



N° 2265

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2015** (n° 2234)

TOME III

DÉFENSE

SOUTIEN ET LOGISTIQUE INTERARMÉES

PAR M. CHARLES DE LA VERPILLIÈRE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU SOUTIEN ET DE LA LOGISTIQUE INTERARMÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015	9
I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » CONSACRÉS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES	11
A. LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS	11
1. Les moyens consacrés à l'emploi des forces	14
2. Le renseignement d'intérêt militaire	14
3. Les systèmes d'information et de communication	15
B. LA LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES	16
1. Le soutien sanitaire	16
2. Le soutien pétrolier	18
3. Les crédits des bases de défense	18
4. Les soutiens complémentaires	19
5. Les crédits du service interarmées des munitions	20
6. Les crédits du service du commissariat aux armées (SCA)	21
C. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	22
D. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES	22
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »	23
A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	26
B. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION	27

C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES	29
1. Les aides à la reconversion	29
2. L'action sociale du ministère	29
D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE	30
E. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS	30
F. LES DÉPENSES DE PILOTAGE, DE SOUTIEN ET DE COMMUNICATION	33
SECONDE PARTIE : LE MODE DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	35
I. LE RYTHME SOUTENU DE NOS ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS A UN COÛT, QUI GRÈVE (DIRECTEMENT OU NON) LE BUDGET DE LA DÉFENSE	37
A. LE NOMBRE, LA FRÉQUENCE ET L'IMPORTANCE DE NOS OPEX ENGENDRENT DES SURCOÛTS IMPORTANTS	37
1. Un rythme d'engagements extérieur continuellement soutenu	37
2. Des surcoûts tendanciellement croissants	38
B. LE SYSTÈME DE FINANCEMENT INTERMINISTÉRIEL DES « SURCOÛTS OPEX » NE COUVRE PAS INTÉGRALEMENT LA DÉPENSE	39
1. La part du ministère de la Défense dans le financement de la réserve interministérielle de précaution	41
2. Les dépenses non prises en compte dans le calcul du surcoût OPEX	42
II. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET OPÉRATIONNEL ACTUEL ACCROÎT LES FRAGILITÉS DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES « SURCOÛTS OPEX » PAR LE SEUL BUDGET NATIONAL	45
A. NOTRE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES « SURCOÛTS OPEX » PRÉSENTE DES FRAGILITÉS, QUI METTENT EN PÉRIL LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE	45
1. Des difficultés de gestion qui s'accroissent	45
a. Des tensions en gestion financière	45
i. Des difficultés dans le rythme infra-annuel de gestion de la trésorerie	45
ii. Des difficultés reportées d'une année sur l'autre : l'inquiétant report de charges du ministère de la Défense	46
b. Des risques pour le potentiel opérationnel de nos forces	46
2. Un mécanisme de financement interministériel qui reste aléatoire	47
a. Un système critiquable au regard du principe de sincérité budgétaire	47
b. Un système qui reste très dépendant de la conjoncture budgétaire	47
3. Un ajustement qui, de fait, s'opère toujours au détriment des programmes d'armement	47

B. LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE FINANCEMENT DES OPEX RESTENT INDIGENTS	49
1. Les mécanismes actuels et la regrettable désinvolture européenne.....	49
a. Un mécanisme de cost-sharing qui fonctionne : celui de l'ONU.....	49
b. Un mécanisme de partage des coûts indigent : celui des Européens.....	50
2. Pour une meilleure mobilisation des financements européens.....	51
TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
I. AUDITION DE M. JEAN-PAUL BODIN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION	53
II. EXAMEN DES CRÉDITS	71
ANNEXE Auditions du rapporteur pour avis	75

INTRODUCTION

Les crédits proposés par le projet de loi de finances pour 2015 pour le soutien et la logistique interarmées sont en baisse : moins 3,6 % en crédits de paiement. Certes, cette évolution est conforme à la stratégie sous-tendant la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, qui consiste à faire porter les deux tiers des coupes budgétaires sur les soutiens afin de préserver autant que possible l'opérationnel. Mais cette logique a une limite ; et il suffit pour s'en convaincre de constater, sur le terrain, l'inquiétant vieillissement des infrastructures et de certains de nos matériels.

Les crédits relevant du périmètre de compétence du rapporteur intègrent la provision pour surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX). Dans un contexte marqué à la fois par des engagements extérieurs intenses et continus et par la baisse de cette provision – de 630 millions d'euros en 2013 à 450 millions d'euros pour les exercices de la programmation militaire 2014-2019 –, le rapporteur a choisi de consacrer une grande part de ses travaux à l'examen approfondi du mécanisme de financement des surcoûts OPEX.

Il est souvent affirmé que la procédure actuelle de financement de ces surcoûts, qui dépassent tous les ans la provision inscrite en loi de finances initiale, est intégralement prise en charge par la réserve interministérielle de précaution. Une analyse approfondie de ce mécanisme financier montre qu'une telle affirmation est loin d'être exacte, et ce à plusieurs titres :

– le ministère de la Défense finance lui-même 20 % de la réserve interministérielle de précaution ;

– cette procédure de remboursement *a posteriori* reste aléatoire : elle ne repose que sur des arbitrages interministériels tantôt favorables à la Défense, tantôt non, selon le contexte budgétaire général ;

– la méthode de calcul des surcoûts OPEX, datant de 1984, ne couvre pas tous les surcoûts liés à nos engagements actuels, notamment l'attrition des équipements et les pertes de matériels ;

– en tout état de cause, l’observation des mouvements réglementaires de crédits et des lois de finances rectificatives montre qu’*in fine*, une large part des crédits supplémentaires obtenus par la Défense au titre des surcoûts OPEX est compensée par des annulations de crédits portant sur les programmes d’armement : ainsi, indirectement, les dépenses d’armement restent la variable d’ajustement du ministère en cas de dépassement de la provision initiale pour surcoûts liés aux OPEX.

*Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le **10 octobre 2014**, date limite résultant de l’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

*À cette date, 53 réponses sur 53 lui étaient parvenues, soit **un taux de 100 %**.*

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU SOUTIEN ET DE LA LOGISTIQUE INTERARMÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

Dans la nomenclature budgétaire, les crédits consacrés au soutien et à la logistique interarmées sont répartis sur deux programmes :

– le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », qui y est entièrement consacré ;

– le programme 178 « Préparation et emploi des forces », dans le périmètre duquel quatre actions sur sept ont trait au soutien et la logistique interarmées.

La nomenclature budgétaire connaît en 2015 un changement majeur, résultant de la réforme du système de pilotage des ressources humaines du ministère de la Défense et de la masse salariale correspondante, mise en œuvre en 2014. En effet, conformément aux orientations arrêtées par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, le pilotage des ressources humaines et de la masse salariale est désormais unifié et placé sous la responsabilité de la direction des ressources humaines du ministère (DRH-MD). Celle-ci dispose pour ce faire d'une « autorité fonctionnelle renforcée » sur les directions des ressources humaines des armées, directions et services du ministère.

Ainsi, les crédits afférents aux dépenses de personnel – dits crédits « de titre 2 » – ne sont plus retracés au sein de chaque programme, action et sous-action de la mission « Défense » pour lesquels travaillent les personnels concernés, mais centralisés au sein du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA) du ministère de la Défense. La ventilation de ces crédits au sein du programme 212 assure toutefois une certaine lisibilité – permettant ainsi des comparaisons de masses budgétaires d'une année sur l'autre. En effet, pour la plupart des actions et sous-actions, le programme 212 présente les dépenses de personnels en suivant une architecture « en miroir » des actions et sous-actions pour lesquels travaillent les personnels concernés, qu'il s'agisse du programme 212 ou, surtout, du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » CONSACRÉS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

A. LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS

Le programme 178 comprend une action 01 « Planification des moyens et conduite des opérations » qui regroupe les budgets de nos structures permanentes de commandement interarmées, nos contributions aux organisations militaires internationales – que ce soit au sein de l'Union européenne ou de l'OTAN –, les moyens de la direction du renseignement militaire (DRM) et ceux des systèmes d'information et de communication gérés par la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la Défense (DIRISI).

Pour 2015, hors titre 2, cette action est dotée de 464,52 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 446,59 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui correspond à une hausse de 3,58 % des autorisations d'engagement et à une baisse de 5,72 % des crédits de paiement.

Les crédits de titre 2 correspondant aux personnels affectés à cette action sont désormais retracés à l'action 54 « Planification des moyens et conduite des opérations – Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces » du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». Ils s'élèvent, pour 2015, à 1 076,55 millions d'euros en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement, contre 1 106,07 millions d'euros en 2014, ce qui représente une baisse de 2,67 %.

Si l'on agrège les dépenses de personnel et les dépenses hors titre 2, les moyens consacrés à cette action sont donc en baisse :

- les autorisations d'engagement perdent 0,87 %, passant de 1 554,52 à 1 541,07 millions d'euros ;

- les crédits de paiement sont ramenés de 1 579,75 à 1 523,14 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 3,58 %.

Les composantes de cette action connaissent toutefois des évolutions contrastées de leurs dotations budgétaires.

Actions	Autorisations d'engagements*			Crédits de paiements*		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution	LFI 2014	PLF 2015	Évolution
Action 01 - Planification des moyens et conduite des opérations	1 554,52	1 541,07	-0,87%	1 579,75	1 523,14	-3,58%
dont/plus titre 2	1 106,07	1 076,55	-2,67%	1 106,07	1 076,55	-2,67%
dont hors titre 2	448,45	464,52	3,58%	473,68	446,59	-5,72%
<i>sous-action 01-10 - Emploi des forces</i>	<i>722,20</i>	<i>704,09</i>	<i>-2,51%</i>	<i>720,62</i>	<i>698,33</i>	<i>-3,09%</i>
dont/plus titre 2	479,56	466,80	-2,66%	479,56	466,80	-2,66%
dont hors titre 2	242,35	237,29	-2,09%	240,77	231,53	-3,84%
<i>sous-action 01-11 - Renseignement d'intérêt militaire</i>	<i>167,81</i>	<i>165,13</i>	<i>-1,60%</i>	<i>167,34</i>	<i>164,28</i>	<i>-1,83%</i>
dont/plus titre 2	131,02	127,53	-2,66%	131,02	127,53	-2,66%
dont hors titre 2	36,73	37,60	2,37%	36,26	36,75	1,35%
<i>sous-action 01-14 - Systèmes d'informations et de communication</i>	<i>665,14</i>	<i>671,78</i>	<i>1,00%</i>	<i>692,41</i>	<i>660,75</i>	<i>-4,57%</i>
dont/plus titre 2	495,50	482,22	-2,68%	495,50	482,22	-2,68%
dont hors titre 2	169,38	189,56	11,92%	196,65	178,53	-9,21%
Action 05 - Logistique et soutien interarmées	4 059,01	4 174,31	2,84%	3 853,83	3 966,38	2,92%
dont/plus titre 2	2 794,55	2 710,07	-3,02%	2 794,55	2 710,07	-3,02%
dont hors titre 2	1 263,04	1 464,24	15,93%	1 057,86	1 256,31	18,76%
<i>sous-action 05-80 - Fonction santé</i>	<i>1 032,61</i>	<i>1 007,00</i>	<i>-2,48%</i>	<i>934,71</i>	<i>907,21</i>	<i>-2,94%</i>
dont/plus titre 2	794,40	768,00	-3,32%	794,40	768,00	-3,32%
dont hors titre 2	237,91	239,00	0,46%	140,01	139,21	-0,57%
<i>sous-action 05-81 - Fonction pétrolière</i>	<i>158,03</i>	<i>154,43</i>	<i>-2,28%</i>	<i>157,73</i>	<i>153,63</i>	<i>-2,60%</i>
dont/plus titre 2	125,24	121,80	-2,75%	125,24	121,80	-2,75%
dont hors titre 2	32,73	32,63	-0,29%	32,42	31,83	-1,82%
<i>sous-action 05-82 - Soutien des forces par les bases de défense</i>	<i>2 356,20</i>	<i>2 321,95</i>	<i>-1,45%</i>	<i>2 245,21</i>	<i>2 216,44</i>	<i>-1,28%</i>
dont/plus titre 2	1 524,13	1 481,96	-2,77%	1 524,13	1 481,96	-2,77%

dont hors titre 2	831,22	839,99	1,06%	720,23	734,48	1,98%
<i>sous-action 05-83 - Soutiens complémentaires</i>	<i>142,27</i>	<i>149,60</i>	<i>5,15%</i>	<i>146,47</i>	<i>153,12</i>	<i>4,54%</i>
dont/plus titre 2	17,43	16,96	-2,68%	17,43	16,96	-2,68%
dont hors titre 2	124,83	132,64	6,26%	129,03	136,16	5,52%
<i>sous-action 05-84 - Service interarmées des munitions</i>	<i>90,29</i>	<i>87,35</i>	<i>-3,26%</i>	<i>90,24</i>	<i>87,12</i>	<i>-3,46%</i>
dont/plus titre 2	80,17	78,02	-2,68%	80,17	78,02	-2,68%
dont hors titre 2	10,08	9,33	-7,49%	10,03	9,10	-9,28%
<i>sous-action 05-85 - Service du commissariat aux armées</i>	<i>279,59</i>	<i>453,98</i>	<i>62,37%</i>	<i>279,45</i>	<i>448,86</i>	<i>60,62%</i>
dont/plus titre 2	253,18	243,34	-3,89%	253,18	243,34	-3,89%
dont hors titre 2	26,27	210,65	701,88%	26,13	205,53	686,56%
Action 06 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	450,00	450,00	0,00%	450,00	450,00	0,00%
dont/plus titre 2	170,00	170,00	0,00%	170,00	170,00	0,00%
dont hors titre 2	280,00	280,00	0,00%	280,00	280,00	0,00%
Action 07 - Surcoûts liés aux opérations intérieures	11,00	11,00	0,00%	11,00	11,00	0,00%
dont/plus titre 2	11,00	11,00	0,00%	11,00	11,00	0,00%
dont hors titre 2	-	-		-	-	
Total (hors titre 2)	1 991,49	2 208,76	10,91%	1 811,54	1 982,90	9,46%
Total (avec agrégation des dépenses de titre 2 du programme 212)	6 074,53	6 176,38	1,68%	5 894,58	5 950,52	0,95%

*Hors FDC-ADP

Source : ministère de la Défense.

1. Les moyens consacrés à l'emploi des forces

Les crédits inscrits à la sous-action 01-10 « Emploi des forces » sont destinés à l'entretien de la structure interarmées de commandement et aux contributions françaises à divers organismes de commandement interalliés.

Hors titre 2, le projet de loi de finances y consacre 237,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 231,53 millions d'euros en crédits de paiement. Ces montants sont en baisse de 2,09 % en autorisations d'engagement et de 3,84 % en crédits de paiement.

Les crédits de titre 2 correspondant à la sous-action 01-10 « Emploi des forces » sont désormais inscrits aux sous-actions 54-01 « Commandement des armées », 54-02 « Organismes interarmées à vocation opérationnelle », 54-03 « Organismes interarmées à vocation prospective et maîtrise des armements » et 54-04 « Enseignement interarmées » de l'action 54 du programme 212. Le total des sommes inscrites à ces sous-actions atteint 466,80 millions d'euros, alors que la sous-action 01-10 « Emploi des forces » était dotée en 2014 de 479,56 millions d'euros de crédits de personnel. Pour le titre 2, la baisse s'établit ainsi à 2,66 %.

En somme, si l'on agrège les dépenses de personnel et les dépenses hors titre 2, les moyens consacrés à la sous-action 01-10 « Emploi des forces » sont donc en baisse de 2,51 % en autorisations d'engagement et de 3,09 % en crédits de paiement. Ces baisses s'expliquent à la fois par les restructurations en cours, suivant les orientations de la loi de programmation militaire, et par des modifications marginales de périmètre de la sous-action (avec, par exemple, le transfert des crédits consacrés à la fonction « habillement » au service du commissariat des armées).

2. Le renseignement d'intérêt militaire

Les crédits de la DRM sont retracés à la sous-action 01-11 « Renseignement d'intérêt militaire ».

Hors titre 2, ces crédits passent de 36,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36,26 millions d'euros en crédits de paiement pour 2014 à 37,60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36,75 millions d'euros en crédits de paiement pour 2015. Cette évolution représente donc une croissance de 2,37 % des autorisations d'engagement et de 1,35 % des crédits de paiement.

Cette croissance traduit la priorité accordée par le Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale à la grande fonction stratégique « connaissance et anticipation ». Tout en favorisant, dans un souci de bonne gestion, la mutualisation de moyens entre la DRM et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), s'agissant par exemple du renseignement d'origine électromagnétique (ROEM), cette croissance des crédits permettra notamment à la DRM d'acquérir de nouveaux équipements et de nouveaux logiciels opérationnels.

Les dépenses de titre 2 de la DRM sont désormais inscrites à la sous-action 54-06 « Renseignement d'intérêt militaire » de l'action 54 du programme 212. Pour 2015, il est prévu d'y consacrer 127,53 millions d'euros, contre 131,02 millions d'euros en 2014.

3. Les systèmes d'information et de communication

Les dépenses d'investissement liées aux systèmes d'information et de communication dépendant du programme 178 « Préparation et emploi des forces » relèvent de la sous-action 14 « Systèmes d'information et de communication » de l'action 01 « Planification des moyens et conduite des opérations ».

Cette sous-action est dotée, pour 2015, de 189,56 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 178,53 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une hausse de près de 12 % des autorisations d'engagement et une baisse de 9,2 % des crédits de paiement par rapport à l'exercice 2014. Ces variations s'expliquent notamment par le cycle d'investissement de la DIRISI, dont l'encadré ci-après présente les grandes orientations pour 2015.

Choix en matière d'évolution des systèmes de communication

Pour la DIRISI, l'évolution des systèmes d'information opérationnelle et de commandement (SIOC) se concrétise essentiellement par trois projets complémentaires et intégrés : DESCARTES – INCAS - DESSERTES (DID). Le pilotage de cet ensemble s'insérera dans le projet « réseau interministériel de l'État » (RIE) de la délégation interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC).

- L'approbation du dossier de choix et le passage en phase d'élaboration du programme DESCARTES par décision du ministre de la Défense le 22 mai 2014 ont permis à cette opération de franchir un pas important.

Ce programme comporte deux composantes : SCR (Service de communication résilient) et SCU (Service de communication unifié). Le SCU est une prestation de service global « opérateur », qui doit bénéficier à terme à l'ensemble des abonnés du ministère de la Défense et entrer en service en 2014.

Cette prestation est destinée à prendre le relais des services de transport d'informations aujourd'hui assurés par les différentes affaires « VPN2010 », les prestations des conventions DIRISI ASTEL T et D, les différents abonnements aux réseaux de téléphonie mobile, voire d'accès internet, ainsi que l'ensemble du service de téléphonie fixe du ministère de la Défense aujourd'hui principalement supporté par les réseaux téléphoniques historiques des armées qui sont en voie d'obsolescence.

- Le projet INCAS a pour objectif de rationaliser les infrastructures d'hébergement des SIC et d'optimiser la performance du soutien de ces infrastructures en métropole et outre-mer.

- Le projet DESSERTES (dit MODIP : « modernisation des dessertes IP ») concerne la fourniture d'offre de service réseaux (câblages, équipements et locaux techniques, centres d'exploitation) sur les emprises du ministère (hors Balard et bases aériennes retenues au titre du programme RDIP...) en mutualisant et optimisant les ressources budgétaires consacrées à ce périmètre.

Les dépenses de personnel afférentes sont inscrites, à partir de 2015, à la sous-action 07 « Systèmes d'information et de communication » de l'action 54 « Planification des moyens et conduite des opérations – Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces » » du programme 212. Celle-ci est dotée pour 2015 de 482,22 millions d'euros, contre 495,50 millions d'euros en 2014. La rationalisation de ces moyens et des compétences associées permet à la DIRISI de poursuivre sa transformation en s'inscrivant dans la réforme globale du ministère. Les déflations d'emplois constituent un enjeu pour la DIRISI qui doit assumer simultanément la réforme du ministère, sa propre transformation, les grands chantiers comme Balard, tout en fournissant sans rupture les services indispensables aux missions opérationnelles. Dans cette optique, les investissements relatifs au programme INCAS et aux SDK (service desk), notamment, permettent à la fois :

- de rationaliser la supervision et l'administration des serveurs ;
- de regrouper les centres d'appel en facilitant la télémaintenance.

B. LA LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES

L'action 05 du programme 178 regroupe les crédits afférents à la logistique et au soutien interarmées. Pour 2015, 1 464,24 millions d'euros y sont inscrits en autorisations d'engagement et 1 256,31 millions d'euros en crédits de paiement, hors titre 2. Ces montants sont en hausse de près de 16 % en autorisations d'engagement et de 18,75 % en crédits de paiement. Ces évolutions s'expliquent principalement par un changement de périmètre : en effet, la réforme des compétences du service du commissariat aux armées a conduit à inscrire à la sous-action retraçant les crédits de ce service un important volume de dépenses auparavant réparties dans différentes actions et sous-actions.

1. Le soutien sanitaire

La sous-action 05-80 « Fonction santé » rassemble les crédits consacrés au soutien sanitaire du ministère de la Défense, opéré par le service de santé des armées (SSA).

Les crédits inscrits à cette sous-action pour 2015, qui ne concernent que les dépenses hors titre 2, s'élèvent à 239 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit 0,46 % de plus qu'en 2014) et à 139,2 millions d'euros en crédits de paiement (soit 0,57 % de moins qu'en 2014).

Les dépenses de personnel du SSA, désormais retracées à la sous-action 58-06 « Fonction santé » de l'action 58 du programme 212, devraient atteindre 768 millions d'euros en 2015, contre 794,4 millions d'euros en 2014.

Il est toutefois à noter que les crédits budgétaires ne constituent qu'une part des ressources du SSA. En effet, comme le montre le tableau ci-après, une part importante de ces ressources est constituée d'attributions de produits, liées :

– soit, pour la plus grande partie, par l'activité hospitalière du service au profit de patients relevant des régimes d'assurance maladie (remboursement des tarifs d'activité hospitalière par les régimes de base et les régimes complémentaires d'assurance maladie et « reste à charge » des patients) ;

– dans une moindre mesure, à d'autres activités du service : remboursement de dépenses supplémentaires engagées par les armées à l'occasion de leur participation à des missions non spécifiques ; produits de cessions de biens mobiliers et de médicaments ; participations de la Commission européenne au financement de divers projets de recherche, etc.

RESSOURCES DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

(en millions d'euros courants)

Crédits de paiement	Ressources budgétaires	Ressources non fiscales	Total
Exécuté 2009	883,7	455,7	1 339,4
Exécuté 2010	908,3	528,4	1 436,7
Exécuté 2011	895,5	507,6	1 403,1
Exécuté 2012	942,5	521,1	1 463,6
Exécuté 2013	892,2	526,7	1 418,9
Prévision 2014 (DPG)	934,3	532,2	1 466,5
Prévision 2015 (PLF)	910	514,6	1 424,6

Source : ministère de la Défense.

Le SSA anticipe une baisse du niveau de recettes extrabudgétaires en raison, d'une part, de la mise en œuvre du processus de transformation du service reposant sur une densification des structures hospitalières et médicales et, d'autre part, des contraintes fortes pesant sur l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

S'agissant de la restructuration du service, et notamment de son réseau hospitalier, on notera que l'exercice 2015 constitue la première année de mise en œuvre du nouveau projet de service du SSA, dit « SSA 2020 » présenté par le ministre de la Défense le 25 novembre 2013. Si toutes les modalités de mise en œuvre de ce projet n'ont pas encore été arrêtées, il devrait se traduire par une concentration de l'offre hospitalière du SSA, l'accent étant mis sur les fonctions opérationnelles du service. C'est dans ce cadre que le ministre de la Défense a annoncé le 15 octobre 2014 que l'hôpital d'instruction des armées (HIA) du Val-de-Grâce, à Paris, abritera à l'avenir « un pôle d'excellence réservé aux activités de recherche, de formation académique et de mémoire du SSA autour de l'École du Val-de-Grâce et du musée du SSA », dont les activités seront

« densifiées », en raison de « *l'attachement historique des Français et de la communauté de défense au site du Val-de-Grâce* ». Le ministre a précisé qu'en revanche, les activités médicales du HIA du Val-de-Grâce seront « *progressivement transférées vers deux HIA de la région parisienne : Percy et Bégin* ». Les infrastructures et les équipements du HIA du Val-de-Grâce, vieillissants, auraient en effet nécessité de coûteux travaux de modernisation.

2. Le soutien pétrolier

Le soutien des armées en hydrocarbures est assuré par le service des essences des armées (SEA), dont les crédits sont inscrits à la sous-action 81 « Fonction pétrolière » de l'action 05 du programme 178.

Pour 2015, cette action est dotée de 32,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 31,83 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 0,29 % et 1,83 % de moins qu'en 2014. Cette évolution résulte principalement de deux dynamiques contraires :

– en raison de la vétusté du parc de matériels du service, le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements augmente de manière constante ;

– dans le cadre de la loi de programmation militaire, le SEA met en œuvre des mesures d'économie touchant principalement le soutien « métier » du personnel (déplacements, formations, changements de résidence, etc.) et le soutien opérationnel des formations (études, documentation technique, surveillance des sites pétroliers, soutien des applications métier, transports de matériels et d'échantillons, etc.).

Pour les mêmes raisons de recherches d'économies, les dépenses de personnel du SEA, désormais inscrites à la sous-action 58-01 de l'action 58 du programme 212, s'élèveront à 121,8 millions d'euros en 2015, soit 2,75 % de moins qu'en 2014.

En outre, 120 000 euros de ressources extra-budgétaires sont également attendus, au titre du remboursement par le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » de sommes perçues auprès de clients autres que le ministère de la Défense.

3. Les crédits des bases de défense

Le budget des 60 bases de défense est retracé au sein d'une sous action spécifique : la sous-action 05-82 « Soutien des forces par les bases de défense ». Elle rassemble les crédits mutualisés d'administration générale et de soutien commun (AGSC) nécessaires au soutien, par les groupements de soutien des bases de défense (GSBdD) de l'ensemble des unités « embasées » dans le périmètre géographique des bases.

Cette sous-action est dotée pour 2015 de 839,99 millions d'euros en autorisation d'engagements et de 734,48 millions d'euros en crédits de paiement, hors titre 2. Ces dotations traduisent un effort d'amélioration du fonctionnement des bases de défense : elles augmentent en effet de 1,06 % en autorisations d'engagement et de près de 2 % en crédits de paiement. Compte tenu des tensions très vives qui ont été constatées dans le fonctionnement des bases de défense, cet effort mérite d'être souligné.

En effet, selon les informations transmises par le ministère de la Défense, un audit de l'état-major des armées, les travaux de programmation pour les années 2015 à 2019 ainsi qu'un effort d'amélioration des outils de programmation et d'expression des besoins ont permis de fixer avec précision le niveau minimal des crédits assurant un service « *nominal* », qui est estimé à 750 millions d'euros en crédits de paiement. Ce montant est quasiment atteint pour 2015, dans la mesure où sont attendues des recettes extra-budgétaires estimées à 14,25 millions d'euros, résultant principalement de la location de certains équipements des armées à des organismes civils – il s'agit notamment d'installations sportives.

Quant aux dépenses de personnel afférentes des bases de défense, elles sont désormais retracées à la sous-action 58-02 « Soutien des forces par les bases de défense » du programme 212. 1,48 milliard d'euros sont prévus pour l'année 2015, contre 1,52 milliard d'euros pour l'exercice 2014. Cette baisse de 2,77 % traduit la poursuite des déflations d'effectifs, que la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a choisi de faire porter majoritairement sur les fonctions de soutien.

4. Les soutiens complémentaires

La sous-action 05-83 « Soutiens complémentaires » du programme 178 rassemble les crédits finançant des unités et activités interarmées concourant au soutien des forces – principalement en matière de logistique interarmées – en métropole et outre-mer. Ces crédits financent des opérations très diverses, comme le montre l'encadré ci-après.

Les dépenses de la sous-action 05-83 « Soutiens complémentaires » en 2014

En 2014, les crédits de la sous-action 05-83 ont été utilisés de la façon suivante :

- 90 % pour les dépenses liées aux paiements de la compensatrice SNCF pour l'ensemble du programme 178 « Préparation et emploi des forces » ;
- 2 % pour le financement du partenariat public-privé (PPP) relatif aux travaux de réhabilitation et à l'exploitation du centre national des sports de la défense (CNSD) ;
- 2 % pour les prestations de réhabilitation des sites de la direction des centres d'expérimentation nucléaires (DIRCEN) en Polynésie française (Mururoa et Hao) ;
- 1 % pour le financement de l'externalisation du service de la poste interarmées (SPIA) pour environ quatre millions d'euros par an ;
- les 5 % restant sont dédiés à diverses actions relatives à l'achat des véhicules de gamme commerciale mis en place auprès des ambassades et des *National Support Elements* (NSE/OTAN), au soutien aux pèlerinages militaires (pèlerinage militaire international ; rassemblement international militaire protestant), aux opérations de codification OTAN des matériels militaires réalisées par le centre d'identification des matériels de la défense (CIMD), à la certification de navigabilité des avions militaires et étatiques par la direction de la sécurité aéronautique de l'État (DSAé) et à l'interface entre les armées et le monde civil des transports, du bâtiment et des travaux publics assurée par le commissariat aux transports (COMIGETRA).

Il est à noter que 12 % des crédits sont consacrés à des dépenses de personnel de l'état-major des armées (EMA) de la sous-chefferie soutien, du cercle national des armées (CNA), du CIMD et du COMIGETRA.

Source : ministère de la Défense.

Hors titre 2, les crédits de cette sous-action augmentent de 6,26 % en autorisations d'engagement et de 5,25 % en crédits de paiement. Les dépenses de personnel attachées aux fonctions financées par cette sous-action, et désormais inscrites à la sous-action 58-03 « Soutiens complémentaires » du programme 212, sont en baisse de 2,68 %, s'établissant pour 2015 à 16,96 millions d'euros.

5. Les crédits du service interarmées des munitions

Le service interarmées des munitions (SIMu) est un service interarmées à compétence nationale, rattaché au chef d'état-major des armées (CEMA). Il est chargé de mettre à la disposition des forces, en tous lieux et en tout temps, des munitions de toutes natures en quantité et en qualité requises et de projeter du personnel militaire qualifié et entraîné.

Le budget du SIMu est appelé à connaître une baisse assez prononcée en 2015 : il passera de plus de 10 millions d'euros à 9,1 millions d'euros (hors titre 2) en crédits de paiement, soit une baisse de 9,3 %.

S'agissant des dépenses de personnel du SIMu, désormais retracées à la sous-action 58-04 « Service interarmées des munitions » du programme 212, elles connaissent une baisse de 2,68 %, pour s'établir à 78 millions d'euros.

Ces évolutions sont conformes à la trajectoire prévue par le plan de transformation du SIMu, formalisé en 2014 sous la forme d'un projet de service « SIMu 2019 » qui prévoit une déflation de 257 postes (dont plus de 90 % de personnels civils) et la réduction de 30 % des emprises du SIMu en métropole. Toutefois, la réduction continue de ses ressources a conduit le service à retarder la rénovation de son parc de matériels roulants, entamée dès 2012.

6. Les crédits du service du commissariat aux armées (SCA)

Le service du commissariat aux armées (SCA) a été créé le 1^{er} janvier 2010, dans le cadre d'un important processus de transformation passant notamment par la fusion des trois services des commissariats aux armées et par la rationalisation des structures et des procédures qui lui ont été confiées. Cette réforme aura conduit le service à supprimer 40 % de ses effectifs et à réduire son emprise de 93 établissements à 34 à la fin de l'année 2014. Le SCA est chargé de plusieurs fonctions :

– une fonction de soutien courant et d'administration dans le cadre des opérations ;

– une fonction financière et comptable, au titre de laquelle il est chargé, par exemple, de tenir la comptabilité patrimoniale du matériel relevant du soutien (commun ou spécialisé) et de mettre en œuvre un cadre de comptabilité analytique au sein du ministère de la Défense ;

– une fonction logistique en matière de soutien de l'homme et de soutien général des formations, au titre de laquelle il exerce les attributions de maîtrise d'ouvrage déléguée et pilote les activités demeurées en régie. On notera d'ailleurs que le ministre de la Défense a décidé de maintenir en régie la fonction habillement, le projet de régie rationalisée optimisée (RRO) retenu permettant de réaliser une économie d'environ 50 millions d'euros par an ;

– une fonction « achats », pour laquelle le SCA a mené une politique de professionnalisation de la fonction permettant d'importants gains de performance ;

– une fonction d'expertise juridique et de réglementation ;

– une fonction de gestion des droits individuels, notamment de la solde et des frais de déplacement.

Le SCA est ainsi engagé dans une démarche de construction progressive de son périmètre budgétaire « métier » SCA, qui s'est traduit par le regroupement, au sein de la sous-action 05-85 « Service du commissariat des armées », de toutes les dépenses des armées, directions et services du ministère en matière d'habillement (en 2014) et d'alimentation (en 2015). En outre, depuis le 1^{er} septembre 2014, le SCA est chargé d'une nouvelle transformation d'envergure : la professionnalisation et la rationalisation de la chaîne « AGSC »

(administration générale et soutien commun) jusque dans les groupements de soutien de BdD.

Cette importante modification de périmètre explique que, hors titre 2, les crédits du SCA passent de 26 millions d'euros à 205 millions d'euros en crédits de paiement entre 2014 et 2015. La masse salariale du SCA, inscrite désormais à la sous-action 58-05 « Service du commissariat des armées » du programme 212, diminuera quant à elle de 3,89 % pour s'établir à 243,3 millions d'euros.

C. LES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

L'action 06 du programme 178 contient des crédits constituant une provision destinée à financer les dépenses supplémentaires liées aux opérations extérieures, dont l'étude fait l'objet de la seconde partie du présent avis.

Conformément à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, ces crédits s'élèvent à 450 millions d'euros en 2015 comme en 2014. L'action 6 du programme 178 ne comprend plus que les dépenses hors titre 2, qui s'élèvent à 280 millions d'euros. Les 170 millions d'euros restants constituent des dépenses de personnels – liées notamment aux indemnités versées aux personnels envoyés en opération extérieure – et sont inscrits à la sous-action 59-01 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » de la nouvelle action 59 « Surcoûts liés aux opérations » du programme 212.

D. LES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES

L'action 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » du programme 178 regroupe les crédits finançant tous les engagements des armées sur le territoire national (métropole et DOM-COM), sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées. Certains de ces engagements sont permanents – comme le plan Vigipirate –, d'autres sont récurrents – comme la lutte contre les feux de forêts en zone méditerranéenne – et d'autres encore sont circonstanciels, liés par exemple à des catastrophes naturelles ou des sommets internationaux.

Ces dépenses sont des dépenses de personnel. Dès lors, conformément au choix qui a été fait de regrouper au sein du programme 212 l'ensemble des crédits de titre 2 du ministère de la Défense, il n'est plus inscrit aucun crédit à l'action 7 du programme 212. Les crédits correspondants sont désormais inscrits à la sous-action 59-02 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » de l'action 59 « Surcoûts liés aux opérations » du programme 212. Leur montant, 11 millions d'euros, n'est pas modifié par rapport à l'exercice 2014.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »

Dans sa nouvelle architecture, le programme 212 comprend toujours six actions retraçant des crédits qui financent des fonctions de soutien à proprement parler – les actions 04 « Politique immobilière », 05 « Systèmes d'information, d'administration et de gestion », 06 « Politique des ressources humaines », 08 « Politique culturelle et éducative », 10 « Restructurations » et 11 « Pilotage, soutien et communication » – et quinze actions nouvelles auxquelles sont inscrites, en « miroir » de toutes les fonctions dont les crédits hors titre 2 sont retracés dans les différents programmes de la mission « Défense », les dépenses de personnel afférentes. Cette restructuration de la nomenclature budgétaire est la conséquence de la réforme de la gouvernance des ressources humaines au sein du ministère, qui a vu, en 2014, la DRH-MD investir d'une autorité fonctionnelle renforcée sur les directions des ressources humaines des armées, autres directions et services du ministère.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »
CONSACRÉS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES**

(en millions d'euros courants)

Actions	Autorisations d'engagements*			Crédits de paiements*		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution	LFI 2014	PLF 2015	Évolution
Action 04 - Politique immobilière	1 787,74	2 017,98	12,88%	1 225,42	1 364,08	11,31%
dont titre 2	317,42	312,70	-1,49%	317,42	312,70	-1,49%
dont hors titre 2	1 470,32	1 705,28	15,98%	908,01	1 051,38	15,79%
Action 05 - Systèmes d'information, d'administration et de gestion	132,31	148,72	12,41%	132,19	113,45	-14,18%
dont titre 2	-	-	-	-	-	-
dont hors titre 2	132,31	148,72	12,41%	132,19	113,45	-14,18%
Action 06 - Politique des ressources humaines	525,97	448,67	-14,70%	522,37	448,61	-14,12%
dont titre 2	392,06	319,49	-18,51%	392,06	319,49	-18,51%
dont hors titre 2	133,91	129,18	-3,53%	130,31	129,12	-0,91%
<i>Sous-action 06-03 - Reconversion</i>	<i>202,43</i>	<i>172,05</i>	<i>-15,01%</i>	<i>198,83</i>	<i>171,98</i>	<i>-13,50%</i>
dont titre 2	169,40	139,33	-17,75%	169,40	139,33	-17,75%
dont hors titre 2	33,03	32,71	-0,96%	29,43	32,65	10,94%
<i>Sous-action 06-04 - Action sociale et autres politiques de ressources humaines</i>	<i>323,54</i>	<i>276,62</i>	<i>-14,50%</i>	<i>323,54</i>	<i>276,62</i>	<i>-14,50%</i>
dont titre 2	222,66	180,15	-19,09%	222,66	180,15	-19,09%
dont hors titre 2	100,88	96,47	-4,37%	100,88	96,47	-4,37%
Action 8 - Politique culturelle et éducative	69,15	65,71	-4,97%	68,74	65,81	-4,26%
dont titre 2	38,00	37,41	-1,53%	38,00	37,41	-1,53%
dont hors titre 2	31,15	28,30	-9,16%	30,74	28,40	-7,63%

<i>Sous-action 08-01 - Action culturelle et mise en valeur du patrimoine</i>	26,20	23,60	-9,92%	26,20	23,60	-9,92%
dont titre 2	-	-		-	-	
dont hors titre 2	26,20	23,60	-9,92%	26,20	23,60	-9,92%
<i>Sous-action 08-02 - Gestion et communication des archives historiques de la Défense</i>	42,95	42,61	-0,79%	42,54	42,21	-0,77%
dont titre 2	38,00	37,41	-1,53%	38,00	37,41	-1,53%
dont hors titre 2	4,95	5,20	4,95%	4,54	4,80	5,61%
Action 10 - Restructurations	306,55	325,80	6,28%	334,58	374,73	12,00%
dont titre 2	77,03	180,85	134,79%	77,03	180,85	134,79%
dont hors titre 2	229,52	144,95	-36,85%	257,55	193,88	-24,72%
Action 11 - Pilotage, soutien et communication	774,81	925,29	19,42%	695,36	929,62	33,69%
dont titre 2	385,06	485,03	25,96%	385,06	485,03	25,96%
dont hors titre 2	389,75	440,27	12,96%	310,30	444,59	43,28%
Total (hors titre 2)	2 386,96	2 596,69	8,79%	1 769,10	1 960,82	10,84%
Total (avec agrégation des dépenses de titre 2)	3 596,51	3 932,17	9,33%	2 978,65	3 296,29	10,66%

Source : projet annuel de performances.

Si l'on ne prend en compte que les cinq actions précitées retraçant des crédits qui financent des fonctions de soutien à proprement parler ainsi que les dépenses de titre 2 qui s'y rapportent, les crédits du programme 212 consacrés au soutien et à la logistique interarmées s'élèvent pour 2015 à 3,93 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 3,3 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces montants globaux sont en hausse respectivement de 9,3 % et de 10,6 %, cette dynamique s'expliquant notamment par l'évolution des dépenses d'accompagnement des restructurations et par le déménagement des états-majors et de plusieurs directions et services du ministère sur le site de Balard – déménagement prévu au premier semestre 2015.

A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

L'action 04 « Politique immobilière » regroupe les crédits, hors dépenses de personnel, servant à financer la création ou l'adaptation des infrastructures d'accueil des nouveaux matériels, les nécessaires rénovations ou remises aux normes et le maintien en condition du patrimoine immobilier. Elle comprend aussi les moyens de fonctionnement alloués au service des infrastructures de la défense (SID) et les dépenses locatives et d'entretien courant.

La dotation de cette action, hors crédits de personnel, augmente de près de 16 % en 2015, pour s'établir à 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagements et à 1,05 milliard d'euros en crédits de paiement. Les dépenses de titre 2 qui s'y rapportent, et sont désormais inscrites à l'action 60 « Politique immobilière – Personnel travaillant pour l'action « Politique immobilière » » du même programme 212, sont en baisse de 1,5 %.

Comme le montre le tableau ci-après, l'évolution de ces crédits est marquée par un net effort en faveur du maintien en condition des infrastructures.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURE

(autorisation d'engagement
en millions d'euros courants)

	Niveau	Description	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Prévision LFI 2014	PLF 2015	Observations
LOCATIONS D'INFRASTRUCTURES	OB	Locations d'infrastructures	224,8	212,6	200,5	226,9	126,0	
		dont loyers étrangers	Nc	Nc	8,6			Les loyers étrangers en 2014 et 2015 relèvent de l'OB Loyers en outre-mer et étranger
		dont loyers budgétaires	186,0	184,0	178,0	184,0	114,8	
		TOTAL ALLOCATION INFRA			200,5	226,9	126,0	
MAINTIEN EN CONDITION (dépenses d'entretien et de rénovation des infrastructures)	OB	Entretien des infrastructures	76,4	91,4	69,6	29,5	21,7	
	OB	Maintenance lourde-ML		60,4	65,8	95,2	136,3	1,6 M€ de FDC en 2014 et 2015 sont prévus
	OB	Maintien en condition hors ML		132,9	112,5	120,6	144,3	0,4 M€ de FDC en 2014 et 2015 sont prévus
		TOTAL MAINTIEN EN CONDITION		284,7	247,9	245,3	302,3	
Dépenses préalables à cession		Dépenses préalables à cession		6,9	9,3	25,0	28,2	

Source : ministère de la Défense.

Le montant versé au titre des loyers budgétaires va diminuer de manière importante du fait du regroupement des états-majors, directions et services du ministère sur le site de Balard.

Comme l'indiquent les explications fournies au rapporteur par le ministère de la Défense, c'est « *l'état préoccupant des infrastructures* » qui conduit le ministère à mettre un terme à la réduction continue, depuis plusieurs années, des dépenses de maintien en condition et de maintenance lourde des infrastructures. La « maintenance lourde » désigne l'ensemble des travaux de remise à niveau ou de mises aux normes techniques et réglementaires (en tous domaines : hygiène et sécurité au travail, incendie, environnement, sanitaire, etc.) ainsi que le renouvellement des ouvrages et installations ou d'ensembles techniques les constituant (toiture, huisserie, réseaux, etc.) dès lors qu'ils sont arrivés en fin de vie. Le « maintien en condition » hors maintenance lourde désigne l'ensemble des travaux d'entretien nécessaires au maintien en l'état de fonctionnement des infrastructures utilisées pour les besoins des formations. Ces travaux de nature diverse (réparations ponctuelles, parfois palliatives, remplacements d'un élément technique ou mises en état partiel) sont programmés localement en fonction de l'exploitation du bilan des actions de surveillance du patrimoine.

Il est à noter que la politique immobilière du ministère de la Défense bénéficie d'autres sources de financement :

- le ministère perçoit intégralement le produit de ses cessions immobilières, qui alimentent le budget opérationnel de programme (BOP) du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (programme 723) de la mission du même intitulé ;

- une partie des moyens dévolus à sa politique immobilière relève du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », pour un montant qui a atteint 21,68 millions d'euros en 2014 ;

- l'action 10 « Restructurations » du programme 212 finance également des dépenses d'infrastructures liées à la mise en œuvre du plan de stationnement, qui suppose d'adapter le parc immobilier du ministère à ses besoins, en cédant les emprises devenues inutiles et en adaptant ou en densifiant celles dont la destination est modifiée. Les crédits destinés à l'adaptation fonctionnelle des sites sont en baisse régulière, et l'exercice 2015 s'inscrit dans cette tendance : il est prévu d'y consacrer 108,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 181 millions d'euros en 2014) et 135,3 millions d'euros en crédits de paiement (contre 205 millions d'euros en 2014).

B. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION

L'action 05 « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » regroupe les crédits de réalisation et de maintien en condition opérationnelle des

systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG) et des grands systèmes d'information logistique (SIL) indispensables aux missions de la plupart des organismes du ministère.

La réforme et la rationalisation des soutiens passent largement par la modernisation du parc de systèmes d'information du ministère. C'est pourquoi près de 200 projets de SIAG ou de SIL sont en cours de développement actuellement. Le tableau ci-après présente les principaux.

PRINCIPAUX PROJETS DE SYSTÈMES D'INFORMATION FINANCÉS PAR L'ACTION 05

Projet	Libellé du projet / Objectif	Coût de réalisation du projet en millions d'euros + 2 ans de MCO initial	Date de mise en service
SOURCE-SOLDE	Projet de rénovation de la solde des militaires	Estimation ⁽¹⁾	2017
SOURCE - décisionnel	Entrepôt de données (ex BDRH)	8,27	Nov 2015
ARCADE	Gestion de courrier sur le site de Balard	2,15	Mars 2015
ALPHA	Système d'information des achats	Estimation ⁽²⁾	Oct 2016
GA PAYE	Extension de la pré-liquidation de la paye du Système de gestion des ressources humaines civiles de la Défense	13,55	Juin 2016
COMP@S	Système d'information logistique du milieu aéronautique	58,99	Oct 2014
LOUVOIS	Logiciel unique à vocation Interarmées de la Solde	49,27	2015
CIMS	Carte d'Identité Multi Services	12,60	Déc 2016
ARES	Système d'information logistique du soutien de l'homme et des matériels communs	15,28	Nov 2014
SILICIUM	Système d'information logistique du matériel SIC	8,27	Juil 2014
SIMBAD	Assistance pour le Système d'information du Ministère à Balard, et des Administrations centrales Distribuées	22,24	Janv 2015

⁽¹⁾ Procédure de dialogue compétitif en cours (classe de coût estimée : de 30 à 60 millions d'euros pour la phase d'investissement)

⁽²⁾ Procédure d'appel public à la concurrence en cours (classe de coût estimée : de 3 à 10 millions d'euros pour la phase d'investissement).

Source : ministère de la Défense.

Pour 2015, les crédits de cette action augmentent de 12,4 % en autorisations d'engagement (ce qui en porte le montant à 148,72 millions d'euros), et baissent de 14 % en crédits de paiement, pour s'établir à 113,45 millions d'euros. La hausse des autorisations d'engagement s'explique principalement par la nécessaire couverture des besoins supplémentaires occasionnés par la notification de la tranche ferme du marché de rénovation de la solde (SOURCE-SOLDE) ainsi que ses impacts sur les autres systèmes d'information de l'écosystème RH-Solde, avec notamment la pérennisation de l'effort de maintien en condition opérationnel des systèmes d'information en ressources humaines des armées et du système LOUVOIS. Les dysfonctionnements de ce dernier font d'ailleurs peser des incertitudes sur les besoins de financement à venir.

C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

L'action 06 « Politique des ressources humaines » regroupe principalement les crédits d'aide à la reconversion des personnels et les dépenses d'action sociale du ministère.

Hors titre 2, les moyens consacrés à ces politiques sont globalement en baisse : leur montant est réduit de 3,5 % en autorisations d'engagement (pour atteindre 129,18 millions d'euros) et de 0,9 % en crédits de paiement.

1. Les aides à la reconversion

La sous-action 06-03 « Reconversion » regroupe les crédits, hors titre 2, finançant les aides à la reconversion des personnels civils et militaires du ministère de la Défense. La dotation de cette sous-action s'érode en autorisations d'engagement (elle perd 1 % pour s'établir à 32,71 millions d'euros), mais progresse nettement en crédits de paiement : elle gagne 11 % pour atteindre 32,65 millions d'euros.

Ces crédits financent principalement les prestations de l'agence de reconversion de la Défense au profit des militaires qui quittent les armées – à l'exception de ceux dont l'emploi est supprimé dans le cadre d'une opération de restructuration, qui sont éligibles à d'autres financements – et aux activités du centre militaire de formation professionnelle (CMFP) de Fontenay-le-Comte.

Les crédits inscrits pour 2015 permettront de financer 20 000 stages de reconversion. Le rapporteur souligne que la sévérité du plan de réduction des effectifs établi par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 rend absolument nécessaire un effort soutenu et continu au profit des personnels dont est programmé le départ.

2. L'action sociale du ministère

La sous-action 06-04 « Action sociale et autres politiques de ressources humaines » regroupe diverses dépenses à vocation sociale, dont la subvention du ministère à l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA). Hors titre 2, ces crédits diminuent de 4,37 %, pour s'établir à 96,47 millions d'euros.

Cette baisse s'explique par deux facteurs :

– une baisse de 4,5 millions d'euros de l'aide versée par le ministère aux organismes de prestation sociale complémentaire ;

– une baisse de la dotation de la prestation-repas, dite « prime ASA », consécutive à la réduction des effectifs du ministère.

À l'inverse, les crédits consacrés à la garde d'enfants augmentent de 640 000 euros, dépassant quatre millions d'euros. Ainsi, ce sont 534 berceaux qui

sont réservés par le ministère au sein des structures civiles. Cet effort est rendu indispensable par les évolutions sociologiques des armées – le nombre de conjoints de personnels de la Défense exerçant une activité professionnelle augmentant. Il s'inscrit dans le cadre d'un plan ministériel d'accueil de la petite enfance.

D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE

L'action 08 « Politique culturelle et éducative » regroupe des crédits gérés par la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives (DMPA) et répartis entre deux sous-actions :

– la sous-action 08-01 « Actions culturelles et mise en valeur du patrimoine », qui finance notamment les musées des armées et les événements de commémoration du centenaire de la Première Guerre Mondiale. Sa dotation baisse de près de 10 % pour s'établir à 23,60 millions d'euros ;

– la sous-action 08-02 « Gestion et communication des archives historiques de la Défense », au titre de laquelle 4,8 millions d'euros sont inscrits en crédits de paiement pour 2015, soit 5,6 % de plus qu'en 2014. L'accompagnement de l'archivage papier et électronique dans le cadre du déménagement des états-majors, directions et services sur le site de Balard constituera en effet l'une des principales activités de l'année 2015.

E. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

L'action 10 « Restructurations » regroupe les crédits d'accompagnement social et économique des restructurations.

Compte tenu de l'ampleur de la réforme entreprise depuis 2008, le ministère s'est doté d'une politique d'accompagnement des restructurations qui se traduit par trois types de mesures :

– un accompagnement social des restructurations, qui regroupe les crédits de titre 2 (mesures d'aide au départ et à la mobilité des personnels civils et militaires) ainsi que les crédits hors titre 2 relatifs à la politique d'accompagnement des ressources humaines liées aux restructurations (crédits d'action sociale en faveur du personnel civil, aides à la mobilité dans le cadre des restructurations, crédits de formation destinés à la reconversion du personnel civil du ministère de la Défense en situation de réorientation professionnelle et de reconversion du personnel militaire) ;

– un accompagnement économique des restructurations, qui recourt aux crédits dédiés au fonds pour les restructurations de la défense (FRED) dont le rôle est d'intervenir sur les zones d'emploi qui connaissent une diminution significative de l'activité militaire ou industrielle de défense. Ces crédits ont

vocation à favoriser le développement d'activités nouvelles pour atténuer l'impact économique des restructurations de ces zones ;

– la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement, qui concentre les crédits de la politique immobilière de l'action 10 afin de réaliser l'adéquation du parc immobilier aux nouveaux besoins du ministère.

Le tableau ci-après présente la programmation de ces mesures.

MOYENS CONSACRÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

(crédits de paiement en millions d'euros)

	Exécuté 2011	Exécuté 2012	Exécuté 2013	LFI 2014	PLF 2015	Prévision 2016	Prévision 2017
Accompagnement social des restructurations (titre 2)	232,07	210,43	178,70	190,86	200,86	188,48	175,09
Accompagnement social des restructurations (hors titre 2)	4,84	3,56	1,67	4,39	3,7	2,83	3,87
Accompagnement économique des restructurations	8,95	25,12	34,47	43,84	49,88	42,21	26,08
Plan de stationnement	341,29	328,40	171,50	209,32	140,31	113,68	61,54
Total – hors titre 2	355,08	357,98	207,64	257,55	193,88	158,72	91,49
Total des mesures	587,15	568,41	386,34	448,41	394,74	347,20	266,58

Source : ministère de la Défense.

Conformément à la nouvelle architecture budgétaire élaborée par le ministère de la Défense pour le projet de loi de finances 2015, les crédits de titre 2 consacrés aux mesures d'aide au départ et à la mobilité du personnel civil et militaire sont désormais décrits sous la nouvelle action 63 « Restructurations » du programme 212 « Soutien à la politique de défense ». Les crédits de cette action sont répartis entre deux sous-actions :

– la sous-action 63-01 « Restructurations personnels civils », dotée de 31,39 millions d'euros, qui regroupe les crédits finançant les aides au départ des civils du ministère ;

– la sous-action 63-02 « Restructurations personnels militaires », dotée de 119,46 millions d'euros, finançant les aides au départ réservées aux militaires.

Les mesures d'aide au départ en faveur du personnel militaire

Jusqu'en 2013, les incitations financières au départ se résument au pécule d'incitation à une seconde carrière (PISC). La réalisation des objectifs de déflation et de dépyramidage fixés par la loi de programmation militaire 2014-2019 nécessite la mise en œuvre de mesures de départ adaptées à ces nouveaux enjeux.

Ainsi, en 2014, le pécule modulable d'incitation au départ (PMID) succède au PISC. Ce nouveau dispositif prévoit le versement systématique de la seconde fraction, sans justification de retour à l'emploi, un an après la radiation des cadres. En contrepartie, le

montant du pécule a été ajusté.

À compter de 2015, le pécule des officiers de carrière (PECA), qui contribue à la conduite de la déflation des effectifs, entrera dans le périmètre budgétaire du plan d'accompagnement des restructurations concernant les militaires.

Trois aides complémentaires contribuent à l'accompagnement des départs et de la mobilité des militaires :

- l'indemnité spéciale de préparation de la reconversion (ISPR) qui maintient le niveau de rémunération des militaires bénéficiaires d'une prime de qualification pendant le congé de reconversion ;

- le complément et supplément forfaitaire à l'indemnité pour charges militaires versés sous certaines conditions lors d'une nouvelle affectation ;

- l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint (AAMC) versée dès lors que le conjoint d'un agent muté est contraint de cesser son activité professionnelle.

Les crédits consommés sur la période 2011-2014 se répartissent comme suit :

(en millions d'euros courants)

		2011		2012		2013		2014	
		LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Prévision
Incitation au départ	Pécule	104,70	109,60	105,82	117,32	105,60	109,42	104,86	104,97
	<i>Physique</i>	<i>1 200</i>	<i>1 178</i>	<i>1 200</i>	<i>1 178</i>	<i>1 276</i>	<i>1 249</i>	<i>1 265</i>	<i>1 245</i>
Aides à la mobilité		7,63	10,00	8,94	9,39	9,17	4,56	8,97	4,78
Total PAR militaire		112,33	119,60	114,76	126,71	114,77	113,98	113,83	109,74

Source : ministère de la Défense.

Les mesures d'aide au départ en faveur du personnel civil

Les crédits des indemnités de départ et de mobilité du personnel civil restructuré sont répartis sur dix activités correspondant chacune à une aide particulière.

Trois activités sont relatives aux aides au départ, versées sous la forme d'une indemnité de départ volontaire aux agents qui choisissent de quitter définitivement l'administration :

- l'indemnité de départ volontaire (IDV) attribuée aux fonctionnaires et agents non titulaires de droit public de l'État recrutés pour une durée indéterminée ;

- l'IDV accordée aux personnels ouvriers de l'État (OE) ;

- l'IDV pour création ou reprise d'entreprise (IDVCRE) pouvant être attribuée aux ouvriers de l'État quittant l'administration et créant ou reprenant une entreprise privée.

Les ouvriers de l'État quittant l'administration avec une IDV peuvent également bénéficier d'une allocation-chômage pour une durée maximale de trois ans.

Sept dispositifs regroupent les crédits relatifs à l'indemnisation de la mobilité géographique des agents imposée par la restructuration de leur organisme d'emploi :

- la prime de restructuration (PRS) versée aux fonctionnaires et agents non titulaires et, le cas échéant, son complément spécifique de restructuration (CSR) ;

- l'indemnité de conversion (IDC) attribuée aux ouvriers de l'État et,

éventuellement, son complément exceptionnel de restructuration (CER) ;

– l'aide à la mobilité du conjoint (AAMC) réservée à l'agent dont la mutation oblige le conjoint à démissionner de son emploi pour le suivre ;

– l'indemnité temporaire de mobilité (ITM) permettant à l'administration, dans sa recherche de répartition optimale des effectifs, d'indemniser un agent dont les compétences sont recherchées et qui accepte une mobilité sur un poste difficile à pourvoir ;

– le complément indemnitaire d'accompagnement (CIA) compensant la perte de rémunération des fonctionnaires, consécutive à une mobilité imposée par une suppression de poste.

Les crédits consommés sur la période 2011-2014 se répartissent comme suit :

(en millions d'euros)

	Dépenses						
	LFI	Agents reclassés	IDV et aide à la création d'entreprise	Mobilité et charges sociales	Indemnisation chômage	DADV*	Total
2011	100,84	8 473	44,95	39,76	22,85	4,91	112,47
2012	115,01	2 913	27,54	25,48	26,15	4,55	83,72
2013	90,31	1 962	31,41	28,18	28,67	2,05	83,72
2014**	77,03	1 400	32,45	14,60	19,14	2,52	68,72

* Dispositif d'aide au départ volontaire au profit du personnel civil de recrutement local (Allemagne, Djibouti, Polynésie française, Sénégal).

** Prévisionnel.

MONTANT DE L'AIDE

(en euros)

	Montant moyen	Fourchette
IDV ouvriers de l'État	75 400	de 43 470 à 91 470
IDV fonctionnaires	42 000	de 23 613 à 120 584
Indemnisation de la mobilité toutes catégories confondues	20 000	de 8 300 * à 32 836

* Mutation dans un établissement à une distance située entre 20 et 40 km sans changement de résidence familiale.

Source : ministère de la Défense.

F. LES DÉPENSES DE PILOTAGE, DE SOUTIEN ET DE COMMUNICATION

L'action 11 « Pilotage, soutien et communication » regroupe des crédits de couvrant des dépenses de nature très variée : soutien des cabinets et organismes rattachés, crédits de personnel et de fonctionnement de la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires (GSAN), soutien de l'administration centrale du ministère (états-majors, secrétariat général pour l'administration, divers directions et services centraux), les crédits de la délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICoD), subvention pour charges de service public versée à l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD), etc.

Hors titre 2, ces crédits enregistrent une nette hausse : ils progressent de plus de 43 % en crédits de paiement, pour atteindre 444,6 millions d'euros, et les autorisations d'engagement progressent de près de 13 %, pour s'établir à

440,3 millions d'euros. Cette croissance s'explique, outre des effets de périmètre jouant à la marge, par le déménagement des états-majors et de plusieurs directions et services sur le site de Balard. En effet, en 2015, les redevances prévues par le contrat de partenariat public-privé représentent 194,1 millions d'euros en crédits de paiement.

SECONDE PARTIE : LE MODE DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Le rapporteur a choisi d'accorder cette année une attention particulière au financement des surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX), pour lesquels une provision est inscrite chaque année en loi de finances, et répartie à partir de l'exercice 2015 entre, d'une part, l'action 06 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » du programme 178 « Préparation et emploi des forces » (qui présente une dotation de 280 millions d'euros au titre des dépenses autres que les dépenses de personnel) et, d'autre part, la sous-action 59-01 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » de l'action 59 « Surcoûts liés aux opérations – Personnels travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces » » du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

Le contexte conduit en effet à s'interroger sur le mode de financement de ces surcoûts, et ce, à plusieurs égards. D'abord, parce que nos forces armées connaissent depuis plusieurs années un rythme soutenu d'engagement sur des théâtres étrangers, que ce soit en Afrique ou au Moyen-Orient – le temps paraît désormais loin où, avec le retrait programmé d'Afghanistan, certains observateurs s'inquiétaient de la « métropolisation » de nos forces. Ensuite, parce que malgré ce contexte d'engagements dont l'intensité est appelée à rester soutenue – la pérennisation des opérations Serval et Épervier en une opération régionale Barkhane le montre –, la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a paradoxalement prévu une réduction de la provision annuelle censée couvrir les surcoûts liés aux OPEX, de 630 à 450 millions d'euros par an. Enfin, parce que les contraintes qui s'exercent sur le budget français de la Défense atteignent aujourd'hui un niveau inédit, qui ne laisse quasiment plus de marges de manœuvre : le risque est alors grand que les dépenses liées aux OPEX soient couvertes par des annulations de crédits dans nos budgets d'armement, alors même que la loi de programmation militaire a « étalé » au maximum dans le temps les livraisons des matériels indispensables au maintien du potentiel opérationnel de nos forces.

I. LE RYTHME SOUTENU DE NOS ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS A UN COÛT, QUI GRÈVE (DIRECTEMENT OU NON) LE BUDGET DE LA DÉFENSE

A. LE NOMBRE, LA FRÉQUENCE ET L'IMPORTANCE DE NOS OPEX ENGENDRENT DES SURCOÛTS IMPORTANTS

1. Un rythme d'engagements extérieur continuellement soutenu

Selon le premier rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019, transmis en juin 2014, les forces françaises étaient engagées dans une vingtaine d'OPEX de toute taille, menées avec « près de 8 000 soldats », à titre national ou sous l'égide d'organisations internationales (OTAN, ONU, UE).

Ce rapport soulignait que la situation de départ, en début de période de programmation, était à ce titre caractérisée par une « *diversité incohérente avec le modèle d'armée retenu dans le [nouveau] Livre blanc, qui prévoit un engagement de nos forces sur deux ou trois théâtres extérieurs majeurs* ». C'est ce qui explique que, toujours selon le même rapport, le ministère consent actuellement un effort d'« *adaptation du dispositif* » qui se traduit par « *un désengagement des forces françaises des OPEX à faible dimension militaire* » :

– l'achèvement du désengagement d'Afghanistan, qui doit permettre de réduire l'effectif total de nos forces à quelques dizaines de militaires à la fin de l'année 2014 ;

– le désengagement de notre dispositif militaire au sein de la KFOR dans le cadre de l'opération Trident au Kosovo ;

– la diminution, en décembre 2013, de l'opération Tamour d'assistance humanitaire au profit des réfugiés syriens en Jordanie ;

– l'allègement de notre dispositif de lutte contre la piraterie maritime à la corne de l'Afrique dans le cadre de l'opération Atalante, qui « *s'orientera vers une présence discontinue* » à la mer.

Au 12 juin 2014, les effectifs français déployés en OPEX s'élevaient à **7 223 hommes** (hors forces spéciales), dont notamment 2 665 déployés dans la bande sahélo-saharienne et 2 000 en RCA au titre de l'opération Sangaris. Par ailleurs, 900 militaires sont toujours déployés au Liban au titre de la FINUL.

On soulignera en outre que les opérations actuellement menées en Irak mobilisent 400 hommes supplémentaires.

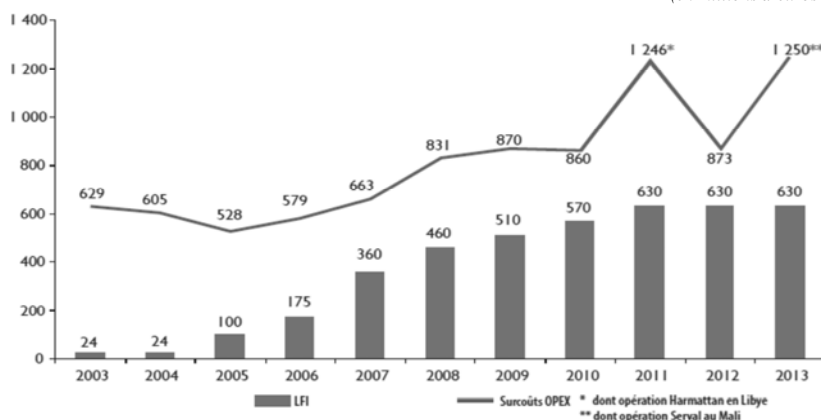
La loi de programmation militaire 2014-2019 ne fixe pas d'objectif chiffré d'effectifs en OPEX. Il est toutefois généralement admis que la limitation des engagements à trois théâtres majeurs, comme le prévoit le Livre blanc, correspond en moyenne à un effectif de 7 500 hommes en OPEX.

2. Des surcoûts tendanciellement croissants

Comme le montre le graphique ci-après, les surcoûts liés aux OPEX évoluent suivant une pente de croissance dynamique depuis 2004. On entend par « surcoûts » le différentiel entre le coût du dispositif sur le théâtre et le coût de son équivalent en métropole.

SURCÔUT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

(en millions d'euros courants)



Source : Annuaire statistique de la Défense 2013-2014.

Ainsi, pour 2013, ces surcoûts ont atteint 1,25 milliard d'euros, répartis comme le présente le tableau ci-après.

DÉTAIL DU SURCÔUT LIÉ AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN 2013

(en millions d'euros courants)

Théâtre	Opérations	Effectifs militaires	dépenses de titre 2	dépenses hors titre 2	Total
Côte d'Ivoire	Licorne, Corymbe, Calao Onuci	792	28,9	31,8	60,7
Tchad	Épervier	874	30,9	74,8	105,6
Atalante	Eunavfor Atalante	308	10,8	8,6	19,3
Mali	Serval, EUTM Mali	4 561	159,6	490,3	649,9
Afghanistan	Pamir, Heracles mer, Epidote	1 125	40,3	209,3	249,6
Liban	Finul, Daman	886	31,8	24,7	56,5
Kosovo	Trident	315	11,2	22,3	33,5
République centrafricaine	Boali-Micopax, Sangaris	524	18,4	9,1	27,5
autres OPEX	autres opérations	273	9,7	37,9	47,6
Total		9 658	341,5	908,7	1 250,2

Source : ministère de la Défense.

Ainsi, l'exercice 2013 a été marqué par un niveau particulièrement élevé de dépenses d'OPEX, lié principalement à l'opération Serval au Mali (649,9 millions d'euros) ainsi qu'à la persistance d'un montant encore élevé de dépenses liées à la présence de forces françaises en Afghanistan ; le retrait progressif des troupes françaises a permis de diminuer le surcoût lié aux opérations menées sur ce théâtre (surcoût qui s'établissait aux alentours de 500 millions d'euros en moyenne les trois années précédentes), mais il atteint

encore près de 250 millions d'euros. Il est à noter que bien qu'elle ait été lancée le 5 décembre 2013, l'opération Sangaris en République centrafricaine n'a eu aucune incidence directe sur la consommation budgétaire de l'exercice 2013 : l'intégralité des surcoûts en crédits de paiement liés à cette opération sera supportée en 2014.

B. LE SYSTÈME DE FINANCEMENT INTERMINISTÉRIEL DES « SURCOÛTS OPEX » NE COUVRE PAS INTÉGRALEMENT LA DÉPENSE

Par le passé, les surcoûts OPEX étaient couverts en fin d'année par une loi de finances rectificative ou un décret d'avance, et « gagés » par des annulations de crédits d'armement. Depuis 2004, le financement des surcoûts OPEX est ainsi passé de cette logique de « remboursement » *a posteriori* à un financement partiel en loi de finances initiale et complémentaire par ponction sur la réserve de précaution interministérielle. Si ce système a considérablement amélioré le financement des surcoûts OPEX, il n'en demeure pas moins qu'il en laisse une partie à la charge du ministère de la Défense.

1. Un mécanisme vertueux, mis en place en 2004

Depuis 2004, les lois de finances comportent une provision destinée à couvrir – au moins en partie – les surcoûts OPEX, dont le montant a progressé de 24 à 630 millions d'euros de 2004 à 2013, avant de s'établir à 450 millions d'euros en 2014, conformément à la loi de programmation militaire.

L'article 5.3 du rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 a consacré le principe d'un financement intégral des surcoûts OPEX reposant sur :

– une dotation inscrite en loi de finances initiale au titre des « *surcoûts liés aux opérations extérieures* » ;

– la prise en compte, en loi de finances initiale, de prévisions de remboursements d'organismes internationaux, sous forme d'attributions de produits ;

– un « *financement interministériel* » en cours d'année pour couvrir les « *surcoûts nets (hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par cette dotation* ».

Ainsi, depuis 2009, le financement des surcoûts OPEX excédant la dotation initiale et les remboursements internationaux a été assuré par une ouverture de crédits par décret d'avance à partir de crédits interministériels gelés au titre de la « réserve de précaution », comme le montre le tableau ci-après.

FINANCEMENT DU « SURCOÛT OPEX »

(en millions d'euros courants)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Surcoût lié aux OPEX						
Provision inscrite en loi de finances initiale	510	570	630	630	630	450
Surcoût non couvert par la loi de finances initiale	361	290	617	243	620	624
Total des « surcoûts OPEX »	871	860	1247	873	1 250	1 128
Financement des « surcoûts OPEX » non prévus en loi de finances initiale						
Décrets d'avances	228	247	538	187	578	ND
<i>dont : « gage » sur des crédits d'équipement du ministère</i>	228	247				
<i>dont : financement interministériel</i>			538	187	578	
Crédits d'équipement ouverts en loi de finances rectificative	223	247				
Autres (dont fonds de concours)	79	50	79	56	50	54
Total	307	297	617	243	627	ND
Charge restante au ministère de la Défense	59	0	0	0	0	ND

* prévisions

ND : non déterminé à ce stade

Source : ministère de la Défense.

Ainsi, les dépenses d'OPEX sont financées directement sur le budget opérationnel de programme (BOP) 0178-0062 « OPEX-MISSINT », seules restant imputées sur les BOP des armées et services participant aux OPEX les dépenses qui ne peuvent être évaluées qu'*a posteriori* – par exemple, lorsque le SIMu acquiert un lot de munitions, il n'est pas possible au moment de l'achat de garantir qu'il sera utilisé dans le cadre des OPEX ni, *a fortiori*, de préciser l'OPEX concernée. Ces dépenses dites *ex post* sont calculées en aval, suivant une méthode de calcul élaborée en 2010 en lien avec le ministère des Finances, puis intégrées en fin d'année dans le surcoût total des OPEX.

Le surcoût OPEX agrège donc deux éléments :

- Les dépenses du **BOP OPEX**, comprenant :
 - au titre 2 : les indemnités de sujétion pour service à l'étranger (**ISSE**, égale à 1,5 fois la solde de base et complétée d'un supplément par enfant) ainsi que les salaires et charges sociales du personnel civil de recrutement local ;
 - au titre 3 : les dépenses de **fonctionnement courant** des unités, de **transport stratégique** et de **carburant** routier ;
 - au titre 6, les contributions françaises aux budgets « opérations » de l'**OTAN** ainsi qu'au financement des opérations militaires de l'**Union européenne**.
- Les **dépenses « ex-post »**, qui comprennent les surcoûts entraînés par les OPEX dans les domaines suivants :
 - l'entretien programmé du personnel (**EPP**) ;
 - l'entretien programmé du matériel (**EPM**), pour lequel la méthode élaborée en 2010 retient deux facteurs générateurs de surcoûts : d'une part, la « **suractivité** » (activité globale d'un parc dépassant l'activité financée par la loi de finances initiale) et, d'autre part, la « **surintensité** » (mise en œuvre du matériel dans des conditions plus exigeantes qu'en temps de paix et dans un environnement plus éprouvant pour le matériel) ;

– le **carburant**, c'est-à-dire le volume consommé dépassant le volume dont le financement était prévu par la loi de finances initiale, corrigé éventuellement des différentiels de prix du carburant sur les théâtres ;

– les **petits équipements** et l'**habillement**, pour lesquels seules l'acquisition d'équipements spécifiques aux OPEX (par exemple, des gilets pare-balles) et l'accélération de l'usure sont prises en compte ;

– les **munitions**.

De l'appréciation générale des responsables entendus par le rapporteur, ce système de financement des surcoûts OPEX mis en place à partir de 2004 est nettement plus satisfaisant que le précédent, dans lequel les crédits d'équipement du ministère servaient de variable d'ajustement.

2. Un mécanisme qui laisse une part des surcoûts à la charge du budget de la Défense

Peut-on pour autant considérer que le surcoût lié aux OPEX excédant la provision initiale est intégralement pris en charge, sans impact sur le budget –déjà très contraint– du ministère de la Défense ? Il ressort des travaux du rapporteur qu'indirectement ou non, les OPEX continuent à grever ce budget.

1. La part du ministère de la Défense dans le financement de la réserve interministérielle de précaution

La Cour des comptes réfute l'idée que le financement des surcoûts OPEX soit neutre pour le budget de la Défense. Dans son rapport d'analyse de l'exécution du budget de l'État concernant la mission « Défense » de mai 2014, « *si le ministère indique que le dépassement de la provision OPEX pour 2013 a été financé « à l'euro près » par le dispositif de financement interministériel, sans nécessiter d'annulation de crédits d'équipement sur la mission Défense, elle note que [...] le ministère de la défense contribue toutefois à hauteur de son poids budgétaire au financement des dépenses relevant de la solidarité interministérielle (par des annulations de crédits, principalement d'équipement) ».*

En effet, dans le cadre de la réserve interministérielle de précaution « *les surcoûts OPEX non prévus en loi de finances initiale s'ajoutent aux autres sous-budgétisations subies par toutes les missions du budget général* » et « *le montant global à financer par de nouveaux crédits ouverts en décret d'avance ou en loi de finances rectificative est ensuite réparti au titre de la solidarité interministérielle* ». Ainsi, bien qu'« *en théorie, le surcoût OPEX est donc aussi supporté par toutes les missions du budget général* », il n'en demeure pas moins que « *la quote-part de chaque mission est proportionnelle au poids budgétaire de la mission* » et que « *la mission Défense finance ainsi 20 % du dépassement OPEX, soit environ 110 millions d'euros en 2013* ».

2. Les dépenses non prises en compte dans le calcul du surcoût OPEX

Le rapporteur tire de ses entretiens avec le sous-chef « opérations » de l'état-major des armées, les magistrats de la Cour des comptes, le directeur des affaires financières du ministère de la Défense ainsi que les responsables de la direction du budget du ministère des Finances que la méthode de calcul du surcoût OPEX fait l'objet d'un consensus entre les deux ministères depuis 2010, mais que ce *modus vivendi* repose au moins en partie sur un compromis plutôt que sur une méthodologie tout à fait exhaustive.

Il apparaît en effet que la direction du budget a pris l'habitude de ne pas contester les calculs présentés par le ministère de la Défense : le logiciel CHORUS ne permettant pas de distinguer ce qui est spécifiquement lié aux OPEX dans les dépenses de MCO, d'EPM et de munitions, elle ne dispose pas de capacité de contre-expertise. Ainsi, même si l'instruction ministérielle relative au suivi des dépenses supplémentaires entraînées par les opérations extérieures en date du 25 mai 1984 fixe pour principe que le coût des OPEX « *doit être analysé et suivi avec la plus grande rigueur possible, en distinguant : les coûts qui correspondraient à l'activité et au soutien des éléments de force s'ils étaient dans leur stationnement d'origine ; les dépenses supplémentaires entraînées par leur engagement à l'extérieur ; les économies induites au lieu de stationnement normal du fait même de l'engagement à l'extérieur* », pour certaines dépenses, les économies réalisées en théorie en métropole ne sont plus prises en compte. Tel est le cas notamment pour l'alimentation : selon les explications convergentes des deux ministères, l'engagement quasi-continu de plusieurs milliers d'hommes en OPEX a conduit les gestionnaires des soutiens à « débaser » une partie du coût de leur alimentation en métropole. Aussi, pour l'évaluation du surcoût OPEX, est-ce le coût total (et non net des économies) qui est pris en compte.

Mais il est vrai à l'inverse que plusieurs postes de dépenses importantes ne sont pas pris en compte dans le périmètre conventionnel des surcoûts OPEX :

– **l'usure du capital** : un engagement en OPEX au-delà du contrat opérationnel consomme du potentiel au-delà des hypothèses retenues pour le remplacement des parcs, sans que cela soit pris en compte. À titre d'exemple, le général Didier Castres a fait valoir que l'usure prématurée des avions de transport tactique C130 et C160 due à leur engagement au Sahel faisait peser un risque de rupture capacitaire en attendant la montée en puissance de la flotte d'A400M. Pour les magistrats de la Cour des comptes entendus par le rapporteur, l'évolution des dépenses de titre 3 n'est pas cohérente avec l'usure qu'ont subie les matériels depuis 2013 ;

– **la « régénération organique »** : les OPEX consomment du potentiel et de l'activité au détriment parfois de la préparation opérationnelle « organique ». On a ainsi pu constater que les ressources (déjà faibles) de journées de préparation opérationnelles et d'heures de vol des pilotes ont tendance à être de plus en plus

consacrées aux spécificités des théâtres d'opération actuels, au détriment de la préparation opérationnelle « classique » ;

– le **décalage des programmes d'armement** : les surcoûts OPEX ne couvrent pas l'anticipation des livraisons qui serait nécessaire compte tenu de l'usure accélérée du capital ;

– les **cessions gratuites** : le remplacement des cessions aux armées étrangères engagées au sein des mêmes théâtres d'opération n'est pas financé ;

– les **pertes et destructions définitives de matériels** ;

– les **équipements achetés en urgence opérationnelle** (par exemple les moyens de protection contre les engins explosifs improvisés en Afghanistan).

De surcroît, la projection en OPEX d'éléments des hôpitaux d'instruction des armées a pour conséquence de réduire les recettes que le service de santé des armées (SSA) peut tirer de son activité hospitalière, alors même que ces recettes sont prévues dans l'équilibre budgétaire du ministère. Cette **perte de recettes du SSA** n'a pas été prise en compte dans les surcoûts OPEX jusqu'en 2014, où le ministère de la Défense en demande le remboursement sur crédits interministériels pour 8,5 millions d'euros. Le rapporteur estime qu'il serait pertinent que cette perte de recettes soit prise en compte dans les arbitrages interministériels à venir.

Pour les magistrats de la Cour des comptes entendus par le rapporteur, il est probable que le surcoût OPEX dépasse en réalité les montants arrêtés suivant l'instruction ministérielle précitée de 1984.

II. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET OPÉRATIONNEL ACTUEL ACCROÎT LES FRAGILITÉS DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES « SURCOÛTS OPEX » PAR LE SEUL BUDGET NATIONAL

Les fragilités du système actuel de financement des surcoûts OPEX sont accrues par les contraintes, plus fortes que jamais, qui pèsent sur nos finances publiques. Dès lors, il serait souhaitable que la France puisse tirer le maximum de la contribution que ses OPEX apportent à la sécurité de l'Europe.

A. NOTRE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES « SURCOÛTS OPEX » PRÉSENTE DES FRAGILITÉS, QUI METTENT EN PÉRIL LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE

1. Des difficultés de gestion qui s'accroissent

a. Des tensions en gestion financière

i. Des difficultés dans le rythme infra-annuel de gestion de la trésorerie

Les décrets d'avance qui ouvrent des crédits au titre des surcoûts OPEX dépassant la provision initiale sont pris, généralement, fin novembre. Or les surcoûts OPEX correspondent à des dépenses effectuées tout au long de l'année. Dès lors, ces dépenses sont financées par le ministère jusqu'en novembre, ce qui peut lui créer des difficultés de trésorerie.

Ce risque est accru depuis l'adoption de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019. En effet, celle-ci a prévu de réduire de 630 à 450 millions d'euros la provision initiale au titre des surcoûts OPEX. En conséquence, même si le surcoût OPEX a été légèrement réduit en 2014 par rapport à 2013 (passant de 1,25 à 1,15 milliard d'euros environ), le besoin de trésorerie dans l'année, et de financement interministériel ensuite, s'accroît.

Pourquoi une provision de 450 millions d'euros ?

Par rapport à la période précédente, la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 visait à tenir compte de la limitation des engagements, dans le modèle retenu, à une moyenne de trois théâtres importants. En outre, cette décision se fondait sur :

– le désengagement de certaines OPEX (en Afghanistan, au Kosovo et en Jordanie), et la réduction de notre participation à l'opération Atalante de lutte contre la piraterie dans la corne de l'Afrique ;

– la réduction et le réaménagement de nos forces prépositionnées, avec la transformation de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire en base opérationnelle avancée, qui ne sera donc plus désormais financée sur le BOP OPEX.

ii. Des difficultés reportées d'une année sur l'autre : l'inquiétant report de charges du ministère de la Défense

Le fait que les surcoûts OPEX ne soient pas complètement remboursés au ministère de la Défense – ne serait-ce que parce qu'il doit financer 20 % des sommes attribuées au titre de la réserve interministérielle de précaution – peut contribuer à expliquer la croissance du report de charges du ministère, dont l'encadré ci-dessous présente le détail.

Le report de charges du ministère de la Défense

Stricto sensu, un « report de charges » est défini comme des dettes au 31 décembre pour lesquelles le service a été fait et le paiement attendu (c'est-à-dire que la facture a été reçue), mais n'est pas encore payé en raison de l'insuffisance de crédits de paiement.

Dans un sens plus large, le report de charges correspond à l'ensemble des « dépenses obligatoires » au sens du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), qui les définit comme « *les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu* ». Sont ainsi incluses non seulement les dettes au 31 décembre pour lesquelles la facture a été reçue, mais aussi les « charges à payer » relatives aux factures non reçues à la date de clôture de gestion (le 10 décembre 2013) pour des services faits.

Le dernier chiffre connu pour le « report de charge » du ministère de la défense a été établi pour le 31 décembre 2013 par le contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la Défense (CBCM). Il est évalué à **3,43 milliards d'euros de dépenses obligatoires**. La Cour des comptes indique dans son rapport sur l'exécution budgétaire de 2013 que ce report de charges est supérieur de 270 millions d'euros à ce qu'il était au 31 décembre 2012, « *du fait des annulations de crédits de paiement sur le programme 146 à hauteur de 650 millions d'euros en fin de gestion* ».

Certes, il n'a pas été pris de mesure fin 2013 pour compenser les annulations de crédits de fin de gestion (650,4 millions d'euros sur les crédits du programme 146) car une disposition de la loi de programmation militaire prévoit que « *le montant des recettes exceptionnelles peut être augmenté de 0,5 milliard d'euros afin de sécuriser la programmation des opérations d'armement jusqu'à la première actualisation de la programmation (soit 2015) si la soutenabilité financière de la trajectoire des opérations d'investissements programmée par la présente loi apparaissait compromise* ». Toutefois, les ressources du programme 146 n'ont, pour l'heure, été abondées que de 250 millions d'euros de recettes exceptionnelles, au titre des programmes d'investissement d'avenir.

b. Des risques pour le potentiel opérationnel de nos forces

Il serait certes excessif de parler, pour nos forces, d'« armée à deux vitesses ». Le sous-chef « opérations » de l'état-major des armées a d'ailleurs insisté devant le rapporteur sur le fait que les chefs d'état-major veillaient à ce que l'ensemble de leurs unités participent aux OPEX – à titre d'exemple, on notera que toutes nos unités d'infanterie sont passées en Afghanistan.

Il n'en demeure pas moins vrai que le fait que les OPEX « consomment » davantage de potentiel que prévu, notamment en matière d'heures de vol, prive certains équipages restés en métropole des matériels et des heures de vol nécessaires au maintien de l'ensemble de leurs qualifications. Ainsi s'enclenche

une sorte de cercle vicieux : moins aguerris et donc moins employables que les autres, ils ont d'autant moins de chances d'être projetés dans les OPEX suivantes. Il risque alors de se creuser un écart que seule une meilleure dotation en moyens matériels et en heures de vols permettrait de réduire.

2. Un mécanisme de financement interministériel qui reste aléatoire

a. Un système critiquable au regard du principe de sincérité budgétaire

La provision initiale pour surcoûts OPEX est presque systématiquement dépassée. La prolongation de nos engagements (notamment en Afrique) et la baisse de cette provision à 450 millions d'euros se conjuguent pour accentuer cette tendance. Comme l'on fait observer au rapporteur les magistrats de la Cour des comptes, ce décalage est critiquable au regard du principe de sincérité budgétaire.

b. Un système qui reste très dépendant de la conjoncture budgétaire

Le système de refinancement interministériel des surcoûts OPEX reste un système fragile : il fait une large place aux arbitrages interministériels, qui sont d'autant moins susceptibles d'être favorables à la Défense que l'équation budgétaire globale est complexe.

Ce constat est partagé tant par la direction du budget du ministère des Finance que par la direction des affaires financières (DAF) du ministère de la Défense : tout ce qui n'est pas bien réglé en programmation crée des aléas en gestion – c'est là un « classique » des opérations budgétaires. La DAF constate ainsi que si le mécanisme de financement interministériel a donné des résultats plutôt satisfaisants jusqu'en 2013, son fonctionnement est « *plus compliqué* » aujourd'hui, au point de mettre le ministère de la Défense « *en risque* ». Le ministre a reconnu devant la commission que s'agissant des 20 % de la réserve de précaution à financer par son ministère, « *il faudra discuter âprement* »⁽¹⁾. En effet, selon les explications de la DAF, la Défense demande la couverture intégrale des surcoûts OPEX, mais Bercy a des vues différentes et plaide en faveur de davantage de mécanismes d'« auto-assurance » – consistant en réalité à faire supporter une part croissante des surcoûts OPEX par le ministère de la Défense, principalement par des annulations de crédits sur les programmes d'armement. Force est ainsi de constater que ce mécanisme, que l'on voudrait robuste, reste aléatoire en période d'intenses contraintes budgétaires pour l'État.

3. Un ajustement qui, de fait, s'opère toujours au détriment des programmes d'armement

Le ministre a aussi déclaré devant la commission : « *en tout état de cause, le financement des surcoûts excédant la dotation initiale de 450 millions inscrite en loi de finances est garanti par la clause de sauvegarde de la LPM, qui prévoit que les OPEX non budgétées font l'objet d'un financement interministériel.*

(1) *Audition du 1^{er} octobre 2014.*

L'enjeu est de préserver les crédits d'investissement du ministère. Ce fut le cas en 2013 et ce le sera à l'avenir ». L'exécution budgétaire en 2013 montre cependant que les programmes d'armement servent encore de variable d'ajustement en cas de dépassement des provisions pour surcoûts OPEX. On observe en effet, à la lecture des tableaux ci-après, que :

– les ouvertures de crédits prévues par le décret d'avance ⁽¹⁾ concernent quasi exclusivement le programme 178 (749,5 millions d'euros) principalement pour couvrir les surcoûts OPEX, les ouvertures inscrites au programme 146 « Équipement des forces » étant limitées (9 millions d'euros) et consacrées seulement à des dépenses de titre 2 ;

– en revanche, les annulations de crédits prévues par le même décret concernent quasi exclusivement le programme 146 hors titre 2 (c'est-à-dire les programmes d'armement, pour 379,1 millions d'euros) ;

– de surcroît, les annulations de crédits opérées par la loi de finances rectificative ⁽²⁾ en sus de celles prévues par le décret d'avance pèsent à plus de 98 % sur le programme 146 (271,3 millions d'euros) ;

– au total, hors titre 2, les ressources du programme 146 ont fait l'objet de 650,4 millions d'euros d'annulations (379,1 millions d'euros au titre du décret d'avance et 271,3 millions d'euros au titre de la loi de finances rectificative).

MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR LE DÉCRET D'AVANCE POUR 2013

(en euros)

Intitulé de la mission ou du programme	Autorisations d'engagement ouvertes	Crédits de paiement ouverts
Défense	339 331 259	758 831 259
P146 - Équipement des forces	9 332 061	9 332 061
<i>dont titre 2</i>	<i>9 332 061</i>	<i>9 332 061</i>
P178 - Préparation et emploi des forces	329 999 198	749 499 198
<i>dont titre 2</i>	<i>319 940 188</i>	<i>319 940 188</i>

(1) Décret n° 2013-1072 du 28 novembre 2013 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Article 8 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Intitulé de la mission ou du programme	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement annulés
Défense	205 940 886	464 803 691
P144 - Environnement et prospective de la politique de défense	52 250 000	52 250 000
<i>dont titre 2</i>	<i>12 250 000</i>	<i>12 250 000</i>
P212 - Soutien de la politique de la défense	113 409 010	33 409 010
<i>dont titre 2</i>	<i>3 150 000</i>	<i>3 150 000</i>
P146 - Équipement des forces	40 281 876	379 144 681

Source : décret n° 2013-1072 du 28 novembre 2013 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

LOI DE FINANCE RECTIFICATIVE DE FIN D'ANNÉE – MOUVEMENTS DE CRÉDITS

(en euros)

Mission / programme	Autorisations d'engagement supplémentaires ouvertes	Crédits de paiement supplémentaires ouverts	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement annulés
Défense			1 548 550 380	276 484 575
Environnement et prospective de la politique de défense			42 010 763	1 663 763
<i>dont titre 2</i>			<i>1 663 763</i>	<i>1 663 763</i>
Soutien de la politique de la défense			103 540 019	3 540 019
<i>dont titre 2</i>			<i>3 540 019</i>	<i>3 540 019</i>
Équipement des forces			1 402 999 598	271 280 793

Source : état B annexé à la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

On peut en conclure que même s'il n'y a pas d'effet mécanique de réduction des crédits d'armement du fait du dépassement de la provision initiale pour surcoûts OPEX, leur financement demeure, dans les faits, compensé par des annulations portant sur les programmes d'armement.

B. LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE FINANCEMENT DES OPEX RESTENT INDIGENTS

Au vu des contraintes pesant sur nos ressources budgétaires, la France a tout intérêt à retirer autant de financements que possible des organisations internationales auxquelles ses OPEX bénéficient.

1. Les mécanismes actuels et la regrettable désinvolture européenne

a. Un mécanisme de cost-sharing qui fonctionne : celui de l'ONU

Les dépenses supportées par la France lors de la mise à disposition d'une capacité militaire pour une opération de maintien de la paix (OMP) sont partiellement prises en charge par l'ONU selon deux modalités :

– le « *Memorandum of Understanding* » (MoU) détermine les capacités militaires dont la mise à disposition fait l'objet d'un remboursement, après certification mensuelle. Les dépenses de personnels sont remboursées sur une base forfaitaire par homme et par mois – comme l'ont fait observer les magistrats de la Cour des comptes, ces forfaits sont les mêmes quel que soit le pays contributeur : ils sont donc plus avantageux pour les États dont les militaires sont moins payés que dans les pays occidentaux ;

– les « *Letter of Assist* » (LoA) concernent des services ponctuels dont le remboursement forfaitaire est déterminé à l'avance (cession de munitions, transport de fret ou de personnel, capacité « rare »).

À ce titre, la France a obtenu les sommes suivantes :

(en millions d'euros)

Opération de l'ONU	2012	2013
FINUL (Force intérimaire des Nations Unies au Liban)	30,3	23,9
MINURCAT (Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad)	4,5	1,9
ONUCI (Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire)	1,6	2,5
Total	36,4	28,3

Source : ministère de la Défense

b. Un mécanisme de partage des coûts indigent : celui des Européens

L'article 41-2 du traité sur l'Union européenne, selon une formulation demeurée constante depuis 1992, interdit le financement sur le budget de l'Union de « *toute dépense afférente à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* ». Pour faire face aux besoins financiers collectifs provenant des premières opérations militaires de l'Union européenne, les États membres ont donc créé une coopération intergouvernementale, juridiquement distincte de l'Union, appelée mécanisme Athena, par une décision du Conseil 2004/197/PESC du 23 février 2004, révisée cinq fois depuis lors.

Le mécanisme Athena permet une prise en charge partielle des coûts supportés par les États participant aux opérations de l'Union, par exception au principe fondamental que ces États doivent, normalement, supporter les coûts de leur engagement. Cette règle, dite « *costs lie where they fall* », est également applicable aux opérations de l'OTAN. Athena ne couvre qu'une liste de coûts limitativement énumérés par la décision qui le régit. Ces coûts peuvent être appliqués selon des décisions spécifiques du comité intergouvernemental de gouvernance du mécanisme dit comité spécial Athena. Ils recouvrent :

– avant le lancement d'une opération, les activités de reconnaissance menées sur le futur théâtre de cette opération ;

– après le lancement d'une opération, dans tous les cas : les dépenses relatives aux quartiers généraux (transports, télécommunications, hébergement, fonctionnement courant, etc.) ; les dépenses d'évacuation médicale ou d'infrastructure (hors hébergement) nécessaires à l'ensemble d'une opération ;

– pendant une opération, mais seulement sur décision particulière : les coûts de déploiement de l'ensemble de la force (ce qui n'a jamais été pris en charge à ce jour) ; l'infrastructure d'hébergement de la force ; ainsi qu'une série de coûts assez hétérogènes, allant des « *équipements additionnels essentiels* » au soutien médical, de l'acquisition de renseignement aux « *capacités critiques de théâtre* » (capacités de stockage, déminage, etc.).

Les coûts les plus importants (rémunérations, matériel, coûts de déploiement) ainsi que la préparation des forces avant l'engagement restent ainsi des coûts nationaux. En conséquence, Athena ne finance que 10 % environ du coût de la participation de la France aux opérations européennes.

2. Pour une meilleure mobilisation des financements européens

Une révision du cadre réglementaire du mécanisme Athena est en cours ; elle doit aboutir au plus tard à la fin de l'année 2014. Dans ses conclusions du 20 décembre 2013, le Conseil européen a d'ailleurs demandé à la Haute représentante de proposer des pistes pour améliorer les mécanismes de financement des missions et opérations de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Conformément au mandat reçu, une note de la Haute représentante a été présentée au comité politique et de sécurité (COPS) le 26 mai 2014 et transmise pour examen à différents groupes de travail du Conseil, sans qu'un réel consensus sur leurs recommandations n'ait pu être trouvé.

L'Irlande, la Pologne, les Pays-Bas, la Lettonie, la Lituanie, la Suède et l'Estonie soutiennent la création d'un mécanisme de financement conjoint reposant sur le volontariat, censé compléter les financements communs mais porteur du risque d'une définition restrictive de ces derniers. L'évolution de la nature des missions militaires de la PSDC et le développement de missions militaires de formation et de conseil pourraient ouvrir la voie à une lecture moins restrictive de l'article 41-2 du traité sur l'Union européenne, offrant ainsi l'opportunité d'envisager un financement au moins partiel des opérations européennes sur le budget de l'Union ; la Haute représentante et la majorité des États membres y sont favorables, mais l'unanimité est la règle en la matière.

La France propose par ailleurs qu'Athena puisse :

– financer automatiquement les dépenses liées au déploiement d'une opération afin d'améliorer la réactivité de l'UE face aux crises ;

– financer systématiquement sur coûts communs le déploiement aller et retour des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE). L'Allemagne, l'Italie, la Grèce et la Slovaquie devraient compter au nombre de nos soutiens ;

– gérer des financements extérieurs afin de permettre à des États tiers ou des organisations internationales ne disposant pas de capacités opérationnelles

déployables de prendre en charge tout ou partie d'un coût lié à une opération de l'UE. L'Allemagne devrait soutenir cette proposition ;

– couvrir des dépenses de soutien courant et d'équipement individuel non létal des forces armées des États tiers que l'UE forme et entraîne.

Pour le rapporteur, tous efforts doivent être faits pour améliorer le financement des opérations placées sous les couleurs de l'Union, suivant les termes d'une récente résolution européenne de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, qui :

« Estime que l'Union européenne, si elle agréait la création de la coopération structurée permanente (CSP), ne pourrait s'exonérer de la soutenir ; que dès lors devrait être utilisée la possibilité d'accès au budget de l'Union européenne pour le financement d'« activités préparatoires » prévu, après consultation du Parlement européen, au 3 de l'article 41 du traité sur l'Union européenne, pour des missions visées au 1 de l'article 42 et à l'article 43 ; que cette procédure pourrait être utilisée également pour financer l'acquisition de capacités indispensables à la préparation d'engagements civilo-militaires de l'Union européenne : capacités de renseignement, satellitaire notamment, de transmissions, de transport logistique ou tactique ou acquisitions d'équipements spécifiques, etc. » ;

« Suggère que le mécanisme de financement « Athena » soit amplifié pour se révéler plus efficace et surtout plus équitable pour les États missionnés par l'Union européenne » ;

« Propose qu'une part des crédits affectés par certains États à la sécurité de l'Europe ne soit pas prise en compte dans le calcul des déficits budgétaires des États plafonnés à 3 %, ou que soit créé un mécanisme de dédommagement tenant compte de l'effort particulier de certains États pour le financement d'un bien public européen ».

(1) Journal officiel du 13 mai 2013.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. JEAN-PAUL BODIN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234), au cours de sa réunion du mercredi 8 octobre 2014.

Mme la présidente Patricia Adam. Dans le cadre de notre traditionnel cycle d'auditions sur le projet de loi de finances, je suis heureuse d'accueillir M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration. Je suis heureux de vous retrouver pour l'examen du projet de loi de finances 2015.

Seconde annuité de la loi de programmation militaire 2014-2019, le projet de loi de finances pour 2015 présente un budget de la mission « Défense » conforme à la loi de programmation, soit 31,4 milliards d'euros hors pensions. Ainsi, les priorités affichées dans la loi de programmation seront préservées.

Le maintien de cet effort de défense est permis grâce à l'allocation de ressources exceptionnelles à hauteur de 2,297 milliards d'euros auxquelles le secrétariat général pour l'administration contribuera, modestement, à hauteur de 230 millions d'euros, du fait de recettes immobilières exceptionnelles, et grâce à la mise en œuvre de mesures d'économies structurelles, notamment sur le fonctionnement et la masse salariale. Ce sont les deux domaines au cœur des préoccupations du secrétariat général pour l'administration.

Trois programmes sont placés sous ma responsabilité : le programme 212 « Soutien de la politique de défense », ainsi que les programmes 167 « Liens entre la nation et son armée » et 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Le programme 212 regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisé au profit de l'ensemble du ministère. Le secrétaire général pour l'administration pilote ainsi les grandes politiques transverses du ministère que sont la politique immobilière, la politique des ressources humaines, notamment en matière d'action sociale et de reconversion, et la politique culturelle et éducative. Il coordonne et met en œuvre les politiques de soutien, notamment en matière de systèmes d'information, d'administration et de gestion, et en matière immobilière. À compter du projet de loi de finances pour 2015, ce programme porte également

l'intégralité des crédits de personnel du titre 2 du ministère de la Défense, soit 10,93 milliards d'euros hors pensions, ainsi que les effectifs associés.

Comparativement à la loi de finances initiale pour 2014, les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » devraient légèrement augmenter pour 2015 et s'élever à 2,597 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 240 millions d'euros, et 1,96 milliard d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 192 millions d'euros. Ces évolutions de crédits résultent principalement du contrat de partenariat de Balard, car nous aurons normalement, dans un an, déménagé et commencé à nous acquitter des redevances correspondantes. Un besoin accru se fait également jour pour l'infrastructure dont les crédits d'investissements, augmenteront afin d'accompagner la montée en puissance des grands programmes d'armement – Barracuda, MRTT et FREMM...

Les effectifs relevant du secrétaire général pour l'administration en sa qualité d'employeur représentent 12 949 emplois autorisés en 2014, dont 85 relevant du cabinet du ministre. Ils se répartissent entre 2 825 militaires et 10 124 civils.

En l'état des travaux sur la répartition des postes entre employeurs du ministère de la Défense, et sous réserve des ajustements en cours, le plafond des emplois autorisés du secrétariat général de l'administration employeur s'établit à 14 569 emplois en 2015, dont 3 249 militaires et 11 320 civils. Cette progression de 13 % résulte pour l'essentiel des transferts en organisation opérés d'une part au profit du service d'infrastructure de la défense, au titre du transfert des régies infrastructure de groupement de soutien de base de défense, d'autre part au profit de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD), au titre de diverses mesures liées au renforcement de l'autorité fonctionnelle de la direction des ressources humaines.

Hors transferts en organisation, le secrétariat général de l'administration employeur enregistre en 2015 une réduction de ses effectifs de près de 500 postes, soit plus de 3 %. Aux déflations au titre de la trajectoire de la loi de programmation militaire s'ajoutent en effet, sur le périmètre du secrétariat général de l'administration employeur, 148 suppressions destinées au financement du contrat de partenariat Balard, par transformation de crédits de titre 2 en titre 3. Du fait du regroupement à Balard, des directions de site pourront en effet être fermées, permettant de supprimer des postes et de dégager ces crédits de titre 2.

Ce budget est en effet le premier à inclure les crédits du titre 2. La loi de programmation militaire 2014-2019 a posé les principes d'une refonte de la gouvernance et de la politique des ressources humaines du ministère, en donnant une autorité fonctionnelle renforcée au secrétaire général pour l'administration sur le pilotage des effectifs et de la masse salariale, et en transférant la responsabilité des dépenses de personnel aux gestionnaires des ressources humaines.

Dans ce cadre, le ministère a élaboré une nouvelle architecture budgétaire regroupant la totalité des crédits de personnel dans le seul programme 212 « Soutien de la politique de défense », dont le secrétaire général de l'administration est le responsable de programme. Les principaux services gestionnaires de personnel de l'ensemble du ministère constitueront les budgets opérationnels de programme (BOP) de titre 2 de ce programme. Ce dispositif permet de rassembler sous une même autorité les leviers de gestion des ressources humaines, tels que le recrutement, l'avancement. Ainsi par exemple, le directeur des ressources humaines de l'armée de terre sera responsable de la gestion des crédits de personnel de l'ensemble des personnels portant l'uniforme de l'armée de terre. Cela apporte de plus une simplification administrative et budgétaire substantielle, en ramenant le nombre de BOP du titre 2 de 20 à 13.

Parallèlement, afin de conserver, notamment pour le Parlement, une vision des ressources et dépenses par destination, la nomenclature par actions et sous-actions reste conçue sur une logique de miroir de la nomenclature hors titre 2, permettant également de retracer les dépenses de masse salariale par employeurs principaux du ministère.

J'ai signé une instruction définissant les modalités du pilotage du titre 2. Elle sera mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2015. Ce texte affirme le principe de soutenabilité budgétaire, garantissant à la fois que le niveau prévisionnel des dépenses est estimé de manière fiable selon une méthode traçable et auditable, et qu'il se trouve en adéquation avec les ressources allouées. Il consacre aussi l'auto-assurance : en cas de dépassement en gestion sur les dépenses de socle, hors impact des mesures générales non prises en compte lors de la budgétisation, le ministère doit définir et mettre en œuvre des mesures d'économies à due concurrence au sein des crédits du titre 2.

Cette instruction prévoit aussi la mise en place d'instances spécifiques. Ainsi, le comité directeur élargi du titre 2, que je préside, réunira les responsables de BOP de crédits de personnel et les autres responsables de programme du ministère en tant qu'employeurs, pour définir des orientations générales en matière de politique des ressources humaines. Des travaux conduits avec le chef d'état-major des armées ont déjà permis, en début d'année, d'établir les principes directeurs de la politique des ressources humaines à l'horizon 2025. Ce projet a été validé par le ministre. Le comité directeur élargi sera responsable de la mise en œuvre de cette feuille de route, année après année.

Le comité directeur restreint du titre 2, présidé également par le secrétaire général pour l'administration, réunira les responsables de BOP, en charge de la gestion au niveau du programme, mois après mois.

Outre cette comitologie, l'instruction régit notamment le pilotage des principaux leviers de ressources humaines susceptibles d'être mobilisés dans le cadre de la maîtrise de la masse salariale du ministère. Dans le cadre du principe de soutenabilité des actes de gestion, la programmation des grands processus RH,

tels que le recrutement ou l'avancement, repose désormais sur un calendrier glissant permettant aux dernières tranches ou mesures de l'année de glisser si besoin sur l'année suivante. Sur la base des propositions des gestionnaires et en cohérence avec la lettre plafond, la DRH-MD établira en fin d'année N pour chaque année N+1 un projet d'arrêté de contingentement annuel des effectifs militaires par grade qui fixera les plafonds d'effectifs par grade et échelle de solde du personnel militaire. Vous retrouverez ainsi l'indication par armée du nombre de personnes dans tel grade, comme dans les anciens « verts budgétaires ». Les directives d'avancement du personnel militaire seront signées par le DRH-MD en étroite liaison avec les gestionnaires et en cohérence avec les projets de contingentement, ces directives d'avancement portent sur l'ensemble des tableaux d'avancement.

Les ressources inscrites au titre des dépenses d'effectifs s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2015 à 10,93 milliards d'euros, soit une diminution prévue de 276 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, ce qui traduit la réalité de l'effort du ministère en termes de pilotage de ses effectifs et masse salariale.

Cela a des conséquences en termes de ressources humaines et d'effectifs. Le plafond ministériel des emplois autorisés pour 2015 s'établit à 265 846 équivalents temps plein travaillé. Il se répartit en 202 754 militaires, pour 76 % de l'effectif, et 63 092 civils pour 24 % de l'effectif.

La déflation programmée en 2015 s'élève à 7 500 équivalents temps plein dont 6 383 militaires, soit 85 % de l'effectif supprimé, et 1 117 civils, soit 15 % de l'effectif supprimé. Elle intègre la création de 242 emplois pour le renseignement et la cyberdéfense. Elle est conforme à l'objectif de rééquilibrage des effectifs militaires et civils au profit de ces derniers – avec un objectif notamment de 200 transformations de personnel militaire en personnel civil, dans les fonctions d'administration et de soutien, en vue de renforcer les complémentarités entre les deux populations.

Le volume de déflation 2015 des officiers est porté à moins 1 000 équivalents temps plein travaillé, après 853 suppressions prévues en 2014, 483 réalisées en 2013 et 331 en 2012. Cette augmentation, très importante, n'est pas facile à mettre en œuvre. J'aurai l'occasion de revenir plus loin dans mon propos sur l'enjeu que cela représente, notamment pour l'agence de reconversion.

Pour le personnel civil, la part respective des catégories A, C et ouvriers de l'État dans la déflation ministérielle a été ajustée pour répondre au besoin des employeurs. L'évolution des effectifs de catégories A s'établit ainsi à plus 118 équivalents temps plein travaillé. Il fallait répondre en particulier aux besoins nouveaux en matière de cyberdéfense et de renseignement.

Le plan catégoriel de l'année 2015 s'établit à 42 millions d'euros, dont 32,1 millions d'euros pour le personnel militaire et 9,9 millions d'euros pour le personnel civil.

Ces crédits sont en diminution depuis 2010, année où ils s'élevaient à 110 millions d'euros, mais stables entre 2014 et 2015. L'enjeu est de parvenir à consommer les ressources qui font régulièrement l'objet de mesures de régulation en interministériel.

Les principales nouvelles mesures statutaires pour 2015, à hauteur de 22,7 millions d'euros, concernent principalement : la transposition de la revalorisation de la catégorie C mise en œuvre au sein de la fonction publique au profit du personnel militaire, pour 13,8 millions d'euros ; la mise en œuvre de la quatrième annuité de la transposition du nouvel espace statutaire des catégories B (NES B) aux sous-officiers au 1^{er} décembre 2015, objet d'une revendication ancienne et importante ; la transposition de mesures de la fonction publique hospitalière, issues du protocole Bachelot, aux cadres de santé paramédicaux et aides-soignants, pour 0,65 million d'euros. Ce montant est faible mais d'une portée importante pour le personnel du service de santé des armées, où il faut au demeurant d'abord mettre en place le protocole Jacob-Bertrand. Entrent également dans les mesures statutaires nouvelles la seconde annuité de la revalorisation de la catégorie C de la fonction publique et des premiers échelons du premier grade des B, pour près de six millions d'euros, et la réforme de la grille indiciaire des agents des catégories B et C de la DGSE, pour 0,77 million d'euros. Ce plan catégoriel est donc limité, mais s'inscrit dans la lignée de celui de 2014.

Comme vous le savez, la gestion de la masse salariale du ministère de la Défense a été perturbée par les nombreuses anomalies dans le versement des rémunérations depuis le raccordement au calculateur LOUVOIS. Leurs causes relèvent des domaines technique, fonctionnel et organisationnel. Le ministre a mis en place un plan d'urgence pour assurer que les soldes soient payées. Au cours du mois de septembre, les dépenses au titre du plan d'urgence ont été plus faibles qu'antérieurement – 500 000 euros contre un million en début d'année.

Ces anomalies se traduisent par d'importants indus de paye et de moins verser aux administrés. La deuxième partie de la campagne de régularisation est en cours depuis le début de l'année et se poursuivra en 2015. Elle vise à traiter la totalité des dossiers et des anomalies : il s'agit de calculer et de régulariser, pour chaque administré, le solde entre les paiements qui lui sont dus et les versements qui lui ont été effectués par ou hors LOUVOIS, et de mettre ainsi ses droits à jour. Cette campagne permettra non seulement de rétablir chaque administré dans ses droits, en lui versant ses dus, mais aussi de préserver les droits de l'État et le budget du ministère en recouvrant les sommes versées indûment. Ce second volet ne va pas sans difficulté, puisque ce sont au moins 110 000 lettres qui ont dû être envoyées pour réclamer les indus de 2013. Lorsque les personnels ont quitté le ministère et sont à la recherche d'emploi, la marge de manœuvre du Trésor public s'avère très faible.

J'évoquerai maintenant quelques politiques du programme 212. Sur la politique immobilière, le projet de loi de finances pour 2015 préserve le niveau de crédits de paiement, à 1,097 milliard d'euros, et la capacité d'engagement à 1,368 milliard d'euros. Cela permet la poursuite des grands projets initiés dans la précédente loi de programmation et la création ou l'adaptation des infrastructures d'accueil des nouveaux matériels, ainsi que les nécessaires rénovations ou mises aux normes et le maintien en condition du patrimoine immobilier.

En 2015, les investissements principaux accompagneront les programmes Barracuda, MRTT, FREMM, A400M, hélicoptères de nouvelle génération (Tigre, NH90), VBCI et Rafale. Par ailleurs, les premiers investissements sur les programmes Descartes et de restructuration du service de santé des armées – CMA et HIA – seront réalisés.

Par ailleurs, et comme l'a souhaité le ministre, le plan de réhabilitation des espaces de vie a été engagé. Quelque 600 points sensibles subsistent en ce domaine. Aussi le plan d'urgence, dit « plan condition de vie du personnel », initié en 2014, sera-t-il également intégré à la programmation. Il devrait traiter la moitié des cas constatés. Mais il ne s'agit pas de se contenter de mesures ponctuelles, par exemple lorsqu'une rénovation des réseaux d'eau et de chauffage est nécessaire. Cela devrait conduire à une réflexion sur nos schémas directeurs immobiliers.

En outre, le ministère de la Défense poursuit son objectif de rationalisation de son parc de logements. Pour 2015, il est prévu, à ce jour, la livraison de 534 logements neufs, principalement en Île-de-France (132), à Brest (35), à Angoulême (35), à Rochefort (25), dans le sud-est à Marseille (20), à Istres (18) et à Toulon (41), à Senlis (50 studios) et à Tours (75), où s'installera la direction du personnel militaire de la marine. Parallèlement, nous cédon des logements : environ 590 depuis 2012, 620 d'ici à 2016. Il faut en effet faire évoluer le parc en fonction des besoins et de l'abandon des garnisons. Pour rappel, le parc compte 47 000 logements, dont 20 % de logements domaniaux et 80 % de logements réservés.

Les services d'information, d'administration et de gestion (SIAG) sont au cœur du fonctionnement du quotidien du ministère. En 2015, 113 millions d'euros de crédits de paiement et 148 millions d'euros d'autorisations d'engagement seront consacrés aux projets accompagnant les chantiers de modernisation du ministère, soit une baisse de 14 % par rapport à 2014, comme cela était prévu dans la loi de programmation. La dotation augmente de 16,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et diminue de 18,7 millions en crédits de paiement par rapport à 2014.

Les principaux projets sont aujourd'hui le projet ALPHA pour les achats, qui pourrait faire l'objet d'une extension interministérielle, le projet ARCADE pour la gestion du courrier dans la perspective de Balard, la carte CIMS, à la fois carte d'authentification pour Chorus et d'accès, le projet ARES qui permettra au service du commissariat des armées d'harmoniser les processus de soutien de

l'homme (habillement, hôtellerie, loisirs), le projet SIGALE pour le contrôle des exportations, qui dématérialise les demandes et permet d'en assurer le suivi, en coopération notamment avec les douanes.

S'agissant plus particulièrement du remplacement de LOUVOIS, le ministre de la Défense, a annoncé dans un discours du 3 décembre 2013, sa décision de confier à la direction générale de l'armement le projet de remplacement et de le conduire comme un programme d'armement. Le dispositif mis en place s'articule autour d'une équipe de programme intégrée composée d'un binôme formé par le directeur de programme, appartenant à la direction générale de l'armement, et l'officier de programme, appartenant à la DRH-MD. L'équipe de programme est actuellement composée de 12 équivalents temps plein travaillé (17 en cible 2015) de la direction générale de l'armement et de 17 équivalents temps plein travaillé (23 en cible 2015) de la DRH-MD.

Le calendrier du projet est jalonné par deux points de visibilité demandés par le ministre : la présentation de prototypes en décembre 2014, fournis par les candidats au cours du dialogue compétitif, et le premier déploiement en décembre 2015. Le déploiement complet devrait être effectif en 2017.

La procédure de passation de marché retenue, un dialogue compétitif, a débuté par la publication de l'avis d'appel public à candidatures le 1^{er} février 2014. Le dossier de consultation des entreprises a été envoyé le 18 avril aux trois candidats admis au dialogue. Le premier tour de dialogue a eu lieu du 13 juin au 24 juillet. Le suivant aura lieu au quatrième trimestre 2014 et les offres finales sont attendues début 2015, pour une notification au premier semestre 2015. En raison de la sensibilité de la procédure de dialogue compétitif en cours, la diffusion des montants budgétés n'est pas encore communicable. Il va de soi que cet élément important doit être pris en compte dans la programmation des SIAG en 2015.

Pour clore cette partie sur les systèmes d'information, d'administration et de gestion, j'ajoute que le ministère s'est efforcé de tirer le plus d'enseignements possible des difficultés rencontrées avec LOUVOIS, en mettant en place, en début d'année, une procédure de revue régulière des devis et des projets. Comme c'était déjà le cas pour les programmes d'armement, des étapes faisant l'objet d'un audit réalisé par une délégation aux SIAG – mise en place en 2013 et dirigée par un ingénieur de l'armement – sont désormais à franchir, et la commission des SIAG que je réunis tous les deux mois se voit remettre un point de situation sur les programmes, en particulier les plus critiques, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas dotés d'un responsable clairement identifié, ceux faisant l'objet d'une dérive en termes de délais ou de coûts ou encore ceux où surviennent des difficultés techniques. Ce dispositif a été étendu aux responsables des systèmes d'information et de communication (SIC) de l'ensemble des états-majors et services qui effectuent eux-mêmes une revue des dossiers avant de les présenter en commission SIAG. Ce système de pilotage très serré a également été mis en place pour la paie du personnel civil dans le cadre du regroupement des fonctions de

gestion administrative et de paie de ce personnel – en deux ans, les centres ministériels de gestion ont déjà fait basculer les dossiers de 30 000 agents, soit la moitié d’entre eux, dans le nouveau système, étant précisé que le basculement n’est autorisé que lorsque le taux d’erreur se trouve réduit à 0,5 %.

Pour ce qui est de la politique d’accompagnement des politiques en matière de ressources humaines, dans un contexte budgétaire contraint – les effectifs de l’ensemble du ministère sont en réduction –, la politique d’action sociale est préservée avec une enveloppe en légère diminution mais s’élevant encore à 88,3 millions d’euros, qui permettra de maintenir une subvention d’environ 53 millions d’euros à l’Institution de gestion sociale des armées (IGESA) et de continuer à conduire des actions en matière de soutien social et de petite enfance ; un nouveau mécanisme d’aide à la garde des enfants de 6 à 11 ans vient d’être mis en place avec le concours du conseil central de l’action sociale, à partir du constat que de nombreux personnels militaires, notamment de couples de militaires, rencontraient des difficultés dans ce domaine. À ce budget de 88,3 millions d’euros s’ajoutent 7,5 millions d’euros destinés à la politique en faveur du handicap, dont l’allocation interministérielle pour les parents d’enfants handicapés.

La politique de reconversion se voit allouer un budget de 32,65 millions d’euros, destinés principalement à des actions de formation, d’orientation professionnelle et d’accompagnement direct vers l’emploi. Ainsi, plus de 20 000 stages de reconversion seront financés en 2015, tandis que 3,29 millions d’euros sont destinés au soutien du dispositif de reconversion et au fonctionnement du Centre militaire de formation professionnelle (CMFP) de Fontenay-le-Comte qui, avec l’aide des collectivités locales, vient de se doter d’une structure orientée vers les métiers de l’aéronautique.

Il est important d’apporter quelques précisions sur l’accompagnement des officiers. En effet, pour faire face aux nouvelles déflations d’officiers quatre fois plus importantes que durant la période de programmation précédente, l’offre de service de reconversion a été renforcée. Premièrement, il a été mis en place une mission de reconversion des officiers (MRO), dirigée par un officier général en deuxième section ayant l’expérience de la reconversion et du travail dans le secteur privé et chargé de recevoir les colonels et capitaines de vaisseau envisageant de quitter l’institution ; deuxièmement, les équipes de l’agence de reconversion de la Défense (ARD) ont été sensiblement renforcées : ainsi dix conseillers ont-ils été affectés à l’antenne cadres supérieurs de Vincennes, et une trentaine d’autres au sein des antennes locales de Défense mobilité, avec cette mission spécifique d’accompagnement des cadres. Enfin, il a été prévu de faire accompagner 200 officiers par des consultants du secteur privé, et de recourir à l’aide que peuvent apporter les réservistes en matière de contacts avec les employeurs.

Environ 490 indemnités de départ volontaire (IDV) seront proposées au personnel civil en 2015, soit à peu près autant qu’en 2014. Pour ce qui est du

personnel militaire, 1 265 pécules – 623 pour les officiers et 641 pour les sous-officiers – ont été attribués en 2014, et 888 pécules sont budgétés pour 2015 – étant précisé qu'un autre dispositif d'aide au départ, la promotion au grade supérieur, sera mis en place.

Les dépenses de chômage du personnel militaire figurent parmi les crédits du ministère. En dotation PLF 2015, le budget opérationnel de programme pour l'accompagnement de la politique de ressources humaines, dit BOP APRH, s'est vu attribuer une ressource de 119,3 millions d'euros, destinée à assurer l'indemnisation d'environ 12 000 personnes. L'enveloppe prévue pour 2012 et 2013 s'est révélée insuffisante et, compte tenu de la situation actuelle de l'emploi, un risque de sous-dotation d'une dizaine de millions d'euros est à nouveau envisageable pour 2015.

Les crédits inscrits dans le projet annuel de performance 2015 pour le soutien de l'administration centrale s'élèvent à 475,77 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 502,65 millions d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui représente une augmentation de 39 % par rapport au PLF 2014, justifiée par la mise en œuvre du partenariat public-privé de Balard.

Les principales mesures de l'année concernent le renouvellement du parc des véhicules, intervenant à la suite de l'abandon de l'externalisation des achats. Seul l'entretien des véhicules continue de faire l'objet d'une gestion externalisée. Nous achetons nos véhicules par l'intermédiaire de l'UGAP. Nous avons prévu d'acquérir environ 3 000 véhicules en 2015, dans le cadre d'une procédure de renouvellement du parc étalée sur quatre ans – ce parc, de sept à huit ans d'âge en moyenne, a été ramené de plus de 16 500 véhicules à 14 000 véhicules au cours des dix-huit derniers mois. Les véhicules à renouveler appartiennent essentiellement à la gamme commerciale : véhicules de liaison.

Parmi les autres dépenses, on trouve le règlement au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) et, plus largement, les dépenses de frais de justice et de contentieux, pour environ 20 millions d'euros ; l'accompagnement économique des restructurations, avec une enveloppe globale d'environ 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement, avec la poursuite des contrats de redynamisation de sites.

Enfin, le financement du PPP Balard représentera 170 millions d'euros en AE et 194 millions d'euros en CP. Cette dotation est destinée à couvrir les redevances prévues dans le contrat ainsi que divers avenants et charges d'exploitation non prévus initialement. Les travaux avançant conformément au calendrier établi initialement, la mise à disposition devrait pouvoir intervenir à la date prévue dans l'avenant négocié en 2013, c'est-à-dire le 28 février 2015. Les déménagements sont donc prévus à partir du 1^{er} mars 2015 et commenceront par le service de soutien de l'administration centrale pour se poursuivre par les services du SGA en avril et, à compter du mois de mai, par le bloc opérationnel constitué

des états-majors et des structures qui y sont attachées ; enfin, d'autres services du SGA déménageront en juin et juillet. Nous faisons en sorte que les déménagements liés aux états-majors n'aient pas lieu en juillet et août, compte tenu du plan annuel de mutation du personnel militaire. Quant à la direction générale de l'armement, elle devrait prendre possession de ses locaux courant septembre. Ce calendrier peut encore connaître des aménagements, puisque des discussions sont encore en cours avec le groupement Opale, à qui nous avons demandé un certain nombre de travaux en plus de ceux prévus initialement.

Pour revenir à une remarque qui m'avait été faite lors d'une audition précédente au sujet du manque de communication avec les organisations syndicales, je vous précise avoir organisé une réunion avec les dirigeants fédéraux de l'ensemble des organisations syndicales au mois de juillet. Nous nous rendrons ensemble sur le site le 20 septembre, une fois que le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et le comité technique de l'administration centrale auront eux-mêmes effectué leur visite – pour la deuxième fois en ce qui les concerne. S'agissant des organisations syndicales, nous avons fait en sorte qu'elles puissent disposer en 2015 de locaux accessibles de l'extérieur, sans passage obligé par les dispositifs de sécurité du site Balard proprement dit. En 2016, elles quitteront cette installation provisoire pour intégrer le bâtiment qui leur est réservé.

Mme la présidente Patricia Adam. Notre commission a visité le site de Balard durant les travaux, en février 2014. À quelle date une nouvelle visite du site pourrait-elle être programmée une fois les travaux terminés ?

M. Jean-Paul Bodin. Cette visite pourrait avoir lieu en février ou même en mars – le site sera encore peu occupé –, à une date qu'il restera à fixer.

Mme la présidente Patricia Adam. C'est entendu. Par ailleurs, vous serait-il possible de nous adresser, le moment venu, la liste des espaces de vie appelés à faire l'objet d'une réhabilitation, afin que les parlementaires des circonscriptions concernées puissent en être informés ?

M. Jean-Paul Bodin. Naturellement.

Mme la présidente Patricia Adam. Nous allons maintenant passer aux questions.

M. Joaquim Pueyo. En ce qui concerne l'action « Ressources humaines », pouvez-vous nous préciser comment va se répartir la diminution des effectifs en fonction de chaque armée ? Nous avons noté que les officiers allaient être fortement touchés. Dans l'armée de terre, certaines catégories de personnels – ceux présents au sein des états-majors, des ministères et des délégations départementales, ou encore ceux en fin de carrière – seront-elles plus touchées que d'autres ? Le budget et les moyens humains de l'agence de reconversion vont-ils être renforcés afin de lui permettre de faire face au considérable surcroît d'activité qu'elle va connaître ?

Par ailleurs, vous dites ne pas être en mesure de nous indiquer combien va coûter le remplacement du système LOUVOIS, mais j’imagine qu’une limite a tout de même été fixée : pouvez-vous nous l’indiquer ?

Enfin, je souhaite connaître les mesures qui vont être prises en vue de simplifier et de moderniser la journée défense et citoyenneté, notamment celles visant à faciliter le recensement, dont la procédure souffre actuellement de quelques défaillances.

M. Damien Meslot. Je me félicite de la façon dont est menée la procédure de remplacement du logiciel de paie, qui tranche avec ce que Geneviève Gosselin-Fleury et moi-même avons déploré au sujet de LOUVOIS dans le rapport que nous avons été chargés de rendre à ce sujet. La nouvelle architecture retenue paraît satisfaisante, mais pourriez-vous nous donner quelques précisions au sujet du coût du dispositif à venir et surtout des délais dans lesquels il pourra être mis en œuvre ?

Par ailleurs, alors que le ministère de la Défense cherche à se défaire de certains de ses biens immobiliers afin d’augmenter ses recettes, je m’étonne de la lourdeur des procédures de vente. Ainsi, alors que la ville de Belfort souhaiterait acquérir l’hôtel du gouverneur, actuellement occupé par le CIRFA, et que les deux parties sont d’accord sur le principe de la vente et sur le prix, les formalités semblent interminables. N’y aurait-il pas moyen de simplifier un peu les choses ?

M. Yves Fromion. J’aimerais savoir si les 1 000 officiers dont le départ est prévu en 2015 pourront, au moins en partie, être orientés vers les recrutements de fonctionnaires de catégorie A au sein de la DGSE ou d’un autre service relevant du ministère de la Défense ?

Sur le logement, notre collègue Serge Grouard a évoqué hier la possibilité de faire jouer les crédits de l’ANRU pour la rénovation de logements principalement destinés aux sous-officiers, en tout état de cause aux personnels relevant d’un traitement social du logement et occupant des locaux d’habitation situés en dehors des enceintes militaires. Êtes-vous en mesure de nous donner des précisions à ce sujet ?

Par ailleurs, quand on se rend sur les théâtres d’opérations extérieures, en Afrique ou ailleurs, on constate souvent que nos militaires ne bénéficient pas du même niveau de confort que ceux d’autres pays. Si j’admets qu’une certaine rusticité soit de mise dans ce type d’installation, il me semble que nos troupes doivent tout de même pouvoir disposer de certains équipements.

Enfin, je suis surpris d’apprendre qu’il a été procédé au recrutement d’ouvriers d’État alors que, dans le même temps, on annonce une déflation globale de leurs effectifs. Avez-vous des explications sur ce point ?

M. Sylvain Berrios. Monsieur le secrétaire général, je m’étonne un peu de vous entendre dire – au moment même où le ministère va devoir faire preuve

d'une certaine agilité budgétaire – que la fongibilité des BOP au sein du programme dont ils relèvent risque de poser problème. Si les responsables de BOP sont, comme vous le dites, tout à fait responsables de leur budget, qu'en est-il des responsables de programme qui ont, au regard de la LOLF, un rôle extrêmement important à jouer ? Par ailleurs, ne risque-t-on pas de constater un défaut d'agilité budgétaire au sein du ministère, d'autant plus susceptible de poser problème que nous évoluons dans un contexte extrêmement contraint ?

M. Olivier Audibert Troin. Vous avez indiqué que la déflation des personnels allait porter à 85 % sur les militaires et à 15 % sur le personnel civil, ce qui constitue une aggravation de la diminution des effectifs militaires, dont la proportion était jusqu'à présent de 75 %. L'objectif poursuivi n'étant sans doute pas de parvenir à une armée sans militaires, comment s'explique cette aggravation ?

Par ailleurs, ne craignez-vous pas, avec l'annonce du départ de 1 000 officiers en 2015 – un chiffre inégalé – et du contingentement des avancements de grade, de vous couper d'un corps particulièrement représentatif du savoir-faire et de l'honneur de notre armée, et dont le moral n'est déjà pas au beau fixe ?

M. Philippe Nauche. Au sujet de LOUVOIS, avez-vous procédé à une analyse du coût de recouvrement des indus par euro récupéré ? Par ailleurs, pouvez-vous nous préciser combien d'entreprises se trouvent encore associées au dialogue compétitif qui a lieu en vue de la conclusion du marché de remplacement, et nous donner une idée de la typologie de ces entreprises : s'agit-il uniquement de grands groupes, ou des PME ont-elles également pris part à la discussion ? L'expérience de LOUVOIS nous a montré que lorsqu'il s'agit de bâtir un très gros système, même avec des partenaires compétents, il n'y a aucune garantie quant au résultat obtenu. Pensez-vous que la procédure actuellement mise en œuvre permettra d'éviter les déconvenues que nous avons connues avec LOUVOIS ?

Enfin, vous avez indiqué que 20 millions d'euros étaient consacrés aux dépenses de frais de justice et contentieux. Pouvez-vous nous indiquer ce que recouvre cette somme : s'agit-il, par exemple, de frais liés aux ressources humaines, de l'indemnisation d'accidents du travail ou de frais de justice liés au bâtimentaire ?

M. Alain Marty. Ma question porte sur les crédits d'infrastructure. Par le passé, les militaires se sont souvent plaints d'un décalage des programmes d'investissements par rapport à l'arrivée de nouveaux matériels. Aujourd'hui, sommes-nous prêts à accueillir les frégates FREMM, les sous-marins Barracuda et les hélicoptères de nouvelle génération, ou y a-t-il des retards dans la mise en conformité des infrastructures, notamment portuaires ?

M. Jean-Paul Bodin. Je commencerai par répondre à la question portant sur la déflation des effectifs. Un travail a été effectué au sein du ministère depuis le printemps dernier afin d'aboutir au chiffre global d'une diminution d'effectifs de 7 500 personnels et à sa répartition entre les armées après un arbitrage effectué par le chef d'état-major des armées. Je ne suis pas en mesure de répondre immédiatement à la question de la ventilation par armée de cette déflation, mais je vais rechercher les chiffres et vous les transmettrai, monsieur le député.

Si l'effort porte à 85 % sur les personnels militaires, il concerne principalement les fonctions de soutien – qui vont se trouver en partie civilianisées –, l'outil opérationnel étant, quant à lui, préservé. Les conséquences sont assez lourdes pour l'ensemble des structures de soutien, qu'il s'agisse du service du commissariat des armées, des groupements de soutien de bases de défense ou encore des régies d'infrastructure.

Le document relatif à la politique en matière de ressources humaines à l'horizon 2025, que j'ai évoqué, pose un certain nombre de règles, notamment celle voulant qu'un officier soit en mesure de savoir, à tout moment de son parcours professionnel, ce qui est envisagé à son sujet. Le principe retenu est celui de la plus grande franchise possible, même si cela implique de dire à une personne qu'elle n'a, aux yeux de sa hiérarchie, pas d'avenir dans l'institution. Cette communication basée sur la diffusion d'informations très claires existe déjà dans la marine depuis longtemps, et nous souhaitons que les directions des ressources humaines des armées de terre et de l'air l'appliquent désormais de façon aussi systématique.

Nous travaillons également à la définition des spécialités méritant qu'on leur donne priorité : autant il serait incohérent de pousser vers la sortie des officiers occupant des fonctions essentielles dans le domaine du renseignement, de la cyberdéfense, ou au sein d'unités opérationnelles très engagées. Pour ce qui est des fins de carrière, on assiste de toute manière à des phénomènes d'évaporation, y compris au sein de promotions très proches de l'entrée dans les écoles d'officiers. Il convient de surveiller et d'accompagner ce phénomène, afin d'éviter que les flux de recrutement calibrés en fonction des besoins estimés ne se révèlent insuffisants. Nous nous efforçons également de déterminer dans quelle proportion nous devons recruter d'une part à la sortie des grandes écoles militaires, d'autre part par contrat – le second mode de recrutement, pour une durée déterminée, ayant vocation à devenir prépondérant.

Nous avons avec le chef d'état-major des armées (CEMA) demandé début septembre à la DRH-MD de travailler sur la notion de parcours, dont les différentes étapes, de l'entrée à la sortie, doivent faire l'objet d'une réflexion afin de répondre au mieux aux besoins des armées – étant précisé que cette réflexion devra être adaptée à chaque armée, chaque service et chaque métier.

Les moyens de l'agence de reconversion sont renforcés, puisque ses ressources en fonctionnement passent de 28 millions d'euros à 32 millions

d'euros, et que ses effectifs sont globalement préservés. J'ai proposé que soient préservés les emplois d'assistants sociaux – ce que justifie le contexte –, ceux des centres ministériels de gestion du personnel civil tant que la bascule du système de paie n'a pas encore été effectuée, ainsi que ceux des agents se trouvant en contact direct avec le public au sein de l'agence de reconversion de la Défense.

Pour ce qui est de la réorientation des officiers vers des emplois de la fonction publique, sur les 2 100 recrutements de personnels civils prévus pour 2015, 470 postes seront attribués au titre de mesure de reclassement.

Mme la présidente Patricia Adam. Le fait que certains personnels, précédemment militaires, se retrouvent à occuper exactement le même poste qu'auparavant, mais en tant que civils, semble poser problème.

M. Jean-Paul Bodin. Sur les 470 postes que j'ai évoqués, 200 constituent un reclassement sur place, ce qui, en termes d'indices et d'évolution des carrières, pose effectivement un problème dont les syndicats ont saisi le ministre – sans parler du fait que cette pratique constitue une dérogation au principe de mobilité imposé à la plupart des personnels civils du fait des restructurations. Je me suis engagé, lors du dernier comité technique ministériel, à ce que la DRH rencontre les organisations syndicales sur ce point afin que des règles soient clairement posées.

Comme je l'ai dit, 80 % de la réduction des emplois civils va porter sur les ouvriers d'État. Cela étant, 400 recrutements d'ouvriers d'État ont été prévus dans le cadre de la loi de programmation militaire, portant principalement sur les métiers des ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) sur des postes ayant donné lieu précédemment à un recrutement de personnels contractuels ; au terme des contrats de six ans des personnels concernés, il a en effet semblé préférable de leur proposer de rester, plutôt que de les voir partir pour le secteur privé après avoir bénéficié d'une formation complémentaire. L'idée est de fidéliser ces personnels en leur garantissant une progression de carrière dans leur spécialité – souvent dans le secteur de la pyrotechnie, de l'aéronautique ou de la maintenance des matériels terrestres. Les flux de recrutement d'ouvriers d'État restent très faibles – de l'ordre d'une centaine de personnes par an – et donnent lieu à des discussions annuelles avec Bercy, impliquant souvent, comme cela a été le cas récemment, un engagement personnel du ministre.

Pour ce qui est de l'agilité des crédits, chaque RBOP est effectivement responsable de son budget en vertu d'un principe clairement affirmé au sein du ministère, selon lequel chacun doit respecter son enveloppe. Cela dit, la LOLF pose aussi des obligations en matière de fongibilité entre les crédits du titre 2 et les autres crédits, et le responsable de programme doit donc veiller, si un dérapage vient à se produire, à ce que ses effets soient mutualisés entre les différents BOP, ou à ce que le RBOP le compense au sein même du budget dont il a la charge, en réduisant les recrutements ou en reportant les dates de promotion et d'avancement. Un dispositif très complet de suivi est prévu, comportant un contrôle au mois le

mois par la DRH-MD et la direction des affaires financières (DAF), des rendez-vous périodiques au niveau des comités de pilotage du programme, ainsi qu'une réunion tous les quatre ou cinq mois du comité de gestion, sous la présidence du directeur de cabinet, afin de préparer les rencontres ayant pour objet de vous rendre compte de l'exécution de la loi de programmation militaire.

Je ne peux nier que les déflations d'effectifs risquent d'avoir des effets néfastes sur le moral des armées...

M. Olivier Audibert Troin. Surtout les officiers !

M. Jean-Paul Bodin. ...et les chefs d'état-major sont parfaitement conscients du fait qu'il s'agit là de l'un des écueils de la LPM. De ce point de vue, l'annuité 2014 n'a pas été conforme à ce qui était initialement prévu : la diminution du nombre d'officiers sera limitée à 880, alors que l'objectif était au départ de 1 000. Nous essaierons de faire mieux en 2015 et nous nous sommes organisés pour cela, mais je rappelle que nous n'avons pas les moyens d'obliger les officiers à partir : nous ne pouvons que les y inciter et, dans le cas où ils ne le font pas en nombre suffisant, compenser en recrutant moins. Bref, nous sommes tout à fait conscients des incidences que peuvent avoir sur le moral les réductions d'effectifs, c'est pourquoi nous avons souhaité offrir des perspectives nouvelles aux personnels concernés dans le cadre de la politique de ressources humaines menée à l'horizon 2025.

Pour ce qui concerne le remplacement de LOUVOIS, je ne sais pas comment se déroule la procédure de marché, tout simplement parce que je refuse de le savoir, considérant qu'il faut laisser le soin à l'équipe chargée de mener le dialogue compétitif de s'acquitter seule de cette tâche : tout ce que je sais, c'est que trois entreprises sont actuellement en compétition. Des points de situation sont faits régulièrement, mais sans que les noms des entreprises concernées ni les chiffres soient cités, afin d'assurer un respect total des règles s'imposant en matière de passation de marchés.

Quant au coût, il va de soi qu'il y a une limite en la matière, tout comme il y a un impératif, celui de mettre en place un système de remplacement. En effet, quand on se retrouve en fin d'année avec un niveau très élevé d'indus à recouvrer, il en résulte une masse considérable de travail administratif à effectuer – ne serait-ce que 118 000 courriers à envoyer – et il est donc urgent de pouvoir disposer d'un nouvel outil. Un démonstrateur va être mis en œuvre d'ici à la fin de l'année, qui ne constituera qu'une première étape vers la version définitive du logiciel dont nous espérons un début de mise en œuvre courant 2015, pour un déploiement achevé en 2017. L'équipe de projet affirme aujourd'hui que le calendrier sera tenu.

Il n'a pas été procédé à une analyse du coût de recouvrement de l'indu par euro récupéré, ne serait-ce que parce que nous sommes loin d'avoir tout récupéré, et qu'il est difficile d'évaluer les moyens que nous devons mettre en œuvre pour

cela. Ainsi, après avoir dû augmenter à plusieurs reprises les effectifs du centre expert des ressources humaines et de la solde (CERHS) de Nancy, nous examinons l'organisation à mettre en place pour mener à bien la campagne de recouvrement 2015-2016.

M. Philippe Nauche. Cela signifie-t-il que nous devons renoncer totalement à l'idée que les éventuels responsables – extérieurs au ministère – des dysfonctionnements de LOUVOIS soient appelés à contribuer aux conséquences de leurs actes ?

M. Damien Meslot. Encore faut-il qu'il y ait de tels responsables !

Mme la présidente Patricia Adam. Il ne semble pas opportun de relancer un débat qui n'est pas censé faire l'objet de la présente audition.

M. Jean-Paul Bodin. Pour ce qui est de la politique immobilière, la mise en adéquation des infrastructures avec les nouveaux matériels constitue une priorité. Les travaux dans les ports se poursuivent afin de permettre d'accueillir les FREMM et les Barracuda – tout comme la rénovation des installations électriques, engagée en 2014. La priorité donnée au secteur opérationnel a un effet d'éviction sur d'autres secteurs, ce qui donne lieu à des discussions ; la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) revoit actuellement avec les états-majors l'ensemble de la programmation pour 2015 et, d'ici un mois, nous devrions être en mesure de rendre un arbitrage avec le major général des armées – ou de soumettre au ministre les éléments lui permettant de le faire. Le calendrier des travaux tient compte de celui des livraisons de nouveaux matériels ; cela dit, en un lieu donné, les travaux doivent évidemment être achevés dès l'arrivée du premier exemplaire d'un matériel, même si la livraison doit s'étaler sur plusieurs mois.

Vous m'avez interrogé sur la possibilité d'utiliser les crédits de l'ANRU pour la réhabilitation de logements militaires. Si la question mérite d'être étudiée, j'ai tendance à penser que ce dispositif n'a pas vocation à être utilisé dans le cas qui nous intéresse, dans la mesure où un bâtiment « cadre célibataire » destiné à loger des sous-officiers n'est pas considéré comme un bâtiment de logement, mais d'hébergement.

M. Yves Fromion. Les cités cadres, qui sont des logements familiaux, pourraient-elles bénéficier du dispositif ?

M. Jean-Paul Bodin. Tout ce que je sais, c'est que ces logements ne sont pas considérés comme des logements sociaux – alors même que les personnels qui y sont logés disposent d'un niveau de ressources qui leur permettrait de prétendre au logement social. Je vais me renseigner et je vous communiquerai une réponse par écrit.

Mme la présidente Patricia Adam. Nous en prendrons connaissance avec grand intérêt, car cette question revient souvent. Je précise par ailleurs qu'il

arrive que des bâtiments militaires soient intégrés au parc de logement social après leur cession par le ministère, et qu'il paraît logique que ce qui est possible dans un sens le soit aussi dans l'autre.

M. Jean-Paul Bodin. Il arrive également que certains personnels du ministère habitent dans des logements sociaux pour lesquels nous avons passé des conventions de réservation – la seule restriction en la matière étant le parc domanial, qu'il est impossible d'intégrer au parc de logements sociaux.

J'en viens à la JDC (journée défense et citoyenneté). L'orientation prise lors de la rénovation de ce dispositif a consisté à mettre l'accent sur les métiers et les préoccupations de la défense. La JDC rénovée est mise en place depuis le mois de septembre en métropole, et le sera outre-mer à partir de janvier prochain. Nous avons constaté un bon taux de retours positifs de la part des jeunes concernés, qui semblent apprécier l'orientation plus marquée, donc plus claire, vers les métiers de la Défense : un peu plus de 20 % des participants à la JDC demandent ensuite des informations sur les métiers de la Défense, ce qui est intéressant en termes de recrutement. Par ailleurs, il a été décidé de confier l'animation des JDC en priorité aux personnels des structures de recrutement – notamment les CIRFA –, déjà formé à l'exercice consistant à parler aux jeunes des métiers de la Défense. Lorsque des militaires sont amenés à intervenir, nous faisons désormais appel à des personnels plus jeunes qu'auparavant, y compris des caporaux-chefs, ce qui semble donner de bons résultats.

Nous allons simplifier le dispositif de recensement dans le cadre d'un processus de dématérialisation complète des démarches liées à la JDC : notre objectif est que les jeunes reçoivent sur leur téléphone mobile non seulement leur convocation, mais aussi des indications supplémentaires pour rejoindre leur centre JDC. Nous travaillons sur ce dossier avec les collectivités territoriales, notamment la Ville de Paris, mais aussi avec l'association des maires de France, ce qui se justifie par le fait que la JDC représente pour les collectivités un enjeu très important en termes d'emploi et d'organisation. Une expérimentation de cette dématérialisation est envisagée pour 2015, avant sa mise en œuvre définitive programmée pour 2016. Le calendrier ne pourra être tenu qu'à condition que le système d'information sur lequel repose le dispositif soit opérationnel : ce système implique le recours au portail service-public.fr ainsi que l'utilisation de fichiers du ministère de la Justice, permettant l'identification sécurisée des jeunes concernés.

Pour ce qui est du contentieux, sa nature est variée : cela va du contentieux de marché – dans les domaines de l'armement et surtout de l'infrastructure – aux actions du personnel du ministère en passant par l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires. Je vous fournirai par écrit la répartition précise de ce contentieux.

Mme la présidente Patricia Adam. Le temps de réponse aux demandes de pension d'invalidité a-t-il été réduit, comme le ministre et de nombreux

parlementaires l'ont souhaité ? C'est là une préoccupation qui revient souvent dans nos permanences.

M. Jean-Paul Bodin. Les délais ont été réduits conformément à l'objectif fixé pour les pensions des personnels blessés en opération. En revanche, les délais des dossiers relatifs aux autres pensions n'ont pas été réduits et nous rencontrons même de sérieuses difficultés dans ce domaine : d'une part, la restructuration en cours à la sous-direction des pensions de La Rochelle n'a pas encore produit tous ses effets, d'autre part, le raccordement au service des retraites de l'État (SRE) ne pourra pas s'effectuer au 1^{er} janvier 2015 comme cela était prévu initialement, le système d'information destiné à servir de passerelle entre le SRE et nous n'étant pas au point.

Enfin, vous m'avez interrogé au sujet des conditions d'installation de nos troupes sur les théâtres d'opérations. Nous sommes en train de travailler avec l'état-major des armées sur les investissements nécessaires à l'installation de la force projetée au Sahel dans le cadre de l'opération Barkhane : s'agissant d'une installation semi-permanente, un certain nombre d'équipements vont être nécessaires. Nous savons gérer ces questions, déjà rencontrées il y a quelques années lorsque nous avons dû renforcer nos effectifs présents en Côte-d'Ivoire, et avons envoyé des officiers du service d'infrastructure en même temps que les premières troupes déployées, afin qu'ils puissent évaluer les besoins et que toutes les procédures de passation de marché nécessaires puissent être engagées rapidement. Je vous préciserai le montant des investissements prévus à ce titre pour 2015.

M. Yves Fromion. Je vous remercie de nous indiquer également le montant pour 2014, afin que nous soyons en mesure d'apprécier l'évolution des chiffres.

M. Jean-Paul Bodin. Vous pouvez compter sur moi, monsieur le député.

Mme la présidente Patricia Adam. Je vous remercie, monsieur le secrétaire général.

II. EXAMEN DES CRÉDITS

*Après l'audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 23 octobre 2014 à 9 heures⁽¹⁾), la commission de la Défense examine, pour avis, les crédits de la mission « **Défense** » pour 2015.*

Article 32 : État B – Mission « Défense »

La commission examine l'amendement DN21 de M. François de Rugy.

M. François de Rugy. Le présent amendement a pour but, d'une part, de transférer la majeure partie des dépenses consacrées à la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire, à hauteur de 230 millions d'euros, au profit de la dotation annuelle destinée au financement des OPEX.

Les dépenses effectives au titre de ces dernières sont en effet significativement supérieures à la dotation initiale, et même si j'ai bien entendu l'argumentation du ministre sur l'intérêt d'une mutualisation des surcoûts entre ministères, force est de constater que l'exercice n'est pas aisé en période de forte contrainte budgétaire.

M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur pour avis. Cet amendement, récurrent, propose de supprimer la majeure partie des dépenses consacrées à la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire, alors même que les forces aériennes stratégiques (FAS) fêtent leur cinquantième anniversaire. Le cycle d'auditions sur la dissuasion nucléaire nous a permis d'entendre beaucoup d'interlocuteurs mais je n'en ai pas tiré les mêmes conclusions que vous, et il me semble qu'un large consensus existe en faveur du maintien des deux composantes.

Je retiens notamment les propos du général Mercier, qui nous a rappelé que la dissuasion, au lieu d'avoir un effet d'éviction sur les capacités conventionnelles, les alimente et les tire vers le haut grâce au niveau d'exigence qu'elle impose à ses hommes. Les FAS contribuent en outre aux missions conventionnelles. Ravitaillement en vol, planification des missions, niveau d'entraînement de très haute intensité, réactivité : toutes ces qualités et atouts de la composante aéroportée méritent d'être conservées.

C'est pour ces raisons que j'émetts un avis défavorable.

M. Christophe Guilloteau. Cet amendement menace la philosophie même de notre défense, ce que les gaullistes au sein de mon groupe ne peuvent admettre. En outre, il est presque impossible d'estimer la réalité de l'économie ; n'oublions pas non plus que la composante aéroportée repose en partie sur la

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

marine nationale et que sa remise en question conduirait à menacer également notre porte-avions.

M. François de Rugy. Il n'y a aucun lien entre la suppression progressive de la composante aéroportée et celle du porte-avions. Celui-ci a potentiellement d'autres utilités, même s'il peut être en soi un autre sujet de débat. Lors des auditions précitées de notre commission, l'ambassadeur du Royaume-Uni a bien indiqué que la suppression de la composante aéroportée britannique avait permis d'importantes économies.

Suivant l'avis défavorable des rapporteurs pour avis, la commission **rejette** l'amendement DN21. Elle examine ensuite l'amendement DN22 de M. François de Rugy.

M. François de Rugy. Nous proposons d'identifier les pistes d'économies possibles sans pour autant supprimer la dissuasion nucléaire. Le présent amendement prévoit donc de diviser par deux la dotation allouée aux études amont « nucléaires » afin d'abonder très concrètement les crédits d'équipement pour le combat en milieu hostile. En effet, ces crédits de recherche associés à la dissuasion connaissent une forte argumentation en 2015 par comparaison à celle des crédits d'équipement.

M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur pour avis. Je vous ferai la même réponse que pour la composante aéroportée. Ces crédits d'études amont se situent au niveau juste suffisant et toute diminution entraînerait une perte de compétence technologique, et par voie de conséquence de crédibilité de la dissuasion.

Avis défavorable, donc.

M. Christophe Guilloteau. Il s'agit d'un amendement de repli, auquel je suis défavorable.

M. Philippe Nauche. Nous nous situons dans le cadre de l'exécution d'une loi de programmation militaire, qui fait elle-même suite à un Livre blanc ayant effectué des choix en matière de dissuasion. Il importe donc de demeurer cohérent avec ceux-ci. J'ajoute par ailleurs que ces crédits d'études amont présentent une forte nature duale, contribuant ainsi au niveau technologique d'ensemble de l'industrie nationale. Le groupe SRC ne peut donc approuver cet amendement.

M. François de Rugy. Il ne s'agit pas pour nous de tactiques parlementaires, mais de faire apparaître à nos concitoyens que des choix sont possibles dans le cadre de ce budget – dont je reconnais qu'ils s'opposent à ceux effectués dans le cadre de la LPM. Nous pouvons dépenser moins pour la dissuasion et davantage pour les équipements conventionnels ou les OPEX.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission **rejette** l'amendement DN22.

Mme la présidente Patricia Adam. Nous allons maintenant passer aux votes sur les crédits de la mission « Défense ».

*

* *

Après avoir entendu les conclusions du rapporteur pour avis préconisant un avis défavorable, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Soutien et logistique interarmées » de la mission « Défense ».

ANNEXE

Auditions du rapporteur pour avis

(Par ordre chronologique)

— **M. Hugues Bied-Charreton**, directeur des affaires financières du ministère de la Défense, accompagné de **M. Frédéric Sternberg**, adjoint au chef du service des synthèses et du pilotage budgétaire ;

— **Mme Françoise Saliou**, conseillère maître, présidente de section à la deuxième chambre de la Cour des comptes, **M. Stéphane Jourdan**, conseiller référendaire et **M. Jean-Eudes Picard**, conseiller référendaire ;

— **M. Vincent Moreau**, sous-directeur de la 5^e sous-direction à la direction du budget du ministère des Finances, accompagné de **M. Dominique Blaes**, chef du bureau de la défense et de la mémoire à la direction du budget ;

— **Général Didier Castres**, sous-chef d'état-major chargé des opérations à l'État-major des armées.