

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

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

- Communication du président Éric WOERTH et de M. Joël GIRAUD, rapporteur général, sur la réunion de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne tenue à Bruxelles les 19 et 20 février 2018 ..... 2
- Présentation des objectifs et du programme de travail de la mission d'information sur l'optimisation et l'évasion fiscales (M. Jean-François PARIGI, président, et Mme Bénédicte PEYROL, rapporteure) ..... 4
- Examen, pour avis, du titre I<sup>er</sup> du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (n° 659) (M. Olivier GAILLARD, rapporteur pour avis) ... 8
- Présences en réunion..... 21

Mardi

13 mars 2018

Séance de 12 heures

Compte rendu n° 74

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence**

**de M. Éric WOERTH,  
Président**



*La commission entend une communication du président Éric Woerth et de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur la réunion de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, tenue à Bruxelles les 19 et 20 février 2018.*

**M. le président Éric Woerth.** Nous tenions, avec le rapporteur général, à faire un point sur la conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, récemment organisée à Bruxelles. Nous étions déjà allés à Tallinn dans le même cadre juridique, celui de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la Gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, article qui nous permet, deux fois par an – une fois à Bruxelles et une fois dans le pays présidant l'Union européenne à l'automne –, de disposer d'un lieu de dialogue et d'échanges entre les différents parlements sur les sujets financiers.

Ce type de conférence est cependant frustrant : il y a autant de délégations que des pays et elles se succèdent en groupes de travail et en séance plénière, émettant chacune des avis, de ce fait un peu disparates...

Je suis intervenu sur la fiscalité numérique et l'importance d'une meilleure régulation des GAFA – Google, Amazon, Facebook, Apple – mais nous avons également évoqué l'Union bancaire, le Fonds monétaire européen (FME), les priorités du semestre européen ou l'avenir de l'Union économique et monétaire.

Nous avons en outre entendu M. Günther Oettinger, commissaire européen au budget et aux ressources humaines, qui était venu quinze jours auparavant lors de la réunion conjointe que nous avons organisée avec la commission des affaires européennes. Il a répété que son objectif était bien de financer de nouvelles priorités malgré la baisse des recettes liées au Brexit et, pour ce faire, de réduire un certain nombre d'autres budgets – dont probablement celui de la politique agricole commune. Cela ne va pas manquer de poser quelques questions en France... Les interventions sont donc allées dans un sens que nous connaissions.

Nous avons aussi débattu du statut du FME. Le président du Parlement européen a présenté deux positions : un certain nombre de pays estiment que le Fonds doit intégrer les institutions européennes, car c'est la suite logique des mécanismes de stabilité créés au moment de la crise – à l'initiative de la France d'ailleurs ; d'autres pays, comme l'Allemagne, considèrent que ce sujet est principalement national. La divergence est donc évidente sur ce point extrêmement important.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je partage l'avis du président sur le caractère frustrant de ces réunions qui sont des successions de monologues, mais c'est malheureusement le mode de fonctionnement classique des réunions internationales.

Malgré tout, ces réunions sont intéressantes car, avant l'application de cet article 13, seul un nombre très limité de personnes y participait – présidents de commission et ministres concernés – et elles étaient peu productives. La présence d'autres parlementaires permet des échanges intéressants – en *on* et en *off*. C'est d'autant plus intéressant cette année que le programme de stabilité fera l'objet d'un débat devant notre Parlement juste avant les congés parlementaires de printemps. Dans ce cadre, chacun pourra s'exprimer sur ces importants sujets.

Je suis longuement intervenu à Tallinn et à Bruxelles sur une problématique importante liée au budget : celle des « rabais ». Le budget européen doit actuellement faire face à une équation extrêmement difficile à résoudre : financer de nouvelles missions tout en prenant en compte le manque à gagner lié au Brexit.

Le budget annuel de l'Union européenne est de l'ordre de 150 milliards d'euros et la France y participe à hauteur de 15 %. Or, comme beaucoup d'autres contributeurs nets, elle ne bénéficie pas de ce que l'on appelle des « rabais ». Ce sujet est assez peu connu : tout le monde connaît le rabais britannique, mais personne n'est vraiment informé qu'il existe d'autres importants systèmes de rabais, consentis à des pays qui ne sont pas forcément les plus pauvres de l'Union européenne. Les Pays-Bas bénéficient ainsi de 695 millions de rabais, la Suède de 185 millions et le Danemark de 130 millions. L'Autriche a bénéficié d'un rabais dégressif jusqu'en 2018.

Par ailleurs, un deuxième dispositif est encore moins connu : un taux d'appel réduit de TVA a été consenti à un certain nombre de pays : l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède bénéficient ainsi d'un taux de 0,15 % au lieu de 0,30 %.

En période de « vaches grasses » – de reprise de la consommation –, ce différentiel de taux représente une économie de 1 milliard pour l'Allemagne au titre de la ressource propre TVA : ce n'est pas négligeable !

Même si je sais que M. Günther Oettinger y est défavorable, je suis intervenu pour demander que l'on mette un terme à cette politique. Les compromis négociés sur ces éléments budgétaires ne nous ont pour le moment pas permis d'aller au bout de la logique, mais il me semble difficile de parler de solidarité quand des pays qui connaissent des difficultés – la Grèce, l'Italie, la Belgique, l'Espagne, voire la France – ne bénéficient d'aucun rabais alors que d'autres pays, qui en revanche se portent plutôt bien, en bénéficient.

Les politiques de cohésion ont aussi été évoquées à Bruxelles. Ces politiques de solidarité sont au cœur du projet européen. Il est évidemment normal que les plus riches aident ceux qui le sont moins. Mais, alors que nous débattons de l'évolution budgétaire, il conviendrait d'aider davantage les territoires qui, sans tomber dans la catégorie des « moins riches », subissent un appauvrissement. J'ai plaidé pour la réorientation d'une partie des politiques de cohésion en direction de ces territoires victimes de la mondialisation – il y en a même dans notre pays –, mais également en faveur de ceux qui veulent sortir des politiques de guichet au profit de stratégies plus intégrées – comme les stratégies macrorégionales mises en œuvre dans certains bassins importants de l'Union européenne.

Même si ces tableaux figurent dans certains jaunes budgétaires, je vais vous faire parvenir les comparatifs des rabais et des taux d'appel réduit de TVA.

*La commission entend M. Jean-François Parigi, président, et Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure de la mission d'information sur l'optimisation et l'évasion fiscales, sur les objectifs et le programme de travail de cette mission.*

**M. le président Éric Woerth.** Nous tenions à ce débat sur les objectifs et le programme de la mission, afin que nous soyons tous d'accord sur son périmètre de travail, et non uniquement sur son intitulé. Le président et la rapporteure en décideront, mais il serait sans doute utile qu'en cours de mission, la commission procède à un point d'étape de ses travaux, des sujets traités et des difficultés rencontrées. Ce sera d'ailleurs le cas mardi prochain pour la mission concernant les poursuites des infractions fiscales (dite mission « verrou de Bercy »).

**M. Jean-François Parigi.** Cette présentation est une première en commission des finances. La mission que j'ai l'honneur de présider et que rapportera Bénédicte Peyrol compte sept membres issus de chaque groupe parlementaire, les autres participants étant Jean-Paul Mattei, Lise Magnier, Valérie Rabault, Éric Coquerel et Fabien Roussel.

Les derniers travaux sur ces sujets remontent à 2013. La mission présidée par Éric Woerth et rapportée par Pierre-Alain Muet s'était attachée à décrire en détail les mécanismes d'évasion et d'optimisation fiscales et avait formulé de nombreuses propositions, certaines traduites dans la loi de finances pour 2014. Il est apparu non seulement utile, mais aussi nécessaire, de lancer une nouvelle mission sur ces sujets car nous avons connu de nombreuses évolutions depuis 2013.

Tout d'abord, les révélations médiatiques se sont multipliées : *Panama Papers*, *Paradise Papers* et autres. En outre, des travaux internationaux, notamment ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le cadre du projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting* – BEPS) ont déjà produit des résultats concrets, telle la convention multilatérale du 7 juin 2017, ainsi que des avancées en matière de transparence et d'échanges d'informations.

Les initiatives européennes se sont multipliées : directive établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, dite « ATAD » (*Anti-Tax Avoidance Directive*), relance opportune du projet d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS), qui intègre une prise en compte spécifique des questions liées à l'économie numérique, des pistes pour taxer les géants du Net, une meilleure appréhension des paradis fiscaux ou encore un encadrement des intermédiaires fiscaux.

Les réformes nationales sont parfois allées dans le bon sens – c'est le cas de l'évolution législative aux Pays-Bas –, parfois dans un sens plus inquiétant, comme la réforme fiscale américaine ou les conséquences potentielles du Brexit sur la fiscalité.

Nous nous trouvons donc au cœur d'un *momentum* propice à des avancées ambitieuses pour apporter à nos concitoyens une réponse volontariste et efficace aux comportements dommageables qui conduisent certains à échapper à leurs obligations fiscales.

Nous avons décidé d'axer les travaux de la mission sur l'évasion et l'optimisation internationales auxquelles se livrent les entreprises en matière d'impôt sur les bénéfices. La fraude proprement dite – violation délibérée et intentionnelle des normes –, n'est pas dans le spectre de la mission dans la mesure où elle est déjà bien fléchée et fera prochainement l'objet d'un projet de loi.

Comment imposer les multinationales du numérique – Google, Amazon ou Airbnb – qui n’ont pas de présence physique et exploitent les lacunes d’un système fiscal dépassé ? Comment valoriser des transactions, notamment lorsqu’elles portent sur des actifs non comparables ? Comment lutter contre les sociétés *offshore* et la localisation artificielle de bénéficiaires sous des cieux fiscaux cléments, loin du lieu de création de valeur ? Comment éliminer l’exploitation des conventions fiscales pour bénéficier d’avantages indus par des montages sophistiqués ? Comment garantir l’obtention de données fiables et leur exploitation utile ? Comment assurer à notre administration des moyens adéquats et une organisation optimale pour mener à bien ses missions ? Quels sont ses besoins ?

C’est pour apporter des réponses à ces questions et proposer des outils concrets que la mission conduira ses travaux, par le biais d’auditions les mardi et jeudi matin, voire de déplacements. Elle associera l’ensemble des acteurs et spécialistes de la question : OCDE, Union européenne, cabinets ministériels, administrations fiscales française et étrangères, services de contrôle, responsables informatiques, juges, cabinets de conseil, avocats, universitaires, directeurs fiscaux d’entreprises – tous ceux dont le point de vue et l’expérience favoriseront l’émergence d’une vision claire du sujet et de suggestions utiles.

Ces travaux pourront faire l’objet de bilans intermédiaires. La mission a prévu de rendre ses conclusions entre fin juin et mi-juillet.

**Mme Bénédicte Peyrol.** Je compléterai très rapidement afin que le contenu concret de la mission soit clair. Jean-François Parigi l’a indiqué : nous couvrirons l’optimisation et l’évasion fiscales mais excluons la fraude. Cela nécessitera de bien définir toutes ces notions. En effet, lors de nos débats parlementaires, nous avons pu constater que certaines notions étaient utilisées à la place d’autres. Nous nous attarderons sur la définition de ces termes, ainsi qu’à la notion de substance économique et opérationnelle.

La mission s’attachera ensuite à l’évaluation. Certains chiffres sont brandis comme des étendards – ainsi les 60 à 80 milliards d’euros de pertes de recettes fiscales, dans lesquels on met parfois l’optimisation et l’évasion, parfois l’optimisation, l’évasion et la fraude. Nous nous fonderons notamment sur le document recensant ces données dans les différents États que la Commission européenne a publié très récemment.

Par ailleurs, cette mission se veut opérationnelle : nous souhaiterions que nos propositions soient reprises non pas dans le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude à venir – puisqu’il concerne la fraude –, mais dans le projet de loi de finances pour 2019. En effet, des ajustements devront probablement être opérés dans les différents dispositifs existant.

Cette mission n’a pas pour objectif de décrire des schémas déjà bien identifiés. Grâce à la mission que vous avez présidée en 2013, monsieur Woerth, nous connaissons les principaux montages, même si de nouveaux sont régulièrement inventés. Nous voulons plutôt évaluer les dispositifs destinés à les contrer, notamment suite aux travaux de l’OCDE – dispositifs anti-hybrides, premiers CBCR (*Country-by-Country Reporting*, déclaration pays par pays). Quelle utilisation en fait l’administration fiscale ? Dispose-t-elle des bons outils pour les analyser ?

La fiscalité des géants du numérique ne sera pas le seul sujet de notre rapport, mais, bien évidemment, elle sera abordée. Pour autant, nous n’allons pas uniquement nous focaliser sur ces entreprises, d’autant que la Commission européenne va prochainement faire des propositions en la matière : nous les commenterons.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je vous remercie. Votre clarification sur les notions d'évasion et d'optimisation fiscales, ainsi que l'actualisation des données relatives aux conséquences budgétaires sont importantes. J'aurais deux « commandes » : en tant que rapporteur général, et membre de la commission des finances, je suis souvent très frustré lors de l'examen des textes concernant ces thématiques car nous nous heurtons à l'incompétence négative. Cela crée de l'immobilisme et nous expose souvent à la censure de dispositifs prometteurs pour cause d'imprécision. Il serait souhaitable d'analyser la façon dont on peut éviter cet écueil.

Un second écueil handicape uniquement l'Assemblée nationale, mais pas le Sénat : l'application de certaines conventions fiscales neutralise beaucoup de dispositifs nationaux, limitant d'autant notre marge de manœuvre. Nous découvrons les biais de ces conventions *a posteriori* car, contrairement au Sénat, nous ne sommes pas compétents au fond pour examiner les projets de loi autorisant la ratification de ces conventions. Il serait utile de faire évoluer nos prérogatives en ce sens, monsieur le président Woerth. Les conclusions de cette mission nous y aideraient peut-être.

**M. Charles de Courson.** Le concept d'abus de droit est-il inclus dans votre champ d'étude ?

**Mme Bénédicte Peyrol.** Tout à fait. Notre mission souhaite réaliser un état des lieux des dispositifs anti-abus : l'abus de droit tel que prévu à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales – que nous connaissons tous – mais aussi les dispositifs anti-abus de la directive du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents (dite directive « mère-fille ») ou la jurisprudence relative à l'abus de convention fiscale.

Ces dispositifs sont relativement illisibles, sans que l'on sache vraiment lequel prévaut. Nous allons tenter de réaliser une synthèse du droit et de la jurisprudence, afin de faire des propositions. Nous n'éluderons pas la question de la gestion du « but principalement fiscal ». Cela rejoint la question de notre rapporteur général sur l'incompétence négative. Nous allons bien évidemment traiter ce sujet, ainsi que celui relatif à la compétence de la commission des finances en matière de conventions fiscales. Ce dernier point a été soulevé par Valérie Rabault lors de la réunion constitutive. Nous aurons à en reparler très vite, puisque nous allons bientôt avoir à nous pencher sur l'autorisation de ratification de la convention multilatérale de l'OCDE pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Cette convention transpose les mesures prévues dans le cadre du projet de lutte contre le BEPS, dites mesures anti-BEPS. Vous avez raison, ces sujets nous concernent et nous disposons de la technicité.

**M. Charles de Courson.** Ma seconde question est de méthode : avez-vous prévu de rencontrer des responsables de la fiscalité des directions financières de grands groupes français et étrangers établis à l'étranger pour disposer de leur vision ?

**M. Éric Alauzet.** Joël Giraud a insisté sur les difficultés liées à l'incompétence négative. On en rencontre souvent une seconde, qui a d'ailleurs conduit à l'annulation de dispositions concernant la transparence des trusts ou le *reporting* financier des entreprises. Il s'agit de l'atteinte à la liberté privée ou à la liberté d'entreprendre. Il nous faut approfondir cette problématique. Le Conseil constitutionnel l'apprécie au regard de la liberté. L'égalité, en revanche, est rarement mise en avant. Ce serait pourtant une question d'équilibre.

**Mme Amélie de Montchalin.** Ma question concerne notre convention fiscale avec les États-Unis : la réforme de l'impôt sur les sociétés engagée aux États-Unis ne semble pas totalement compatible avec les directives et les orientations anti-BEPS de l'OCDE. Allez-vous évaluer l'optimisation qui pourrait résulter de la réforme fiscale américaine ?

**Mme Émilie Cariou.** Comptez-vous examiner le régime mère-fille dans le cadre de la mission ? C'est l'une des principales causes de l'optimisation fiscale des grands groupes domiciliés en France.

Allez-vous analyser la réforme de l'intégration fiscale qui devrait intervenir cette année ? Vous le savez, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a sanctionné certains de nos dispositifs. Cela serait l'occasion de faire des préconisations pour éviter les dispositifs abusifs qui peuvent exister même dans le cadre de notre intégration fiscale franco-française.

Éric Alauzet a raison, nous avons été sanctionnés à de nombreuses reprises par la CJUE sur le principe de liberté de circulation des personnes et des capitaux. Ne peut-on faire des propositions afin de faire comprendre à Bruxelles que l'imposition n'est pas une remise en cause de la liberté de circulation des capitaux ? Nous devons sans doute faire des propositions à un très haut niveau.

**M. Julien Aubert.** Ma question va dans le même sens que celle qui vient d'être posée : certains experts du Conseil d'État m'ont expliqué qu'il est de plus en plus compliqué de bâtir des législations nationales imposant certains types de revenus car, du fait de l'intégration européenne, nous aurions perdu une partie de notre souveraineté fiscale. Allez-vous analyser cela ?

Ma seconde question intéresse beaucoup les Français. Certaines personnalités du monde culturel partent à l'étranger pour des raisons fiscales. Nous avons longuement évoqué les entreprises : allez-vous aussi aborder la problématique de ces exilés fiscaux ?

**M. Patrick Hetzel.** Une partie des travaux de votre mission d'information se cristallise autour des GAFAs. Ces entreprises vont-elles faire l'objet d'une analyse spécifique ?

**Mme Bénédicte Peyrol.** Nous avons prévu une table ronde avec les directeurs d'entreprises multinationales en charge de la fiscalité. Je note votre demande : nous intégrerons éventuellement des directeurs d'entreprises étrangères.

Nous allons aborder la problématique de la réforme fiscale américaine et de son impact sur les dispositions anti-BEPS : à l'heure actuelle, les États-Unis appliquent parfaitement ces dispositions sur leur sol, incitant même les entreprises à venir domicilier leur base fiscale chez eux, sans considération des conséquences dans les autres pays... Nous allons donc analyser les conséquences de ce positionnement sur les mesures anti-BEPS.

Les GAFAs font partie de la mission, mais pas exclusivement, car la fiscalité du numérique n'est pas le seul sujet d'optimisation fiscale.

Monsieur Aubert, nous ne traiterons que des sujets liés à l'impôt sur les sociétés et non ceux liés à l'imposition des particuliers.

Madame Cariou, l'intégration fiscale étant un sujet franco-français n'impliquant que des sociétés françaises, nous n'avons pas prévu de l'inclure dans le périmètre de la mission car nous nous intéressons aux multinationales. La directive « mère-fille » sera abordée.

**Mme Émilie Cariou.** L'intégration fiscale inclut désormais des schémas avec des filiales intermédiaires situées dans l'Union européenne. Nous ne pouvons plus raisonner sur une intégration fiscale au niveau national.

**Mme Bénédicte Peyrol.** La souveraineté va forcément être traitée de manière incidente, puisque nous allons nous interroger sur l'efficacité d'une mesure prise en France et ses conséquences pour les autres pays européens. Le sujet ne sera pas abordé en tant que tel, mais plutôt comme ligne directrice des propositions que nous ferons, dans la mesure où notre pouvoir fiscal est limité, alors même que l'Union européenne n'a pas la compétence, ce qui est tout de même incroyable...

**M. le président Éric Woerth.** J'incite les membres des missions à participer aux auditions. Il est important que la rapporteure et le président ne se sentent pas seuls. Par ailleurs, cela diversifie les questions et permet de réaliser un travail plus collectif. Essayez de mettre ces auditions dans vos agendas !

*La commission procède à l'examen, pour avis, du titre I<sup>er</sup> du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (n° 659) (M. Olivier Gaillard, rapporteur pour avis).*

**M. Olivier Gaillard, rapporteur pour avis.** Quelle est la fonction d'une loi de programmation militaire (LPM) ? Lorsqu'on examine un texte, il est toujours utile de se rappeler sa raison d'être. La loi de programmation militaire, création gaullienne des années soixante, a été conçue comme un outil financier. Elle ne constitue pas une simple énumération de vœux. Elle doit s'inscrire pleinement dans le mécanisme budgétaire, en établissant une programmation pluriannuelle des dépenses de l'État en matière militaire.

La position d'infériorité de la LPM par rapport à la loi de finances annuelle, l'évolution de la conjoncture économique et budgétaire et les choix politiques relatifs au domaine militaire expliquent que les lois de programmation militaire souffrent de sous-exécution depuis des années. Elles sont devenues, par la force des choses, des lois de programmation de la survie d'un modèle d'armée de plus en plus en tension, les restrictions budgétaires étant couplées à une suractivité opérationnelle.

Malgré les baisses successives d'effectifs et de budget de la mission *Défense*, notre pays a continué à utiliser activement ses hommes et ses équipements militaires à des fins opérationnelles et stratégiques. Son modèle militaire ne stationne pas : il est éprouvé quotidiennement, en décalage avec l'évolution des effectifs et la modernisation des équipements.

C'est pourquoi cette LPM fait le choix d'une inflexion stratégique duale. Tout en étant « à hauteur d'homme », elle n'est pas sans ambition, au contraire. Il s'agira de disposer en 2030 d'un « modèle d'armée complet et équilibré ». Pour ce faire, elle répond aux besoins opérationnels immédiats – régénérer les hommes et les matériels, accélérer les programmes –, tout en améliorant la sincérité des budgets à venir et en fixant les grandes orientations dans le domaine de la dissuasion, du renseignement, de la lutte cyber et de l'innovation, pour préparer la défense de demain.

Rappelons que la loi de finances pour 2018 a augmenté de 1,8 milliard d'euros les crédits de la mission *Défense*. La LPM en constitue la suite logique, ses grandes trajectoires financières étant ascendantes jusqu'en 2025. L'effort de défense sera progressivement porté à 2 % du PIB, les budgets cumulés de la défense s'élevant à 295 milliards d'euros d'ici à 2025. Pour la période 2019-2022, les crédits de paiement augmenteront de 1,7 milliard par an.

Les efforts pour assainir la gestion et rendre les prévisions plus sincères sont aussi remarquables. Le report de charges sera ramené à environ 10 % de la dépense à l'horizon 2025. Lors de la loi de programmation précédente, la dotation affectée aux opérations extérieures (OPEX) s'élevait à 450 millions d'euros. Le budget 2018 l'a réévaluée à 650 millions. La LPM prévoit que cette dotation atteigne 850 millions en 2019 puis 1,1 milliard d'euros par an à partir de 2020. En cas de dépassement de ces provisions, les surcoûts demeureront couverts en gestion par le financement interministériel.

En outre, cette LPM marque une rupture avec les réductions d'effectifs qui ont tant mis à l'épreuve et épuisé notre modèle d'armée : 6 000 emplois supplémentaires sont prévus entre 2019 et 2025, dont 50 % seront consacrés à la cyberdéfense et au renseignement.

L'effort produit en faveur de l'entretien programmé du matériel doit également être souligné : 22 milliards entre 2019 et 2023, la programmation prévisionnelle s'élevant à 35 milliards pour la période 2019-2025 couverte par la LPM.

Enfin, comment ne pas saluer le soutien financier en faveur des militaires, trop longtemps négligés ? 530 millions sont fléchés vers les familles sur la période 2019-2025 – dont 300 millions déjà planifiés entre 2018 et 2022 à la suite des annonces du Plan famille.

Pour autant, il est impossible de supprimer tout aléa : la pleine satisfaction de l'objectif financier de cette programmation est donc suspendue à l'évolution du contexte macroéconomique et opérationnel. Cela étant, cette LPM se démarque par l'absence de pari sur des recettes exceptionnelles incertaines et par des provisions plus réalistes et plus robustes. Une loi de programmation reste malgré tout une loi de programmation : on ne peut en faire une loi de finances de six ans. Le cadre financier défini par une LPM, moins rigide que celui d'une loi de finances, a le mérite d'exister, avec des phases clairement définies et une première réactualisation seulement en 2021. Son équilibre général ne devrait ainsi pas être remis en cause par des réactualisations rapides, d'autant qu'elle est aussi conçue pour évoluer en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques.

Certains éléments de programmation renvoient à des ambitions politiques dépassant le seul cadre national : ainsi la coopération européenne dans le domaine militaro-industriel. De cette coopération dépendront la courbe de croissance des dépenses militaires et la complétude de notre modèle d'armée.

J'invite la commission des finances à formuler un avis favorable, compte tenu de l'équilibre satisfaisant que le titre I<sup>er</sup> de la LPM ménage entre les enseignements tirés de la revue stratégique et la restauration des comptes de l'État.

**M. François Cornut-Gentille.** Je suis d'accord avec le rapporteur pour avis : l'effort annoncé dans cette LPM est significatif. Mais n'est-ce pas le cas de toutes les lois de programmation ? Notre collègue a évoqué les « marches » à 1,7 milliard, puis à 3 milliards d'euros ; le budget sera donc abondé de manière significative et nous aurions mauvaise grâce à ne pas le reconnaître.

Néanmoins, il est nécessaire d'insister sur un certain nombre de points de vigilance, car cette loi de programmation militaire est en réalité assez fragile. Je note d'ailleurs la sincérité du rapporteur pour avis, qui n'a cessé de répéter que ce n'est qu'une loi de programmation, c'est-à-dire une loi qui exprime des intentions, des espoirs, une envie. Cette envie est forte chez lui mais, comme chacun sait, l'envie ne suffit pas à faire une politique.

Pour l'opposition, il est nécessaire de reconnaître l'effort mais aussi de souligner les points de vigilance, car l'effort est principalement reporté après 2023. On l'a dit, les marches financières sont de 1,7 milliard jusqu'en 2022, et passent à 3 milliards en 2023. Une marche financière de 3 milliards sur un budget, permettez-moi de le dire, c'est costaud ! On peut même parler de mur. Il eût sans doute été plus crédible, pour montrer un volontarisme réel, de prévoir des marches progressives. C'est d'ailleurs ce que souhaitait l'ancien chef d'état-major des armées, Pierre de Villiers : il aurait aimé avoir 1,7 milliard cette année, 2 milliards l'année prochaine, 2,3 milliards l'année suivante, et que le budget augmente progressivement. Promettre un effort énorme après la prochaine élection présidentielle est peut-être un peu politicien, on ne peut manquer de le souligner. On peut certes affirmer que l'on atteindra 2 % du PIB en 2025 mais, quand on connaît le degré de tension de nos armées, ce qui est important c'est ce qu'elles auront immédiatement.

La « sincérisation » est réelle, pas seulement dans le discours du rapporteur, mais notamment sur les OPEX. En tant que citoyen et membre de la commission des finances, je m'en réjouis. En revanche, elle pose un problème aux militaires, puisque la solidarité interministérielle qui jouait précédemment cessera. Ces sommes seront bien prises sur l'effort de défense.

Nous débattons de savoir si l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques s'applique ou non à cette loi de programmation budgétaire. Il faudra également être vigilant pour savoir si le service national, dont on parle de plus en plus, sera couvert par les crédits affectés à la LPM. Avec la révision prévue en 2021, cette loi de programmation militaire est très importante pour dire ce que nous voulons pour nos armées, quels que soient les aléas ou les circonstances. En l'occurrence, vous nous dites simplement ce que vous aimeriez faire si tout va bien. Je comprends ce mode de raisonnement, qui participe au redressement des finances publiques – et que la majorité peut assumer –, mais ce n'est pas ce qui est dit aux militaires. Il leur a été dit qu'ils étaient prioritaires dans le budget, ce n'est pas complètement vrai : ils seront prioritaires si tout va bien.

**M. Charles de Courson.** Vu l'état de délabrement de l'armée française, on ne peut que se réjouir du retournement de la classe politique qui, dans la plupart de ses composantes, en a pris conscience et commence à augmenter lentement les moyens donnés à la défense. Comme François Cornut-Gentille, je pense que nous aurions mieux fait de nous arrêter en 2022, car prévoir 1,7 milliard par an puis, brutalement, passer à 3 milliards à partir de 2023 ne paraît pas très raisonnable. Mieux vaut dire que nous n'avons pas les moyens, et que nous consacrons 1,7 milliard d'euros jusqu'en 2022, charge à la nouvelle majorité de voter une nouvelle loi.

Par ailleurs, avec ces moyens, l'armée française disposera-t-elle des technologies permettant de ne pas décrocher complètement du niveau des autres armées ? Dans certains domaines, il ne sert à rien de chercher à rattraper dix ans de retard. Le rapporteur pour avis pourrait-il nous éclairer : avec ces moyens, et avec l'ouverture européenne qui permettra de mutualiser les coûts entre plusieurs pays, dont la France, pouvons-nous rattraper le retard ?

Il faut en effet se demander si nous bénéficierons indéfiniment du parapluie des États-Unis. Dans l'histoire du monde, il n'y a qu'une certitude : il faut assurer soi-même sa défense. Ceux qui s'appuient sur les autres en pensant être ainsi durablement protégés ne sont pas à l'abri des évolutions stratégiques.

Enfin, le quart du budget de la défense est consacré aux armes nucléaires. La composante océanique et la composante aérienne sont-elles aussi indissociables que l'affirme le rapport ?

**M. le rapporteur pour avis.** Au-delà de l'ambition, la réalité impose de pouvoir répondre aux attentes des militaires. Cette loi de programmation militaire est en adéquation avec la loi de programmation des finances publiques. L'ambition est soutenue par une forte volonté de mettre les moyens.

Monsieur de Courson, vous soulevez la question de l'innovation, et celle de la mutualisation. La mutualisation en Europe est très importante, et lors des auditions, nous avons pu en parler très ouvertement. Cette LPM prend aussi en compte l'innovation, avec tout ce qui est lié à la cyberdéfense, mais également le recrutement, qui est un des points les plus difficiles pour la défense de demain.

Au-delà de la volonté, un certain nombre de choix politiques sont faits dans cette LPM, liés à l'innovation et aux moyens de mettre en adéquation une loi de programmation militaire et les moyens financiers de notre nation.

## **TITRE I<sup>ER</sup>**

### **DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE**

#### **Article 1<sup>er</sup> : Programmation**

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup>, sans modification.*

#### **Article 2 : Approbation du rapport annexé et effort national de défense**

*La commission est saisie de l'amendement CF8 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement est lié aux préconisations de la Cour des comptes concernant les achats sur étagère. Il intègre ces recommandations dans les objectifs de ce projet de LPM pour accroître la performance des achats, sans remettre en question l'autonomie stratégique. Ces achats sur étagère devront être mobilisés à bon escient, dans le cadre de situations particulières, dans la mesure où bien souvent, les délais de fabrication et de conception ne sont pas en adéquation avec les réalités de terrain.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CF18 de Mme Valérie Rabault.*

**Mme Valérie Rabault.** Dans leur rapport sur l'application de la LPM 2014-2019, Joaquim Pueyo et François André soulignent qu'« *une forte concurrence avec le secteur privé existe pour certains métiers rares ou très qualifiés* ». Je propose que le Gouvernement s'engage en faveur d'une révision progressive de la grille indiciaire des salaires des personnels civils et militaires du ministère des armées, afin de faciliter leur recrutement et leur fidélisation.

**M. le rapporteur pour avis.** Aujourd'hui, tous les retours d'expérience qui nous parviennent montrent que dans certains domaines comme la cyberdéfense, la difficulté est de former et de garder les militaires. La concurrence des acteurs du secteur privé est très difficile, même en révisant les grilles indiciaires. Au reste, deux décrets ont déjà réévalué ces grilles en septembre 2017 et octobre 2017. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CF17 de M. Jean-Paul Mattei.*

**M. Jean-Paul Mattei.** Cet amendement porte sur la mise en place d'un plan de réduction du traumatisme sonore pour le personnel combattant. Il y est prévu que le matériel fourni à chaque militaire devra concerner la protection auditive active des traumatismes sonores, première cause, après les blessures, de réformation des militaires selon le rapport Audibert-Troin. On compte plus de 1 100 nouveaux cas tous les ans selon le service de santé des armées. Les traumatismes sonores touchent 84 % des personnels de l'armée de terre, avec un âge moyen d'invalidité de 24 ans, et la tranche d'âge de 20 à 35 ans est la plus touchée.

Le dispositif actuel présente des faiblesses que d'autres armées, comme celle des États-Unis ou de la Suède, ont su résoudre par une politique volontariste ayant permis de réduire de 70 % les traumatismes en moins de trente-six mois, et par un plan de prévention, de formation et d'équipement.

Le coût de la prise en charge de ces traumatismes auditifs par le ministère des armées représente 25 millions d'euros par an, alors que l'achat des équipements de protection auditive ne coûterait que 5 millions par an, et permettrait de conserver dans les rangs des militaires en parfaite condition physique et opérationnels.

**M. le rapporteur pour avis.** Bien que cet amendement n'ait qu'un rapport indirect avec les aspects financiers de la LPM, avis favorable.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Il a été entendu... !

**M. Charles de Courson.** Je ne comprends pas bien cet amendement. Comme certains d'entre nous, peut-être, j'ai été fantassin. Se battre avec des protections auditives est compliqué. Bien entendu, il est possible de se protéger les oreilles lorsque l'on pratique du tir d'entraînement, mais chacun sait que les artilleurs sont sourds !

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CF9 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Afin de développer l'attractivité des carrières civiles comme militaires, il convient d'étendre les campagnes publicitaires promouvant les métiers de la défense aux emplois civils du ministère des armées.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CF19 de Mme Valérie Rabault.*

**Mme Valérie Rabault.** Le service militaire volontaire est un dispositif d'insertion socioprofessionnelle des jeunes de 18 à 25 ans. Cet amendement vise à permettre d'ouvrir deux nouveaux centres si la demande du public existe et si les territoires offrent des formations et des débouchés. Ces centres pourraient ouvrir dans les zones géographiques moins dotées, comme le nord et le sud de la France, qui sont plus éloignés des centres actuellement envisagés ou ouverts.

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement n'étant pas de la compétence de la commission des finances, je vous propose de le retirer.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CF10 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'objet de cet amendement est d'opter pour des termes plus conformes à la finalité de cette section du rapport annexé, qui est de renforcer l'information financière du Parlement et son action de contrôle de l'exécution budgétaire. Ainsi, la formule « Contrôle du Parlement » traduirait plus fidèlement l'idée selon laquelle, plus qu'un dialogue, le vote du budget requiert un véritable contrôle de sa bonne exécution.

**M. Patrick Hetzel.** J'appuie cet amendement ; à un moment où l'exécutif a manifestement la volonté de réduire les marges de manœuvre du Parlement, il est salutaire d'insister sur le véritable rôle du Parlement.

**M. François Cornut-Gentille.** J'ai aussi un avis très favorable, et je présenterai moi-même un amendement dans ce sens.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CF12 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet de consolider l'information financière du Parlement et son pouvoir de contrôle de l'exécution de la loi de programmation militaire. Il est tout à fait bienvenu d'enrichir l'action de contrôle du Parlement au stade du règlement des comptes, au regard du calendrier et des objectifs résultant de la programmation militaire en vigueur. L'objectif est de tendre vers une exécution budgétaire fidèle à la trajectoire de la programmation militaire, ainsi qu'à la mise en œuvre effective des objectifs de cette même programmation.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CF3 de M. François Cornut-Gentille.*

**M. François Cornut-Gentille.** Cet amendement va dans le sens de ce que nous venons de dire. Ceux qui ont eu l'occasion de travailler avec le ministère de la défense observent une utilisation parfois abusive de la classification « secret ». Des réponses sont parfois classées confidentielles alors que l'on en retrouve tous les éléments dans la presse le lendemain.

Nous souhaitons que le ministère soit obligé de se restreindre, d'argumenter, de classer certaines parties de réponse quand c'est justifié, mais que la volonté d'obstruction que nous sentons parfois à l'égard du travail du Parlement cesse. L'objet de cet amendement est d'obliger le ministère à justifier la classification d'informations confidentielles. Nous la comprenons très bien dans certains cas, mais c'est parfois une façon de ne pas répondre.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

**M. Charles de Courson.** Mes chers collègues, est-il possible d'opposer à nos rapporteurs spéciaux un secret de quelque nature que ce soit ? À ma connaissance, non, même si c'est parfois le cas dans la pratique, comme le rappelle François Cornut-Gentille. Ces pratiques sont totalement illégales. Le problème est la sanction des militaires qui refusent de répondre.

À un moment, il était demandé que les rapporteurs spéciaux soient habilités secret défense. Où va-t-on ? Le peuple ne va pas choisir uniquement des candidats habilités secret défense ! Monsieur le rapporteur, si nous votons cet amendement, confirmez-vous que les militaires devront répondre au rapporteur spécial ?

**M. François Cornut-Gentille.** C'est toute la différence entre la loi et la pratique ! Ce sont les pratiques qu'il faut faire évoluer.

**M. le président Éric Woerth.** Vous pouvez faire remonter à la commission les refus de réponse pour ces raisons, et dans ce cas, nous prendrons les contacts au bon niveau pour régler ces questions. Mais des problèmes de cette nature se poseront toujours, c'est aussi vrai pour d'autres administrations qui ne sont pas concernées par le secret de la défense.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2, modifié.*

### **Article 3 : Moyens de la politique de défense**

*La commission est saisie de l'amendement CF1 de M. François Cornut-Gentille.*

**M. François Cornut-Gentille.** La loi de programmation militaire a été conçue alors qu'on ne parlait pas du service national universel. Il me paraît important de préciser que cette LPM exclut le financement de ce service, conformément aux propos du Président de la République.

**M. le rapporteur pour avis.** Je vous confirme que le service national universel bénéficiera d'un financement *ad hoc*. Dès lors, la LPM ne concerne pas tout ce qui est lié à ce nouveau service. Avis défavorable, par conséquent.

**M. le président Éric Woerth.** Pourtant vous êtes d'accord pour dire que le service national universel est exclu du champ de la LPM.

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement renvoie à un objet, le service national universel, qui n'a pas d'existence juridique. C'est pour cela que nous émettons un avis défavorable.

**M. Patrick Hetzel.** L'argument juridique ne vaut pas. Je comprends que vous ne vouliez pas accepter l'amendement, mais ne nous dites pas que c'est pour une raison juridique.

**M. Charles de Courson.** Je suis entièrement d'accord avec l'amendement de François Cornut-Gentille. Il manque un petit mot pour apaiser les graves incertitudes juridiques de notre rapporteur : faisons mention au « futur » service national universel.

**M. le rapporteur pour avis.** Sur le fond, votre préoccupation devrait être dissipée par les termes même de l'article 3, qui dispose que les ressources budgétaires sont programmées « à périmètre constant sur la mission "Défense" ». Dès lors, on exclut de fait le nouveau service national universel.

**M. Jean-Paul Mattei.** Je soutiens la position du rapporteur : on ne peut pas mentionner dans un article de loi un dispositif futur. S'il change de nom, que se passera-t-il ?

**M. Patrick Hetzel.** Bien sûr que si ! Si le nom doit être changé, il suffira de modifier ce texte au même moment, c'est aussi simple que cela. Ce sont des arguties.

**Mme Véronique Louwagie.** Monsieur le rapporteur, vous n'avez pas répondu à la question qui vous a été posée de manière très claire par François Cornut-Gentille. Il est important que les Français connaissent les intentions du Gouvernement et de la majorité, et effectivement, l'argument juridique ne tient pas du tout.

**M. le président Éric Woerth.** Je rappelle qu'il s'agit d'une loi de programmation. Elle a nécessairement un caractère prospectif.

**M. Charles de Courson.** Je dépose un sous-amendement à l'amendement CF1. Je propose d'insérer le mot « futur », afin que l'amendement CF1 mentionne le « futur service national universel ».

**M. le rapporteur pour avis.** Les dispositions existantes sont précises, avis défavorable.

*La commission rejette le sous-amendement CF25 de M. Charles de Courson, puis elle rejette l'amendement CF1.*

*Elle est ensuite saisie de deux amendements en discussion commune, CF6 de M. François Cornut-Gentille et CF21 de Mme Valérie Rabault.*

**M. François Cornut-Gentille.** Il n'y a pas d'unité dans la présentation de la LPM. Il s'agit donc de poursuivre la présentation du budget en milliards d'euros courants, y compris pour la période 2019-2023.

**Mme Valérie Rabault.** L'amendement CF21 vient soutenir la majorité. Vous avez défini un objectif pour nos armées exprimé en pourcentage du PIB. Il est extrêmement curieux que la LPM que vous nous présentez aujourd'hui n'utilise pas le même indicateur que celui avancé par le Président de la République pendant sa campagne pour définir les objectifs.

Aujourd'hui, nous sommes à un niveau de dépenses inférieur à 1,7 % du PIB. L'objet de cet amendement est que jusqu'à 2025, conformément à l'engagement du Président de la République, nous avançons chaque année et que nous fixons un objectif de dépenses pour la mission *Défense* exprimé en pourcentage du PIB.

Dans la LPM, les montants sont exprimés en euros constants. Si la croissance économique va mieux, ce que nous espérons tous, ce ne sera pas le budget de la défense qui en bénéficiera. En définissant les objectifs en pourcentage, nous retenons l'indicateur donné par le Président de la République.

**M. le rapporteur pour avis.** Monsieur Cornut-Gentile, il est indiqué au troisième alinéa de l'article 3 que « *les crédits budgétaires pour 2024 et 2025 seront précisés par des arbitrages complémentaires dans le cadre des actualisations prévues à l'article 6* ». Cet amendement remettrait en cause ces dispositions. Avis défavorable.

S'agissant de l'amendement présenté par Valérie Rabault, je précise que les montants qui sont fixés dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 sont en adéquation avec l'article 3. L'adoption de son amendement briserait cette cohérence.

**Mme Valérie Rabault.** Vous êtes donc en train de m'expliquer que la loi de programmation des finances publiques ne permet pas d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République.

**M. le rapporteur pour avis.** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**Mme Valérie Rabault.** Si, je vous l'assure, c'est ce que vous venez de dire. Si les deux textes sont en adéquation, vous pouvez parfaitement accepter mon amendement.

**M. le rapporteur pour avis.** La loi de programmation des finances publiques ne court que jusqu'à 2022. De plus, si nous retenons les pourcentages que vous proposez, les dépenses augmenteraient de manière significative.

**Mme Valérie Rabault.** C'est bien ce que je dis, et il n'y a donc pas adéquation entre la loi de programmation des finances publiques et l'objectif fixé par le Président de la République.

**M. le rapporteur pour avis.** Il y a une cohérence avec les montants fixés dans la loi de programmation des finances publiques.

**M. le président Éric Woerth.** Valérie Rabault veut savoir s'il y a une cohérence avec l'objectif de 2 % de PIB.

**Mme Valérie Rabault.** Monsieur le rapporteur pour avis, le Président de la République vous a fixé un objectif de 2 % pour les crédits budgétaires consacrés à la défense à l'horizon 2025. Mon amendement ne fait que traduire cet objectif.

Vous me dites que cet amendement ne doit pas être adopté car il entrerait en contradiction avec la loi de programmation des finances publiques. J'en déduis que l'objectif de consacrer 2 % du PIB aux crédits budgétaires de la défense n'est pas en adéquation avec la loi de programmation des finances publiques.

**M. François Cornut-Gentille.** Cette loi est présentée sur sept années ; il me paraît cohérent de conserver ce mode de présentation pour tous les tableaux présentés par le Gouvernement.

**M. Jean-René Cazeneuve.** En matière de programmation militaire, il s'agit d'engager des investissements sur le long terme. Il est plus rassurant d'exprimer des sommes en milliards d'euros, qui permettent d'engager des programmes militaires, plutôt qu'en pourcentages qui laissent exister un aléa sur telle ou telle année, en fonction de la croissance du PIB et de son rythme.

**M. le rapporteur pour avis.** Un élément de précision pour Valérie Rabault : la loi de programmation des finances publiques ne porte pas sur la même période que la LPM. La LPM va de 2019 à 2025.

**Mme Valérie Rabault.** Monsieur le rapporteur pour avis, si je dépose le même amendement en séance publique, en le faisant s'achever en 2022, il portera sur la même période que la loi de programmation des finances publiques. Dans ce cas, y serez-vous favorable ?

**M. le rapporteur pour avis.** Nous l'étudierons en temps utile.

*La commission rejette successivement les amendements CF6 et CF21.*

*En conséquence, l'amendement CF22 de Mme Valérie Rabault tombe.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3, sans modification.*

### **Après l'article 3**

*La commission est saisie de l'amendement CF4 de M. François Cornut-Gentille.*

**M. François Cornut-Gentille.** Actuellement, dans le texte, le report de charges est exprimé en pourcentage d'un chiffre inconnu. Il faut se fonder sur des chiffres réels et un véritable contrôle, permettant une véritable maîtrise du report de charges. C'est dans l'esprit de la LPM.

**M. le rapporteur pour avis.** L'objectif est de réduire la part du report de charges de 16 % des crédits hors masse salariale en 2019 à 10 % en 2025. Cet amendement vise à substituer à la trajectoire exprimée en pourcentages une trajectoire de réduction en euros courants. Cette démarche nous semble moins précise que celle du projet de loi, et porteuse de risques dans la mesure où le chiffrage en euros ne prend pas en compte l'évolution substantielle des crédits hors titre 2 sur la période. Avis défavorable.

**M. François Cornut-Gentille.** Il me semble qu'un montant chiffré du report de charges est beaucoup plus contraignant qu'un pourcentage.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de deux amendements en discussion commune, CF5 de M. François Cornut-Gentille et CF20 de Mme Valérie Rabault.*

**M. François Cornut-Gentille.** Le montant des restes à payer est aujourd'hui encadré par la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Lors de la discussion de ce projet de loi, il avait été question d'en exempter le budget militaire, ou au moins les investissements militaires. Cela avait été refusé, mais cette préoccupation réapparaît en annexe. Pourquoi, si le Gouvernement s'en préoccupe, ne pas la faire figurer dans le corps du texte pour lui donner toute sa force ? À moins qu'elle ne figure en annexe parce qu'elle n'a pas de valeur juridique, ce qui serait une curieuse démarche.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous avons cherché une formulation qui ménage un équilibre entre l'objectif général énoncé par la LPFP et la nécessaire prise en compte des particularités des investissements de défense. Elle préserve en particulier d'une interprétation restrictive de l'article 17 de la LPFP, tout en maintenant un principe de stabilisation. Il sera néanmoins utile d'entendre le Gouvernement sur les raisons qui l'ont amené à choisir ce dispositif. Je vous propose de retirer cet amendement, et de le déposer pour qu'il soit discuté en séance publique.

**M. François Cornut-Gentille.** Je ne comprends pas bien votre explication. Il est clair qu'il y a un risque que les investissements de défense soient limités à l'avenir par le biais de l'article 17 de la LPFP.

Soit nous reconnaissons ce risque et nous voulons le combattre, alors autant faire figurer cette disposition dans le corps du texte. Soit nous pensons qu'il n'y a pas de problème, mais ce n'est pas ce que vous venez de nous expliquer.

Je crois savoir, par ailleurs, que le président de la commission de la défense est tout à fait en accord avec mon point de vue.

**M. le président Éric Woerth.** Une question de cohérence entre la LPFP et le sort des restes à payer se pose. C'est au Gouvernement de clarifier les choses.

**M. François Cornut-Gentille.** Si le Gouvernement prévoit cette disposition en annexe, c'est bien qu'il considère qu'il faut remédier à quelque chose.

**M. le rapporteur pour avis.** Effectivement, il faut que nous entendions le Gouvernement. Ce point sera discuté en commission de la défense, c'est pourquoi je vous propose de retirer cet amendement et d'en discuter en séance publique.

**M. François Cornut-Gentille.** Nous maintenons cet amendement, pour ouvrir le débat.

*La commission rejette successivement les amendements CF5 et CF20.*

**Article 4 :** *Provision au titre des surcoûts OPEX et MISSINT*

*La commission est saisie de deux amendements en discussion commune, CF15 de Mme Muriel Ressiguier et CF7 de M. François Cornut-Gentille.*

**Mme Muriel Ressiguier.** Cet amendement vise à modifier la provision dédiée aux OPEX, en la rétablissant à hauteur de 650 millions d’euros par an.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le Gouvernement veut mettre fin à la sous-budgétisation des opérations extérieures. Cependant, derrière cet effort de transparence louable, il élude la question même de la présence française sur les théâtres d’opération étrangers.

En effet, nous considérons que la France n’a pas vocation à multiplier les opérations extérieures. Celles-ci ont avant tout vocation à rester exceptionnelles, en s’inscrivant uniquement dans le cadre de l’Organisation des Nations unies.

Budgétiser une telle provision pour les OPEX revient *de facto* à avaliser la situation actuelle, héritée du quinquennat précédent, où nos forces armées sont intervenues sur plusieurs fronts, à savoir le Sahel, la Syrie, le Liban et les États baltes, cette dernière opération se déroulant de plus dans le cadre de l’OTAN.

Nous estimons que la provision prévue est trop élevée, et que nous devons avant tout réfléchir à ce que la France doit faire sur les théâtres étrangers.

**M. François Cornut-Gentille.** L’amendement CF7 harmonise simplement les montants sur l’ensemble de la période.

**M. le rapporteur pour avis.** L’intervention de Muriel Ressiguier va au-delà de l’amendement. Notre objectif, au sein de la commission des finances, est de nous assurer que les budgets prévus sont sincères. Aujourd’hui, il serait malvenu de diminuer le budget attribué aux OPEX. Avis défavorable.

**Mme Amélie de Montchalin.** Sur un plan plus politique, et pour rappeler la vocation de notre commission, il serait malvenu que, pour des raisons budgétaires, nous contrevenions à des engagements pris au niveau international, soit à l’ONU, soit à l’OTAN, soit au niveau européen. Toutes ces interventions extérieures font l’objet d’un mandat international et il n’est pas du rôle de la commission des finances de décider quelles opérations la France doit mener, et surtout pas d’en limiter le budget. Si nous avons un mandat international pour agir, le pire serait de ne pas affecter les moyens de bien remplir notre mission internationale.

*La commission rejette successivement les amendements CF15 et CF7.*

*Elle examine ensuite l’amendement CF23 de Mme Valérie Rabault.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement tend à préciser le délai dans lequel serait remis le rapport prévu par l’article 4. Souvent, les décrets d’avance concernant les OPEX arrivent en fin d’année. Disposer d’un rapport avant le 30 juin nous paraît donc pertinent.

**M. le rapporteur pour avis.** Votre proposition est très intéressante. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CF13 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à préciser que les commissions des finances et de la défense et des forces armées seront toutes deux destinataires du bilan opérationnel et financier des OPEX et des missions intérieures (MISSINT) prévu par le présent article.

*La commission **adopte** l'amendement.*

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

#### **Article 5 : Effectifs**

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 5, **sans modification**.*

#### **Article 6 : Actualisation**

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF14 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 6, **modifié**.*

*La commission émet enfin un avis **favorable** à l'adoption du titre I<sup>er</sup> du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, **modifié**.*

\*  
\*       \*

**Membres présents ou excusés**  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mardi 13 mars 2018 à 12 heures

*Présents.* - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. Julien Aubert, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bourlanges, Mme Émilie Cariou, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Haïry, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. Romain Grau, M. Stanislas Guerini, M. Patrick Hetzel, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, Mme Aina Kuric, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Lacroute, M. Jean Lassalle, M. Michel Lauzzana, M. Gilles Le Gendre, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Amélie de Montchalin, Mme Catherine Osson, M. Jean-François Parigi, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Muriel Ressiguier, M. Xavier Roseren, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Jean-Pierre Vigier, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Jean-Louis Bricout, M. Michel Castellani, M. Éric Coquerel, Mme Dominique David, Mme Sophie Errante, M. Nicolas Forissier, M. Marc Le Fur, M. Olivier Serva, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas

