

N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 14

DÉFENSE :

BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. OLIVIER GAILLARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
DONNÉES CLÉS	5
INTRODUCTION	7
I. LE PREMIER BUDGET DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION MILITAIRE	9
1. La répartition par programmes et par opérations stratégiques.....	10
2. Les crédits de la mission <i>Défense</i> dans la trajectoire pluriannuelle de la LPM et dans celle de la LPFP	11
3. La question des restes à payer.....	13
II. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES	15
1. Présentation de la dotation du programme.....	15
a. L'action 1 « Planification des moyens et conduite des opérations »	16
b. L'action 2 « Préparation des forces terrestres »	16
c. L'action 3 « Préparation des forces navales »	17
d. L'action 4 « Préparation des forces aériennes ».....	17
e. L'action 5 « Logistique et soutien interarmées ».....	17
2. Le financement des opérations extérieures et des missions intérieures.....	18
III. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE	20
1. Présentation de la dotation du programme.....	20
a. L'action 4 « Politique immobilière »	21
b. L'action 5 « Système d'information, d'administration et de gestion ».....	22
c. L'action 6 « Politique des ressources humaines »	22
d. L'action 8 « Politique culturelle et éducative ».....	22
e. L'action 10 « Restructurations ».....	22
f. L'action 11 « Pilotage, soutien et communication »	23
2. Les effectifs et la masse salariale.....	24
a. La remontée des effectifs	24
b. Les mesures catégorielles.....	26

EXAMEN EN COMMISSION 27

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL 35

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

Au 10 octobre 2018, 97 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

DONNÉES CLÉS

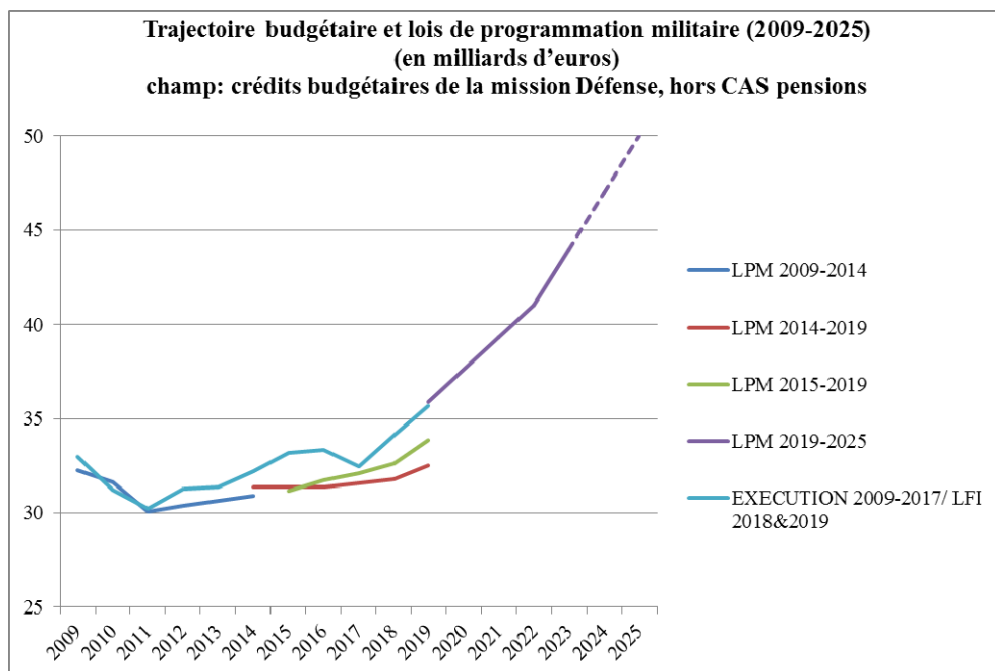
ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros, hors FDC et ADP)

Programmes de la mission	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
P 144 Environnement et prospective de la politique de défense	1 443,1	1 628,8	+ 12,9 %	1 395,7	1 476,1	+ 5,76 %
P 178 Préparation et emploi des forces	8 818,0	14 983,5	+ 69,9 %	8 066,9	8 784,5	+ 8,90 %
P 212 Soutien de la politique de défense	23 177,7	23 399,8	+ 0,96 %	22 845,7	23 195,5	+ 1,53 %
P 146 Équipement des forces	13 661,0	14 472,2	+ 5,94 %	10 243,2	10 888,0	+ 6,29 %
Total	47 099,8	54 484,3	+ 15,68 %	42 551,5	44 344,1	+ 4,21 %

Source : projet annuel de performance pour 2019.

Trajectoire budgétaire et lois de programmation militaire (2009-2025) (en milliards d'euros) champ: crédits budgétaires de la mission Défense, hors CAS pensions



Source : documents budgétaires (RAP) de chaque exercice, LFI pour 2018 et PLF pour 2019, mission Défense.

**PART DES DÉPENSES DE DÉFENSE DANS LA NORME DE DÉPENSES PILOTABLES
DE 2017 À 2022**

(en milliards d'euros)

	LFI 2017 format 2018	PLF 2018	2019	2020	2021	2022
Norme de dépenses pilotables	252,8	257,9 (+ 2,0 %)	259,5 (+ 0,6 %)	260,5 (+ 0,4 %)	262,5 (+ 0,8 %)	264,5 (+ 0,8 %)
Crédits budgétaires de la mission <i>Défense</i> (hors CAS <i>Pensions</i>)	32,44	34,2 (+ 5,4 %)	35,9 (+ 5,0 %)	37,6 (+ 4,7 %)	39,3 (+ 4,5 %)	41 (+ 4,3 %)
Part des crédits budgétaires de la mission <i>Défense</i> dans la norme de dépenses pilotables	12,8 %	13,3 %	13,8 %	14,4 %	15,0 %	15,5 %

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

INTRODUCTION

Les crédits de la mission *Défense* pour 2019 accompagnent un tournant majeur dans l'histoire de nos armées : l'entrée dans une programmation militaire de réparation et de reconquête. Ils ouvrent une trajectoire de sept années soigneusement balisée par le texte que l'Assemblée nationale a examiné en mars dernier. Le bon déroulement de la programmation dépend pour une large part de la cohérence des choix effectués cette année et de l'adéquation des crédits aux objectifs de long terme fixés par la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 ⁽¹⁾ ainsi que par l'Ambition 2030 validée en Conseil de défense le 22 novembre 2017.

Lors de nos débats récents, nous avons longuement évoqué la situation de nos armées depuis plus de quinze ans : une sursollicitation opérationnelle qui devenait intenable au regard des restrictions de moyens matériels et humains imposées au ministère.

En l'espace d'une année seulement, le Président de la République et le Gouvernement ont su fixer un cadre qui permet aujourd'hui d'envisager l'avenir beaucoup plus sereinement.

La participation du ministère des armées, en juillet 2017, à l'assainissement des comptes de l'État n'apparaît plus, avec le recul, que comme une péripétie. Dès le projet de loi de finances pour 2018, la priorité était clairement donnée à la reconstitution du potentiel opérationnel de nos forces à court, moyen et long terme. En conséquence, le budget de la mission *Défense* a connu une hausse de 1,76 milliard d'euros en crédits de paiement.

Parallèlement, le ministère des armées publiait la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*. Ce document était destiné à ouvrir la voie au projet de loi de programmation militaire annoncé par la Président de la République et fixait comme principaux objectifs à l'horizon 2025 :

– la préservation d'un modèle d'armée complet et équilibré et le renouvellement des deux composantes de la dissuasion nucléaire ;

– une montée en puissance dans le domaine des technologies, de la recherche et de l'innovation, tant en matière d'armement que dans le cyberspace ;

– un renforcement de l'attractivité des carrières et de la fidélisation des personnels.

(1) Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

La LPM pour les années 2019 à 2025, promulguée la veille du 14 juillet 2018, a précisé ces objectifs et a fixé une trajectoire budgétaire à laquelle les crédits que nous examinons aujourd’hui sont très exactement conformes.

Les deux programmes auxquels ce rapport spécial est plus particulièrement consacré connaissent des augmentations qui permettront prendre des mesures concrètes dès la première année de programmation. Le rapporteur estime qu’il est particulièrement important que les militaires puissent très rapidement éprouver dans leur quotidien les effets tangibles de l’effort considérable de la nation en direction de ses armées.

La LPM a été conçue comme étant « à hauteur d’homme ». Convaincu que l’efficacité de notre défense dépend au premier chef du facteur humain, le rapporteur apportera une attention toute particulière à la bonne et rapide exécution des budgets mis en place pour l’amélioration des conditions de vie des personnels civils et militaires.

I. LE PREMIER BUDGET DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION MILITAIRE

Contrairement à ce que l'on avait pu constater lors des deux précédents exercices de programmation militaire, les crédits de la mission *Défense* pour la première année de programmation sont strictement conformes au cadre fixé par la LPM pour les années 2019 à 2025.

Le dispositif de la LPM permet en effet de sécuriser le budget des armées puisque celui-ci n'est plus fonction, comme c'était le cas auparavant, de recettes additionnelles hypothétiques, issues par exemple de la vente d'emprises immobilières ou de bandes de fréquences hertziennes ⁽¹⁾.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits entre 2018 et 2019.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros, hors FDC et ADP)

<i>Programmes de la mission</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
P 144 <i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	1 443,1	1 628,8	+ 12,9 %	1 395,7	1 476,1	+ 5,76 %
P 178 <i>Préparation et emploi des forces</i>	8 818,0	14 983,5	+ 69,9 %	8 066,9	8 784,5	+ 8,90 %
P 212 <i>Soutien de la politique de défense</i>	23 177,7	23 399,8	+ 0,96 %	22 845,7	23 195,5	+ 1,53
P 146 <i>Équipement des forces</i>	13 661,0	14 472,2	+ 5,94 %	10 243,2	10 888,0	+ 6,29 %
Total	47 099,8	54 484,3	+ 15,68 %	42 551,5	44 344,1	+ 4,21 %

Source : projet annuel de performance pour 2019.

En crédits de paiement budgétaires (hors fonds de concours et attribution de produits attendus), la « marche » est donc quasi identique à celle de la LFI pour 2018, à presque 1,8 milliard d'euros.

Il convient cependant de remarquer que les fonds de concours et attributions de produits attendus sont en baisse par rapport à la prévision 2018 : 663,9 millions d'euros contre 741,3 millions en 2018, soit une baisse de 77,4 millions d'euros (– 11,66 %).

En retranchant les contributions au CAS *Pensions* (estimées à 8,35 milliards pour 2018 et à 8,45 milliards pour 2019), on aboutit bien à la progression de 1,7 milliard d'euros prévue par la LPM.

(1) Pour rappel, la LPM 2009-2014 prévoyait, pour sa première année d'exécution, 1,61 milliard d'euros de ressources exceptionnelles sur un total de 32,23 milliards, et la LPM 2014-2019, toujours pour sa première années d'exécution, 1,77 milliard sur un total de 31,38 milliards.

1. La répartition par programmes et par opérations stratégiques

Les hausses de budget que connaissent chacun des programmes traduisent les priorités de la LPM.

Le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, qui porte notamment le renseignement, les études amont et une partie de l'effort d'innovation, connaît une augmentation de crédits de 80,4 millions d'euros en CP (+ 5,76 %) et de 185,7 millions en AE (+ 12,9 %).

Les crédits du programme 146 *Équipement des forces* augmentent de 644,8 millions d'euros en CP (+ 6,29 %) et de 811,2 millions en AE (+ 5,94 %). Les livraisons de matériels annoncées pour 2019 sont en ligne avec la trajectoire de long et de très long terme fixée par la LPM et l'Ambition 2030.

Le programme 178 *Préparation et emploi des forces*, directement lié à l'activité et à la préparation opérationnelles, connaît les augmentations les plus importantes : + 717,6 millions d'euros en CP, soit + 8,90 %, et + 6 165,5 millions d'euros en AE, soit + 69,9 %. Cet effort est la traduction de la volonté de réparation de moyens humains et matériels sursollicités pendant plus de quinze ans.

Le programme 212 *Soutien de la politique de défense*, connaît une progression moins importante : + 349,8 millions d'euros en CP (+ 1,53 %) et + 222,1 millions en AE (+ 0,96 %). Mais cette stabilisation est à mettre en regard de l'augmentation considérable intervenue en 2018 (+ 4,7 % en CP et + 4,8 % en AE). L'effort en faveur des personnels, de leur rémunération et de leurs conditions de vie est donc prolongé dans ce projet de budget.

L'examen des crédits par opérations stratégiques permet de distinguer plusieurs postes de dépenses en très nette hausse :

- celui de la dissuasion (+ 10 %) ;

- celui des équipements d'accompagnement et de cohérence (dépenses consacrées à l'acquisition de petits matériels destinés à soutenir les opérations et l'entraînement) (+ 15 %) ;

- celui de l'entretien programmé du matériel (+ 8 %) ;

- celui du renseignement (+ 16 %).

On trouvera le détail de l'évolution des crédits dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE PAR OPÉRATIONS STRATÉGIQUES

(en crédits de paiement ; en milliards d'euros)

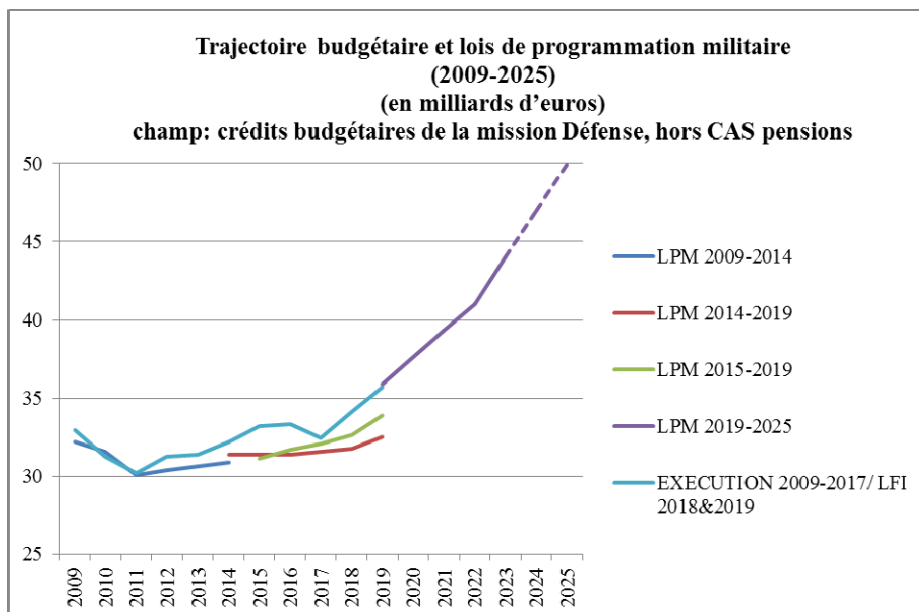
Opérations stratégiques	Ressources LFI 2018		Ressources PLF 2019	
Activités opérationnelles (AOP)	1,15	Fonctionnement : 3,99	1,14	Fonctionnement : 4,25
Fonctionnement et activités spécifiques (FAS)	2,43		2,49	
OPEX hors masse salariale (OPEX HT2)	0,41		0,60	
Autres opérations d'armement (AOA)	1,31	Équipement : 18,28	1,33	Équipement : 19,56
Dissuasion (DIS)	4,04		4,45	
Équipement d'accompagnement (EAC)	0,94		1,08	
Environnement des programmes d'armement (EPA)	0,12		0,13	
Entretien programmé du matériel (EPM)	3,83		4,15	
Entretien programmé du personnel (EPP)	0,30		0,27	
Infrastructures de de défense (INFRA)	1,36		1,39	
Programmes à effet majeur (PEM)	5,48		5,77	
Prospective et préparation de l'avenir (PPA)	0,59		0,62	
Renseignement (RENS)	0,31		0,36	
Masse salariale hors OPEX-MISSINT (T2)	11,65		Masse salariale : 11,94	
OPEX masse salariale (OPEX T2)	0,25	0,25		
MISSINT masse salariale (MISSINT T2)	0,04	0,10		
Total mission Défense Hors recettes issues de cessions – hors Pensions		34,20		35,89

Source : ministère des armées.

2. Les crédits de la mission Défense dans la trajectoire pluriannuelle de la LPM et dans celle de la LPFP

Il est important de situer le projet de budget pour 2019 par rapport aux trajectoires fixées par les lois de programmation successive.

Le graphique ci-après fait apparaître que la hausse de crédits de 1,8 milliard en 2018 aura fonctionné comme une « rampe de lancement » pour la trajectoire fixée en LPM.



Source : documents budgétaires (RAP) de chaque exercice, LFI pour 2018 et PLF pour 2019 mission Défense.

La chronique des cinq prochaines années fixée par la LPM est en effet la suivante :

(en milliards d'euros courants)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019-2023
Crédits budgétaires de la mission Défense	35,9	37,6	39,3	41,0	44,0	197,8

Source : projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

La « marche » de 3 milliards d'euros entre 2022 et 2023 ainsi que les deux marches suivantes, de 3 milliards d'euros également, devront faire l'objet d'une consolidation à l'occasion des actualisations prévues à l'article 3.

Pour l'ensemble de la période de programmation, la dépense prévue pour couvrir les besoins est estimée à 295 milliards d'euros, en sorte que l'effort de défense atteigne l'objectif global de 2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2025.

Dans son avis sur le projet de LPM, le rapporteur avait relevé la synchronisation entre la nouvelle programmation militaire et la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022, qui confirme les marches annuelles de 1,7 milliard d'euros jusqu'à 2020 et ouvre la voie à la poursuite continue de cette progression jusqu'à 2022.

Il est intéressant de noter, comme le montre le tableau ci-dessous, que la progression des crédits budgétaires de la défense entre 2018 et 2019 est supérieure

à celle de la norme de dépenses pilotables. En d'autres termes, la norme de dépenses pilotables hors crédits de la défense ressort en légère baisse.

**PART DES DÉPENSES DE DÉFENSE DANS LA NORME DE DÉPENSES PILOTABLES
DE 2017 À 2022**

(en milliards d'euros)

	LFI 2017 format 2018	PLF 2018	2019	2020	2021	2022
Norme de dépenses pilotables	252,8	257,9 (+ 2,0 %)	259,5 (+ 0,6 %)	260,5 (+ 0,4 %)	262,5 (+ 0,8 %)	264,5 (+ 0,8 %)
Crédits budgétaires de la mission Défense (hors CAS Pensions)	32,44	34,2 (+ 5,4 %)	35,9 (+ 5,0 %)	37,6 (+ 4,7 %)	39,3 (+ 4,5 %)	41 (+ 4,3 %)
Part des crédits budgétaires de la mission Défense dans la norme de dépenses pilotables	12,8 %	13,3 %	13,8 %	14,4 %	15,0 %	15,5 %

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

3. La question des restes à payer

La LPFP dispose en son article 17 que : « *Le montant de restes à payer, tel que retracé annuellement dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement, hors impact des changements de règles de comptabilisation des engagements, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017.* »

Cette disposition n'était à l'évidence pas tenable pour le budget de la défense, où les autorisations d'engagement peuvent porter sur le très long terme et où un plafonnement des restes à payer aurait pour effet de bloquer les grands programmes d'armement prévus en programmation.

La LPM 2019-2025 prévoit donc en son article 8, introduit par amendement, que : « *La mission "Défense" est exclue du champ d'application de l'article 17 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.* »

L'évolution estimée des restes à payer de fin 2017 à fin 2018 est la suivante :

RESTES À PAYER DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros)

	Fin 2017	Fin 2018 (estimation)	Évolution en volume	Évolution en %
P144	1 557	1 614	57	4 %
P146	36 396	39 002	2 606	7 %
P178	9 362	9 865	503	5 %
P212	3 475	3 525	50	1 %
Mission Défense	50 791	54 006	3 215	6 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En prévision 2019, les autorisations d'engagement du ministère augmenteront de 7,38 milliards d'euros, contre 1,7 milliard pour les CP. Il y a donc tout lieu de penser que l'augmentation des restes à payer s'accroîtra encore à la fin de 2019.

Si cette hausse est naturelle en début de programmation, il conviendra cependant de veiller à ce qu'elle laisse des marges de manœuvre en gestion lors des exercices ultérieurs. Comme le souligne la Cour des comptes, des ouvertures massives d'AE exposent au « *risque d'une rigidité trop forte de la dépense en cas d'aléa budgétaire¹⁾* ».

(1) La mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014-2019 et les perspectives financières de la mission Défense, rapport d'observations définitives, 13 juin 2017.

II. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Le programme 178, placé sous la responsabilité directe du chef d'état-major des armées, occupe une place centrale dans le dispositif de défense en ce sens que ses quatre objectifs (assurer les fonctions stratégiques de connaissance-communication, de prévention, de protection, d'intervention) correspondent, avec la dissuasion, à la totalité des fonctions stratégiques assignées aux forces armées

1. Présentation de la dotation du programme

Pour 2019, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de ce programme connaissent la plus forte augmentation (respectivement + 69,9 % et + 8,90 %) au sein de la mission *Défense*.

Le tableau ci-dessous détaille l'évolution des crédits par actions.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

Action - libellé	LFI 2018		PLF 2019		évolution 2019/2018		évolution 2019/2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - planification des moyens et conduite des opérations	522,62	525,36	596,16	584,66	14 %	11 %	73,53	59,31
02 - préparation des forces terrestres	1 384,05	1 309,30	2 574,82	1 439,76	86 %	10 %	1 190,78	130,46
03 - préparation des forces navales	2 425,25	2 245,71	5 320,04	2 380,69	119 %	6 %	2 894,80	134,98
04 - préparation des forces aériennes	2 599,33	2 123,27	4 326,72	2 319,04	66 %	9 %	1 727,39	195,77
05 - logistique et soutien interarmées	1 481,74	1 458,25	1 565,79	1 460,40	6 %	0 %	84,06	2,15
06 - surcoûts liés aux opérations	405,00	405,00	600,00	600,00	48 %	48 %	195,00	195,00
Total P - 178	8 817,98	8 066,88	14 983,54	8 784,55	70 %	9 %	6 165,74	717,65

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La hausse des crédits traduit un effort particulier en matière d'entretien des matériels, et singulièrement d'EPM (entretien programmé des matériels). L'EPM est essentiel à la fois :

- pour la réalisation des objectifs d'activité ;
- pour le maintien et le renforcement de la disponibilité des matériels (notamment celle des hélicoptères, des avions de patrouille maritime et des avions de transport tactique) ;
- pour la prolongation de flottes anciennes et à la montée en puissance des nouveaux équipements (A400M, NH90, Tigre, FREMM, entre autres).

L'écart entre AE et CP concernant l'EPM s'explique par la mise en place d'AE destinées à notifier des marchés pluriannuels, en particulier au profit d'une nouvelle politique de MCO aéronautique décidée par la ministre des armées. Cette politique est mise en œuvre par la nouvelle direction de la maintenance aéronautique (DMAé) *via* une nouvelle politique de contractualisation (contrats globaux et pluriannuels).

a. L'action 1 « Planification des moyens et conduite des opérations »

Elle regroupe les crédits dédiés aux BOP⁽¹⁾ 0061 « Environnement opérationnel interarmées » (sous-action 01-10), 0067 « Direction du renseignement militaire » et 0066 « Direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information » (sous-action 01-14).

L'évolution dans le PLF pour 2019 (+ 59 millions en CP, soit + 11 %) traduit l'effort consenti :

– en matière de transformation numérique et de sécurisation des réseaux de télécommunication (+ 45,4 millions d'euros, soit + 23 %) ;

– pour intensifier les actions visant à améliorer l'intégration du renseignement fourni par un ensemble élargi de capteurs et pour le diffuser aux armées jusqu'au théâtre d'opération ;

– pour accompagner la montée en puissance de la cyberdéfense (+ 1,07 million d'euros, soit + 2 %) ;

– pour respecter les engagements internationaux de la France, notamment le financement des contributions internationales au profit de l'OTAN et la coopération militaire avec les pays alliés dans le cadre de la lutte antiterroriste (+ 12,82 millions d'euros, soit + 4,6 %).

b. L'action 2 « Préparation des forces terrestres »

L'évolution des crédits est essentiellement concentrée sur les besoins de l'agrégat Équipement et plus particulièrement sur l'EPM.

Les crédits d'EPM connaissent une forte augmentation en AE et en CP par rapport à 2018, conformément à la stratégie du modèle de maintenance « MCO-T-2025 » mis en œuvre dès 2017. Ce modèle prévoit en particulier la sous-traitance vers le secteur privé de certaines activités de maintenance et de régénération des matériels anciens.

L'augmentation des crédits vient surtout en appui de la nouvelle stratégie de verticalisation et de globalisation des contrats de MCO aéronautique mise en place par la DMAé.

(1) Budgets opérationnels de programme.

c. L'action 3 « Préparation des forces navales »

L'augmentation des crédits affectés à la préparation des forces navales tient principalement à l'évolution des dépenses d'activité opérationnelle et d'équipement.

Les dépenses d'activité opérationnelle de la Marine (408 millions d'euros en AE et 217 millions en CP) augmentent conjoncturellement en autorisations d'engagement pour permettre la passation d'un marché pluriannuel de longue durée dédié à l'affrètement des remorqueurs d'intervention, d'assistance et de sauvetage.

Les hausses en AE des dépenses d'équipement en 2019 concernent le renouvellement de marchés d'EPM naval relatifs au MCO des torpilles MU90, à la remotorisation des missiles ASTER et EXOCET, ainsi qu'à la réalisation d'un arrêt technique majeur de sous-marin nucléaire d'attaque. Mais, comme dans l'armée de terre, ces augmentations procèdent surtout de la nouvelle stratégie de verticalisation et de globalisation des contrats de MCO aéronautique mise en place par la DMAé.

d. L'action 4 « Préparation des forces aériennes »

La hausse des autorisations d'engagement inscrite au PLF 2019 se justifie essentiellement par le recours à des marchés pluriannuels majeurs du MCO aéronautique. Outre le renouvellement récurrent de certains contrats de soutien (A400M, Reaper, etc.), ces marchés s'inscrivent dans la stratégie ministérielle pour améliorer la disponibilité des matériels et viseront à regrouper sur une longue durée les contrats aujourd'hui confiés à différents prestataires.

La dotation 2019 en crédits de paiements est en augmentation notable. Elle répond aux exigences fixées lors de l'actualisation de la LPM 2014-2019 et conservées dans la LPM 2019-2025 en matière de régénération des flottes anciennes. Elle contribue également à la poursuite de la montée en puissance des matériels nouveaux (drones, flotte A400M, C130J, ALSR, MRTT, etc.), qui est une des priorités de 2019.

e. L'action 5 « Logistique et soutien interarmées »

Cette action regroupe l'ensemble des fonctions support à caractère interarmées relevant des services suivants : service de santé des armées (SSA) ; soutien des forces par les bases de défense (BDD) ; centre national des sports de la défense (CNSD) ; service interarmées des munitions (SIMu) ; service du commissariat des armées (SCA).

Les principales hausses concernent le service du commissariat des armées (sous-action 85) avec + 18 millions d'euros en CP (+ 3,6 %) et + 47 millions en AE (+ 9,4 %), destinés à accompagner la transformation du service et la mise en œuvre généralisée de l'accès au wifi gratuit dans l'ensemble des lieux de convivialité et d'hébergement en enceinte militaire, portée par le plan Famille.

Les crédits des soutiens complémentaires (sous-action 83) sont en hausse (+ 7 millions en AE et en CP soit + 5 %) pour prendre en compte les frais de déplacement de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) nouvellement créée et rattachée à cette action. Cette augmentation permet également de financer les besoins en matière de la déconstruction des installations nucléaires et plus particulièrement le soutien commun des opérations de surveillance radiologique et géomécanique du site de Mururoa en Polynésie française. Le coût de fonctionnement du site, une fois le démontage de la base vie de Maeva réalisé, a en effet été réévalué.

Les crédits dédiés à la fonction santé (sous-action 80) sont en baisse de 19 millions d'euros en CP. Cette baisse est corrélée à une augmentation de la prévision des recettes extrabudgétaires (+ 17,3 millions) mais également à une diminution progressive des besoins globaux.

De la même manière, les crédits consacrés au service interarmées des munitions (sous-action 84) sont en baisse de 5 millions d'euros (– 21 %) par rapport à la LFI 2018 en raison de moindres besoins en démantèlement de munitions complexes (missiles, torpilles).

Les crédits dédiés aux bases de défense (sous-action 82) sont stables.

2. Le financement des opérations extérieures et des missions intérieures

La loi de finances pour 2018 avait porté la dotation pour surcoûts imputables aux opérations extérieures (OPEX) et aux missions intérieures (MISSINT) à 650 millions d'euros, renouant ainsi avec les niveaux fixés pour 2011, 2012 et 2013. Elle avait également relevé la provision de crédits de masse salariale au profit des missions intérieures, la faisant passer de 41 à 100 millions d'euros.

L'article 4 de la LPM 2019-2025 prévoit une augmentation progressive de la première dotation selon le calendrier suivant :

(en millions d'euros courants)

2019	2020	2021	2022	2023
850	1 100	1 100	1 100	1 100

Il maintient le principe d'un financement interministériel au-delà de ces montants, étant entendu que : « *Si le montant des surcoûts nets ainsi défini est inférieur à la provision, l'excédent constaté est maintenu au profit du budget des armées* ».

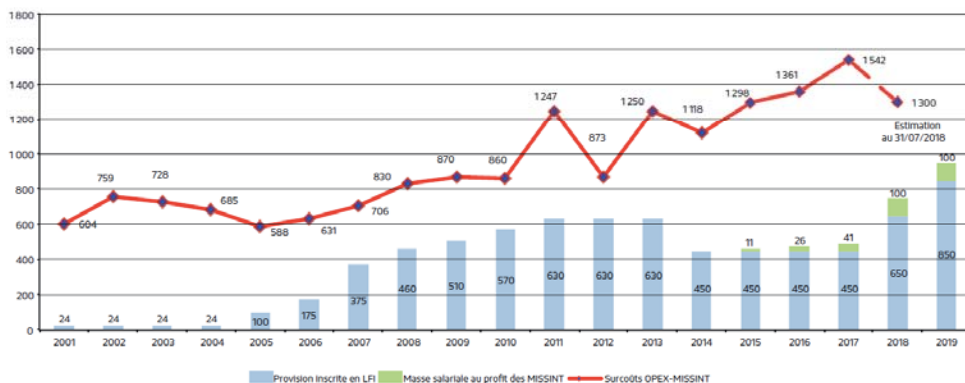
Par ailleurs, le rapport annexé précise que : « *La provision annuelle au titre des opérations extérieures et missions intérieures s'entend au-delà des 100 millions d'euros de crédits de masse salariale prévus pour couvrir les missions intérieures* ».

Ce sont donc 850 millions d’euros, répartis entre les programmes 178 et 212, qui sont prévus en PLF pour 2019, ainsi que 100 millions sur le seul programme 2012.

Le graphique ci-après permet de confronter l’évolution des surcoûts constatés et celle des provisions.

**Surcoût des opérations extérieures et, à partir de 2015, des missions intérieures
(OPEX-MISSINT, en M€)**

(OPEX DGGN incluses jusqu’en 2008 - montant au 31/07 pour 2018)



Source : ministère des armées.

En fin d’exécution 2018, un montant estimé à environ 500 millions d’euros devra faire l’objet d’un financement interministériel.

Le rapporteur se félicite de la trajectoire d’augmentation des provisions pour OPEX et MISSINT. En effet, s’il reste souhaitable que la solidarité interministérielle intervienne afin de manifester la participation de la nation tout entière à la défense de ses intérêts vitaux, il n’en reste pas moins que cette solidarité doit se concilier avec l’exigence constitutionnelle de sincérité budgétaire. Le dispositif prévu en LPM permet de réduire sensiblement les effets de distorsion produits par la contradiction inévitable entre l’incertitude opérationnelle et les principes de spécialité et d’universalité budgétaires.

III. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration, le programme 212 regroupe les fonctions mutualisées de direction et de soutien du ministère des armées. Il assure les missions de coordination des politiques transverses : ressources humaines, finances, immobilier, logement notamment.

1. Présentation de la dotation du programme

Par rapport à la LFI pour 2019, les crédits qu'il est prévu d'affecter à ce programme dans le PLF passent de 23,18 à 23,40 milliards d'euros en AE (+ 0,96 %) et de 22,85 à 23,20 milliards en CP (+ 1,53 %).

L'évolution des crédits par actions et par titres, hors CAS *Pensions*, est retracée dans le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 2012 PAR ACTIONS ET PAR TITRES

(en millions d'euros)

ACTIONS		LFI 2018		PLF 219		Évolutions	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
code	libellé						
04	Politique immobilière	2 116,08	1 744,16	2 049,88	1 785,39	- 3 %	2 %
05	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	148,33	137,67	174,52	168,42	18 %	22 %
06	Accompagnement de la politique des ressources humaines	152,08	153,03	152,57	152,62	0 %	0 %
08	Politique culturelle et éducative	30,20	37,56	28,91	46,10	- 4 %	23 %
10	Restructurations	75,04	66,54	52,11	73,67	- 31 %	11 %
11	Pilotage, soutien et communication	368,97	419,78	389,82	417,33	6 %	- 1 %
	Total HT2	2 890,71	2 558,74	2 847,81	2 643,54	- 1 %	3 %
	dont fonctionnement T3	948,03	944,70	980,93	968,58	3 %	3 %
	dont investissement T5	1 909,95	1 556,49	1 848,86	1 625,26	- 3 %	4 %
	dont intervention T6	24,82	24,78	15,08	19,06	- 39 %	- 23 %
	dont opérations financières T7	7,92	32,77	2,94	30,64	- 63 %	- 7 %
	Crédits de titre 2 (hors CAS)	11 936,21	11 936,21	12 097,08	12 097,08	1 %	1 %
	TOTAL HT2 + T2 (hors CAS)	14 826,92	14 494,96	14 944,88	14 740,61	1 %	2 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'examen détaillé des crédits permettra de constater que de nombreuses actions concrètes seront poursuivies, engagées ou amplifiées pour la mise en œuvre du plan Famille.

Le plan d'accompagnement des familles 2018-2022

Présenté le 31 octobre 2017, par la ministre des armées, le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022, dit « plan Famille », comprend 46 actions organisées autour de 6 axes :

- mieux prendre en compte les absences opérationnelles ;
- faciliter l'intégration des familles dans la communauté militaire et de défense ;
- mieux vivre la mobilité ;
- améliorer les conditions de logement familial et favoriser l'accèsion à la propriété ;
- faciliter l'accès des familles à l'accompagnement social du ministère ;
- améliorer les conditions d'hébergement et de vie des célibataires et des célibataires géographiques.

C'est un plan concerté, visant à apporter des réponses visibles, concrètes et immédiates (places en crèches, portail digital « e-social », wifi gratuit dans les enceintes militaires, etc.) répondant aux contraintes auxquelles le militaire et sa famille sont confrontés.

La moitié des mesures s'appliquent également au personnel civil.

Le plan s'adresse à toutes les familles dans leur définition la plus large : bi-activité des couples, familles monoparentales, célibataires géographiques, divorcés ou séparés avec droit de visite et d'hébergement de leurs enfants.

Il représente un effort financier inédit de près de 530 millions d'euros sur la durée de la loi de programmation militaire 2019-2025, dont 57 millions en 2019.

a. L'action 4 « Politique immobilière »

La dotation consacrée en 2019 à l'action 4 s'élève au total à 2,05 milliards d'euros en AE et à 1,79 milliard en CP, soit 67 % du poids total de la ressource du programme 212 hors titre 2. À périmètre identique, c'est-à-dire après avoir pris en compte le transfert de l'opération budgétaire (OB) « Dépenses préalables à cession » vers l'action 10 *Restructurations*, elle diminue de 51 millions d'euros en AE (-2,4 %) par rapport à la dotation 2018 et augmente de 48 millions en CP (+3 %).

Sur ces crédits, 861 millions d'euros financeront les infrastructures d'accueil et de soutien d'une nouvelle génération d'équipements militaires.

La dotation contribuera également à améliorer les conditions de vie du personnel, objectif prioritaire pour le ministère. Ainsi, les investissements au profit du logement familial (145 millions d'euros) se poursuivront dans le cadre du plan d'accompagnement des familles.

Quelque 280 millions d'euros seront consacrés au renouvellement des infrastructures des bases de défense et à leur sécurité-protection. En particulier, 16 millions sont réservés pour engager un vaste programme de réhabilitation des six lycées militaires, qui mobilisera au total près de 130 millions d'euros.

Enfin, la maintenance des infrastructures bénéficiera de 500 millions d'euros, dont 187 millions (+ 48 millions, soit + 35 %) pour des opérations de maintenance lourde qui accéléreront la remise à niveau des ensembles d'hébergement et de restauration les plus détériorés. Chacune des bases de défense sera concernée par ces investissements.

Le rapporteur se félicite de cet effort pour améliorer le cadre de vie et de travail des militaires.

b. L'action 5 « Système d'information, d'administration et de gestion »

La croissance des crédits consacrés à cette action dans le cadre du PLF 2019 traduit l'effort de transformation numérique du ministère. Elle concerne tout particulièrement le déploiement du projet Source solde (+ 20,96 millions d'euros en AE et + 9,53 millions en CP par rapport à la LFI 2018), la reconduction des accords-cadres Microsoft, SAP-BO et Oracle et la montée en charge du plan de transformation numérique du ministère. La ressource diminue *a contrario* pour les achats publics, les activités d'archives et de documentation ainsi que pour la maintenance.

c. L'action 6 « Politique des ressources humaines »

La revalorisation sensible de cette action a partie liée avec financement du plan Famille (+ 1,29 million par rapport à 2018) et avec des politiques de formation, telles que la mise en place de stages de reconversion à destination du personnel civil (+ 0,69 million) et militaire (17 666 stages financés par l'Agence de reconversion de la défense).

d. L'action 8 « Politique culturelle et éducative »

Cette ressource comprend principalement les subventions pour charges de service public (SCSP) et les dotations en fonds propres attribuées aux trois musées nationaux (41,33 millions d'euros de CP au profit du musée de l'armée, du musée national de la marine, et du musée de l'air et de l'espace). Les crédits diminuent de 0,9 million en AE (- 3 %) et augmentent de 8,9 millions en CP (+ 26 %) par rapport au PLF pour 2018, du fait principalement de la montée en charge des travaux de rénovation du musée national de la marine.

e. L'action 10 « Restructurations »

Les crédits destinés à l'accompagnement des restructurations (7,57 millions d'euros en AE et 13,06 millions en CP) sont en diminution de 6,9 millions en AE (- 47 %) et de 2,9 millions en CP (- 18 %) par rapport au PLF 2018. La baisse des

AE s'explique par la fin progressive des actions menées au titre de la LPM 2008-2014. Les CP liés à cette dernière, qui constituent la majeure partie des paiements, se réduisent avec un décalage d'environ 3 ans. L'année 2019 poursuit la transition entre les engagements pris au titre de la précédente LPM et les dépenses au titre de la nouvelle LPM.

Les crédits consacrés aux opérations d'adaptation des sites conservés s'élèvent à 28,15 millions d'euros. Cette dotation diminue de 27,65 millions par rapport à 2018.

L'abondement du fonds de garantie du dispositif BPI SOFIRED se poursuivra en 2019 pour 1,5 million d'euros, afin de délivrer des prêts participatifs de revitalisation (reprise et développement) au bénéfice de PME situées dans les zones identifiées par le ministère des armées ou d'entreprises du secteur de la défense.

f. L'action 11 « Pilotage, soutien et communication »

Les crédits recouvrent notamment les versements effectués au profit des opérateurs au titre de la subvention pour charges de services publics (SCSP) et de dotations en fonds propres (DFP) pour un montant total de 73,11 millions d'euros. Cette enveloppe diminue légèrement par rapport à la LFI 2018. Ces crédits se répartissent entre le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM, 42,1 millions d'euros), l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD, 19,3 millions), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA, 8 millions), et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN 3,7 millions).

Les deux éléments majeurs de cette action sont :

– le financement du partenariat public privé « PPP Balard » à hauteur de 153,2 millions d'euros en AE et 193,4 millions en CP au titre des redevances prévues dans le contrat et de l'achèvement des travaux de la parcelle Est – phase 2 ;

– l'achat des véhicules, pour 16,5 millions d'euros en AE et 5,7 millions en CP (10 millions en AE étant prévus pour la passation éventuelle d'un marché de location de véhicules sur trois ans) et leur entretien (pour 12,9 millions d'euros en AE et 11,3 millions en CP), le coût de l'entretien des véhicules croissant entre 2018 et 2019 (+ 3,0 millions en AE et de + 1,3 million en CP) en raison du vieillissement du parc automobile.

Par ailleurs, l'action prend à sa charge le remboursement de la compensatrice SNCF (55,68 millions d'euros en AE et en CP, stable par rapport à la LFI 2018) et les dépenses de contentieux qui s'élèvent à 26,07 millions en AE et en CP, soit une augmentation de 2,32 millions en AE (+ 10 %) et une diminution de 2,89 millions en CP (– 10 %).

2. Les effectifs et la masse salariale

Il était également important que l'entrée en programmation se déroule avec toute la rigueur requise en matière d'effectifs.

L'article 6 de la LPM pour les années 2019 à 2025 est ainsi libellé :

« L'augmentation nette des effectifs du ministère des armées s'effectuera selon le calendrier suivant :

(en équivalents temps plein)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019-2023	2024	2025
Augmentation nette des effectifs	450	300	300	450	1 500	3 000	1 500	1 500

« Cette évolution ne porte que sur les emplois financés par les crédits de personnel du ministère des armées à l'exclusion des apprentis, des volontaires du service militaire volontaire et des effectifs militaires éventuellement nécessaires au service national universel.

« Conformément à cette évolution, les effectifs du ministère des armées s'élèveront à 271 936 équivalents temps plein en 2023 et à 274 936 équivalents temps plein en 2025 hors apprentis, volontaires du service militaire volontaire et effectifs éventuellement nécessaires au service national universel.

« À ces évolutions s'ajouteront les éventuelles augmentations d'effectifs du service industriel de l'aéronautique. »

a. La remontée des effectifs

De fait, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une augmentation de 450 emplois, alors que la précédente prévision pour 2019, celle du Conseil de défense du 6 avril, fixait une augmentation de seulement 182 ETP.

Le schéma d'emplois du ministère des armées est retracé dans le tableau ci-après. Le solde positif de 466 ETP intègre 16 ETP au profit du SIAé.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS EN 2019

(en ETP)

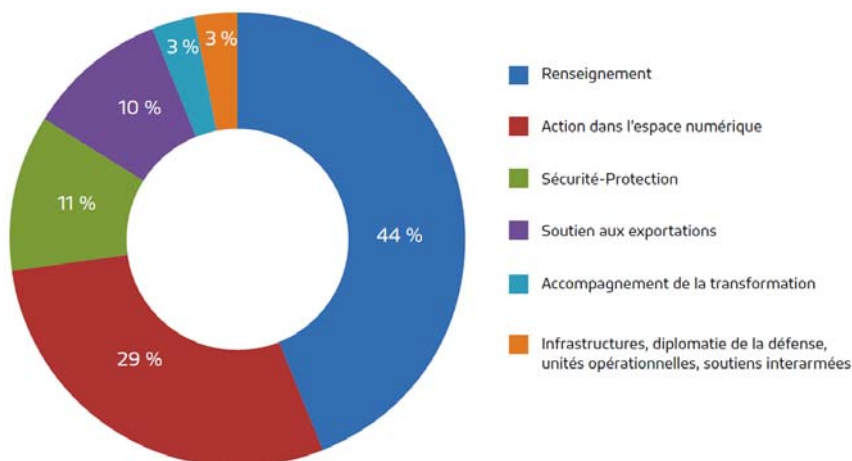
Catégorie d'emplois	Sorties	dont départs en retraite	Mois moyen des sorties	Entrées	dont primo recrutements	Mois moyen des entrées	Schéma d'emplois du programme
Catégorie A (personnels civils titulaires et non titulaires)	1 024	274	6,2	1 339	789	6,7	315
Catégorie B (personnels civils titulaires et non titulaires)	1 081	378	5,4	1 514	860	6,9	433
Catégorie C (personnels civils titulaires et non titulaires)	2 093	529	6	2 343	1 561	7,1	250
Ouvriers de l'État	1 563	943	6,6	749	453	7,5	- 814
Officiers	1 830	640	7,3	2 142	1 294	7,9	312
Sous-officiers	8 019	2 958	6,8	8 019	4 022	7,2	0
Militaires du rang	16 129	1 294	6,6	16 079	14 616	6,7	- 50
Volontaires	1 707		6,4	1 727	1 703	6,8	20
Total	33 446	7 016	6,6	33 912	25 298	7	466

Source : projet annuel de performance pour 2019.

Ce schéma d'emplois présente une trajectoire « civilianisante » du ministère (+ 998 catégories A, B et C gagés en partie par des départs naturels d'ouvriers de l'État). Les créations d'emplois pour les catégories A répondent aux besoins en matière de renseignement, de cyberdéfense et de soutien aux exportations. Parallèlement, la manœuvre de recentrage des ouvriers de l'État se poursuit sur les branches ciblées. Les projets de transformation conduisent pour certains à des conversions de postes militaires en postes civils selon les compétences recherchées et la disponibilité d'une main-d'œuvre locale qualifiée. Enfin 2019 verra le lancement des expérimentations LPM de recrutements de catégories B sans concours pour les techniciens supérieurs d'études et de fabrications (TSEF).

Le graphique ci-après montre que la répartition des créations d'emplois par domaine se conforme avec précision aux priorités fixées par la Revue stratégique et la LPM. À eux seuls, le renseignement et la cyberdéfense bénéficient de près des trois quarts des augmentations d'effectifs.

CRÉATION D'EMPLOIS 2019 PAR DOMAINE



Source : ministère des armées.

Il est à noter que l'évolution du plafond d'emplois (274 595 ETPT en 2019, soit + 15 ETPT par rapport à 2018) est disjointe de cette prévision. Comme la Cour des comptes l'a relevé, l'écart entre les plafonds fixés en loi de finances et l'exécution (inférieure de 2 % en 2017, par exemple) tend à se creuser pour la mission *Défense*. Toutefois, les chiffres retenus par la LPM sont des chiffres d'exécution, construits à partir des effectifs constatés.

b. Les mesures catégorielles

Les mesures catégorielles militaires et civiles du PLF 2019 sont créditées d'un montant de + 131 millions d'euros (contre + 49 millions en LFI 2018).

Ces mesures s'inscrivent dans la trajectoire d'amélioration de la condition des personnels militaires et civils engagée depuis le Conseil de défense du 6 avril 2016. Elles comprennent notamment la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnel, carrière et rémunérations » (près de 87 millions d'euros pour l'ensemble du ministère).

Les mesures nouvelles du PLF pour 2019 visent à renforcer l'attractivité du ministère, à fidéliser ses personnels et à valoriser les compétences critiques.

Pour le personnel militaire, ces mesures sont prioritairement fléchées vers les praticiens des armées et les ingénieurs de l'armement, ainsi que vers les personnels sous tension avec la création de primes d'attractivité et de fidélisation. En 2019, sera mise en place une « prime de lien au service » qui viendra se substituer à diverses primes antérieures et dont l'objectif est de fidéliser les militaires dans des emplois fortement soumis à la concurrence du privé et à celle d'autres départements ministériels.

Cette prime préfigure la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), dont la LPM prévoit le plein déploiement en 2021. D'ores et déjà, le ministère des armées a ouvert un vaste chantier de modernisation de son pilotage RH, visant notamment à passer d'une logique de gestion de statuts à une logique de gestion de compétences.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 25 octobre 2018, la commission a examiné les crédits de la mission Défense.

M. François Cornut-Gentile, rapporteur spécial (*Préparation de l'avenir*). J'ai analysé les programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense*. Je présente ce rapport en fonction des priorités fixées par la loi de programmation militaire (LPM), dont c'est la première année d'application. À défaut de pouvoir dès à présent en tirer toutes les conséquences, c'est l'occasion de vérifier que les projets ont bien démarré et d'identifier des points de vigilance.

La loi de programmation militaire visait en premier lieu à permettre aux armées de remplir leurs missions dans des conditions soutenables. Cette soutenabilité est d'abord budgétaire : le programme 146 connaît une augmentation de crédits significative, aussi bien en crédits de paiement – ils passent de 10,2 à 10,9 milliards d'euros – qu'en autorisations d'engagement – elles passent de 13,7 à 14,7 milliards. L'autre bonne nouvelle, que le Gouvernement rappelle à juste titre, est la fin des risques et incertitudes qui pesaient sur le programme 146, abondé depuis de nombreuses années de manière erratique par des recettes exceptionnelles. Ce n'est plus le cas, et c'est évidemment rassurant pour la soutenabilité de la trajectoire.

Cela étant, quelques incertitudes doivent être soulignées. La première est liée au service national universel (SNU). La LPM dispose que le budget de la défense ne le financera pas, mais la pratique diffère parfois des annonces... Il faut lever ce risque dans les mois qui viennent.

La deuxième incertitude est liée aux surcoûts des opérations extérieures (OPEX). Le caractère interministériel du financement des OPEX est toujours réaffirmé, mais reste chaque fois à devoir être vérifié dans la mise en œuvre ; nous le verrons en fin de d'année, puisqu'il reste près de 500 millions d'euros à trouver.

La troisième source d'inquiétude est liée au gel des crédits. L'an passé, 700 millions ont été dégelés, mais seulement le 30 ou le 31 décembre, ce qui a compliqué les opérations comptables. Le programme 146 est gelé cette année à hauteur de 350 millions d'euros et l'absence de dégel poserait d'importantes difficultés.

Dernier point de vigilance pour la bonne mise en œuvre de la LPM : l'augmentation des restes à payer. Dans la loi de programmation des finances publiques, les restes à payer ont été plafonnés pour l'ensemble de l'État à 100 milliards d'euros. La défense représente à elle seule 53,9 milliards, avec une nette augmentation au cours des dernières années. Ici encore, la LPM dispose que le ministère de la défense est exempté de l'application de cette règle, mais on ne sait pas très bien comment cela va se passer.

Pour ce qui est les commandes et les livraisons d'équipements, je n'ai rien à dire : la programmation vient de débiter et les trajectoires sont nominales. Malgré tout, la ministre et le Gouvernement ont insisté sur un point fondamental, les sommes en jeu étant très importantes : la réforme du maintien en condition opérationnelle (MCO), dont les coûts sont considérables, notamment dans l'aéronautique. La nouvelle direction créée ne sera pas rattachée à l'état-major de l'armée de l'air, mais à celui des armées, afin de renégocier les contrats et de réaliser des économies. Les intentions sont louables et les personnes nommées paraissent compétentes.

Cela étant, je veux relever quelques points de vigilance. Tout d'abord, que signifie le maintien en condition opérationnelle ? Certes, les équipements doivent être opérationnels et présenter un fort taux de disponibilité ; mais nous ne pourrions pas progresser significativement dans ce domaine sans indicateurs clairs sur le taux de disponibilité des matériels. Or nous avons toujours beaucoup de mal à les obtenir du ministère de la défense. C'est dommage. Si c'est une priorité, la transparence n'est pas anecdotique ; elle est même indispensable pour progresser.

En outre, si la réforme du MCO est intéressante, elle semble avoir contourné les points durs : les appareils prioritaires sont ceux qui ne connaissent pas les problèmes les plus aigus, comme les Rafale, dont le taux de disponibilité est déjà très satisfaisant, ou les Cougar, qui font l'objet de rénovations très importantes et ne connaîtront donc pas de problème de disponibilité. En revanche, certains appareils posent des problèmes de disponibilité gravissimes, qu'il s'agisse des hélicoptères Tigre ou NH90, ou de l'A400M, pour lesquels nous n'avons pas le début du début d'une solution, par le fait que ce sont des programmes européens.

La deuxième priorité de la loi de programmation militaire était le renouvellement des capacités opérationnelles. La réforme de la conduite des programmes d'armement, dite réforme de l'instruction dite 1516, menée par la direction générale de l'armement (DGA), prévoit de passer de six à trois stades dans les programmes d'armement. Il est difficile d'apprécier l'effectivité d'une telle mesure : sur le papier, cela présente bien, mais si les personnels concernés continuent à travailler en silo, sans se parler, cela ne changera pas grand-chose. On ne peut que souhaiter bon courage au ministère de la défense, car il est trop tôt pour apprécier l'intérêt des réformes en cours.

Concernant le renouvellement des capacités, le budget de la DGA progresse en crédits et en effectifs. En revanche, les perspectives à dix ou quinze ans de cette direction générale restent assez floues. Il serait important de disposer d'une vision claire : on abonde les crédits, mais modifie-t-on en profondeur l'outil ? Je n'ai pas suffisamment d'éléments pour le dire.

Le troisième axe de la LPM – garantir notre autonomie stratégique et contribuer à la consolidation d'une défense en Europe – appelle de ma part quatre remarques.

Premièrement, l'autonomie stratégique, c'est bien sûr le nucléaire. Dans ce domaine, les crédits augmentent puisque nous entamons une phase de renouvellement en profondeur. Il existe naturellement une tradition de prudence concernant l'information sur le nucléaire et je la comprends ; reste que le nucléaire, y compris civil, fait débat. Je ne suis pas certain que l'on puisse à l'avenir de priver d'un véritable débat, surtout si l'on est favorable au maintien du nucléaire en matière de défense. Or, à eux seuls, les documents budgétaires ne permettent pas d'éclairer un débat budgétaire construit ; c'est dommage.

Deuxièmement, et il y va également de notre autonomie, les crédits et effectifs consacrés aux services de renseignement augmentent. Là encore, c'est une évolution nominale conforme aux annonces. Ces services rencontrent des difficultés de recrutement et le processus n'est pas aussi rapide que prévu, mais il suit son cours : les effectifs et moyens supplémentaires sont bien là, tant pour la direction générale de la sécurité extérieure que pour la direction de la sécurité et du renseignement de la défense.

Troisièmement, puisqu'il est sans cesse question d'autonomie stratégique, je rappelle aussi nos failles capacitaires. Certaines seront comblées grâce à la loi de programmation militaire – les ravitailleurs, notamment – mais une faille capacitaire gigantesque demeure, qui ne fait l'objet d'aucun début de réflexion : tout ce qui touche au transport stratégique, qu'il s'agisse du matériel ou des troupes. De ce point de vue, nous sommes dans une situation de

dépendance totale à l'égard des Russes et des Ukrainiens qui, à terme, ne me paraît pas être tout à fait satisfaisante et qui affaiblit considérablement notre discours sur l'autonomie stratégique.

Quatrième remarque, sur la consolidation d'une défense en Europe. Je n'entrerai pas dans les détails, mais il semble exister un gouffre entre le discours politique et la réalité militaire et industrielle, où les difficultés sont nombreuses. L'objectif existe mais sa réalisation est discutable. J'en veux pour preuve deux exemples révélateurs : le MCO, tout d'abord, qui se heurte précisément à des problèmes liés aux programmes européens sur lesquels nous n'avancions pas. Autre exemple : le programme 144 était assorti d'un indicateur relatif au taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie ; au cours des dix dernières années cet indicateur a reculé de 10 points. Résultat : on l'a supprimé... Autrement dit, lorsque les faits ne sont pas conformes aux objectifs fixés, nous ne nous donnons pas les moyens de regarder la réalité et nous détruisons les indicateurs. La coopération européenne me semble donc être une question majeure.

Un dernier point concernant l'innovation face aux défis du futur : la création de l'Agence de l'innovation de défense est une bonne idée. Cependant, son articulation avec la DGA n'est pas claire et, là encore, nous n'en avons aucune lisibilité budgétaire. Or, dans les années à venir, il est essentiel que la LPM favorise la lisibilité budgétaire afin que nous puissions constater concrètement les progrès accomplis.

M. Olivier Gaillard, rapporteur spécial (*Budget opérationnel de la défense*). Ce budget ouvre une trajectoire lucide et ambitieuse de sept années, balisée par la LPM que nous avons examinée en mars dernier. Il conditionne l'adéquation des stratégies, objectifs, indicateurs, cibles et résultats à la LPM. Dès le projet de loi de finances pour 2018, la priorité a consisté à rendre du potentiel opérationnel aux forces à court, moyen et long terme, le budget de la mission *Défense* étant rehaussé de près de 1,8 milliard d'euros en crédits de paiement. La revue stratégique de défense et de sécurité nationale a été fidèlement traduite par la précision des objectifs de la LPM à l'horizon 2025 : un modèle d'armée complet et renouvelé dans ses deux composantes de dissuasion nucléaire, une montée en puissance dans le domaine technologique et un renforcement de l'attractivité des carrières.

Aussi les crédits que nous examinons sont-ils exactement conformes à la LPM et à la trajectoire qu'elle définit. Ils s'élèvent à près de 44,34 milliards d'euros contre 42,55 milliards en 2018. La marche annuelle de 1,7 milliard est donc pleinement respectée.

La provision pour les OPEX sera portée à 850 millions d'euros, contre 650 millions en 2018 et 450 millions les années précédentes. Rappelons en outre que 100 millions d'euros sont provisionnés pour la masse salariale liée aux missions intérieures, conformément, là encore, aux dispositions de la LPM. Il va de soi que la question du financement interministériel des surcoûts imputables aux opérations extérieures se posera d'ici à la fin de l'année, la mobilisation estimée s'élevant à quelque 500 millions d'euros.

Rappelons également qu'en avril 2018, le ministère des armées a créé la direction de la maintenance aéronautique, qui est compétente pour l'ensemble du parc aérien et qui est placée sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées. Sa mission consiste à améliorer le MCO des appareils des trois armées en procédant à une réorganisation interne, à la modernisation des procédures et à un renouvellement profond du mode de contractualisation avec les industriels.

J'en viens aux programmes dont j'assume plus particulièrement le suivi. Il est proposé que les crédits de paiement du programme 178 *Préparation et emploi des forces* passent de 8,1 milliards à 8,8 milliards d'euros en 2019, soit une augmentation de près de 8,9 %, et que ceux du programme 212 *Soutien de la politique de la défense*, qui englobent la masse salariale

et les contributions de pension, passent de 22,8 à 23,2 milliards d'euros. Je salue cet effort dont l'objectif est double : renforcer les capacités des militaires sur les théâtres d'opérations, y compris dans l'espace cyber et en matière de renseignement, mais aussi améliorer leur qualité de vie et celle de leurs familles. Au-delà de cette augmentation de crédits, il s'agit surtout d'assurer le recrutement et la fidélisation de personnels en adéquation avec les besoins. En effet, le ministère des armées connaît des difficultés croissantes à recruter et à fidéliser ses personnels très spécialisés ; il faut réagir, faute de quoi nous nous exposerions à des retards dans la conduite de projets prévus dans la loi de programmation militaire. Il serait vain de ne miser que sur le gonflement des effectifs pour réduire les tensions qui pèsent sur la masse salariale.

Au fil des auditions que j'ai conduites, j'ai mesuré la prise de conscience partagée et de la mobilisation de l'état-major et du ministère. L'accélération de la mise en place d'outils modernes de gestion des ressources humaines est très encourageante. De même, parce que le numérique est une révolution sociétale, le casernement entreprend son rattrapage en la matière. C'est un levier de fidélisation incontournable.

Un mot sur le plan Familles, lancé à la fin 2017 : c'est une priorité du ministère. Il est doté de moyens significatifs – de l'ordre de 300 millions d'euros – et vise à améliorer la prise en compte des absences opérationnelles et de la mobilité ainsi qu'à développer l'accompagnement social du personnel du ministère. Parce qu'une armée ne peut se recapitaliser sans un pilier humain solide, nous accorderons une attention particulière à la mobilisation des ressources nécessaires. En attendant, je vous invite naturellement à adopter les crédits de la mission *Défense* pour 2019.

M. Nicolas Forissier. Je commencerai par féliciter les rapporteurs spéciaux pour la concision de la synthèse qu'ils nous ont présentée de ce budget très important.

Ma première question porte sur le MCO. La presse se fait régulièrement l'écho de cas d'hélicoptères et d'avions cloués au sol. Notre porte-avions n'est opérationnel que quelques mois par an – ce qui peut certes se comprendre. Dans ces conditions, estimez-vous que les crédits de la défense suffisent à maintenir un rythme normal, sans faire de progrès mais en conservant une capacité opérationnelle – qui, dans les faits, est nettement insuffisante ? Au contraire, ces crédits permettent-ils de rattraper les retards de sorte que les armées soient totalement opérationnelles ? Peut-être est-ce une mauvaise question, et peut-être est-il normal que des hélicoptères ne puissent pas décoller ; mais pour moi qui ai acquis une certaine expérience militaire dans un lointain passé, une telle évolution a de quoi surprendre.

Second point : les ventes d'armes de la DGA. Quelle appréciation faites-vous de ce sujet ? La situation est-elle envisagée de manière positive au ministère de la défense ?

M. Philippe Michel-Kleisbauer. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés est naturellement très attaché à la LPM. L'exercice de cette année remplit notamment les objectifs relatifs aux personnels de la défense. Il est souvent question de porte-avions, d'avions et de MCO ; mais cette année, un effort colossal a été consenti en faveur de l'équipement et de l'intime du soldat – dont dépend aussi l'endurance au combat. Nous avons largement négligé cette dimension au cours des années passées, mais l'effort déployé est désormais considérable ; dès l'an prochain, toutes les unités opérationnelles seront à niveau. Il va de soi que le MoDem soutient cet effort.

Mme Bénédicte Peyrol. Je sens dans les propos de M. Cornut-Gentille une forme d'impatience concernant la mise en œuvre des réformes. Soulignons tout de même l'effort majeur qui est consenti et la volonté qu'ont le Gouvernement et la majorité de mettre l'accent sur la sécurité et la défense, avec un budget qui augmente tout de même de 1 milliard d'euros.

L'année de mise en œuvre des réformes est 2019, comme le précise le bleu budgétaire ; nous en verrons donc peu à peu les résultats. Comme vous l'avez mentionné, monsieur le rapporteur spécial, un important effort de numérisation est déployé. Il faut souligner la mise en place du cadre pluriannuel et l'effort exceptionnel, encore une fois, qui est consenti en faveur de ce budget. Naturellement, le groupe La République en Marche votera ces crédits avec force et vigueur.

Mme Danièle Obono. Le budget que nous propose le Gouvernement s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation militaire examinée cet été et présente par conséquent les mêmes défauts. Le Gouvernement a déployé de grands efforts pour donner l'impression qu'il est visionnaire mais, en réalité, il ne s'agit selon nous que d'un saupoudrage, dans la continuité des mêmes alliances, des mêmes moyens et des mêmes objectifs.

L'OTAN impose l'objectif de consacrer 2 % du PIB au budget de la défense. En ce qui nous concerne, nous jugeons absurde la fixation d'un objectif chiffré plutôt que d'une stratégie. Quoi qu'il en soit, pour atteindre cet objectif, le choix est fait d'investir dans le renouvellement de la dissuasion – un choix qui n'a donné lieu à aucune discussion ni à aucune délibération démocratique, alors que le renouvellement de la dissuasion ne présentait selon nous aucun caractère nécessaire ni urgent. Ce sont des centaines de millions d'euros qui sont immobilisées et qui ne seront pas affectées à la préparation opérationnelle, au soutien et à la protection du territoire maritime, au renseignement humain ou encore à la montée en puissance des capacités cyber.

Ces derniers mois, le Gouvernement a plutôt cherché à faire savoir plutôt qu'à faire, et a cédé à la pente des événements plutôt que d'en influencer le cours. C'est par exemple le cas des annonces faites dans le domaine spatial : au lieu de porter une voix singulière en prenant les initiatives nécessaires pour lutter contre l'arsenalisation de l'espace qui, de l'avis de tous, fait peser un risque exorbitant sur la sécurité planétaire et que le droit international doit être étoffé dans ce domaine, le Gouvernement a pris prétexte du développement de leurs capacités par la Russie et par la Chine pour leur emboîter le pas et le claironner. Ce faisant, le Gouvernement a décidé de mettre ses pas dans ceux des États-Unis d'Amérique, qui ont décidé de franchir un cap dans le domaine de la guerre spatiale – ce que nous jugeons problématique.

S'agissant du cyber, les moyens et la doctrine ne sont toujours pas prêts. Il est illusoire, selon nous, de penser que l'action conduite dans ce domaine, aussi technique soit-elle, doit se cantonner à de petites unités au sein des armées. Au contraire, c'est par une large mobilisation et la création d'une véritable culture de défense dans la société que nous pourrions nous protéger et atteindre un niveau satisfaisant de résilience et de réponse.

Dans ses dernières interventions, la ministre a beaucoup insisté sur la nécessité d'associer le secteur privé au financement de la défense et de l'innovation. Nous contestons cette fausse bonne idée selon laquelle la satisfaction de l'intérêt privé servirait l'intérêt général. Il s'agit selon nous d'un asservissement à moyen terme à des opérateurs que la commande publique aura largement subventionnés ; le budget de cette année en porte déjà quelques traces dont l'une des plus emblématiques, même si elle est marginale du strict point de vue financier, est la baisse des dotations accordées à l'École polytechnique, vouée à se muer toujours davantage en antichambre des grands groupes privés plutôt qu'en berceau des grands fonctionnaires de l'État et des ingénieurs hautement qualifiés qui seraient en mesure de concevoir les outils dont nous avons besoin.

De même, la stratégie de mutualisation des coûts est illusoire : en matière de coopération européenne, nous perdons certaines capacités – cette question est en lien avec le débat plus général sur la défense européenne.

Dans ces conditions, le groupe La France insoumise est très réservé sur les annonces et le budget de la défense qui nous est présenté.

M. Thibault Bazin. J'observe une augmentation de 9 millions d'euros des crédits consacrés au titre II du programme 212, qui correspond à une hausse des effectifs employés à la journée « Défense et citoyenneté » (JDC), visés par l'action 65 : ils passeront de 2 019 équivalents temps plein (ETP) à 2 149 ETP, soit une augmentation de 6,4 %, alors que le nombre de jeunes accueillis dans le cadre de la JDC diminuera de 20 000 ; c'est étonnant. S'agit-il de financer de manière masquée l'expérimentation prévue du SNU ? Si c'est le cas, cela contreviendrait à la LPM, qui prévoyait d'exclure les moyens consacrés au financement du SNU des crédits de la défense inscrits au titre de ladite LPM. Sur ce point, une réponse sincère est indispensable.

M. le président Éric Woerth. J'ajoute une question : les restes à payer sont supérieurs au budget de la défense et devraient augmenter de 6 % ; quel regard portez-vous sur cette question et quelles solutions envisagez-vous ?

M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial. En effet, la masse des restes à payer gonfle et peut inquiéter. Compte tenu de la durée des programmes d'armement, il ne s'agit pas d'investissements classiques. L'essentiel est de déterminer quel est le niveau raisonnable. En l'occurrence, ce n'est pas clair : on a pris l'habitude de déraper sans savoir à quel niveau le dérapage devient insupportable. C'est un point à éclaircir. Le montant des restes à payer a progressé d'une dizaine de milliards d'euros au cours de huit dernières années pour s'établir à 54 milliards aujourd'hui. Si les choses vont bien, cela pourra continuer ; mais si les tensions budgétaires s'affirment dans les années à venir, nous aurons des discussions un peu aiguës sur le sujet.

S'agissant du MCO, monsieur Forissier, le sujet serait simple s'il se limitait à une question d'argent. C'est surtout la culture au sein des armées qu'il convient de faire évoluer. D'autre part, les industriels et les armées doivent apprendre à travailler ensemble autrement. Sans doute, sur certains sujets, les armées doivent-elles faire davantage confiance aux industriels, mais elles doivent aussi disposer des moyens d'ingénierie nécessaires pour mieux dialoguer avec eux. Il s'agit donc surtout d'une question de méthode. C'est la raison pour laquelle les intentions des uns et des autres sont très difficiles à apprécier sur le papier.

En matière d'exportations, il s'est en effet produit un coup de panique après les « plantages » du Rafale au Maroc, il y a quelques années. Il n'est plus fait état de « couacs » ; les choses semblent donc bien fonctionner.

Hormis sur les questions européennes, madame Peyrol, il existe un réel écart entre les objectifs et la réalité. Ce Gouvernement n'est pas le premier à ne pas être réaliste en la matière : c'est une constante de la politique française. Comment poser le problème sans être anti-européen ? C'est une question très difficile. Je suis pro-européen mais je suis conscient de la difficulté, qu'il faudra bien finir par affronter. D'autre part, je ne suis pas impatient, mais je compte sur le soutien du groupe majoritaire, qui s'engage activement en faveur de l'évaluation. Qu'il s'agisse de MCO, d'innovation ou d'autres sujets, nous ne disposons pas des outils budgétaires permettant une évaluation correcte. Je souhaite que nous les ayons pour vérifier si les choses évoluent conformément aux objectifs de la majorité. Mais pour l'heure, nous ne les avons pas vraiment.

M. Olivier Gaillard, rapporteur spécial. Les restes à payer font l'objet de liens contractuels ; ils peuvent donc s'expliquer.

En ce qui concerne le SNU, aucun calendrier n'a encore été arrêté. Une large consultation a été lancée auprès de la jeunesse, mais rien n'est encore prévu dans le budget de la défense.

M. Thibault Bazin. Comment financera-t-on la hausse des effectifs consacrés à la JDC ?

M. Olivier Gaillard, rapporteur spécial. Ces éléments seront pris en considération lorsque le calendrier sera arrêté. À ce stade, rien n'est prévu dans ce budget concernant le SNU.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B

La commission examine l'amendement II-CF397 de M. Éric Coquerel.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à transférer l'augmentation du budget de la composante aérienne de la dissuasion nucléaire des sous-sections 6-14 et de 6-17 du programme 146 vers le programme 178 *Préparation et emploi des forces*. Pour ce faire, nous proposons de soustraire 78 734 825 euros à la sous-action 6-14 et 32 852 868 euros à la sous-action 6-17 pour rétablir le budget qui leur était respectivement alloué en 2018.

M. Olivier Gaillard, rapporteur spécial. Par cet amendement, vous condamneriez de fait la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire en empêchant sa modernisation. Je rappelle son utilité pour notre système de défense. De même, le programme de missiles M51, essentiel à la composante océanique, doit être poursuivi. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle passe à l'amendement II-CF396 de Mme Sabine Rubin.

Mme Danièle Obono. Cet amendement tend à transférer le budget alloué à l'OTAN vers la sous-action visant à assurer la sécurité de l'État, de la nation et des citoyens. Nous considérons en effet que l'appartenance de la France à l'OTAN réduit son indépendance militaire et diplomatique. Loin d'être une force pour la paix et la stabilité, l'OTAN multiplie les foyers de tension dans le monde. Nous préférons donc que ces fonds soient alloués à la préservation de la souveraineté de la France sur son territoire maritime. La marine manque cruellement de patrouilleurs pour en assurer la surveillance. Dans les outre-mer en particulier, le chef d'état-major de la marine, l'amiral Prazuck, déplorait de ne plus disposer que de quatre patrouilleurs au lieu de huit, et il n'en aurait bientôt plus que deux. Il nous semble donc que ce transfert de crédits serait davantage profitable aux forces armées que le budget alloué à l'OTAN.

M. Olivier Gaillard, rapporteur spécial. Au contraire, l'Alliance atlantique demeure une garantie de stabilité et l'un des piliers de notre défense. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte les crédits de la mission Défense, non modifiés.

Après l'article 74

La commission examine l'amendement II-CF398 de Mme Sabine Rubin.

Mme Danièle Obono. Le SNU tel qu'il a été présenté consistera en un service d'un mois pour tous les jeunes âgés de 18 à 21 ans, qui seront principalement encadrés par les armées, la gendarmerie nationale et les réservistes – quoiqu'il nous semble avoir entendu que l'encadrement serait plutôt confié à l'éducation nationale ; ce n'est pas clair. Indépendamment des critiques formulées concernant la durée du SNU, qui serait bien trop courte pour être efficace, nous craignons que ce service national impose de mobiliser des moyens considérables. L'amendement vise donc à ce que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'impact qu'aura le SNU sur les finances publiques.

M. Olivier Gaillard, rapporteur spécial. Ce sont les conclusions de l'enquête lancée qui détermineront le contenu du SNU ; il n'est donc pas pertinent de demander la remise d'un rapport avant mars 2019. Quant aux trajectoires des crédits budgétaires, elles sont prévues aux articles 3 et 6 de la LPM. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère des armées

- Général François Lecointre, chef d'état-major des armées
- Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre ;
- Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine ;
- Général Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'armée de l'air ;
- Vice-amiral d'escadre Philippe Hello, directeur des ressources humaines du ministère des armées