

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur
l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019
(*MM. François André et Joaquim Pueyo, rapporteurs*) 2

Mercredi
21 février 2018
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
M. Jean-Jacques Bridey,
président**



La séance est ouverte à neuf heures.

M. le président Jean-Jacques Bridey. Mes chers collègues, nous allons commencer nos travaux sans attendre car nous avons une longue journée d'auditions devant nous. Nous commençons par l'examen du rapport de la mission d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019 dont les rapporteurs sont à mes côtés mais qui comportait d'autres membres. Je vous rappelle que tous les groupes politiques sont représentés dans les missions d'information. Par décision du bureau de notre commission, elles ont par ailleurs pour rapporteurs un membre de la majorité et un membre de l'une des oppositions. Aujourd'hui, c'est un tandem de députés, François André et Joaquim Pueyo, qui étaient tous deux déjà à la commission de la défense sous la précédente législature, qui va nous éclairer sur cette loi de programmation (LPM) dont ils ont suivi la discussion et l'exécution, ponctuée par une actualisation.

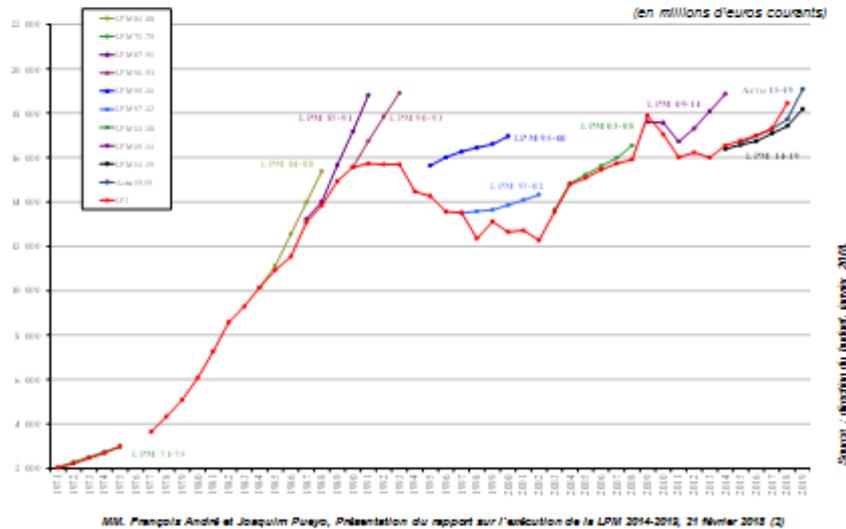
M. François André, rapporteur. Merci Monsieur le président. Mes chers collègues, le 12 septembre dernier, notre commission a constitué une mission d'information sur l'exécution de la LPM 2014-2019 et nous en a désigné, Joaquim Pueyo et moi-même, rapporteurs. La mission d'information, vous l'avez dit Monsieur le président, était en outre composée de huit membres, représentant l'ensemble des groupes politiques. Nous avons souhaité que tous puissent participer à ce bilan, particulièrement utile à la veille de la discussion d'une nouvelle loi de programmation militaire, et je voudrais remercier vivement nos collègues pour leur implication lors des auditions ainsi que pour leurs suggestions.

En premier lieu, l'intérêt d'un tel exercice est de replacer la discussion de la loi de programmation militaire 2019-2023, celle qui commence, dans une perspective plus globale, historique.

C'est depuis les années 1960 que la France organise le développement de son outil de défense à travers une planification budgétaire pluriannuelle. Le ministère de la Défense est d'ailleurs le seul ministère à être doté d'une telle programmation. Cette dernière donne aux armées, mais aussi aux industries de défense, la visibilité nécessaire pour se projeter dans l'avenir et réaliser les investissements pluriannuels qui sont particulièrement nécessaires dans le domaine de la défense, les contrats d'armement, comme vous le savez, pouvant s'étaler sur plusieurs décennies.



Comparaison de la programmation et des lois de finances initiales depuis 1970



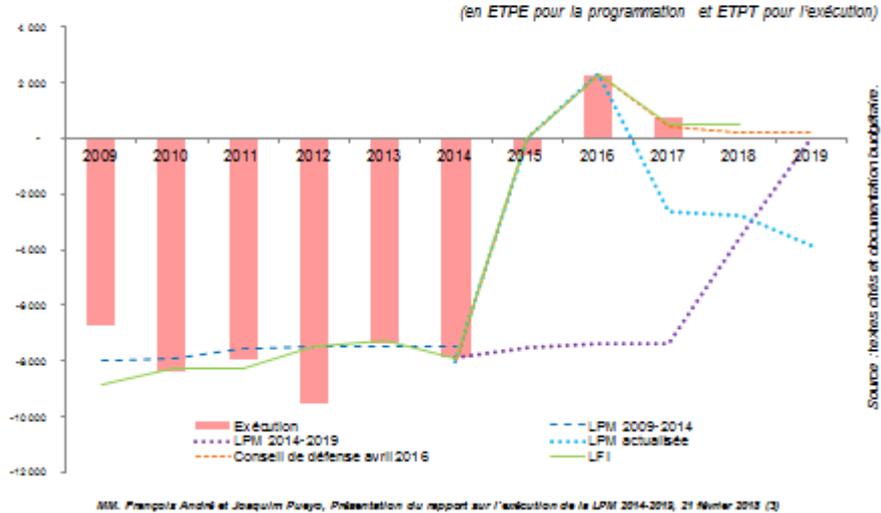
Il convient de rappeler qu'une LPM est un engagement politique plus qu'une obligation juridique. La programmation doit être traduite, année par année, dans les lois de finances, dont les dispositions prévalent sur tout engagement pluriannuel de l'État. Comme le montre un graphique que nous avons souhaité vous montrer, tenu à jour par la direction du budget et que certains surnomment ironiquement « l'Iroquois », les LPM ont toutes été sous-exécutées depuis 1985 ! Vous voyez qu'à la concordance parfaite entre loi de programmation et loi de finances initiales (LFI), en début de période, succèdent, à partir de la moitié des années 1980, des « arêtes de poisson », témoignant des écarts entre des LPM très ambitieuses et des LFI qui le furent beaucoup moins.

Nonobstant des aléas difficilement prévisibles, comme la crise financière de 2008, l'inadéquation de la ressource budgétaire avec les ambitions affichées est la cause principale de ces écarts. Elle manifeste la tension permanente entre les objectifs d'autonomie stratégique et de défense, d'une part, et les objectifs de bonne gestion des finances publiques et de respect des engagements européens de la France, d'autre part.

En 2013, alors même que le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) identifiait de nouvelles menaces, la loi de programmation militaire 2014-2019 fut – je cite, parce que c'était l'expression en vigueur – « taillée au plus juste ». Monsieur le président se souvient d'ailleurs comme moi de l'expression que le ministre d'alors, Jean-Yves Le Drian, utilisait, celle d'une « ligne de crête », d'un côté ou l'autre de laquelle on risquait à tout moment de tomber. Cette LPM 2014-2019 faisait suite à une LPM 2009-2014 qui manifestait de grandes ambitions capacitaires, appuyées par de profondes réformes structurelles et une très nette réduction du format des armées, mais qui fut mal exécutée, notamment du fait de la crise financière de 2008. Pour réussir le sauvetage du programme d'équipement décidé en 2009, on décida de poursuivre les réformes structurelles et les réductions d'effectifs.



Soldes d'effectifs programmés (LPM), prévus (LFI) et exécutés



Alors que la LPM 2009-2014 prévoyait une réduction globale de 46 000 effectifs, une réduction de près de 40 000 avait déjà été réalisée fin 2013. La LPM 2014-2019 prévoit une réduction supplémentaire de 33 675 effectifs, s'ajoutant à la réduction de 38 426 programmée entre 2009 et 2013, soit 72 000 emplois sur la durée des deux LPM.

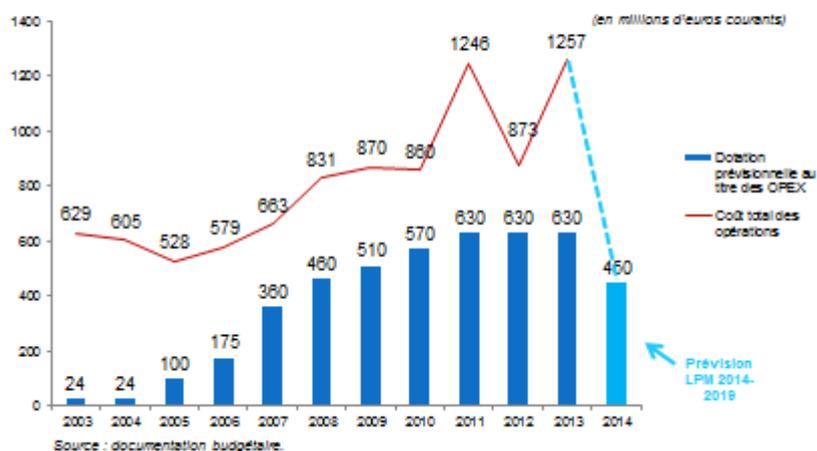
Dans un contexte budgétaire extrêmement contraint, le sauvetage du programme d'équipement fut érigé en priorité de la LPM 2014-2019, avec plus de 102 milliards d'euros de crédits prévus pour toute la durée de la programmation, soit une dotation annuelle de plus de 17 milliards d'euros par an. Contrairement au gouvernement britannique qui avait fait le choix de renoncer à certaines capacités, comme la patrouille maritime, le gouvernement français choisit de n'abandonner aucun programme à effet majeur pour préserver la cohérence opérationnelle d'ensemble ainsi que l'outil industriel. Plusieurs réductions de cibles et décalages calendaires furent en revanche actés.

L'obtention de ces résultats reposait sur quatre grands paris.



Le pari opérationnel fait en 2013

Dotation prévisionnelle au titre des OPEX et coût réel des opérations en 2013



M. François André et Joaquin Pujo, Présentation du rapport sur l'application de la LPM 2014-2019, 21 février 2013 (4)

En premier lieu, le pari opérationnel : la perspective d'un retrait rapide d'Afghanistan et d'une réduction du dispositif Serval, ainsi que les orientations du LBDSN de 2013, qui limitait à trois théâtres importants l'engagement des forces armées, justifiaient une baisse de la provision au titre des surcoûts OPEX pour le moins volontariste à 450 millions d'euros. Une clause dite « de sauvegarde » prévoit toutefois que tout excédent constaté au-delà de cette dotation initiale et dû à des opérations décidées postérieurement à l'adoption de la LPM serait financé par la solidarité interministérielle. C'était le premier pari : celui de la baisse des coûts des OPEX.

Le deuxième pari reposait sur des ressources exceptionnelles disproportionnées. Comme sous la précédente LPM, l'équilibre financier devait reposer en grande partie sur l'obtention de ressources exceptionnelles à hauteur d'un peu plus de six milliards d'euros, qui devaient être obtenues grâce à des cessions d'emprises immobilières et la vente de fréquences hertziennes. On peut citer également un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) et la cession de participations d'entreprises publiques. La non-réalisation des recettes exceptionnelles prévues ayant fortement compromis l'exécution de la précédente LPM, on ajouta là aussi une clause de sauvegarde prévoyant des crédits budgétaires en cas de non-réalisation des recettes exceptionnelles.

Troisième pari : un pari export très ambitieux. Le maintien des chaînes de production d'armements nécessite des commandes régulières. C'est pourquoi, comme en 2009, l'équilibre de la programmation militaire 2014-2019 reposait en grande partie sur la réussite à l'export de Dassault Aviation. Là encore, la non-réalisation des contrats d'exportation du Rafale lors de la précédente programmation avait contraint l'État à se substituer aux acheteurs potentiels, entraînant des surcoûts de 350 millions d'euros entre 2009 et 2011. Entre 2014 et 2019, quarante appareils devaient être vendus pour remporter ce nouveau pari risqué.



Le pari du vieillissement des matériels

Âge moyen des parcs de certains matériels comparés aux objectifs et horizons de renouvellement tels qu'ils étaient connus et prévus fin 2013

| | Âge moyen du parc au 1 ^{er} janvier 2014 (en années) | Âge de renouvellement selon le LBDSN 2008 (en années) | Cible d'âge moyen en service pour les armées étrangères* | Livraisons de renouvellement prévues pendant la période de programmation 2014 - 2018 |
|------------------------------------|---|---|--|--|
| Véhicules de l'avant blindés (VAB) | 32 | 28 | 10 – 15 (USA) | 94 véhicules blindés multi rôles (VBMR) lourds en 2018 et 2019, soit 5 % de la cible de renouvellement (1 722) |
| Blindés roue-chaînes (AMX 10 RC) | 28 | 23 | 10 – 15 (USA) | Aucune livraison d'engins blindés de reconnaissance de combat (EBRC) |
| Pétroliers ravitailleurs | 3 bâtiments entre 24 et 31 années de service | 24 | 14 – 18 (USA) | Aucune livraison (première livraison du programme FLOT LOG en 2022) |
| Avions ravitailleurs (KC 135) | 50 | 45 | 30 (USA) 30 – 40 (Royaume-Uni) | 2 avions multi-rôle tanker transport (MRTT) en 2018 et 2019, soit 17 % de la cible de 12 appareils |

(*) The Long-Term Implications of Current Defense Plans: Detailed Update for Fiscal Year 2009, Congressional Budget Office, USA ; cas des Lockheed TriStar, introduits en 1964 et retirés en 2014 au profit des C220-MRTT, et des Vickers VC10 introduits en 1968-1969 et retirés entre 2000 et 2010, également remplacés par les C220-MRTT. Source : Cour des comptes.

MM. François André et Joaquin Pueyo, Présentation du rapport sur l'application de la LPM 2014-2018, 21 février 2015 (3)

Dernier pari de cette LPM : le pari du vieillissement des matériels. Le maintien de la plupart des programmes à effet majeur en matière d'équipement reposait sur le pari du maintien en service de matériels, dont l'horizon de renouvellement fixé par le précédent LBDSN de 2008 était déjà dépassé en 2014. Vous avez à l'écran quelques exemples emblématiques. La prolongation de ces matériels supposait de maîtriser leur usure, en les employant de manière mesurée et surtout, en disposant de crédits suffisants pour le maintien en condition opérationnelle (MCO).

Compte tenu de ses fragilités intrinsèques, la programmation fut assortie de nombreuses clauses dites « de sauvegarde » ou « de revoiture ». Ce sont ces clauses, et notamment l'actualisation prévue à l'article 6, qui ont présidé à la discussion d'une nouvelle loi en 2015.

Dans un contexte marqué par des attentats et un niveau de menace terroriste sans précédent, l'actualisation de 2015 a organisé une remontée en puissance ciblée, en réponse à la menace. Un renforcement massif et rapide de la force opérationnelle terrestre (FOT) fut décidé par le président Hollande, à hauteur de 11 000 soldats supplémentaires. Le plan de lutte contre le terrorisme présenté le 21 janvier 2015 par le Gouvernement se traduit en outre par un renforcement des capacités de renseignement et de cyberdéfense ainsi que de la protection des emprises. Pour autant, les réductions d'effectifs se poursuivirent dans les soutiens.

L'actualisation permit surtout de substituer des crédits budgétaires aux recettes exceptionnelles non réalisées, mettant ainsi fin à la tentation du ministère de la Défense de contourner la contrainte par la création des fameuses sociétés de projet. Conçues comme une facilité de trésorerie, ces sociétés de projet auraient emprunté à des taux plus élevés que l'État sur les marchés financiers pour financer la construction de matériels tels que les frégates ou les sous-marins, qu'elles auraient loués aux armées. Deux contrôles sur pièces et sur place

avaient alors été diligentés par notre commission au titre de l'article 7 de la LPM, sur ce que la Cour des comptes a qualifié depuis de « *solutions hasardeuses et inappropriées* ».

L'actualisation de 2015 permit enfin de faire face à des besoins criants en matière d'équipements. On a été un peu chanceux à ce moment-là. La faible inflation et des retards industriels ont procuré des marges de manœuvre inattendues : 500 millions d'euros supplémentaires furent ainsi affectés à l'entretien programmé des matériels, très sollicités sur des théâtres difficiles, tandis qu'1,5 milliard d'euros fut affecté au financement du programme d'équipement pour accélérer l'acquisition de capacités devenues critiques comme les hélicoptères, les avions de transport tactique ainsi que divers équipements destinés au renseignement.

Par la suite, en avril 2016, le conseil de défense a acté la renonciation définitive aux réductions d'effectifs encore programmées dans les secteurs non prioritaires. Une nouvelle trajectoire fut définie et se traduisit, dès 2017, par une hausse des moyens dévolus au ministère de la Défense. En 2018, l'engagement de campagne du président de la République d'augmenter l'effort de défense s'est traduit par une hausse inédite du budget, d'1,8 milliard d'euros par rapport à 2017.

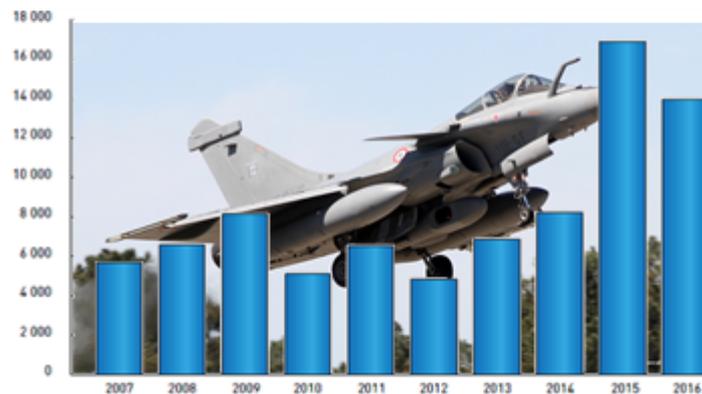
Ces mesures cumulées ont grandement contribué à la bonne exécution de la programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Alors que penser de l'exécution de cette programmation 2014-2019 ? Elle a fait l'objet de nombreux aménagements qui font sa singularité. Malgré ces épisodes, les résultats obtenus sont les meilleurs dont la défense puisse se prévaloir depuis les années 1990.



Succès à l'export

Évolution des prises de commandes françaises entre 2007 et 2016
(en millions d'euros)



Source : DGA/DI du ministère des Armées, Rapport au Parlement sur les exportations d'armement, juin 2017.

M. François André et Joaquim Pueyo, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2019, 21 février 2018 (8)

Premier succès : les exportations, comme vous le savez tous ! L'objectif d'exporter quarante Rafale a été réalisé et même dépassé, une prouesse à mettre au crédit de « l'équipe

de France de l'export » mobilisée derrière le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian. Cette réussite a levé une hypothèque très lourde sur la programmation. Au titre des réussites, il faut aussi signaler le « contrat du siècle » signé avec les Australiens pour la fourniture de douze sous-marins Shortfin Barracuda, pour un montant total de 6,5 milliards d'euros.

Deuxième succès : la masse salariale s'est enfin stabilisée. Et ceux qui ont été à la tête de collectivités territoriales savent combien cela peut être compliqué ! Bien que le ministère des Armées mette scrupuleusement en œuvre les réductions d'effectifs qui lui étaient demandées depuis 2009, il ne parvenait pas à en tirer un bénéfice budgétaire. Le vieillissement des effectifs induit par la politique d'encouragement des départs, le coût des dispositifs de reconversion et d'incitation au départ, la compensation des sujétions opérationnelles ou encore les indemnités versées au titre du chômage contribuaient à maintenir les dépenses de titre 2 à un niveau élevé. Depuis 2015, la masse salariale est conforme à l'autorisation donnée en loi de finances grâce au pilotage centralisé dorénavant exercée par la direction des ressources humaines du ministère des Armées. Il permet notamment de réaffecter des emplois non pourvus à d'autres fonctions. L'atténuation des dysfonctionnements de Louvois a aussi contribué à cette amélioration.



COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

Un programme d'équipement relativement bien exécuté

Classement des principaux équipements de la LPM 2014-2019
en fonction de l'exécution par rapport à la programmation initiale

| Cibles réduites | Retardés | Conforme à la programmation | Accélération et/ou augmentation de cible | Lancement accéléré pour des livraisons post-2019 | Reporté après 2019 |
|--|---|--------------------------------|--|---|-------------------------|
| SIA (système d'information des armées) | Rénovation des ATL2 (patrouilleurs maritimes) | VBCI (blindés) | MMP (missile) | JAGUAR (blindé) | MUSIS (satellite) |
| SDT (drones) | | LRU (lance-roquettes) | TIGRE (hélicoptère) | GRIFFON (blindé) | CERES (système) |
| ALSR (avions légers de surveillance) | | FREMM (frégates) | NH90 (hélicoptère) | MRTT (ravitailleurs) | CONTACT (radios) |
| AASM (armement air-sol) | | A400M (transport stratégique)* | Drone MALE Reaper | BSAH (navire hauturier) | BARRACUDA (sous-marins) |
| | | | PPT (camions) | FTI (frégates) | |
| | | | | Rénovation à mi-vie des Mirage 2000D (avions de chasse) | |

(*) Les livraisons ont été effectuées mais le parc en service est réduit du fait de multiples problèmes techniques nécessitant des reprises industrielles.

M. François André et Joaquin Pueyo, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2019, 21 février 2019 (7)

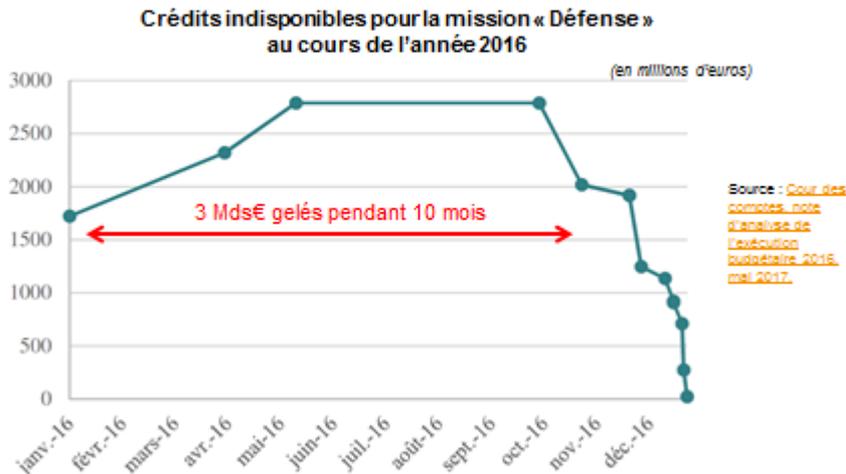
Troisième succès : la programmation capacitaire, qui a été relativement bien exécutée tant en commandes qu'en livraisons. Nous proposons ainsi un classement des programmes en fonction de leur état d'avancement. Il témoigne de ce que la DGA a su tirer profit de certains retards industriels (rénovation des avions de patrouille maritime Atlantique 2, des sous-marins Barracuda, du satellite MUSIS) et faire des choix délibérés (réduction des cibles pour les avions légers de surveillance, report des livraisons pour le système CERES ou les radios CONTACT) pour préserver certains programmes et en accélérer d'autres, comme le programme Scorpion ou les programmes d'hélicoptères. Le sentiment général de satisfaction qui prévaut s'explique aussi par les perspectives haussières du budget de la défense qui créent un contexte favorable. Le spectre des réductions de cibles et des étalements semble s'éloigner.

Ainsi, en dépit d'un contexte particulièrement difficile, l'atterrissage paraît plutôt réussi. Mais il faut admettre que les ajustements successifs et les inflexions parfois acrobatiques qui ont émaillé l'exécution de la LPM 2014-2019 ont eu un coût non négligeable.

En premier lieu, il faut citer les coûts induits par les réductions de cibles et les renégociations des contrats d'armement. Il faut rappeler que la LPM 2014-2019 avait entériné une révision à la baisse des ambitions très élevées de la LPM précédente. La baisse des cibles et l'étalement des livraisons ont conduit à une augmentation significative des coûts unitaires et, dans certains cas, à une augmentation du coût total du programme. Nous n'avons pas été en mesure de chiffrer globalement le coût de ces révisions multiples mais nous proposons plusieurs exemples donnant un ordre de grandeur de ces dérives de coûts. Nous avons notamment documenté le cas des frégates multi-missions (FREMM), qui en est une parfaite illustration. La flotte française ne sera composée que d'une quinzaine de frégates ne répondant pas totalement au besoin opérationnel et pour un coût total de 14,5 milliards d'euros, au lieu des 17 bâtiments de premier rang prévus en 2008 qui coûtaient alors 12,5 milliards d'euros. En d'autres termes, nous avons réussi à payer plus cher pour avoir moins bien... Cela donne une idée de ce que peut coûter le décalage entre les ambitions stratégiques et les moyens budgétaires !



Un « gel » massif, inefficace et coûteux



M. François André et Joaquin Pujo, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2019, 21 février 2018 (8)

En second lieu, nous insistons sur le coût exorbitant de la régulation budgétaire à court terme. La régulation budgétaire infra-annuelle opérée par la direction du budget a pris des proportions anormales. La sous-évaluation délibérée de la provision pour les surcoûts OPEX rend inévitable une correction d'ampleur en cours de gestion. Bercy « gèle » donc massivement les crédits du ministère des Armées en début d'année à titre préventif. Le « dégel » n'intervient parfois que tardivement – au bout de dix mois en 2016 ! – entraînant des ruptures de trésorerie, concentrées sur le programme 146 qui retrace les crédits d'équipements. Parfois, les crédits « gelés » sont purement et simplement annulés, ce qui fait augmenter le report de charges et entraîne des surcoûts, par exemple au titre des intérêts

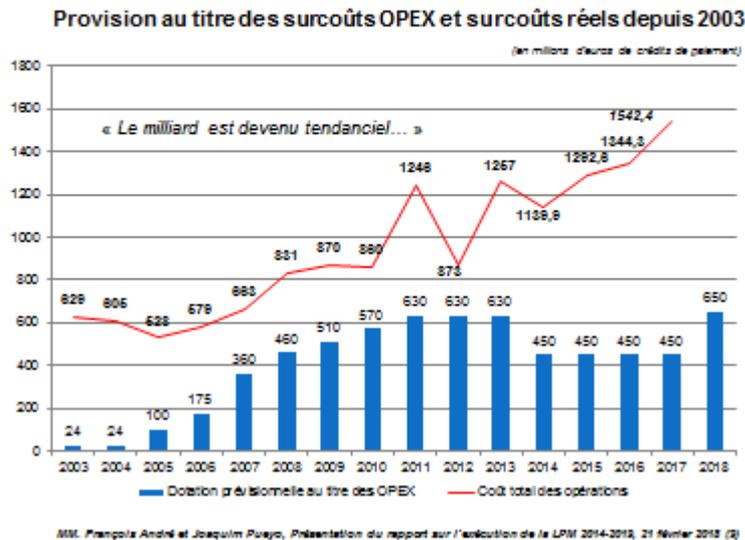
moratoires versés aux industriels. Ce mode de fonctionnement aboutit, très concrètement, à placer la politique du ministère des Armées sous la tutelle de Bercy et ruine tout effort de programmation, en ne permettant qu'un pilotage à vue inefficace et coûteux !

Enfin, plusieurs coûts afférents à la remontée en puissance décidée en 2015 ont été négligés. En clair, les effectifs de la force opérationnelle terrestre ont augmenté mais les soutiens n'ont pas suivi. Au Régiment de Marche du Tchad, où nous nous sommes rendus il y a quelques semaines, le commandant a dû refuser une centaine de nouvelles recrues, envoyées dans d'autres régiments, parce qu'il lui manque des capacités d'hébergement ! Les nouvelles recrues sont d'ailleurs hébergées dans des conditions déplorables, pour ne pas dire insupportables, dans d'anciens hangars, où elles se partagent trois minuscules cabines de douche à trente. Je regarde Marianne Dubois parce que je la sais très attentive aux conditions d'hébergement des militaires. Dans ces conditions, la fidélisation est évidemment une gageure !

Tous ces constats nous amènent à vous proposer une liste de points de vigilance pour la prochaine programmation, autrement dit : une cartographie des risques.



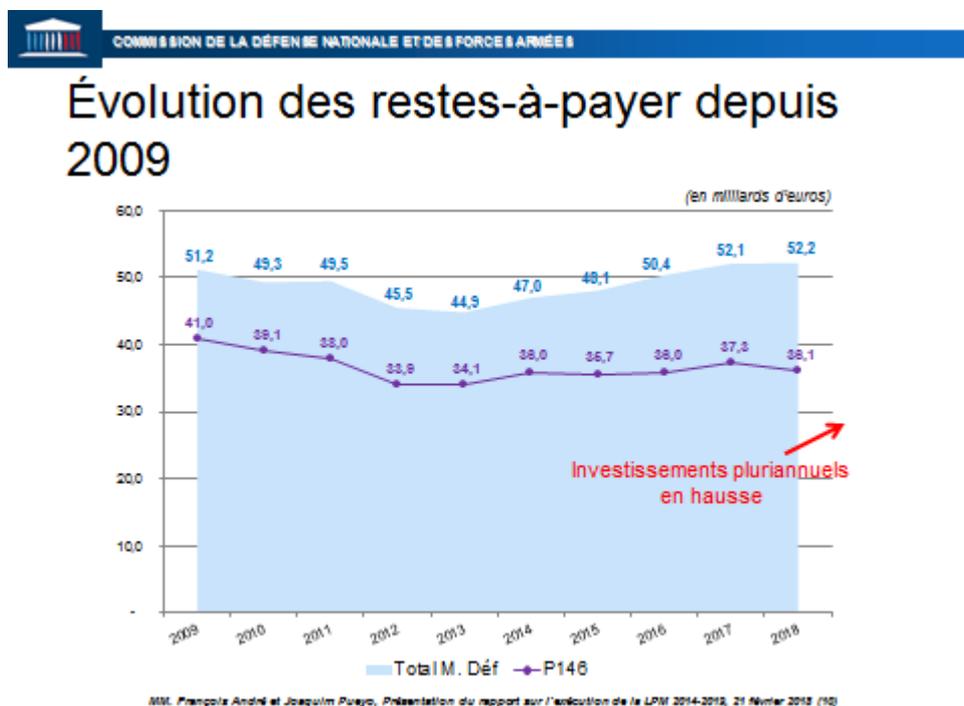
Le coût des opérations



Premièrement, le coût des opérations extérieures a plus que doublé en dix ans et nous pensons qu'il se maintiendra à un niveau élevé. Comme nous l'ont dit plusieurs officiers généraux : « *le milliard est devenu tendanciel* ». La revue stratégique fait état d'une aggravation des menaces alors que nos adversaires se dotent de capacités inédites et de nouvelles technologies. Les conditions d'engagement de nos forces et d'emploi de nos matériels sont difficiles. Pour mémoire, l'opération Barkhane s'étire sur 4 000 kilomètres de front et plus de 1 000 kilomètres de profondeur. Il en résulte une inflation des dépenses de transport tactique (aérien et terrestre).

Deuxièmement, nous alertons sur les dépenses obligatoires que nous allons devoir consentir au titre des matériels. Notre rapport constate la hausse tendancielle du coût du

maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels. Le vieillissement des parcs d'équipement et leur caractère hétérogène rendent la maintenance plus coûteuse mais dans le même temps, l'arrivée des nouveaux matériels, plus sophistiqués, la renchérit également !



Nous avons aussi des engagements à honorer hérités des précédentes programmations. Le droit budgétaire permet une distinction entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement particulièrement utile dans le domaine de la défense. Les autorisations d'engagement permettent au ministère de programmer une dépense dans le temps. Lorsque l'on commande quatre sous-marins, par exemple, on engage plusieurs milliards d'euros en autorisations d'engagement l'année de la signature du contrat. Mais les crédits de paiement correspondants ne seront dépensés qu'au moment de la livraison. Si, à terme, l'ensemble des crédits de paiement vient évidemment « couvrir » les autorisations d'engagement, un écart entre les deux est normal. On appelle ainsi « restes-à-payer » les autorisations d'engagement restant à couvrir par des crédits de paiement. Ces restes-à-payer s'élèvent aujourd'hui à plus de 52 milliards d'euros pour la mission « Défense », ce qui représente l'équivalent de cinq années du budget d'investissement du ministère. Au regard de l'horizon de la plupart des contrats d'armement, c'est compréhensible, mais c'est une source d'inquiétude pour le ministère chargé des comptes publics qui doit veiller à la soutenabilité de ces engagements. Ces inquiétudes ont justifié l'adoption d'une disposition plafonnant le montant des « restes-à-payer » dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. À l'instar du président de notre commission, nous estimons qu'un plafonnement trop rigide des restes-à-payer met en péril la loi de programmation militaire, en empêchant le lancement de tout nouveau programme d'ampleur, quel que soit le niveau des menaces constaté aujourd'hui. Nous souhaitons que la mission « Défense » en soit exemptée et que la maîtrise des restes-à-payer soit assurée, comme il se doit, par la loi de programmation.

Troisièmement, nous identifions un risque quant à l'attractivité et à la fidélisation dont la prise en compte peut créer, à l'inverse, un risque relatif à la masse salariale. Une forte concurrence avec le secteur privé existe pour certains métiers rares ou très qualifiés

(médecins, mécaniciens spécialisés, linguistes...) qui nécessitera un effort en termes de rémunération. Les plus petites soldes devront elles aussi être revalorisées, dans le cadre de la transposition des règles de la fonction publique. Dans ce contexte, la direction des ressources humaines du ministère des Armées s'attelle à un chantier risqué, difficile, mais je crois, passionnant également, celui de la rénovation de l'ensemble du régime indemnitaire afin de rendre celui-ci plus simple et plus lisible et de mieux compenser certaines sujétions, voire certains risques. Tous ces éléments nous conduisent à penser que la masse salariale augmentera dans les prochaines années et que sa maîtrise sera un défi constant.

Quatrièmement, nous reprenons à notre compte les alertes déjà émises sur l'état des infrastructures. Repousser encore des rénovations et des opérations de maintenance urgentes risque aussi d'entraîner des surcoûts à court et moyen terme.

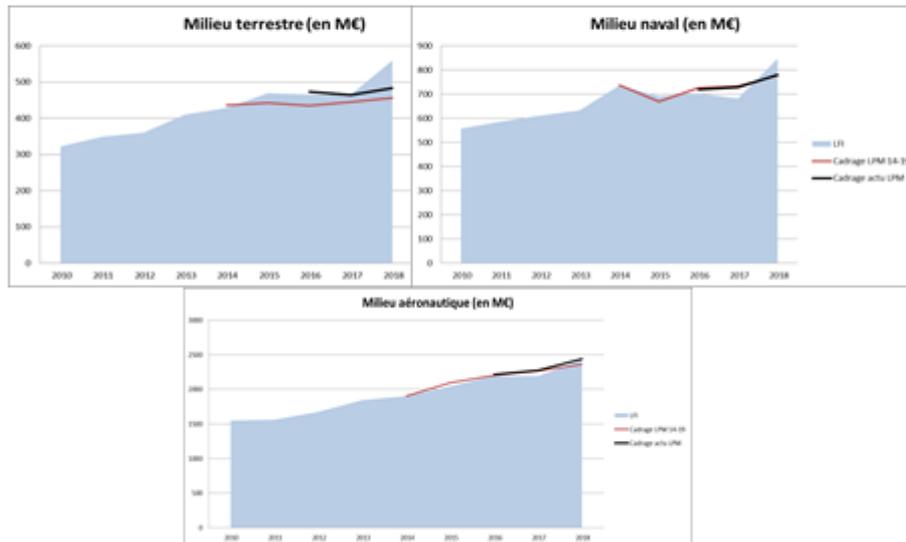
M. François André, rapporteur. Compte tenu de ces risques, voici nos préconisations pour la prochaine loi de programmation militaire.

Premièrement, nous insistons sur l'absolue nécessité d'une programmation plus sincère pour que celle-ci puisse avoir une utilité, et j'ajouterai, une crédibilité. Il est indispensable d'augmenter la dotation initiale pour les surcoûts OPEX pour donner de la visibilité au ministère des Armées, réduire l'ampleur du « gel » budgétaire et éviter les corrections en cours d'année. Ces dernières ruinent les efforts de programmation de la direction générale de l'armement et entraînent des surcoûts très élevés, préjudiciables à la défense comme aux finances publiques. Nous nous félicitons de la réduction du taux de mise en réserve initiale pour le budget 2018, qui passe ainsi de 8 % à 3 %. Mais nous espérons que ces marges de manœuvre rendues au ministère des Armées ne sont pas le prélude à une remise en cause du financement interministériel des surcoûts OPEX constatés au-delà de la dotation initiale en LFI, ce qui se traduirait immanquablement par une ponction sur les crédits d'équipement, dont les effets néfastes et coûteux ne peuvent plus être ignorés.

Nous préconisons ensuite de privilégier les équipements garantissant la cohérence opérationnelle de l'outil de défense. Avant de nous lancer dans de nouveaux programmes, assurons-nous déjà que nos forces armées soient correctement équipées ! Cela passe notamment par un réinvestissement des programmes dits de « petits » équipements, trop souvent négligés. D'autres questions urgentes doivent être tranchées, comme celle du porte-avions, faute de quoi les compétences industrielles nécessaires à sa construction pourraient disparaître.



Augmentation tendancielle du coût du MCO



M.M. François André et Joaquin Pueyo, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2019, 21 février 2018 (19)

De considérables enjeux financiers s'attachent au maintien en condition opérationnelle. Nous reprenons à notre compte la proposition de notre collègue Jean-Charles Larsonneur, consistant à transférer la responsabilité du MCO à la DGA qui pourrait mettre à profit son expertise dans la négociation de contrats et promouvoir une approche plus globale des contrats d'armement en incluant l'adaptation et la maintenance. Comme l'indiquait notre collègue Larsonneur, cela supposerait le passage d'une analyse en termes de moyens physiques (« j'ai besoin de deux hélicoptères ») à une analyse en termes d'effet à obtenir (« j'ai besoin d'avoir accès à un hélicoptère 24 heures sur 24 »).

Nous jugeons ensuite qu'un rééquilibrage en faveur des soutiens est nécessaire. Les conditions de vie, dont le logement, l'hébergement, le niveau des rémunérations et la conciliation vie privée-vie professionnelle, ressortent comme les premières sources d'insatisfaction des militaires, dans les enquêtes sur le moral. Depuis 2009, les services de soutien supportent en effet l'essentiel des efforts d'économies du ministère. Il en résulte une dégradation de la qualité du service rendu qui devient problématique pour la fidélisation des soutiens comme des soutenus. Le « scandale Louvois » a par ailleurs ébranlé durablement la confiance des militaires et de leurs proches dans le soutien administratif et la numérisation. La revalorisation des soutiens doit prendre deux formes : l'une est budgétaire, bien évidemment, avec la nécessaire augmentation des moyens de certains services, je pense notamment au service de santé des armées (SSA) ; l'autre est organisationnelle, avec l'amélioration de la communication entre soutiens et soutenus et la dévolution de nouvelles marges de manœuvre au commandement pour les petits travaux de maintenance, ceux qui améliorent le quotidien. Il paraît en outre absolument indispensable de sanctuariser une enveloppe pour la rénovation des infrastructures de vie, toujours remise en cause au profit des infrastructures d'accueil des grands programmes d'armement.

Dans le contexte actuel d'intense engagement opérationnel, le moral des familles de militaires mérite toute notre attention. À cet égard, le « Plan Familles » va dans le bon sens. De manière générale, nous soutenons les initiatives récentes destinées à donner davantage de

visibilité aux militaires. Cela passe par une meilleure prévisibilité des départs en opérations et des retours auprès des familles, par une meilleure prévisibilité des mutations, à laquelle la ministre s'est engagée, et par la constitution de parcours professionnels incluant de vraies perspectives de reconversion. Nous considérons qu'il y a là un levier d'attractivité considérable, en plus du chantier indemnitaire, qui permettra de maintenir notre modèle de flux, garant de la jeunesse de nos armées, à moindre coût.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Je voudrais terminer en évoquant quelques enjeux de la coopération internationale, dans le cadre de l'OTAN ou de l'Union européenne. Je présenterai prochainement un rapport devant la commission des Affaires européennes sur ce thème. Peut-être pourra-t-il également être présenté devant cette commission, Monsieur le président ? La revue stratégique a rappelé que nous avons besoin d'obtenir davantage d'implication opérationnelle de la part de nos partenaires. Cela suppose déjà de reconnaître ce qu'ils ont fait pour nous depuis 2015 et de travailler à la convergence de nos analyses stratégiques.

L'enjeu de développer des capacités en coopération européenne est souligné dans tous les Livres blanc au moins depuis 1976 ! Cet objectif se heurte toutefois au goût marqué des États membres de l'UE pour les spécifications nationales, lesquelles reflètent le plus souvent des intérêts stratégiques divergents ou des règles d'engagement différentes. Toutefois, le « Plan d'action européen de la défense » du 30 novembre 2016, avalisé en décembre, brise le tabou d'un financement communautaire des capacités de défense des États membres, avec la proposition d'un Fonds européen de la défense. Le 11 décembre 2017, le Conseil européen a entériné la mise en place d'une coopération structurée permanente (CSP) prévue par le traité de Lisbonne. La CSP fixe un cadre comprenant une vingtaine d'objectifs obligatoires et des mécanismes de contrôle. Dix-sept projets ont été retenus pour être conduits dans le cadre de la CSP. Les participants se sont engagés à combler les lacunes capacitaires en donnant la priorité à une approche collaborative sur une approche purement nationale mais la quête d'un « juste retour » pour chaque État participant est de nature à freiner les recompositions industrielles pourtant rendues nécessaires par la concurrence internationale. À ce propos, la Pologne a publié une lettre ouverte très explicite sur son intention de privilégier ses intérêts et d'obtenir un retour, disons, positif. La France doit donc poursuivre son travail d'anticipation et de conviction et la diplomatie française être soutenue dans cette perspective. Voilà, en quelques mots, un rapide focus sur ces questions qui me paraissent importantes.

En conclusion, je souhaiterais remercier mon collègue et saluer la manière humaine et intelligente dont nous avons travaillé ensemble.

M. le président. Je donne la parole en priorité aux membres de la mission d'information qui souhaitent poser une question.

M. Thibault Bazin. Je tiens à remercier les rapporteurs pour leur exposé, tout en regrettant que ce rapport n'ait pas été présenté à notre commission avant la présentation du projet de LPM pour les années 2019 à 2025. Les travaux de cette mission d'information ont néanmoins été riches d'enseignements sur la LPM en cours d'exécution.

Il faut souligner que la comparaison de la LPM en cours et du projet de LPM dont nous sommes saisis pour les années 2019 à 2025 est profondément biaisée par la profonde et

consensuelle réorientation du texte de 2013 par son actualisation en 2015, puis par les décisions prises en conseil de défense le 6 avril 2016.

Sans même attendre la prochaine LPM, on hérite de l'actuelle certaines difficultés qui restent à traiter de façon urgente. On peut citer par exemple les conséquences du refus opposé par la DGA de délivrer toutes les qualifications nécessaires pour les véhicules des forces spéciales.

Par ailleurs, il y a des leçons à tirer de cette LPM pour les programmes d'équipement de façon générale, y compris les procédures d'acquisition, dont il ressort de nos auditions qu'elles freinent l'innovation. Pour prendre un exemple, les besoins des forces spéciales appellent des développements innovants ; la DGA pourrait imaginer des procédures permettant de développer des kits spécifiques à ces forces.

Ensuite, concernant les programmes d'armement, le bilan de la LPM en cours montre qu'avec les reports de programmes, les équipements coûtent plus cher. Les contraintes financières de cette LPM ont conduit à d'épuisantes renégociations de contrats d'armement, par exemple pour le programme Barracuda, dont le contrat en est à son dix-septième avenant.

Rappelons aussi que la situation des infrastructures a rendu nécessaire, en cours d'exécution de la programmation militaire, le lancement d'un plan d'urgence de 530 millions d'euros pour rénover 697 « points noirs » identifiés dans ces infrastructures.

Enfin, il faudra tirer pour la prochaine LPM les enseignements des décisions qui ont été prises au cours de la présente période de programmation militaire et qui ne respectaient pas scrupuleusement le texte. Je pense à cet égard aux « gels » et « dégels » de crédits, aux plans d'action non programmés, ou encore aux coûts imprévus du soutien aux exportations. Il faudrait analyser l'impact de ces mesures de régulation budgétaires, non seulement pour les finances publiques – on aurait eu davantage, pour moins cher, sans ces vicissitudes dans l'exécution de la programmation –, mais aussi pour la trésorerie des très petites entreprises. Que ce bilan nous évite de reproduire les erreurs du passé !

M. André Chassaigne. Je tiens à féliciter les deux rapporteurs pour leur travail ainsi que leur présentation. Concernant le maintien en condition opérationnelle des équipements, un tableau du rapport récapitule les dépenses concernées, mais pour que cette analyse soit exhaustive, il conviendrait qu'elle intègre les dépenses de MCO dans le secteur privé. Il faudrait en effet connaître la part précise des activités de MCO qui sont confiées au secteur privé, en faire apparaître précisément le coût et en évaluer les avantages réels ; pour ma part, je ne crois pas que le recours au secteur privé soit aussi avantageux qu'on le dit. Il faudrait vérifier si le recours au privé garantit réellement de meilleurs délais d'exécution des chantiers de maintenance ; il faudrait aussi étudier les avantages supposés du privé en matière de savoir-faire : dans le secteur privé, les compétences sont souvent plus spécialisées, alors que le large spectre de savoir-faire des ateliers de l'État est large. Il faut aussi prendre en compte les impacts de ces choix sur notre ambition d'autonomie stratégique, qui suppose que nos armées conservent des savoir-faire complets.

Vous proposez de refondre le MCO dans le cadre de « contrats globaux de bout en bout » : mais sous quelle maîtrise ? Sous la responsabilité de qui ? Vous semblez aller en cela dans le sens du rapport de Christian Chabbert sur le MCO aéronautique, mais je crains que cela n'ouvre la voie à la privatisation du MCO.

M. Bastien Lachaud. Notre groupe tient à ce que soit ajoutée à ce rapport une contribution présentant son point de vue particulier, mais je n'en félicite pas moins les rapporteurs pour la qualité de leur travail. Nous regrettons toutefois que ce travail d'évaluation de l'exécution de la LPM de 2013 se soit limité à une approche comptable. Or les moyens servent une fin ; ainsi, pour évaluer cette LPM, il aurait fallu examiner aussi la pertinence des choix stratégiques qui la sous-tendent.

Votre rapport fait une analyse précise des conséquences de l'austérité appliquée aux armées : déflations inconsidérées d'effectifs et hypothèses budgétaires fallacieuses sur lesquelles il a bien fallu revenir, affaiblissement des fonctions de soutien, dégradation de la condition sociale des militaires et de leurs familles, etc. En somme, la LPM 2014–2019 n'aura pas facilité l'accomplissement par l'armée de ses missions, et le rapport s'en fait l'honnête écho. Cependant, ce rapport prend un peu facilement acte de la crise financière, devenue crise budgétaire, et des contraintes dirimantes qu'elle aurait fait peser sur les finances publiques. Nous considérons au contraire que s'agissant de l'un de ses domaines d'action prioritaires, l'exécutif aurait pu décider de dégager des marges de manœuvre budgétaires.

Plusieurs de ses préconisations appellent des remarques de notre groupe.

S'agissant de ce que vous appelez la « sincérisation » du financement des OPEX, votre proposition nous semble être une fausse bonne idée, pour deux raisons. D'une part, elle contredit le principe suivant lequel l'engagement des forces armées, décidé par le président de la République au nom de la Nation entière, doit être financé par la Nation entière, donc de façon interministérielle. D'autre part, votre raisonnement repose sur le postulat que le niveau de dépenses relatives aux OPEX se maintiendra peu ou prou au même montant. Or en l'absence de bilan stratégique des OPEX de ces dernières années, ce postulat est fragile et potentiellement dangereux, voire coupable s'agissant de questions de guerre ou de paix

Par ailleurs, s'agissant des échéances à venir dans la modernisation des deux composantes de la dissuasion nucléaire, le rapport ne donne que des indications succinctes, car on manque – comme souvent en ce domaine – d'une information claire et objective sur le calendrier et les coûts respectifs de chaque étape de la maintenance et de la modernisation de chacune des deux composantes. Sans informations précises sur ce point, il ne sera pas possible de voter de façon tout à fait éclairée une nouvelle LPM.

Enfin, le rapport rappelle les nombreuses dérives de coûts dans les programmes d'armement, qui méritent en effet une attention particulière. Comment ne pas, dès lors, regretter qu'un décret en date du 14 novembre 2015 ait supprimé le comité des prix de revient des fabrications d'armement, créé en 1966, surtout quand le souci d'économies dans les dépenses publiques est aussi prédominant que ces dernières années dans le débat public ? Certes, le fonctionnement de ce comité pouvait assurément être amélioré, mais la situation actuelle nous montre que sa mission était loin d'être inutile.

M. Stéphane Demilly. Au nom de mon groupe, je tiens à remercier les rapporteurs et à leur adresser trois questions.

D'abord, après les attentats de 2015, la LPM a été actualisée afin d'adapter nos moyens à la nouvelle menace. La rapporteure du projet de loi d'actualisation de la programmation militaire parlait alors de « *rupture majeure* » et de « *bouffée d'oxygène* » pour nos armées : l'exécution budgétaire a-t-elle été à la mesure ces attentes ?

Ensuite, le surcoût lié aux opérations intérieures et non prévu par le texte de 2013 était estimé en 2015 à 269 millions d'euros ; comment a évolué le surcoût lié à l'opération Sentinelle ?

Enfin, concernant les OPEX, leur financement pour l'essentiel par le seul budget du ministère des Armées aura inévitablement des conséquences sur la gestion même de ces OPEX. Forts de votre analyse, pouvez-vous nous livrer votre appréciation sur cette évolution ?

M. Fabien Laîné. L'application des règles européennes encadrant les déficits budgétaires a conduit certains à proposer de « sanctuariser » les budgets de défense, ou du moins ceux qui concourent à notre autonomie stratégique, en les excluant du calcul des dépenses publiques prises en compte pour l'application du plafond de 3 % du PIB : qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, la Cour des comptes a déjà émis des réserves sur la portée réelle des ambitions énoncées par les lois de programmation militaire. Ne peut-on craindre que l'actualisation de la LPM 2019–2025 annoncée pour 2021 conduise à des renoncements dans les programmes ou les effectifs si le contexte économique et budgétaire n'est pas bon ?

M. François André, rapporteur. Je tiens à remercier mes collègues pour leurs appréciations favorables sur ce travail d'analyse objective. Nous l'avons conduit, et je l'assume, Monsieur Lachaud, sous l'angle financier, c'est-à-dire les moyens programmés et les moyens réalisés ; tel était notre mandat.

Je garde un souvenir marquant d'une visite faite au sein des forces terrestres lors de mon précédent mandat. Les soldats étaient quelque peu désabusés par les écarts entre les hautes ambitions de la programmation militaire et la vie quotidienne des régiments. J'en suis resté très attaché à la cohérence des ambitions et des crédits. Ne serait-ce que pour cela, l'approche budgétaire se justifie.

Monsieur Bazin, s'agissant des infrastructures, et notamment des infrastructures de vie, M. Jean-Yves Le Drian a voulu en 2014 un recensement des cas difficiles et leur traitement. On recensait plus de 600 « points noirs » à l'époque, et il n'y en a plus que 300 aujourd'hui : on ne peut pas nier le travail accompli. Mais il en va de tout travail de programmation un peu comme de celui de Sisyphe : il ne serait pas réaliste de penser que l'on atteindra un jour la perfection en matière d'infrastructures. Les choses ont été programmées sur la base de choix, et que l'on les juge *a posteriori* appropriés ou non relève d'un autre exercice que l'évaluation de l'exécution de la programmation.

Monsieur Demilly, indéniablement, l'actualisation a constitué une bouffée d'oxygène. La remontée en puissance a permis des rattrapages dans certains reports de programmes d'équipement. Surtout, l'actualisation a permis de freiner les déflations, puis les décisions de 2016 les ont stoppées, la manœuvre des ressources humaines s'inversant alors pour déboucher sur des créations nettes de postes.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Nous ne préconisons pas une prise en charge intégrale des surcoûts OPEX par le ministère des Armées, mais nous n'en sommes pas moins sensibles aux observations de la Cour sur le manque de visibilité de ces surcoûts qui résulte de

leur sous-évaluation en loi de finances ; à cet égard, la loi de finances pour 2018 va dans le bon sens.

La Cour des comptes – dont les travaux méritent toujours l’attention, qu’on en partage ou non les conclusions –, a produit deux rapports sur le MCO en 2007 et 2014. Les externalisations ont leurs limites, ne serait-ce que pour conserver des compétences en OPEX, notamment pour les mécaniciens. On a pu voir à Gao combien on manque de mécaniciens ; il y a des métiers qu’il faut savoir rendre attractifs.

Concernant la coopération avec les Européens, et du reproche qui leur est souvent fait de ne pas assez nous soutenir en OPEX, nombre de mes collègues allemands ou britanniques font valoir que la France, souvent, décide seule du lancement d’une OPEX et ne demande qu’ensuite leur appui aux Européens. En la matière, je tiens à souligner l’intérêt du dispositif ATHÉNA de prise en charge des coûts communs liés aux opérations militaires de l’Union européenne. Il a été amélioré et mériterait de l’être encore, mais il constitue d’ores et déjà un élément intéressant.

Enfin, s’agissant de la trésorerie des très petites entreprises, la DGA a pour politique de les payer en priorité.

M. François André, rapporteur. S’agissant, Monsieur Chassaigne, des contrats globaux de MCO, je ne crois pas qu’ils comportent un risque de privatisation du MCO. Au contraire, c’est la DGA qui les passera, ce qui garantirait à long terme les intérêts de l’État. Pour certains métiers ou certaines fonctions, le recours au privé est pertinent ; mais de façon générale, l’idée sous-tendant ces contrats globaux est bien de défendre les intérêts de l’État.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. La plupart de nos interlocuteurs a souligné que cette LPM est une de celles qui ont été le mieux exécutées, notamment grâce à la « clause de revoyure » de son article 6. Les industriels le reconnaissent, et apprécient la visibilité que leur offre ainsi un cadre programmatique crédible.

M. Thomas Gassilloud. Je remercie les rapporteurs pour leur travail. Ma question est une question de méthode, pour prendre un peu de recul : des LPM sont régulièrement votées en France, depuis 1960 sous l’impulsion du général de Gaulle si je ne m’abuse et, si mes calculs sont exacts, nous nous apprêtons à examiner la treizième. Les LPM permettent à l’État d’inscrire sa stratégie de défense dans le cadre d’une logique pluriannuelle. J’ai constaté qu’il s’agissait d’un outil envié par nos partenaires internationaux, qui souvent se limitent à un exercice annuel. Toutefois, ce constat n’empêche pas de se poser la question de la pertinence du fonctionnement de notre modèle car, en 50 ans, la situation a profondément évolué. Le contexte institutionnel a changé – le chef des armées n’est plus élu pour sept ans mais pour cinq ans –, nous sommes dorénavant contraints de nous « aligner » sur nos partenaires internationaux pour tenter de synchroniser nos programmes budgétaires respectifs et, surtout, il existe une nécessité impérieuse de concilier le temps court et le temps long. En effet, on le sait bien, le succès de nos opérations militaires repose désormais, au-delà des grands programmes d’armements, sur notre capacité d’innovation en étant réactifs et agiles dans certains choix d’investissement. À cet égard, quelle est selon vous la durée idéale d’une LPM ? Par ailleurs, de nouveaux mécanismes ne sont-ils pas à inventer afin de prendre en compte la nécessité d’être également présent sur les cycles courts ?

M. Jean-Michel Jacques. Je remercie nos collègues pour leur rapport qui concilie une approche quantitative et une approche qualitative. Je me réjouis de la préconisation que vous formulez en faveur d'un investissement plus important dans le domaine des petits équipements, et notamment les équipements de cohérence. À l'occasion de l'audition du délégué général pour l'armement, j'ai abordé la question de la fluidité des modalités d'acquisition de certains équipements de cohérence, surtout en période de « montée en puissance ». En effet, lorsqu'une OPEX est déclenchée, il est beaucoup plus difficile pour la DGA de répondre à un certain nombre de besoins opérationnels. Vous avez évoqué le fait que, par le passé, nous avons parfois « payé cher pour avoir moins bien ». Il faut naturellement éviter cet écueil, mais il faut également éviter de « payer cher pour ne pas avoir rapidement ». Il semble donc nécessaire de prendre en compte ce problème de fluidité dans la production. Quel est votre sentiment à cet égard ?

M. Laurent Furst. Je remercie nos collègues pour le travail effectué. Une première réflexion : vous avez évoqué les exportations d'armement dans le cadre de la précédente LPM, mais pas les conditions de financement de ces exportations, qui mériteraient pourtant une attention particulière.

Par ailleurs, vous faites figurer un tableau comparant les LPM et les lois de finances initiales depuis 1970. J'aimerais qu'il soit complété des données relatives aux exécutions budgétaires. Il est intéressant de comparer une intention à une intention ; mais comparer une intention à une réalisation permet d'avoir une appréciation plus fine de la situation. Je me trompe peut-être, mais il est possible qu'il existe des différences entre les deux types de données...

Enfin, je me pose la question suivante : ne faut-il pas entamer une guerre fratricide entre le ministère des Armées et Bercy ? Vos propos sur les restes-à-payer et les crédits gelés dès le début de chaque année sont assez durs. Ne faut-il pas établir une nouvelle règle et poser de nouvelles bases pour les relations entre le ministère des Armées et Bercy ?

Mme Patricia Mirallès. On dit que la LPM 2019-2025 est singulière car elle est « à hauteur d'homme » et accorde une attention particulière aux conditions de vie des soldats. À titre de comparaison, quelle importance la LPM 2014-19 accordait-elle à ces problématiques et quel est, selon vous, l'engagement emblématique qui a été le plus apprécié par nos militaires ?

M. Charles de la Verpillière. Je m'associe à toutes les félicitations qui ont été adressées à nos rapporteurs, qui ne sont pas de pure forme car il s'agit d'un excellent travail qui nous sera très utile. Je souhaiterais revenir une fois de plus sur le financement des surcoûts OPEX car je n'ai toujours pas de certitude à cet égard. Pendant l'essentiel de la durée d'exécution de la LPM, le préfinancement par crédits budgétaires a été de 450 millions d'euros. Le coût total des OPEX représentait bon an mal an entre 1,1 et 1,2 milliard d'euros par an. L'écart s'établissait donc entre 700 et 800 millions d'euros. Pendant toute cette période, Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la Défense, affirmait que cet écart était financé par la solidarité interministérielle. Mais le ministère de la Défense lui-même y participait à hauteur de son poids dans le budget de l'État. Je crois également me souvenir que Jean-Yves Le Drian nous disait : « *J'ai négocié avec Bercy, ce sont uniquement les autres ministères qui couvrent cet écart.* » Nous n'avons jamais eu de chiffres très précis susceptibles de le confirmer. Disposez-vous des données chiffrées ?

Ma seconde question porte sur la mise en œuvre de la réforme des soutiens et la création des bases de défense sous une précédente programmation. A-t-on une idée de l'impact budgétaire de cette réforme des soutiens ?

M. Jacques Marilossian. Je remercie nos rapporteurs pour leur travail et leur analyse, qui sont très clairs. La précédente LPM avait prévu un budget légèrement supérieur à six milliards d'euros courants pour le renouvellement des infrastructures. Quels enseignements peut-on tirer de l'exécution de la LPM 2014-2019 en matière d'infrastructures afin d'éclairer les travaux de la LPM 2019-2025 ? De manière générale pouvez-vous nous résumer quels sont les principaux facteurs de dérive par type de programme et, par conséquent, nous indiquer les points de vigilance auxquels nous devons prêter attention dans le cadre de la future LPM ?

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Mme Mirallès, s'agissant des conditions de vie il faut reconnaître que tous les ministres successifs y ont été attentifs. Plusieurs plans ont d'ailleurs été mis en place. Le fait d'avoir dressé la liste des « points noirs » a constitué une étape importante qui a demandé un travail fin et permis d'établir un véritable diagnostic. L'objectif est de parvenir à zéro « point noir » à terme, sachant qu'il en reste aujourd'hui 300 environ. Nous avons pu le constater à l'occasion de nos visites auprès des régiments, sous cette législature comme sous la précédente : certains militaires sont parfois six à partager une chambre, avec un nombre de douches insuffisant. Nous devrions sans doute avoir une réflexion sur des normes. Après tout, nous avons défini des normes applicables aux résidences universitaires ou aux prisons ; pourquoi ne pas l'envisager s'agissant des conditions d'hébergement des militaires, qui est l'un des aspects de la fidélisation ? Je pense que la ministre des Armées Florence Parly en a bien pris conscience avec le lancement du plan « Famille » qui traitera notamment cet aspect.

Concernant les surcoûts OPEX, il s'agit effectivement d'un sujet récurrent, et il est vrai que le ministère des Armées assume une part non négligeable de la charge au titre de la solidarité interministérielle. Je rappelle qu'il est très difficile d'estimer *a priori* le coût total d'une OPEX. Tel fut le cas lorsque nous avons engagé nos troupes au Mali par exemple. Ce n'est qu'après-coup que l'on peut constater le niveau réel de dépense.

M. Charles de la Verpillière. Je ne critique pas l'écart en tant que tel, je comprends la difficulté qu'il y a à évaluer les coûts.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. S'agissant des relations avec Bercy, je crois qu'il est nécessaire de rappeler que la « sincérisation » participe à la rénovation des relations interministérielles. C'est un point important qui mérite une attention particulière mais qui, au-delà du seul ministère des Armées, concerne en réalité tous les ministères dans leurs relations avec Bercy.

M. François André, rapporteur. En réponse à Monsieur Gassilloud sur la durée idéale de la LPM, je suis certes Breton mais je vais faire une réponse de Normand : de mon point de vue, une LPM doit être suffisamment longue pour offrir la visibilité pluriannuelle nécessaire, mais elle doit également être suffisamment courte pour ne pas reposer sur des hypothèses qui s'avèreraient *in fine* inopérantes. Je pense que les dispositifs de « revoyure » qui étaient prévus par la précédente LPM – et qui seront reconduits dans la prochaine – sont pertinents à cet égard. Ils constituent un bon moyen, notamment pour le législateur mais aussi

pour l'ensemble de la communauté de défense, de « faire le point », de voir comment la trajectoire se déroule et de réorienter celle-ci en fonction des nécessités du moment.

Monsieur Furst, vous avez raison de mentionner le fait que nous comparons des LPM successives et les lois de finances initiales. Le constat serait plus négatif si nous avions également renseigné l'exécution, mais dans des proportions qui resteraient raisonnables. L'Iroquois serait plus aplati si je puis dire ! (*Sourires*) Ceci étant dit, vous avez raison sur le fond ; je suis également toujours un peu frustré de ne pas vraiment pouvoir comparer la programmation, les lois de finances initiales et l'exécution. Je me permets d'ailleurs une suggestion à notre président. Si cette mission devait perdurer – ce que je crois nécessaire – nous pourrions parfaire nos présentations pour que la notion d'exécution soit plus visible.

Sur les restes-à-payer et les relations avec Bercy, je rassure Monsieur Furst : notre propos était certes vif, mais nous ne voulons pas déclencher une quelconque guerre avec ce ministère. Comme l'a rappelé avec force le président de la République, nous avons collectivement intérêt à mettre fin à ces batailles picrocholines incessantes dans le cadre du dialogue de gestion entre le ministère des Armées et Bercy. Ces épisodes de régulation budgétaire fatiguent les troupes et créent des tensions inutiles. Le meilleur moyen de résoudre ce problème consiste d'abord à réduire le niveau de « gel » pour rendre les crédits plus disponibles. Mais il convient également d'inscrire en loi de finances initiale une prévision plus sincère de ce que l'on estime être le niveau de dépense futur, notamment s'agissant des surcoûts OPEX. Je suis favorable à cette démarche de sincérisation, même si nous attirons l'attention sur le fait que, s'il y a un chapitre de dépenses qui peut s'avérer imprévisible, c'est bien celui-là ! On ne doit pas chercher à atteindre une concordance totale et permanente sur ce volet car nous ne l'atteindrons jamais. La réalité géopolitique et géostratégique est telle que l'on peut être amené à intervenir sur des théâtres auxquels nous n'avions pas songé en début d'exercice.

Monsieur Marilossian, vous trouverez dans le rapport des développements sur les raisons des dérives des coûts des programmes d'équipement. Elles sont diverses, mais l'une des principales que nous avons souhaité pointer est l'écart entre les commandes initiales fixées par la LPM et l'exécution, par diminution des cibles, pour des raisons budgétaires là encore. Cet écart est coûteux puisqu'il renchérit les coûts unitaires, et par ailleurs très perturbant pour la chaîne industrielle qui n'a pas une vision claire de la réalité des commandes finales. Il s'agit d'un des principaux facteurs, ce n'est pas le seul ; nous en détaillons d'autres dans le rapport. Cela nous conduit, là encore, à souhaiter qu'à l'avenir nous soyons peut-être moins ambitieux sur les cibles, mais que les cibles fixées soit tenues.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Je souhaite dire quelques mots sur les recettes exceptionnelles. La prochaine LPM n'en prévoit pas, ce qui est très bien. Car lorsque l'on prévoit des recettes exceptionnelles mais qu'elles ne se réalisent pas, quelle est la réaction courante ? Remettre en cause les crédits des programmes d'équipement ! L'exemple du programme Scorpion est révélateur, à cet égard. Pendant combien a-t-on évoqué son lancement sans le décider jamais ? Il a fallu attendre la toute dernière LPM et son actualisation pour qu'il soit lancé. On a bien fait de ne pas prévoir de telles recettes dans la prochaine LPM car il existe toujours des incertitudes dans ce domaine, comme pour l'évaluation du coût des OPEX.

M. Jacques Marilossian. Avez-vous également identifié les conséquences, sur les formats des programmes, du possible renchérissement du coût unitaire de certains équipements, qui peut varier au cours du temps ?

M. le président. L'exemple du programme FREMM figure dans le rapport, mais l'analyse n'a pas pu être menée pour l'ensemble des programmes.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. C'est très lié à la réduction des cibles.

M. François André, rapporteur. Nous avons en effet choisi l'exemple évocateur du programme FREMM pour illustrer ce phénomène. Toutefois, la situation est très différente d'un programme à un autre. Il ne faut pas tirer de leçons générales d'un cas particulier. Nous ne pouvons donc pas donner de chiffres globaux à cet égard. En revanche, et si cette mission doit perdurer, il pourrait être intéressant de mener une telle analyse pour d'autres programmes d'équipement importants.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Il semble que la Cour des comptes soit en train de mener un travail sur ce sujet.

M. André Chassaigne. Quand les armées interviennent dans le cadre d'opérations de sécurité civile – catastrophe naturelle, événement climatique majeur –, leur mobilisation entraîne des dépenses importantes. À la suite du passage de l'ouragan Irma, un bâtiment de projection et de commandement a ainsi dû être déployé sur zone à partir de Toulon et des frégates ont également été mobilisées. De telles dépenses sont-elles identifiées et compensées par d'autres lignes budgétaires, ou sont-elles assumées par les armées, même lorsqu'elles interviennent dans un cadre qui n'est pas militaire ?

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Ces crédits ne sont pas entièrement prévus par la LPM. Il y a toutefois une provision au titre des surcoûts liés aux missions intérieures. Une fois celle-ci cloisonnée, les dépenses sont essentiellement financées en gestion.

M. le président. Il n'existe pas de programme ou d'action budgétaire « provision pour aléas ». Sans rentrer dans le débat sur le niveau de « gel » et de « dégel » des crédits, je précise que le « gel », qui touche l'ensemble des ministères, a notamment vocation à couvrir ce type de dépenses. En cas de catastrophe notamment, on peut alors puiser dans cette réserve. Il s'agit d'une technique budgétaire. C'est pourquoi je n'emploierai pas le terme de « guerre fratricide » évoqué précédemment. Bercy fait son travail, en vérifiant que l'exécution du budget de la Nation est conforme à ce qui a été voté. Ce ministère ne serait pas dans son rôle s'il disait « *Dépensez ce que vous voulez, on verra à la fin !* »

M. François André, rapporteur. Comme le président Bridey, je souscris à cette pratique du « gel » en début d'exercice pour pourvoir aux « dépenses imprévues » comme on dit au sein des collectivités territoriales. Le vrai débat porte sur le niveau du « gel » – le passage 8 % à 3 % constitue une nette amélioration à cet égard – mais aussi sur la date du « dégel ». C'est un autre point de vigilance car, compte tenu des sommes en jeu s'agissant du ministère des Armées, un « dégel » tardif, au 15 décembre par exemple, représente un risque d'un report de charges sur exercice suivant.

M. André Chassaigne. Il ne faut pas que le « gel » soit un tsunami !

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Une précision pour notre collègue Chassaing : il existe un programme, le programme 552, sur lequel sont inscrits des crédits pour Dépenses accidentelles et imprévisibles. Mais peut-être est-il sous-doté.

M. le président. Les rapporteurs apporteront des éléments de réponse complémentaires aux questions qui le nécessiteraient. Nous allons maintenant nous prononcer sur la publication du rapport. C'est toujours un exercice intéressant car, comme la présente audition de présentation était elle-même publique, il serait gênant de ne pas rendre le rapport public ! (*Sourires*)

*

* *

La commission autorise à l'unanimité le dépôt du rapport d'information sur l'exécution de la LPM 2014-2019 en vue de sa publication.

La séance est levée à dix heures vingt-cinq.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - M. François André, M. Didier Baichère, M. Xavier Batut, M. Thibault Bazin, M. Olivier Becht, M. Christophe Blanchet, M. Jean-Jacques Bridey, Mme Carole Bureau-Bonnard, M. Philippe Chalumeau, M. André Chassaing, M. Alexis Corbière, M. Jean-Pierre Cubertafon, M. Stéphane Demilly, Mme Marianne Dubois, Mme Françoise Dumas, M. Yannick Favennec Becot, M. Jean-Jacques Ferrara, M. Marc Fesneau, M. Jean-Marie Fiévet, Mme Pascale Fontenel-Personne, M. Laurent Furst, M. Claude de Ganay, M. Thomas Gassilloud, Mme Séverine Gipson, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Fabien Gouttefarde, M. Jean-Michel Jacques, M. Loïc Kervran, M. Bastien Lachaud, M. Fabien Lainé, Mme Frédérique Lardet, M. Didier Le Gac, M. Jacques Marilossian, Mme Sereine Mauborgne, M. Philippe Michel-Kleisbauer, Mme Patricia Mirallès, Mme Josy Poueyto, M. Joaquim Pueyo, M. Gwendal Rouillard, M. Antoine Savignat, Mme Laurence Trastour-Isnart, Mme Nicole Trisse, M. Stéphane Trompille, M. Patrice Verchère, M. Charles de la Verpillière

Excusés. - M. Damien Abad, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Bruno Nestor Azerot, M. Florian Bachelier, M. Luc Carvounas, M. M'jid El Guerrab, M. Olivier Faure, M. Richard Ferrand, M. Christian Jacob, Mme Anissa Khedher, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jean-Charles Larssonneur, M. Franck Marlin, Mme Natalia Pouzyreff, M. François de Rugy, M. Thierry Solère, Mme Sabine Thillaye, Mme Alexandra Valetta Ardisson