉE DE TERRE	DTO 2012	DTO 2013	Prévision actualisée 2014	Prévision 2015	Cible 2017
Matériels en OPEX	93%	89,2%	90%		
Matériels majeurs (hors aéronefs), avec OPEX					
Matériels « combat de contact » (LECLERC)	61%	62%	80%	80%	80%
Matériels « combat de contact » (AMX 10RC) ⁽¹⁾	36%	31%	45%	45%	50%
Matériels « appui feux et actions dans la profondeur » (pièces 155 mm)	52%	43%	45%	50%	55%
Matériels « appui à la mobilité et contrôle de zone » (VAB ⁽²⁾ hors NBC ⁽³⁾)	57%	40%	55%	55%	50%
Matériels « combat d’infanterie » (VBCI + AMX 10P)	82%	94%	80%	80%	80%
Matériels aéronautiques de l’armée de terre, avec OPEX					
Hélicoptères d’attaque et hélicoptères de reconnaissance	75%	66%	70%	75%	75%
Hélicoptères de manœuvre ⁽⁴⁾	48%	44%	50%	55%	60%

(1) AMX10 RCR : ce matériel est en phase de rénovation profonde. Une partie des chars immobilisés est chez l’industriel.

(2) Véhicule de l’avant blindé.

(3) Nucléaire, biologique et chimique.

(4) La disponibilité globale des aéronefs de l’armée de terre est affectée par de nombreux chantiers de rénovation, ce qui a entraîné un ajustement des objectifs de disponibilité vers des seuils plus conformes à la réalité. La disponibilité de ces hélicoptères est également impactée par une insuffisance de capacité de production du service industriel de l’aéronautique (SIAÉ).

MARINE NATIONALE

MARINE NATIONALE	DTO ⁽¹⁾ 2012	DTO 2013	DTO 2014 Prévision PAP ⁽²⁾ 2014	DTO 2014 Prévision actualisée	DTO 2015 Prévision	DTO 2017 Cible
Porte-avions	55	32	47	95	84	10**
SNA ⁽³⁾	60	55	70	74	70	57
Composantes frégates	45	48	49	62	68	68
Autres bâtiments de la marine *	52	57	55	82	80	73
Aéronefs embarqués *	47	49	48	64	66	67
Hélicoptères (SP et combat)	51	50	51	53	55	56
Patrouille maritime *	39	36	41	49	53	56

(1) Disponibilité technique opérationnelle.

(2) Projet annuel de performance.

(3) Sous-marin nucléaire d'attaque.

* Les périmètres de ces familles de matériel ont évolué en 2014 et ne sont donc pas comparables.

** En arrêt technique.

ARMÉE DE L'AIR

Taux de disponibilité technique opérationnelle des matériels aéronautiques

ARMÉE DE L'AIR	DTO 2012*	DTO 2013*	Prévision actualisée 2014	Prévision 2015
Avions de combat	67 %	62 %	88 %	90 %
Avions de transport tactique	54 %	50 %	70 %	75 %
Avions d'appui opérationnel	/	/	87 %	87 %
Avions à usage gouvernemental	103 %	91 %	103 %	104 %
Hélicoptères de manœuvre et de combat	71 %	70 %	87 %	86 %
Système sol-air moyenne portée MAMBA	/	/	58 %	58 %

* Disponibilité calculée sur les précédents contrats opérationnels issus du LBDSN 2008.

4. Renforcer la position des structures chargées de la maintenance dans les négociations et le contrôle

Le Rapporteur spécial se réjouit qu'ait été retenue une logique de pilotage par milieu : dans le domaine prioritaire du MCO aéronautique, compte tenu de son poids budgétaire, le projet de modernisation de la structure intégrée de maintien des matériels aéronautiques de défense (SIMMAD) prévoit ainsi de développer l'expertise du MCO aéronautique et de changer la logique contractuelle, en négociant des contrats avec les industriels couvrant plusieurs flottes, en optimisant la durée de ces contrats et en y introduisant des critères de performances engageant les industriels à garantir un seuil opérationnel.

Le Rapporteur spécial appuie tout particulièrement les études relatives au projet « *Cap 2016* », conduit par la SIMMAD, pour l'optimisation de l'organisation du MCO au titre duquel il est envisagé de susciter la création d'une filière industrielle spécialisée dans la gestion de la fin de vie et le démantèlement des matériels aéronautiques retirés du service.

B. LES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES : UN ENJEU MAJEUR DE FIN DE GESTION

1. Les engagements militaires de la France en 2013 et en 2014 ont eu un impact budgétaire important

Le surcoût total des opérations extérieures pour 2013, hors opération Sangaris en Centrafrique, aura été de 1,26 milliard d'euros. Ce surcoût est plus élevé que le montant dépensé en 2012 ou en 2010, et se rapproche de celui rencontré en 2011, année de l'opération lancée en Libye.

Toutefois, si l'on exclue l'opération Serval au Mali, le surcoût des autres OPEX n'aura été que de 610 millions d'euros en 2013, en baisse de près de 250 millions d'euros par rapport à 2012, notamment au titre de l'Afghanistan. Ainsi, la provision de 630 millions d'euros inscrite dans la loi de finances initiale a été de fait supérieure aux dépenses d'OPEX, témoignant du souci de couvrir au plus près ce poste de dépenses, hors opérations nouvelles par définition imprévisibles.

L'année 2013 a donc illustré, comme en 2012, le fonctionnement de la clause de sauvegarde désormais inscrite dans le corps même de la LPM. La totalité des surcoûts OPEX liés à des opérations « exceptionnelles », décidées par le pouvoir politique (Mali, République Centrafricaine) et dépassant la dotation inscrite en loi de finances, a été couverte par la solidarité interministérielle. C'est ainsi que 578 millions d'euros de crédits ont été ouverts par décret d'avance fin 2013 et ratifiés par la loi de finances rectificative. Au total, les 1,26 milliard d'euros de surcoûts OPEX en 2013 auront fait l'objet d'un financement à l'euro près selon le dispositif prévu, sans nécessiter aucun prélèvement sur les autres crédits du ministère. Les crédits d'équipement n'auront ainsi pas servi ces deux dernières années de « variable d'ajustement » au financement des OPEX.

Pour 2014, le coût total prévisionnel des OPEX devrait avoisiner 1,2 milliard d'euros, somme importante qui doit, conformément à la LPM, faire l'objet d'une compensation interministérielle.

Dans le PLF 2015, la dotation OPEX atteint son nouveau rythme de croisière à 450 millions d'euros. La reconfiguration de notre dispositif à l'étranger, avec la fin du désengagement d'Afghanistan, la fin de l'opération au Kosovo en juin 2014 et de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire le 1^{er} janvier 2015, le redimensionnement des effectifs déployés dans la bande sahélo-saharienne dans le cadre de l'opération Barkhane et les perspectives d'évolution de nos forces en

Centrafrique rendent cette dotation crédible sur le long terme. Néanmoins, les retards dans la réduction programmée des effectifs en République centrafricaine et au Mali, et la conduite nouvelle d'opérations aériennes en Irak (dont le surcoût prévisible est, en l'état actuel des opérations, faible du fait de l'utilisation de la base d'Al Dhafra dans le cadre de notre répositionnement), doivent inciter à la vigilance.

2. L'engagement pour une couverture interministérielle des surcoûts liés aux OPEX : une ambition nécessaire mais qui doit s'inscrire dans la réalité

Si cette compensation interministérielle est effectivement intervenue à l'euro près en 2013, il faut cependant rappeler que le ministère de la Défense y contribue également sur son budget propre, comme tous les autres ministères. Or, il ne faudrait pas que l'on retire d'une main ce qui est donné de l'autre au ministère de la Défense.

La gestion du surcoût OPEX doit ainsi s'efforcer de préserver au maximum le ministère de la Défense, en particulier au niveau des crédits mis en réserve dont la part passera de 6 à 7 % au premier janvier 2015. Ceci constitue une pénalité supplémentaire pour la fin de gestion qui pourrait conduire à accroître le report de charges déjà important du ministère (3,45 milliards d'euros à la fin de l'année 2013) en cas de maintien du gel des crédits en fin de gestion comme cela a été le cas ces dernières années.

C. UNE VARIABLE IMPORTANTE À PRENDRE EN COMPTE : LES EXPORTATIONS D'ARMEMENT

Avec un montant de prises de commandes de 6,87 milliards d'euros en 2013, la France se maintient parmi les cinq premiers exportateurs mondiaux de matériels de défense.

En 2013 et 2014, les principaux contrats obtenus par l'industrie française ont été signés avec l'Arabie Saoudite dans les domaines navals et terrestres (rénovation des frégates SAWARI et fourniture de véhicules blindés), avec le Brésil dans le domaine spatial (satellite de communication) et plus récemment avec l'Égypte dans le secteur naval (commande de 4 corvettes). La région du Proche et du Moyen-Orient représente près de la moitié des prises de commande en 2013, suivie de la zone Asie-Pacifique (24 %), de l'Europe (9 %), et de l'Amérique latine (8 %).

Ainsi, après un exercice 2012 difficile, l'année 2013 a marqué un net redressement des exportations de matériels français. Ce bon résultat conforte la politique de soutien aux exportations appuyée au plus haut niveau de l'État. Le choix de privilégier le dialogue politique et stratégique afin d'inscrire les accords commerciaux dans une relation plus globale marquée par une confiance réciproque a ainsi permis à la France de renouer avec certains de ses clients

historiques, en particulier dans le Golfe persique, et de renforcer sa position sur des marchés d'avenir en Asie. La tendance observée au cours du premier semestre 2014 laisse présager la confirmation de la bonne tenue des entreprises françaises de défense sur les marchés export.

En dépit de la concurrence très vive qui caractérise le marché mondial de l'armement, et qui tient à la fois à une présence plus marquée des grands pays exportateurs cherchant à compenser à l'export la tendance à la réduction de leurs commandes domestiques (États-Unis et pays européens) et à l'apparition de nouveaux pays exportateurs (tels que la Corée du sud et la Chine), la France est en mesure de pouvoir consolider sa position parmi les principaux pays exportateurs en 2015.

Le Rapporteur spécial considère que le budget de la défense pour 2015 serait nettement conforté si l'avion de combat Rafale faisait l'objet d'un ou plusieurs contrats d'exportation. C'est pourquoi il suit avec une attention particulière l'évolution des négociations avec l'Inde, ainsi qu'avec d'autres pays partenaires, et entretient des contacts à ce sujet avec les industriels français impliqués.

*

* *

III. LA POURSUITE DES RÉFORMES DE STRUCTURE AU SEIN DU MINISTÈRE

A. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration, le programme 212 regroupe les fonctions mutualisées de direction et de soutien du ministère. Le secrétaire général pour l'administration supervise également le « projet Balard », composante importante de la modernisation du ministère, qui regroupera en 2015 les états-majors et les services centraux de la défense sur un site unique. Il assure également les fonctions de pilotage des politiques transverses (ressources humaines, finances, immobilier, logement...).

Ce programme porte désormais l'intégralité des crédits de personnel « titre 2 » du ministère de la Défense et les effectifs associés à compter du PLF 2015.

Ce programme porte enfin les crédits d'investissement au profit des infrastructures de la défense, pour un total de 1,1 milliard d'euros hors dissuasion (1,19 milliard d'euros avec dissuasion), dont 230 millions d'euros de recettes exceptionnelles liées aux cessions immobilières attendues et près de 45 millions d'euros de crédits d'investissement au profit du logement familial.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE » PAR ACTION DE 2013 À 2015

en M€ courants		LFI 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
HT2 par action		2 290,88	1 629,95	2 356,96	1 769,10	2 597,20	1 960,82
04	Politique immobilière	1 499,93	838,82	1 470,32	908,01	1 705,28	1 051,38
05	Système d'information, d'administrartion et de gestion	118,26	106,23	132,31	132,19	148,72	113,45
06	Politiques des ressources humaines	107,05	106,93	133,91	130,31	129,18	129,12
08	Politique culturelle et éducative	27,92	28,24	31,15	30,74	28,80	28,40
10	Restructurations	267,16	240,69	229,52	257,55	144,95	193,88
11	Pilotage, soutien et communication	270,56	309,04	359,75	310,30	440,27	444,59
Titre 2		1 216,85	1 216,85	1 209,56	1 209,56	18 721,82	18 721,82
Total P212 (T2 + HT2)		3 507,73	2 846,80	3 566,52	2 978,66	21 319,02	20 682,64

Source : ministère de la Défense.

1. Un effort nécessaire de rationalisation des infrastructures

Le budget 2015, hors titre 2, consacré à la politique immobilière s'élève à 1,05 milliard d'euros en CP. Pour la bonne exécution de la programmation, ce budget est complété des ressources exceptionnelles issues des cessions immobilières à hauteur de 230 millions d'euros. La progression des crédits permettra notamment la création ou l'adaptation des infrastructures d'accueil des nouveaux matériels, les nécessaires rénovations ou remises aux normes et le maintien en condition du patrimoine immobilier. Le ministère de la Défense est en effet confronté à un double enjeu en matière d'infrastructures : il s'agit à la fois de moderniser un certain nombre de bâtiments vieillissants et, dans le même temps, de repenser l'implantation des structures de défense sur le territoire afin de dégager des marges de manœuvre suffisantes.

En 2015, les investissements principaux accompagneront les programmes Barracuda, MRTT, FREMM, A400M, Hélicoptères de nouvelle génération (Tigre, NH90), VBCI, SCORPION, RAFALE. En effet, l'arrivée de matériels modernes nécessite de moderniser les installations des bases de défense, notamment les réseaux électriques. L'effort entamé lors des précédentes années sera maintenu sur les bases navales de Brest et de Toulon sur les chaussées aéronautiques, sur les espaces d'entraînement de l'armée de terre, ainsi que sur l'aide au logement du personnel civil et militaire.

Il convient de préciser que l'installation à Balard génère parallèlement une diminution de 100,9 millions d'euros sur l'action 4 en raison du ralliement, en 2015, des personnels des emprises parisiennes vers le site, qui minore les loyers budgétaires.

De manière parallèle, certains régiments, bases ou casernes fermeront leurs portes. Concernant les restructurations mises en œuvre en 2014, qui sont à la charnière entre la fin des mesures prises depuis 2008 et la mise en œuvre des premières décisions relevant de la modernisation de l'action publique (MAP), il s'agit principalement :

- > pour l'armée de terre :
 - de la dissolution de la 15^{ème} base de soutien du matériel de l'armée de terre,
 - de la dissolution de deux régiments (un régiment de chars Leclerc – 4^{ème} Régiment de Dragons – et un régiment d'infanterie – 110^{ème} Régiment d'Infanterie),
 - du déplacement d'une unité de blindés (1^{er} Régiment Étranger de Cavalerie) d'Orange à Carpiagne,
 - de la dissolution d'une compagnie du 2^{ème} REI (Nîmes),

> pour l'armée de l'air :

- de l'arrêt de l'activité aérienne permanente à Dijon et fermeture du dépôt des essences des armées,
- du transfert des Alpha-jets à Cazaux,
- de la dissolution de l'escadron de défense sol-air de Luxeuil,
- de la fermeture du détachement air de Varennes-sur-Allier,
- de la transformation de la base aérienne de Châteaudun en « élément rattaché air » à la base aérienne d'Orléans.

Pour 2015, les restructurations seront opérées sur le schéma suivant. La dissolution de la base aérienne 102 de Dijon-Longvic conduira au déplacement Commandement des forces aériennes sur la base 106 de Bordeaux-Mérignac. La Marine connaîtra le désarmement de cinq bâtiments : la *Meuse*, un pétrolier-ravitailleur et le *Siroco*, un transport de chalands de débarquement, tous deux basés à Toulon, le patrouilleur austral *Albatros*, à La Réunion et des patrouilleurs de surveillance *Athos* et *Aramis*, à Anglet. Une base navale sera fermée, celle de l'Adour, à Anglet, dans les Pyrénées-Atlantiques ainsi que le commandement maritime de Strasbourg. Concernant l'armée de terre, le 1er régiment d'artillerie de marine, situé à Châlons-en-Champagne, sera dissous ainsi que l'état-major de la 1ère Brigade mécanisée.

Enfin, l'adaptation capacitaire des armées devrait se poursuivre avec le resserrement du stationnement et la densification des sites en 2015. Plusieurs services et directions sont concernés.

Le service de santé des armées (SSA), via son projet SSA 2020, mettra en œuvre un nouveau modèle visant une rationalisation en profondeur de la fonction hospitalière, un accroissement des synergies entre la recherche médicale militaire et civile, une optimisation de la composante de ravitaillement sanitaire, une refonte de la gouvernance et de son administration centrale et une concentration des structures. Cette dernière prendra forme sur la base d'un centre de médecine aéronautique de nouvelle génération – CMA NG – par région administrative (expérimentation début 2015 en régions Centre et Alsace), ainsi que d'un regroupement des écoles du SSA par transfert de l'école du personnel paramédical des armées (EPPA) de Toulon sur le site de l'école de santé des armées (ESA) à Lyon, à compter de 2016.

Par ailleurs, l'hôpital du Val de Grâce sera fermé et ses activités hospitalières vont être transférées progressivement vers deux autres hôpitaux militaires en Ile-de-France, en l'occurrence Percy, à Clamart et Bégin, à Vincennes. Le site historique parisien ne sera toutefois pas démilitarisé puisqu'il accueillera un pôle d'excellence pour les activités de recherche et de formation.

La direction des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) déroulera la manœuvre d'organisation de son projet de service par la rationalisation de la direction centrale et des directions locales, l'adaptation de la plaque parisienne dans le cadre du projet « Balard », l'optimisation des services « bureau » et la rationalisation des centres de développement et des centres de soutien de proximité. Par ailleurs, elle poursuivra la montée en puissance des centres de services à distance.

Le service des essences des armées (SEA) devrait poursuivre le regroupement des dépôts au sein de grands complexes avec une mutualisation de fonctions, la transformation de dépôts en annexes de dépôts principaux, la fermeture de centres de ravitaillement des essences (CRE) et le transfert de leur mission de stockage de sécurité vers les dépôts de l'OTAN, ainsi que la gestion du soutien pétrolier territorial des armées par les échelons de proximité des établissements des essences (EPEE).

Le service du commissariat des armées (SCA) mettra en œuvre son projet de transformation de l'administration générale et du soutien commun (AGSC) pour répondre à deux objectifs : d'une part, aboutir sur la durée de la LPM 2014-2019 à une diminution de l'ordre de 20 % des effectifs employés dans la chaîne SCA AGSC sans dégrader la qualité de service ; d'autre part, professionnaliser et améliorer la performance de l'AGSC par la mise en place d'une administration de « bout en bout », concrétisée par le rattachement hiérarchique des groupements de soutien des bases de défense au SCA, dès septembre 2014.

Le service interarmées des munitions (SIMu) devrait réaliser sa transformation selon trois axes majeurs : la fermeture de dépôts selon un cadencement d'un dépôt par an, la réorganisation après fusion de certains échelons de direction d'établissements principaux des munitions, la rationalisation par réduction d'effectifs de l'échelon central et des dépôts pérennes.

2. Un effort portant sur les crédits de fonctionnement courant

Les dépenses de fonctionnement courant recouvrent les dépenses diverses de vie courante, les charges de soutien des structures ou encore des frais généraux. Il est à noter qu'à la suite de la création de la chaîne interarmées du soutien (OIAS) et des bases de défense (BdD), ces crédits de fonctionnement courant ont en grande partie été transférés par les armées au BOP⁽¹⁾ « Soutien ».

Ces crédits de fonctionnement doivent être distingués de ceux qui concourent directement à la préparation opérationnelle.

(1) Budget opérationnel de programme.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT

(en millions d'euros courants)

Crédits de paiement	LFI 2013	LFI 2014	PLF 2015
Armée de terre	372,2	361,5	348
Marine nationale	351,8	323,8	325,5
Armée de l'air	476,3	451,1	433,4

Source : ministère de la Défense.

Le projet de loi de finances (PLF) 2015 répartit les dépenses de fonctionnement au sein de deux opérations stratégiques (OS) :

– « fonctionnement et activités spécifiques » (FAS) qui regroupe les dépenses de fonctionnement proprement dites, incluant aussi des dépenses de recrutement et de mise en formation ;

– « activités opérationnelles » (AOP) qui regroupe les dépenses d'activité, d'entraînement et de préparation opérationnelle des armées et services. Plus de la moitié de ces dépenses correspond à l'achat de carburant opérationnel dont le montant est susceptible d'évoluer fortement selon les hypothèses de construction budgétaire (prix du baril et parité €/€). Cette OS porte également les crédits d'alimentation, de déplacements des personnels et du transport des matériels.

PRÉSENTATION DE L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 AU PLF 2015 PAR TITRE PAR RAPPORT À LA LFI 2014

Actions	LFI 2014		PLF 2015		Evolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>dont fonctionnement T3</i>	906,72	846,35	916,46	909,13	1,07%	7,42%
<i>dont investissement T5</i>	1 395,25	864,74	1 643,78	992,18	17,81%	14,74%
<i>dont intervention T6</i>	48,31	51,32	31,98	52,23	-33,81%	1,77%
<i>dont opérations financières T7</i>	6,68	6,68	4,98	7,28	-25,49%	8,94%
Total Hors Titre 2	2 356,95	1 769,09	2 597,20	1 960,82	10,19%	10,84%
Total Personnel Titre 2	1 209,57	1 209,57	18 721,82	18 721,82		
Total T2 + HT2	3 566,52	2 978,66	21 319,02	20 682,64		

Source : ministère de la Défense.

B. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES ET LE PROJET BALARD

1. La prévision en matières de cessions immobilières pour 2015

Le PLF 2015 prévoit 230 millions d'euros de cessions immobilières qui reviendront intégralement au budget du ministère de la Défense. Le calendrier des cessions parisiennes est établi par le service France Domaine, en liaison avec le ministère de la Défense. Des marchés d'études de valorisation et de conseil ont ainsi été conclus pour les ensembles Penthemont-Bellechasse, Saint-Thomas d'Aquin, la Pépinière et l'Îlot Saint-Germain.

Les cinq emprises objets de cessions en raison du regroupement des services d'administration centrale sont :

• L'ensemble Bellechasse (pavillon de Penthemont, abbaye de Penthemont et Hôtel du génie)

La ville de Paris ayant renoncé à l'exercice de son droit de priorité, la procédure d'appel d'offres a été initiée en décembre 2013. À l'issue de la procédure d'appel d'offres conclue au début du mois d'avril 2014, l'acte de vente est signé durant l'été 2014.

La Défense continuera cependant à occuper le site jusqu'au départ des personnels pour Balard.

• L'Hôtel de l'artillerie (Saint-Thomas d'Aquin)

Des discussions sont actuellement en cours concernant la cession du site. L'aboutissement de l'opération est attendu au cours de l'année 2015.

• Immeuble de la Pépinière

La ville de Paris ayant renoncé à l'exercice de son droit de priorité en mai 2014, l'opération de cession par appel d'offres a été lancée en juillet 2014.

La cession est donc attendue en fin d'année ou au début de l'année 2015.

• L'îlot Saint-Germain

L'îlot Saint-Germain fait actuellement l'objet d'études de valorisation prises en charge par un marché du service France Domaine.

Cet ensemble immobilier sera cédé en appliquant les procédures réglementaires en vigueur. Sa cession est envisagée en 2015 ou 2016.

• La caserne Reuilly

Un protocole-cadre, conclu le 9 juillet 2013 entre l'État et la Ville de Paris, définit les conditions de cession et de reconversion de la caserne Reuilly. La caserne a ainsi été cédée, le 6 décembre 2013, à l'aménageur Paris Habitat au prix de 40 millions d'euros, afin d'y réaliser un programme de logements : 50 % de logements sociaux, 20 % de logements à loyer maîtrisé et 30 % de logement locatif libre.

Sur cette emprise, le ministère de la Défense souhaite pouvoir disposer de réservations de logements familiaux ainsi que de locaux pour y maintenir le Centre d'information et de recrutement des forces armées de Paris.

Le montant des cessions de chacune de ces emprises ne peut être définitivement évalué à ce stade mais 230 millions d'euros de recettes exceptionnelles issues des cessions immobilières ont été inscrites au PLF 2015. Cependant, il demeure des incertitudes liées au calendrier effectif des cessions, aux évolutions du marché immobilier, à la spécificité des biens à céder et à l'exercice éventuel de droits de préemption.

2. Le projet Balard : une livraison prévue pour 2016

L'opération a donné lieu à la mise en place d'un contrat de partenariat public-privé (PPP) d'une durée de 30 ans, notifié le 30 mai 2011. Elle permettra de regrouper environ 9 300 agents dans des locaux modernes et fonctionnels, et d'améliorer ainsi leurs conditions de travail. Outre la conception, le financement et la réalisation des travaux de construction et de rénovation entamés début 2012 pour une entrée dans les nouveaux locaux en mars 2015, l'opération comprend l'externalisation des fonctions d'entretien et de maintenance des locaux ainsi que celle d'une importante partie des fonctions de soutien courant du site (gardiennage, filtrage/accueil, restauration) et des fonctions de soutien informatique.

LE CALENDRIER DU PROJET

2 juin 2009 :	Lancement de la procédure de contrat de partenariat
15 juillet 2009 :	Réception des dossiers de candidature
Janvier 2010 à Janvier 2011 :	Déroulement du dialogue compétitif
17 Février 2011 :	Choix du titulaire
30 mai 2011 :	Signature du contrat
Juin 2011 à février 2012 :	Préparation, dépôt, instruction et délivrance du permis de construire
Mars 2012 :	Début du chantier
Février 2015 :	Fin du chantier principal
Janvier à octobre 2015 :	Levée des réserves, prise de possession des immeubles, transfert des personnels
Novembre 2015 :	Fin du transfert des personnels, libération des emprises parisiennes
Mai 2016 :	Fin de la rénovation des bâtiments de la parcelle Est ; libération du site de la DGA à Bagneux

Le montant total du contrat, c'est-à-dire le cumul des redevances sur 27 années d'exploitation, de 2014 à 2041, a été évalué à 3 500 millions d'euros constants hors taxe (valeur décembre 2010) et la redevance annuelle moyenne à payer par le ministère de la Défense de 2015 à 2041 à 130 millions d'euros HT, soit 154 millions d'euros TTC, conformément à l'évaluation préalable réalisée en 2009.

Depuis la signature du contrat, un certain nombre d'événements et d'aléas sont venus en perturber l'exécution et ont généré un surcoût en matière d'investissements de l'ordre de 60 millions d'euros HT se décomposant en :

- 10 millions d'euros pour le traitement de pollutions résiduelles des sols,
- 10 millions d'euros pour des désamiantages complémentaires dans les bâtiments existants,
- 19 millions d'euros pour des travaux complémentaires à réaliser à la demande du ministère,
- 21 millions d'euros pour indemnisation des perturbations subies par le titulaire du contrat en raison des événements ci-dessus.

Toutefois, grâce aux économies engendrées par la cristallisation partielle des taux, intervenue en octobre 2013, les taux étant particulièrement bas par rapport aux hypothèses du contrat, le montant total du contrat et la redevance moyenne annuelle sont à ce jour quasiment inchangés.

L'essentiel des bâtiments sera mis à disposition du ministère de la Défense le 28 février 2015 au lieu du 30 septembre 2014.

Au 1^{er} juillet 2014, le gros-œuvre, le clos et le couvert du bâtiment principal de la Parcelle Ouest sont quasiment terminés et l'avancement des corps d'état technique et architecturaux est supérieur à 80 %. L'essentiel des opérations préalables à la réception des travaux devrait être mené par le titulaire au cours du dernier trimestre 2014.

*

* *

IV. REMARQUES TRANSVERSALES SUR LE CHAMP DE LA MISSION DÉFENSE

A. MAINTENIR LE RÔLE DE LA FRANCE DANS LE MONDE PAR UNE PRÉSENCE AFFIRMÉE : UNE ÉVOLUTION MAJEURE DU DISPOSITIF DE PRÉ-POSITIONNEMENT DES FORCES

Les forces françaises sont à ce jour engagées dans une vingtaine d'opérations extérieures menées avec près de 8 500 soldats engagés sur des théâtres étrangers, à titre national ou sous l'égide d'organisations internationales (OTAN, ONU, UE).

Par ailleurs, nous disposons de forces pré-positionnées d'environ 4 000 soldats répartis sur quatre points d'appui principaux, au Sénégal, au Gabon, à Djibouti et aux Émirats Arabes Unis. Dans le cadre du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale puis de la Loi de programmation militaire, le Président de la République a décidé de faire évoluer ce dispositif. Il s'agit de répondre à un triple objectif :

- Être cohérent avec les nouveaux contrats opérationnels de nos forces, prévoyant la capacité d'agir sur trois théâtres d'opérations principaux ;

- Mieux répondre aux priorités apparues pour nos engagements à court terme, notamment du fait des développements de la menace djihadiste visant non seulement des régions outre-mer, mais aussi directement ou indirectement le territoire français et européen ;

- Préparer l'avenir en bénéficiant d'une réactivité améliorée et de capacités d'action et de montée en puissance autonomes dans les zones jugées prioritaires pour la protection de nos intérêts.

Or, notre situation de départ se caractérise par :

- *Une multiplicité de théâtres d'opération* dont certains correspondent à des héritages très anciens, tel qu'au Kosovo. Cela traduit une difficulté structurelle à nous désengager de certaines zones de crises qui ne correspondent pourtant plus aux priorités politiques ni à de réels besoins militaires, ni même à la réalité des enjeux de sécurité pour le pays ;

- *Une diversité incohérente avec le modèle d'armée retenu* dans le Livre blanc, qui limite volontairement les capacités d'engagement de nos forces à deux ou trois théâtres extérieurs d'importance significative ;

- *Une insuffisante souplesse de nos pré-positionnements* par rapport aux engagements probables, des implantations fixes, lourdes et anciennes ne correspondant plus forcément aux besoins, spécialement en Afrique.

En conséquence, l'évolution de notre dispositif reposera sur une ré-articulation de nos forces pré-positionnées et de nos forces en OPEX.

Cette évolution vise d'abord un objectif stratégique et opérationnel clair : il s'agit de concentrer nos moyens sur les deux zones d'intérêt prioritaire, qui sont également les plus sensibles, que sont le Golfe Arabo-Persique et la bande Saharo-Sahélienne.

Concrètement, l'adaptation du dispositif, arrêtée à la fin de l'année 2013, se traduira d'une part par un désengagement des forces françaises des opérations extérieures à dimension militaire faible ou nulle et d'autre part par un réaménagement des forces pré-positionnées.

On note ainsi la montée en puissance de l'implantation militaire française aux Émirats arabes unis, créée le 15 janvier 2008. Devenues FFÉAU (forces françaises aux Émirats arabes unis), celles-ci ont atteint en 2012 leur format nominal et leur pleine capacité opérationnelle. Ces forces constituent désormais un élément clé de notre dispositif pré-positionné, prolongeant vers le Proche et le Moyen-Orient nos capacités d'influence, de coopération et d'action au sein d'une zone d'intérêt stratégique. Elles servent actuellement, à travers la base aérienne d'Al Dhafra, aux opérations conduites en Irak et permettent de mener ces opérations pour un surcoût très faible.

L'armement des FFÉAU est constitué d'équipements modernes, cohérents avec les caractéristiques de la zone de déploiement, notamment avec le niveau technologique des forces en présence.

Type d'équipement	Nombre
VBCI	8
VPC	3
Canons 155 CAESAR	5
Rafale	6

Concernant l'Afrique, l'objectif est de développer avec les pays de la région des partenariats étroits nous permettant d'agir ensemble au profit d'un même objectif. Dans le même temps, il s'est avéré nécessaire de revoir et redéployer le dispositif de nos forces pré-positionnées en Afrique. Il sera prochainement constitué de deux bases opérationnelles avancées, Abidjan et Djibouti, et de deux pôles opérationnels de coopération, Dakar et Libreville.

Enfin, il sera mis fin à l'opération Licorne en Côte d'Ivoire en tant qu'opération extérieure. En revanche, nous disposerons à Abidjan d'un point d'appui permanent eu égard à sa situation géographique et à ses facilités logistiques.

B. LE PACTE CYBERDÉFENSE

L'effort programmé en matière de cyberdéfense représente, selon le ministère de la Défense, environ un milliard d'euros pendant la durée de la LPM. A mi-parcours, en 2016, une évaluation des actions entreprises est programmée.

Ce pacte comprendra notamment 400 millions d'euros en acquisition d'équipements sécurisés et d'études en amont.

En pratique, le pacte comprend six axes et une cinquantaine d'actions, allant de la création d'un pôle d'excellence cyberdéfense en Bretagne au développement d'« équipements et de logiciels souverains » en passant par la mise en place d'une cellule de « renseignement d'intérêt cyber ».

Il convient de noter que, concernant le ministère de la défense, plus de 780 incidents informatiques significatifs ont été traités en 2013, contre 420 incidents en 2012. Cette hausse importante témoigne d'un renforcement des actions malveillantes dans le cyberspace mais ils résultent aussi d'une meilleure capacité de surveillance du ministère, qui détecte ainsi plus de menaces. Ces incidents sont en majeure partie de faible ampleur et relèvent essentiellement de la cyber-criminalité et de la cyber-contestation. Des tentatives d'intrusions ou d'attaques contre nos forces en opérations ont également été détectées, ainsi qu'à l'encontre d'experts de domaines sensibles du ministère. Certains de nos prestataires extérieurs ou industriels de défense ont par ailleurs été ciblés.

*

* *

CONCLUSION

Le Rapporteur spécial considère que le budget de la défense pour 2015 s'inscrit donc pleinement dans la trajectoire prévue par la LPM.

Il sera cependant particulièrement vigilant à ce que les recettes exceptionnelles programmées pour 2015 soient bien au rendez-vous, ce qui semble problématique au regard de la vente de la bande de fréquences des 700 MHz qui dépendent de l'achèvement des négociations internationales et européennes portant sur le « deuxième dividende numérique ».

C'est pourquoi il appuie, malgré les difficultés techniques, la création d'une « société de projets » dont les parlementaires des commissions de la Défense et des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont pu examiner l'hypothèse sur la base de documents fournis lors d'un contrôle sur place au ministère des finances. Si les contours de cette société semblent actuellement mal définis en termes de gouvernance, de financement et de procédure, il n'existe à ce stade pas d'alternative pour trouver les recettes exceptionnelles qui doivent profiter au ministère de la Défense pendant l'exercice 2015.

Le Rapporteur spécial souhaite que soient rapidement adoptées les décisions permettant la mise en place de solutions afin de garantir le niveau de crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2015, ainsi que l'a clairement affirmé le Président de la République dans une lettre adressée directement aux ministres de l'Économie et des finances et de la Défense. Le recours aux investissements d'avenir est une solution qui aurait méritée d'être étudiée plus en profondeur avant d'être écartée.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, (voir le compte rendu de la commission élargie du 23 octobre 2014 à 9 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Défense.

*Le Rapporteur spécial pour les crédits relatifs à la Préparation de l'avenir s'en étant remis à la sagesse de la Commission, sur l'avis favorable du Rapporteur spécial pour les crédits relatifs au Budget opérationnel de la défense, la Commission **adopte** les crédits de la mission Défense.*

*

* *

(¹) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

**ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Ministère de la Défense

- Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées (CEMA) ;

Chef d'état-major de l'armée de terre(CEMAT)

- Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre ;
- Lieutenant-colonel Nicolas de Saint-Hippolyte .

Chef d'état-major de l'armée de l'air(CEMAA)

- Général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air ;
- Lieutenant-colonel Pierre Gaudillière ;
- Colonel Marc Surville.

Chef d'état-major de l'armée de la marine (CEMM)

- Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine ;

Délégation générale pour l'armement (DGA)

- M. Laurent Collet Billon, délégué général ;
- M. Christophe Fournier, directeur des plans, des programmes et du budget ;
- M. Guillaume Vega.

Ministère de la Défense

- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général.

Direction des affaires financières

- M. Hugues Bied Charreton, directeur des affaires financières ;
- M. Bruno Bordone, chef de service des synthèses et du pilotage budgétaire ;

Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la Défense (SIMMAD)

- Général Guy Girier, directeur central ;

Service de Maintenance Industrielle Terrestre (SIMMT)

- Général Jean-Yves Dominguez, directeur central ;
- Colonel Bruno Lacarriere, chef du bureau stratégie et modernisation du MCO-T;

Direction centrale du service de soutien de la flotte (SSF)

- M. François Pintard, directeur central ;

Airbus Group

- M. Philippe Coq, secrétaire général aux Affaires publiques ;
- M. Jean-Tristan Verna, conseiller Défense du président ;
- Mme Annick Perrimond-du Breuil, Directeur des relations avec le Parlement.