

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de la Défense sur le financement des opérations extérieures ..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 13
- Présences en réunion..... 16

Jeudi

16 janvier 2014

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 59

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence  
de M. Gilles Carrez,  
*Président***



*La Commission entend ensuite M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, sur le financement des opérations extérieures.*

**M. le président Gilles Carrez.** Nous vous remercions d'avoir accepté notre invitation, monsieur le ministre de la Défense, car plusieurs raisons nous ont fait souhaiter vous entendre sur le financement des opérations extérieures – OPEX.

Tout d'abord, près d'un an après le déclenchement de l'opération Serval au Mali et après la réunion conjointe que nous avons tenue avec nos collègues de la commission de la Défense pour en examiner les coûts, le temps nous semble venu de dresser le bilan financier de cette intervention.

Depuis, l'opération Sangaris, menée en République centrafricaine, est venue s'ajouter à Serval. Votre audition devant les commissions de la Défense et des Affaires étrangères, organisée avant Noël, ayant porté essentiellement sur les aspects opérationnels, politiques et diplomatiques de cette opération, il était temps, là encore, de l'aborder sous l'angle financier et d'en évaluer l'impact sur les crédits des opérations extérieures.

Enfin, on se souviendra qu'examinant pour avis, sur le rapport de Jean Launay, le projet de loi de programmation militaire – LPM –, notre Commission a longuement débattu du montant des crédits désormais prévus pour les OPEX, soit 450 millions d'euros par an.

La commission des Finances se doit d'être vigilante sur l'usage des fonds publics et son rôle est de rechercher à chaque instant des économies possibles. Elle ne souhaite pas, par ailleurs, faire preuve d'une mansuétude particulière à l'égard de la défense. Pour autant, l'expérience a permis d'apprécier la rigueur observée par ce ministère, ainsi que l'importance des réformes structurelles qu'il a dû assumer. En outre, on ne peut que ressentir une certaine admiration au vu de la façon dont sont menées les opérations extérieures. Quelles que soient nos responsabilités en matière de contrôle financier, nous avons donc conscience de la nécessité d'assurer aux personnels de la défense tout l'appui financier nécessaire, de sorte que le soutien de la Nation ne se résume pas à des paroles.

C'est dans cet esprit que nous nous sommes interrogés sur le financement des OPEX, dont les crédits ont augmenté progressivement au cours des dernières années. Alors que cette ligne budgétaire n'existait même pas il y a une quinzaine d'années, et que sa dotation était d'à peine une centaine de millions d'euros en 2005, elle est passée à 630 millions d'euros depuis la loi de finances initiale pour 2011. En outre, en 2011 comme en 2013, le coût total à la fin de l'exercice budgétaire a dépassé 1,2 milliard d'euros. Or, l'article 4 de la loi de programmation militaire prévoit une dotation en loi de finances initiale de seulement 450 millions d'euros.

Certes, le complément serait, si nécessaire, assuré par financement interministériel – ce qui signifie que le ministère de la Défense ne serait pas le seul à payer. Mais à force de gels, de surgels et d'annulations définitives, les ministères qui sont le plus mis à contribution sont aussi ceux qui disposent des plus gros crédits d'investissement, c'est-à-dire le ministère des Transports et celui de la Défense. Ainsi ce dernier a-t-il subi plus de 600 millions d'euros d'annulations de crédits en 2013, essentiellement au détriment de ses équipements. Nous ne souhaitons pas voir une telle situation se reproduire en 2014.

Une dernière question a fait l'objet de débats importants au sein de notre Commission : dans la mesure où la France est appelée à intervenir sur certains théâtres dans le cadre d'un mandat international, il serait normal qu'elle bénéficie d'un soutien financier et logistique de la part d'autres pays ou d'organisations internationales, mais en particulier de l'Union européenne. Quels financements complémentaires pouvons-nous attendre de l'extérieur ?

Enfin, je précise que contrairement à notre pratique habituelle en matière d'auditions, le bureau de la commission des Finances a décidé de vous entendre en l'absence de la presse, de façon à permettre un débat approfondi et libre, en même temps que constructif. Cela étant, cette réunion fera l'objet d'un compte rendu.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense.** Je suis ravi de pouvoir intervenir devant la commission des Finances, où je me rends moins souvent que dans les commissions de la Défense ou des Affaires étrangères. J'en suis d'autant plus heureux que la loi de programmation militaire, promulguée le 18 décembre dernier, prévoit, grâce à des amendements parlementaires adoptés avec le soutien du Gouvernement, un renforcement significatif du contrôle de son exécution par la Représentation nationale .

Avant d'en venir aux questions strictement financières, je souhaite faire le point sur la situation de nos forces à l'étranger.

Les forces françaises sont engagées dans une vingtaine d'opérations extérieures menées avec en moyenne 8 000 soldats, à titre national ou sous l'égide d'organisations internationales. Par ailleurs, nous disposons de forces prépositionnées comprenant environ 4 000 soldats répartis sur quatre points d'appui principaux – au Sénégal, au Gabon, à Djibouti et dans les 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 en visant trois objectifs : être cohérent avec les nouveaux contrats opérationnels de nos forces, qui prévoient la capacité d'agir sur trois théâtres majeurs d'opérations ; mieux répondre aux priorités apparues à l'occasion de nos engagements à court terme ; préparer l'avenir en nous assurant une plus grande réactivité ainsi que des 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 – peut-on encore parler d'OPEX s'agissant d'opérations de très longue durée ? –, par une diversité incompatible avec le modèle d'armée retenu dans le Livre blanc et par un manque de souplesse de notre dispositif de prépositionnement au regard des engagements probables.

En conséquence, nous allons faire évoluer cette organisation en modifiant l'articulation entre nos forces prépositionnées et nos forces en OPEX.

Cette évolution vise d'abord un objectif politique, stratégique et opérationnel clair : 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, de façon à disposer d'une capacité d'intervention marquée par une plus grande réactivité et une meilleure complémentarité. Ainsi, si nous avons pu mener aussi rapidement les opérations Serval et

Sangaris, c'est grâce au prépositionnement ou à l'existence d'opérations plus anciennes – Sangaris a par exemple bénéficié du dispositif Épervier.

Très concrètement, l'adaptation du dispositif, arrêtée à la fin de l'année 2013 en conseil de défense, se traduira d'une part par un désengagement des forces françaises des opérations extérieures à dimension militaire faible, voire nulle, et d'autre part par un réaménagement des forces prépositionnées, en fonction des priorités que je viens d'énoncer.

Nous allons d'abord poursuivre le désengagement d'Afghanistan. Ce théâtre a à lui seul mobilisé un volume très important de crédits depuis 2001, mais le coût qu'il représente va connaître une diminution drastique en 2014 avec la fin de l'engagement de la Force internationale d'assistance et de sécurité – FIAS. Nous allons ainsi fermer l'hôpital de KAIA – Kaboul international airport – et mettre fin à la mission de gestion de la plateforme aéroportuaire que nous assurons dans le cadre de la FIAS. Cela doit permettre de réduire l'effectif total de nos forces à environ 150 hommes à la fin de 2014.

Reste à définir la nature et le volume de notre présence après cette date. Nous nous en tenons pour l'instant à l'application du traité d'amitié franco-afghan signé en 2012 et qui comprend une coopération de défense axée sur des actions de formation, car nous ne connaissons pas encore les orientations de la mission « *Resolute support* » qui sera assumée par l'OTAN à partir de 2015. Les discussions sur le sujet sont en effet toujours en cours, et des blocages subsistent dans l'attente de l'élection présidentielle qui aura lieu en Afghanistan en avril. Le préalable à leur levée est la signature d'un accord entre les États-Unis et le gouvernement afghan sur les sécurités juridiques à garantir aux forces américaines restant sur place.

De même, nous allons nous désengager du Kosovo, dans la mesure où les conditions sécuritaires et politiques dans ce pays ne rendent plus nécessaire une capacité de réaction militaire. Cette décision a été prise et communiquée à nos partenaires ; elle commencera d'être appliquée dès le premier semestre de 2014.

Nous allons également mettre fin à l'opération Tamour d'assistance humanitaire au profit des réfugiés syriens en Jordanie. Prévue au départ pour soigner des blessures de guerre, elle est en effet devenue progressivement une opération purement civile. En outre, des solutions alternatives ont été trouvées pour offrir une couverture sanitaire satisfaisante dans le camp de Zaatari. L'assistance médicale militaire ne se justifie donc plus et c'est pourquoi, en accord avec les autorités jordaniennes, nous nous retirons de ce pays.

Notre dispositif de lutte contre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique sera également allégé, non parce que nous le considérons comme secondaire – vous m'avez souvent entendu souligner la nécessité d'assurer la sécurité du trafic maritime dans cette région –, mais en raison de son efficacité, qui a permis de réduire le nombre d'actes de piraterie d'environ 2 000 en 2010 à seulement 7 en 2013. De plus, les pays participant à la mission Atalante sont désormais plus nombreux.

J'en viens maintenant plus particulièrement à l'Afrique.

Comme l'a rappelé le Président de la République ces derniers jours encore, nous poursuivrons la réduction des effectifs déployés au Mali dans le cadre de l'opération Serval, avec pour objectif de ne maintenir, à compter du printemps, qu'un millier d'hommes – contre 2 500 aujourd'hui – exclusivement voués à une mission de contre-terrorisme.

Nous souhaitons désormais inscrire notre action dans une logique régionale concentrée sur la zone sahélo-saharienne. Cela nous donnera, au Mali, au Niger, au Tchad ou au Burkina-Faso, une plus grande capacité de réaction et permettra une meilleure complémentarité. Dans ce but, nous développons avec les pays de la région des partenariats étroits. En incluant les 1 000 hommes de l'opération Serval, notre déploiement dans cette région pourra ainsi y atteindre un effectif de l'ordre de 3 000 hommes.

Dans le même temps, et pour les mêmes raisons, nous avons décidé de redéployer le dispositif de nos forces prépositionnées en Afrique. Il sera mis fin à l'opération Licorne en Côte d'Ivoire en tant qu'opération extérieure et Abidjan deviendra un site de prépositionnement, car il s'agit d'une plateforme logistique essentielle qu'il convient de préserver et de renforcer. Par ailleurs, si la base de Dakar est appelée à rester en l'état, le niveau de nos effectifs au Gabon et à Djibouti sera réduit. Les chefs d'État de ces pays ont d'ailleurs été informés de nos projets – même si la répartition exacte des effectifs n'est pas encore arrêtée définitivement.

Au total, l'ensemble de ces évolutions, qui prendront effet dès 2014, permettront, conformément aux annonces faites lors du Sommet de l'Élysée, de répondre avec efficacité aux besoins de nos partenaires en Afrique et aux risques de conflits ou de crises affectant nos intérêts, qu'il s'agisse de lutte contre le terrorisme, de sécurité maritime ou de surveillance des frontières sensibles.

J'en viens maintenant au financement des opérations militaires extérieures, en rappelant, pour mémoire, que les coûts relatifs aux forces prépositionnées sont intégrés dans notre budget et ne sont donc pas comptabilisés dans les surcoûts OPEX.

Le dispositif de financement des OPEX a tout d'abord été actualisé afin de tenir compte de l'évolution tendancielle à la baisse de ce que l'on pourrait appeler leur « fonds de roulement ». Si l'on fait abstraction des engagements majeurs – Afghanistan, Libye et Mali –, la dépense a baissé en moyenne de 200 millions d'euros par rapport aux montants initialement inscrits.

Ce dispositif a ensuite été sécurisé par la clause de sauvegarde incluse dans la loi de programmation militaire : en cas de surcoût par rapport au montant annuel prévu, soit 450 millions d'euros, l'article 4 prévoit en effet une mutualisation du financement des opérations extérieures. Ce montant a été calculé en tenant compte des économies que la réorganisation de nos forces permettra de réaliser.

Ainsi, la poursuite du désengagement d'Afghanistan permettra d'économiser près de 200 millions d'euros en 2014 par rapport à 2013, tandis que la réduction des effectifs déployés au Mali dans le cadre de l'opération Serval ramènera le coût du dispositif, en année pleine, à 120 millions d'euros, contre 650 millions d'euros en 2013 – soit une diminution de 530 millions d'euros. De même, le désengagement du Kosovo doit permettre d'économiser 10 millions d'euros en 2014 ; la fin de l'opération Tamour en Jordanie, 5 millions d'euros ; l'allègement de l'opération Atalante, 10 millions d'euros et la transformation des forces de l'opération Licorne en forces prépositionnées, près de 70 millions d'euros – soit un total de près de 100 millions dont sera allégé le budget opérationnel de programme – BOP – des OPEX dès cette année. Certaines de ces économies seront plus fortes en année pleine.

C'est pourquoi un socle de surcoûts OPEX fixé à 450 millions d'euros – en intégrant le coût de l'opération Serval, mais pas celui de Sangaris, considérée comme « nouvelle » – apparaît cohérent et à notre portée en 2014.

En revanche, deux décisions récentes auront un impact sur les surcoûts totaux en 2014.

La première est le déclenchement de l'opération Sangaris en Centrafrique, dont on ne peut encore estimer précisément la durée. Sachez toutefois que son coût annuel est aujourd'hui estimé à environ 100 millions d'euros. En tout état de cause, cette opération exceptionnelle ne saurait être comptabilisée dans le « socle » de surcoûts OPEX.

La deuxième est la décision de garantir la sécurisation des élections législatives au Mali par le maintien, au-delà de la date initialement prévue et dans l'attente d'une montée en puissance de la mission des Nations unies pour la stabilisation au Mali – MINUSMA –, d'un effectif supérieur à 1 000 hommes dans le cadre de l'opération Serval. L'incidence financière de cette décision sera toutefois mesurée, dès lors que les besoins en termes de logistique et de transports – postes les plus lourds en opération extérieure – sont désormais moins importants.

En fin de compte, et en prenant en compte l'application de l'article 4 de la loi de programmation militaire pour les opérations majeures déclenchées en cours d'année, d'autant qu'à la demande des parlementaires, il ne figure pas dans le rapport annexé, mais dans le corps de la loi –, nous pensons que la réorganisation de nos forces permettra de maintenir le coût des opérations extérieures dans les limites de l'enveloppe de 450 millions d'euros.

En 2013 – une année particulière puisqu'en plus de tous les théâtres où nous étions déjà présents, nous avons dû supporter le poids de l'opération Serval –, le surcoût total des opérations extérieures a atteint 1 260 millions d'euros, dont 630 millions d'euros avaient été déjà provisionnés. Le ministère de la Défense a reçu 578 millions de crédits supplémentaires, bénéficiant ainsi, avant même le vote de la loi de programmation militaire et de son article 4, d'une mutualisation à l'euro près – et ce fait constitue sans doute une garantie supplémentaire pour l'avenir.

Je le répète, un socle de 450 millions d'euros pour les opérations extérieures me semble aujourd'hui crédible. Le fait de réduire ce montant par rapport aux années précédentes présente par ailleurs un avantage, celui de pouvoir augmenter les crédits sur d'autres postes, au bénéfice en particulier de l'investissement.

**M. Jean Launay, rapporteur spécial pour les crédits relatifs au budget opérationnel de la défense.** En tant que rapporteur spécial et que rapporteur pour avis de la loi de programmation militaire, j'ai particulièrement apprécié, monsieur le ministre, le lien que vous avez fait entre l'exécution de votre budget pour 2013, les projections pour l'année 2014 et le contenu de la LPM pour la période 2014-2019.

Vous avez à juste titre rappelé la disposition, figurant à l'article 4 de cette loi de programmation, aux termes de laquelle « *les surcoûts nets, hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par [la dotation annuelle de 450 millions d'euros], qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures [feront] l'objet d'un financement interministériel* ». Pour ma part, je souhaite évidemment que la loi de programmation soit intégralement respectée, en dépenses comme en recettes, et notre président a eu raison d'insister sur le devoir de notre Commission de veiller à

cette exécution la plus complète possible – et, en particulier, d’assurer un suivi très attentif des recettes exceptionnelles. Cela permettra de conforter les moyens affectés au ministère de la Défense, de sécuriser votre action et de rassurer les militaires engagés dans des opérations extérieures.

Je vous remercie des indications que vous nous avez fournies s’agissant du calcul de la dotation OPEX pour l’année 2014. Les réductions de coûts que vous avez évoquées justifient qu’elle soit fixée à 450 millions d’euros et vos explications sont de nature à apaiser les craintes qui s’étaient exprimées sur ce point au sein de notre Commission. Ce que vous avez dit de l’évolution du dispositif des forces prépositionnées et de la réorientation des priorités vers les zones sensibles que sont le Golfe arabo-persique et la bande saharo-sahélienne nous permet également de mieux comprendre la logique à l’œuvre.

Le ministère de la Défense participera-t-il au même titre que les autres – c’est-à-dire au prorata de la part du budget national dont il bénéficie – au financement interministériel d’un éventuel surcoût des OPEX non couvert par la dotation de 450 millions d’euros ? N’y a-t-il pas un risque qu’il soit plus fortement sollicité en fin d’année, en fonction des éventuelles économies réalisées sur ces opérations ? Ne serait-il pas dès lors opportun de fixer à sa participation une limite en rapport avec son poids relatif au sein du budget général ?

La redéfinition du dispositif aujourd’hui prépositionné au Gabon, au Sénégal, à Djibouti et à La Réunion pourrait-elle conduire à terme sur le continent africain à la requalification de certaines OPEX ? Peut-on considérer comme une éventualité l’intégration dans ce dispositif du Tchad, voire demain de la République centrafricaine ou du Mali – dans ce dernier cas après que nos effectifs auront été ramenés au plancher du millier d’hommes regardé comme nécessaire pour garantir la stabilité dans ce pays ?

**M. Pierre Lellouche.** Monsieur le ministre, vous avez manifestement déployé des efforts considérables pour que vos calculs tombent juste ! Vous avez voulu tout faire passer par le goulot de la bouteille afin de parvenir aux 450 millions prévus à l’article 4 de la loi de programmation, au risque de minorer des coûts qui ne devraient pas l’être.

Pour justifier votre calcul, vous tablez sur le retrait progressif des troupes en Afghanistan, sur la réduction des effectifs au Mali – qui me semble d’ailleurs un peu rapide –, et sur l’allègement du dispositif Atalante. À ce dernier propos, même si cela vous permet d’économiser une dizaine de millions, il me paraît regrettable que la France, seule à porter véritablement le projet d’une défense européenne, se désengage en partie de l’unique opération efficace mise en œuvre par l’Union. Quoi qu’il en soit, tout cela risque fort de se révéler insuffisant.

Et s’il est plutôt sage, sur le fond, de définir le Golfe arabo-persique et la bande saharo-sahélienne comme deux zones d’intérêt prioritaire et d’ouvrir des antennes à Faya-Largeau, à Tessalit et ailleurs, vous ne pouvez pas considérer que ce redéploiement sera source d’économies. Vous prendrez rapidement conscience sur le terrain qu’il s’agit d’options coûteuses qui usent les matériels, notre présence là risquant fort d’être mise à contribution.

Les 450 millions d’euros prévus ne pourraient suffire que dans un monde stable. Or, si, comme l’a constaté le président de la Commission, le coût des OPEX a été multiplié par douze entre 2005 et aujourd’hui, c’est précisément parce que notre monde est agité de turbulences incessantes et le socle minimal de dépenses retenu ne se justifie donc pas dans ce contexte dont rien n’indique qu’il va changer.

C'est légitimement que Jean Launay s'interroge sur le financement des OPEX au-delà du montant prévu par l'article 4 de la LPM. À mon sens, le ministère de la Défense ne doit pas être mis à contribution : cela reviendrait à couper dans les crédits consacrés à des matériels toujours plus sollicités. Le raisonnement politico-technocratique que vous nous tenez ne résiste pas à l'examen : vous devez faire face à des dépenses qui vous sont imposées et vous devez investir toujours plus alors que le socle proposé est manifestement sous-estimé et que les redéploiements annoncés se révéleront en fait coûteux, si bien qu'il en résultera gels et surgels de crédits affectant les équipements en cours. Paradoxalement, alors que jamais on n'aura fait autant appel à l'armée française, jamais elle n'aura subi de telles coupes budgétaires.

Monsieur le ministre, vous ne m'avez pas convaincu ce matin. Nous nous exposons à de très nombreux surcoûts qui poseront de sérieux problèmes à nos armées. Une ligne budgétaire plus étoffée aurait évité que des annulations de crédits ne viennent, demain, appauvrir des forces dont les moyens touchent déjà à la limite extrême. Nous soutenons bien sûr votre action, mais votre épure budgétaire n'est pas à la hauteur des ambitions que vous fixez à nos armées !

**M. le président Gilles Carrez.** Monsieur Lellouche, il revient à la Commission des Finances de suivre les gels, surgels et annulations de crédits. Dans le cadre de l'application de l'article 4 de la loi de programmation, le ministère de la Défense sera logiquement mis à contribution au prorata de son budget en ce qui concerne les gels et surgels. Mais ce qui nous inquiète, et qu'il importe de surveiller, ce sont les annulations de crédits qui peuvent toucher les investissements. Sur ce sujet, monsieur le ministre, je vous invite à vous appuyer sur notre Commission.

**M. le ministre.** Le message est bien reçu !

**M. François Cornut-Gentile, rapporteur spécial pour les crédits relatifs à la préparation de l'avenir.** Monsieur le ministre, pourrions-nous disposer de la ventilation des surcoûts OPEX par titre ? Ce serait là un élément utile à notre réflexion.

Comme mes collègues, je m'interroge sur le financement interministériel de ces surcoûts. Aujourd'hui, il me semble fondé sur un usage plus que sur un document. Ne pourrions-nous pas envisager de lui donner un fondement juridique assuré, de manière à conforter indirectement le programme 146 ? En effet, à la pression exercée par l'instabilité internationale que vient de rappeler Pierre Lellouche et qui rendra difficile de s'en tenir à une dépense de 450 millions d'euros va s'ajouter celle des économies annoncées mardi par le Président de la République.

**M. le président Gilles Carrez.** Si l'article 4 de la loi de programmation constitue un progrès, cette avancée est insuffisante : il faut en effet élaborer des procédures budgétaires précises et préventives.

**M. François Cornut-Gentile.** De fait, la seule volonté du ministre, même soutenu par la commission de la Défense, ne constitue pas une garantie suffisante !

Les recettes exceptionnelles prévues pour 2014 seront, semble-t-il, au rendez-vous, mais celles de 2015 seront probablement perçues avec un an de retard. Le ministre peut-il nous donner des précisions ? N'est-il pas utile, dans ce domaine aussi, de sécuriser les procédures, en particulier dans les relations avec le ministère des Finances ? Qu'en est-il de la



stratégie de l'État en matière industrielle et *quid* de ses participations dans un certain nombre d'entreprises ?

La déflation des effectifs prévue par la précédente loi de programmation militaire n'a pas eu l'effet financier escompté en raison d'un suivi insuffisant du « pyramidage ». Les réorganisations en cours au ministère de la Défense visent précisément à améliorer la situation. Disposerons-nous en cours d'année des moyens d'un suivi plus fin qui nous éviterait d'avoir à attendre la fin de l'année pour connaître les résultats obtenus ?

**M. Jean-François Lamour.** Monsieur le ministre, vous avez rappelé que, pour l'année 2013, les 578 millions d'euros correspondant au surcoût des OPEX vous ont été réglés rubis sur l'ongle. Vous auriez pu signaler que, dans le même temps, 650 millions d'euros de crédits étaient annulés.

**M. le ministre.** Cela n'a rien à voir !

**M. Jean-François Lamour.** Si ! D'ailleurs, les deux faits nous ont été annoncés dans le même document. En tout état de cause, le rapprochement de ces deux chiffres montre que votre ministère est confronté à un risque permanent car la cohérence de notre défense – en particulier, la capacité de projection de nos armées – repose sur le versement à l'euro près, année après année, des moyens budgétaires prévus par la loi de programmation militaire.

Vous souhaitez transformer progressivement certaines OPEX en prépositionnement. Comme François Cornut-Gentile, je souhaite que nous disposions d'une analyse des coûts dus aux opérations extérieures, mais il conviendrait d'avoir les mêmes informations en ce qui concerne les forces prépositionnées. De la sorte, nous saurions si, à projets constants, un gain budgétaire peut être attendu de ce changement de configuration.

Un risque particulier est attaché aux ressources exceptionnelles également. Pour la période de 2009 à 2014, la précédente loi de programmation les évaluait à quelque 1 % des recettes alors que la loi de programmation pour 2014-2019 table sur une moyenne de 3 %, étant précisé qu'elles devraient atteindre 5,5 à 6 % durant les trois premières années. Pour 2014, elles proviendront pour 1,5 milliard d'euros du programme d'investissements d'avenir – PIA –, 200 millions supplémentaires étant financés par la vente de diverses emprises foncières. En revanche, le problème n'est pas résolu pour les années suivantes.

Autrement dit, vous serez confronté à court terme à trois aléas assez lourds : le risque lié à une prévision de ressources exceptionnelles élevée, le caractère forcément aléatoire des OPEX et les conséquences d'une sous-budgétisation puisque la dotation consacrée aux opérations extérieures tombera en un an, d'une loi de finances initiale à l'autre, de 630 à 450 millions d'euros. Les membres de la commission des Finances craignent fort que cela n'entraîne, en 2014, une forte diminution nette des investissements, mais aussi des coupes budgétaires préjudiciables au fonctionnement quotidien des armées et au moral des troupes – n'a-t-on pas récemment renoncé à chauffer une base militaire ?...

**M. le ministre.** Une solution a été trouvée !

**M. Jean-François Lamour.** ...sans compter les effets préjudiciables au bon déroulement des OPEX.

Vous avez annoncé la concentration de nos moyens sur deux zones d'intérêt prioritaire dans lesquelles vous considérez que nous sommes habilités à agir. Si nos

partenaires nous font confiance en la matière, il faut bien constater que la mutualisation au sein de l'Union reste inexistante ou peu s'en faut : le Conseil européen de défense n'a eu aucun résultat. Vous avez été très discret sur le sujet, mais nous ne pouvons pas en rester au stade du bricolage ; à cet égard, il faut aller plus vite et plus loin.

**M. le président Gilles Carrez.** Il semble quand même évident, monsieur le ministre, que votre ministère est soumis à des tensions budgétaires extrêmes ! Une opération comme Serval entraîne des dépenses supplémentaires d'entretien programmé des matériels, du fait que ceux-ci sont soumis à des conditions extrêmes. N'existe-t-il pas un risque que ces surcoûts soient prélevés sur les autres crédits du ministère ?

Comme mes collègues, je pense qu'il est de notre responsabilité de vous aider à mettre en place des procédures d'explicitation de ces surcoûts et de ces transferts de crédits.

**M. le ministre.** Oui, monsieur Lamour, le risque budgétaire est permanent. D'ailleurs, je ne m'en cache pas : j'ai dit au moment de l'adoption du projet de loi de programmation militaire qu'il s'agissait d'un dispositif équilibré mais que cet équilibre se ferait sur le fil. Autrement dit, qu'il y manque la moindre brique et nous courons un risque majeur. Mon souci est donc de préserver cet équilibre.

M. Lellouche estime que le maintien d'une dotation de quelque 650 millions d'euros pour les OPEX aurait permis de mieux sécuriser leur financement ; peut-être, mais cela aurait aussi réduit de 200 millions d'euros les crédits disponibles pour les investissements – et cela, dès cette année.

La vraie question est de savoir si une dotation de 450 millions d'euros est suffisante pour financer les opérations extérieures actuelles ; il me semble l'avoir démontré, sous la réserve de la République centrafricaine, mais qui est couverte par l'article 4. Depuis l'établissement de la maquette budgétaire, deux éléments nouveaux sont apparus : d'une part, il a été décidé que l'opération Serval durerait un peu plus longtemps que prévu – mais le surcoût ne sera pas très élevé ; d'autre part, une nouvelle opération a été lancée en République centrafricaine – mais son financement sera couvert par la mutualisation.

Il eût été possible de faire autrement, mais cela nous aurait privés des recettes potentielles prévues par l'article 4 de la nouvelle loi de programmation militaire – recettes prélevées, non sur le budget de la défense, mais sur le budget de l'État.

Avant même l'application de cet article, nous avons reçu, en 2013, 578 millions de crédits supplémentaires sur le BOP des OPEX, assurant ainsi un financement à l'euro près des surcoûts. Quant aux crédits d'investissement annulés, je les ai récupérés – après une démarche vigoureuse auprès de Bercy – sous la forme d'une inscription de ressources exceptionnelles supplémentaires pour 2014 dans la loi de programmation militaire, *via* un amendement que j'ai déposé au nom du Gouvernement. De ce fait, le manque pour 2013 est plutôt de 100 millions d'euros.

La loi de programmation militaire précise la liste des recettes exceptionnelles mobilisables – « l'arsenal », si l'on veut employer un terme militaire : cession d'emprises immobilières, programme d'investissements d'avenir, produit de la vente aux enchères de la bande de fréquences des « 700 mégahertz », cessions d'actifs. En outre, les parlementaires ont posé le principe selon lequel, si ces recettes se révélaient insuffisantes, on ferait intervenir d'autres sources de financement. Nous bénéficions donc d'un mécanisme de garantie.

Lors de ses vœux aux armées, le chef de l'État a d'ailleurs réaffirmé son souci de sanctuariser l'ensemble des crédits affectés à la défense. Encore faut-il les obtenir, me direz-vous. Pour 2014, c'est une affaire réglée – hormis ces 500 millions à recouvrer d'ici à la fin de l'année, suivant des modalités qu'il me reste à préciser ; mais le fait de les avoir obtenus m'a permis d'engager immédiatement une série d'investissements, dont la rénovation du Rafale.

**M. le président Gilles Carrez.** À quoi correspond cette somme ?

**M. le ministre.** Au report d'une partie des crédits annulés en 2013 sous la forme d'une inscription de ressources exceptionnelles supplémentaires dans le budget 2014.

**M. le président Gilles Carrez.** Ces recettes exceptionnelles n'ont-elles pas un caractère aléatoire, pour une fraction d'entre elles ?

**M. le ministre.** Non : nous devons toutes les mobiliser en 2014.

**M. le président Gilles Carrez.** Les opérations à réaliser ne sont pas déjà identifiées ?

**M. le ministre.** Non, pas à ce stade.

**M. François Cornut-Gentile.** Et par l'intermédiaire de quelle procédure budgétaire pourra-t-on utiliser ces recettes ?

**M. le ministre.** Grâce à une loi de finances rectificative. Rassurez-vous : la chose est faisable, je n'en ai aucun doute !

**M. le président Gilles Carrez.** Il reste que, pendant des années, on a annoncé des recettes immobilières qui ne sont jamais venues...

**M. Jean-François Lamour.** Le problème, c'est en effet que ces 500 millions d'euros sont théoriques. On ne mobilise pas aisément des recettes exceptionnelles – même si la liste en est longue. Les cessions d'actifs dépendent du cours de la Bourse, de la stratégie financière du ministère, de la situation économique du pays. Quant aux recettes immobilières, d'un côté, le Président de la République et le Premier ministre nous expliquent que la cession d'un certain nombre de biens d'État permettra de construire des logements sociaux, ce qui implique qu'elle se fasse à bas prix, et, de l'autre, vous nous annoncez que cela vous rapportera de l'argent : n'est-ce pas contradictoire ?

**M. le ministre.** Ce que je vous propose, c'est que nous reprenions ce débat plus tard dans l'année, lorsque nous aurons avancé sur ce dossier. Pour 2014, le dispositif est sécurisé, excepté pour les 500 millions d'euros dont il vient d'être question ; pour 2015, il existe plusieurs hypothèses, sur lesquelles nous avons déjà commencé à travailler. Pour ce qui est de la cession des fréquences, il est désormais entendu qu'elle ne se fera pas en 2014, mais plutôt en 2016 ou 2017. Bref, je n'ai aucune inquiétude sur le fond ; en revanche, je souhaite que l'on fixe un calendrier précis.

Je pourrais également, lors de cette autre audition, vous expliquer en quoi la réorganisation du ministère devrait permettre une gestion plus efficace du titre 2. Certaines dérives n'étaient pas acceptables et je comprends que le ministère du Budget ait pu nous

critiquer sur ce point. Nous allons y mettre bon ordre, afin que la réduction des effectifs ne se traduise pas, comme par le passé, par une hausse de la masse salariale.

Monsieur Launay, la transformation des OPEX que vous avez citées en prépositionnement n'est pas à l'ordre du jour. Il faut auparavant réorganiser notre système saharo-sahélien, sachant qu'il ne sera pas aisé de mettre en place un dispositif de forces prépositionnées dans une zone aussi instable. En revanche, il me paraît essentiel de disposer d'un point d'appui à Abidjan et nous avons décidé, en accord avec le Président de la République, de conserver notre implantation aux Émirats arabes unis.

À La Réunion, que vous avez citée, il s'agit de même qu'aux Antilles, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie, non de prépositionnement, mais de forces de souveraineté ; il n'y aura là aucune suppression de site, mais seulement une réduction proportionnelle des effectifs.

**M. le président Gilles Carrez.** *Quid* des ressources internationales ? L'allègement de l'opération Atalante découle ainsi, indirectement, de la mobilisation internationale : comme un plus grand nombre de pays interviennent, nous pouvons réduire notre effectif.

**M. le ministre.** Il ne s'agit pas d'un abandon : simplement, nous passons d'une présence permanente à une présence intermittente, assurée en alternance avec d'autres.

**M. le président Gilles Carrez.** Pour prendre un exemple, que peuvent nous apporter nos amis allemands ?

**M. le ministre.** Au Mali, ils interviennent dans le cadre de l'opération européenne de formation militaire – EUTM Mali – et ils nous ont apporté un soutien logistique, sous la forme de missions de transport ponctuelles.

Si tout se passe bien, les ministres des Affaires étrangères européens décideront le 20 janvier d'envoyer en Centrafrique une force militaire européenne, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune – PSDC. Cette opération sera indépendante de l'opération Sangaris même si, pour des raisons de cohérence évidentes, la France en sera la nation-cadre. Une fois le processus de génération de forces mené à bien, les coûts communs seront pris en charge par l'Union, dans le cadre du mécanisme Athena. Cela nous donnera des disponibilités tactiques supplémentaires et nous permettra de désengager une partie de nos forces – ce qui réduira d'autant le coût de Sangaris.

**M. le président Gilles Carrez.** Mais que tout cela est difficile, indirect et lent !

**M. le ministre.** Il faut d'abord prendre la décision d'intervenir – sachant qu'aucun État membre, hormis la France et le Royaume-Uni, n'a une capacité militaire suffisante. Et si l'on veut agir rapidement, il faut que, dans le cadre de la PSDC, une force de réaction rapide – un *battlegroup* – soit mobilisée par le pays d'astreinte ; cela n'a pas été le cas avec la Grande-Bretagne. Enfin, à vingt-huit, le processus de décision est très long : lorsqu'il aboutit, c'est en général trop tard. Ainsi, j'ai évoqué pour la première fois la question du Mali avec mes collègues européens en septembre 2012, au cours d'une réunion à Chypre. Nous étions tous d'accord sur la nécessité d'intervenir : il n'y a pas eu le moindre débat. Pourtant, le premier soldat n'est arrivé qu'en avril ; entre-temps, il y avait eu une guerre !

Qui doit pouvoir décider d'une intervention européenne rapide ? Voilà une question fondamentale, qui est éminemment politique. Mais elle concerne aussi la sécurité de

l'Europe : l'enjeu de notre intervention au Sahel est non seulement de garantir la pérennité des États concernés, mais aussi de préserver la sécurité de notre continent. Si par exemple on laissait faire en Centrafrique, il y aurait un vide sécuritaire qui serait inévitablement rempli par les forces terroristes et les trafiquants en tous genres. C'est d'ailleurs ce qui commençait à se produire.

Je vous ferai parvenir une fiche détaillée sur la structure des surcoûts OPEX, à moins que ce point ne fasse l'objet d'une nouvelle audition. En gros, ces surcoûts correspondent aux dépenses venant en sus de celles qui auraient été de toute façon engagées – rémunération des personnels, frais d'entraînement, *etc.* L'entretien programmé du matériel est normalement pris en compte – il l'a bien été en ce qui concerne l'opération Serval –, mais dans une mesure qui fait débat.

\*

\*      \*

#### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a nommé M. Alain Claeys rapporteur de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion des programmes d'investissements d'avenir relevant de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de transfert de crédits 3 110 298 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés*, du programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* et du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* de la mission *Enseignement scolaire* à destination du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, du programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture* et du programme 212 *Soutien de la politique de la Défense* de la mission *Défense*.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- Programme 139 : 454 013 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 140 : 1 105 741 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 141 : 1 550 544 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- Programme 150 : 736 857 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 175 : 2 247 495 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 212 : 125 946 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ce transfert de crédits a pour objet de compenser la perte de recettes des opérateurs concernés par la mesure accordant aux enseignants la gratuité d'accès dans les musées et monuments nationaux relevant du

ministère de la Culture et de la communication, du ministère de la Défense et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 26 000 000 euros en crédits de paiement, du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* à destination du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense*.

Ce mouvement vise à restituer au programme 212 des crédits hors titre 2 annulés dans le cadre du décret d'avance n° 2013-1072 du 28 novembre 2013 au titre de l'auto-assurance de l'insuffisance de crédits du titre 2 au sein de la mission *Défense*. Il sera complété par une opération de fongibilité asymétrique du même montant au sein du programme 178 ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 19 094 085 euros en autorisations d'engagement et 3 200 000 euros en crédits de paiement, en provenance de six programmes à destination du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Politique des territoires*.

Ce transfert représente les contributions, pour l'année 2013, du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, du ministère de la Culture et de la communication, du ministère du Travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social ainsi que du ministère de l'Économie et des finances, au financement de la deuxième génération des pôles d'excellence rurale.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- Programme 102 : 9 700 00 euros en autorisations d'engagement ;
- Programme 113 : 620 000 euros en autorisations d'engagement et 800 000 euros en crédits de paiement ;
- Programme 134 : 5 308 233 euros en autorisations d'engagement ;
- Programme 175 : 1 605 852 euros en autorisations d'engagement ;
- Programme 181 : 620 000 euros en autorisations d'engagement et 800 000 euros en crédits de paiement ;
- Programme 203 : 1 240 000 euros en autorisations d'engagement et 1 600 000 euros en crédits de paiement ;

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- Programme 112 : 19 094 085 euros en autorisations d'engagement et 3 200 000 euros en crédits de paiement.

La Commission a reçu en application de l'article 14 de la LOLF :

– un projet de décret portant annulation de crédits d'un montant de 1 028 052 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ce mouvement à caractère technique vise à rembourser des trop-perçus sur fonds de concours. Il concerne les programmes suivants :

- Programme 175 *Patrimoines* pour un montant de 14 140 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 176 *Police nationale* pour un montant de 12 678 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 203 *Infrastructures et services de transports*, pour un montant de 636 161 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, pour un montant de 9 408 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 178 *Préparation et emploi des forces* pour un montant de 355 665 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– un projet de décret d'annulation de crédits devenus sans objet d'un montant de 356,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, répartis sur vingt-quatre programmes du budget général et sur un programme du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Par ailleurs, la Commission a reçu, en application de l'article 21 de la LOLF :

– un projet d'arrêté portant ouverture de crédits d'un montant de 9 807 462 euros sur le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

Les recettes effectives de l'année, constatées au 16 décembre 2013, excèdent de 9 807 462 euros le montant des crédits votés dans le cadre de la loi de finances pour 2013. Cette situation s'explique par la progression significative du chiffre d'affaires des exploitations agricoles qui constitue l'assiette de perception de la taxe affectée au compte d'affectation spéciale.

Il a en conséquence été décidé l'ouverture de crédits supplémentaires :

– 6 504 949 euros au titre du programme 775 *Développement et transfert en agriculture* pour le soutien à de nouveaux appels à projet dans le champ de l'agroécologie et le financement d'actions de thématiques innovantes ;

– 3 302 513 euros au titre du programme 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture* pour des appels à projets pour l'innovation et la recherche technologique, la création de réseaux mixtes technologiques (RMT) et de projets contribuant à la démarche *Produisons autrement*.

Compte tenu de leur date de mise à disposition, ces crédits ne seront pas consommés en 2013 mais pourront renforcer la capacité d'intervention du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* en 2014.

\*

\* \*

**Membres présents ou excusés**

**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du jeudi 16 janvier 2014 à 10 heures

*Présents.* - M. Gilles Carrez, M. François Cornut-Gentile, Mme Arlette Grosskost, M. Régis Juanico, M. Jean-François Lamour, M. Jean Lassalle, M. Jean Launay, M. Thierry Mandon, M. Hervé Mariton, Mme Christine Pires Beaune, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Étienne Blanc, M. Alain Claeys, M. Christian Eckert, M. Marc Goua, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Thierry Robert, M. Pascal Terrasse, M. Michel Vergnier

*Assistaient également à la réunion.* - M. François André, Mme Danielle Auroi, M. Pierre Lellouche

