

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 des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen pour avis des chapitres I^{er} et I^{er bis} du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale (n° 1473) (M. Jean LAUNAY, rapporteur pour avis)..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 13
- Présences en réunion..... 16

Mardi

12 novembre 2013

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 43

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
Président.**



La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Jean Launay, les chapitres I^{er} et I^{er} bis du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale (n° 1473).

M. Jean Launay, rapporteur pour avis. Le vote d'une loi de programmation militaire est de première importance pour nos armées et pour notre nation, car il définit le cadre de référence pour construire un modèle d'armée cohérent dans la durée et adapté aux problématiques du monde contemporain.

Après que Sénat a adopté le texte en première lecture le 21 octobre dernier, la commission des Finances s'est saisie pour avis des chapitres I^{er} et I^{er} bis. Elle ne s'est pas saisie des diverses dispositions relatives au renseignement ou au traitement des militaires en matière pénale, qui relèvent plus particulièrement de la commission saisie au fond et de la commission des Lois.

Précisons d'emblée que la portée normative du texte, en matière financière, est limitée. En effet, seules les lois de finances ont vocation à déterminer effectivement les ressources et les dépenses qui seront engagées sur une base annuelle, comme vient de le faire le projet de loi de finances pour 2014. La loi de programmation établit cependant une trajectoire financière qui servira de référence au moment du vote des budgets successifs. C'est essentiellement sur cette trajectoire financière que portera mon analyse.

Je commencerai toutefois par résumer en trois points les objectifs stratégiques auxquels elle correspond, qui résultent essentiellement du *Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale* rendu public en avril 2013.

En premier lieu, il fallait définir une trajectoire qui puisse concilier souveraineté budgétaire et souveraineté stratégique. Les objectifs fixés par la précédente loi de programmation militaire, établie avant la crise, n'étaient plus tenables et n'étaient d'ailleurs pas tenus. En effet, alors que cette loi fixait le niveau de la ressource, entre 2009 et 2013, à 161,9 milliards d'euros, le ministère de la Défense n'a bénéficié que de 157,1 milliards d'euros, soit 4,8 milliards d'euros de moins : l'équivalent du prix de 48 avions de chasse de type Rafale. Il fallait donc revenir à une trajectoire plus réaliste.

En deuxième lieu, il était nécessaire de moderniser notre outil de défense en tenant compte de l'évolution du contexte international et des menaces qui pèsent sur notre pays. Trois grands principes ont été retenus : l'autonomie stratégique, c'est-à-dire la capacité pour notre pays d'assurer seul la conduite d'opérations qu'il jugerait nécessaires ; la différenciation des forces, qui résulte d'un entraînement adapté à la spécificité des missions de chaque unité ; enfin, la mutualisation des forces, qui consiste à affecter un noyau de capacités polyvalentes à plusieurs missions, notamment en matière de soutien ou de renseignement.

Tels sont les principes qui guident les investissements nécessaires prévus par la loi de programmation militaire.

Le troisième axe stratégique retenu par le *Livre blanc* réside dans la priorité accordée au maintien de l'activité opérationnelle. Ce concept recouvre essentiellement l'entraînement des forces, mais aussi la disponibilité des matériels que nos soldats sont amenés à utiliser. Or, la disponibilité des équipements n'a cessé de décliner au cours des dernières années,

notamment en raison de la sophistication croissante des matériels. C'est pourquoi, sur la période 2014-2019, les crédits consacrés à l'entretien programmé du matériel croîtront en moyenne annuelle de 4,3 %, pour s'établir, toujours en moyenne annuelle, à 3,4 milliards d'euros courants.

Ces grands principes, ainsi que le détail des acquisitions et des investissements prévus, sont décrits dans le rapport qui est annexé à la loi de programmation militaire et dont l'approbation fait l'objet de l'article 2 du texte.

J'en viens maintenant à l'analyse de la trajectoire financière qui est prévue.

Les ressources programmées au profit de la mission *Défense* s'élèveront à 190 milliards d'euros courants, soit 179,2 milliards d'euros constants, sur la période 2014-2019. C'est l'objet de l'article 3 de la loi de programmation.

Durant les trois premières années, le montant total des ressources de la mission *Défense* sera préservé en valeur au niveau atteint dans la loi de finances initiale pour 2013, soit 31,37 milliards d'euros. À partir de 2017, ces crédits seront progressivement renforcés pour être portés à 32,51 milliards d'euros en 2019. Au total, entre 2014 et 2019, ils progresseront donc de 3,6 %.

Le maintien, puis l'augmentation, des crédits de la défense correspondent donc à la volonté du Président de la République et du Gouvernement, et de maintenir l'ensemble du spectre des missions actuellement confiées à nos armées, et de préserver notre base industrielle et technologique de défense, qui procure près de 165 000 emplois directs et indirects.

À ce titre, il est important de souligner qu'aucun des grands programmes d'armement n'est remis en cause ou abandonné, même si le ministère de la Défense a entrepris de renégocier certains contrats afin d'étaler dans le temps les livraisons – c'est notamment le cas des sous-marins de type Barracuda et des hélicoptères NH90. Les dépenses d'équipement seront en moyenne de 17,2 milliards d'euros par an, mais connaîtront une accélération progressive sur la période de programmation, puisque 16,5 milliards d'euros d'investissement sont prévus en 2014 et 18,2 milliards d'euros en 2019.

Cette programmation est donc ambitieuse, mais elle semble réaliste et nécessaire.

Certains points méritent cependant une attention particulière. J'en citerai quatre : la perception des ressources exceptionnelles, le financement des opérations extérieures, la maîtrise de la masse salariale et le respect des hypothèses d'exportations.

Pour ce qui est tout d'abord des recettes exceptionnelles, les 6,1 milliards d'euros programmés représentent une somme importante, en particulier pour les premières années de la programmation puisque 1,77 milliard d'euros sont prévus en 2014 et en 2015, puis 1,25 milliard d'euros en 2016. Par un système de « vases communicants », ces ressources déclineront ensuite pour se réduire à 150 millions d'euros en 2019. Les crédits budgétaires viendront donc prendre la relève des ressources exceptionnelles à partir de 2016.

Ces ressources exceptionnelles seront notamment constituées de l'intégralité du produit de la cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la Défense, pour au moins 660 millions d'euros sur la période 2014-2016, des redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de

programmation, pour environ 200 millions d'euros, et d'un nouveau programme d'investissements d'avenir au bénéfice de l'excellence technologique des industries de défense, pour 1,5 milliard d'euros – ces derniers crédits figurent d'ores et déjà dans le projet de loi de finances pour 2014.

Ces ressources seront perçues de manière certaine par le ministère de la Défense pour un montant total de 2,38 milliards d'euros. Reste donc à trouver 3,72 milliards d'euros pour parvenir au montant de 6,1 milliards d'euros prévu par la loi de programmation.

Ces sommes seront en majeure partie issues de la vente aux enchères des fréquences comprises entre 694 et 790 mégahertz, communément désignées comme la « bande des 700 ». Il s'agit là d'un premier point appelant notre vigilance. En effet, si le montant anticipé n'apparaît pas exagéré dans la mesure où ces fréquences basses sont très demandées par les opérateurs, le calendrier de perception de ces ressources est plus incertain, car une négociation européenne sur l'harmonisation des fréquences en Europe, ou « deuxième dividende numérique », est prévue pour la fin de l'année 2015 et les acquéreurs ne se manifesteront certainement pas en nombre avant cette date.

Pour parer à toute éventualité, deux clauses de sauvegarde ont donc été introduites à l'article 3, qui précise désormais que d'autres ressources exceptionnelles, comme le produit de cessions de participations au sein d'entreprises publiques, ou des crédits interministériels seront mobilisés au besoin.

Cette nouvelle version du texte paraît de nature à garantir que les équilibres financiers sur lesquels repose la loi de programmation ne seront pas remis en cause. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à l'article 3 dans sa rédaction actuelle.

Deuxième point sur lequel la vigilance s'impose : les opérations extérieures (OPEX). L'article 3 *bis* de la loi de programmation prévoit en effet une diminution de l'enveloppe annuelle qui leur est consacrée : elle passera de 630 à 450 millions d'euros à partir de 2014. Cette réduction des crédits peut *a priori* apparaître contestable sachant que l'enveloppe consacrée aux OPEX est systématiquement dépassée. À y regarder de plus près, la rédaction de cet article est toutefois favorable au ministère de la Défense car elle dispose que les surcoûts non couverts par cette dotation feront « l'objet d'un financement interministériel ».

Cette disposition repose sur la distinction entre les missions extérieures traditionnellement confiées au ministère de la Défense, comme la présence au Liban ou en Côte d'Ivoire, dont le coût devra être couvert par la dotation de 450 millions d'euros, et les missions « exceptionnelles » décidées par le pouvoir politique, comme les interventions en Libye ou au Mali, dont le financement excédentaire devra être couvert par la mobilisation de crédits interministériels afin de ne pas affecter les crédits propres du ministère de la Défense. Je suis donc favorable à la rédaction actuelle de l'article 3 *bis*, mais il faudra là aussi veiller à ce que cette clause de sauvegarde soit bien appliquée.

La troisième condition pour que la trajectoire financière soit conforme aux prévisions réside dans la maîtrise de la masse salariale, objet de l'article 4 du projet de loi. En effet, sous la précédente loi de programmation, cette masse salariale n'a cessé de croître malgré les réductions d'effectifs.

C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi prévoit 23 500 réductions de postes supplémentaires par rapport à la précédente programmation, mais accorde aussi une

attention accrue à la question du repyramidage afin de contenir l'évolution des effectifs d'officiers. Ainsi, dès 2015, on devrait assister à une réduction des dépenses du titre 2, après des décennies d'augmentation constante. D'un montant annuel moyen de 11 milliards d'euros en 2013 et en 2014, on devrait ainsi approcher un montant de 10,2 milliards d'euros en 2019. Ces réductions d'effectifs concerneront en priorité – pour les deux tiers – les fonctions de soutien, et pour un tiers seulement les unités opérationnelles. Enfin, je crois nécessaire de rappeler qu'avec 242 279 personnels en 2019, l'armée française restera en nombre – comme, je l'espère, en qualité – la première armée d'Europe.

Dernier point sur lequel il faudra être vigilant : les exportations. Sous la précédente loi de programmation militaire, l'absence d'exportations de certains matériels – en particulier du Rafale – a en effet engendré des mouvements de crédits très importants au détriment d'autres programmes d'équipement, en raison des contrats de livraison liant l'État aux industriels.

La présente loi de programmation formule l'hypothèse que les exportations prendront le relais des commandes d'État. À titre d'exemple, à partir de 2017, l'État n'achètera plus aucun Rafale. D'après les informations dont je dispose, ce scénario est tout à fait plausible. L'Inde est en effet engagée dans des négociations exclusives portant sur l'acquisition de 126 de ces avions dont 18 seront construits en France, ainsi que les kits de livraison des autres appareils. Le Qatar souhaite également acquérir 36 appareils, sans toutefois que les discussions à ce sujet soient aussi avancées qu'avec l'Inde.

C'est pourquoi l'un des objets de la clause de rendez-vous de 2015 inscrite au troisième alinéa de l'article 4 *bis* consiste à faire un point sur l'avancement des projets d'exportation, ce qui permettra, le cas échéant, de renégocier des contrats. Je suis également favorable à cet article, mais je présenterai tout à l'heure un amendement visant à une meilleure information du Parlement sur le respect des prévisions dans ce domaine.

J'évoquerai enfin un dernier élément qui, s'il ne relève pas directement de la loi de programmation, est néanmoins crucial : le report de charges cumulé, qui atteint aujourd'hui près de 3 milliards d'euros, dont 2 milliards d'euros pour le seul programme 146 consacré à l'équipement des forces. Il me semble essentiel que les gels et surgels qui ont bloqué une partie importante des crédits du ministère de la Défense – jusqu'à 20 % des crédits de l'armée de terre par exemple – soient enfin levés pour ne pas aggraver la situation. À cet égard, je dois avouer mon inquiétude face à l'hypothèse défendue par Bercy et par Matignon d'une économie de 500 millions d'euros supplémentaires sur le budget de la défense. La concomitance entre cette hypothèse et la dégradation de la note de la France par l'agence de notation Standard & Poor's ne doit pas faire oublier que la préservation de notre outil de défense doit passer avant les intérêts particuliers des marchés financiers. Je ne dispose pas à ce stade d'éléments suffisants pour en déterminer l'éventuel impact sur l'entrée en programmation. Dans un communiqué en commun daté du 11 novembre, les deux ministres de la Défense et du Budget ont rappelé leur objectif de garantir les ressources nécessaires au respect de la loi de programmation militaire. Nous en saurons plus demain.

La loi de programmation militaire repose sur un mécanisme simple : si le ministère de la Défense parvient à mener à bien les réformes qu'il doit conduire, il disposera de crédits suffisants. À l'inverse, si des dérapages sont constatés, il se trouvera en situation d'auto-assurance. S'il doit faire face à des aléas indépendants de sa volonté, comme des interventions extérieures ou la non-perception des ressources exceptionnelles en temps et en heure, des

clauses de sauvegarde prévoient la mise en œuvre d'un financement interministériel évitant que le budget propre de la défense soit excessivement mis à contribution.

Ce mécanisme d'équilibre, ainsi que le caractère réaliste des prévisions inscrites dans le texte, me conduisent donc à donner un avis favorable sur ce projet de loi de programmation, tout en recommandant une vigilance particulière sur les quatre points que j'ai soulignés.

J'évoquerai pour conclure les pouvoirs de contrôle du Parlement, qui font l'objet d'un chapitre I^{er} *bis* introduit au Sénat. Ces dispositions tendent à conférer aux présidents et aux rapporteurs budgétaires des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés de la défense des pouvoirs d'investigation étendus, comparables à ceux des rapporteurs spéciaux, afin de contrôler l'emploi des crédits inscrits dans la loi de programmation militaire. Comme je l'ai indiqué lorsque nous avons débattu de ce point en réunion du Bureau la semaine dernière, la rédaction du Sénat me semble légèrement excessive sur cette matière si particulière qu'est la défense nationale. Je serai ainsi amené à proposer, comme vous l'avez vous-même suggéré, monsieur le président, une position moyenne, un peu en retrait par rapport au texte issu du Sénat. Nous en reparlerons plus longuement tout à l'heure en examinant l'amendement que j'ai déposé à cet effet.

M. le président Gilles Carrez. Comme à la fin de chaque année à l'approche de l'examen du projet de loi de finances rectificative, les dépassements de crédits sur certaines missions ou sur certains programmes de certaines missions doivent être gagés en priorité sur les crédits de la même mission et, à défaut, sur d'autres crédits. Le gel de 500 ou 600 millions d'euros dont ont déjà fait l'objet les crédits de la défense se transformera-t-il en une annulation qui ferait peser une sérieuse hypothèque sur la loi de programmation ? Disposez-vous à ce propos d'informations plus précises ?

M. le rapporteur pour avis. Ce week-end, se sont tenues des discussions entre le ministère de la Défense, Matignon, Bercy et la présidence de la République. En déclarant tout à l'heure, de façon elliptique, que nous en saurions plus demain, je faisais référence au communiqué commun qui – je le sais de source sûre – sera publié demain par le ministre de la Défense et par le ministre chargé du Budget et m'autorise à un certain optimisme après l'inquiétude que je partageais avec vous depuis vendredi.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Les dépassements de crédits attendus sur le budget de la défense sont de deux ordres : il y a, d'une part, un dépassement de 232 millions d'euros sur le titre 2, lié au dysfonctionnement persistant du logiciel Louvois, et, d'autre part, un dépassement de 578 millions d'euros au titre des OPEX – se répartissant en 149 millions d'euros sur le titre 2 et 429 millions hors titre 2.

Conformément à la loi de programmation militaire, ce deuxième dépassement doit être financé par l'ensemble des ministères, au titre de la solidarité gouvernementale. Il s'agit là d'un usage. Les 232 millions d'euros de dérapage dus à Louvois seront donc pris en charge par l'auto-assurance du ministère de la Défense, qui sera d'autre part sollicité pour prendre sa part des dépassements affectant l'ensemble du budget pour un total de l'ordre de 3 milliards d'euros. Si mes informations, qui datent de vendredi, sont exactes, cette part devrait correspondre à environ 16 % du montant total des annulations de crédits, soit 488 millions – ce qui est moins que les années précédentes. Je rappelle en effet que le ministère de la Défense avait été sollicité à l'occasion de la loi de finances rectificative de mars 2012

pour 25 % des besoins et en novembre 2012, dans la loi de finances rectificative, à hauteur de 30 %.

Si l'on rapproche artificiellement ce montant de 488 millions d'euros de celui du dépassement de 578 millions au titre des OPEX, on pourrait conclure que le ministère de la Défense serait invité à couvrir une très grande part de ce dernier. Ce n'est évidemment pas le cas, même si l'effort demandé aboutit à peu près à ce résultat. Je précise que le ministère de la Défense devrait au total bénéficier d'une ouverture nette de crédits de 90 millions d'euros entre le projet de loi de finances rectificative et le projet de décret d'avance qui devraient nous être transmis prochainement. En outre, la totalité des annulations porterait sur des crédits mis en réserve.

M. le président Gilles Carrez. Est-ce à dire que les seules OPEX ont eu un coût supérieur de 578 millions aux montants budgétés, qui étaient de l'ordre de 600 millions d'euros ?

M. le rapporteur général. Oui. Je rappelle qu'il y a eu cette année d'importantes opérations extérieures. Il s'agit en tout cas des chiffres qui m'ont été communiqués vendredi.

M. Jean-François Lamour. On dépasse le milliard d'euros !

M. le président Gilles Carrez. C'est une première. Pour récapituler, si l'on rapproche tous les mouvements, la défense bénéficierait donc d'un supplément de 90 millions d'euros.

M. le rapporteur général. Oui, d'après les informations dont je dispose.

M. François Cornut-Gentille. Jusqu'à quel degré de financement conservons-nous notre crédibilité ? Cette question n'est pas polémique – je rappelle à ce propos qu'un ancien chef d'état-major des armées déclarait voilà déjà dix ans qu'en matière de défense, la France avait pour usage de voyager en première classe avec un billet de seconde.

Le budget de la France dans ce domaine ne diffère plus guère de celui de l'Allemagne, mais cette dernière ne mène presque pas d'OPEX et n'entretient pas d'arme nucléaire. Nous sommes donc parvenus à un seuil où il ne suffit plus de discuter de masses financières : il nous faut poser des questions de fond pour définir collectivement ce que nous voulons faire.

Le ministre a présenté une budgétisation prudente des OPEX comme une bonne nouvelle pour le ministère de la Défense, du fait du refinancement de ces opérations à partir des crédits gelés dans les autres ministères, mais cette procédure, présentée comme un « usage », n'est pas définitivement acquise pour Bercy et un risque pèse donc chaque année sur les OPEX, en fonction de la situation des finances publiques. L'argument selon lequel la solidarité paie les OPEX fragilise, en réalité, la loi de programmation militaire.

Jean Launay a bien souligné par ailleurs les fragilités qui menacent les recettes exceptionnelles. La première tient au fait que, si les recettes escomptées des cessions de fréquences sont connues, on sait aussi que leur perception sera différée : comment passera-t-on ce délai ?

Une autre fragilité, qui n'est pas encore bien perçue, est de nature budgétaire : le nucléaire doit recevoir l'an prochain des financements au titre des investissements d'avenir,

c'est-à-dire de nature extrabudgétaire, et selon des procédures qui ne relèvent pas pleinement de l'orthodoxie budgétaire. La Cour des comptes ou Bercy pourraient y trouver à redire.

Enfin, le ministre de la Défense a clairement souligné, en défendant cette loi de programmation militaire, qu'elle constituait le *minimum minimorum* et qu'il était indispensable que, contrairement aux précédentes, elle soit intégralement exécutée – ce à quoi il s'est du reste engagé.

Quant au fait que le ministère de la Défense reçoive 90 millions d'euros de crédits supplémentaires, il ne s'agit pas vraiment d'une bonne nouvelle, car cela pourrait signifier que la loi de programmation commencera d'être exécutée avec un handicap dépassant 500 millions d'euros.

De même, alors qu'elle est présentée comme une bonne chose, la clause de revoyure fixée en 2015 pourrait, si la croissance n'est pas au rendez-vous à cette date, aboutir à une nouvelle dégradation des comptes de la défense.

Ce texte comporte donc des fragilités internes, auxquelles s'ajoute encore une pression économique qui rendra très difficile son exécution. Il importe donc que notre Commission et celle de la Défense réfléchissent à ce que nous voulons pour notre défense et pour notre pays.

M. Jean-François Lamour. Vous l'avez dit vous-même, monsieur le rapporteur pour avis : l'on ne pourra juger de la pertinence de cette loi de programmation qu'au fil des exercices budgétaires successifs. Déjà, avec le projet de loi de finances rectificative, nous risquons de découvrir demain des gels, voire des annulations de crédits, même s'ils peuvent être compensés par le financement des OPEX.

Mais le recours aux ressources exceptionnelles, surtout, fait peser bien des incertitudes sur le budget de la défense. Un exemple parmi d'autres, révélateur de l'optimisme du Gouvernement : le produit de la vente aux enchères des fréquences ne sera perçu qu'au cours de l'exercice 2016 au plus tôt, alors même que les ressources exceptionnelles vont peser particulièrement lourd au cours des deux ou trois premiers exercices puisqu'elles sont comptées pour 1,7 milliard d'euros en 2014, soit 5 % du budget – ce n'est pas rien ! –, avant de tomber à moins d'un milliard en 2017. Sont ici en jeu la capacité de notre défense à renouveler son matériel, l'investissement dans la recherche et développement et le fonctionnement de notre système interarmes.

Quant au nouveau programme d'investissements d'avenir – PIA –, il n'apporte pas moins de 1,5 milliard d'euros la première année – soit près de la moitié des crédits ouverts au titre des investissements d'avenir –, dont un peu plus de 1 milliard pour le nucléaire, le solde étant destiné à l'espace et à l'aviation. Monsieur le rapporteur pour avis, le PIA sera-t-il mis à contribution dans les mêmes proportions pour l'exercice 2015 ? On pourrait le supposer par analogie avec la cession des emprises immobilières, dont le produit devrait rester stable, autour de 200 millions d'euros par an, pendant toute la durée de la programmation.

Le manque éventuel de ressources exceptionnelles pourrait être compensé, dites-vous, soit par la cession d'actions d'entreprises publiques – mais lesquelles, et ces cessions viendront-elles vraiment abonder le budget de la défense ? –, soit par des crédits interministériels ; mais, à l'heure actuelle, ces derniers sont plutôt employés pour couvrir des

surcoûts dans le domaine social, surcoûts dont on ne voit pas pourquoi ils diminueraient dans la période de crise profonde que nous traversons.

En somme, ni la qualité du budget, ni l'application de la loi de programmation exercice après exercice, ni les ressources exceptionnelles ne sont assurées. Vous avez fait état de ces incertitudes avec diplomatie, monsieur le rapporteur pour avis ; pour notre part, nous sommes vraiment inquiets, d'autant que l'effort demandé à nos armées est déjà substantiel.

Comme l'a dit François Cornut-Gentille, l'Allemagne consacre à sa défense un budget comparable au nôtre sans avoir à financer une force de dissuasion nucléaire. Faut-il donc craindre, malgré les propos rassurants du Président de la République, que nous ne puissions bientôt plus conserver notre force de dissuasion en l'état ?

M. le rapporteur pour avis. Nous souhaitons tous que la trajectoire de cette loi de programmation soit aussi lisible et aussi crédible que possible à long terme. Vous savez, mes chers collègues, combien la précédente était difficile à respecter. J'ai appelé à la vigilance ; vous jouez votre rôle en faisant part de votre inquiétude. Mais, au fond, notre objectif est le même : nous voulons que la programmation militaire soit un succès, car il en va du maintien et de la crédibilité de nos forces, ainsi que de leur capacité à moderniser leurs équipements et à intervenir.

J'ai moi-même appelé l'attention sur le recours aux ressources exceptionnelles inscrit dans la loi, sans éluder le problème du calendrier de cession des fréquences. N'oublions pas que nous prenons part à une construction collective dans laquelle les deux assemblées appuient un projet porté par le ministre de la défense et fondé sur le *Livre blanc*. Ainsi le Sénat a-t-il anticipé un éventuel décalage dans la perception de ces recettes en prévoyant dans l'article 3 la possibilité de recourir aux crédits interministériels. Cette source de financement, certes fragile dans le contexte budgétaire actuel, a toutefois l'avantage d'être, elle aussi, inscrite dans la loi. Nous devrions donc confirmer sur ce point la rédaction du Sénat afin d'aider le ministre de la Défense lors des arbitrages permanents auxquels il va devoir procéder.

Je ne suis pas inquiet en ce qui concerne les investissements d'avenir dédiés à l'excellence technologique des industries de défense : les crédits de 1,5 milliard d'euros sont déjà inscrits puisqu'ils concernent 2014, et non 2015.

Je confirme enfin que le coût de l'intervention en Libye en 2011 était équivalent, à quelques dizaines de milliers d'euros près, à celui de l'intervention au Mali, puisqu'il s'élevait à 1,247 milliard d'euros.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le rapporteur pour avis, nous dépasserions, dites-vous, les 2 milliards d'euros de report de charges cumulé. Mais cette dernière notion recouvre-t-elle des engagements juridiques ? En d'autres termes, les crédits annulés ou indéfiniment gelés correspondent-ils à des contrats déjà passés ? Le financement est reporté, soit, mais les charges ne devront-elles pas finir par être financées ?

M. le rapporteur pour avis. En effet. Le report de crédits représente 3 milliards d'euros, dont deux tiers relèvent d'engagements juridiques.

La Commission en vient à l'examen des articles dont elle s'est saisie.

Chapitre I^{er}
**Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et
à la programmation financière**

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 1^{er}, 2, 3, 3 bis (nouveau), 4 et 4 bis (nouveau) sans modification.

Chapitre I^{er} bis
**Dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution
de la loi de programmation**

Article 4 ter (nouveau) : *Pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place des commissions parlementaires chargées de la défense*

La Commission est saisie de l'amendement CF6 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le Sénat a adopté un amendement qui étend aux présidents, aux rapporteurs budgétaires des commissions de la Défense des deux assemblées et à leurs membres qu'elles désignent spécialement à cet effet, les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place réservés aux seules commissions des Finances. Nos règles de fonctionnement en seraient profondément modifiées. Lors de la discussion, le ministre ne s'est pas opposé à la rédaction adoptée par le Sénat, elle-même issue de la réécriture de la disposition telle qu'adoptée par la commission de la Défense du Sénat. Après que le Bureau de notre Commission en a débattu, j'ai rédigé un amendement d'équilibre qui limite ces pouvoirs aux seuls présidents des commissions de la Défense de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. le président Gilles Carrez. Lors de la réunion de notre Bureau, certains ont souhaité n'accorder aucun nouveau pouvoir de contrôle aux commissions de la Défense. Cette position extrême ne me semble pas tenable compte tenu du vote du Sénat. L'amendement de notre rapporteur constitue un compromis satisfaisant.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le compromis proposé me paraît sain. Ce pouvoir de contrôle doit être réservé aux présidents, sans quoi il serait trop largement octroyé – et pourquoi le serait-il dans ce seul domaine ?

M. le rapporteur général. J'approuve cet amendement, mais avec un enthousiasme mesuré, et à condition de le réserver à la défense, secteur très spécifique. N'ouvrons pas la porte à des demandes analogues dans d'autres secteurs.

La Commission adopte l'amendement, émettant ainsi un avis favorable à l'adoption de l'article 4 ter ainsi rédigé.

Article 4 quater (nouveau) : *Réunions de contrôle de l'exécution de la loi de finances et de la loi de programmation*

La Commission examine l'amendement CF2 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de ne pas limiter l'application des dispositions de cet article à la « présente » loi de programmation.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 quater modifié.

Article 4 quinquies (nouveau) : *Transmission des communications de la Cour des comptes aux commissions chargées de la Défense et à la délégation parlementaire au renseignement*

La Commission est saisie de l'amendement CF3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Je propose d'étendre à toutes les commissions des deux assemblées la diffusion des rapports de la Cour des comptes.

Mme Marie-Christine Dalloz. Tous les députés n'ont-ils pas déjà accès à ces documents ?

M. le rapporteur pour avis. Il fallait modifier le texte voté par le Sénat, qui, au fil des rédactions successives, a étendu à certaines commissions, et à elles seules, la diffusion des rapports de la Cour. Il n'y a pas lieu de faire des distinctions entre commissions à cet égard !

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 quinquies modifié.

Article 4 sexies (nouveau) : *Rapport et débat au Parlement sur le contrôle de l'exécution de la loi de programmation*

La Commission examine l'amendement CF5 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement a le même objet que l'amendement CF2.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CF4 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Aux termes de cet amendement, afin de mieux informer le Parlement, le rapport annuel d'exécution de la programmation militaire décrira l'utilisation, en dépenses, des ressources issues des recettes exceptionnelles en détaillant la répartition entre actions et sous-actions des programmes concernés.

La Commission adopte l'amendement.

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4 sexies **modifié**.*

Après l'article 4 sexies

La Commission est saisie de l'amendement CF7 du rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 4 sexies.

M. le rapporteur pour avis. Je propose qu'à compter de l'exercice budgétaire 2015, le Parlement dispose dès le 1^{er} juin d'un rapport annuel sur nos exportations d'armements.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, ainsi **modifiées**.*

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 1 326 047 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à destination du programme 157 *Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Ce virement de crédits est destiné à compenser la charge constatée des postes devenus vacants en 2013 dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) suite à des retours de mise à disposition. Il s'inscrit dans la continuité du dispositif permettant d'améliorer la lisibilité de la compensation financière de l'État pour les postes devenus vacants dans les MDPH ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 2 042 965 euros en autorisations d'engagement (AE) et 5 162 965 euros en crédits de paiement (CP), du programme 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité* et du programme 161 *Intervention des services opérationnels* de la mission *Sécurité civile* à destination du programme 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense* et du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*.

Les annulations de répartissent de la façon suivante :

– programme 152 : 770 000 euros en crédits de paiement,
– programme 161 : 2 042 965 euros en autorisations d'engagement et 4 392 965 en crédits de paiement.

Les ouvertures de répartissent de la façon suivante :

– programme 146 : 3 120 000 euros en crédits de paiement,
– programme 178 : 2 042 965 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ce transfert de crédits entre les programmes du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense correspond aux opérations suivantes :

– du programme 161 vers le programme 146 : 1 090 000 euros en crédits de paiement, au titre du remboursement à la direction générale de l'armement d'équipements sur les hélicoptères EC145 ;

– du programme 161 vers le programme 146 : 1 260 000 euros en crédits de paiement, au titre de la participation du ministère de l'Intérieur à la mise en œuvre d'hélicoptères de type *Dauphin* en Polynésie française ;

– du programme 161 vers le programme 178 : 2 042 965 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre de la participation des armées au dispositif de prévention et de lutte contre les feux de forêts en zone méditerranée ;

– du programme 152 vers le programme 146 : 770 000 euros en crédits de paiement, au titre du financement d'hélicoptères et de matériels de communication ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 000 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* à destination du programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Ce transfert de crédits est destiné au financement d'une partie des contrats de recherche passés par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) avec le secteur privé, en vue de développer la prochaine génération de supercalculateurs. Il se justifie en raison du caractère stratégique que représente la maîtrise de ces technologies pour la défense nationale et des retombées dans d'autres domaines comme la recherche publique ou la simulation industrielle ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 3 880 000 euros en autorisations d'engagement (AE), du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* à destination du programme 205 *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*.

Le présent décret vise à contribuer à la couverture du financement des aides consécutives aux mortalités ostréicoles s'élevant au total à sept millions d'euros ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 696 692 euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* à destination de 23 programmes.

Ce mouvement correspond à la répartition de l'enveloppe allouée par le Conseil de l'Union européenne au secrétariat général aux affaires européennes pour le remboursement des frais de déplacement des délégués français aux réunions du Conseil et de ses instances au titre du second semestre 2010 et des années 2011 et 2012.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

– programme 129 : - 696 692 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

– programme 105 : 137 941 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 113 : 6 991 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 124 : 24 021 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 128 : 4 327 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 152 : 8 106 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 156 : 20 315 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 172 : 20 248 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 176 : 24 877 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 181 : 28 015 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 203 : 41 011 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 207 : 1 068 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 212 : 3 962 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 214 : 1 856 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 215 : 102 253 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 216 : 15 095 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 217 : 66 586 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 218 : 32 992 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 220 : 8 658 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 224 : 12 995 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 302 : 9 512 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 303 : 17 211 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 305 : 79 657 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– programme 310 : 28 995 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 891 981 euros en autorisations

d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense*, du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* et du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* à destination du programme 138 *Emploi outre-mer* de la mission *Outre-mer*, du programme 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité* et du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Les annulations de répartissent de la façon suivante :

- programme 144 : 178 981 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement,
- programme 178 : 1 700 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement,
- programme 212 : 13 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les ouvertures de répartissent de la façon suivante :

- programme 138 : 1 700 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement,
- programme 152 : 13 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement,
- programme 302 : 178 981 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ce mouvement synthétise trois transferts distincts :

– le premier en provenance du programme 212 vers le programme 152, finance, à hauteur de 13 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, la participation du service historique des armées à la conduite d'actions contribuant au rayonnement culturel de la gendarmerie nationale. Il est destiné au financement d'acquisition de matériels pour les salles d'honneur et de traditions parisiennes et de province et d'œuvres d'artistes dans le cadre du concours artistique visant à promouvoir l'activité quotidienne des unités ;

– le deuxième, du programme 144 vers le programme 302, d'un montant de 178 981 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, correspond à la contribution du ministère de la défense à une activité mutualisée avec la direction générale des douanes et des droits indirects ;

– le troisième mouvement, du programme 178 vers le programme 138, d'un montant de 1 700 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, est destiné à restituer des crédits relatifs à des frais de changement de résidence des personnels militaires de l'armée de terre affectés dans des unités du service militaire adaptés (SMA). Un accord entre les deux programmes prévoit que les frais de mutation des personnels de l'armée de terre sont pris en charge concomitamment par le SMA et l'armée de terre. Un contrôle interne budgétaire mené conjointement par les deux entités a révélé que les imputations de la dépense ont été majoritairement réalisées sur le programme 138 *Emploi outre-mer*. Le montant de l'excédent s'élève à 1 700 000 euros que le programme 178 *Préparation et emploi des forces* doit restituer.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 12 novembre 2013 à 14 heures

Présents. - M. Jean-Marie Beffara, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. François Cornut-Gentille, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Christian Eckert, M. Alain Fauré, M. Marc Goua, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, Mme Christine Pires Beaune, M. Pascal Terrasse

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Thierry Robert, M. Michel Vergnier

