



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse générale,
Députée

ANNEXE N° 12

DÉFENSE

BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. Romain COLAS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN RENFORCEMENT DU BUDGET DE LA DÉFENSE EN 2017 QUI DÉPASSE LA TRAJECTOIRE DE LA LPM ACTUALISÉE	6
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE	6
1. Une enveloppe budgétaire en augmentation de 600 millions d’euros pour financer les missions prioritaires de la Défense	6
2. Une attention nécessaire à la fin de gestion 2016	7
3. Une année importante sur le plan des livraisons d’équipement	7
B. LE LANCEMENT DU SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE ET L’INSTAURATION D’UNE GARDE NATIONALE	9
C. LE FINANCEMENT DE L’OPÉRATION SENTINELLE	10
II. LA PRIORITÉ ACCORDÉE AUX ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES	11
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178	11
1. Évolution générale des crédits programme 178	11
2. Les crédits consacrés à l’entretien programmé des matériels poursuivent leur hausse	12
3. Une préparation opérationnelle fortement impactée par les opérations extérieures	13
a. La Marine	13
b. L’armée de l’air	14
c. L’armée de terre	16
B. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	16
III. LA POURSUITE DES RÉFORMES DE STRUCTURE AU SEIN DU MINISTÈRE	18
A. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE ...	18
1. Une augmentation sensible des crédits de titre 2 en raison de la stabilisation des effectifs et des efforts pour une meilleure rémunération des militaires	19
2. Un effort notable sur la rémunération des militaires qui doit désormais privilégier le recrutement des micro-filières	21
3. Un effort budgétaire nécessaire pour le maintien des infrastructures	23
4. La rénovation de la gestion informatique	24
5. Les crédits relatifs au reclassement des personnels	24

B. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES ET LE PROJET BALARD.....	26
1. La prévision en matière de cessions immobilières pour 2017	26
2. Le projet Balard : une sécurité renforcée.....	27
IV. REMARQUES TRANSVERSALES SUR LE CHAMP DE LA MISSION DÉFENSE.....	28
A. UNE ÉVOLUTION ACHEVÉE DU DISPOSITIF DE PRÉPOSITIONNEMENT DES FORCES	28
B. LES DÉPLOIEMENTS OPÉRATIONNELS EN OPEX	29
1. Les moyens mobilisés dans le cadre de l’opération Barkhane	29
2. Les moyens mobilisés dans le cadre de l’opération SANGARIS.....	30
3. La présence française au Liban.....	31
4. Un renforcement de la posture face à l’Est.....	32
C. DES VENTES DE MATÉRIELS INÉDITES EN 2015 PERMISES PAR LE SOUTIEN À L’EXPORTATION ORGANISÉ PAR LES ARMÉES.....	32
D. LES CONSÉQUENCES DU BREXIT SUR LA DÉFENSE EUROPÉENNE DEMEURENT LIMITÉES.....	34
E. LE PACTE DÉFENSE CYBER.....	34
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	39

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

À cette date, 92 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le budget de la Défense pour 2017 valide et dépasse les choix opérés par le Gouvernement et par le Parlement lors de l'actualisation, opérée en juin 2015, de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014-2019. Il se situe en effet au-delà du prévisionnel pour les années 2016 à 2019 puisqu'il tire les conséquences des attentats de novembre 2015 et de la décision du Président de la République, confirmée par le Conseil de défense d'avril 2016, de mettre fin aux déflations d'effectifs (6 918 postes restaient à supprimer sur la période 2016-2019).

Cet effort permet de financer les axes prioritaires que sont la protection du territoire national, l'équipement et l'activité opérationnelle des forces ou encore le renseignement. Il intègre également les besoins capacitaires provenant des engagements majeurs, au Sahel et surtout au Levant, notamment le besoin de rehausser les stocks de munitions pour absorber l'intensification des frappes contre DAESH.

D'un montant total de 32,67 milliards d'euros, les ressources 2017 augmentent ainsi de 600 millions d'euros par rapport à 2016, avec une création nette de 400 emplois (hors service industriel de l'aéronautique), et se situent 418 millions d'euros au-dessus de la LPM actualisée. Pour rappel, l'actualisation de la LPM par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 avait déjà conduit à rehausser le budget de la Défense de 3,8 milliards d'euros par rapport à la LPM initiale, répartis sur la fin de la programmation, ce qui conduisait à un budget de 32,26 milliards en 2017 ainsi qu'à diminuer de moitié les déflations d'effectifs du ministère.

En outre, l'actualisation de la LPM a permis de sécuriser les ressources du ministère en remplaçant à partir de 2015 la majeure partie des recettes exceptionnelles prévues par la programmation initiale par des crédits budgétaires. La part des recettes exceptionnelles, principalement issue de cessions immobilières, n'est plus que de 250 millions d'euros en 2017, soit moins de 0,7 % des ressources totales de la mission *Défense*.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette mobilisation intense en faveur de nos forces armées qui tend à faire progresser l'effort de défense de la Nation vers l'objectif des 2 % du PIB (la France se situe actuellement à 1,8 % et il manque environ 4,7 milliards d'euros pour atteindre les 2 %). L'effort doit cependant être poursuivi, notamment en matière de ressources humaines et d'équipements, afin de maintenir les recrutements nécessaires dans les micro-filières (maintenance d'hélicoptères, spécialistes en chaufferie nucléaire, analystes d'images satellitaires, fusiliers-commandos) et de développer la disponibilité des matériels engagés en OPEX, au premier rang desquels les hélicoptères.

I. UN RENFORCEMENT DU BUDGET DE LA DÉFENSE EN 2017 QUI DÉPASSE LA TRAJECTOIRE DE LA LPM ACTUALISÉE

Le renforcement de la mission *Défense*, jugé prioritaire par le Président de la République et le Gouvernement, représente un effort inédit au regard de l'histoire récente de la Défense. En effet, alors que les précédentes LPM avaient conduit à une rationalisation toujours plus poussée des dépenses, l'actualisation de la LPM 2014-2019 a conduit à renforcer en valeur les crédits du ministère de la défense tout en prévoyant une stabilisation des effectifs.

Le présent rapport traite en particulier des programmes 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de la défense*, les programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 146 *Équipement des forces* faisant l'objet d'un rapport spécial particulier *Préparation de l'avenir*.

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE

1. Une enveloppe budgétaire en augmentation de 600 millions d'euros pour financer les missions prioritaires de la Défense

Les crédits budgétaires de la mission *Défense* sont fixés à 32,67 milliards d'euros en 2016 (contre 32,07 milliards d'euros en loi de finances initiale – LFI pour 2016), hors contribution au CAS *Pensions*.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION DÉFENSE PAR LE PLF POUR 2017 PAR RAPPORT À LA LFI 2016

(en millions d'euros courants)

Crédits de la mission <i>Défense</i> ⁽¹⁾	LFI 2016	PLF 2017	Évolution
	CP	CP	%
144 <i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	1 291,3	1 335,9	3,5 %
146 <i>Équipement des forces</i>	9 952,9	10 051,4	1 %
178 <i>Préparation et emploi des forces</i>	7 327,2	7 347,0	0,3 %
212 <i>Soutien de la politique de la défense</i>	13 506,6	13 953,1	3,3 %
Total pour la mission	32 078,0	32 687,4	2 %

(1) périmètre intégrant les crédits budgétaires et les ressources issues de cessions, hors pensions.

Source : ministère de la défense.

L'ensemble des programmes bénéficient d'une revalorisation de leurs dotations mais celle-ci est plus accentuée sur le programme 144, en raison de la priorité accordée au renseignement et du renforcement des crédits des études amont, et sur le programme 212, afin de financer la stabilisation des effectifs, les dépenses relatives aux infrastructures mais également les mesures catégorielles en faveur des militaires.

2. Une attention nécessaire à la fin de gestion 2016

L'ampleur de l'effort en faveur des armées dans le PLF pour 2017 ne doit cependant pas être minimisée par une fin de gestion défavorable à celles-ci. En effet, à la mi-octobre 2016, ce sont près de 2,7 milliards d'euros qui sont actuellement gelés sur le budget défense, en incluant les mises en réserve initiales. 1,8 milliard d'euros sont notamment inutilisables, à l'heure actuelle, sur le programme 146.

Si la majeure partie des gels et surgels sont levés en fin d'année, l'ampleur de ces levées est variable d'une année sur l'autre. À titre d'exemple, la fin de gestion 2015 a été quasi exemplaire puisque le ministère de la défense n'a eu à subir que 200 millions d'euros d'annulations de crédits et a bénéficié d'une couverture interministérielle quasi complète de ses surcoûts pour opérations extérieures. En revanche, en 2013 et 2014, les annulations de crédits ont atteint 500 et 600 millions d'euros, ce qui a contribué au maintien d'un report de charges élevé à plus de 3 milliards d'euros.

Ce report de charges, si le ministère de la défense bénéficie de la totalité de ses crédits, devrait pouvoir être ramené sous la barre des 2,5 milliards d'euros au 31 décembre 2016. **Le Rapporteur spécial insiste donc pour que la fin de gestion soit la plus conforme possible aux crédits votés en LFI pour 2016 et plaide pour un faible niveau d'annulations.** Il note par ailleurs que les reports de crédits d'une année sur l'autre doivent être maintenus dans leur intégralité.

3. Une année importante sur le plan des livraisons d'équipement

Afin de poursuivre la modernisation des matériels des forces armées, les crédits d'équipement progressent de près de 300 millions d'euros pour atteindre 17,3 milliards d'euros répartis dans les différents programmes de la mission Défense dans le PLF pour 2017 (dont 5,3 milliards pour les programmes à effet majeur), conformément à la LPM actualisée. **Le Rapporteur spécial se réjouit que près de 80 % des objectifs en matière d'acquisition de matériels sur les programmes à effet majeur (PEM) soient déjà réalisés.**

L'année 2017 verra ainsi la livraison de 15 hélicoptères Tigre et NH90 (dont 2 au titre de l'actualisation de la LPM en raison du besoin croissant d'hélicoptères dans les opérations extérieures), de 3 Rafale (dont 2 rétrofités), de 3 A400M, d'une frégate multimission (FREMM), d'un lot de missiles de croisière navals (MDCN), de navires de protection-sauvegarde, de camions de transport logistique et des premières armes individuelles futures (AIF).

Le PLF pour 2017 permettra également des commandes de matériels conformes aux ambitions de la LPM actualisée : 45 Mirage 2000D rénovés, 15 pods de désignation laser de nouvelle génération (PDL-NG) ou encore les premiers blindés du programme Scorpion (Griffon et Jaguar). L'effort en faveur de la préparation de l'avenir est également poursuivi : 4,9 milliards d'euros sont alloués à la R&D et 730 millions d'euros sont maintenus au profit des études amont.

En matière d’acquisitions d’équipement, le Rapporteur spécial note cependant que le problème concernant le fonctionnement des A400M persiste et s’amplifie. Le Rapporteur spécial insiste pour que tout soit mis en œuvre, au sein du groupe Airbus, pour résoudre le problème en mettant sur pied des équipes de haut niveau. L’indisponibilité chronique de l’A400M fait en effet peser une lourde contrainte sur les opérations alors même que près de 50 A400M doivent être livrés à terme, dont 13 prévus par la LPM.

LIVRAISONS D’ÉQUIPEMENTS PRÉVUES EN LPM, EN LPM ACTUALISÉE, ET RÉSULTATS À CE JOUR (ÉQUIPEMENTS DÉJÀ LIVRÉS, RESTANT À LIVRER OU ÉVENTUELLEMENT DONT LA LIVRAISON A ÉTÉ ANNULÉE OU SUSPENDUE)

Équipements	Livraisons 2014-2019			Avancement		
	Obj LPM	Obj ACTU LPM	Situation VAR 16	Déjà livrés en 2014-2015	Livraisons prévues 2016	Restent à livrer 2017-2019
A400M : Aéronefs	13	13	13	6	3	4
B2M	3	4	4	0	2	2
BARRACUDA	1	1	1	0	0	1
BSAH (Bâtiments de soutien et d’assistance hauturiers)	2	4	4	0	0	4
FREMM	5	5	5	1	1	3
MALE	4	3	3	0	1	2
MRTT	2	2	2	0	0	2
MUSIS	2	2	2	0	0	2
NH90 - NFH	13	16	16	8	2	6
NH90 - TTH	29	35	35	8	4	23
RAFALE (Air+Marine)	26	26	26	16	6	4
TIGRE HAD	16	25	25	9	5	11
VBMR lourd	92	92	92	0	0	92
PPT	378	828	828	128	281	419
C-130 complément capacitaire	0	4	4	0	0	4
VBCI	102	102	102	102	0	0
LRU (lanceurs)	13	13	13	13	0	0

Source : Délégation générale pour l’armement.

Enfin, pour la composante renseignement et action, et plus généralement pour le futur des forces armées, **le Rapporteur spécial note que la mise en place d’un drone européen est primordiale.** Cependant, les industriels, notamment Airbus et Dassault, malgré la signature en septembre d’un accord de développement, demeurent insuffisamment engagés dans un processus qui n’apparaît pas particulièrement rentable pour eux. Les États, au premier rang desquels la France, l’Italie et l’Allemagne, doivent ainsi s’accorder sur les spécificités techniques attendues de ce futur drone et sur les financements nécessaires pour rendre le projet attractif.

B. LE LANCEMENT DU SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE ET L'INSTAURATION D'UNE GARDE NATIONALE

Conformément à la décision du Président de la République, le ministère de la défense met en place une expérimentation de 24 mois, à compter du 1^{er} septembre 2015, à destination de jeunes âgés de 17 à moins de 26 ans : le Service militaire volontaire (SMV).

Ce nouveau dispositif s'inspire de celui implanté dans les territoires ultramarins sous la forme du Service militaire adapté (SMA), qui fait preuve d'une grande efficacité. Les jeunes volontaires, sous statut militaire, recevront une formation globale d'une durée de six à douze mois visant à favoriser leur insertion sociale et professionnelle.

Le SMV, encadré par du personnel militaire qui assure la mission de formateur, accueillera 300 jeunes d'ici janvier 2016 et jusqu'à 1 000 volontaires sur la durée de l'expérimentation.

Par ailleurs, depuis les attentats de janvier 2015, la réserve opérationnelle renforce sa contribution à la mission de protection du territoire national, ce qui se traduit par un accroissement des effectifs et du nombre de jours d'activité, ainsi que par une progression des ressources budgétaires allouées. Fin 2018, la réserve opérationnelle atteindra un effectif de 40 000 militaires, et jusqu'à 1 000 personnels pourront être déployés chaque jour dans les missions de protection. La réserve opérationnelle militaire a vocation à s'inscrire dans le cadre de la « Garde nationale » dont elle est un pilier.

Le Rapporteur spécial se réjouit de la nomination du général Gaëtan Poncelin de Raucourt au poste de secrétaire général de la Garde nationale. De 17 à 40 ans, des Français pourront ainsi rejoindre la Garde nationale, et recevront en échange des aides financières pour passer leur permis de conduire (jusqu'à 1 000 euros par personne). Les étudiants de moins de 25 ans auront droit à une allocation de 100 euros mensuels s'ils s'engagent pour une durée de cinq ans, avec une obligation de 37 jours de service au moins chaque année. Une prime de 250 euros est également annoncée pour les volontaires qui choisiront de renouveler leur premier contrat sur trois ou cinq ans, après un premier service de cinq années.

La création de la Garde nationale permettra ainsi de soulager les armées sur le front des opérations intérieures. Les engagés volontaires bénéficieront d'une formation renforcée, notamment pour ceux qui seront en armes parmi la population. La Garde nationale contribuera en outre au renforcement du lien entre l'armée et la Nation. **Pour 2017, le Rapporteur spécial note cependant que près de 45 millions d'euros supplémentaires devront être débloqués afin de remplir l'ensemble des engagements présidentiels sans pénaliser le budget des armées.**

C. LE FINANCEMENT DE L'OPÉRATION SENTINELLE

À la suite des attentats survenus à Paris en janvier puis en novembre 2015, le Gouvernement a décidé le lancement d'une opération visant à répondre à cette situation d'urgence sécuritaire. Dès le 14 janvier, plus de 10 000 militaires ont été déployés sur le territoire national et depuis la mi-mars, les forces armées sont engagées à hauteur de 7 000 hommes dans l'opération intérieure Sentinelle.

Compte tenu de la hausse et de la continuité dans le temps d'une menace terroriste majeure sur le territoire national, le Gouvernement a décidé la mise en œuvre d'un nouveau contrat « protection », permettant le déploiement de 7 000 hommes des forces armées dans la durée, pouvant monter à 10 000 pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes.

Cette action durable des armées sur le territoire national n'implique pas une spécialisation : l'opération Sentinelle s'inscrit dans le cycle opérationnel normal de l'ensemble des forces, avec les déploiements extérieurs et la préparation opérationnelle. **Le Rapporteur spécial se satisfait que l'opération Sentinelle soit entrée dans une nouvelle phase à la fin de l'été 2016. Celle-ci prévoit une posture de mobilité rendant la protection des lieux sensibles plus efficace et plus discrète et rendant plus difficile, pour des terroristes éventuels, de prendre des militaires pour cible. En outre, les 7 000 effectifs déployés dans le cadre de Sentinelle le sont désormais sur un schéma partagé entre Paris et la province.** Enfin, plus de 80 % des problèmes liés au stationnement des troupes sur le lieu de leur déploiement ont trouvé une solution à ce jour.

Néanmoins, la question du financement interministériel des opérations intérieures (OPINT) doit être considérée prioritairement puisque le déploiement de Sentinelle a entraîné des surcoûts de 160 millions d'euros rien que sur le titre 2 et de près de 200 millions d'euros en total annuel sur 2015. Pour 2016, les surcoûts liés à l'opération Sentinelle demeurent maîtrisés et devraient approcher 175 millions d'euros en 2016. Il est indispensable qu'ils fassent également l'objet d'une couverture interministérielle.

II. LA PRIORITÉ ACCORDÉE AUX ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178

1. Évolution générale des crédits programme 178

Le programme 178 *Préparation et emploi des forces* constitue le cœur des activités opérationnelles du ministère de la défense : préparation, mise sur pied et emploi des armées, des directions et des services interarmées. Il est placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA), responsable du programme.

Le programme 178 connaît une diminution de ses autorisations d'engagement (-9 %) et une légère augmentation de ses crédits de paiement (+ 20 millions d'euros). Les ressources budgétaires du programme 178 s'élèvent ainsi pour le PLF pour 2017 à 7 297 millions d'euros. Le programme 178 bénéficie par ailleurs de 50 millions d'euros de recettes supplémentaires tirées des cessions de matériels militaires, qui seront positionnés sur les actions 2, 3 et 4.

CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 178 PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017 ET ÉVOLUTION PAR RAPPORT À LA LFI 2016 (HORS TITRE 2)

Action	Libellé action	LFI 2016		PLF 2017		Evolution 2016-2017 (en %)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Planification des moyens et conduite des opérations	436,4	442,7	481,2	484,6	10%	9%
02	Préparation des forces terrestres	1 415,7	1 242,8	1 335,3	1 226,3	-6%	-1%
03	Préparation des forces navales	2 900,9	1 964,8	1 883,3	1 999,8	-35%	2%
04	Préparation des forces aériennes	2 648,2	2 005,2	2 957,3	1 976,4	12%	-1%
05	Logistique et soutien interarmées	1 501,9	1 341,6	1 434,6	1 329,8	-4%	-1%
06	Surcoûts liés aux opérations extérieures	280,0	280,0	280,0	280,0	0%	0%
Total P 178		9 183,1	7 277,2	8 371,7	7 297,0	-9%	0,3%

Source : ministère de la défense.

L'évolution à la baisse des AE porte essentiellement sur l'opération budgétaire « EPM de la flotte navale » de l'opération stratégique (OS) « dissuasion ». Le marché pluriannuel de maintien en condition opérationnelle courant des sous-marins nucléaires devant être renouvelé en 2016, le niveau d'engagements connaît logiquement une baisse significative de 86 % en 2017.

On remarque, en revanche, **une hausse des crédits en faveur des petits équipements**. Les crédits consacrés aux équipements d'accompagnement et de cohérence (EAC) et à l'entretien programmé du personnel (EPP) enregistrent une hausse respective de 25,6 millions d'euros et de 18,1 millions d'euros par rapport à 2016. Pour rappel, l'agrégat EAC (actions 2, 3, 4 et 5) regroupe les munitions, les matériels d'entraînement tels que cibles et simulateurs, les matériels dédiés à la formation dans les écoles, les investissements du service de santé des

armées (SSA), les achats de véhicules des bases de défense, les matériels de servitude portuaire et aéroportuaire, les moyens d'avitaillement et d'amarrage, les moyens de lutte contre l'incendie, etc. Au PLF pour 2017, il faut noter en particulier l'effort de près de 60 millions d'euros décidé en Conseil de défense du 6 avril 2016 au profit des munitions, en cohérence avec l'intensification des opérations.

L'EPP (action 5) regroupe quant à lui les effets d'habillement, les effets de protection individuelle (gilets pare-balles, casques, tenues NRBC, etc.), les effets de soutien du combattant (douches et laveries de campagne, tentes, rations de combat, gilets de sauvetage, etc.) et les matériels de restauration collective. Depuis 2015, il est sous la responsabilité du service du commissariat des armées (SCA), qui dispose maintenant de l'ensemble des crédits dédiés à ce domaine. Comme en 2016, le niveau de ressources alloué au PLF pour 2017 est en augmentation (+ 18 millions d'euros) afin en particulier d'accompagner la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT) et de la réserve opérationnelle. Le projet phare de 2017 dans ce domaine sera l'acquisition de structures modulaires balistiques (SMB), nouveau gilet pare-balles du combattant.

Enfin, les ressources dédiées au fonctionnement enregistrent quant à elles une légère augmentation de 18 millions d'euros en CP par rapport à la LFI 2016. Cette évolution est portée par les actions 2, 3, 4 et 5 et concerne principalement, en raison de l'arrêt des déflations, les dépenses liées à la mobilité des personnels (+ 8 millions d'euros), à l'indemnité compensatrice versée à la SNCF (+ 4 millions d'euros), au soutien des ressources humaines (+ 3 millions d'euros) et aux subventions pour charges de service public qui augmentent fortement (+ 28 millions d'euros) à l'occasion de la création de l'opérateur « École Navale » au 1^{er} janvier 2017.

Ce surcroît de dépenses est partiellement compensé par les économies générées sur le soutien courant, et directement liées aux perspectives favorables d'évolution des tarifs des énergies, et aux économies portées par le service de santé des armées du fait de la fermeture en 2016 de l'HIA du Val-de-Grâce.

2. Les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels poursuivent leur hausse

Priorité réaffirmée du ministère dans le cadre de l'actualisation de la LPM, les ressources consacrées à l'entretien programmé des matériels (EPM) sont stabilisées à plus de 3,4 milliards d'euros, après l'effort important déjà consenti en LFI pour 2016 (+ 7 % par rapport à 2015). Ainsi, en continuité avec les orientations de la LPM actualisée, la régénération des matériels soumis à de fortes contraintes en opérations extérieures bénéficie pour la seconde année consécutive de 250 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre du chantier régénération (l'essentiel des crédits de paiement afférents arrivant en 2018-2019).

Les ressources dévolues à l'EPM permettront ainsi de contribuer au maintien de la disponibilité des matériels, à la montée en puissance des nouveaux équipements (A400M, NH90, TIGRE, FREMM notamment) et d'accompagner la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT) ainsi que de la réserve opérationnelle.

Concernant les relations avec les industriels, et notamment avec Airbus, le Rapporteur spécial remarque que le nombre d'intervenants civils et militaires, ainsi que le nombre de contrats d'entretien différents, sont importants et continuent de croître. Cette situation ne facilite pas le maintien en condition opérationnelle des équipements. Il pourrait être utile d'étudier une nouvelle structure contractuelle fondée sur l'heure de vol pour l'ensemble des matériels.

3. Une préparation opérationnelle fortement impactée par les opérations extérieures

a. La Marine

La préparation opérationnelle des unités de la Marine nationale s'appuie sur un socle constitué d'exercices et de stages spécifiques. L'ensemble de l'activité de l'année, préparation et opérations, est indispensable pour garantir la compétence des équipages et il n'est pas possible de dissocier l'activité opérationnelle de l'entraînement.

Tous les bâtiments de surface et tous les sous-marins sont systématiquement employés en opération chaque année. L'activité autorisée pour ces unités constitue l'enveloppe maximale en jours de mer au sein de laquelle sera réalisé l'ensemble des missions de la Marine (missions permanentes, opérations extérieures et préparation opérationnelle).

Les objectifs d'activité de la Marine pour la période 2016-2017 et les résultats obtenus en 2014-2015 sont les suivants :

	Unités	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Réalisation 1 ^{er} semestre	2016 Objectif PAP	2017 Objectif PAP	Norme LPM 2014-2019
Tous bâtiments (dont bâtiments > 1000t)	JdM ⁽¹⁾	83 (92)	91 (104)	48 (55)	90 (99)	96 (105)	100 (110)
Pilote de chasse (dont qualifiés appontage de nuit)	HdV ⁽²⁾	136 (194)	193 (236)	114 (118)	180 (220)	180 (220)	180 (220)
Pilote d'hélicoptère	HdV	218	218	109	195	220	220
Équipage d'avion de patrouille, de surveillance et d'intervention maritime	HdV	360	336	156	330	340	350

(1) : jours de mer (2) : heures de vol.

Source : ministère de la défense.

Le nombre de jours de mer, particulièrement faible pour l'année 2014, est revenu sur une trajectoire qui devrait le rapprocher étroitement de l'objectif LPM en 2017. Concernant la composante aéronavale, la situation est quasiment conforme, voire supérieure, à la norme LPM :

– pour la composante chasse, l'activité opérationnelle exceptionnelle des années 2015 et 2016, marquées par quatre déploiements du groupe aéronaval, se traduit par un dépassement de la norme LPM ;

– pour les pilotes d'hélicoptères, l'activité en 2015 et 2016 est supérieure aux objectifs PAP en raison de leur emploi opérationnel soutenu dans une situation de déficit en pilotes opérationnels. Ce constat ne doit toutefois pas occulter les difficultés liées à la faible disponibilité de certaines flottes ;

– pour les avions de patrouille, de surveillance et d'intervention maritime (PATSIMAR), l'activité en 2015 et 2016 est légèrement inférieure à la norme LPM, en raison de la faible disponibilité de la flotte, particulièrement marquée au premier semestre 2016. Le déficit en équipages opérationnels demeure, avec des perspectives d'amélioration réduite du fait de contraintes RH et des problèmes de disponibilité des aéronefs.

Les prévisions d'activité des pilotes de chasse et d'hélicoptères en 2017 sont fondées sur une remontée au niveau de la norme LPM. Quant aux équipages de PATSIMAR, leur activité devrait remonter et se rapprocher de l'objectif PAP en 2017. Ces prévisions restent tributaires de la régénération organique qui permet la qualification de nouveaux équipages.

Enfin, il convient de souligner que le porte-avions rentrera dans une phase d'arrêt technique majeur, jusqu'en juillet 2018, à partir de la fin de l'année, ce qui impactera évidemment sa disponibilité.

b. L'armée de l'air

L'activité aérienne de l'armée de l'air répond à trois objectifs majeurs :

- la satisfaction des contrats opérationnels ;
- la préparation des forces (toutes armées confondues) ;
- la formation du personnel navigant.

Elle se décline en objectifs d'activité individuels dont le respect est le gage de l'efficacité des équipages de l'armée de l'air en opération. Ces objectifs individuels annuels sont fixés dans la LPM à 180 heures pour les équipages chasse, 400 heures pour les pilotes de transport et 200 heures pour les pilotes hélicoptères. L'objectif fixé par la LPM est une remontée significative de l'activité à compter de 2016-2017 notamment pour l'aviation de chasse.

OBJECTIFS D'ACTIVITÉ 2016-2017 ET EXÉCUTION 2014-2015

Mesure	Objectifs LPM	2014	2015	Prévision 2016 actualisée au PAP 2017	Prévision 2017
Activité moyenne des équipages chasse (heures de vol/an)	180	153	154	168	164
Activité moyenne équipages transport (heures de vol/an)	400	235	239	235	267
Activités moyennes équipages hélicoptère (heures de vol/an)	200	174	159	172	191
Besoins activité totale armée de l'air en heures de vol		194 294	190 389	193 886	ND
Activité totale prévue (financée) (heures de vol)		177 279	173 075	186 265	ND
Activité réellement effectuée (heures de vol)		171 408	171 069		ND

Source : ministère de la défense.

En 2015, les engagements en bande sahélo-saharienne (BSS) et au Levant ont accru les tensions logistiques, rendant difficile le maintien d'un seuil de disponibilité en métropole pour l'aviation de chasse et de transport. Pour cette dernière, la disponibilité 2015-2016 a été particulièrement contrainte, notamment pour des raisons technico-logistiques, pour les C130 et les A400M (cf. page 8).

Une autre priorité concerne le niveau d'activité des équipages d'hélicoptères. En 2015, l'activité a été contenue grâce à un engagement en opérations extérieures (OPEX) supérieur à la situation de référence. **Le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères engagés en OPEX demeure néanmoins un problème avec des temps de régénération très longs.** La disponibilité du Tigre est notamment préoccupante. De manière générale, sur une flotte d'environ 300 hélicoptères, seuls 150 peuvent être employés simultanément. Or, l'importance des hélicoptères en opération va grandissant : en matière d'appui feu, de reconnaissance et de soutien logistique, ceux-ci deviennent incontournables. L'armée de l'air a ainsi mis en place un « plan hélicoptères » pour augmenter leur disponibilité et faciliter leur maintien en condition opérationnelle. Ce plan doit être accompagné d'un effort sur le recrutement et la fidélisation au sein des armées des techniciens nécessaires dans ce domaine fortement concurrencé par le civil.

Enfin, l'effort a été poursuivi sur l'activité de l'aviation de chasse, qui a légèrement dépassé le niveau de 2014. La forte sollicitation en OPEX depuis le début d'année 2016 laisse prévoir une activité individuelle proche de 168 heures mais avec un déséquilibre au détriment des jeunes pilotes. En effet, en ce qui concerne l'opération Chammal, la présence de 12 avions de chasse français en Jordanie et aux Émirats arabes unis, mobilisant près de 400 personnels et plus de 10 000 heures de vol, continue de peser lourdement sur l'activité des forces aériennes. Par ailleurs, sur la bande sahélo-saharienne, un escadron de 7 mirage 2000 est présent en permanence. Au total, près de 23 avions de combat sont ainsi déployés sur des théâtres extérieurs contre un format de 12 prévu dans la LPM.

Le maintien de l'équilibre entre préservation des compétences et formation des jeunes équipages demeure donc un enjeu majeur afin de préserver l'effort dans le temps et éviter le syndrome de l'épuisement opérationnel tel qu'avaient pu le connaître les Britanniques après la guerre d'Irak.

Les compétences les plus complexes à posséder par les équipages chasse et hélicoptères ont été entretenues par un socle restreint de pilotes permettant *de facto* de conserver une capacité à remonter en puissance. Le recours aux moyens de simulation et la priorité accordée aux efforts portant sur l'activité ont permis de conserver les capacités jugées essentielles. L'expérience acquise en opérations, particulièrement par les équipages les plus anciens, concourt également à compenser temporairement les écarts avec les normes d'activité fixées. Pour l'aviation de transport, la faible disponibilité rend difficile le maintien d'expertises tactiques de haute valeur (posé d'assaut de nuit, vols tactiques...).

c. L'armée de terre

La LPM actualisée en 2015 modifie peu la trajectoire des journées de préparation opérationnelle (JPO), mais leur répartition et leur poids financier évoluent. L'indicateur qu'est la JPO reste pertinent mais, calculé sur la base de 77 000 hommes, une JPO représentera un volume d'activités opérationnelles plus important que pour un effectif de 66 000 hommes.

Les objectifs d'activité s'établissent ainsi à :

– 55 jours (sans changement) au titre de la préparation opérationnelle métier. Celle-ci englobe la préparation avant projection pour Sentinelle, qui ne nécessite pas de modifier les objectifs, et la formation initiale. La cible en formation initiale demeure fixée à 30 JPO, mais l'atteinte du nouveau format de la force opérationnelle terrestre (FOT) nécessitera de porter le nombre de JPO à 45 (+ 50 %) pendant la phase de montée en puissance, au détriment des autres composantes de la préparation opérationnelle ;

– 30 jours au titre de la préparation opérationnelle interarmes, qui voit ainsi une légère décroe (de 35 à 30 JPO).

Compte tenu de l'effet induit par l'opération Sentinelle et la fréquence des pics d'engagement de 10 000 hommes sur le territoire national (TN), le nombre de JPO n'a pas atteint le niveau fixé pour 2015.

B. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

La dotation pour les dépenses liées aux opérations extérieures (action 6) est conforme au référentiel financier de la LPM 2014-2019 (450 millions d'euros dont 280 millions d'euros [sur le] hors titre 2 et 170 millions d'euros sur le titre 2).

Le financement des surcoûts excédant la dotation initiale de 450 millions d'euros est garanti par la clause de sauvegarde de la LPM, qui prévoit que les surcoûts nets font l'objet d'un financement interministériel, préservant ainsi les crédits d'équipement du ministère. Ce financement interministériel intègre également les surcoûts nets liés au contrat opérationnel des armées dans le cadre du dispositif Sentinelle sur le territoire national.

SURCOÛTS ANNUELS OPEX 2014-2015

(en millions d'euros courants)

Zone	Théâtre	Opération	Total 2014	Prévision 2015				Titre 6	Total 2015	
				Titres 2 et 3						
				RCS	Alim.	Fonct.	Sous Total			
Europe	Kosovo	TRIDENT	21,1	0,1	0,0	0,1	0,2	2,6	2,8	
	Bosnie	ASTREE	2,9	/	/	/	/	1,5	1,5	
Afrique	RCI	LICORNE	63,9	9,9	0,9	11,2	22,0		22,0	
		ÉPERVIER	184,4							
		SERVAL	280,6							
	Sahel	EUTMMALI		7,1	0,9	0,0	1,3	2,2	1,4	3,6
		BARKHANE			128,7	6,4	349,1	484,2	/	484,2
		SABRE		56,1	14,9	3,0	60,5	78,4	/	78,4
	RCA	SANGARIS	223,9	47,1	1,3	100,1	148,5	/	148,5	
		EUFOR RCA	16,3	2,7	/	4,2	6,9	1,3	8,2	
	Guinée	TAMARIN	9,6	3,3	/	13,0	16,3	/	16,3	
	Océan	ATALANTE	15,7	3,8	0,2	1,7	5,7	0,6	6,3	
Asie	Liban	DAMAN	58,3	33,4	2,1	32,0	67,5	/	67,5	
	Afghanistan	PAMIR HERACLES EPIDOTE	151,6	7,1	0,8	22,3	30,2	4,2	34,4	
	Levant	CHAMMAL	11,6	49,2	2,2	184,3	235,7	/	235,7	
	Autres opérations		15,0	2,8	0,1	5,8	8,7	1,8	10,5	
	Total		1 118,1	303,9	17,0	785,6	1 106,5	13,4	1 119,9	

Source : ministère de la défense.

À cette provision de 450 millions d'euros, s'ajoutent en 2016 des remboursements attendus de l'ONU et d'autres organismes internationaux (ou pays tiers) sous forme de fonds de concours ou d'attributions de produits, ainsi que des remboursements sous forme de décret de transfert (prévision : 33,8 millions d'euros). Au 30 juin, la ressource prévisionnelle totale pour 2016 s'établit à 483,8 millions d'euros.

La prévision de surcoûts OPEX pour 2016, actualisée au 30 juin, est de 1 007,7 millions d'euros (dont 284 millions d'euros sur le titre 2), soit un montant légèrement inférieur à 2015 (1,1 milliard d'euros). Un surcoût net à couvrir est estimé, au 30 juin 2016, à 523,9 millions d'euros (dont 114 millions d'euros sur le titre 2).

Pour 2017, les surcoûts OPEX seront conditionnés par la nature, le format, le niveau et les modes opératoires retenus ; leurs prévisions reposent sur les décisions, qui, dans un contexte opérationnel de protection du territoire national, sont étroitement liées à l'actualité en matière de sécurité et de défense. À ce stade, il est prématuré de vouloir préciser une prévision de surcoût pour 2017. Le ministère de la défense ne dispose d'ailleurs pas d'une telle évaluation.

Le Rapporteur spécial rappelle toutefois l'importance d'une couverture interministérielle complète des surcoûts prévisibles en 2016, sous peine de dégrader une nouvelle fois le report de charges du ministère. Il rappelle en outre que cette couverture n'a de sens que dans la mesure où le ministère de la défense ne fait pas l'objet d'annulations de crédits importantes en fin de gestion 2016, comme cela avait pu être le cas pour les années 2013 et 2014. Le seuil de 200 millions d'euros d'annulations atteint en 2015 apparaît à cet égard comme un maximum.

Il rappelle également que la France contribue largement à la protection de l'ensemble de l'espace européen à travers ses interventions dans la bande sahélo-saharienne comme au Levant. **Par conséquent, il serait légitime que le coût des opérations extérieures soit soustrait du calcul du déficit public de la France au niveau européen**, ce qui suppose une négociation avec la Commission européenne qui n'est pas conduite à ce jour.

III. LA POURSUITE DES RÉFORMES DE STRUCTURE AU SEIN DU MINISTÈRE

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

Le programme 212, sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA), regroupe les fonctions transverses de direction et de soutiens mutualisés au profit du ministère de la défense. **Depuis 2015, le programme regroupe l'ensemble des crédits de personnel (titre 2) du ministère de la défense.** Les crédits dévolus à ce programme progressent de 21,1 à 21,9 milliards d'euros entre la LFI pour 2016 et le PLF pour 2017.

La hausse de 3,3 % des crédits du programme 212 permet de couvrir les besoins reconnus lors du Conseil de défense du 6 avril 2016, et notamment l'annulation des diminutions d'effectifs décidée par le Président de la République. Ainsi, il s'agit de financer le rehaussement du schéma d'emplois et le fonctionnement lié, mais aussi de financer les mesures d'amélioration de la condition du personnel et d'adapter les infrastructures à la nouvelle trajectoire des effectifs et aux nouveaux équipements.

Dans le domaine de la politique immobilière, il intègre les ressources nécessaires à la mise en œuvre du volet infrastructure de l'opération Sentinelle visant à l'amélioration des conditions d'hébergement des militaires déployés et le maintien du dispositif de protection du territoire national dans la durée, en particulier du territoire francilien.

**PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA
POLITIQUE DE LA DÉFENSE ENTRE LA LFI POUR 2016 ET LE PLF POUR 2017**

<i>en M€ courants</i>		LFI 2016		PLF 2017		Evolution 16-17 en %	
Actions		AE	CP	AE	CP	AE	CP
04	Politique immobilière	1 611,33	1 171,22	1 717,38	1 339,79	7%	14%
05	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	138,28	110,82	126,20	146,90	-9%	33%
06	Politique des ressources humaines	130,50	130,50	141,82	141,82	9%	9%
08	Politiques culturelles	32,87	32,84	25,70	25,96	-22%	-21%
10	Restructurations	57,19	139,35	63,77	61,26	11%	-56%
11	Pilotage, soutien et communication	357,12	442,56	364,30	429,64	2%	-3%
Total Hors Titre 2		2 327,30	2 027,29	2 439,17	2 145,36	5%	6%
Total Titre 2		19 140,71	19 140,71	19 761,93	19 761,93	3%	3%
Total tT2 + HT2		21 468,01	21 168,00	22 201,10	21 907,29	3%	3%
<i>dont fonctionnement T3</i>		915,93	924,96	913,98	1 003,07	0%	8%
<i>dont investissement T5</i>		1 359,70	1 055,03	1 467,04	1 099,47	8%	4%
<i>dont intervention T6</i>		42,38	35,71	23,81	33,48	-44%	-6%
<i>dont opérations financières T7</i>		9,29	11,59	34,34	9,34	270%	-19%

Source : ministère de la défense.

1. Une augmentation sensible des crédits de titre 2 en raison de la stabilisation des effectifs et des efforts pour une meilleure rémunération des militaires

En 2016, près de 8 000 militaires auront été continuellement engagés dans des opérations extérieures et environ 20 000 autres dans des missions permanentes sur le territoire national, en métropole et outre-mer. Pour faire face à cet engagement massif de nos troupes, la loi du 28 juillet 2015, actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, avait déjà allégé de 18 500 emplois la diminution des effectifs, initialement prévue à hauteur de 33 675 ETP. Cette révision de la trajectoire de la LPM s'est déjà traduite en 2016 par une création nette d'emplois, à hauteur de 2 300 ETP, permettant notamment de renforcer les moyens humains du renseignement et d'assurer un redimensionnement du format de la force opérationnelle terrestre (FOT) de 66 000 à 77 000 hommes.

Suite aux attentats de novembre 2015, le Président de la République a décidé l'arrêt total des déflations d'effectifs alors que 6 918 ETPT restaient à supprimer dans la LPM révisée. **Le PLF pour 2017, dans la prolongation du renforcement des missions prioritaires engagé en 2015, prévoit également la création nette de 400 ETPT supplémentaires et l'annulation des déflations prévues par la LPM actualisée (soit 2 600 ETP).** Cet effort inédit permettra notamment une remontée en puissance de la FOT de 11 000 postes d'ici la fin de l'année 2016 et d'assurer la permanence de 7 000 hommes sur le territoire national

dans le cadre de l'opération Sentinelle (10 000 en cas de crise). Les effectifs contribuant au renseignement et à la cyberdéfense sont également significativement renforcés dans le cadre de la loi de programmation militaire actualisée (cf. quatrième partie du présent rapport).

Au total, l'augmentation nette des effectifs s'élèvera à 782 emplois sur la période 2017-2019, dont 464 créations nettes en 2017 qui intègrent 64 postes supplémentaires pour le service industriel de l'aéronautique.

Sur le temps long, les effectifs du ministère de la Défense (hors gendarmerie nationale) auront ainsi évolué de 331 194 personnels en 2008 à 273 294 en 2017.

La moindre réduction des effectifs ne signifie donc pas l'arrêt du mouvement de transformation et de modernisation du ministère de la défense. Au contraire, les créations de postes sont rendues possibles par la poursuite des 31 chantiers de réforme lancés en 2013, qui permettront au ministère de s'adapter et de redéployer des effectifs au profit des priorités annoncées par le Président de la République.

DES EFFECTIFS RENFORCÉS EN 2017

(en équivalents temps plein)

Annuités	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
LPM 2014 – 2019 (loi du 18 décembre 2013)	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675
Trajectoire actualisée (loi du 28 juillet 2015)	- 8 007	0	+ 2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 818	- 14 925
Trajectoire suite aux décisions du Conseil de défense du 6 avril 2016 (projection pour 2018 et 2019 restant incertaines)	- 8 007	0	+ 2 300	+ 400	+ 200	+ 182	- 4 925

Source : ministère de la défense.

Pour rappel, les réductions nettes d'effectifs exprimés en équivalents temps plein prévus dans la précédente LPM 2009-2014 étaient les suivantes :

2009	2010	2011	2012	2013	2014
- 7 999	- 7 926	- 7 577	- 7 462	- 7 462	- 7 462

Source : loi de programmation militaire 2009-2014.

Cet effort est facilité par le fait que la programmation et la gestion des crédits sont désormais effectuées par les directeurs des ressources humaines et non plus par les employeurs. La répartition des crédits par action et sous-action dans le PAP est maintenue à titre indicatif afin d'assurer le suivi *ex post* de l'axe employeur dans les rapports annuels de performances. L'évolution des crédits de titre 2 entre la LFI pour 2016 et le PLF pour 2017 est de 621 millions d'euros, y compris les contributions au CAS *Pensions*.

Sur le périmètre hors pensions, l'évolution est de 329 millions d'euros de crédits budgétaires entre la LFI pour 2016 (11 109 millions d'euros) et le PLF pour 2017 (11 438 millions d'euros) : cette hausse significative résulte principalement des décisions prises par le Président de la République pour renforcer la protection du territoire national. Cette progression permet en premier lieu de financer le surcoût lié à la nouvelle trajectoire des effectifs décidée en deux temps :

– par la loi d'actualisation de la LPM du 29 juillet 2015 : pour 2016, annulation de la suppression de 7 397 emplois prévue en LPM initiale et création nette de 2 300 emplois supplémentaires ;

– par le Conseil de défense du 6 avril 2016 : création nette de 400 emplois budgétaires supplémentaires par rapport à la LFI pour 2016 (+ 81 millions d'euros), alors que la LPM actualisée prévoyait précédemment une réduction de 2 600 emplois en 2017.

Par conséquent, le nouveau schéma d'emplois du ministère de la défense prévoit 10 000 ETP supplémentaires par rapport à la loi de programmation militaire actualisée, dont 3 000 dès 2017. Le coût impliqué par ce nouveau schéma d'emplois en 2017 sera de 81 millions d'euros. Il devrait être proche de 81 millions d'euros en 2018 également (2 800 emplois sauvegardés et 200 emplois créés, soit un schéma d'emplois de + 3 000 par rapport à la LPM actualisée) mais serait supérieur en 2019 et pourrait représenter près de 110 millions (3 818 emplois sauvegardés et 182 emplois créés, soit 4 000 emplois sauvegardés contre 3 000 les années précédentes). La précision des prévisions pour 2018 et 2019 dépend néanmoins du cadencement des recrutements et des sorties, ainsi que de l'évolution des mesures catégorielles. Au total, le nouveau schéma d'emplois du ministère de la défense pourrait représenter un coût de près de 275 millions d'euros sur 2017-2019.

En 2017, ce surcoût sera couvert, selon le ministère de la défense, par une enveloppe de 329 millions d'euros, en incluant les mesures catégorielles. Ces dernières sont particulièrement importantes cette année afin de revaloriser la rémunération des militaires et des personnels de la Défense qui sont fortement sollicités dans la période actuelle.

2. Un effort notable sur la rémunération des militaires qui doit désormais privilégier le recrutement des micro-filières

Parmi les principales mesures décidées pour l'amélioration de la rémunération des militaires figurent notamment :

– le rachat de deux jours de permissions complémentaires planifiées (PCP) pour 36 millions d'euros,

– la création d'une indemnité d'absence cumulée (IAC) pour 38,4 millions d'euros ;

– le doublement de l’indemnité pour sujétion d’alerte opérationnelle (AOPER) pour 18,3 millions d’euros ;

– l’extension du bénéfice de l’AOPER aux militaires exerçant des missions internes de sécurité et protection pour 12,6 millions d’euros ;

– la mise en œuvre du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) au profit du personnel militaire (37,5 millions d’euros) et civil (11,2 millions d’euros) du ministère selon le même calendrier.

Au total, l’ensemble des mesures catégorielles pour 2017 représente ainsi un coût de 196 millions d’euros. L’augmentation des crédits se justifie également par le surcoût sur les mesures générales découlant de la décision gouvernementale de revalorisation du point fonction publique en deux temps (+ 0,6 % à compter du 1^{er} juillet 2016 et + 0,6 % à compter du 1^{er} février 2017), pour un coût de 109 millions d’euros en 2017. **Ainsi, le Rapporteur spécial se réjouit 305 millions d’euros seront directement consacrés à l’amélioration de la rémunération des militaires.**

Par ailleurs, ces facteurs haussiers sont atténués par des moindres dépenses et des mesures d’économies proposées par le ministère : le plan ministériel d’accompagnement des restructurations (PAR), retracé à l’action 63 *Restructurations* est ainsi réduit de 63 millions d’euros par rapport à la LFI 2016.

Le Rapporteur spécial remarque néanmoins que l’attractivité des micro-filières, telles que celle de technicien pour hélicoptères, d’analyste d’images satellitaires ou encore de spécialiste des moteurs pour les aéronefs, subit fortement la concurrence du privé, ce qui risque de poser un problème de recrutement et de fidélisation dans les années à venir. La question de la mise en œuvre de primes spécifiques et ciblées demeure ainsi essentielle pour les armées et, pour certaines composantes, plus nécessaire encore que les mesures générales de revalorisation. Cela concerne également les fusiliers-commandos de l’armée de l’air dont le socle en matière de personnel commence à s’épuiser, ce qui pose un problème de protection des emprises de l’armée de l’air.

Enfin, concernant la rémunération des ouvriers de l’État, il remarque que ceux-ci n’ont à l’heure actuelle pas encore bénéficié d’une hausse de leur rémunération alignée notamment sur le point d’indice. **Le Rapporteur spécial souhaite que cette revalorisation, qui pourrait représenter un montant de 30 millions d’euros, puisse être actée afin de préserver l’attractivité de métiers indispensable au fonctionnement de nos armées.** Les moyens correspondants devront dès lors être inscrits dans le collectif budgétaire de fin d’année.

3. Un effort budgétaire nécessaire pour le maintien des infrastructures

Pour conserver ses moyens en plein état de fonctionnement, le ministère de la défense entretient et modernise en permanence ses installations et les transforme pour satisfaire aux exigences des nouveaux équipements. Aussi chaque année, il y consacre un effort d'investissement d'environ 1,1 milliard d'euros.

Les crédits d'infrastructure, hors dissuasion, passent de 1 078 millions d'euros en LFI pour 2016 à 1 174 millions d'euros au PLF pour 2017 (dont recettes issues de cessions), afin de satisfaire en priorité les besoins résultant de l'augmentation des effectifs, de renforcer la protection des emprises militaires et d'améliorer les conditions de vie du personnel engagé au titre de Sentinelle, tout en poursuivant l'adaptation des infrastructures au rythme de la livraison des nouveaux équipements.

73 millions d'euros sont spécifiquement prévus dans le cadre de programmes immobiliers destinés à l'accueil des personnels et à l'amélioration des infrastructures de vie. Le Rapporteur spécial note en revanche que la location d'infrastructures impacte le budget à hauteur de 102 millions d'euros afin de tenir compte d'un ajustement à la baisse du loyer perçu par la Défense sur l'îlot Saint-Germain du fait de la libération de la quasi-totalité du site.

Les programmes d'infrastructure ont été dotés à hauteur de 373 millions d'euros soit une augmentation de + 8 % par rapport à la LFI pour 2016. Cette ressource permettra notamment de poursuivre l'accompagnement et la montée en puissance sur les programmes d'infrastructure dont les programmes Barracuda (92 millions d'euros), MRTT (67 millions d'euros), Scorpion (22 millions d'euros), A400M (21 millions d'euros), et la rénovation des réseaux électriques des bases navales de Brest (19 millions d'euros) et de Toulon (25 millions d'euros).

La dissuasion a été dotée d'une ressource spécifique à hauteur de 86 millions d'euros afin de faire face aux dépenses d'infrastructure consacrées à la composante sous-marine de la dissuasion et au maintien en condition opérationnelle des infrastructures dédiées (Île Longue).

Il a également été nécessaire de réviser à la hausse les crédits d'infrastructure liés au maintien des effectifs et au recours accru à la réserve, ce qui limite l'atteinte de l'objectif initial de rationalisation des infrastructures de la Défense. **Néanmoins, il n'a pas été prévu de nouvelles acquisitions de sites mais plutôt une densification des emprises existantes.** Cet effort couvre notamment la réalisation de bâtiments d'hébergement pour les militaires du rang, l'adaptation des infrastructures portuaires, la rénovation d'aires aéronautiques, la création d'aires de stockage ainsi que la réalisation d'infrastructures techniques au profit de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), du service interarmées des munitions (SIMU) et la construction d'infrastructures pétrolières au profit du service des essences des armées (SEA).

4. La rénovation de la gestion informatique

Les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG) du programme 212 se caractérisent par une très forte rigidité de la dépense. La ressource en 2017 est de 147 millions d'euros (dont 47 millions d'euros d'investissement), soit une augmentation de 33 % des crédits, pour faire face à la montée en puissance du projet *Source solde* et compenser l'absence de crédits issus du recouvrement des indus « Louvois » en 2017 (29 millions d'euros prévus en 2016).

En parallèle du projet *Source solde* (23 millions d'euros), le ministère doit maintenir le volet maintenance de Louvois sur la durée de la transition complète vers *Source solde*, afin de ne pas voir réapparaître des dysfonctionnements avec la conséquence immédiate d'une dégradation de la fiabilité de la solde.

Le Rapporteur spécial note que les dysfonctionnements continuent sur Louvois, avec notamment près de 15 % des effectifs de l'armée de terre qui continuent de recevoir des soldes erronées. Par conséquent, l'option d'une gestion totalement informatisée des soldes est peut-être erronée. Elle pourrait avantageusement être complétée par un renfort humain.

En revanche, en 2017, le ministère s'inscrira dans une démarche de lancement de projets numériques destinés au soutien et au développement de l'e-administration ainsi qu'au financement du projet ministériel de comptabilité analytique (environ 2 millions d'euros). Les services en charge de la gestion informatique consacrent également près de 25 millions d'euros à l'exécution des accords-cadres ministériels et interministériels avec les grands éditeurs de logiciels (*Microsoft, SAP-Business Objects, Oracle*).

5. Les crédits relatifs au reclassement des personnels

En 2017, l'accompagnement des restructurations recouvre trois volets :

– un **accompagnement social des restructurations** : 114,6 millions d'euros en AE et en CP.

Le plan d'accompagnement des restructurations (PAR) pour le personnel civil connaît une diminution de 20,2 millions d'euros entre la LFI pour 2016 et le PLF pour 2017. L'évolution des crédits depuis 2012 a été la suivante :

		2012		2013		2014		2015		2016		PLF 2017
		LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	exécuté	LFI	Prévision	
Incitation au départ	<i>en M€</i>											
	IDV	48,43	27,54	31,41	33,19	33,62	38,01	35,17	33,82	38,22	37,74	19,98
	Physique	660	393	440	490	470	561	489	494	566	566	297
Mobilité (charges incluses)	PRS, IDC*	33,83	25,48	28,18	12,18	24,98	7,91	18,87	9,71	10,03	9,30	10,03
	Physique	1 490	1 285	1 200	615	1 025	376	700	447	400	400	440
Chômage	OE	26,79	26,15	28,67	17,89	16,03	18,11	20,01	21,17	22,44	22,84	22,67
DAD**	Outre-mer/ Etranger	5,96	4,55	2,05	1,46	2,4	2,31	7,35	6,53	2,59	2,59	0,4
Total PAR civil		115,01	83,72	90,31	64,72	77,03	66,34	81,40	71,23	73,28	72,47	53,08

(*) - Prime de restructuration de service (PRS) et complément spécifique de restructuration (CSR) pour les fonctionnaires et les agents contractuels en CDI ; indemnité de conversion (IDC) et complément exceptionnel de restructuration (CER) pour les OE : AAMC, ITM et CIA.

(**) - Dispositif d'aide au départ des personnels civils recrutés localement (Polynésie, Djibouti, Sénégal, Allemagne, etc.)

Source : ministère de la défense.

Cette baisse correspond à l'ajustement des indemnités de départ volontaires aux besoins de la manœuvre RH en 2017 (297 indemnités de départ volontaires pour 566 prévus en LFI 2016). Parallèlement, l'indemnisation de la mobilité se stabilise pour s'établir à 10 millions d'euros, permettant ainsi de financer environ 440 primes de départ. Par ailleurs, l'extinction progressive des dispositifs d'aide au départ outre-mer et à l'étranger se confirme en 2017 : seul le dispositif en vigueur pour la Polynésie sera maintenu.

Le PAR militaire (61,2 millions d'euros), en diminution de 44,7 millions d'euros par rapport à la LFI 2016, permettra au ministère d'augmenter les recrutements pour répondre aux besoins prioritaires tout en poursuivant le dépyramidage des grades. Cette dotation couvrira notamment le financement en 2017 de 431 pécules modulables d'incitation au départ (PMID), soit une réduction de plus de moitié par rapport à 2016. L'évolution des crédits depuis 2013 sur cette action est la suivante :

		2013		2014		2015		2016		PLF 2017
		LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	exécuté	LFI	Prévision	
Incitation au départ	<i>(en M€)</i>									
	Pécule*	105,60	109,42	104,86	106,63	106,75	108,44	96,17	89,91	53,38
	Physique	1 276	1 249	1 265	1 264	888	990	920	919	431
	PECA					3,69	3,15	5,69	5,79	4,50
Aides à la mobilité**		9,17	4,56	8,97	3,58	9,02	2,79	4,00	3,00	3,28
Total PAR militaire		114,77	113,98	113,83	110,21	119,46	114,38	105,86	98,70	61,16

(*) - Pécule d'incitation à une seconde carrière (PISC) jusqu'en 2013 ; pécule modulable d'incitation au départ (PMID) à compter de

(**) - ISPR, Compl&Suppl/TCM et AAMC.

Source : ministère de la défense.

– **un accompagnement immobilier** (plan de stationnement) pour un montant de près de 45,3 millions d'euros en AE et 33,1 millions d'euros en CP en 2017. À cet égard, la révision de la loi de programmation militaire n'implique pas de restructurations territoriales majeures. Les actions engagées au titre des restructurations décidées précédemment se poursuivent. L'opération stratégique « Infrastructure de défense » comprend ainsi les crédits destinés à la mise en œuvre du plan de stationnement issu des réformes de 2008 et de la LPM 2014-2019, dont 41,3 millions d'euros en AE et 29,10 millions d'euros en CP en

dépenses d'infrastructure et 4 millions d'euros en AE et en CP en dépenses de gardiennage des emprises libérées ;

– **un accompagnement économique des territoires au travers du fonds pour les restructurations de la défense (FRED)** pour un montant de 17,9 millions d'euros en AE et 27,6 millions d'euros en CP en 2017. Il convient de souligner qu'il n'est désormais plus envisagé, sur décision du Premier ministre, de poursuivre l'accompagnement territorial via l'élaboration de nouveaux plans locaux de restructuration. Ces derniers sont en effet remplacés par un abondement du volet territorial des contrats de plan État-région (CPER).

B. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES ET LE PROJET BALARD

En matière de cessions d'emprises, le PLF pour 2017 fixe cependant une ressource de 200 millions d'euros dont la réalisation demeure encore incertaine à ce stade. Ainsi, si la cession de l'îlot Saint-Germain devait conduire, en liaison avec la Mairie de Paris, à transformer près de 50 % des 14 000 m² en logements sociaux, cela poserait certainement un problème au ministère de la défense, qui ne bénéficierait pas de ressources correspondantes. Le reste de l'îlot serait vendu sous forme d'appel d'offres. La même incertitude pèse sur l'hôtel de l'Artillerie ainsi que sur le Val-de-Grâce, rendant la prévision de cessions douteuse pour 2017.

1. La prévision en matière de cessions immobilières pour 2017

• *L'hôtel de l'Artillerie (Saint-Thomas-d'Aquin)*

Des discussions sont actuellement en cours concernant la cession du site. L'aboutissement de l'opération est attendu au cours de l'année 2016. Le prix de cession n'est pas connu à ce jour. La ressource nécessaire pour la Défense serait cependant proche de 100 millions d'euros mais le possible futur acquéreur, l'Institut d'études politiques de Paris, propose à ce jour un prix inférieur.

• *L'îlot Saint-Germain*

La libération du site ne concerne pas :

– l'hôtel de Brienne, qui, compte tenu de sa valeur historique, de son maintien dans le patrimoine de l'État et de sa proximité avec le Parlement, l'hôtel Matignon et l'Élysée, accueille le ministre de la défense, le secrétaire d'État placé auprès de lui et leurs collaborateurs immédiats, selon une tradition sans interruption depuis le XIX^e siècle ;

– le bâtiment des Jardins, qui sera conservé au profit de services du ministère de la défense et d'autres services de l'État.

L'îlot Saint-Germain, qui fait actuellement l'objet d'études de valorisation prises en charge par un marché du service France Domaine, sera cédé en appliquant les procédures réglementaires en vigueur : droit de priorité de la ville de Paris puis cession par appel d'offres si la ville renonce à l'acquisition de l'emprise. La conclusion de l'opération est attendue pour l'année 2017.

Pour rappel, en 2015, les prévisions d'encaissement des produits des cessions immobilières s'élèvent à 198 millions d'euros. L'essentiel de ces ressources provient de la cession de la caserne de la Pépinière, réalisée en janvier 2015.

• *Le Val de Grâce*

L'activité hospitalière est certainement amenée à disparaître mais un pôle regroupant des start-up spécialisées dans le domaine médical pourrait voir le jour. La valorisation du site reste incertaine mais pourrait avoisiner les 80 ou 100 millions d'euros.

2. Le projet Balard : une sécurité renforcée

Pour le PLF pour 2017, les ressources de l'action 11 sont de 430 millions d'euros, stables par rapport à la LFI pour 2016, ce qui permettra au secrétariat général pour l'administration de faire face aux besoins à hauteur de 215 millions d'euros pour le projet Balard, composante importante de la modernisation du ministère, qui a permis le regroupement des états-majors et des services centraux sur un site unique.

Ainsi, cette ressource permettra de faire face aux travaux de la phase 2 parcelle Est, l'ensemble des bâtiments de la parcelle Est – phase 1 ayant été mis à disposition au 24 avril 2015. Les études et travaux de la phase 2, essentiellement des rénovations portant sur l'aile Est et sur les anciens bâtiments réaménagés, sont en cours et les premières mises à disposition sont intervenues en septembre 2015 (bâtiments 21 et 26). Une deuxième vague est prévue pour octobre 2016 (bâtiments 16, 17 et 23). Cependant, en raison de modifications à apporter au programme fonctionnel initial des bâtiments 22 et 24, l'achèvement de leur rénovation est reporté en 2018.

Par ailleurs, la ressource permettra dès 2017 de renforcer la sécurité du site de Balard, notamment le contrôle d'accès, la détection d'intrusion et le renforcement de la vidéosurveillance, qui sont estimés à 4 millions d'euros.

Conformément au schéma initial, le commandement des armées est installé à Balard depuis le 14 juillet 2015. Le transfert de la délégation générale pour l'armement (DGA) depuis Bagnex est intervenu au mois de septembre, puis celui de l'ensemble des directions du secrétariat général pour l'administration (SGA) en octobre 2015, ainsi que l'installation de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), du contrôle général des armées

(CGA) et de la direction du renseignement militaire (DRM). La manœuvre se poursuivra jusqu'en 2018 avec l'achèvement des travaux de la parcelle Est et l'installation complète des 9 300 agents à Balard.

Depuis la signature du contrat, un certain nombre d'événements et d'aléas ont généré un surcoût en matière d'investissements de l'ordre de 87 millions d'euros HT (valeur décembre 2010) se décomposant en :

- 10 millions d'euros pour le traitement de pollutions résiduelles des sols ;
- 22,60 millions d'euros pour des désamiantages complémentaires dans les bâtiments existants ;
- 39,70 millions d'euros pour des travaux complémentaires à réaliser à la demande du ministère ;
- 15 millions d'euros pour indemnisation des perturbations subies par le titulaire du contrat en raison des événements ci-dessus.

Le Rapporteur spécial note néanmoins que de nombreuses erreurs concernant les accès au site, dues à l'externalisation des services d'accueil, lui ont été rapportées, ainsi que quelques brèches dans le système général de protection du site. La remilitarisation des accès semble indispensable.

IV. REMARQUES TRANSVERSALES SUR LE CHAMP DE LA MISSION DÉFENSE

A. UNE ÉVOLUTION ACHEVÉE DU DISPOSITIF DE PRÉPOSITIONNEMENT DES FORCES

Après une année 2014 de transition, l'évolution du dispositif militaire stationné à l'étranger traduit la mise en cohérence du dispositif de financement des opérations extérieures avec les nouveaux contrats opérationnels et les nouvelles priorités stratégiques issus du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

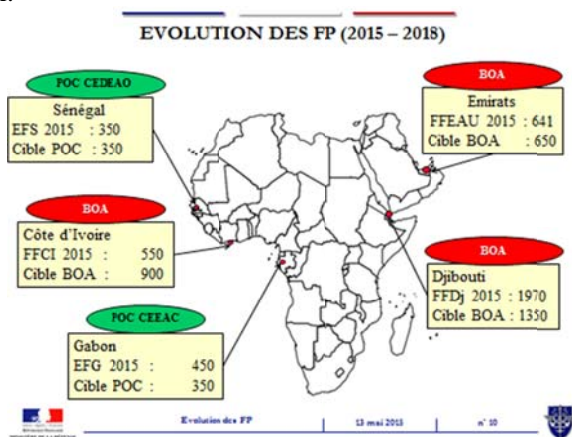
La loi de programmation militaire 2014-2019 prévoit une nouvelle adaptation de notre dispositif en Afrique de façon à le rendre plus flexible et mieux adapté à la géographie des menaces. Les propositions faites décrivent un dispositif articulé autour de :

– deux pôles opérationnels de coopération à environ 350 militaires chacun (Sénégal et Gabon) ;

– trois points d'appui (PA) : Djibouti (1 350 militaires), République de Côte d'Ivoire (900), Émirats arabes unis (650), capables de se renforcer mutuellement.

Au total, en Afrique et au Moyen-Orient, les forces françaises disposent d'éléments prépositionnés sous statut de forces de présence qui représentent 3 800 militaires, dont 1 950 en mission de longue durée (MLD) à l'été 2014. La cible 2018 repose sur un effectif de MLD ramené à 1 400.

L'intention est de préserver nos intérêts en Afrique en faisant un effort sur la coopération, d'une part, et sur la capacité d'intervention, d'autre part. À ce titre, aucun renoncement capacitaire n'a été prononcé afin de conserver deux réservoirs de théâtre cohérents, à Abidjan et Djibouti, jouissant d'une autonomie d'action initiale et de possibilités d'action étendues. En 2016, cette adaptation est réalisée pour l'essentiel.



Source : ministère de la défense.

Au niveau des OPEX, le format des principales opérations sera comparable à celui des deux années antérieures. En République centrafricaine, le niveau des engagements sera toutefois plus restreint.

B. LES DÉPLOIEMENTS OPÉRATIONNELS EN OPEX

1. Les moyens mobilisés dans le cadre de l'opération Barkhane

L'opération BARKHANE rassemble depuis 2014 l'ensemble du dispositif français dans la bande sahélo-saharienne (BSS) en s'appuyant sur des éléments déployés au Tchad, au Niger, au Burkina Faso et au Mali, dans une logique de partenariat avec les principaux pays de la région (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Burkina Faso).

Cette organisation s'inscrit dans le cadre de la régionalisation de l'action de la France contre les groupes armés terroristes (GAT) dans cet immense espace qui s'étend de la Mauritanie au Tchad. L'objectif de BARKHANE est de mettre en avant les forces armées africaines pour les accompagner dans la lutte contre les GAT. C'est le principe du partenariat élargi.

BARKHANE regroupe à ce jour 3 500 militaires, 454 véhicules, 339 blindés, en moyenne 8 avions de chasse, 15 hélicoptères, 5 drones et 7 avions de transport. Reposant sur trois points d'appui permanents (Gao au Mali, Niamey au Niger et N'Djamena au Tchad), son dispositif n'est pas figé et peut être orienté en fonction de la menace. Il s'appuie aussi sur des forces spéciales capables de rayonner sur l'ensemble de la région.

L'opération BARKHANE s'inscrit dans le long terme. Désormais bien établie dans l'ensemble des pays de la sous-région, la force promeut la coopération opérationnelle entre les partenaires locaux pour éradiquer les menaces transfrontalières. Elle s'attache à renforcer l'efficacité des forces de l'ONU (environ 10 500 personnes au sein de la MINUSMA ⁽¹⁾).

En 2017, les effectifs de l'opération BARKHANE fluctueront au cours de l'année en fonction de l'évolution de la situation dans l'ensemble de la bande sahélo-saharienne et de la réalité de la mise en œuvre des accords de paix et réconciliation (accords d'Alger, juin 2015) mais devraient rester sensiblement identiques à ceux de 2016.

2. Les moyens mobilisés dans le cadre de l'opération SANGARIS

À l'été 2015, la Force SANGARIS était forte d'environ 900 hommes, articulée autour d'un groupement tactique interarmes (GTIA) robuste soutenu par une composante logistique. En 2016, le dispositif français a été significativement allégé. Il compte environ 350 hommes depuis l'été, articulés autour d'un sous-groupement tactique interarmes (S/GTIA) appuyé par un hélicoptère Fennec, l'ensemble étant soutenu par une composante logistique.

Les avions de chasse stationnés à Niamey et/ou à N'Djamena dans le cadre de l'opération BARKHANE effectuent en tant que de besoin des missions au profit de l'opération SANGARIS. Le 13 juillet 2016, le Président de la République a annoncé la fin de l'opération SANGARIS, qui sera déclarée fin octobre, à Bangui, par le ministre de la défense. Un format post SANGARIS composé d'un élément de soutien national (au profit des contingents français de la MINUSCA et d'EUTM-RCA ⁽²⁾) et d'un groupe de soutien pour un parc d'alerte prendra le relais à M'Poko. En 2015, les surcoûts de l'opération SANGARIS s'élevaient à 148,5 millions d'euros. En 2016, ils devraient s'établir à 79,3 millions d'euros.

(1) MINUSMA : *Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali.*

(2) EUTM-RCA : *European Union Training Mission en RCA (mission d'entraînement de l'Union européenne en RCA).*

3. La présence française au Liban

Directement concernée par la stabilité du Liban, la France est engagée au sein de la FINUL ⁽¹⁾ depuis le lancement de cette mission en 1978. Le mandat donné à la FINUL par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) s'appuie sur plusieurs résolutions, dont la résolution 1701 du 11 août 2006, qui fixe les nouvelles missions et attributions de cette force, à la suite du pic de crise de juillet 2006. Ce mandat demande à ce que la force :

- contrôle la cessation des hostilités ;
- accompagne, aide et appuie les forces armées libanaises (FAL) ;
- fournisse son assistance pour assurer un accès humanitaire aux populations civiles et le retour des personnes déplacées dans de bonnes conditions de sécurité.

Le contingent DAMAN des troupes françaises engagées au Liban a été stabilisé à un effectif de 855 militaires. La majorité du détachement français arme la *Force Commander Reserve* (FCR) déployée à Dayr Kifa, au centre de la zone de la FINUL, et une trentaine de cadres sont affectés à l'état-major de la FINUL à Naqoura (OHQ – *operation headquarters*). Un officier général français est chef d'état-major de la FINUL et le représentant de la France auprès du commandant de la force. Parmi les 38 nations (dont 13 européennes) participant à cette mission des Nations unies, la France est actuellement le sixième contributeur. Les principaux objectifs de notre engagement au sein de la FINUL sont :

- la prise en main progressive de la sécurisation du sud du fleuve Litani par les FAL ;
- le renforcement des liens opérationnels entre notre contingent et les FAL ;
- l'appui au règlement politique du conflit entre Israël et le Liban.

À cet effet, les troupes françaises engagées au Liban doivent :

- conduire une coopération opérationnelle avec le commandement FAL du secteur sud Litani, en soutien du dialogue stratégique FAL – FINUL ;
- surveiller et reconnaître l'ensemble de la zone d'opérations ;
- assurer la sécurité de notre contingent de manière autonome ;
- être en mesure d'intervenir sur ordre du *Force Commander* sur n'importe quel point de l'aire d'opérations FINUL.

Le mandat de la FINUL fait l'objet d'une résolution du Conseil de sécurité, renouvelée chaque année.

(1) FINUL : *Force intérimaire des Nations unies au Liban*.

4. Un renforcement de la posture face à l'Est

Le Rapporteur spécial note avec inquiétude la stratégie de tension mise en œuvre par la Russie. Après la crise ukrainienne, de nombreux éléments militaires russes ont été repérés aux alentours de l'espace maritime et aérien français, comme de celui d'autres pays européens. Ainsi, deux bombardiers russes et plusieurs sous-marins ont été repérés depuis l'été 2016. Le sommet de l'Otan de juillet 2016, tenu à Varsovie, a ainsi prévu de mener des actions dites de « réassurance » des pays d'Europe orientale. Cela a conduit la France à déployer quatre avions de chasse en Lituanie, dans une posture de protection et de renseignement.

La France fournira également une compagnie tournante (environ 150 hommes) dans l'un des pays baltes, en Estonie puis en Lituanie, à raison de six mois par an.

Une accentuation de la présence militaire européenne dans les pays de l'Est, en particulier d'origine française, allemande et britannique, doit s'organiser au cours des prochains mois. Le retour des « États puissants » – comme les désigne le Chef d'État-Major des Armées – dont la Russie mais également la Chine, doit conduire à ne pas baisser l'effort de défense de la Nation.

C. DES VENTES DE MATÉRIELS INÉDITES EN 2015 PERMISES PAR LE SOUTIEN À L'EXPORTATION ORGANISÉ PAR LES ARMÉES

Les prises de commande françaises d'armement ont atteint en 2015 le montant historique de 16,9 milliards d'euros, ce qui constitue la meilleure performance jamais enregistrée. Ces ventes d'armement, notamment de Rafales, sont essentielles pour l'équilibre financier de la LPM, ainsi que pour maintenir la chaîne de production et le savoir-faire français.

Dans un contexte pourtant très concurrentiel, les entreprises françaises sont parvenues à reconquérir des parts de marché et ont su pénétrer des marchés d'avenir. Le label France est synonyme de matériels de qualité, éprouvés au quotidien par nos forces engagées sur divers théâtres d'opérations. Cela constitue un argument décisif aux yeux de certains partenaires, eux-mêmes actuellement engagés en opérations, dans le contexte de la lutte contre *Daech* notamment.

L'autonomie d'emploi procurée par l'acquisition de matériels français revêt dans ce cadre un intérêt tout particulier. Notre pays compte par ailleurs de nombreux pôles d'excellence industriels couvrant l'essentiel du spectre des équipements de défense. Enfin, la France a su s'adapter à l'évolution de la demande (notamment en termes de mesures d'accompagnement étatique robustes).

La région du Proche et du Moyen-Orient a représenté, en 2015, les trois quarts des prises de commande, grâce essentiellement aux premières ventes à l'export du Rafale au Qatar et à l'Égypte (24 appareils chacun). L'Égypte a également acquis une frégate multi-missions (FREMM) et le Qatar a signé un contrat portant sur la formation dans le domaine de l'armée de l'air. Par ailleurs, plusieurs contrats importants ont été conclus avec la Corée du Sud dans le domaine de l'aéronautique (hélicoptères et armement associé) et des avions de transport MRTT. Enfin, l'Allemagne a commandé un troisième satellite CSO.

Plusieurs contrats d'envergure ont été conclus en 2016 : avec l'Égypte (un satellite de communications), le Qatar (armement des frégates acquises auprès de l'Italie), et le Koweït (hélicoptères Caracal). La sélection, par l'Australie, de l'offre française pour la réalisation de 12 sous-marins, face à des concurrents sérieux (japonais et allemand) en est une autre illustration. Elle consacre l'excellence de l'offre industrielle française portée par une « équipe France » soudée qui, outre les prospects Rafale, continue à œuvrer pour concrétiser d'autres projets majeurs.

Pour concrétiser tous ces prospects, identifiés et à venir, les mesures de soutien à l'exportation portées par les forces armées sont essentielles. L'implication des plus hautes autorités de l'État autour de cette « équipe France » emmenée par le ministre de la défense a été déterminante. Un partenariat étatique avec un soutien accru du ministère de la défense devient souvent un paramètre nécessaire et incontournable pour renforcer la compétitivité des offres nationales à l'export et répondre aux besoins des pays partenaires. Afin d'améliorer la qualité du soutien politique et stratégique des plus hautes autorités de l'État et l'intensité de la relation État-industrie, **un Comité ministériel des exportations de défense (COMED) a été mis en place en 2013.** Ce dernier coordonne à haut niveau l'intervention du ministère de la défense en lien avec les industriels et les postes diplomatiques concernés par certains projets spécifiques.

Le Rapporteur spécial se réjouit de ces succès mais note cependant que certaines composantes des armées sont fortement sollicitées pour assurer la prise en main des matériels par les pays partenaires. Cela représente notamment près d'un huitième des effectifs des escadrons de chasse de l'armée de l'air. À cet égard, il apporte son soutien au ministère de la défense dans la mise en place d'un service dédié au soutien à l'exportation (Soutex) permettant d'organiser, de planifier et de financer les coopérations avec les pays partenaires. Dans ce cadre, le financement de ce service pourrait reposer plus largement sur les industriels, qui bénéficient en premier lieu de ces succès.

D. LES CONSÉQUENCES DU BREXIT SUR LA DÉFENSE EUROPÉENNE DEMEURENT LIMITÉES

L'année 2016 a été marquée par la décision du peuple britannique de se retirer de l'Union européenne. En matière de défense, cette évolution peut à la fois conduire à des changements positifs, notamment au niveau de la prise de décision en matière de programmes d'armement en coopération ou d'opérations extérieures, mais elle implique également des difficultés à venir en matière industrielle.

Sur les théâtres d'opérations menés par l'Union européenne (UE), force est de constater que le Royaume-Uni ne participe guère à la politique de sécurité commune de l'UE. Les Anglais ont envoyé des frégates durant l'opération Atalante, contre les pirates somaliens, hébergeant même le quartier général de l'opération à Northwood. La Royal Navy participe également à l'opération Sophia au large des côtes libyennes. Les Britanniques se sont néanmoins abstenus de participer à la mission en RCA comme au Mali, malgré quelques soldats déployés durant l'année 2013. La création d'un quartier général européen à Bruxelles, un projet auquel le Royaume-Uni s'était toujours opposé pour ne pas créer de « doublon » avec l'Otan, pourrait ainsi être remise à l'ordre du jour.

Pour les industriels, le Brexit peut néanmoins être source de difficultés : Airbus emploie ainsi près de 15 000 personnes au Royaume-Uni et y possède quelques unités de fabrication dont les produits pourraient éventuellement, à l'avenir, faire l'objet de droits de douanes si le libre-échange était remis en cause.

Dans une large mesure cependant, les projets franco-britanniques en matière de défense reposent sur une base bilatérale depuis les accords de Lancaster House, à l'instar du drone de combat. Ces accords ne sont aucunement remis en cause.

D'autres menaces pèsent d'ailleurs sur la construction d'une Europe de la défense solide : la Pologne a ainsi montré un mauvais exemple en annonçant l'achat probable d'hélicoptères de combat Black Hawk et AW 149 au détriment des Caracal d'Airbus.

E. LE PACTE DÉFENSE CYBER

Priorité nationale et enjeu de souveraineté clairement identifié par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, la cyberdéfense est au cœur des priorités qui structurent l'action du ministère de la défense. La montée en puissance du renseignement et de la cyberdéfense, déjà engagée dans le cadre de la LPM, se traduira par des renforts en effectifs sur trois ans : entre 2017 et 2019, plus de 2 000 postes supplémentaires seront ainsi créés au total. De 2014 à 2019, ces deux fonctions auront vu leurs effectifs augmentés de plus de 3 200 emplois. Dans le cadre du PLF pour 2017, près de 600 créations d'emplois sont ainsi prévues au titre du renseignement et de la cyberdéfense.

Parallèlement, les décisions présidentielles donnent aux services de renseignement les moyens de se doter d'équipements de haute technologie, en cohérence avec l'évolution du cadre juridique du renseignement découlant de la loi du 24 juillet 2015. La doctrine nationale en matière de cyberdéfense repose :

– d'une part, sur le renforcement de la posture de protection des systèmes d'information de l'État, des opérateurs d'importance vitale et des industries stratégiques, dont la défense est coordonnée sous l'autorité du Premier ministre, et de l'ANSSI ⁽¹⁾ ;

– d'autre part, sur une capacité de réponse gouvernementale globale et ajustée qui fait appel à l'ensemble des moyens diplomatiques, juridiques ou policiers, puis éventuellement à l'emploi gradué de moyens relevant du ministère de la défense.

La loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019 a consacré un effort financier important, d'environ un milliard d'euros, dédiés aux études, à l'acquisition d'équipements et à des recrutements de personnels (350 recrutements initialement prévus par la LPM) pour répondre aux orientations du Livre blanc. Le ministre de la défense a annoncé en février 2014 le lancement du Pacte « Défense Cyber » qui comporte 50 actions destinées à :

– augmenter le niveau de sécurité des systèmes d'information et les moyens de défense et d'intervention du ministère et de ses grands partenaires de confiance ;

– préparer l'avenir en intensifiant l'effort de recherche tant technique et académique qu'opérationnel, tout en soutenant la base industrielle ;

– renforcer les ressources humaines dédiées à la cyberdéfense et construire les parcours professionnels associés ;

– développer le pôle d'excellence en cyberdéfense en Bretagne au profit du ministère de la défense et de la communauté nationale de cyberdéfense ;

– cultiver un réseau de partenaires étrangers tant en Europe, qu'au sein de l'Alliance atlantique et dans les zones d'intérêt stratégique ;

– favoriser l'émergence d'une communauté nationale défense de cyberdéfense en s'appuyant sur un cercle de partenaires et les réseaux de la réserve.

(1) Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.

Les moyens alloués à la cyberdéfense ont été renforcés, notamment via l'actualisation de la loi de programmation militaire (loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire 2014-2019). On peut citer en particulier :

- une nouvelle augmentation des effectifs de 1 000 militaires et civils d'ici 2019 ;

- le renforcement des capacités ;

- l'accroissement du rôle joué par les réserves (opérationnelle et citoyenne) ;

- la poursuite du durcissement des systèmes d'armes, d'information et de commandement, via un accroissement de la recherche et des investissements accrus au niveau de la DGA.

Dans le PLF pour 2017, 26,95 millions d'euros en AE et 26,82 millions d'euros en CP sont consacrés par le programme 178 à la cyberdéfense et à la cyberprotection au niveau de l'état-major des armées (hors masse salariale).

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, (voir le compte rendu de la commission élargie du 2 novembre 2016 à 21 heures⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Défense.

*Après l'avis défavorable de M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial pour les crédits relatifs à la Préparation de l'avenir, et l'avis favorable de M. Romain Colas, Rapporteur spécial pour les crédits relatifs au Budget opérationnel de la défense, la Commission **adopte** les crédits de la mission Défense.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Airbus Group*

- M. Bertrand de Cordoue, directeur défense et sécurité à la direction des affaires publiques France ;
- G^{al} (2S) Philippe Tilly, conseiller défense du président ;
- M. Alexandre Dupuy, directeur des affaires gouvernementales France Airbus helicopters ;
- Mme Annick Perrimond du Breuil, directrice des relations institutionnelles France.

Chef d'état-major de l'armée de l'air (CEMAA)

- GAA André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air ;
- C^{ol} Marc Surville ;
- LCL Pierre Gaudillière.

Délégation générale pour l'armement (DGA)

- M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement ;
- Mme Eveline Spina, chargée de la sous-direction des plans et des programmes ;
- M. Jean-Baptiste Paing, conseiller technique.

Ministère de la Défense

- G^{al} Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées (CEMA) ;
- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (SGA).

Chef d'état-major de la marine (CEMM)

- Amiral Christophe Prazuc, chef d'état-major de la marine ;
- Capitaine de vaisseau Dominique Caille, responsable des liaisons parlementaires ;
- Capitaine de vaisseau Éric Vernet ;
- Capitaine de frégate Julien Lalanne de Saint-Quentin.

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

- Général d'armée Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre.

Direction des affaires financières du ministère de la défense

- M. Christophe Mauriet, directeur des affaires financières ;
- M. Bruno Bordone, chef du service des synthèses et du pilotage budgétaire ;
- Mme Line Bonmartel-Couloume, sous-directrice des questions économiques, fiscales et internationales (sous-direction à laquelle est rattaché l'Observatoire économique de la défense).

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*