

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen, ouvert à la presse, du rapport de la mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011 et 2012 (*MM. François André et Philippe Vitel, rapporteurs*)..... 2

Mercredi

18 septembre 2013

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 94

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Présidence

de

M. Philippe Nauche,

vice-président



La séance est ouverte à neuf heures cinq.

M. Philippe Nauche, vice-président. Nous allons tout d'abord entendre MM. François André et Philippe Vitel, rapporteurs de la mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011 et 2012. Ce travail clôt le cycle des missions d'information destinées à tirer un bilan d'exécution des dernières années de la LPM précédente, afin de nous permettre d'aborder l'examen du projet de LPM 2014-2019 avec les éléments d'appréciation nécessaires.

M. François André, rapporteur. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, mes chers collègues,

La présentation de ce rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011 et 2012 constitue une grande première pour moi, puisque j'assume pour la première fois les fonctions de rapporteur, et je souhaitais, en préambule, remercier mon collègue Philippe Vitel pour la bienveillance qu'il a manifesté envers moi tout au long de nos travaux, qui se sont toujours déroulés en bonne intelligence. Je tiens également à remercier nos collègues les plus actifs dans les travaux de notre mission, comme MM. Bridey et Lamblin.

Ce rapport s'inscrit dans la continuité du contrôle régulier que notre commission exerce depuis une dizaine d'années sur l'exécution et le bon emploi des crédits du budget de la Défense. Il intervient toutefois cette année dans un contexte particulier, suite à la publication, le 29 avril, d'un nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et à la présentation, lors du Conseil des ministres du 2 août 2013, du projet de loi relatif à la programmation militaire destiné à mettre en œuvre les orientations de la politique de défense française pour les années 2014 à 2019, que nous examinerons bientôt.

Ces circonstances nous ont paru justifier un programme plus dense et ambitieux que lors des précédentes missions d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense, tant il nous a semblé que le vote de la prochaine LPM ne pourrait s'effectuer dans les meilleures conditions qu'une fois analysées les conditions d'exécution de la loi de programmation en cours. Outre une traditionnelle réunion au ministère de la Défense - regroupant, autour du conseiller spécial du ministre de la Défense, près de 45 personnes, dont le conseiller budgétaire du ministre, le directeur des affaires financières, le directeur des ressources humaines et les responsables de tous les services intéressés -, nous avons également organisé une table ronde réunissant le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement ainsi que le secrétaire général pour l'administration et procédé à l'audition de plus de 27 personnes, dont les trois chefs d'état-major des armées.

Notre rapport ne se borne donc pas au contrôle de l'exécution des crédits de la Défense 2011 et 2012, auquel nous nous livrons néanmoins de façon détaillée, mais dresse également un bilan financier synthétique de la dernière LPM, qui nous a permis d'analyser les raisons de l'écart grandissant, à partir de 2011, entre les réalisations et les prévisions de la LPM et de mettre en lumière plusieurs points d'attention. C'est ce premier aspect de nos travaux que je vais, dans un premier temps, vous présenter à grands traits.

Nous avons également souhaité ne pas limiter nos travaux à un bilan purement rétrospectif, mais réfléchir également à des pistes de progrès pour les années à venir, en

explorant six thèmes plus spécifiques, qui dépassent l'examen de la seule exécution des crédits et visent à tendre vers une prochaine LPM sincère et soutenable. Ces thématiques, qui seront développées dans un instant par mon collègue Philippe Vitel, concernent le niveau optimal du coût de la mise en œuvre de la dissuasion ; les dépenses de personnel en hausse en dépit de la poursuite de la baisse des effectifs ; le bilan de la gestion financière des bases de défense ; l'optimisation des règles d'attribution des marchés de maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels des armées ; le recours à des recettes exceptionnelles extrabudgétaires et, enfin, les modalités de financement du surcoût des opérations extérieures (OPEX). Il est à noter d'ailleurs que trois de ces thèmes (dépenses de personnel, organisation des soutiens en bases de défense, MCO), arrêtés dès le début des travaux de notre mission d'information, en automne 2012, ont été jugés « prioritaires » dans le rapport annexé au projet de LPM pour les années 2014 à 2019.

S'agissant du bilan de la LPM 2009-2014, nous rappelons que les lois de programmation militaire sont une nécessité, dans la mesure où le financement de la défense implique de la visibilité et de la continuité, mais que des écarts significatifs entre celles-ci et leur exécution se sont régulièrement produits dans le passé, quelles que soient les majorités politiques. Cela doit, je le crois, nous inciter à éviter toute polémique en la matière.

Relevant plus d'un engagement politique que d'une obligation juridique, tributaires des dispositions adoptées en lois de finances initiales ou rectificatives et des mesures de régulation budgétaire prises en cours d'années, les lois de programmation militaire sont régulièrement en partie inexécutées, à de rares exceptions près, comme l'illustre un graphique très intéressant fourni par la direction du Budget que nous publions dans notre rapport.

De façon générale, nous avons constaté que si la loi de programmation militaire 2009-2014 a été globalement respectée les deux premières années de son exécution, en 2009 et 2010, l'écart s'est sensiblement creusé à partir de 2011, puis prolongé et accentué en 2012. Lors de son audition devant notre commission en date du 23 avril 2012, le chef d'état-major des armées, l'amiral Édouard Guillaud avait déjà indiqué « *sur la période 2009-2011, l'exécution a été globalement conforme à la LPM* » mais que « *l'année 2012 constitue véritablement une rupture liée au décrochage des crédits affectés au ministère* ». Ce constat est corroboré par le rapport public thématique de juillet 2012 de la Cour des comptes relatif au bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire.

Selon les chiffres les plus récents qui nous ont été communiqués par la direction du Budget, l'écart total, à la fin de l'année 2012, entre l'exécution et la programmation était de 2,9 milliards d'euros (-2,3 %), soit 125,8 milliards dépensés sur 128,7 prévus.

Trois objectifs majeurs fixés par la LPM 2009-2014 ont certes été atteints avec succès - l'avance dans la manœuvre de déflation des effectifs, un bon départ de la réorganisation des armées, avec notamment la mise en place des bases de défense, et un effort soutenu sur les équipements majeurs et la fonction « Connaissance et anticipation ».

Toutefois, d'importantes contraintes ont affecté l'exécution de la LPM, qui n'ont pas été sans conséquences sur les armées.

De fortes contraintes budgétaires ont tout d'abord conduit à des corrections de trajectoire. Les deux premières années d'exécution de la LPM ont été globalement conformes aux prévisions, puisque l'écart cumulé à la fin de l'année 2010 entre la LPM et son exécution

n'était que de 600 millions d'euros (64,2 milliards d'euros exécutés contre 64,8 prévus), soit un taux d'exécution de 99 %. Les ressources extrabudgétaires, constituées de recettes exceptionnelles issues de cessions de bandes de fréquences, de cessions d'emprises immobilières et de cessions de matériels n'ont certes pas été encaissées selon le calendrier prévu, mais elles ont été compensées par celles issues du plan de relance de l'économie. Ce plan de relance consistait pour l'État à consacrer 26 milliards d'euros à des investissements publics, dont près de 2,4 milliards d'euros pour la défense nationale, ces derniers crédits devant notamment permettre d'anticiper des acquisitions d'équipements qui n'étaient jusque-là programmés qu'après 2014. Le délégué général pour l'armement, M. Laurent Collet-Billon, a souligné lors de son audition que ce plan de relance avait constitué un « effet d'aubaine » pour le début d'exécution de la LPM, en permettant, en 2009, un niveau total record d'engagement de 19 milliards d'euros et la commande, dès avril 2009, du troisième bâtiment de projection et de commandement (BPC), le « Dixmude » qui a permis de sauver les chantiers de Saint-Nazaire, lesquels n'avaient plus de charge à l'époque, et a qui démontré toute son utilité lors de l'opération Serval au Mali.

Pourtant, dès l'été 2010, dans un contexte de crise économique et financière s'amplifiant et de volonté de maîtrise des comptes publics, l'élaboration de la programmation budgétaire triennale (PBT) 2011-2013 a marqué une première inflexion par rapport à la trajectoire définie par la LPM, avec une baisse sensible des ressources allouées. À la fin de l'année 2011, l'écart entre l'exécution et la programmation s'élevait ainsi à 1,3 milliard d'euros (soit 1,9 milliard en cumulé depuis 2009) puis à un milliard d'euros à la fin de l'année 2012 (soit 2,9 milliards d'euros en cumulé depuis 2009). La loi de programmation avait en effet été construite sur la base d'hypothèses budgétaires de 2009 qui prévoyaient un retour à l'équilibre des finances publiques dès 2012, devant permettre une croissance de 1 % par an du volume du budget de la Défense à partir de 2012. Compte tenu de la crise des finances publiques, cette hypothèse n'a évidemment pas pu se concrétiser et la programmation budgétaire triennale 2013 2015 a ainsi rectifié la trajectoire initiale en imposant une évolution en « zéro valeur » du budget de la Défense. Comme l'a souligné le délégué général pour l'armement, M. Laurent Collet-Billon, lors de son audition en date du 18 avril 2013, « *ce zéro valeur budgétaire revient en pratique à une attrition des ressources puisque l'inflation est alors subie de plein fouet* ». De plus, pour faire face à l'aggravation des déficits publics, le Gouvernement a dû procéder, en gestion, à d'importantes annulations de crédits, formalisées dans les différentes lois de finances rectificatives. Ce sont ainsi pas moins de 200 millions d'euros qui ont été retirés au programme 146 « Équipement des forces » en 2011, et 500 millions en 2012.

Par ailleurs, plusieurs des hypothèses de la loi de programmation militaire ne se sont pas réalisées

En premier lieu, la masse salariale n'a pas baissé comme attendu. Les objectifs de suppression d'emplois prévus par la loi de programmation militaire ont bien été atteints (avec, par exemple, plus de 29 000 emplois supprimés à la fin de l'exercice 2011) et la déflation des effectifs s'est même avérée en avance sur les prévisions de la loi de programmation militaire 2009-2014. Pourtant, les effets attendus de la réforme ne se sont pas vérifiés en matière de masse salariale, puisque celle-ci a continué de croître, avec une augmentation de plus de un milliard d'euros entre 2008 et 2011, selon les chiffres de la Cour des comptes. Plusieurs explications ont été avancées pour tenter d'expliquer ce découplage entre la diminution des effectifs et l'augmentation de la masse salariale. Le ministère de la Défense a par exemple

indiqué que les dépenses de rémunération dites « dépenses socles » ont diminué entre 2008 et 2012 très faiblement, de 30 millions d'euros (soit une réduction de - 0,3 %), sous l'effet de la réduction d'emploi et de l'absence de revalorisation du point de la fonction publique à compter de 2010, mais que les « dépenses hors socle » ont augmenté de 199 millions d'euros (soit une hausse de + 38,5 %), traduisant notamment les coûts de transition liés à la mise en œuvre des réformes (dispositifs d'accompagnement des restructurations, indemnités au titre du chômage et des dommages liés à l'amiante par exemple).

D'autres raisons ont été avancées pour expliquer pourquoi, en dépit d'une réduction des effectifs, les dépenses de titre 2 du ministère - hors compte d'affectation spéciale « Pensions » et hors OPEX -, ont augmenté durant la même période de 169 millions d'euros (soit une hausse de 1,47 % de 2008 à 2012). Ainsi, par décision gouvernementale, 50 % des économies obtenues par les déflations étaient destinées à financer des mesures générales et catégorielles au profit du personnel restant en activité. De plus, certaines mesures générales ou catégorielles, non programmées et budgétées initialement, ont dû être appliquées en cours de gestion. Ainsi, des mesures de préservation du pouvoir d'achat – revalorisation du point fonction publique et des bordereaux des salaires ouvriers, revalorisation de bas salaires, indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat – ont contribué en début de LPM à absorber une part des économies. Après avoir augmenté entre 2008 et 2009, le coût de ces mesures générales a régressé à partir de 2010 en raison du gel de la revalorisation du point fonction publique et du bordereau des salaires ouvriers. En revanche, en 2012, les revalorisations successives des plus bas salaires ont porté sur environ 80 000 agents du ministère (essentiellement des militaires), pour un coût d'environ 50 millions d'euros.

Par ailleurs, le glissement vieillesse technicité (GVT) des militaires a parfois été appliqué de façon déconnectée avec la réalité de la composition des effectifs, sans tenir compte que la population de référence avait vieilli depuis 2008 du fait de la réforme des retraites. La différence entre le GVT constaté *a posteriori* et sa dotation en construction budgétaire est restée élevée chaque année depuis 2009, ce qui a fortement contribué à la rigidité de la dépense. En tout, l'impact cumulé de ces écarts annuels entre le GVT solde retenu en construction et le GVT solde constaté atteint près de 730 millions d'euros sur la période 2009-2012.

En outre, le ministère a également dû faire face à des besoins nouveaux, comme la réintégration du commandement militaire intégré de l'OTAN, la création d'une base aux Émirats arabes unis ou encore des créations de postes pour la cyberdéfense. De surcroît, toute manœuvre de déflation induit nécessairement des coûts immédiats, dont l'amortissement prend plusieurs années, qu'il s'agisse par exemple des « pécules » ou de l'aide à la mobilité du conjoint. De même, dans les économies attendues du fait de la déflation des effectifs, les dépenses de chômage, qui correspondent aux remboursements aux URSSAF des indemnités de chômage pour les personnels contractuels ayant quitté le ministère de la Défense sans retrouver d'emploi, auraient également été insuffisamment prises en compte. La Cour des comptes indique par ailleurs dans son rapport de juillet 2012 qu'« *il est tout à fait possible que les économies soient moins importantes qu'envisagé au départ en raison d'un renforcement du poids des officiers et des cadres civils de catégorie A dans la structure des emplois du ministère* ». Enfin, l'année 2012, qui voit une légère augmentation des dépenses de socle, à l'opposé de la tendance observée entre 2008 et 2011, doit être considérée comme atypique, notamment en raison de l'impact important des dysfonctionnements du système LOUVOIS en raison des indus de solde.

Cela a nécessité d'importantes ressources complémentaires pour les dépenses de personnel – plus de 1,5 milliard d'euros en lois de finances entre 2009 et 2012 –, au détriment des dépenses d'équipement, tant pour les programmes d'armement que pour l'entretien programmé du matériel (EPM).

En second lieu, les hypothèses d'exportation de l'avion de combat Rafale retenues dans la construction de la LPM ne se sont pas vérifiées. L'exportation de cet avion de combat devait alimenter le plan de charge des industriels à hauteur d'un appareil en 2010 et de quatre appareils en 2011. L'État s'étant engagé auprès des industriels pour la production de 11 Rafale par an, l'absence d'exportation l'a contraint à accélérer le rythme de ses propres commandes. Cela a entraîné un surcoût de l'ordre de 350 millions d'euros sur la période de 2009 à 2011.

De ce fait, si le contrat opérationnel pour les grandes fonctions stratégiques a été globalement tenu, la fonction stratégique intervention a été lourdement affectée par les contraintes pesant sur la disponibilité technique des matériels et ses conséquences sur l'entraînement des forces. Comme le souligne le rapport annexé de la LPM 2014-2019, *« l'activité opérationnelle a connu une évolution à la baisse dans la période récente, s'inscrivant désormais sous les normes reconnues »*. Notre rapport détaille, pour chaque armée, les incidences de l'écart de trajectoire de la LPM sur leur contrat opérationnel et les insuffisances auxquelles celles-ci ont dû faire face.

Il analyse également de façon approfondie l'exécution des crédits de défense pour 2011 et 2012, ce qui met en lumière plusieurs points d'attention : une absence de contrôle de la masse salariale, le poids des opérations extérieures qui dépasse de façon chronique le montant de la provision prévue en loi de finances initiale et des recettes exceptionnelles incertaines dans leur montant et dans leur calendrier de réalisation par exemple.

Si la LPM 2009-2014 avait été construite en cohérence avec le triennal budgétaire 2009-2011, les arbitrages rendus en 2010 dans le cadre du triennal budgétaire 2011-2013, comme la trajectoire prévue en 2012 pour la mission Défense dans le cadre du triennal budgétaire 2013-2015, montrent ainsi que la trajectoire de la LPM 2009-2014 n'est plus soutenable, avec une prévision d'écart cumulé de 12,82 milliards d'euros en 2015 selon la Cour des comptes.

Dès lors, l'adoption d'une nouvelle loi de programmation militaire, qui permettra de concilier la programmation du ministère de la Défense avec la trajectoire budgétaire des finances publiques, apparaît plus que jamais justifiée.

M. Philippe Vitel, rapporteur. Je tiens à remercier à mon tour mon collègue François André, avec lequel nous avons mené nos travaux dans un constant souci d'objectivité ; il n'y a en effet pas de place pour les visions partisans dans ces sujets. Au regard des défis financiers majeurs de la prochaine LPM, nous avons souhaité explorer, de façon constructive, quelques pistes pour tenter d'éviter la poursuite des écarts récurrents entre les LPM et leur exécution. Nous avons retenu pour ce faire les six thèmes spécifiques précités et je voudrais maintenant vous exposer synthétiquement l'essentiel de nos réflexions et propositions.

Sujet de débats récurrents sur la possibilité de réaliser d'importantes économies budgétaires, le thème de l'optimisation des moyens consacrés à la mise en œuvre de la

dissuasion nucléaire a retenu en premier lieu notre attention. Avec un budget d'un peu plus de 3,4 milliards d'euros consacré en 2012 à la dissuasion, celui-ci représente environ 10 % du budget total de la défense de la France (31,5 milliards d'euros), et les dépenses liées à la dissuasion nucléaires ne représentent en 2012 qu'environ 1,2 % des dépenses du budget de l'État. La part de ce budget de la dissuasion est d'ailleurs assez stable depuis la fin des essais nucléaires en 1996. L'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées nous avait indiqué, en juillet 2012, que ce chiffre d'un peu plus de 3,4 milliards d'euros consacré à la dissuasion nucléaire, véritable « assurance-vie de la Nation », « *couvre tout, y compris les hommes de la Force océanique stratégique, les Rafale des Forces aériennes stratégiques, les missiles ASMP-A et M51* » en nous disant « *c'est presque bon marché !* ».

Les débats sur l'existence même de la dissuasion nucléaire française ou sur le maintien d'une double composante sont désormais tranchés. Le Président de la République François Hollande a en effet annoncé, le 26 juin 2012, que la dissuasion nucléaire ne serait pas remise en cause car « *renoncer à la dissuasion nucléaire pour des raisons d'économie budgétaire n'est pas aujourd'hui la position de la France* ». Par ailleurs, le Livre blanc de 2013 maintient clairement les deux composantes des forces nucléaires en indiquant que « *[leurs] performances, l'adaptabilité et les caractéristiques complémentaires permettent le maintien d'un outil qui, dans un contexte stratégique évolutif, demeure crédible à long terme, tout en restant à un niveau de stricte suffisance* ». Si nous partageons pleinement ces choix de conserver le nucléaire militaire et de maintenir une double composante des forces nucléaires, il ne nous est pas paru illégitime, au regard de la situation économique et des difficultés budgétaires actuelles, de s'interroger sur une possible rationalisation de l'emploi du format respectif des deux composantes nucléaires.

Nous nous sommes donc posé un certain nombre de questions. Faut-il poursuivre la réduction du format de la composante aérienne ? Si la précédente LPM avait organisé la réduction du format des forces aériennes stratégiques de trois à deux escadrons, nous avons considéré qu'une nouvelle réduction de ce format, de deux à un seul escadron, fragiliserait la composante aéroportée dans son ensemble, sans pour autant permettre d'économies significatives. Est-il par ailleurs vraiment nécessaire d'organiser une permanence d'un SNLE à la mer ? Nous avons estimé qu'il était nécessaire de conserver la posture constante de la France de maintien en permanence à la mer d'au moins un SNLE, ne serait-ce que parce que d'un point de vue purement budgétaire, l'abandon de la permanence à la mer nécessiterait un réexamen complet du système de protection de la base de l'Île Longue et l'augmentation du besoin en forces conventionnelles pour la protection et l'accompagnement des SNLE lors de leur appareillage, ce qui aurait un coût élevé.

Nous avons également considérés tous les deux que les dépenses liées à la dissuasion représentaient un investissement productif, tant pour la défense nationale que pour l'économie du pays. Nous appelons de nos vœux le maintien d'une vision partagée, non partisane et consensuelle sur la dissuasion nucléaire, ce qui n'empêche pas que de nouvelles pistes d'économies peuvent néanmoins être exploitées. Nous saluons par exemple la démarche franco-britannique consistant, dans le cadre d'un programme intitulé « TEUTATES », à mutualiser les coûts des installations en analyses radiographiques et hydrodynamiques. Il s'agit des programmes EPURE à Valduc et du centre de développement technologique à Aldermaston. Ce projet, qui progresse, présente le double avantage de permettre des économies substantielles aux deux États (450 millions d'euros chacun sur la durée du programme) et d'affirmer l'attachement des deux pays à leur force de dissuasion.

S'agissant des dépenses de personnels, qui ont conduit la Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2012, à considérer que « *la poursuite de la croissance du titre 2 (dépense de personnel) du budget malgré la réduction d'effectifs est préoccupante dans un contexte de ressources limitées pour le budget de la défense* », nous proposons d'améliorer les mesures déjà prises (les contingentements par grades et, pour les non-officiers, par échelle de solde, ainsi que la réduction sensible de l'avancement en 2013) pour pallier le phénomène de déformation des pyramides, tout en se gardant d'une réduction excessive du taux d'encadrement supérieur qui pourrait s'avérer contreproductive. Nous préconisons également un meilleur pilotage des effectifs et de la masse salariale en insistant sur le fait que l'enjeu d'une meilleure maîtrise de la masse salariale est déterminant en vue de s'assurer d'une bonne exécution de la prochaine LPM. Nous approuvons à cet égard pleinement les orientations fixées dans le paragraphe 6.3 du rapport annexé au projet de loi relatif à la programmation militaire 2014-2019. Nous ne développons pas dans notre rapport le point crucial de la résolution des dysfonctionnements du système Louvois, la mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense de Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot l'ayant déjà excellemment fait.

Une autre de nos interrogations était de savoir si la gestion des bases de défense (BdD) était optimale. Ces bases de défense, créées dans une optique de recherches d'économies, sont aujourd'hui opérationnelles. Le récent rapport du Sénat consacré à la mise en place de la réforme des BdD met en évidence certaines réussites exemplaires, comme celle de la BdD de Toulon, qui est une « *base navale de grande dimension, dans laquelle les bénéfices de la densification des soutiens sont les plus manifestes* ». Cependant, nous avons constaté que l'identification des économies directement liées à l'embase restait délicate et que des difficultés budgétaires affectaient les crédits du soutien par les BdD. Nous estimons ainsi qu'il existe encore des gisements d'économies envisageables pour améliorer la gestion financière des BdD. Cela pourrait passer, selon nous, par le renforcement du champ de compétence et l'augmentation du périmètre budgétaire des commandants de bases de défense ; par la poursuite et l'accélération de la mise en œuvre des dispositifs d'intéressement aux économies réalisées par les BdD ; par la suppression de l'échelon intermédiaire des états-majors de soutien défense (EMSD) ; par une réflexion sur la diminution du nombre de BdD en métropole, en cohérence avec le format des armées retenu par la prochaine LPM ; et par le déploiement de nouveaux systèmes d'information communs, concernant notamment les applications budgétaires et comptables. Nous préconisons également d'adopter une démarche pragmatique en matière d'externalisation des fonctions de soutien assurées à ce jour par les BdD, en incitant le ministère de la Défense à étudier chaque projet d'externalisation au cas par cas et à le comparer à une démarche de projet d'amélioration de l'existant en régie, dite régie rationalisée et optimisée.

Nous avons également souhaité nous interroger sur le fait de savoir si les règles d'attribution des marchés de maintien en condition opérationnelle pouvaient être améliorées ? Dans l'optique de l'adoption de la prochaine LPM, le MCO revêt en effet une importance toute particulière dans la mesure où, d'après le rapport public annuel de février 2013 de la Cour des comptes, les achats de maintenance du ministère de la Défense recèlent « *un fort potentiel d'économies* », « *une économie de 10 % par comparaison avec les coûts actuels, représentant de l'ordre de 300 millions d'euros, [apparaissant] comme un objectif que le ministère pourrait se fixer et que l'organisation actuelle du ministère ne permet pas d'atteindre* ». Sur ce point, nous pensons pareillement que des marges de manœuvres existent encore pour rendre plus efficaces les dépenses de l'État en matière de marchés de MCO,

même si l'estimation de la Cour des comptes (de l'ordre de 300 millions d'euros) est peut-être un peu trop optimiste. Un effort est d'autant plus nécessaire qu'il s'inscrit dans un contexte d'une croissance continue des besoins financiers en MCO, due à la fois à l'arrivée de nouveaux matériels modernes, à forte dimension technologique et à coût d'entretien unitaire élevé, et au maintien en service de certains parcs de matériels vieillissants, dont les coûts d'entretien augmentent avec l'âge.

Nous estimons par exemple dans nos recommandations que le renforcement de la fonction achat serait de nature à améliorer la performance économique et nous saluons la volonté affichée du ministère de la Défense de professionnaliser ses acheteurs, qui s'est déjà traduite par l'affectation de personnels expérimentés de la DGA dans les structures de soutien. Nous préconisons également d'impliquer plus en amont les services de soutien dans la question de la maintenance et considérons que la création de responsables du soutien en service auprès des unités de management de la DGA permet une prise en compte du volet soutien très en amont dans les programmes et constitue un axe de progrès évident. Il nous apparaît également évident qu'il convient de mieux faire face aux situations non concurrentielles par divers leviers : en améliorant les prérogatives d'enquêtes sur les coûts de revient des fournisseurs en situation de monopole ; en conservant des compétences industrielles étatiques afin de ne pas dépendre complètement du secteur privé et en allouant davantage les marchés pour faciliter l'accès des PME les plus compétitives à la commande publique lorsque les opérations de maintenance sont accessibles à leurs compétences, ce qui accroîtrait la concurrence.

De manière générale, la future loi de programmation militaire devra veiller à l'adéquation des ressources disponibles aux besoins en MCO des matériels militaires. Il est en effet primordial de préserver la disponibilité des forces et de poursuivre la hausse des ressources accordées à l'EPM.

Sur le thème des ressources extrabudgétaires, issues pour l'essentiel de recettes exceptionnelles de cessions immobilières et de cessions de bandes de fréquences et sur lesquelles l'équilibre de la loi de programmation 2009-2014 reposait en grande partie, nous déplorons que le dispositif de cession à l'euro symbolique aux collectivités locales prévu par l'article 67 de la loi de finances pour 2009 ainsi que les dispositions de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement – deux dispositifs, légitimes mais entrant en contradiction avec la logique des recettes exceptionnelles –, ont eu, du fait de la non-compensation des parts de recettes afférentes pour le ministère de la Défense, un effet significativement négatif sur le niveau total des recettes issues de cessions d'emprises immobilières. Nous constatons qu'il est prévu dans le projet de loi de la nouvelle LPM un montant de 6,1 milliards d'euros de ressources exceptionnelles, montant très supérieur à celui prévu (3,7 milliards d'euros) pour la précédente.

Dans ces conditions, il convient de tirer certaines leçons de la période 2009-2014. D'abord, les ressources immobilières sont incertaines lorsqu'elles reposent sur des lots particulièrement atypiques. Il pourrait sembler périlleux de reconduire les espérances de recettes liées à la cession de l'îlot Saint Germain par exemple. Ensuite, la nature des ressources compte peu, au contraire de la fiabilité de leur calendrier de perception. Enfin, les règles comptables organisant l'engagement de ces ressources doivent impérativement être simplifiées afin de permettre au ministère de la Défense d'organiser le plus librement possible sa politique d'acquisition.

Dernier de nos approfondissements thématiques, nous nous sommes demandé s'il était possible d'améliorer la prise en compte budgétaire des OPEX compte tenu de leur caractère imprévisible. Auparavant, aucune provision spécifique n'était inscrite en loi de finances : le bouclage du financement des OPEX en fin d'exercice budgétaire était souvent sportif... L'évolution du montant de la provision au titre des surcoûts des opérations extérieures, désormais inscrite en loi de finances initiale, a été conforme à celle prévue par la loi de programmation militaire pour 2009-2014 qui définissait les montants des dotations prévues pour les OPEX pour les années 2009 à 2011, avec une augmentation de 60 millions d'euros tous les ans. La trajectoire de la LPM a donc été respectée sur ce point en 2011 et 2012. Cependant, on ne peut que constater que le montant de cette provision est systématiquement insuffisant depuis 2009 pour couvrir les surcoûts OPEX. On peut donc s'interroger sur le fait de savoir si le montant de ces provisions correspond bien à l'objectif défini par la LPM d'un « niveau de budgétisation suffisant », même si le caractère aléatoire du surcoût des OPEX ne peut être nié. À cet égard, la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-238-DC souligne la forte fluctuation de dépenses liées à des opérations dont la prévisibilité est faible et admet que le législateur n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, au regard du principe de sincérité budgétaire. Il n'en reste pas moins que les surcoûts liés aux opérations extérieures sont restés en moyenne de 961,5 millions d'euros par an sur la période 2009-2012. Le décalage récurrent par rapport aux prévisions ne devrait-il pas conduire dans ces conditions à une réévaluation de la dotation initiale ? Cette interrogation est d'autant plus légitime que l'article 5.3 du rapport annexé au projet de LPM pour les années 2014 à 2019 retient un montant de seulement 450 millions d'euros pour la dotation prévisionnelle. Il nous semble imprudent de réduire cette provision en deçà de son niveau actuel de 630 millions d'euros, dans la mesure où, compte tenu des risques géostratégiques actuels et au vu d'une exécution qui n'est jamais descendue en deçà de 528 millions d'euros sur les dix dernières années, une telle réduction risque d'entraîner un appel important à la solidarité interministérielle, alors que les crédits de hors titre 2 des ministères subissent d'ores et déjà une contrainte très élevée. L'idéal serait peut-être, pour les années à venir, de prévoir des clauses de réexamen des besoins en cours d'exercice, en associant pleinement le Parlement à leur évolution. En tout état de cause, nous préconisons de maintenir la dotation OPEX prévue en loi de finances au niveau actuel de 630 millions d'euros.

Aux termes de nos travaux, fruits d'une réflexion qui transcende les clivages partisans puisqu'ils ont été conduits par deux rapporteurs de sensibilités politiques différentes, nous avons pu non seulement dresser un bilan financier synthétique de la LPM 2009-2014 et une analyse de l'exécution des crédits des exercices 2011 et 2012 mais également esquisser des pistes pour éviter à l'avenir un trop grand écart entre les prévisions et les réalisations de la future LPM, que nous souhaitons tous les deux sincère et soutenable.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury. La hausse des dépenses de personnels, dont vous indiquez qu'elle a atteint plus d'un milliard d'euros sur la période 2008-2011, s'est-elle poursuivie en 2012, si l'on met à part l'impact des dysfonctionnements de Louvois ?

Par ailleurs, avez-vous évalué précisément l'impact financier de la hausse du taux d'encadrement ?

Mme Sylvie Pichot. La précédente LPM ne comportait pas de « clause de revoyure », contrairement à la prochaine, qui en prévoit une pour 2015. En quoi l'absence

d'une telle clause a-t-elle été préjudiciable à la bonne exécution de la précédente LPM, et qu'en attendez-vous pour la prochaine ?

M. François André, rapporteur. Les dépenses de personnel se sont élevées à 20 milliards d'euros en 2012, contre 19,5 milliards d'euros en 2011 : elles ont donc bien continué à progresser. Leur pilotage se heurte à des inerties puissantes, malgré les déflations d'effectifs opérées. C'est, en quelque sorte, un paquebot difficile à manœuvrer...

Il n'est pas possible à ce jour de chiffrer précisément les erreurs de calcul du système Louvois.

S'agissant du surcoût lié au repyramidage des effectifs, il faut se garder de dénoncer trop vite le risque de voir nos forces se transformer en « armée mexicaine » ! La réponse doit être nuancée. En effet, certaines missions nouvelles ou renforcées appellent des compétences de pointe et justifient ainsi le recrutement de personnels de haut niveau : officiers, ingénieurs, cadres civils de catégorie A. C'est le cas notamment en matière de cyberdéfense. Tout cela plaide en faveur d'un contrôle précis, approfondi et permanent de l'évolution des dépenses de personnel du ministère.

M. Philippe Vitel. Entre 2010 et 2012, la masse salariale a crû de 2 % par an. On espère une stabilisation en 2013. Ce phénomène peut s'expliquer par une professionnalisation encore inaboutie dans certains domaines, mais il est plus difficilement justifiable dans d'autres secteurs.

La LPM porte sur six exercices, c'est-à-dire deux budgets triennaux. Il est logique que la « clause de revoyure » intervienne à l'échéance du premier triennal de la programmation, sauf accident brutal du type de celui que l'on a connu avec la crise économique de 2010.

M. Christophe Léonard. La précédente LPM a été globalement respectée dans les premières années, puis l'écart s'est creusé entre les prévisions et les réalisations. La Cour des comptes montre que cet écart s'explique en partie par les conséquences de la crise. Dans la construction de la prochaine LPM, il nous faut donc tirer toutes les leçons du passé. La précédente était-elle *ab initio* irréaliste ?

M. Jean-Jacques Candelier. Constaté qu'entre 2009 et 2013, la masse salariale a continué de progresser alors que l'on supprimait 40 000 postes montre un dysfonctionnement grave dans le contrôle de ces dépenses. Il en va de même des recettes exceptionnelles : elles n'ont pas été suivies, ni contrôlées avec suffisamment de sérieux – tout gestionnaire d'une collectivité locale ne peut qu'être choqué de cette légèreté.

S'agissant de la dissuasion, compte tenu de son coût certain, je crois qu'il serait utile, dans le long terme, de réfléchir à un désarmement multilatéral.

M. François André, rapporteur. Les écarts entre les réalisations et les prévisions s'expliquent à la fois par la conjoncture, c'est incontestable, mais aussi par des raisons plus structurelles.

Mon point de vue personnel est le suivant : pour construire une LPM, on a le choix entre deux stratégies. D'une part, celle retenue en 2009, qui consiste à fixer des objectifs

ambitieux puis à les revoir à la baisse. D'autre part, celle qui sous-tend la future LPM, qui consiste à fixer des objectifs modestes, tout en ouvrant la voie à une révision en cours de programmation en cas de retour à meilleure fortune.

En tout état de cause, j'attache beaucoup d'importance au principe de sincérité budgétaire. Et lors de nos déplacements, nous avons pu constater quel impact négatif a sur le moral des armées le décalage entre des ambitions très hautes et des moyens qui ne suivent pas...

M. Philippe Vitel, rapporteur. La LPM 2009-2014 était très ambitieuse : elle constituait le fil conducteur d'un plan de réorganisation et de restructuration sans équivalent dans l'histoire récente de nos armées. Nous avons ainsi mené à bien la fermeture de 80 régiments, la création des bases de défense, *etc.* tout en conservant un outil opérationnel performant et un haut niveau d'engagement.

Rien n'était évident au départ dans cette manœuvre ambitieuse : on a appris en marchant, et nous avons ainsi pragmatiquement constaté que l'outil opérationnel n'était nullement affecté par les 32 000 premières suppressions de postes. Les contraintes budgétaires et l'engagement de nos forces dans des conflits de haute intensité nous ont conduits à des réajustements. Mais dans l'ensemble, la LPM 2009-2014 n'a pas été mal exécutée.

Quant au pyramidage des effectifs, on peut le voir comme un problème, mais il faut aussi rappeler que la promotion sociale et professionnelle de certaines catégories de personnels est une bonne chose. À titre d'exemple, je crois que la promotion de certains corps de techniciens au rang d'ingénieurs est une bonne chose.

M. Alain Moyne-Bressand. Vous n'avez pas évoqué le projet Balard : avez-vous des informations à nous communiquer à son sujet ? Est-ce que le retard de livraison va influencer sur le calendrier des cessions immobilières prévues ?

M. Jacques Lamblin. Vous avez parlé tout à l'heure de l'évolution de la masse salariale : alors qu'on attendait une économie de 1,2 milliard d'euros sur la période, on est arrivés à un surcoût d'un milliard d'euros ! J'aimerais savoir si les chiffres cités sont en euros constants ou en euros courants. Alors que le point d'indice de la fonction publique avait été gelé ces dernières années, je me demande en effet comment le ministère pourra faire face à une éventuelle augmentation dans les années qui viennent.

Par ailleurs, j'aimerais vous interroger sur l'augmentation envisagée de la budgétisation initiale des OPEX. Ne craignez-vous pas qu'en cas de sous-consommation, les crédits soient retirés du budget de la défense l'année suivante ?

M. François André, rapporteur. Le projet Balard entrait dans le champ d'investigation de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Damien Meslot, qui nous ont présenté leur rapport la semaine dernière, davantage que dans le nôtre.

Les chiffres cités dans notre rapport sont en euros constants. L'évolution de la masse salariale doit faire l'objet d'un contrôle plus régulier, à la fois de la part de l'administration et de notre part.

Concernant les montants dédiés aux OPEX, il pourrait y avoir effectivement un risque de voir les crédits non consommés supprimés l'année suivante. Il faudra donc appuyer le ministère de la Défense pour faire en sorte que les crédits restants soient reversés à son budget.

M. Philippe Vitel, rapporteur. Les montants consacrés aux OPEX oscillent entre 580 et 630 millions chaque année et il est important qu'une part de leur financement demeure interministérielle.

Pour revenir sur la question de la masse salariale, il ne faut pas voir que des éléments négatifs dans cette augmentation – même si le repyramidage a donné lieu à des résultats étonnants. De nombreuses promotions étaient justifiées et des embauches de personnels civils hautement qualifiés nécessaires. Il y a eu donc une hausse globale des compétences sur cette période. Je suis d'accord avec mon collègue François André pour dire que le contrôle parlementaire doit être plus vigilant.

M. Philippe Nauche, président. Il nous reste peu de temps et je remercie Sylvain Berrios d'avoir renoncé à son temps de parole.

Mme Edith Gueugneau. Je voudrais revenir sur la ligne budgétaire consacrée aux OPEX. Elle était de 630 millions d'euros l'année dernière mais ne sera que de 450 millions dans le projet de LPM. Comment s'établissent les prévisions, alors que le niveau des OPEX est, par définition, peu prévisible ?

M. Christophe Guilloteau. Avez-vous étudié l'hypothèse, parfois évoqué, qui consisterait à retirer un des quatre SNLE chargés de la dissuasion ?

Je m'interroge sur le montant très élevé des recettes exceptionnelles prévues par le projet de LPM, 6,3 milliards d'euros. On se souvient que notre ancien collègue, Bernard Cazeneuve avait le même type de craintes, justifiées, lors de la discussion de la précédente LPM. Pensez-vous que ces prévisions de recettes sont tenables ?

M. François André. La sincérité des prévisions budgétaires nous conduirait à retenir pour les OPEX un chiffre plus proche de 630 millions que de 450 millions d'euros. Pourquoi ce chiffre de 450 a-t-il été retenu ? C'est un point que nous devons éclaircir avec le ministère de la Défense.

M. Philippe Vitel. Nous avons besoin de quatre SNLE pour assurer la permanence à la mer de notre dissuasion. Combiné avec les six SNA, il s'agit d'un format cohérent qu'il convient de préserver.

*En application de l'article 145 du Règlement, la commission **autorise** à l'unanimité la publication du rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011 et 2012.*

La séance est levée à dix heures quinze.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - M. François André, M. Olivier Audibert Troin, M. Nicolas Bays, M. Sylvain Berrios, M. Daniel Boisserie, M. Jean-Jacques Bridey, M. Jean-Jacques Candelier, M. Laurent Cathala, M. Guy Chambefort, M. Jean-David Ciot, M. Jean-Louis Costes, M. Bernard Deflesselles, M. Lucien Degauchy, M. Guy Delcourt, M. Yves Foulon, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, Mme Edith Gueugneau, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, M. Patrick Labaune, M. Jacques Lamblin, M. Charles de La Verpillière, M. Gilbert Le Bris, M. Frédéric Lefebvre, M. Christophe Léonard, M. Maurice Leroy, M. Jean-Pierre Maggi, M. Philippe Meunier, M. Jacques Moignard, M. Alain Moyne-Bressand, M. Philippe Nauche, Mme Sylvie Pichot, Mme Émilienne Poumirol, M. Joaquim Pueyo, M. Gwendal Rouillard, M. Stéphane Saint-André, M. Jean-Michel Villaumé, M. Philippe Vitel

Excusés. - M. Ibrahim Aboubacar, Mme Patricia Adam, M. Claude Bartolone, M. Philippe Briand, M. Alain Chrétien, M. Éric Jalton, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Bruno Le Roux, M. Alain Marleix, Mme Marie Récalde, M. François de Ruy, Mme Paola Zanetti