



N° 1537

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET  
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT,  
*relatif à la **programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses***  
**dispositions concernant la défense et la sécurité nationale (n° 1473),**

PAR M. JEAN LAUNAY

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LE MAINTIEN DE L'ENSEMBLE DU SPECTRE DES MISSIONS DE L'ARMÉE SUR LA PÉRIODE 2014-2019</b> .....	9
<b>A. LA REDÉFINITION DU CONTRAT OPÉRATIONNEL DES FORCES</b> .....	9
1. Les quatre principes fondateurs de la LPM : autonomie stratégique, différenciation, mutualisation et contrat opérationnel .....	9
2. Une réduction du format des armées qui sauvegarde la cohérence d'ensemble du contrat opérationnel .....	12
<b>B. LA GARANTIE DES TROIS MISSIONS FONDAMENTALES : PROTECTION DU TERRITOIRE, DISSUASION ET CAPACITÉ À INTERVENIR SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE (ARTICLE 2 DE LA LPM)</b> .....	14
1. La protection du territoire .....	14
2. Un effort notable pour garantir la force de dissuasion .....	15
a. Le maintien des deux composantes de la dissuasion .....	15
b. Le programme d'investissements d'avenir : un complément nécessaire à l'infrastructure nucléaire .....	16
3. Le maintien d'une capacité d'intervention sur la scène internationale .....	16
4. La priorité accordée à la préservation de l'activité opérationnelle et à l'entretien programmé des matériels .....	18
<b>C. LE MAINTIEN DE NOTRE BASE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE DE DÉFENSE</b> .....	20
1. Le maintien de l'ensemble des programmes à effet majeur (PEM) .....	20
a. Le maintien d'un niveau élevé d'investissements .....	20
b. Les principales opérations d'acquisitions prévues par la LPM .....	21
2. L'obligation de renégocier certains programmes d'armement .....	22
3. La nécessité de ne pas provoquer de ruptures capacitaires .....	23
4. Le renforcement des crédits accordés aux études amont .....	24
<b>II. UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE CRÉDIBLE MAIS QUI REPOSE SUR DES ÉQUILIBRES FRAGILES</b> .....	25
<b>A. UN BUDGET SANCTUARISÉ DE 2014 À 2016 PUIS EN AUGMENTATION DE 2017 À 2019 (ARTICLE 3 DE LA LPM)</b> .....	26
1. Une programmation stable puis en légère croissance .....	26

2. L'impact de l'inflation est pris en compte .....	27
3. Un report de charges important qui doit être pris en considération .....	27
4. La clause de rendez-vous en 2015 (article 4 <i>bis</i> de la LPM) .....	28
5. La clause de « retour à meilleure fortune » introduite par le Sénat .....	29
<b>B. UNE VIGILANCE NÉCESSAIRE CONCERNANT LA PERCEPTION ET LA MOBILISATION DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES AU PROFIT DE LA MISSION DÉFENSE .....</b>	<b>30</b>
1. Des prévisions de recettes exceptionnelles détaillées et réalistes (article 3 de la LPM) .....	30
2. Le calendrier de réalisation des ressources exceptionnelles issues de la « bande des 700 Mhz » demeure incertain .....	32
a. Une incertitude sur le calendrier .....	32
b. Des clauses de sauvegarde renforcées .....	34
3. La gestion et l'inscription des ressources exceptionnelles : un schéma de financement et de contrôle à clarifier .....	34
a. Des dispositions législatives spécifiques seront nécessaires pour mettre en œuvre les recettes exceptionnelles issues des cessions immobilières .....	35
b. La possibilité pour le ministère de la Défense de céder des biens non reconnus inutiles et de céder des biens inutiles selon une procédure dérogatoire (articles 29 et 29 bis de la LPM) .....	35
c. L'abondement du budget de la défense par des ressources exceptionnelles : un schéma à clarifier .....	36
<b>C. LE BUDGET CONSACRÉ AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES : UNE CLAUSE DE SAUVEGARDE FAVORABLE AUX ARMÉES QUI DOIT ÊTRE STRICTEMENT APPLIQUÉE (ARTICLE 3 <i>BIS</i> DE LA LPM) .....</b>	<b>38</b>
1. Le dépassement constant de l'enveloppe consacrée aux OPEX pendant la période 2009-2014 .....	38
2. L'introduction d'un financement interministériel qui compense en principe la réduction de l'enveloppe .....	40
<b>D. LA QUESTION DES EXPORTATIONS : UNE DIFFICULTÉ POTENTIELLE POUR LES FINANCES PUBLIQUES ET LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (ARTICLE 4 <i>BIS</i>) .....</b>	<b>40</b>
1. Les engagements de l'État vis-à-vis des industriels .....	40
2. La nécessité de ne pas déséquilibrer les équilibres fragiles de la programmation pluriannuelle .....	41
<b>III. UNE PROGRAMMATION QUI NÉCESSITE LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE ET DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (ARTICLE 4 DE LA LPM) .....</b>	<b>43</b>
<b>A. UNE DIMINUTION PROGRAMMÉE DES COÛTS DE PERSONNEL À L'HORIZON 2015 APRÈS DES DÉCENNIES DE PROGRESSION CONSTANTE .....</b>	<b>43</b>
1. Un dérapage constant des crédits de titre 2 lors de la précédente loi de programmation .....	43

2. La trajectoire de déflation des effectifs sur la programmation 2014-2019.....	45
3. Le repyramidage : des objectifs ambitieux qui doivent être appliqués avec discernement .....	47
4. La mise en place d'une nouvelle organisation des ressources humaines et des affaires financières .....	48
a. Le rôle renforcé de la DRH-MD.....	48
b. Une capacité de contrôle accrue de la direction financière.....	48
c. La rationalisation du dispositif indemnitaire.....	49
5. Les incitations au départ (articles 23 à 25 de la LPM) .....	50
<b>B. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS : DES CRÉDITS CONSÉQUENTS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS .....</b>	<b>51</b>
1. Les crédits d'accompagnement des restructurations.....	51
2. L'accompagnement des territoires touchés par les restructurations .....	52
<b>C. LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>52</b>
1. Les dépenses de carburant .....	53
2. Les dépenses immobilières .....	54
<b>IV. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE CONTRÔLE DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE .....</b>	<b>56</b>
<b>A. DE NOUVEAUX POUVOIRS POUR LES COMMISSIONS CHARGÉES DE LA DÉFENSE .....</b>	<b>56</b>
1. Le texte adopté en commission au Sénat .....	56
2. Le texte adopté en séance par le Sénat.....	57
3. La position du Gouvernement.....	57
4. Les modifications apportées au texte du Sénat.....	58
<b>B. LA PRÉSENTATION DE RAPPORTS ET BILANS PAR LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE .....</b>	<b>59</b>
1. La formalisation d'une pratique ancienne.....	59
2. Une diffusion plus large des travaux de la Cour des comptes .....	60
3. Un rapport annuel sur l'exécution de la programmation .....	61
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>75</b>



## INTRODUCTION

Au tout premier rang des armées dans le monde, l'armée française a maintes fois démontré, au cours des dernières années, son efficacité et sa réactivité, en Libye et au Mali notamment.

Elle n'en est pas moins confrontée à d'importants défis. La précédente loi de programmation militaire (LPM), qui couvrait la période 2009-2014, a révélé la sous-exécution chronique des budgets programmés. Alors que celle-ci prévoyait une ressource de 161,9 milliards d'euros courants pour la période 2009-2013 (date de la dernière année d'exécution connue), en définitive, le ministère de la Défense a bénéficié de 157,1 milliards d'euros, en retrait de 4,8 milliards d'euros par rapport à la programmation initiale, ce qui représente environ le prix de 48 avions de chasse de type Rafale (100 millions d'euros par unité). Si la crise financière et la progression de la dette publique expliquent en grande partie le non-respect de la trajectoire initiale, les crédits consacrés aux équipements ou à l'entraînement des forces armées en ont fortement pâti.

Par ailleurs, la progression constante de la masse salariale, malgré la suppression programmée de 54 000 postes, dont plus de 44 000 l'ont effectivement été jusqu'en 2013, a nécessité des réorientations de crédits qui ont affaibli ceux destinés aux programmes d'équipements des forces.

Une nouvelle loi de programmation était donc nécessaire pour accorder souveraineté budgétaire et souveraineté stratégique. La période de six ans, désormais traditionnelle en matière de programmation militaire, est prévue par le premier article de la LPM.

S'inscrivant dans le cadre de l'article 34 de la Constitution qui, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, prévoit que « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* », la loi de programmation militaire 2014-2019 n'a cependant qu'une faible incidence budgétaire et financière puisque seules les lois de finances permettent d'établir les crédits nécessaires année après année.

Son rôle politique n'en demeure pas moins fondamental : la programmation financière établie par la LPM fixe un cap aux armées qui est indispensable pour prévoir des opérations d'acquisitions et d'entretien du matériel qui nécessitent d'être planifiées plusieurs années à l'avance.

Le Président de la République et le Gouvernement, conformément aux conclusions du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale rendu en avril 2013, ont décidé de maintenir l'ensemble du spectre des missions confiées aux forces armées. Le budget de la défense sera donc sanctuarisé sur la période 2014-2019 bien que la définition de priorités ait été nécessaire. La LPM permettra ainsi de focaliser l'effort sur la relance de l'investissement, d'augmenter les crédits consacrés à l'entretien du matériel et de donner la priorité à l'activité opérationnelle.

Au-delà de la période couverte par la LPM, le rapport annexé à celle-ci définit donc notre modèle d'armée à l'horizon 2025, soit bien après la période couverte par la loi de programmation militaire.

L'analyse du Rapporteur portera davantage sur la crédibilité de la trajectoire financière retenue que sur le modèle d'armée ainsi défini. Lors des auditions qu'il a menées avec les différents responsables militaires et civils de la défense, tous ont insisté sur le caractère cohérent mais fragile de cette programmation financière. Il importe donc de veiller à l'exécution correcte, année après année, de ce qui a été décidé. Cela suppose que le ministère de la Défense puisse mener à bien ses réformes internes, que ce soit la réduction des coûts de fonctionnement ou la maîtrise de sa masse salariale. Il est également fondamental que la diminution des crédits budgétaires, au moins pendant les trois premières années de la programmation, puisse être effectivement compensée par un apport de recettes exceptionnelles, prévues à hauteur de 6,1 milliards d'euros sur l'ensemble de la période 2014-2019.

Le Rapporteur considère ainsi que la LPM, si elle est respectée, permettra de préserver la capacité d'action globale de la France et de respecter le consensus politique généralement observé depuis des années pour le maintien d'un outil de défense moderne et puissant.

L'inscription de clauses d'actualisation, dont le premier exercice aura lieu dès 2015, permettra régulièrement de faire le point sur l'exécution correcte de la LPM et de décider, le cas échéant, des ajustements nécessaires. L'effet de ces rendez-vous réguliers sera renforcé par les nouveaux pouvoirs de vérification accordés aux commissions parlementaires compétentes, afin de permettre un suivi réel et sincère de l'exécution de la programmation par le Parlement.

## **I. LE MAINTIEN DE L'ENSEMBLE DU SPECTRE DES MISSIONS DE L'ARMÉE SUR LA PÉRIODE 2014-2019**

La LPM prévoit un modèle d'armée global, capable d'assurer les trois missions fondamentales que sont la protection du territoire, le maintien d'une force nucléaire de dissuasion organisée autour des deux composantes sous-marine et aéroportée et la capacité à intervenir sur des théâtres extérieurs.

Le contrat opérationnel des armées sera fondé sur de nouveaux principes, définis par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, visant à assurer l'autonomie stratégique de notre pays, la différenciation de ses forces en fonction de leur utilisation potentielle et la mutualisation des fonctions soutien et des compétences techniques rares dans l'objectif d'une « interarmisation » accrue des forces.

Enfin, la LPM garantit un haut niveau d'équipement des forces puisque la moyenne des investissements sera de 17,2 milliards d'euros par an, en hausse progressive sur toute la période de la LPM (de 16,5 milliards d'euros en 2014 à 18,2 milliards d'euros en 2019) comme par rapport à la précédente LPM (environ 16 milliards d'euros en moyenne).

Cet effort d'investissement permettra de garantir le maintien de l'activité et de l'emploi au sein des industries formant la base industrielle et technologique de défense (BITD), et cela bien qu'il soit nécessaire, pour le ministère de la Défense, de conduire des négociations avec les industriels visant à rééchelonner ou à reporter les livraisons de certains programmes d'armement.

### **A. LA REDÉFINITION DU CONTRAT OPÉRATIONNEL DES FORCES**

#### **1. Les quatre principes fondateurs de la LPM : autonomie stratégique, différenciation, mutualisation et contrat opérationnel**

Le nouveau modèle d'armée retenu a été défini en cohérence avec une stratégie militaire renouvelée, qui tire les conséquences de l'analyse des menaces susceptibles de porter sur notre pays, du niveau d'ambition défini par le Président de la République et du contexte géopolitique marqué notamment par la crise des finances publiques.

Quatre principes essentiels guident cette construction :

- le maintien de l'autonomie stratégique,
- la cohérence avec la diversité du spectre des conflits,
- le principe de différenciation des forces,
- le principe de mutualisation des fonctions transversales, notamment des fonctions soutien.

### **L'autonomie stratégique.**

Il s'agit pour la France de disposer de sa liberté de décision et d'action, d'être en mesure de prendre l'initiative d'opérations qu'elle estimerait nécessaires et de pouvoir s'engager en coalition, en jouant un rôle international conforme à ses objectifs politiques. Une telle exigence impose de disposer des capacités spécifiques indispensables, en particulier :

- celles qui conditionnent la défense de nos intérêts vitaux,
- celles qui sont nécessaires à la prise d'initiative dans des opérations simples et probables (commandement interarmées, renseignement, ciblage, forces spéciales, moyens de combat au contact de l'adversaire),
- celles qui sont liées à la capacité de fédérer et d'entraîner au sein d'une coalition tout en conservant notre indépendance d'appréciation (moyens de frappes précises dans la profondeur, capacité autonome à « entrer en premier » sur un théâtre d'opérations de guerre, capacité de commandement dans une opération interalliée).

### **La cohérence du modèle avec la diversité des missions dans lesquelles la France est susceptible d'engager ses forces armées.**

Peu de pays disposent des moyens de s'engager sur **tout le spectre des conflits**. Le Livre blanc décrit un modèle d'armée qui permettra à la France d'être capable de :

- répondre aux menaces d'emploi de la force par des États, y compris lorsque ses intérêts vitaux sont susceptibles d'être menacés : ceci nécessite l'entretien d'une force de dissuasion et d'une capacité à s'engager dans les opérations de coercition les plus exigeantes, face à des forces étatiques bien équipées ;
- conduire dans la durée les opérations de gestion de crise de tous types, visant à faire cesser les situations de violence, notamment en cas de déstabilisations régionales ou de défaillances d'États ;
- pourvoir à la protection du pays et de ses intérêts de sécurité, face aux risques résultant notamment de la mondialisation (par exemple protection des infrastructures « critiques » contre la cybermenace ou le terrorisme ; actes visant la sécurité des approvisionnements ; risques naturels, sanitaires ou technologiques).

### **La différenciation des forces**

Il s'agit de la possibilité de distinguer les forces en fonction des missions qu'elles sont appelées à remplir (forces de dissuasion, forces de protection, forces de gestion de crise, forces de coercition). Ce principe de spécialisation relative est un principe d'efficacité (entraîner et équiper nos unités et nos équipages en fonction des spécificités de chaque mission) et un principe d'économie (ne financer les capacités les plus onéreuses que là où elles sont indispensables) qui permet aussi de favoriser le volume des forces déployables dans les opérations où ce facteur est clé. La différenciation repose notamment sur la définition de moyens lourds, médians ou légers dans chaque armée. Elle ne constitue en aucun cas un renoncement, comme certains observateurs ont pu le craindre, à maintenir un haut niveau d'entraînement des forces. Mais il s'agit d'entraîner les unités en fonction des missions qu'elles peuvent effectivement être amenées à effectuer. Il s'agit donc d'adapter l'entraînement aux unités et non l'inverse.

### **La mutualisation**

Ce principe est déjà pour partie en œuvre au sein des armées. Il consiste à affecter un noyau de capacités polyvalentes et rares à plusieurs missions (protection, dissuasion, intervention extérieure). Il aboutit également à appliquer pour les services de renseignement une règle de mise en commun de certains des moyens techniques les plus performants pour leurs missions respectives. Il sera également appliqué au niveau de l'Europe de la défense par la mise en commun de certaines capacités indispensables à l'action. Parmi les domaines de mutualisation possibles, on peut citer l'observation spatiale, le transport aérien et le ravitaillement en vol, la surveillance des théâtres d'opérations, la logistique dans les zones de crise et les contributions au déploiement d'un groupe aéronaval.

**Ces quatre grands principes d'organisation traduisent un changement d'orientation majeure** par rapport aux décisions prises depuis 1996. Avant cette date, la France disposait en effet d'un outil militaire organisé en vue d'un affrontement militaire unique et extrême. À partir de 1996, nous avons conservé un instrument militaire conçu pour des affrontements génériques de haute intensité que nous avons utilisé de manière croissante dans les opérations extérieures.

Ceci a conduit en 2008 à retenir le principe de la polyvalence des forces, qui devaient toutes être capables de s'engager dans l'ensemble des missions dont la diversité commençait à s'imposer comme un fait stratégique majeur. Avec la LPM 2014-2019, qui définit un nouveau modèle opérationnel pour 2025, les principes de polyvalence et de différenciation s'imposent.

## **2. Une réduction du format des armées qui sauvegarde la cohérence d'ensemble du contrat opérationnel**

Au-delà de la question des effectifs et de la maîtrise de la masse salariale, qui fait l'objet d'une partie spécifique au sein de ce rapport, le format des forces à l'horizon 2019 est précisé par le rapport annexé à la LPM.

### **Forces terrestres**

Offrant une capacité opérationnelle de l'ordre de 66 000 hommes projetables, les forces terrestres seront articulées en sept brigades interarmes, fondées sur le principe de différenciation :

– deux brigades aptes à l'entrée en premier et au combat de coercition face à un adversaire équipé de moyens lourds ;

– trois brigades multi-rôles, prioritairement équipées et entraînées pour la gestion de crise ;

– deux brigades légères.

Elles comporteront également des unités d'appui et de soutien opérationnel, ainsi que les forces spéciales terrestres.

La poursuite de l'effort de numérisation et une préparation opérationnelle appropriée garantiront la cohérence entre les différentes composantes et leur capacité à se renforcer mutuellement. Ces forces disposeront à l'horizon 2025 d'environ 200 chars lourds, 250 chars médians, 2 700 véhicules blindés multi-rôles et de combat, 140 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque, 115 hélicoptères de manœuvre et une trentaine de drones tactiques.

### **Forces navales**

Au-delà des moyens relevant de la dissuasion, les forces navales reposent sur :

– des capacités de combat de premier plan, polyvalentes, mobiles, protégées, disposant de feux précis et puissants, pour les opérations de haute intensité et de gestion de crise majeure (porte-avions, *SNA*, *BPC*, frégates de défense aérienne, frégates multi-missions) ;

– des unités de combat n'usant pas prématurément le potentiel des forces lourdes et permettant de préserver un nombre suffisant de moyens, facteur indispensable de la présence en mer (frégates type *La Fayette* adaptées avec sonar notamment) ;

– des unités légères aptes à la protection des espaces maritimes et des approches métropolitaines et outre-mer (frégates de surveillance, patrouilleurs...).

Les forces navales disposeront ainsi, à l'horizon 2025, de 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, de 6 sous-marins nucléaires d'attaque, d'un porte-avions, de 15 frégates de premier rang, d'une quinzaine de patrouilleurs, de 6 frégates de surveillance, de 3 bâtiments de projection et de commandement, d'avions de patrouille maritime, ainsi que d'une capacité de guerre des mines apte à la protection de nos approches maritimes et à la projection en opération extérieure.

### **Forces aériennes**

Les forces aériennes, outre la mise en œuvre de la composante aéroportée de la dissuasion, disposent de capacités d'entrée en premier sur un théâtre d'opération, de reconnaissance, de frappe dans la profondeur, de projection et d'appui de la manœuvre terrestre adaptées à un conflit majeur.

Elles conserveront un nombre d'aéronefs suffisants, en prolongeant des avions plus anciens et spécialisés, notamment pour remplir les missions de gestion de crises ou de protection de l'espace aérien national et de ses approches. La préparation opérationnelle sera différenciée, un effort particulier étant réalisé pour disposer d'un premier cercle de forces employables avec un très haut niveau de réactivité dans tout le spectre des opérations. Cette démarche sera soutenue par une rénovation de l'entraînement et de la formation des pilotes de chasse (projet « Cognac 2016 »).

À l'horizon 2019, les forces aériennes comprendront notamment 225 avions de chasse (air et marine) composés de *RAFALE* (Air et Marine) et de *MIRAGE 2000* prolongés, ainsi qu'une cinquantaine d'avions de transport tactique, 7 avions de détection et de surveillance aérienne (air et marine), 12 avions ravitailleurs multi rôles, 12 drones de surveillance de théâtre, des avions légers de surveillance et de reconnaissance et 8 systèmes sol-air de moyenne portée.

### **Capacités interarmées**

Sur la durée de la LPM, les forces spéciales et les moyens nécessaires au renseignement, stratégiques ou tactiques, verront leurs moyens augmenter, alors que les moyens de communication et les systèmes d'information seront maintenus à un niveau suffisant. Le recrutement de 1 000 personnels supplémentaires est ainsi programmé au niveau des forces spéciales, sans que le calendrier ni le détail d'affectation de ces effectifs n'ait encore été précisé au Rapporteur.

## **B. LA GARANTIE DES TROIS MISSIONS FONDAMENTALES : PROTECTION DU TERRITOIRE, DISSUASION ET CAPACITÉ À INTERVENIR SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE (ARTICLE 2 DE LA LPM)**

### **1. La protection du territoire**

La protection du territoire national et des Français, en métropole comme outre-mer, vise à garantir l'intégrité du territoire contre toute menace de nature militaire, à assurer aux Français une protection efficace contre l'ensemble des risques et des menaces, en particulier le terrorisme et les cyberattaques, à préserver la continuité des grandes fonctions vitales de la Nation et à garantir sa résilience.

L'article 2 du rapport annexé à la LPM, mentionne ainsi quelques évolutions notables qui méritent d'être soulignées :

– les moyens dévolus à la cyberdéfense feront l'objet d'un renforcement significatif. En particulier, les effectifs de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, qui devront atteindre 500 agents en 2015, seront régulièrement augmentés, à la hauteur des efforts consacrés par nos principaux partenaires européens. En outre, les moyens du ministère de la Défense consacrés à la cyberdéfense poursuivront les montées en puissance décidées antérieurement avec le recrutement d'au moins 350 personnels ;

– en matière de protection de notre espace maritime, deux *bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH)* seront livrés en 2017 en attendant la livraison après 2020 des nouveaux patrouilleurs hauturiers *BATSIMAR*. La flotte sera complétée par deux patrouilleurs à faible tirant d'eau « *PLG* » spécifiquement adaptés à la Guyane, qui seront livrés en 2016, ainsi que par trois *bâtiments multimissions B2M* qui seront livrés aux Antilles, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie en 2015 et 2016 ;

– en matière de capacité aérienne de surveillance et d'intervention maritime, la flotte de quatre *ATLANTIQUE 2* dédiés à cette mission, de quatre *FALCON 50 M* et de cinq *FALCON 200 GARDIAN* sera complétée par la livraison en cours de quatre *FALCON 50* reconvertis, qui seront en outre dotés d'une capacité de largage de chaînes *SAR* ;

– enfin, en matière de surveillance aérienne, le programme *SCCOA* (*Système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales*) poursuivra la modernisation des capacités de surveillance de l'espace aérien et des approches du territoire, de surveillance de l'espace exo-atmosphérique, de contrôle des vols, de commandement des opérations aériennes et de la défense sol-air. Il amènera les centres français de détection et de contrôle au standard OTAN en 2015 et débutera le renouvellement des radars.

## **2. Un effort notable pour garantir la force de dissuasion**

Le livre blanc de 2013, ainsi que la LPM, conformément à la volonté du Président de la République, font le choix de maintenir une force de dissuasion nucléaire fondée sur deux composantes (sous-marine et aéroportée).

Selon le rapport annexé, la dissuasion « *permet notamment d'écartier toute menace de chantage sur ses intérêts qui tendrait à paralyser sa liberté de décision et d'action. Elle constitue la garantie ultime de la sécurité, de la protection et de l'indépendance de la Nation* ». L'effort au profit de la dissuasion nucléaire s'élèvera ainsi, sur la période de programmation, à environ 23,3 milliards d'euros courants (dont 3,5 milliards d'euros dès 2014).

### ***a. Le maintien des deux composantes de la dissuasion***

La LPM prévoit la pérennisation des deux composantes de la dissuasion nucléaire dans le respect du principe de « stricte suffisance ».

La marine nationale contribue ainsi à la dissuasion nucléaire par la mise en œuvre des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) et de sa composante aéronavale embarquée sur le porte-avions Charles de Gaulle.

La composante océanique bénéficiera de la poursuite de l'équipement des SNLE avec la gamme de missiles M51 :

- livraison du M51.2 avec une tête nucléaire océanique ;
- adaptation des deux SNLE de nouvelle génération au M 51 ;
- lancement et développement de la future version du missile M 51.3.

Par ailleurs, l'armée de l'air assure en permanence la mise en œuvre de la composante aéroportée. Cette mission nucléaire mobilise des avions de combat, de ravitaillement en vol, de surveillance aérienne (système de détection et de commandement aéroporté – SDCA –) et des systèmes de défense sol-air pour sa protection.

La LPM prévoit la poursuite de la modernisation aéroportée, qui consistera pour l'essentiel dans le renouvellement, longtemps retardé, des avions ravitailleurs C 135 dont l'âge avancé (environ 50 ans en moyenne) fait peser un risque de rupture capacitaire constant et dont l'utilisation impose de nombreuses heures de maintenance. Leur remplacement par 12 avions de type MRTT (Multi Role Tanker Transporter), dont deux seront livrés à partir de 2018, permettra d'accroître l'autonomie stratégique de nos forces. Le Rapporteur soutient donc pleinement l'initiative du Sénat de faire passer de 1 à 2 appareils les livraisons programmées de MRTT dès 2018. Il importe de se fixer des objectifs ambitieux concernant cette lacune capacitaire maintes fois rappelée.

***b. Le programme d'investissements d'avenir : un complément nécessaire à l'infrastructure nucléaire***

Parmi les ressources exceptionnelles affectées à la mission *Défense* en 2014, une partie importante est issue du programme d'investissement d'avenir (PIA) au bénéfice de l'excellence technologique des industries de défense. Ce programme interministériel, doté de 12 milliards d'euros, a été annoncé par le Premier ministre le 9 juillet 2013. **La partie bénéficiant directement au ministère de la *Défense* représente 1,5 milliard d'euros.**

Elle vise notamment à développer la recherche et la technologie dans les domaines de l'énergie nucléaire et de l'observation spatiale. Les deux opérateurs que sont le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le Centre national d'études spatiales (CNES) en sont les principaux bénéficiaires :

– les crédits ouverts au titre de l'action 1 (1,32 milliard d'euros sur 1,5 milliard d'euros au total) seront utilisés pour financer certaines activités conduites par le CEA dans le domaine de la défense. Elles concernent notamment les chaufferies nucléaires des sous-marins d'attaque et du porte-avions Charles de Gaulle, dans le but d'accroître leur disponibilité et de limiter les périodes d'entretien ;

– les 172 millions d'euros restants seront ouverts au titre de l'action 2 maîtrise des technologies spatiales. Ils seront principalement utilisés au profit du programme d'imagerie spatiale MUSIS, programme clé de l'action Connaissance et anticipation.

Le PIA représente ainsi 1,5 milliard d'euros sur les 6,1 milliards d'euros de recettes exceptionnelles prévus par la LPM. Ces crédits seront affectés dès 2014 et sont inscrits, dans le projet de loi de finances pour 2014, au titre du programme 402 *Excellence des industries technologiques de défense*. Ils constituent ainsi une première source fiable et identifiée de recettes exceptionnelles sur la période.

**3. Le maintien d'une capacité d'intervention sur la scène internationale**

L'intervention à l'extérieur du territoire national vise, par la projection de capacités militaires, à protéger les ressortissants français et européens, à défendre les intérêts de la France dans le monde et à honorer nos engagements internationaux et nos responsabilités. Le rapport annexé à la LPM précise que ce type d'interventions « *s'effectue en recherchant prioritairement un cadre multinational s'appuyant de façon privilégiée sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies* ».

La LPM met en œuvre le principe de différenciation des interventions extérieures en fonction de leur nature. Deux types d'opérations majeures sont ainsi distingués : les opérations de gestion de crise et les opérations de coercition.

Les opérations de gestion de crise sont les plus limitées. Elles nécessitent des moyens militaires permettant de contrôler de vastes espaces et pouvant être mobilisés dans la durée, à même de faire face à des situations de violence diffuse au milieu des populations, face à des adversaires utilisant des modes d'action asymétriques. L'intervention au Mali se rapproche de ce type d'intervention. Dans ces crises, nos capacités militaires devront permettre aux armées de s'engager dans la durée sur deux ou trois théâtres distincts, dont un en tant que contributeur majeur. Le total des forces déployées à ce titre sur l'ensemble des théâtres sera constitué, avec les moyens de commandement et de soutien associés :

- de forces spéciales et d'un soutien nécessaire à l'accomplissement des missions envisagées ;

- de l'équivalent d'une brigade interarmes représentant 6 000 à 7 000 hommes des forces terrestres (inclus dans la définition des 66 000 hommes projetables au titre des forces terrestres) ;

- d'une frégate, d'un groupe bâtiment de projection et de commandement et d'un sous-marin nucléaire d'attaque en fonction des circonstances ;

- d'une douzaine d'avions de chasse, répartis sur les théâtres d'engagement.

Les opérations « à dominante de coercition » nécessitent quant à elles des forces du meilleur niveau technologique, capables de combattre un adversaire disposant de moyens militaires organisés et d'une puissance de feu importante. Il s'agit alors de combats de « haute intensité ». À ce titre, les forces françaises conserveront la capacité de participer à une opération d'entrée en premier sur un théâtre de guerre dans les trois milieux (terrestre, naval et aérien). Les moyens pour de telles opérations sont :

- un ensemble significatif de forces spéciales ;

- jusqu'à deux brigades interarmes représentant environ 15 000 hommes des forces terrestres, susceptibles d'être renforcées par des brigades alliées pour constituer une division de type OTAN, dont la France pourra assurer le commandement ;

- jusqu'à 45 avions de chasse, incluant les avions de l'aéronautique navale ;

- le porte-avions, deux bâtiments de projection et de commandement, un noyau clé d'accompagnement à base de frégates, d'un sous-marin nucléaire d'attaque et d'avions de patrouille maritime ;

– les moyens permettant d’assurer les fonctions de commandement, de renseignement et de logistique de l’opération (transport, santé, essence, munitions, stocks de rechange).

Il convient de souligner que la précédente LPM prévoyait, pour ce type d’opérations, la capacité de déployer jusqu’à 30 000 hommes. Cet objectif s’est avéré surestimé au regard des moyens à déployer dans le cadre de guerres modernes.

Enfin, au titre de leurs missions permanentes, les armées disposeront d’un échelon national d’urgence de 5 000 hommes en alerte, rassemblant des moyens adaptés aux opérations de gestion de crise comme aux opérations de coercition. Ce réservoir de forces permettra de constituer une force interarmées de réaction immédiate (FIRI) de 2 300 hommes, projetable dans un délai de 7 jours à 3 000 km du territoire national ou d’une implantation à l’étranger. Les armées devront rester capables de mener, avant ce délai de 7 jours, une action immédiate par moyens aériens.

#### **4. La priorité accordée à la préservation de l’activité opérationnelle et à l’entretien programmé des matériels**

Selon le rapport annexé à la LPM, *« l’activité opérationnelle des forces revêt une importance prioritaire car elle garantit la qualité, la motivation et l’attractivité de l’armée professionnelle. Elle est une dimension à part entière de la crédibilité du modèle d’armée et l’une des clés de son efficacité »*.

Elle comprend d’une part l’activité conduite en opérations, d’autre part la préparation opérationnelle nécessaire à la qualification des forces. La préparation opérationnelle est évaluée par comparaison à des normes qui traduisent les besoins de régularité des actions d’entraînement ; elle est par ailleurs complétée par des moyens de simulation.

Au titre de la priorité accordée à l’activité opérationnelle par la LPM, l’entretien programmé des matériels (EPM), qui conditionne la disponibilité des équipements, fait l’objet d’une attention renouvelée. Sur la période 2014-2019, l’augmentation annuelle moyenne des crédits consacrés à l’EPM sera de 4,3 % pour s’établir à un niveau moyen de 3,4 milliards d’euros courant sur la période. Ce renforcement des crédits consacrés à l’EPM, qui a pour finalité de garantir aux forces une disponibilité accrue des matériels qu’ils emploient, est rendu nécessaire par plusieurs facteurs structurels qui participent à la hausse de son coût :

– facteurs économiques : la progression du coût des facteurs (charges, matières premières), estimée à 17 % sur la période 2014-2019, est plus rapide que celle de l’inflation ;

– facteurs matériels : l’entrée en service d’équipements de haute technologie mais également le maintien en service de matériels anciens (traitement d’obsolescences, accroissement des pannes) selon le principe d’une courbe en V en fonction de la durée de vie du matériel ;

– facteurs stratégiques : les activités opérationnelles conduites dans le cadre des OPEX nécessitent un niveau d’EPM plus soutenu, notamment pour faire face à des conditions climatiques difficiles (l’opération au Mali permet ainsi de constater les surcoûts d’entretien occasionnés par la chaleur, le sable et une utilisation poussée des matériels) ;

– facteurs réglementaires : modifications des matériels et processus de réparation plus encadrés (amiante, gaz à effet de serre, etc.), déconstructions et éliminations plus réglementées.

Le Rapporteur se réjouit néanmoins que le concept d’activité opérationnelle s’impose, dans le cadre de la LPM, face au concept traditionnel de disponibilité des équipements. À cet égard, les indicateurs représentatifs des activités majeures que sont les jours de préparation opérationnelle de l’armée de terre, les heures de vol des pilotes de chasse de l’armée de l’air et les jours de mer des bâtiments de la marine seront en 2014 à leur niveau de 2013, permettent une évaluation d’autant plus précise de l’entraînement régulier des forces que dorénavant les activités conduites en OPEX ne seront plus comptées parmi les heures d’entraînement.

Les normes actuelles d’activité visées par la LPM sont les suivantes (les informations pour 2014 sont données à titre de comparaison) :

	Unité (jour ou heure)	2013 Prévision PAP 2013	2014-2019 LPM
Jours d’activités par homme Terre « JPO »	j	83	90
Heures de vol par pilote d’hélicoptère Terre	h	172	180
Heures de vol par pilote de chasse Air	h	160	180
Heures de vol par pilote de transport Air	h	260	400
Heures de vol par pilote d’hélicoptère Air	h	195	200
Jours de mer par bâtiment Marine	j	88	100
Heures de vol par pilote de chasse Marine (pilotes qualifiés à l’appontage de nuit)	h	180 (220)	180 (220)
Heures de vol par pilote d’hélicoptère Marine	h	220	220
Heures de vol par pilote de patrouille maritime Marine	h	350	350

## C. LE MAINTIEN DE NOTRE BASE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE DE DÉFENSE

En dehors de la hausse des crédits consacrés à l'EPM, une relance de l'investissement était nécessaire pour préserver les compétences, les chaînes de production et l'emploi des industries de défense. À cet égard, il convient de souligner que l'industrie de défense française représente 165 000 emplois directs et indirects et un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 15 milliards d'euros, dont le tiers environ est réalisé à l'exportation. La préservation de ses compétences sur le territoire national est essentielle au maintien de notre autonomie stratégique.

Les dépenses d'investissement doivent ainsi non seulement prendre en compte les besoins capacitaires de nos armées mais aussi répondre « *aux impératifs de continuité et de viabilité de l'activité industrielle : bureaux d'études et production* ».

La LPM répond à ce double objectif : d'une part, aucun des grands programmes d'armement n'est remis en cause ou abandonné, d'autre part, le renforcement des moyens consacrés aux études amont, c'est-à-dire aux efforts de recherche et de technologies indispensables pour planifier et imaginer les équipements du futur, permettra d'amplifier la recherche dans le domaine militaire et dans le domaine des technologies duales (civiles et militaires, à l'instar des radars par exemple).

### 1. Le maintien de l'ensemble des programmes à effet majeur (PEM)

#### a. *Le maintien d'un niveau élevé d'investissements*

Le niveau de la dépense annuelle consacrée aux programmes d'armement permettra d'assurer la poursuite des programmes en cours. D'après le rapport annexé, une enveloppe de 102,4 milliards d'euros courants sur la période 2014-2019 sera consacrée à l'équipement. En moyenne, la dotation annuelle devrait donc s'élever à 17,2 milliards d'euros courants, contre 16 milliards en loi de finances initiale pour 2013. Au sein de cette dotation globale, les crédits alloués à la dissuasion nucléaire s'élèveront à 23,3 milliards d'euros courants, tandis que les programmes d'équipements conventionnels devraient recevoir 42,9 milliards d'euros. Les opérations d'équipement conventionnel regroupent :

– les programmes à effet majeur (PEM), auxquels sera consacrée une ressource d'environ 34 milliards d'euros (dont 5,7 milliards d'euros dès le projet de loi de finances pour 2014) ;

– les programmes d'environnement et les équipements d'accompagnement qui complètent la cohérence capacitaire et organique des forces (15,2 milliards d'euros).

Tous les principaux secteurs de compétences de notre industrie de défense seront ainsi préservés, à savoir l'aéronautique/drones de combat, les missiles, l'aéronautique de transport, les hélicoptères, les sous-marins, les navires armés de surface, l'armement terrestre, le renseignement/surveillance et les communications/réseaux.

### ***b. Les principales opérations d'acquisitions prévues par la LPM***

Sans être exhaustifs, certains programmes d'armements prévus par la LPM méritent d'être présentés :

#### **– Commandement et système d'information**

Le système d'information des armées (SIA) constitue l'outil principal de commandement des armées. Il doit permettre aux forces françaises de planifier, préparer et conduire les opérations grâce à une gestion de l'information optimisée, favorisant la coopération interarmées et interalliée. Les livraisons interviendront pour l'essentiel sur la période de LPM avec 232 postes livrés pour une cible de 247 postes. Le SIA sera renforcé par le programme CONTACT qui vise à acquérir des moyens de communications radio pour les opérations tactiques et à offrir une capacité de mise en réseau de ces moyens. La cible d'équipements, à terme, est de l'ordre de 14 600 équipements et nœuds de communication dont plus de 1 200 auront été livrés fin 2019.

#### **– Programme d'achat de drones**

Le renseignement bénéficiera sur la période 2014-2019 du renforcement du programme de drones d'observation et de surveillance. Le programme de drones MALE (Moyenne altitude, longue endurance), lancé en 2014, vise ainsi l'acquisition de systèmes de drones qui prendront la succession des drones Harfang utilisés par l'armée de l'air jusqu'à aujourd'hui. Faute de compétences industrielles nationales dans le domaine des drones MALE en France, et étant donné l'urgence du besoin, la France s'oriente notamment, pour ses besoins opérationnels de la période allant jusque vers 2023-2025, vers l'acquisition de systèmes américains MQ-9 Reaper. La cible est de 12 drones MALE qui seront livrés d'ici 2019. Il sera néanmoins fait appel progressivement à l'industrie française et européenne afin d'adapter les systèmes acquis aux besoins spécifiques français. Le Rapporteur espère que les groupes Dassault Aviation, EADS Cassidian et Finmeccanica, qui se sont déclarés en faveur du lancement d'un programme européen de drones en juin dernier, seront en mesure de mener ce projet à son terme.

#### **– Lancement du programme SCORPION**

La période 2014-2019 verra également la mise en œuvre du programme SCORPION qui vise à réorganiser les moyens du combat terrestre, ainsi qu'à remplacer certains matériels majeurs. Ce renouvellement se base sur les programmes suivants :

– l’acquisition de véhicules blindés multi-rôles (VBMR), afin de remplacer les VAB actuels (92 sur la période pour un objectif de 2 080, livrés à compter de 2018)

– l’acquisition de véhicules blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) afin de remplacer les véhicules blindés AMX 10RC, ERC 90 et VAB Hot actuels. L’objectif à terme est fixé à 248 pièces ;

– la modernisation du char Leclerc (environ 200 avant 2025) ;

– la livraison, à partir de 2017 des premiers 90 000 armements individuels du futur (AIF) en remplacement du FAMAS et les dernières livraisons des 18 552 équipements individuels du combattant FELIN, qui connaîtra d’ailleurs une évolution au cours de la période.

Le programme SCORPION intéressera l’industrie française du secteur terrestre, en particulier pour les fournisseurs de véhicules blindés (NEXTER, RTD), mais aussi pour les fournisseurs de systèmes optroniques (Thales, Sagem).

## **2. L’obligation de renégocier certains programmes d’armement**

La mise en œuvre du principe de différenciation conduit toutefois à adapter les quantités et la nature des matériels nécessaires pour équiper les forces. Des renégociations de contrat ont ainsi été conduites pour étaler dans le temps les livraisons tout en garantissant un rythme permettant de préserver la cadence de travail et les chaînes de production des industriels. Certains programmes ont ainsi fait l’objet d’un accord :

– BARRACUDA (étalement de la cadence de livraison à un sous-marin nucléaire d’attaque tous les 2,5 ans en moyenne) ;

– NH90 (réduction de la cadence des livraisons à 6 appareils en moyenne sur la période 2014-2019).

En revanche, des négociations sont encore en cours pour les programmes suivants :

– TIGRE (conversion des HAP déjà livrés en HAD, réduction à 7 appareils par an de la cadence de livraison de machines neuves et des appareils modernisés) ;

– ARTEMIS (décalage et étalement des livraisons de torpille lourde, en cohérence avec le calendrier de livraisons des programmes porteurs) ;

– FREMM (réduction de la cadence de livraison à une frégate tous les 16 mois) ;

– A400M (réduction à 15 du nombre d’avions livrés sur la période 2014-2019) ;

– DETECBIO (arrêt du programme) ;

– FELIN – Fantassin à équipement et liaisons intégrés (réduction de la cible à 18 552 équipements contre 22 588 actuellement).

Le cas du Rafale, dont les perspectives d'export semblent se préciser, fait l'objet d'un traitement spécifique dans la partie relative aux exportations de ce rapport. Il conviendra d'être attentif aux résultats des négociations menées par le ministère de la Défense, tant pour préserver les crédits publics et notre capacité opérationnelle que pour ne pas provoquer de pertes de compétences au niveau de notre industrie.

En tout état de cause, les livraisons prévues en 2014 et pour les années suivantes demeurent très significatives. Le Rapporteur a ainsi pu constater que les dirigeants des principales industries de défense n'étaient pas excessivement inquiets quant aux conséquences des reports et étalements de livraisons.

### **3. La nécessité de ne pas provoquer de ruptures capacitaires**

Si l'ensemble des programmes à effet majeurs (PEM) sont préservés par la LPM, certaines fragilités, au niveau des équipements, requièrent néanmoins une attention particulière.

Au niveau de l'armée de terre, et plus particulièrement des hélicoptères, certains risques sont identifiés. Au niveau du transport tactique, le ralentissement des livraisons de la montée en puissance du NH 90, qui s'appuie sur la prolongation du parc PUMA, est mis à mal par l'abandon du chantier de rénovation de ces derniers. En outre, un risque conjoncturel demeure en raison des chantiers de rénovation des COUGAR qui vont obérer une dizaine d'appareils entre 2013 et 2016. À terme, l'objectif de 115 hélicoptères prévu par la LPM apparaît toutefois satisfaisant. Même constat pour les hélicoptères de reconnaissance de type GAZELLE, dont l'âge moyen sera supérieur à 33 ans en 2020. Un risque sur ce segment est donc identifié, mais il pourrait intervenir au-delà de la période du projet de LPM.

Il faut également mentionner la question des missiles tactiques terrestres, rendue nécessaire le vieillissement des missiles MILAN. La priorité a été portée sur la livraison en 2017 des premiers systèmes MMP (missile moyenne portée), de façon à éviter une rupture capacitaire dans le domaine des missiles tactiques du combat débarqué.

Enfin, les 2 200 véhicules logistiques terrestres actuellement en service TRM 10000 et VTL (dont la moyenne d'âge est supérieure à 20 ans) seront remplacés progressivement par le porteur polyvalent terrestre (PPT), 450 sur la période 2013-2020, puis 1 150 au-delà. Si le risque de rupture capacitaire semble faible, les risques inhérents au maintien des véhicules anciens subsisteront, notamment post 2020.

## **La nécessité de garantir la surveillance de notre espace maritime**

Le Rapporteur s'inquiète cependant du report post LPM du programme BATSIMAR, dont les premières livraisons sont prévues en 2024. Si ce report est rendu possible par la prolongation des unités actuelles, complétée notamment, pour l'outre-mer, par l'acquisition rapide dès 2013 de bâtiments multi-missions (B2M) et en 2014 de deux patrouilleurs légers pour la Guyane (PLG), certains navires vont être prolongés pour des durées extrêmement longues : jusqu'à 40 ans pour certains Avisos, reconvertis en patrouilleurs de haute mer depuis 2009.

Or, ces prolongations présentent des risques compte tenu de leur forte sensibilité aux aléas techniques. Des ruptures capacitaires commencent déjà à poindre du fait du retrait de certains P400, classe de patrouilleurs légers de la Marine nationale, et une rupture totale est à craindre en 2018. En remplacement des P400, la marine souhaite des navires simples, robustes et plus lourds, afin d'accroître leur autonomie et leur tenue en mer et embarquer un hélicoptère. Le premier modèle en expérimentation de ce type est *L'Adroit* de DCNS. Son acquisition par la Marine n'est cependant pas actée à ce jour.

À défaut de renforcer les équipements de cette envergure, il convient au moins de prendre les trois bâtiments multimitissions (B2M), programme de navires de type *supply ship* dont le premier devrait être mis en service en 2015, sur des crédits budgétaires de la mission *Défense*. En effet, les B2M doivent *a priori* faire l'objet d'un financement interministériel car, bien qu'armés par la Marine, ils réaliseront également des missions dévolues à d'autres ministères dans le cadre de la fonction garde-côtes. Ce financement interministériel n'apparaît pas certain à ce jour, ce qui nécessite une vigilance particulière.

### **4. Le renforcement des crédits accordés aux études amont**

La BITD profitera également du renforcement des crédits consacrés au secteur des études amont. Celui-ci est essentiel au maintien de nos compétences industrielles et à la maîtrise des technologies clés du futur.

Avec 750 millions d'euros de crédits en 2014, puis un rythme moyen de 730 millions d'euros entre 2014 et 2019, soit une hausse de 10 % par rapport à la période couverte par la précédente LPM, ce secteur est conforté par rapport à la précédente loi de programmation.

#### **HISTORIQUE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX ÉTUDES AMONT DE 2007 À 2013 <sup>(1)</sup>**

(en millions d'euros courants)

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	LFI	Réalisé												
AE	692	728	690	614	709	797	674	640	707	695	733	713	732	363
CP	637	657	645	676	660	745	653	730	645	648	633	661	703	565

(1) *Le réalisé inclus le plan de relance et les ressources CAS-Fréquences.*

*Les crédits LFI sont les seuls crédits budgétaires (hors CAS Fréquences).*

Une partie de la dépense annuelle moyenne servira sous forme de subventions en direction d'entreprises et d'organismes scientifiques.

Le ministère de la Défense met ainsi en œuvre le programme ASTRID (accompagnement spécifique des travaux de recherche et d'innovation défense), en partenariat avec l'Agence nationale de la recherche (ANR) et en remplacement du dispositif de « recherche exploratoire et innovation » (REI). ASTRID fonctionnera sur appel annuel à projets pour l'attribution d'une subvention.

### **Une aide accrue aux PME**

Il convient également de souligner que le ministère de la Défense a mis en place un « pacte défense PME ». Ce pacte comporte des actions destinées à soutenir les PME-PMI-ETI innovantes. Il prévoit par exemple le renforcement, repris dans la loi de programmation, du dispositif RAPID (régime d'appui aux PME pour l'innovation duale) qui subventionne des projets spontanés à fort potentiel technologique portés par une PME ou une entreprise intermédiaire indépendante et présentant des applications sur les marchés militaires et civils. Les crédits qui y sont consacrés seront augmentés de 50 millions d'euros (soit 25 % de la dotation précédente de 200 millions d'euros) à l'horizon 2015, dont 45 millions d'euros supplémentaires dès 2014.

Le modèle d'armée ainsi défini par la LPM, soucieux tant de l'équipement et de l'activité opérationnelle des forces que de la préservation des compétences industrielles et scientifiques françaises, apparaît ainsi satisfaisant aux yeux du Rapporteur. La trajectoire financière pour y parvenir doit donc être pleinement respectée.

## **II. UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE CRÉDIBLE MAIS QUI REPOSE SUR DES ÉQUILIBRES FRAGILES**

Les ressources programmées au profit de la mission *Défense* (article 3 de la LPM), sur la période 2014-2019, s'élèveront à 190 milliards d'euros courants, soit 179,2 milliards d'euros constants, sur la période de la programmation, dont 183,9 milliards d'euros de crédits budgétaires et 6,1 milliards d'euros de ressources exceptionnelles (5,9 milliards en euros constants).

Durant les trois premières années, le montant total des ressources de la défense sera préservé en valeur au niveau de la loi de finances initiale pour 2013, à 31,37 milliards d'euros. Ce niveau représente un effort substantiel qui place le ministère de la Défense parmi les quelques budgets de l'État préservés en dépit de la conjoncture.

Pour la première phase triennale de la programmation, les crédits budgétaires apparaissent légèrement en baisse. La mission *Défense* bénéficiera cependant de ressources supplémentaires, sous forme de recettes exceptionnelles, qui permettront une stabilisation du budget du ministère de la Défense à hauteur de 31,38 milliards d'euros entre 2014 et 2016, soit le même niveau de crédits qu'en 2012 et en 2013.

**CORRESPONDANCE ENTRE LFI 2013, LPFM ET LPM JUSQU'EN 2015**

(en milliards d'euros)

	2013	2014	2015
LFPF	30,11	30,15	30,15
Prise en compte des amendements LFI 2013		- 0,04	- 0,04
Contribution au redressement des finances publiques		- 0,5	- 0,5
LFI 2013/LPM	30,11	29,61	29,61
Ressources exceptionnelles	1,27	1,77	1,77
LFI 2013 / LPM	31,38	31,38	31,38

Source : ministère de la Défense.

Pour la seconde phase triennale de la programmation (2017-2019), il est prévu un renforcement progressif des crédits budgétaires de la mission qui atteindront 32,51 milliards d'euros en fin de programmation. Cette trajectoire financière ambitieuse est la condition de la réalisation des priorités stratégiques décrites dans la première partie de ce rapport.

**A. UN BUDGET SANCTUARISÉ DE 2014 À 2016 PUIS EN AUGMENTATION DE 2017 À 2019 (ARTICLE 3 DE LA LPM)**

**1. Une programmation stable puis en légère croissance**

La mission *Défense* bénéficiera en 2014 de 500 millions d'euros de crédits budgétaires de moins par rapport à 2013, soit 29,6 milliards d'euros contre 30,1 milliards d'euros en 2013. Dans le même temps, les ressources exceptionnelles s'élèveront à 1,77 milliard d'euros en 2014 contre 1,25 milliard d'euros en 2013. Les crédits budgétaires seront maintenus au même niveau en 2015, avant de remonter progressivement jusqu'à la fin de la programmation, pour s'établir à 32,36 milliards d'euros en 2019, contre 30,1 milliards en 2013. Parallèlement, la part des recettes exceptionnelles dans les ressources totales de la mission diminuera progressivement, selon un système de « vases communicants » garantissant un équilibre des ressources pour les trois premières années de la programmation puis un léger accroissement de celles-ci à partir de 2017.

**TRAJECTOIRE DES RESSOURCES DE LA MISSION « DÉFENSE »**

(en milliards d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2014-2019
Crédits budgétaires	30,109	29,612	29,609	30,127	30,654	31,497	32,364	+ 9,3 %
Ressources exceptionnelles	1,267	1,767	1,767	1,249	0,907	0,276	0,154	- 91,3 %
Total	31,376	31,379	31,376	31,376	31,561	31,773	32,518	+ 3,6 %

Source : ministère de la Défense.

La ressource budgétaire globale sera ainsi stabilisée en volume jusqu'à 2016, puis, à partir de 2018, elle suivra une progression de 1,2 % chaque année, cohérente avec la trajectoire de redressement des comptes publics.

Au total, entre 2014 et 2019, les crédits de la mission *Défense* progresseront de 3,6 %.

## 2. L'impact de l'inflation est pris en compte

La stabilité puis l'augmentation en volume des crédits prévus par la LPM ne tiennent pas compte de l'inflation. Cependant, pour construire cette trajectoire, le Gouvernement a retenu la chronique d'inflation du programme européen de stabilité.

### TRAJECTOIRE D'INFLATION RETENUE POUR LA CONSTRUCTION DE LA LPM

(en milliards d'euros courants)

	LFI 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total LPM
Total mission Défense hors pensions	31,4	31,4	31,4	31,4	31,6	31,8	32,5	190,0
Hypothèses IPCSHT	1,60 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	

Source : direction des affaires financières du ministère de la Défense.

Le Livre blanc valorisait la ressource nécessaire à 179 milliards d'euros « 2013 » pour la période 2014-2019. La LPM arrête une trajectoire de ressources en euros courants (190 milliards d'euros) conforme avec cette valorisation. Ce choix permet donc de circonscrire l'impact d'une inflation plus faible qu'anticipé.

## 3. Un report de charges important qui doit être pris en considération

Le Rapporteur souligne néanmoins qu'il existe un risque important lié au cumul des reports de charges sur la mission Défense. En effet, le surgel opéré en 2013 au profit des missions prioritaires de l'État a concerné 340 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 200 millions d'euros de dérapage de la masse salariale, dû notamment aux dysfonctionnements du système Louvois. Ce sont ainsi 540 millions d'euros qui doivent être dégagés par le ministère de la Défense, potentiellement au détriment des programmes d'équipement.

Si l'on considère également que le report de charges s'est élevé à 1,7 milliard à la fin de l'exercice 2012 (200 millions d'euros supplémentaires par rapport à la fin de 2011, portant principalement sur le programme 146 *Équipement des forces*) – soit environ deux mois de paiement – et qu'il risque d'être encore plus important cette année, le risque de report de charges de 2013 sur 2014 sera vraisemblablement supérieur à 2,5 milliards d'euros.

Il faut encore ajouter le surcoût lié aux opérations extérieures (plus de 600 millions d'euros en 2013, en raison de l'opération Serval) même si la couverture par abondement interministériel des surcoûts générés en opérations extérieures devrait permettre de soulager le budget de la défense d'une partie de ces coûts.

Dans ce contexte, le Rapporteur ne peut que s'alarmer du risque de retenue des crédits mis en réserve à hauteur de 500 millions d'euros dès 2013. Il convient ainsi de souligner, à titre d'exemple, que 20 % des crédits de l'armée de terre sont encore gelés pour l'exercice 2013. Si 580 millions d'euros supplémentaires doivent être versés au ministère de la Défense au titre de la couverture des opérations extérieures, et en particulier de l'opération Serval, il ne faudrait pas que ce qui est donné d'une main soit repris de l'autre, en contradiction avec l'article 3 *bis* de la LPM qui prévoit que les dépenses supplémentaires engagées par le ministère de la Défense en raison des opérations extérieures sont couvertes par un financement interministériel. Or, le retrait de 500 millions d'euros correspond *in fine* à ce que ces dépenses soient couvertes par le ministère de la Défense lui-même.

Il convient dès lors de veiller à ce que les équilibres dessinés par la LPM ne soient pas remis en cause par des restes à payer excessifs.

#### **4. La clause de rendez-vous en 2015 (article 4 *bis* de la LPM)**

Une clause de rendez-vous, prévue aux termes de l'article 4 bis, permettra en 2015 de vérifier « *avec la Représentation nationale, la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi et les réalisations. Elles seront l'occasion d'affiner certaines des prévisions qui y sont inscrites, notamment dans le domaine de l'activité des forces et des capacités opérationnelles, de l'acquisition des équipements majeurs, du rythme de réalisation de la diminution des effectifs et des conséquences de l'engagement des réformes au sein du ministère* ». Plusieurs actualisations donneront donc lieu à des débats afin de procéder aux ajustements nécessaires, les armées insistant pour que ces ajustements puissent être à la hausse ou à la baisse.

À la suite de l'adoption d'un amendement sénatorial, la première actualisation, prévue pour 2015, sera d'ailleurs l'occasion « *d'examiner le report de charges du ministère de la Défense, afin de le réduire dans l'objectif de le solder* », bien qu'aucune information n'ait été transmise au Rapporteur concernant la stratégie du ministère pour y arriver. Cette déclaration d'intention, dont la présence dans le corps du texte de la LPM peut donner lieu à interrogation au regard de sa faible portée normative, n'en sera pas moins utile sur le fond.

Afin de préparer ce rendez-vous, des réunions particulières seront proposées chaque semestre par le ministère de la Défense aux représentants des commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat, pour présenter les modalités d'exécution du budget annuel des missions défense et anciens combattants, mais aussi de la programmation militaire pluriannuelle.

Le ministère complétera les documents obligatoires (information sur les décrets d'avance ou de transferts) par la communication de rapports annuels sur l'exécution de la loi de programmation, qui permettront un éclairage pluriannuel, en complément des travaux menés chaque année par le Parlement.

Réalisée fin 2015, la première actualisation sera ainsi achevée avant les travaux d'élaboration du projet de loi de programmation des finances publiques 2017-2020 et de la programmation budgétaire triennale 2017-2019 qui se dérouleront au cours du premier semestre 2016. Un chaînage vertueux avec la procédure budgétaire est ainsi garanti.

Enfin, le projet de LPM contient à ce stade des dispositions adoptées par le Sénat sur un renforcement des prérogatives de contrôle parlementaire, par une capacité d'investigation sur pièces et sur place, aux fins de mieux informer les Commissions (*cf.* art. 4 *ter* « nouveau », traité dans la quatrième partie de ce rapport).

#### **5. La clause de « retour à meilleure fortune » introduite par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement qui instaure une « clause de retour à meilleure fortune ». Les actualisations de la loi devront ainsi tenir compte de l'éventuelle amélioration de la situation économique et de celle des finances publiques afin de permettre le nécessaire redressement de l'effort de la Nation en faveur de la défense et tendre vers l'objectif d'un budget de défense représentant 2 % du PIB.

Le Rapporteur ne souhaite pas s'opposer à la rédaction du texte issue de cet amendement, qui rappelle que l'effort de défense de la nation doit tendre vers cet objectif communément admis par les pays membres de l'OTAN. Il faut toutefois souligner que les méthodes de calcul diffèrent entre le ministère du Budget et Eurostat. Ainsi, en 2012, le budget de la défense, selon le ministère du budget, représentait 1,7 % du PIB ; à l'inverse, selon Eurostat, ce pourcentage atteignait 2 %.

L'effort de défense en 2014, première année de la LPM, représentant 1,6 % du PIB selon les chiffres du ministère du Budget français, il est égal à la moyenne de l'effort de défense des pays européens selon les calculs d'Eurostat (et par conséquent vraisemblablement supérieur en France). Il convient donc de ne pas tenir de discours alarmiste concernant des comparaisons souvent biaisées.

## B. UNE VIGILANCE NÉCESSAIRE CONCERNANT LA PERCEPTION ET LA MOBILISATION DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES AU PROFIT DE LA MISSION DÉFENSE

L'importance des recettes exceptionnelles (6,1 milliards d'euros sur la période de programmation) appelle une vigilance particulière à un double titre. D'une part, les fragiles équilibres sur lesquels repose la LPM sont conditionnés par la perception effective de ces ressources en temps et en heure. D'autre part, les circuits de mobilisation de ces ressources, pour venir abonder les crédits budgétaires, sont parfois complexes.

Il n'en reste pas moins que le montant des ressources exceptionnelles et leur origine sont parfaitement détaillés par la LPM et par le rapport annexé, ce qui n'était pas le cas lors de la précédente programmation. Des clauses de sauvegarde sont en outre prévues au cas où le calendrier ne serait pas pleinement respecté.

### 1. Des prévisions de recettes exceptionnelles détaillées et réalistes (article 3 de la LPM)

Comme indiqué plus haut, la LPM prévoit un système de « vases communicants » entre les ressources exceptionnelles et les crédits budgétaires : celles-ci sont particulièrement importantes en début de programmation (jusqu'en 2016) puis déclinent progressivement au fur et à mesure que la part des crédits budgétaires augmente dans la ressource totale.

#### MONTANT ET CALENDRIER DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES

(en milliards d'euros courants)

	2013 (pour information)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Ressources exceptionnelles	1,27	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15	6,12

Source : ministère de la Défense.

Il convient de noter que l'entrée en programmation respecte parfaitement le schéma prévu puisque 1,77 milliard d'euros seront perçus de manière certaine par le ministère de la Défense. Il s'agit de 1,5 milliard d'euros au titre du programme 402 *Excellence des industries technologiques de défense*, de 200 millions d'euros issus des ventes de biens immobiliers et de 70 millions d'euros issus de ventes diverses de matériels ainsi que de la perception des redevances au titre des fréquences 4G.

Pour la suite de la programmation, les recettes exceptionnelles font l'objet d'une présentation dans le rapport annexé. Ces ressources exceptionnelles seront constituées notamment :

- de l'intégralité du produit de cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la Défense pour au moins 660 millions d'euros sur la période 2014-2016 ;

– des redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de programmation pour environ 200 millions d’euros ;

– d’un nouveau programme d’investissements d’avenir (PIA) au bénéfice de l’excellence technologique des industries de défense, financé à hauteur de 1,5 milliard d’euros ;

Additionnées, ces ressources représentent 2,38 milliards d’euros. Pour parvenir au montant de 6,1 milliards d’euros prévu par la LPM, il convient donc de trouver 3,72 milliards d’euros.

Ces ressources seront issues :

– du produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre les fréquences 694 MHz et 790 MHz ;

– le cas échéant, du produit de cessions additionnelles de participations d’entreprises publiques.

Dans ces deux cas, le montant ne peut être connu avec exactitude pour le moment, d’autant plus que la cession de participations d’entreprises publiques n’interviendra qu’en cas de besoin (retard dans le calendrier ou sommes insuffisantes par rapport aux prévisions concernant les autres ressources exceptionnelles).

Concernant, la cession des bandes de fréquence comprises entre 694 et 790 MhZ, communément appelées « bande des 700 Mhz », le Rapporteur estime, sur la base des informations qui lui ont été fournies, que le montant anticipé (3,7 milliards d’euros) n’apparaît pas exagéré compte tenu du fait que ces bandes de fréquence correspondent à des fréquences basses très demandées par les opérateurs.

Celles-ci, à la différence des fréquences hautes, permettent en effet une propagation plus aisée des ondes, ce qui offre une bonne pénétration dans les édifices, une grande couverture reposant sur un nombre plus faible d’émetteurs et une facilité à être captées par des appareils en mouvement. Par ailleurs, le ministère de la Défense est assuré, par la présente LPM, de percevoir l’intégralité des ressources issues de ces ventes de fréquences.

Il convient d’ailleurs de noter que l’équilibre financier de la loi de programmation militaire 2009-2014 reposait déjà sur la vente de fréquences hertziennes, via le compte d’affectation spéciale « *Gestion et valorisation des ressources tirées de l’utilisation du spectre hertzien* », à hauteur de 1,45 milliard d’euros entre 2009 et 2011. Ces ressources étaient issues à hauteur de :

– 450 millions d’euros pour la vente de la bande des 2,6 GHz (réseau « Rubis » jusqu’alors affectée aux communications de la gendarmerie) ;

– 600 millions d’euros pour la vente de la bande des 800 MHz du système de communication « Félin » de l’armée de terre ;

– 400 millions d’euros pour la vente de l’usufruit des satellites Syracuse (projet « Nectar »).

Or, le montant des ventes a finalement été d’un niveau bien supérieur aux prévisions, soit 936 millions d’euros pour les fréquences « Rubis » et 1,32 milliard d’euros pour les bandes « Félin », soit au total plus de 2,2 milliards d’euros. Ce résultat est donc encourageant.

Un problème majeur réside toutefois dans le non-respect du calendrier prévu puisque la mission défense n’a pu bénéficier de ces ressources qu’à la fin de l’année 2011 pour les bandes rubis (ce qui a rendu leur utilisation délicate) et au début de l’année 2012 pour les bandes Félin. Ainsi, sur les 936 millions d’euros perçus au titre de ces redevances en octobre 2011, seuls 89 millions d’euros ont été effectivement dépensés sur le programme 146 *Équipement des forces* alors que 750 millions d’euros étaient destinés à ce programme dès 2011. Les 845 millions d’euros restants étant reportés sur 2012. Cela a occasionné des décalages et reports de programmes, au détriment de l’équipement des forces et du maintien en condition opérationnelle des équipements.

Avec la vente de la bande des 700 Mhz, le ministère de la Défense s’expose au même problème de non-respect du calendrier.

## **2. Le calendrier de réalisation des ressources exceptionnelles issues de la « bande des 700 Mhz » demeure incertain**

### ***a. Une incertitude sur le calendrier***

L’évaluation du produit final de la vente des fréquences et la précision du calendrier de perception des ressources dépendent de nombreux paramètres : valeur des bandes cédées, capacités financières des opérateurs, évolution du trafic de données, etc. Selon le ministère de la Défense « cette incertitude découle de la nature même de la ressource (système d’attribution par enchères) ».

En outre, cela dépend également, pour la bande des 700 Mhz, des négociations européennes et internationales en matière de coordination des fréquences et de libération de spectre qui résulte du passage à la diffusion numérique de télévision dans le cadre des négociations autour du « deuxième dividende numérique ».

Les opérateurs télécoms ne souhaitent en effet pas acquérir dès 2015 des fréquences qui ne seront utilisables que plusieurs années plus tard. Au mieux, si les négociations ne se prolongent pas après le mois de novembre 2015, date actuellement prévue pour la négociation européenne sur le sujet, la négociation des ventes pourrait être initiée au premier semestre de l’année 2016, pour des recettes perçues fin 2016 ou début 2017.

### **Le deuxième dividende numérique : un enjeu industriel majeur au cœur de négociations internationales et européennes**

La libération de spectre qui résulte du passage à la diffusion numérique de télévision a été désignée sous le nom de « dividende numérique ».

En novembre 2007, la Conférence mondiale des radiocommunications de l'UIT (CMR-07) a ouvert la possibilité, pour les pays de la Région 1 (Europe, Afrique et une partie de l'Asie) d'utiliser la bande des 800 MHz (790-862 MHz) pour le service mobile. Pour les autres Régions (Amérique, Asie-Pacifique), où les fréquences au-dessus de 806 MHz étaient déjà utilisées par le service mobile (CDMA ou UMTS 850), la CMR-07 a ouvert cette possibilité pour la bande des 700 MHz (698-806 MHz).

En février 2012, la CMR-12 de l'UIT a adopté une résolution actant, dans la Région 1, l'allocation aux services mobiles de la bande 700 MHz, comme cela est déjà le cas dans les autres régions du monde. Cette allocation ne sera cependant effective qu'immédiatement après la CMR de 2015, qui doit en fixer les modalités précises compte tenu des études techniques et réglementaires menées d'ici là. Cette décision ouvre la voie à l'attribution en France et en Europe de cette bande au déploiement de futurs réseaux mobiles, constituant ainsi un deuxième « dividende numérique ».

L'attribution de cette bande constitue un enjeu industriel majeur. François Rancy, directeur du bureau des radiocommunications de l'UIT, explique ainsi que pour « *bénéficier de l'itinérance mondiale et des économies d'échelle pour les équipements de réseau et les terminaux, l'harmonisation internationale des bandes et des plans de fréquences utilisés pour le service mobile est une nécessité* ». En effet, « *cette harmonisation donne aux équipementiers, aux opérateurs et aux utilisateurs, l'assurance d'une stabilité à long terme de la réglementation mondiale, et permet donc les investissements dans les usines, les réseaux et les terminaux, qui amorcent le cercle vertueux de la fourniture, de la qualité et de l'utilisation du service. En son absence, la multiplication de solutions distinctes et incompatibles conduit à la fragmentation des marchés, à l'impossibilité de l'itinérance, à la dégradation des performances des terminaux et à l'augmentation de leur coût* »<sup>9(4)</sup>.

Le 20 février 2013, Neelie Kroes, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la stratégie numérique, a annoncé lors d'un discours prononcé devant le *radio spectrum policy group* (RSPG) l'ouverture d'un débat au niveau européen sur la bande des 700 MHz. Elle a également donné mandat à la conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT) pour déterminer les conditions techniques permettant l'usage de la bande 700 MHz pour l'internet à haut débit mobile.

Source : Avis n° 53 (2013-2014) du sénateur Yves Krattinger sur la loi de programmation militaire 2014-2019.

Or, selon le système de « vases communicants », les crédits budgétaires doivent prendre le relais des recettes exceptionnelles seulement à partir de 2016. Si ces dernières ne sont pas au rendez-vous en temps et en heure, la hausse des crédits budgétaires ne suffira probablement pas à compenser la perte de recettes pour le ministère de la Défense, ce qui emporte le risque de nouveaux retards concernant les équipements des armées.

### ***b. Des clauses de sauvegarde renforcées***

Pour parer à toute éventualité, deux clauses ont été introduites au Sénat par rapport au texte initial de la LPM. L'article 3 de la LPM précise désormais que « *dans l'hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne sont pas réalisés conformément à la présente loi de programmation, ces ressources sont intégralement compensées par d'autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel* ».

Ces précisions, initialement présentes dans le rapport annexé mais pas dans le corps de la loi, obtiennent l'approbation du Rapporteur. Il conviendra cependant d'être vigilant à ce que l'État n'affaiblisse pas de manière exagérée sa position au sein d'entreprises stratégiques, notamment dans le domaine de la défense, s'il devait être amené à vendre certaines de ses participations.

Le Rapporteur souhaite d'ailleurs d'insister sur la dernière partie de la phrase précitée relative à la mobilisation de crédits budgétaires « *sur la base d'un financement interministériel* » si les ressources exceptionnelles ne sont pas perçues à temps. Cette précision est d'une importance majeure : au regard des incertitudes décrites plus haut, il est essentiel que les crédits budgétaires puissent compenser, le cas échéant, le retard dans la perception des ressources exceptionnelles.

Il convient d'ailleurs de souligner que cela ne représente pas un coût supplémentaire, sur le long terme, pour les finances publiques. En effet, ce n'est pas le montant, soit environ 3,8 milliards d'euros, qui pose question mais plutôt le calendrier de perception. Il faudrait d'ailleurs se pencher sur un éventuel schéma de financement qui inclurait ce décalage possible entre l'inscription des ressources exceptionnelles sur une année donnée et leur perception effective.

À cet égard, l'article 3 prévoit même le cas où le montant des ressources exceptionnelles serait *in fine* supérieur à 6,1 milliards d'euros. Dans ce cas, l'excédent, à concurrence de 900 millions d'euros supplémentaires, pourrait bénéficier au ministère de la Défense. Toute somme excédentaire serait mobilisée au profit du budget général.

### **3. La gestion et l'inscription des ressources exceptionnelles : un schéma de financement et de contrôle à clarifier**

Même en cas de perception effective, le schéma de mobilisation des ressources issues des recettes exceptionnelles doit être clarifié. Deux cas particuliers doivent être distingués : les adaptations législatives nécessaires concernant les ressources issues des ventes de biens immobiliers de la défense et le schéma général de mobilisation des ressources exceptionnelles en abondement des crédits budgétaires.

***a. Des dispositions législatives spécifiques seront nécessaires pour mettre en œuvre les recettes exceptionnelles issues des cessions immobilières***

La LPM précise que les ressources budgétaires sont complétées du produit des cessions des immeubles devenus inutiles à la Défense, qui représentent environ 660 millions d'euros sur les 6,1 milliards d'euros prévus au titre des recettes exceptionnelles.

L'intégralité des produits des cessions immobilières réalisées sur la période 2014-2019 sera ainsi affectée au financement de l'infrastructure. Ce dispositif est dérogatoire au droit commun, car selon les barèmes fixés par les lois de finances, les ventes d'actifs immobiliers de l'État contribuent au désendettement à hauteur de 20 % de leur montant en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014 (loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 modifiée par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011).

La prorogation du « régime spécifique de retour » de 100 %, pour le ministère de la Défense, des produits de cession des biens immobiliers dont il est l'utilisateur nécessitera donc de modifier, dans le projet de loi de finances pour 2015, l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Il conviendra donc d'être vigilant sur l'introduction effective de cette disposition en loi de finances pour 2015 puisqu'elle conditionne la perception de 660 millions d'euros de recettes ainsi que leur utilisation au profit de la mission *Défense*.

***b. La possibilité pour le ministère de la Défense de céder des biens non reconnus inutiles et de céder des biens inutiles selon une procédure dérogatoire (articles 29 et 29 bis de la LPM)***

Au-delà de l'exonération de la contribution du ministère de la Défense au désendettement sur les cessions immobilières qu'il met en œuvre, l'article 29 de la LPM prévoit que celui-ci peut, jusqu'au 31 décembre 2019 et par dérogation aux dispositions de l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, céder des immeubles sans qu'ils ne soient reconnus comme définitivement inutiles pour les autres services de l'État.

Cette disposition est approuvée par votre Rapporteur puisqu'elle complète utilement les dispositions qui devront être prises en LFI 2015 pour permettre au ministère de la Défense de disposer des ressources exceptionnelles nécessaires à la réalisation de la LPM. Il souligne cependant que cette dérogation ne doit pas devenir une règle, au-delà de la période de programmation, ce qui risquerait de retarder la mise en œuvre d'une politique immobilière de l'État cohérente et mutualisée.

Par ailleurs, le Sénat a introduit dans le projet de loi de programmation militaire un article 29 *bis* nouveau ainsi rédigé :

*« Jusqu'au 31 décembre 2019, l'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense avant le 31 décembre 2008 a lieu soit par adjudication publique, soit à l'amiable, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État. L'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense après le 31 décembre 2008 et compris dans un site ayant fait l'objet d'une décision de restructuration prise par ce ministre a lieu dans les mêmes conditions jusqu'au 31 décembre 2019. Le décret prévu à la première phrase du présent article précise les cas dans lesquels cette aliénation peut être consentie sans publicité ni mise en concurrence. »*

Ce nouvel article est le fruit d'un amendement sénatorial qui conforte au niveau de la loi et qui prolonge de 5 ans un dispositif figurant actuellement dans un texte réglementaire (l'article R. 3211-26 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)) permettant au ministère de la Défense d'aliéner certains immeubles domaniaux devenus inutiles par la voie amiable et, dans certains cas, sans publicité ni mise en concurrence. Dans la mesure où cette disposition facilitera la collecte des ressources exceptionnelles que sont les produits de cessions immobilières, le gouvernement s'y est montré favorable. Le principe de l'extension de ce mécanisme au-delà de 2014 répond en effet aux besoins du ministère de la Défense, dont l'intention était, en tout état de cause, de proroger le dispositif réglementaire jusqu'au 31 décembre 2019. Ce dispositif autorise, dans certains cas délimités, la négociation directe avec les acquéreurs suivie d'une cession à l'amiable.

Concrètement, la négociation des cessions est conduite par la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), au sein de la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), qui recueille, au terme du processus, l'engagement des collectivités concernées. Les immeubles cédés font alors l'objet de décisions de déclassement avant leur remise à l'administration chargée des domaines, qui procède à leur aliénation.

### ***c. L'abondement du budget de la défense par des ressources exceptionnelles : un schéma à clarifier***

Enfin, pour abonder les ressources budgétaires par des ressources exceptionnelles, il faut en principe affecter ces nouvelles lignes budgétaires aux paiements de marchés en cours sur un objet similaire à celui de l'origine des recettes. En effet, l'article 21 de la LOLF exige qu'il y ait, par nature, une relation directe entre les recettes particulières enregistrées sur un compte d'affectation spécial (CAS) et les dépenses qu'elles financent. Or, à l'exception du PIA, l'ensemble des ressources exceptionnelles au profit de la défense transitera par des CAS.

Ainsi, en principe, les recettes résultant de la mise aux enchères de fréquences, des cessions immobilières et des cessions de participations publiques, retracées respectivement dans les CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Participations financières de l'État » ne peuvent servir à financer n'importe quel type de dépense du ministère de la Défense. Les recettes tirées des cessions immobilières du ministère ne pourraient ainsi normalement que financer les dépenses d'infrastructures.

En pratique, cela n'est pas le cas. Dans certains cas, comme dans celui du compte d'affectation spéciale « Fréquences », le ministère de la Défense a eu recours à des procédures comptables complexes de « refacturation interne », décidées en accord avec la direction du budget, mais dérogoires par rapport aux procédures prévues par la LOLF. Cela pose des problèmes pratiques et temporels qui n'existent pas avec les crédits budgétaires, dont la gestion est plus souple en cours d'exécution.

Ce problème se pose de façon générale pour les ressources extrabudgétaires qui ne sont utilisables que si elles sont accompagnées des décisions appropriées pour les rendre « comptablement » assimilables. Par conséquent, même lorsqu'elles ont effectivement été enregistrées, la consommation effective des recettes exceptionnelles n'est pas assurée. À titre d'exemple, en 2012, une partie importante des recettes exceptionnelles n'a pu être effectivement consommée alors même qu'elles avaient bien été perçues.

Il est donc nécessaire de fiabiliser les procédures d'enregistrement et d'accélérer le circuit de mise à disposition effective des crédits supplémentaires ainsi dégagés pour les crédits d'équipements inscrits sur le programme 146. De manière similaire, il importe que le parlement puisse bénéficier de plus d'informations sur la ventilation de ces recettes exceptionnelles entre actions et sous-actions du programme, dont l'absence empêche de retracer l'utilisation concrète de cette ressource.

**Votre Rapporteur propose ainsi un amendement visant à ce que le rapport d'exécution annuelle, prévu par l'article 4 *sexies* du chapitre I<sup>er</sup> bis de la LPM, soit complété par l'alinéa suivant : « *Ce rapport décrit enfin la ventilation, en dépenses, des ressources issues des recettes exceptionnelles. Cette ventilation est détaillée entre actions et sous-actions des programmes concernés* ». De cette manière, le Parlement sera mieux informé quant à l'utilisation effective des ressources exceptionnelles et pourra identifier clairement, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent, les programmes abondés par celles-ci.**

### **C. LE BUDGET CONSACRÉ AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES : UNE CLAUSE DE SAUVEGARDE FAVORABLE AUX ARMÉES QUI DOIT ÊTRE STRICTEMENT APPLIQUÉ (ARTICLE 3 BIS DE LA LPM)**

L'article 3 bis de la LPM prévoit une diminution de l'enveloppe annuelle consacrée aux opérations extérieures (OPEX), qui passe de 630 millions d'euros à 450 millions d'euros à partir de 2014. Cette réduction peut, à première vue, apparaître déplacée, étant donné que cette dotation est systématiquement inférieure au coût annuel effectif des OPEX depuis la création d'une dotation spécifique, ce qui plaiderait *a priori* pour un renforcement de celle-ci.

Toutefois, cette prévision pourrait *in fine* être favorable au ministère de la Défense car l'article 3 bis de la LPM prévoit que « *les surcoûts nets (hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel* ».

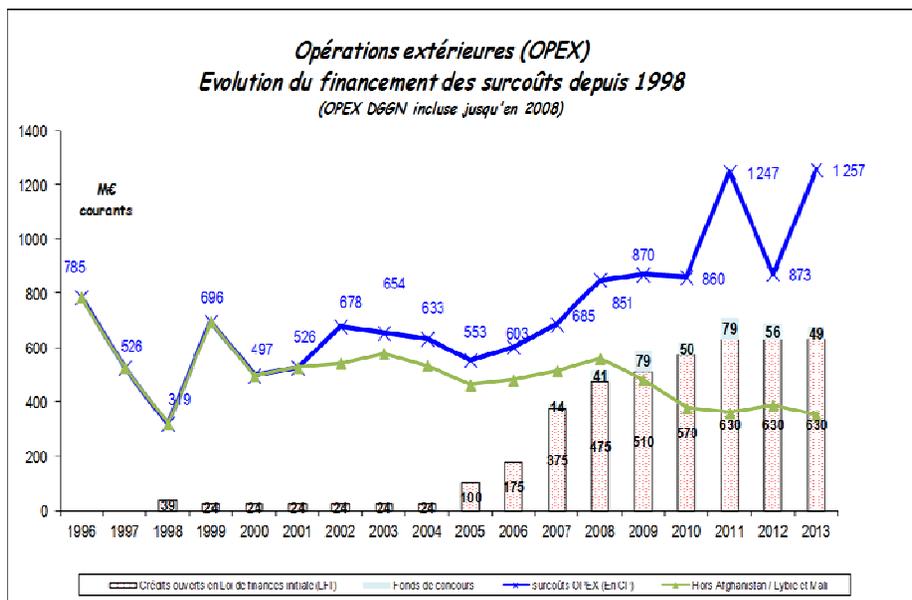
Ce raisonnement repose sur la distinction entre les missions extérieures traditionnellement confiées au ministère de la Défense (présence au Liban, en Côte d'Ivoire, etc.), dont le coût devra être couvert par la dotation de 450 millions d'euros, et les missions « exceptionnelles » décidées par le pouvoir politique (intervention au Mali, en Libye, etc.) dont le financement excédentaire par rapport à cette dotation devra relever de la mobilisation de crédits interministériels pour ne pas affecter les crédits prévus pour le ministère de la Défense.

#### **1. Le dépassement constant de l'enveloppe consacrée aux OPEX pendant la période 2009-2014**

La dotation consacrée OPEX n'est l'objet d'une inscription spécifique dans le budget de la défense que depuis 1998 (39 millions d'euros cette année-là). Ce n'est qu'à partir de 2005 que l'enveloppe consacrée aux OPEX a pris de l'importance : 100 millions d'euros en 2005 puis une augmentation progressive jusqu'à 630 millions d'euros en 2011 et depuis cette date. Le graphique ci-après présente depuis 1996 :

- d'une part, les crédits ouverts soit, par la loi de finances initiale, soit, par voie de fonds de concours correspondant aux remboursements d'organismes internationaux ;

- d'autre part, les surcoûts observés et prévus (pour 2013) en faisant ressortir notamment pour 2011 et 2013, les surcoûts hors opérations exceptionnelles (Libye en 2011 et Mali en 2013).



Source : ministère de la Défense.

Ainsi, on constate que le coût global des opérations extérieures a été constamment supérieur à la dotation prévue, quasiment le double pour les années 2011 et 2013 en raison des interventions en Libye et au Mali. Toutefois, hors opérations temporaires et exceptionnelles, c'est-à-dire si l'on exclut les opérations en Afghanistan, en Libye et au Mali, le coût des opérations extérieures diminue constamment depuis 2008 et se **situe désormais sous la barre des 450 millions d'euros, ce qui rend crédible la trajectoire prévue par la LPM.**

À cet égard, il est notamment tenu compte de la limitation de nos engagements à une moyenne de trois théâtres importants, de l'adaptation de notre dispositif en Afrique et de la nécessaire reconfiguration du dispositif actuel des forces prépositionnées. En 2014, le calcul de cette dotation repose ainsi sur la fin du désengagement d'Afghanistan, opération qui avait à elle seule mobilisé des crédits considérables chaque année depuis 2001 et qui diminuera drastiquement en 2014 et 2015, ainsi que la réduction des effectifs déployés au Mali dans le cadre de l'opération Serval, avec une tendance au maintien d'environ un millier d'hommes seulement, dès 2014.

La reconfiguration de l'ensemble de notre dispositif tant OPEX que prépositionné, dont le principe a été arrêté en conseil de défense, conduit d'ailleurs à mener une réflexion sur l'étendue du champ des forces prépositionnées, dont la spécificité les distingue des OPEX. Les troupes maintenues au Mali pourraient éventuellement intégrer le dispositif prépositionné, ce qui les dégagerait du champ des OPEX.

Par ailleurs, cette dotation sera complétée le cas échéant par des fonds de concours en provenance de remboursements d'organismes internationaux (prévision de 30 millions d'euros en 2014).

## **2. L'introduction d'un financement interministériel qui compense en principe la réduction de l'enveloppe**

Le premier alinéa de l'article 3 bis de la LPM, correspond à un engagement de la Nation qui participe à la sanctuarisation des crédits de la mission « défense » puisque tout dépassement de l'enveloppe spécifique de 450 millions d'euros, dont l'origine serait une décision d'intervention hors champ traditionnel des opérations extérieures, serait couvert par un financement interministériel.

La loi rejoint ainsi une pratique qui tend à se développer.

Ce dispositif pourrait néanmoins s'avérer coûteux pour les finances publiques dans leur ensemble. En effet, la mobilisation des crédits interministériels nécessitera de dégager des ressources importantes (près de 600 millions d'euros si l'on prend l'exemple des surcoûts issus des opérations de guerre conduites en 2011 et en 2013 en Libye et au Mali).

Pour contrôler ces surcoûts, le second et le troisième alinéa de l'article 3 bis prévoient ainsi que « *les opérations extérieures en cours font, chaque année, l'objet d'un débat au Parlement* » et que « *le Gouvernement communique préalablement aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan politique, opérationnel et financier des OPEX en cours* ».

La LPM officialise ainsi la pratique existante consistant pour le ministère à présenter aux instances parlementaires un bilan de l'exécution annuelle à mi-parcours, généralement durant l'été. Cet échange est nécessaire pour aborder le débat budgétaire de l'automne en toute connaissance de cause.

## **D. LA QUESTION DES EXPORTATIONS : UNE DIFFICULTÉ POTENTIELLE POUR LES FINANCES PUBLIQUES ET LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (ARTICLE 4 BIS)**

### **1. Les engagements de l'État vis-à-vis des industriels**

L'État s'était engagé à maintenir la chaîne de production du Rafale de Dassault pendant toute la durée de la LPM 2009-2014, ce qui a représenté l'achat de 11 rafales par an, sauf en cas d'exportation. Durant la précédente loi de programmation, le manque de perspectives à l'export a toutefois nécessité de respecter le contrat liant Dassault à l'État : il a ainsi été nécessaire d'acheter 4 appareils de plus que prévu tant en 2011 qu'en 2012 au détriment d'autres matériels.

Ces mouvements de crédits, au détriment d'autres programmes d'armement, ont été particulièrement nets sur le programme 146 *Équipements des forces*. À titre d'exemple, la sous-action « Opérer en milieu hostile : Tigre » n'a-t-elle consommé que 27,8 millions d'euros sur les 98,2 millions d'euros autorisés en autorisations d'engagement, ce qui n'est certainement pas sans rapport avec la non exportation des Rafales, bien que les documents budgétaires ne précisent pas les raisons du recours à la fongibilité par les responsables de programmes, ainsi que le leur permet la LOLF. La multiplication de retards ou de révision des programmes d'équipement peut ainsi conduire à des risques de ruptures capacitaires.

Toutefois, une des particularités de la LPM précédente résidait dans le fait qu'aucun contrat d'exportation du Rafale n'était en vue en 2008.

**À l'inverse, la LPM 2014-2019 prend en compte des hypothèses ambitieuses mais réalistes d'exportation du Rafale.** Elle prévoit, en conséquence, l'acquisition par l'État de 26 avions Rafale sur la période (ce qui correspond à l'objectif fixé par la LPM, dans le rapport annexé, de disposer de 225 avions de chasse à l'horizon 2019, en complément de la prolongation du service des Mirages 2000). 11 Rafales seront ainsi livrés en 2014 et en 2015, 4 en 2016, puis aucun jusqu'à la fin de la période de programmation.

## **2. La nécessité de ne pas déséquilibrer les équilibres fragiles de la programmation pluriannuelle**

Ce scénario repose donc sur l'hypothèse que les exportations prendront le relais des commandes d'État, à partir de 2016, pour permettre à Dassault Aviations de maintenir sa chaîne de production, voire de la développer. D'après les informations communiquées au Rapporteur, ce scénario est tout à fait plausible. L'Inde est ainsi engagée dans des négociations exclusives portant sur l'acquisition de 126 avions Rafale, dont 18 seront construits en France et dont les kits de livraison des autres appareils seront également construits en France. Ce contrat sera très vraisemblablement mené à son terme dans les prochains mois. Par ailleurs, le Qatar souhaite également acquérir 36 appareils, sans que les discussions à ce sujet ne soient aussi avancées que dans le cas de l'Inde.

C'est pourquoi l'un des objets de la clause de rendez-vous de 2015 est de faire un point d'avancement sur les hypothèses d'exportation du Rafale, ce qui est inscrit au **troisième alinéa de l'article 4 bis de la LPM**. Des négociations seront alors menées avec l'industrie dans le but d'optimiser les contrats France par rapport aux hypothèses d'export.

La question des exportations est donc cruciale pour préserver les équilibres prévus par la loi de programmation. **C'est pourquoi le Rapporteur propose, par voie d'amendement, que le rapport annuel sur les exportations d'armement, dont la dernière version a été présentée au Parlement au mois de juillet 2013 (c'est-à-dire un mois après la présentation du rapport sur la loi de règlement des comptes par les Rapporteurs spéciaux), soit désormais déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> juin, avant l'examen de la loi de règlement.** Le ministère de la Défense juge cette demande légitime et techniquement possible, mais seulement à partir de 2015, ce dont a tenu compte le Rapporteur. Ainsi, il sera aisé de déterminer, année après année, si les hypothèses d'exportation se sont bien vérifiées au cours de l'année précédente et d'en tirer les conclusions au moment de l'examen de la loi de règlement.

### III. UNE PROGRAMMATION QUI NÉCESSITE LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE ET DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (ARTICLE 4 DE LA LPM)

Une des clés de l'exécution correcte de la programmation financière décrite par la LPM réside dans la maîtrise de la masse salariale, dont les dérapages ont contribué pour une large part au non-respect de la programmation précédente. Cela se traduit d'une part par de nouvelles réductions d'effectifs, qui viendront s'ajouter aux 54 000 suppressions d'équivalent travaillé temps plein (ETPT) prévus par la précédente LPM et, d'autre part, par une réorganisation de la gestion des ressources humaines au sein du ministère.

L'effort demandé aux personnels militaires est important ; il convient toutefois d'en relativiser la portée. Les effectifs du ministère de la Défense devraient ainsi atteindre 242 279 ETPE en 2019, dont 235 940 imputés sur la mission *Défense*, ce qui permettra à la France de **demeurer à la première place des armées européennes du point de vue de ses effectifs**. À titre d'exemple, les réductions d'effectifs affectent plus fortement encore les forces armées anglaises.

Par ailleurs, le ministère de la Défense s'est engagé à **préserver les forces opérationnelles** en faisant peser la plus grande part de l'effort de déflation sur le soutien. De fait, la déflation supplémentaire prévue par le présent projet de loi (- 23 500 ETPT) portera pour 14 500 postes (66 %) sur les fonctions support, les organismes ministériels et l'administration du ministère et pour 8 000 postes (34 %) sur les forces de combat.

Enfin, le ministère de la Défense restera l'un des premiers employeurs de France avec près de 1 700 recrutements prévus pour la seule année 2014.

#### A. UNE DIMINUTION PROGRAMMÉE DES COÛTS DE PERSONNEL À L'HORIZON 2015 APRÈS DES DÉCENNIES DE PROGRESSION CONSTANTE

##### 1. Un dérapage constant des crédits de titre 2 lors de la précédente loi de programmation

Dans le cadre de la LPM 2009-2014, le ministère de la Défense a supprimé 54 000 emplois, hors créations d'emplois, et hors les 1 670 déflations d'emplois réalisées sur la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation. Le ministère de la Défense a d'ailleurs eu tendance à anticiper et dépasser les objectifs fixés par la loi de programmation militaire. Ainsi, l'exécution 2012 montre une nette progression de la déflation des effectifs : le plafond d'emplois pour le périmètre de la mission Défense était fixé à 291 615 EPT, alors que les données relatives à l'exécution 2012 ne font apparaître que 286 215 EPT consommés, soit un écart de 5 400 postes. De la même manière, en 2013, la

déflation des effectifs était fixée à 7 234 ETPT en loi de finances initiale : au 31 juillet, les réductions d'effectifs dépassent largement cet objectif, atteignant – 7 489 ETPT.

Ces déflations n'ont pas généré de réduction proportionnelle de la masse salariale mais ont contribué à en contenir la croissance. Le rapport d'exécution de la Cour des Comptes, publié en juillet 2012, montre ainsi que les économies de masse salariale sont estimées à 5,4 milliards d'euros entre 2008 et 2011. Sur la même période, on relève cependant une augmentation de 1,02 milliard d'euros des dépenses de titre 2. Ainsi, même si la progression des dépenses de titre 2 n'a pu être enrayerée, plus de 5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires ont pu être évités.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cet effet ciseau :

– l'absence de prise en compte dans la budgétisation de la LPM 2009-2014 de décisions prises dès 2007 concernant la revalorisation de la condition militaire, qui comprenaient notamment la mise en place d'une nouvelle grille salariale afin de lutter contre le décrochage vis-à-vis du reste de la fonction publique ;

– la tendance au repyramidage des effectifs : le taux de déflation des effectifs a été à peu près inversement proportionnel au niveau hiérarchique et le taux d'encadrement a progressé, passant de 14,59 % en 2007 à plus de 16 % en 2012. Le secrétaire général pour l'administration a justifié cette tendance au regard des éléments suivants : distribution de pécules plus généreux qu'à l'accoutumée pour accompagner les départs (retraites au grade supérieur comme incitation au départ, promotion fonctionnelle pour les civils en vue d'une retraite anticipée), réintégration du commandement intégré de l'OTAN qui a exigé la promotion d'environ 900 officiers de rang supérieur ou encore l'accent mis par le Livre blanc sur la fonction « connaissance et anticipation » (embauche de 700 personnels hautement qualifiés, notamment au profit des services de renseignement) ;

– les mesures générales de revalorisation de la condition militaire qui contiennent notamment les dispositifs d'alignement sur les mesures ayant bénéficié à la gendarmerie nationale (réindexation), des mesures catégorielles (aides-soignants, secrétaires médicaux), plan triennal permettant un accès plus large à la rémunération hors échelle B ;

– le glissement vieillesse technicité (GVT) a été sous-estimé et aggravé par certains facteurs : raccourcissement des carrières télescopé par le relèvement de l'âge de la retraite en cours de mandature, qui a finalement conduit à leur rallongement. L'écart avec le GVT solde constaté est ainsi de 50 millions d'euros ;

– les dépenses catégorielles « hors socle » ont continué à progresser alors que le rapport de la Cour des comptes à mi-parcours notait déjà une progression de plus de 40 % sur la période 2008-2011. Ces dépenses sont particulièrement

dynamiques à cause des mesures contenues dans les plans d'accompagnement des restructurations ;

– les conséquences financières liées aux dysfonctionnements du système Louvois (voir *infra*).

Enfin, il convient de souligner que le ministère de la Défense assure lui-même le versement des prestations chômage aux anciens militaires qui n'ont pu se reconvertir. Or, la progression générale du chômage a fait progresser ce poste de dépenses qui atteint près de 90 millions d'euros en exécution pour l'année 2013.

## 2. La trajectoire de déflation des effectifs sur la programmation 2014-2019

La nouvelle LPM 2014-2019 prévoit une diminution de 23 500 ETP, qui s'ajoutent aux 54 000 postes supprimés d'ici 2015 dans la précédente LPM. À l'issue de cette échéance, le format des forces armées françaises sera de 242 279 militaires et civils, après avoir perdu un quart de leurs effectifs en l'espace de onze années.

### DÉFLATION DES EFFECTIFS 2014-2019

(en ETPE)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflation LPM 2014-2019		- 5 000	-7 500	- 7 500	- 3 500		- 23 500
Création de postes réformes précédentes (cyberdéfense)			+ 103	+ 103			+ 206
Déflation résiduelle réformes précédentes	- 7 881	- 2 500					- 10 381
Déflation totale	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 375

Source : rapport annexé à la loi de programmation militaire.

Ainsi, outre les 10 175 postes en 2014 et 2015 supprimés au titre de la précédente réforme, la diminution nette prévue par la LPM atteindra 23 500 ETP. Les réductions d'effectifs représenteront donc 33 675 postes sur la période 2014-2019.

La nouvelle déflation portera sur les forces de combat à hauteur de 8 000 postes, auxquels s'ajoutera une réduction de 1 100 postes dans les forces pré-positionnées, mais surtout sur les effectifs de soutien (pour environ 14 500 postes), afin de préserver la capacité opérationnelle des armées. Les militaires seront plus touchés que les civils : 26 200 postes militaires contre 7 400 civils pour atteindre les 33 675 suppressions. Ces réductions d'effectifs sont ressenties douloureusement par les militaires en raison de

l'addition des restructurations opérées depuis 2008. Elles n'en étaient pas moins indispensables pour moderniser l'outil de défense.

Pour 2014, l'objectif de suppression de postes est fixé à - 7 881 EPTE. Celles-ci se concentrent pour l'essentiel sur le programme 178 Préparation et emploi des forces qui représente 88 % du plafond des emplois autorisés de la mission Défense. Ces réductions d'effectifs permettront de réaliser des économies évaluées à 226,8 millions au projet de loi de finances pour 2014, dont 201,2 millions d'euros sur le seul programme 178. Les 7 119 postes supprimés sur ce programme résultent de 29 529 départs et 22 410 entrées (dont 14 935 primo recrutements).

En termes financiers, le schéma d'emplois prévu devrait permettre d'économiser 190 millions d'euros en moyenne par an entre 2014 et 2019 sur le titre 2. En prenant comme référentiel de départ l'année 2013, l'économie potentielle réalisée sur la masse salariale atteindra 4,4 milliards d'euros en six ans.

**ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE LA MISSION DÉFENSE  
SELON LES HYPOTHÈSES DE LA LPM (HORS PENSIONS)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
LPM 17/6/2013	+ 11 026	+ 10 841	+ 10 704	+ 10 557	+ 10 440	+ 10 384	+ 63 952

Source : ministère de la Défense.

La masse salariale du ministère de la Défense devrait ainsi passer de 11,02 milliards d'euros en 2014 à 10,38 milliards d'euros en 2019, soit une économie de plus de 600 millions d'euros, en rupture avec la progression constante observée ces dernières années. En outre, si l'on considère la progression du coût induite par l'absence de réforme, ce sont près de 4,38 milliards d'euros de dépenses de personnels qui seront ainsi évitées.

**ÉCONOMIES CUMULÉES SUR LA PÉRIODE 2014-2019**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Déflations nettes en ETPE	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675
Déflations nettes en ETPT	- 3 940,5	- 7 690,5	- 7 448,5	- 7 397	- 5 448,5	- 1 750	- 33 675
Valorisation des réductions nettes (prévisions) en M€	- 210,95	- 224,88	- 222,10	- 228,24	- 176,26	- 65,59	- 1 128,02
TOTAL en cumulé en M€	- 210,95	- 435,82	- 657,93	- 886,16	- 1 062,43	- 1 128,02	- 4 381,31

Source : direction des affaires financières du ministère de la Défense.

Au-delà des réductions d'effectifs, la maîtrise de la masse salariale passe également par une attention accrue portée au taux d'encadrement des armées ainsi qu'à une meilleure gestion des ressources humaines.

### **3. Le repyramidage : des objectifs ambitieux qui doivent être appliqués avec discernement**

En ce qui concerne la structure des emplois militaires et civils, le repyramidage constaté sur la période 2009-2012 doit être relativisé. Pour le personnel militaire, le poids des officiers dans la population militaire est passé de 15,5 % en 2008 à 16,75 % en 2013 alors même que les armées et services devaient répondre à une évolution forte des besoins en organisation issus des conclusions du précédent livre blanc et de la loi de programmation militaire. Cette évolution recouvre des disparités entre les armées. La DGA compte près de 90 % d'officiers mais l'évolution de la pyramide est sensiblement la même depuis des années. À l'inverse, la proportion d'officiers a progressé dans chaque armée : dans l'armée de terre, la proportion d'officiers est passée de 12,38 % en 2008 à 13 % en 2013 ; dans l'armée de l'air, de 13,29 % à 14,78 % et dans la marine, de 12,55 % à 12,78 %.

Le ministère de la Défense s'attache néanmoins à contenir l'évolution de la pyramide des effectifs des armées et services. À cette fin, un dispositif de contingentement des effectifs militaires par grade a été mis en place dès 2012. Cet effort sera poursuivi dans le cadre de la prochaine LPM avec un effort significatif en termes de déflation de la catégorie des officiers dont la proportion, considérée sur l'ensemble des armées, sera réduite à 16 % d'ici à 2019, soit le taux d'encadrement de 2010.

S'agissant de la structure des emplois civils, un repyramidage sensible des effectifs de catégorie A a été enregistré depuis 2009 notamment sous l'effet du processus de « civilianisation » des fonctions soutien. Toutefois, cette augmentation du poids relatif de la catégorie A ne fait que replacer le personnel civil de la défense dans la moyenne des administrations de l'État. De plus, comme le rappelle un récent rapport de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées sur le repyramidage des effectifs et la gestion du titre 2 du ministère de la Défense, le phénomène est également lié à l'importance des mesures de requalification, financées par l'intermédiaire du plan catégoriel, et des créations d'emploi dans la fonction « connaissance et anticipation », c'est-à-dire le recrutement d'emplois qualifiés dans les services de renseignement ou de cybersécurité.

Cette attention portée au recrutement de compétences spécifiques nécessaires pour garantir la sécurité nationale justifie donc, aux yeux du Rapporteur, la poursuite du renforcement en part relative des catégories A et B au sein du personnel civil durant la prochaine LPM.

#### **4. La mise en place d'une nouvelle organisation des ressources humaines et des affaires financières**

##### ***a. Le rôle renforcé de la DRH-MD***

Les dépenses de titre 2 seront désormais regroupées dans un programme budgétaire unique, outil plus fonctionnel que l'éclatement par programmes en vigueur aujourd'hui. Ces dépenses seront ensuite réparties par Budget opérationnel de programme (BOP). La direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD) disposera ainsi d'une autorité renforcée et pourra exercer un pilotage politique plus efficace de la masse salariale, dont les évolutions techniques seront ensuite discutées avec les DRH des armées et la direction financière du ministère. Il ne s'agit donc pas encore à ce stade d'intégrer les différentes DRH d'armées et de services au sein d'une entité unique, selon un mode de fonctionnement hiérarchique.

Cette nouvelle organisation du pilotage de la masse salariale repose sur l'idée de confier les responsabilités du titre 2 aux acteurs disposant des leviers de gestion, que sont les DRH d'armées et de services. C'est pourquoi les effectifs et la masse salariale seront transférés des employeurs vers les gestionnaires, qui deviendront responsables de budget opérationnel de programme sur le périmètre des agents dont ils assurent la gestion.

Cette démarche s'est déjà traduite par une première mesure de rationalisation, avec la suppression de la sous-chefferie RH de l'EMA, conséquence de la mise en place d'un lien fonctionnel direct entre la DRH-MD et les DRH relevant notamment du périmètre de l'EMA. Cette formule, nécessaire pour contenir les dépenses de titre 2 après de multiples tentatives infructueuses, a été source d'inquiétudes quant à la perspective de voir les « civils » prendre le pas sur les « militaires » pour définir le format des armées. À cet égard, le Rapporteur rappelle que ce sont bien les états-majors qui conservent la responsabilité de définir, en lien avec le Gouvernement, la politique de recrutement, de formation et de dimensionnement des forces armées, la DRH-MD n'opérant que sur le volet « gestion » des effectifs.

##### ***b. Une capacité de contrôle accrue de la direction financière***

La fonction financière du ministère de la Défense a fait l'objet d'importantes réformes ces dernières années : en particulier, la clarification de la gouvernance et des processus, le renforcement de l'expertise et de la maîtrise des risques, la rationalisation de l'exécution financière grâce au déploiement de Chorus et la mutualisation des soutiens, permettent d'anticiper une réduction des effectifs de l'ordre de 40 % sur l'exécution financière.

En dépit de ces avancées, l'organisation de la chaîne budgétaire et financière est restée complexe. La coexistence au sein de la fonction financière de trois types d'autorités (organiques, fonctionnelles et budgétaires) génère des lenteurs dans le retraitement de l'information au détriment de l'expertise des facteurs d'évolution et de la solidité financière des dossiers ; elle a également freiné certains chantiers de modernisation, comme l'urbanisation des systèmes d'information ou la dématérialisation.

Le ministre de la Défense a donc décidé, en juin 2013 le lancement d'une nouvelle réforme, qui, tout en poursuivant les chantiers déjà lancés, met l'effort sur la simplification de l'organisation et des processus. Le scénario retenu est celui de la rationalisation du pilotage financier central en renforçant l'autorité fonctionnelle de la direction des affaires financières sur l'ensemble des services financiers du ministère, notamment les services en charge du pilotage budgétaire, du contrôle interne comptable et budgétaire et les services exécutant la dépense publique.

### *c. La rationalisation du dispositif indemnitaire*

Enfin, une rationalisation du dispositif indemnitaire semble indispensable pour mener à bien l'effort de simplification et de réduction des coûts liés à la masse salariale. Dans son rapport paru en octobre 2013 sur la rémunération des militaires, la Cour des comptes a ainsi mis en cause la complexité du dispositif indemnitaire fondé sur l'existence de près de 174 primes pour les différentes armées. Si un grand nombre d'entre elles sont légitimes au regard des spécificités et des traditions de chaque armée, une réduction de leur nombre, au regard des exemples étrangers (moins d'une trentaine de primes au sein des armées anglaise et allemande par exemple), est aujourd'hui nécessaire. De plus, les dysfonctionnements liés au logiciel Louvois ont montré qu'elles pouvaient être les conséquences directes d'une telle complexité lors du versement même de ces primes.

Faisant partie intégrante de la politique des ressources humaines, les travaux relatifs au projet de simplification du dispositif indemnitaire des militaires figurent parmi les objectifs reconnus par la nouvelle LPM. Ils porteront, dans un premier temps, sur deux axes de travail :

– la réduction du nombre de primes par l'abrogation des textes devenus désuets. À cet égard, 20 primes obsolètes sont en cours de suppression des référentiels de la solde ;

– le regroupement de primes de même objet (par exemple : contraintes spécifiques d'emploi, attractivité/fidélisation).

## **5. Les incitations au départ (articles 23 à 25 de la LPM)**

La réalisation des objectifs de réduction d'effectifs et de dépyramidage est également conditionnée par la mise en œuvre de mesures d'aides au départ dans les différentes catégories de personnel, adaptées à leurs statuts et besoins. Ces mesures agiront en particulier sur le renforcement de la reconversion pour les personnels militaires, l'incitation financière au départ (pour environ 1 500 militaires et 400 civils par an) et enfin le reclassement dans les autres fonctions publiques qui devrait intéresser au moins 2 100 militaires par an.

Les personnels militaires devraient en outre bénéficier des mesures spécifiques concernant les dispositifs suivants, dans les conditions fixées aux articles 23 à 25 de la LPM :

- la possibilité de liquidation immédiate d'une pension pour les officiers de carrières et les sous-officiers ayant accompli la durée de service effective prévue par le code des pensions civiles et militaires.

- la promotion fonctionnelle qui consiste en la promotion au grade supérieur des officiers et des sous-officiers de carrière afin de leur permettre d'exercer une fonction déterminée avant leur radiation des cadres ou, s'agissant des officiers généraux, leur admission dans la deuxième section ;

- le pécule d'incitation au départ : déterminé en fonction de la solde budgétaire perçue en fin de service, ce pécule est attribué en tenant compte des nécessités du service, de l'ancienneté de service du militaire et de l'intervalle le séparant de la limite d'âge de son grade.

Le dispositif de disponibilité sera lui aussi rénové. En effet, alors que la solde perçue lors de la mise en disponibilité, limitée à cinq ans, était réduite des deux tiers, elle correspondra désormais au schéma suivant : pendant la première année, 50 % de la dernière solde perçue, 40 % la deuxième année et 30 % les trois années suivantes.

Le personnel civil, quant à lui, bénéficiera de mesures visant à favoriser la mobilité interne au ministère de la Défense et vers les autres fonctions publiques et comporte également un volet incitatif aux départs volontaires à travers les mesures suivantes :

- compléments spécifiques de restructuration pour les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée ;

- indemnité de conversion, complément exceptionnel de restructuration et indemnité de départ volontaire attribuée aux ouvriers de l'État ;

- indemnité de départ volontaire pour création ou reprise d'entreprise pour les ouvriers de l'État.

## B. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS : DES CRÉDITS CONSÉQUENTS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS

Les réductions d'effectifs feront l'objet d'un accompagnement plus ambitieux, organisé en faveur des personnels comme des territoires, que sous la précédente LPM.

### 1. Les crédits d'accompagnement des restructurations

Les réductions d'effectifs feront l'objet de mesures d'accompagnement pour un coût total sur la période 2014-2019 de 933 millions d'euros, dont 113,8 millions d'euros dès 2014. Ce plan d'accompagnement comprend notamment les mesures d'incitation au départ détaillées plus haut.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des crédits sur la période.

#### PROGRAMME D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS COÛT BUDGÉTAIRE DU PAR Y COMPRIS AIDES AUX DÉPARTS DU PERSONNEL DE RECRUTEMENT LOCAL (HORS SURCÔÛT CHÔMAGE PERSONNEL MILITAIRE)

	2014 -prévision PLF		2015 -prévision conférence de répartition		2016 -prévision conférence de répartition		2017 -prévision conférence de répartition		2018- prévision conférence de répartition		2019 - prévision conférence de répartition	
	Effectifs	Montants (en M€)	Effectifs	Montants (en M€)	Effectifs	Montants (en M€)	Effectifs	Montants (en M€)	Effectifs	Montants (en M€)	Effectifs	Montants (en M€)
<b>Personnel militaire</b>												
Pécule	1 090	104,86	920	101,75	920	91,66	790	80,34	790	75,23	790	21,31
Divers (indemnités de préparation à la reconversion, complément forfaitaire de l'ICM, allocation d'aide à la mobilité du conjoint)		8,97		11,05		12,54		12,46		5,87		0,00
<b>Total Titre 2 - Personnel militaire</b>		113,83		112,80		104,20		92,80		81,10		21,31
<b>Personnel civil</b>												
Indemnité de départ (IDV OE – IDV fonctionnaire,...)	561	36,02	570	37,17	560	36,77	520	35,17	312	21,03		0,00
Divers (primes diverses de restructuration, cotisations sociales liées au PAR,...) Prime de restructuration des services	1 025	24,98	1 150	28,87	1 150	28,87	1 150	28,87	600	16,00		0,00
Surcoût chômage	787	16,03	902	18,91		20,10		21,90		20,10		13,70
<b>Total Titre 2 – Personnel civil</b>		77,03		84,95		85,74		85,94		57,13		13,70
<b>Total titre 2 – Personnel civil et militaire</b>		190,86		197,75		189,94		178,74		138,23		35,01
Hors titre 2 – personnel militaire et civil												
<b>Total hors titre 2 (action sociale, reconversion du PM, formation du PC)</b>		4,39		5,07		4,06		4,06		2,01		2,01
<b>Total titre 2 et hors titre 2 – personnel militaire et civil</b>		195,25		202,82		194,00		182,80		140,24		37,02

Source : ministère de la Défense.

## **2. L'accompagnement des territoires touchés par les restructurations**

En outre, un budget de 150 millions d'euros est prévu pour les mesures d'accompagnement au profit des territoires les plus affectés. Cette somme proviendra pour les deux tiers du fonds pour les restructurations de la défense (Fred), et pour le reste du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

L'accompagnement des sites reposera sur les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD), élaborés sous l'égide du préfet conjointement avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, par les services de la Datar et de la délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR). Un dispositif de prêt participatif de revitalisation (reprise et développement) au bénéfice de PME situées dans les territoires affectés par les restructurations de défense sera également mis en place avec le soutien de BPI France, dans la continuité de l'action actuelle de la société Sofired (Société de financement pour la réforme et le développement chargée d'accompagner les externalisations du ministère), et en association avec le ministère de la Défense.

Enfin, un accompagnement des cessions immobilières est prévu, pour permettre une reconversion des sites par la réalisation de projets d'aménagement urbain ou de développement économique.

## **C. LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**

Dans le cadre de la LPM, le rapport annexé prévoit que « *le ministère de la Défense poursuivra les efforts d'économies entrepris sur ses coûts de structure* ». L'ensemble des dépenses de fonctionnement du ministère de la Défense représente ainsi près de 3,6 milliards d'euros en 2013, selon un périmètre élargi.

Le projet de loi de finances 2014 prévoit d'ores et déjà une baisse de la dotation d'environ 90 millions d'euros sur les crédits de fonctionnement par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. La diminution constatée porte essentiellement sur le carburant opérationnel (54 millions d'euros), d'une part, et sur l'indemnité compensatrice SNCF (10 millions d'euros), d'autre part, ainsi que sur les dépenses de communication, d'alimentation, de transport, les frais de mutation et de déplacement. À titre d'exemple, la Délégation à l'information et à la communication sera réorganisée, avec une baisse de 33 % des personnels spécialisés.

Le projet de loi de finances pour 2014 répartit les dépenses de fonctionnement au sein de deux opérations stratégiques (OS) :

– « Activités opérationnelles » qui regroupent 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 euro/\$). Cette OS porte également les crédits d'alimentation ;

– « Fonctionnement et activités spécifiques » qui regroupe les dépenses de fonctionnement proprement dites incluant aussi des dépenses de recrutement et de mise en formation.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT (FAS ET AOP)

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	PLF2014
Armée de terre	425,45	372,24	361,54
Marine nationale	347,68	351,80	323,82
Armée de l'air	506,83	476,32	451,10
<b>Total programme 178</b>	<b>2 293,59</b>	<b>2 314,26</b>	<b>2 206,49</b>

Source : ministère de la Défense.

De manière générale, la question des coûts de fonctionnement est également étroitement liée à la question de la reconfiguration de la carte militaire et de l'organisation des bases de défense. La reconfiguration de la carte militaire permettra ainsi de réduire la dispersion des implantations militaires, de favoriser les rapprochements entre unités devant opérer de manière conjointe, de générer des économies de fonctionnement et de participer à l'amélioration de la condition du personnel et de leur famille au travers d'une meilleure insertion sur le territoire.

De la même manière, l'organisation en bases de défense va se poursuivre par la professionnalisation des fonctions soutiens, par la mutualisation des entités de services internes au sein de centres de service partagé, notamment en matière d'achats, de finances ou de ressources humaines et par l'allègement des échelons de commandement et le recentrage de chaque entité sur son cœur de métier.

Grâce à ces réformes, les dépenses de fonctionnement courant, qui recouvrent les dépenses diverses de vie courante, les charges de soutien des structures ou encore les frais généraux, devraient connaître une nouvelle évolution à la baisse. À la suite de la création de la chaîne interarmées du soutien (OIAS) et des bases de défense (BdD), ces crédits de fonctionnement devraient ainsi à terme diminuer.

Il n'en reste pas moins que certaines dépenses, notamment liées au carburant ou aux réimplantations immobilières dans le cadre du projet Balard doivent faire l'objet d'une attention particulière.

### 1. Les dépenses de carburant

Les hypothèses financières retenues dans le cadre de la loi de programmation militaire sur les carburants opérationnels correspondent à un cours de l'euro à 1,31 dollar et à un cours du baril de Brent à 114 dollars, soit 87,02 euros le baril. Compte tenu des cours favorables constatés ces derniers

mois, le projet de loi de finances pour 2014 retient comme hypothèses, à volume d'activité inchangé, des cours à 1,26 dollar pour un euro et 105 dollars le baril, soit 83,33 euros le baril, ce qui génère une dépense prévisible de 511 millions d'euros. Compte tenu des écarts dans les hypothèses, la prévision budgétaire du projet de loi de finances pour 2014 serait donc inférieure à celle du présent projet de loi d'environ 22 millions d'euros.

Il convient cependant d'être conscient qu'une évolution du prix du baril, à la hausse comme à la baisse, impacte les crédits nécessaires à cette dépense d'environ 6 millions d'euros. Cela justifie pleinement la **clause de sauvegarde** mentionnée dans le rapport annexé, qui indique qu'« *en cas de hausse du prix constaté des carburants opérationnels, la mission « Défense » bénéficiera de mesures financières de gestion et, si la hausse est durable, des crédits supplémentaires seront ouverts en construction budgétaire, pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelle des forces* ».

Il sera essentiel, lors de la prochaine clause de rendez-vous prévue en 2015, de faire le point sur les hypothèses d'évolution du prix du baril afin de corriger ou de valider la trajectoire retenue.

## **2. Les dépenses immobilières**

Le projet Balard vise à regrouper l'ensemble des bâtiments du ministère de la Défense, à l'exception de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSP), dans un site unique situé dans le sud-ouest de Paris, à proximité du métro Balard. Le projet permettra de réunir en un même lieu les états-majors des armées, de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, actuellement dispersés sur trois sites séparés. Ce projet a fait l'objet d'un contrat de partenariat public-privé (PPP). L'État, qui dispose du terrain, a défini le programme de l'opération et son calendrier, et a confié à un opérateur la conception, la réalisation et l'entretien de l'ensemble immobilier pendant une durée de 27 années. Opale Défense est la société de projet regroupant toutes les entreprises partenaires. En son sein, Bouygues Bâtiment Île-de-France intervient en qualité de coordinateur, concepteur et constructeur. Il est le mandataire du groupement et sera le garant de toute l'opération de conception et réalisation (bâtiment et systèmes). D'autres sociétés comme Exprimm, Thales et Sodexo, assureront l'exploitation, la maintenance et les services des bâtiments pendant 27 années, à compter de la livraison.

Au terme des 27 années, les bâtiments deviendront propriété de l'État. En contrepartie, l'État versera un loyer annuel évalué à 130 millions d'euros hors taxes, soit 154 millions d'euros TTC (euros constants décembre 2010), conformément à l'évaluation préalable réalisée en fin d'année 2008, validée par le ministère de l'Économie et des finances en février 2009. Ce montant comprend : une redevance immobilière (45 millions d'euros par an) ; une redevance au titre des systèmes d'information et de communication (36 millions d'euros par an dans

les cinq premières années, puis 25 millions d'euros par an) ; une redevance au titre des services et du mobilier fournis (29 millions d'euros par an) ; des redevances dues au titre de la maintenance et des dépenses d'entretien lourd (23,5 millions d'euros par an) ; une redevance au titre de la consommation d'énergie, pour un montant évalué à 4,5 millions d'euros par an. Le montant total du contrat, c'est-à-dire le cumul des redevances sur 27 années d'exploitation, de 2014 à 2041, est évalué à 3,5 milliards d'euros constants HT (valeur décembre 2010).

Le Rapporteur se satisfait que les contrats d'entretien et de maintenance à la charge d'Opale Défense fassent l'objet de réévaluations périodiques (trois ans pour le ménage ou cinq ans pour la restauration par exemple) et permettent à l'État de reprendre la main si les clauses du contrat ne sont pas respectées. Il serait toutefois nécessaire pour le Parlement de disposer des clauses juridiques précises de ces contrats, afin d'en évaluer réellement les obligations et les conditions de modification, voire de sortie. En effet, la durée des contrats (vingt-sept ans hors phase de construction) et le coût global (154 millions d'euros chaque année) rendent cette question essentielle.

À ce titre, le Rapporteur souhaite que la question de la constitution d'une équipe de gestion efficace soit rapidement étudiée. La Délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la Défense (DRESO) a en effet vocation à disparaître une fois que la construction sera terminée et il faudra alors préparer le pilotage du partenariat public-privé (PPP) pendant toute la durée du contrat, soit 27 années. Le problème principal de ces partenariats résulte dans l'inégalité de la relation entre les prestataires et l'administration. À titre d'exemple, pour un site de 3 500 personnes, le ministère de la Défense britannique a constitué une équipe de 10 personnes de haut niveau chargées d'encadrer et de suivre l'évolution du partenariat. Le site Balard a vocation à regrouper près de 9 000 personnels et doit donc être encadré par une équipe plus étoffée (entre 20 et 30 personnes) possédant un haut niveau de compétences. Cela est indispensable pour éviter toute dérive de coût et pour faire respecter les clauses du PPP, que ce soit dans la phase de construction ou dans la phase d'entretien et de maintenance, laquelle est prévue pour durer jusqu'en 2041.

Enfin, le Rapporteur tient à rappeler que le Contrôle général des armées et l'Inspection générale des finances ont rendu un rapport conjoint sur le partenariat public-privé de Balard, en novembre 2012, dans lequel ils pointent des risques de dérapage budgétaire conséquent. En premier lieu, l'efficacité des différentes composantes du contrat est inégale. Si la performance du projet immobilier est satisfaisante, le coût des systèmes d'information, en revanche, est vraisemblablement excessif. Dans ce cadre, le plan de financement, objet d'un arbitrage interministériel en 2011, risque de ne pas pouvoir être exécuté en l'état. En particulier, seuls les trois quarts des économies de fonctionnement et la moitié des économies de personnel sont documentés précisément et les mesures de compensation budgétaire prévues ne sont pas en totalité validées par la direction du budget.

## IV. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE CONTRÔLE DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE

Par voie d'amendement, le Sénat a introduit un chapitre I<sup>er</sup> bis qui regroupe plusieurs dispositions destinées à modifier le contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation. Ces dispositions peuvent être divisées en deux catégories : celles qui modifient les pouvoirs de certains parlementaires et celles qui imposent au ministère de la Défense de présenter des bilans et rapports réguliers.

### A. DE NOUVEAUX POUVOIRS POUR LES COMMISSIONS CHARGÉES DE LA DÉFENSE

Le Sénat a souhaité conférer aux commissions des deux chambres compétentes en matière de défense des pouvoirs proches de ceux des Rapporteurs spéciaux de la commission des finances. C'est l'objet de l'article 4 *ter* (nouveau).

Une première version, adoptée par la commission de la Défense du Sénat, qui donnait à ces commissions des pouvoirs particulièrement étendus, a fait l'objet de discussions avec le ministère de la Défense. Une seconde version plus édulcorée et résultant d'un compromis a été finalement adoptée en séance publique.

#### 1. Le texte adopté en commission au Sénat

Le texte issu de la commission conférait aux présidents, rapporteurs budgétaires des commissions chargées de la défense, ainsi que, le cas échéant, à un ou plusieurs de leurs membres spécialement désignés à cet effet, des prérogatives particulièrement importantes :

– les pouvoirs d'investigation étaient « *les plus étendus* » sur pièces et sur place ;

– le champ d'investigation était celui des crédits de la programmation militaire ainsi que ceux inscrits en loi de finances concernant la mission Défense ;

– la durée de ces pouvoirs était ainsi définie : « *de façon permanente* » ;

– les parlementaires en question étaient astreints au secret défense ; le secret de la défense nationale ne pouvait leur être opposé. Les personnes dont l'audition était jugée nécessaire étaient déliées du secret défense ;

– en cas de difficulté, les présidents des deux commissions concernées pouvaient saisir « *la juridiction compétente pour faire cesser cette entrave sous astreinte* ».

## 2. Le texte adopté en séance par le Sénat

Le texte adopté en première lecture par le Sénat concerne toujours les présidents, rapporteurs budgétaires des commissions chargées de la défense, ainsi que, le cas échéant, un ou plusieurs de leurs membres spécialement désignés à cet effet. C'est le seul point qui n'a pas été modifié.

En revanche, l'expression « *les plus étendus* », qui se rapportait aux pouvoirs d'investigation a disparu du texte. Restent des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

Le champ d'investigation a été réduit au seul contrôle de « *l'application de la programmation militaire* ». Les crédits inscrits en loi de finances sont donc, en théorie, exclus du champ d'investigation, sachant que leur contrôle relève des rapporteurs spéciaux des commissions des finances qui disposent de pouvoirs étendus pour l'ensemble de leur champ de compétence.

Ces pouvoirs ne permettront plus de « *contrôler de façon permanente* », comme c'est le cas pour les rapporteurs spéciaux, mais de « *contrôler de façon régulière* ».

Les parlementaires concernés ne seront plus astreints au secret défense et la mention selon laquelle « *le secret défense ne peut être opposé* » est remplacée par une disposition qui prévoit que le ministre transmet les renseignements « *dans le respect du secret de la défense nationale* », ce qui est le résultat inverse de ce que souhaitait la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées du Sénat à l'origine et correspond à un *statu quo* par rapport à la situation actuelle.

La mention déliant les personnes auditionnées du secret défense disparaît ainsi que la possibilité de saisir une juridiction en cas de litige.

## 3. La position du Gouvernement

Opposé à la première version qu'il jugeait excessive, le Gouvernement s'est rallié à la version adoptée en séance publique par le Sénat. En effet, le ministère de la Défense ne se déclare pas opposé à une meilleure information de la Représentation nationale et notamment des commissions chargées de la défense.

En outre, dans la mesure où les nouveaux pouvoirs seront limités au contrôle de la programmation militaire, il peut espérer que les élus qui en seront détenteurs l'aideront à un meilleur respect de la programmation. Notons que parmi les administrations susceptibles de faire l'objet d'un contrôle sur pièces et sur place figure le ministère de l'Économie et des finances.

#### 4. Les modifications apportées au texte du Sénat

Sans être opposé au légitime souci des commissions chargées de la défense d'être informées de manière régulière sur la mise en œuvre des lois de programmation militaire, le Rapporteur considère que l'attribution à l'ensemble des rapporteurs pour avis ainsi qu'à des « *membres spécialement désignés à cet effet* » de pouvoirs exorbitants du droit commun et que la loi organique relative aux lois de finances confère aux seules commissions chargées des finances, comporte des risques.

En premier lieu, c'est la loi organique, confirmée par la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 du Conseil constitutionnel qui confère aux rapporteurs de la commission des finances le pouvoir de procéder « *à toutes les investigations sur pièces et sur place et à toutes les auditions qu'ils jugent utiles* ».

En effet, si le contrôle du gouvernement par le Parlement est un principe sain de toute démocratie, il ne doit s'exercer ni d'une manière désordonnée ni d'une façon trop intrusive. Les rapporteurs spéciaux des commissions chargées des finances des deux assemblées parlementaires assurent déjà une vigilance permanente grâce aux pouvoirs qui leur sont conférés par la loi organique depuis 2006. L'extension des pouvoirs qui sont les leurs risque d'interférer entre contrôle de la programmation militaire et contrôle des dépenses budgétaires.

En outre, cette disposition contribuerait à augmenter sensiblement le nombre de parlementaires susceptibles de contrôler de manière approfondie le ministère de la Défense. Étendre ces pouvoirs à l'ensemble des rapporteurs pour avis (une dizaine dans chaque chambre) semble excessif. Par ailleurs, l'imprécision de la formule relative aux « *membres spécialement désignés à cet effet* », peut faire craindre des dérives d'autant qu'il est très facile pour un parlementaire de changer de commission et de se voir confier, dès son adhésion, une mission d'information ou un rapport législatif.

Le Rapporteur pour avis considère par conséquent qu'il est nécessaire de modifier le premier alinéa de l'article 4 *ter* (nouveau) pour limiter aux seuls présidents des commissions chargées de la défense l'extension des pouvoirs souhaités par le Sénat.

Ces deux modifications font l'objet du premier alinéa de l'amendement qu'il propose.

Le second alinéa du texte issu du Sénat mérite également d'être précisé. En effet, compte tenu de leur caractère sensible, seule la délégation parlementaire au renseignement est compétente pour mener des investigations relatives aux services spécialisés de renseignement. Il ne s'agit pas, en étendant les pouvoirs des commissions chargées de la défense, de multiplier les contrôles qui seraient de nature à gêner l'action de ces services.

Comme, par ailleurs, l'article 6 *nonies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose que les présidents de ces commissions sont membres de droit de la délégation parlementaire au renseignement, le Rapporteur pour avis estime que l'information des intéressés est assurée et qu'il convient donc de sortir les services en question du champ d'application de l'article 4 *ter*.

Ces modifications font l'objet du second alinéa de l'amendement.

## **B. LA PRÉSENTATION DE RAPPORTS ET BILANS PAR LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

Au-delà des pouvoirs conférés aux commissions et à leurs membres, le Sénat a également introduit des dispositions relatives aux informations délivrées par le gouvernement.

### **1. La formalisation d'une pratique ancienne**

Attaché à la bonne information du Parlement, le ministère de la Défense organise depuis plusieurs années des réunions semestrielles destinées à présenter un suivi budgétaire de la mission *Défense* aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances et aux rapporteurs pour avis des commissions chargées de la défense de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ces réunions sont l'occasion d'évoquer l'évolution de la consommation des crédits inscrits en loi de finances, l'évolution des effectifs, les réceptions de matériels majeurs et tout sujet ayant trait à l'exécution du budget et, par voie de conséquence, de la programmation.

L'article 4 *quater* (nouveau) adopté par le Sénat formalise cette réunion ainsi que son rythme semestriel. Il ne modifiera donc en rien la pratique mais garantit qu'elle ne tombera pas en désuétude.

Cette disposition convient au ministère de la Défense qui avait fait part, dès le 1<sup>er</sup> octobre 2013, de son intention de garantir à ces rendez-vous un rythme semestriel. En effet, selon le ministère, cette périodicité semble « *la plus pertinente pour concilier la double exigence de communiquer aux parlementaires une information actualisée dans l'intervalle des rendez-vous des débats budgétaires, et celle de veiller à ce que ces actualisations s'effectuent à un rythme permettant un recul suffisant pour appréhender au mieux les facteurs d'évolution infra-annuelle et en proposer une analyse* ». En tout état de cause, le ministère réactualise deux fois par an ses données d'exécution dans le cadre de ses processus internes de pilotage budgétaire.

Lors de ces réunions, la présentation offerte par le ministère aux représentants des commissions complète le dossier qui leur est transmis en amont, constitué de tableaux de données détaillées et de fiches exposant des problématiques particulières, ponctuelles ou récurrentes.

## 2. Une diffusion plus large des travaux de la Cour des comptes

Cet article (art 4 *quinquies* nouveau) comporte deux dispositions distinctes.

La première, adoptée à l'initiative de la commission des Finances du Sénat, est relative à la transmission aux commissions des communications que la Cour des comptes adresse aux ministres, dont les modalités sont fixées par l'article L. 143.5 du code des juridictions financières.

Actuellement, en application du principe d'assistance de la Cour des comptes au Parlement prévu par l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) relative aux lois de finances, qui a élevé au niveau organique les relations entre la commission des finances et la Cour des comptes, et la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, ces communications et les réponses qui leur sont apportées sont transmises aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux commissions chargées des affaires sociales de chacune des assemblées parlementaires.

La disposition adoptée par le Sénat, complète l'article L.143-5 du code des juridictions financières, pour élargir le champ de la transmission de ces documents aux commissions compétentes en matière de défense et d'affaires étrangères, dans le cadre de leur domaine de compétence.

La seconde disposition, adoptée à l'initiative de la commission des lois du Sénat saisie pour avis, prévoit que la délégation parlementaire au renseignement pourra avoir connaissance des observations formulées par la Cour des comptes qui la concernent, ainsi que des réponses qui leur sont apportées par le Gouvernement.

Favorable à l'amélioration de l'information des commissions permanentes du Parlement, le Rapporteur constate toutefois que ces dispositions aboutissent à hiérarchiser les commissions permanentes en deux groupes : celles qui bénéficient des transmissions de certains travaux de la Cour des comptes et celles qui n'en bénéficient pas. Comme il n'y a aucune raison que toutes les commissions ne soient pas traitées de la même manière, il propose par voie d'amendement d'étendre à l'ensemble des commissions permanentes les dispositions de l'amendement du Sénat.

### 3. Un rapport annuel sur l'exécution de la programmation

Enfin, le Sénat a adopté un article 4 *sexies* (nouveau) qui rend obligatoire la présentation annuelle par le gouvernement d'un rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire, préalablement au débat d'orientation budgétaire.

Le bilan semestriel évoqué à l'article 4 *quater* a vocation à présenter l'exécution de la gestion en cours et la mise en œuvre de la loi de programmation militaire. Mais elle n'a pas vocation à établir semestriellement un bilan physico-financier détaillé de la loi de programmation militaire. En ce sens, les travaux demandés par les articles 4 *quater* et 4 *sexies* ne sont pas redondants.

Pour le ministère de la Défense, la charge de travail nécessaire pour la conduite de ces travaux « *sera significative, bien que difficilement chiffrable, et interviendra dans un contexte de rationalisation des effectifs en administration centrale* ». Il est toutefois probable que l'information supplémentaire qui sera transmise aux parlementaires en application des dispositions du présent chapitre entraînera une diminution du nombre de questions que posent les rapporteurs dans le cadre du projet de loi de finances.



## EXAMEN EN COMMISSION

*La Commission, au cours de sa séance du 12 novembre 2013, examine les chapitres 1er et 1er bis du projet de loi.*

**M. Jean Launay, rapporteur pour avis.** Le vote d'une loi de programmation militaire est de première importance pour nos armées et pour notre nation, car il définit le cadre de référence pour construire un modèle d'armée cohérent dans la durée et adapté aux problématiques du monde contemporain.

Après que Sénat a adopté le texte en première lecture le 21 octobre dernier, la commission des Finances s'est saisie pour avis des chapitres I<sup>er</sup> et I<sup>er bis</sup>. Elle ne s'est pas saisie des diverses dispositions relatives au renseignement ou au traitement des militaires en matière pénale, qui relèvent plus particulièrement de la commission saisie au fond et de la commission des Lois.

Précisons d'emblée que la portée normative du texte, en matière financière, est limitée. En effet, seules les lois de finances ont vocation à déterminer effectivement les ressources et les dépenses qui seront engagées sur une base annuelle, comme vient de le faire le projet de loi de finances pour 2014. La loi de programmation établit cependant une trajectoire financière qui servira de référence au moment du vote des budgets successifs. C'est essentiellement sur cette trajectoire financière que portera mon analyse.

Je commencerai toutefois par résumer en trois points les objectifs stratégiques auxquels elle correspond, qui résultent essentiellement du *Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale* rendu public en avril 2013.

En premier lieu, il fallait définir une trajectoire qui puisse concilier souveraineté budgétaire et souveraineté stratégique. Les objectifs fixés par la précédente loi de programmation militaire, établie avant la crise, n'étaient plus tenables et n'étaient d'ailleurs pas tenus. En effet, alors que cette loi fixait le niveau de la ressource, entre 2009 et 2013, à 161,9 milliards d'euros, le ministère de la Défense n'a bénéficié que de 157,1 milliards d'euros, soit 4,8 milliards d'euros de moins : l'équivalent du prix de 48 avions de chasse de type Rafale. Il fallait donc revenir à une trajectoire plus réaliste.

En deuxième lieu, il était nécessaire de moderniser notre outil de défense en tenant compte de l'évolution du contexte international et des menaces qui pèsent sur notre pays. Trois grands principes ont été retenus : l'autonomie stratégique, c'est-à-dire la capacité pour notre pays d'assurer seul la conduite d'opérations qu'il jugerait nécessaires ; la différenciation des forces, qui résulte d'un entraînement adapté à la spécificité des missions de chaque unité ; enfin, la mutualisation des forces, qui consiste à affecter un noyau de capacités polyvalentes à plusieurs missions, notamment en matière de soutien ou de renseignement.

Tels sont les principes qui guident les investissements nécessaires prévus par la loi de programmation militaire.

Le troisième axe stratégique retenu par le *Livre blanc* réside dans la priorité accordée au maintien de l'activité opérationnelle. Ce concept recouvre essentiellement l'entraînement des forces, mais aussi la disponibilité des matériels que nos soldats sont amenés à utiliser. Or, la disponibilité des équipements n'a cessé de décliner au cours des dernières années, notamment en raison de la sophistication croissante des matériels. C'est pourquoi, sur la période 2014-2019, les crédits consacrés à l'entretien programmé du matériel croîtront en moyenne annuelle de 4,3 %, pour s'établir, toujours en moyenne annuelle, à 3,4 milliards d'euros courants.

Ces grands principes, ainsi que le détail des acquisitions et des investissements prévus, sont décrits dans le rapport qui est annexé à la loi de programmation militaire et dont l'approbation fait l'objet de l'article 2 du texte.

J'en viens maintenant à l'analyse de la trajectoire financière qui est prévue.

Les ressources programmées au profit de la mission *Défense* s'élèveront à 190 milliards d'euros courants, soit 179,2 milliards d'euros constants, sur la période 2014-2019. C'est l'objet de l'article 3 de la loi de programmation.

Durant les trois premières années, le montant total des ressources de la mission *Défense* sera préservé en valeur au niveau atteint dans la loi de finances initiale pour 2013, soit 31,37 milliards d'euros. À partir de 2017, ces crédits seront progressivement renforcés pour être portés à 32,51 milliards d'euros en 2019. Au total, entre 2014 et 2019, ils progresseront donc de 3,6 %.

Le maintien, puis l'augmentation, des crédits de la défense correspondent donc à la volonté du Président de la République et du Gouvernement, et de maintenir l'ensemble du spectre des missions actuellement confiées à nos armées, et de préserver notre base industrielle et technologique de défense, qui procure près de 165 000 emplois directs et indirects.

À ce titre, il est important de souligner qu'aucun des grands programmes d'armement n'est remis en cause ou abandonné, même si le ministère de la Défense a entrepris de renégocier certains contrats afin d'étaler dans le temps les livraisons – c'est notamment le cas des sous-marins de type Barracuda et des hélicoptères NH90. Les dépenses d'équipement seront en moyenne de 17,2 milliards d'euros par an, mais connaîtront une accélération progressive sur la période de programmation, puisque 16,5 milliards d'euros d'investissement sont prévus en 2014 et 18,2 milliards d'euros en 2019.

Cette programmation est donc ambitieuse, mais elle semble réaliste et nécessaire.

Certains points méritent cependant une attention particulière. J'en citerai quatre : la perception des ressources exceptionnelles, le financement des opérations extérieures, la maîtrise de la masse salariale et le respect des hypothèses d'exportations.

Pour ce qui est tout d'abord des recettes exceptionnelles, les 6,1 milliards d'euros programmés représentent une somme importante, en particulier pour les premières années de la programmation puisque 1,77 milliard d'euros sont prévus en 2014 et en 2015, puis 1,25 milliard d'euros en 2016. Par un système de « vases communicants », ces ressources déclineraient ensuite pour se réduire à 150 millions d'euros en 2019. Les crédits budgétaires viendraient donc prendre la relève des ressources exceptionnelles à partir de 2016.

Ces ressources exceptionnelles seront notamment constituées de l'intégralité du produit de la cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la Défense, pour au moins 660 millions d'euros sur la période 2014-2016, des redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de programmation, pour environ 200 millions d'euros, et d'un nouveau programme d'investissements d'avenir au bénéfice de l'excellence technologique des industries de défense, pour 1,5 milliard d'euros – ces derniers crédits figurent d'ores et déjà dans le projet de loi de finances pour 2014.

Ces ressources seront perçues de manière certaine par le ministère de la Défense pour un montant total de 2,38 milliards d'euros. Reste donc à trouver 3,72 milliards d'euros pour parvenir au montant de 6,1 milliards d'euros prévu par la loi de programmation.

Ces sommes seront en majeure partie issues de la vente aux enchères des fréquences comprises entre 694 et 790 mégahertz, communément désignées comme la « bande des 700 ». Il s'agit là d'un premier point appelant notre vigilance. En effet, si le montant anticipé n'apparaît pas exagéré dans la mesure où ces fréquences basses sont très demandées par les opérateurs, le calendrier de perception de ces ressources est plus incertain, car une négociation européenne sur l'harmonisation des fréquences en Europe, ou « deuxième dividende numérique », est prévue pour la fin de l'année 2015 et les acquéreurs ne se manifesteront certainement pas en nombre avant cette date.

Pour parer à toute éventualité, deux clauses de sauvegarde ont donc été introduites à l'article 3, qui précise désormais que d'autres ressources exceptionnelles, comme le produit de cessions de participations au sein d'entreprises publiques, ou des crédits interministériels seront mobilisés au besoin.

Cette nouvelle version du texte paraît de nature à garantir que les équilibres financiers sur lesquels repose la loi de programmation ne seront pas remis en cause. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à l'article 3 dans sa rédaction actuelle.

Deuxième point sur lequel la vigilance s'impose : les opérations extérieures (OPEX). L'article 3 *bis* de la loi de programmation prévoit en effet une diminution de l'enveloppe annuelle qui leur est consacrée : elle passera de 630 à 450 millions d'euros à partir de 2014. Cette réduction des crédits peut *a priori* apparaître contestable sachant que l'enveloppe consacrée aux OPEX est systématiquement dépassée. À y regarder de plus près, la rédaction de cet article est toutefois favorable au ministère de la Défense car elle dispose que les surcoûts non couverts par cette dotation feront « l'objet d'un financement interministériel ».

Cette disposition repose sur la distinction entre les missions extérieures traditionnellement confiées au ministère de la Défense, comme la présence au Liban ou en Côte d'Ivoire, dont le coût devra être couvert par la dotation de 450 millions d'euros, et les missions « exceptionnelles » décidées par le pouvoir politique, comme les interventions en Libye ou au Mali, dont le financement excédentaire devra être couvert par la mobilisation de crédits interministériels afin de ne pas affecter les crédits propres du ministère de la Défense. Je suis donc favorable à la rédaction actuelle de l'article 3 *bis*, mais il faudra là aussi veiller à ce que cette clause de sauvegarde soit bien appliquée.

La troisième condition pour que la trajectoire financière soit conforme aux prévisions réside dans la maîtrise de la masse salariale, objet de l'article 4 du projet de loi. En effet, sous la précédente loi de programmation, cette masse salariale n'a cessé de croître malgré les réductions d'effectifs.

C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi prévoit 23 500 réductions de postes supplémentaires par rapport à la précédente programmation, mais accorde aussi une attention accrue à la question du repyramidage afin de contenir l'évolution des effectifs d'officiers. Ainsi, dès 2015, on devrait assister à une réduction des dépenses du titre 2, après des décennies d'augmentation constante. D'un montant annuel moyen de 11 milliards d'euros en 2013 et en 2014, on devrait ainsi approcher un montant de 10,2 milliards d'euros en 2019. Ces réductions d'effectifs concerneront en priorité – pour les deux tiers – les fonctions de soutien, et pour un tiers seulement les unités opérationnelles. Enfin, je crois nécessaire de rappeler qu'avec 242 279 personnels en 2019, l'armée française restera en nombre – comme, je l'espère, en qualité – la première armée d'Europe.

Dernier point sur lequel il faudra être vigilant : les exportations. Sous la précédente loi de programmation militaire, l'absence d'exportations de certains matériels – en particulier du Rafale – a en effet engendré des mouvements de crédits très importants au détriment d'autres programmes d'équipement, en raison des contrats de livraison liant l'État aux industriels.

La présente loi de programmation formule l'hypothèse que les exportations prendront le relais des commandes d'État. À titre d'exemple, à partir de 2017, l'État n'achètera plus aucun Rafale. D'après les informations dont je dispose, ce scénario est tout à fait plausible. L'Inde est en effet engagée dans des négociations exclusives portant sur l'acquisition de 126 de ces avions dont 18 seront construits en France, ainsi que les kits de livraison des autres appareils. Le Qatar souhaite également acquérir 36 appareils, sans toutefois que les discussions à ce sujet soient aussi avancées qu'avec l'Inde.

C'est pourquoi l'un des objets de la clause de rendez-vous de 2015 inscrite au troisième alinéa de l'article 4 *bis* consiste à faire un point sur l'avancement des projets d'exportation, ce qui permettra, le cas échéant, de renégocier des contrats. Je suis également favorable à cet article, mais je présenterai tout à l'heure un amendement visant à une meilleure information du Parlement sur le respect des prévisions dans ce domaine.

J'évoquerai enfin un dernier élément qui, s'il ne relève pas directement de la loi de programmation, est néanmoins crucial : le report de charges cumulé, qui atteint aujourd'hui près de 3 milliards d'euros, dont 2 milliards d'euros pour le seul programme 146 consacré à l'équipement des forces. Il me semble essentiel que les gels et surgels qui ont bloqué une partie importante des crédits du ministère de la Défense – jusqu'à 20 % des crédits de l'armée de terre par exemple – soient enfin levés pour ne pas aggraver la situation. À cet égard, je dois avouer mon inquiétude face à l'hypothèse défendue par Bercy et par Matignon d'une économie de 500 millions d'euros supplémentaires sur le budget de la défense. La concomitance entre cette hypothèse et la dégradation de la note de la France par l'agence de notation Standard & Poor's ne doit pas faire oublier que la préservation de notre outil de défense doit passer avant les intérêts particuliers des marchés financiers. Je ne dispose pas à ce stade d'éléments suffisants pour en déterminer l'éventuel impact sur l'entrée en programmation. Dans un communiqué en commun daté du 11 novembre, les deux ministres de la Défense et du Budget ont rappelé leur objectif de garantir les ressources nécessaires au respect de la loi de programmation militaire. Nous en saurons plus demain.

La loi de programmation militaire repose sur un mécanisme simple : si le ministère de la Défense parvient à mener à bien les réformes qu'il doit conduire, il disposera de crédits suffisants. À l'inverse, si des dérapages sont constatés, il se trouvera en situation d'auto-assurance. S'il doit faire face à des aléas indépendants de sa volonté, comme des interventions extérieures ou la non-perception des ressources exceptionnelles en temps et en heure, des clauses de sauvegarde prévoient la mise en œuvre d'un financement interministériel évitant que le budget propre de la défense soit excessivement mis à contribution.

Ce mécanisme d'équilibre, ainsi que le caractère réaliste des prévisions inscrites dans le texte, me conduisent donc à donner un avis favorable sur ce projet de loi de programmation, tout en recommandant une vigilance particulière sur les quatre points que j'ai soulignés.

J'évoquerai pour conclure les pouvoirs de contrôle du Parlement, qui font l'objet d'un chapitre I<sup>er</sup> *bis* introduit au Sénat. Ces dispositions tendent à conférer aux présidents et aux rapporteurs budgétaires des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense des pouvoirs d'investigation étendus, comparables à ceux des rapporteurs spéciaux, afin de contrôler l'emploi des crédits inscrits dans la loi de programmation militaire. Comme je l'ai indiqué lorsque nous avons débattu de ce point en réunion du Bureau la semaine dernière, la rédaction du Sénat me semble légèrement excessive sur cette matière si particulière qu'est la défense nationale. Je serai ainsi amené à proposer, comme vous l'avez vous-même suggéré, monsieur le président, une position moyenne, un peu en retrait par rapport au texte issu du Sénat. Nous en reparlerons plus longuement tout à l'heure en examinant l'amendement que j'ai déposé à cet effet.

**M. le président Gilles Carrez.** Comme à la fin de chaque année à l'approche de l'examen du projet de loi de finances rectificative, les dépassements de crédits sur certaines missions ou sur certains programmes de certaines missions doivent être gagés en priorité sur les crédits de la même mission et, à défaut, sur d'autres crédits. Le gel de 500 ou 600 millions d'euros dont ont déjà fait l'objet les crédits de la défense se transformera-t-il en une annulation qui ferait peser une sérieuse hypothèque sur la loi de programmation ? Disposez-vous à ce propos d'informations plus précises ?

**M. le rapporteur pour avis.** Ce week-end, se sont tenues des discussions entre le ministère de la Défense, Matignon, Bercy et la présidence de la République. En déclarant tout à l'heure, de façon elliptique, que nous en saurions plus demain, je faisais référence au communiqué commun qui – je le sais de source sûre – sera publié demain par le ministre de la Défense et par le ministre chargé du Budget et m'autorise à un certain optimisme après l'inquiétude que je partageais avec vous depuis vendredi.

**M. Christian Eckert, rapporteur général.** Les dépassements de crédits attendus sur le budget de la défense sont de deux ordres : il y a, d'une part, un dépassement de 232 millions d'euros sur le titre 2, lié au dysfonctionnement persistant du logiciel Louvois, et, d'autre part, un dépassement de 578 millions d'euros au titre des OPEX – se répartissant en 149 millions d'euros sur le titre 2 et 429 millions hors titre 2.

Conformément à la loi de programmation militaire, ce deuxième dépassement doit être financé par l'ensemble des ministères, au titre de la solidarité gouvernementale. Il s'agit là d'un usage. Les 232 millions d'euros de dérapage dus à Louvois seront donc pris en charge par l'auto-assurance du ministère de la Défense, qui sera d'autre part sollicité pour prendre sa part des dépassements affectant l'ensemble du budget pour un total de l'ordre de 3 milliards d'euros. Si mes informations, qui datent de vendredi, sont exactes, cette part devrait correspondre à environ 16 % du montant total des annulations de crédits, soit 488 millions – ce qui est moins que les années précédentes. Je rappelle en effet que le ministère de la Défense avait été sollicité à l'occasion de la loi de finances rectificative de mars 2012 pour 25 % des besoins et en novembre 2012, dans la loi de finances rectificative, à hauteur de 30 %.

Si l'on rapproche artificiellement ce montant de 488 millions d'euros de celui du dépassement de 578 millions au titre des OPEX, on pourrait conclure que le ministère de la Défense serait invité à couvrir une très grande part de ce dernier. Ce n'est évidemment pas le cas, même si l'effort demandé aboutit à peu près à ce résultat. Je précise que le ministère de la Défense devrait au total bénéficier d'une ouverture nette de crédits de 90 millions d'euros entre le projet de loi de finances rectificative et le projet de décret d'avance qui devraient nous être transmis prochainement. En outre, la totalité des annulations porterait sur des crédits mis en réserve.

**M. le président Gilles Carrez.** Est-ce à dire que les seules OPEX ont eu un coût supérieur de 578 millions aux montants budgétés, qui étaient de l'ordre de 600 millions d'euros ?

**M. le rapporteur général.** Oui. Je rappelle qu'il y a eu cette année d'importantes opérations extérieures. Il s'agit en tout cas des chiffres qui m'ont été communiqués vendredi.

**M. Jean-François Lamour.** On dépasse le milliard d'euros !

**M. le président Gilles Carrez.** C'est une première. Pour récapituler, si l'on rapproche tous les mouvements, la défense bénéficierait donc d'un supplément de 90 millions d'euros.

**M. le rapporteur général.** Oui, d'après les informations dont je dispose.

**M. François Cornut-Gentile.** Jusqu'à quel degré de financement conservons-nous notre crédibilité ? Cette question n'est pas polémique – je rappelle à ce propos qu'un ancien chef d'état-major des armées déclarait voilà déjà dix ans qu'en matière de défense, la France avait pour usage de voyager en première classe avec un billet de seconde.

Le budget de la France dans ce domaine ne diffère plus guère de celui de l'Allemagne, mais cette dernière ne mène presque pas d'OPEX et n'entretient pas d'arme nucléaire. Nous sommes donc parvenus à un seuil où il ne suffit plus de discuter de masses financières : il nous faut poser des questions de fond pour définir collectivement ce que nous voulons faire.

Le ministre a présenté une budgétisation prudente des OPEX comme une bonne nouvelle pour le ministère de la Défense, du fait du refinancement de ces opérations à partir des crédits gelés dans les autres ministères, mais cette procédure, présentée comme un « usage », n'est pas définitivement acquise pour Bercy et un risque pèse donc chaque année sur les OPEX, en fonction de la situation des finances publiques. L'argument selon lequel la solidarité paie les OPEX fragilise, en réalité, la loi de programmation militaire.

Jean Launay a bien souligné par ailleurs les fragilités qui menacent les recettes exceptionnelles. La première tient au fait que, si les recettes escomptées des cessions de fréquences sont connues, on sait aussi que leur perception sera différée : comment passera-t-on ce délai ?

Une autre fragilité, qui n'est pas encore bien perçue, est de nature budgétaire : le nucléaire doit recevoir l'an prochain des financements au titre des investissements d'avenir, c'est-à-dire de nature extrabudgétaire, et selon des procédures qui ne relèvent pas pleinement de l'orthodoxie budgétaire. La Cour des comptes ou Bercy pourraient y trouver à redire.

Enfin, le ministre de la Défense a clairement souligné, en défendant cette loi de programmation militaire, qu'elle constituait le *minimum minimorum* et qu'il était indispensable que, contrairement aux précédentes, elle soit intégralement exécutée – ce à quoi il s'est du reste engagé.

Quant au fait que le ministère de la Défense reçoive 90 millions d'euros de crédits supplémentaires, il ne s'agit pas vraiment d'une bonne nouvelle, car cela pourrait signifier que la loi de programmation commencera d'être exécutée avec un handicap dépassant 500 millions d'euros.

De même, alors qu'elle est présentée comme une bonne chose, la clause de revoyure fixée en 2015 pourrait, si la croissance n'est pas au rendez-vous à cette date, aboutir à une nouvelle dégradation des comptes de la défense.

Ce texte comporte donc des fragilités internes, auxquelles s'ajoute encore une pression économique qui rendra très difficile son exécution. Il importe donc que notre Commission et celle de la Défense réfléchissent à ce que nous voulons pour notre défense et pour notre pays.

**M. Jean-François Lamour.** Vous l'avez dit vous-même, monsieur le rapporteur pour avis : l'on ne pourra juger de la pertinence de cette loi de programmation qu'au fil des exercices budgétaires successifs. Déjà, avec le projet de loi de finances rectificative, nous risquons de découvrir demain des gels, voire des annulations de crédits, même s'ils peuvent être compensés par le financement des OPEX.

Mais le recours aux ressources exceptionnelles, surtout, fait peser bien des incertitudes sur le budget de la défense. Un exemple parmi d'autres, révélateur de l'optimisme du Gouvernement : le produit de la vente aux enchères des fréquences ne sera perçu qu'au cours de l'exercice 2016 au plus tôt, alors même que les ressources exceptionnelles vont peser particulièrement lourd au cours des deux ou trois premiers exercices puisqu'elles sont comptées pour 1,7 milliard d'euros en 2014, soit 5 % du budget – ce n'est pas rien ! –, avant de tomber à moins d'un milliard en 2017. Sont ici en jeu la capacité de notre défense à renouveler son matériel, l'investissement dans la recherche et développement et le fonctionnement de notre système interarmes.

Quant au nouveau programme d'investissements d'avenir – PIA –, il n'apporte pas moins de 1,5 milliard d'euros la première année – soit près de la moitié des crédits ouverts au titre des investissements d'avenir –, dont un peu plus de 1 milliard pour le nucléaire, le solde étant destiné à l'espace et à l'aviation. Monsieur le rapporteur pour avis, le PIA sera-t-il mis à contribution dans les mêmes proportions pour l'exercice 2015 ? On pourrait le supposer par analogie avec la cession des emprises immobilières, dont le produit devrait rester stable, autour de 200 millions d'euros par an, pendant toute la durée de la programmation.

Le manque éventuel de ressources exceptionnelles pourrait être compensé, dites-vous, soit par la cession d'actions d'entreprises publiques – mais lesquelles, et ces cessions viendront-elles vraiment abonder le budget de la défense ? –, soit par des crédits interministériels ; mais, à l'heure actuelle, ces derniers sont plutôt employés pour couvrir des surcoûts dans le domaine social, surcoûts dont on ne voit pas pourquoi ils diminueraient dans la période de crise profonde que nous traversons.

En somme, ni la qualité du budget, ni l'application de la loi de programmation exercice après exercice, ni les ressources exceptionnelles ne sont assurées. Vous avez fait état de ces incertitudes avec diplomatie, monsieur le rapporteur pour avis ; pour notre part, nous sommes vraiment inquiets, d'autant que l'effort demandé à nos armées est déjà substantiel.

Comme l'a dit François Cornut-Gentille, l'Allemagne consacre à sa défense un budget comparable au nôtre sans avoir à financer une force de dissuasion nucléaire. Faut-il donc craindre, malgré les propos rassurants du Président de la République, que nous ne puissions bientôt plus conserver notre force de dissuasion en l'état ?

**M. le rapporteur pour avis.** Nous souhaitons tous que la trajectoire de cette loi de programmation soit aussi lisible et aussi crédible que possible à long terme. Vous savez, mes chers collègues, combien la précédente était difficile à respecter. J'ai appelé à la vigilance ; vous jouez votre rôle en faisant part de votre inquiétude. Mais, au fond, notre objectif est le même : nous voulons que la programmation militaire soit un succès, car il en va du maintien et de la crédibilité de nos forces, ainsi que de leur capacité à moderniser leurs équipements et à intervenir.

J'ai moi-même appelé l'attention sur le recours aux ressources exceptionnelles inscrit dans la loi, sans éluder le problème du calendrier de cession des fréquences. N'oublions pas que nous prenons part à une construction collective dans laquelle les deux assemblées appuient un projet porté par le ministre de la défense et fondé sur le *Livre blanc*. Ainsi le Sénat a-t-il anticipé un éventuel décalage dans la perception de ces recettes en prévoyant dans l'article 3 la possibilité de recourir aux crédits interministériels. Cette source de financement, certes fragile dans le contexte budgétaire actuel, a toutefois l'avantage d'être, elle aussi, inscrite dans la loi. Nous devrions donc confirmer sur ce point la rédaction du Sénat afin d'aider le ministre de la Défense lors des arbitrages permanents auxquels il va devoir procéder.

Je ne suis pas inquiet en ce qui concerne les investissements d'avenir dédiés à l'excellence technologique des industries de défense : les crédits de 1,5 milliard d'euros sont déjà inscrits puisqu'ils concernent 2014, et non 2015.

Je confirme enfin que le coût de l'intervention en Libye en 2011 était équivalent, à quelques dizaines de milliers d'euros près, à celui de l'intervention au Mali, puisqu'il s'élevait à 1,247 milliard d'euros.

**M. le président Gilles Carrez.** Monsieur le rapporteur pour avis, nous dépasserions, dites-vous, les 2 milliards d'euros de report de charges cumulé. Mais cette dernière notion recouvre-t-elle des engagements juridiques ? En d'autres termes, les crédits annulés ou indéfiniment gelés correspondent-ils à des contrats déjà passés ? Le financement est reporté, soit, mais les charges ne devront-elles pas finir par être financées ?

**M. le rapporteur pour avis.** En effet. Le report de crédits représente 3 milliards d'euros, dont deux tiers relèvent d'engagements juridiques.

*La Commission en vient à l'examen des articles dont elle s'est saisie.*

Chapitre I<sup>er</sup>

**Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et  
à la programmation financière**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 3 bis (nouveau), 4 et 4 bis (nouveau) sans modification.*

Chapitre I<sup>er bis</sup>

**Dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution  
de la loi de programmation**

**Article 4 ter (nouveau) :** *Pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place des commissions parlementaires chargées de la défense*

*La Commission est saisie de l'amendement CF6 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le Sénat a adopté un amendement qui étend aux présidents, aux rapporteurs budgétaires des commissions de la Défense des deux assemblées et à leurs membres qu'elles désignent spécialement à cet effet, les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place réservés aux seules commissions des Finances. Nos règles de fonctionnement en seraient profondément modifiées. Lors de la discussion, le ministre ne s'est pas opposé à la rédaction adoptée par le Sénat, elle-même issue de la réécriture de la disposition telle qu'adoptée par la commission de la Défense du Sénat. Après que le Bureau de notre Commission en a débattu, j'ai rédigé un amendement d'équilibre qui limite ces pouvoirs aux seuls présidents des commissions de la Défense de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**M. le président Gilles Carrez.** Lors de la réunion de notre Bureau, certains ont souhaité n'accorder aucun nouveau pouvoir de contrôle aux commissions de la Défense. Cette position extrême ne me semble pas tenable compte tenu du vote du Sénat. L'amendement de notre rapporteur constitue un compromis satisfaisant.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Le compromis proposé me paraît sain. Ce pouvoir de contrôle doit être réservé aux présidents, sans quoi il serait trop largement octroyé – et pourquoi le serait-il dans ce seul domaine ?

**M. le rapporteur général.** J'approuve cet amendement, mais avec un enthousiasme mesuré, et à condition de le réserver à la défense, secteur très spécifique. N'ouvrons pas la porte à des demandes analogues dans d'autres secteurs.

*La Commission adopte l'amendement, émettant ainsi un avis favorable à l'adoption de l'article 4 ter ainsi rédigé.*

**Article 4 quater (nouveau) :** *Réunions de contrôle de l'exécution de la loi de finances et de la loi de programmation*

*La Commission examine l'amendement CF2 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de ne pas limiter l'application des dispositions de cet article à la « présente » loi de programmation.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 quater modifié.*

**Article 4 quinquies (nouveau) :** *Transmission des communications de la Cour des comptes aux commissions chargées de la Défense et à la délégation parlementaire au renseignement*

*La Commission est saisie de l'amendement CF3 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Je propose d'étendre à toutes les commissions des deux assemblées la diffusion des rapports de la Cour des comptes.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Tous les députés n'ont-ils pas déjà accès à ces documents ?

**M. le rapporteur pour avis.** Il fallait modifier le texte voté par le Sénat, qui, au fil des rédactions successives, a étendu à certaines commissions, et à elles seules, la diffusion des rapports de la Cour. Il n'y a pas lieu de faire des distinctions entre commissions à cet égard !

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 quinquies modifié.*

**Article 4 sexies (nouveau) :** *Rapport et débat au Parlement sur le contrôle de l'exécution de la loi de programmation*

*La Commission examine l'amendement CF5 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement a le même objet que l'amendement CF2.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CF4 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Aux termes de cet amendement, afin de mieux informer le Parlement, le rapport annuel d'exécution de la programmation militaire décrira l'utilisation, en dépenses, des ressources issues des recettes exceptionnelles en en détaillant la répartition entre actions et sous-actions des programmes concernés.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4 sexies **modifié**.*

#### **Après l'article 4 sexies**

*La Commission est saisie de l'amendement CF7 du rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 4 sexies.*

**M. le rapporteur pour avis.** Je propose qu'à compter de l'exercice budgétaire 2015, le Parlement dispose dès le 1<sup>er</sup> juin d'un rapport annuel sur nos exportations d'armements.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, ainsi **modifiées**.*

\*

\* \*



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

**Chefs d'états-majors :**

- Amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major des armées (CEMA) ;
- Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la Marine (CEMM) ;
- Général Denis Mercier, Chef d'état-major de l'armée de l'air (CEMAA)
- Général Bertrand Ract-Madoux, chef de l'état-major de l'armée de terre ;

**Ministère de la Défense**

- M. Sébastien Dessillons, conseiller pour les affaires industrielles au cabinet de M. Jean-Yves Le Drian ;
- Mme Christine Mounau-Guy, conseillère politique et parlementaire au cabinet de M. Jean-Yves Le Drian, M. Hugo Richard, conseiller politique et parlementaire au cabinet de M. Jean-Yves Le Drian ;
- M. Hugues Bied-Charreton, directeur des affaires financières, ministère de la Défense ;
- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (SGA).

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

- Général Guy Girier, directeur central ;
- Colonel Berthon Jean-Denis, chef de la sous-direction de la comptabilité et du budget ;
- Capitaine de vaisseau Marboeuf Yann, chef de la division de la stratégie, des méthodes et de la réglementation ;

### **Service de Maintenance Industrielle Terrestre (SIMMT)**

- Général Jean-Yves Dominguez, directeur central ;
- Colonel Bruno Lacarriere, chef du bureau stratégie et modernisation du MCO-T;
- Commissaire-colonel Jean-Philippe Laporte, sous-directeur budget, finance et comptabilité.

### **Groupe THALES**

- M. Patrice Caine, Directeur général ;
- Mme Isabelle Caputo, directeur des relations parlementaires ;
- M. Jean-Marie Faugère, conseiller défense du groupe.

### **Délégation générale à l'armement (DGA)**

- M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement.

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

- M. François Pintard, directeur central ;
- M. Bernard Lobet, capitaine de corvette ;
- M. Rémi Coppens, capitaine de corvette.

### **État-major de l'armée de terre (CEMAT)**

- Général Bertrand Ract-Madoux, chef de l'état-major de l'armée de terre ;
- Colonel Patrice Quevilly ;
- Lieutenant-colonel Franck Boudet ;
- M. Pierre Chareyron, Lieutenant-colonel, chargé des relations avec le parlement.