



N° 718

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾
sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. FRANÇOIS ANDRÉ ET JOAQUIM PUEYO,
Députés.

⁽¹⁾ La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019 est composée de :

– MM. François André et Joaquim Pueyo, *rapporteurs* ;

– MM. Thibault Bazin, Olivier Becht, Luc Carvounas, André Chassaigne, Jean-François Eliaou, Bastien Lachaud, Mme Frédérique Lardet et M. Philippe Michel-Kleisbauer, *membres*.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : UNE PROGRAMMATION RISQUÉE, FINALEMENT BIEN EXÉCUTÉE	9
I. UNE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ÉLABORÉE EN RÉPONSE À UN DOUBLE DÉFI, BUDGÉTAIRE ET SÉCURITAIRE	9
A. LA PROGRAMMATION MILITAIRE : UN EXERCICE INDISPENSABLE, UNE EXÉCUTION DE PLUS EN PLUS ALÉATOIRE	9
1. La programmation militaire, une nécessité pour la défense	9
2. Un engagement politique plus qu'une obligation juridique.....	10
3. Un écart significatif entre programmation et exécution constaté depuis les années 1990.....	11
B. EN 2013, UNE PROGRAMMATION INITIALE « TAILLÉE AU PLUS JUSTE » DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE AGGRAVÉ	14
1. Les nouvelles menaces identifiées par le Livre blanc de 2013	14
2. La poursuite des réductions d'effectifs et des réformes engagées sous la précédente LPM	15
3. La poursuite ralentie de la modernisation de l'outil de défense	18
4. Des hypothèses volontaristes et des paris risqués.....	20
C. UN CHANGEMENT DE CAP MAJEUR EN 2015	25
1. Une remontée en puissance ciblée, en réponse à la menace terroriste.....	25
2. Des marges de manœuvre trouvées pour sauver les matériels.....	27
3. La substitution de crédits budgétaires aux recettes exceptionnelles.....	28
II. UN ATERRISSAGE RELATIVEMENT RÉUSSI MAIS COÛTEUX	29
A. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PROGRAMMATION ACTUALISÉE	29
1. Un « pari export » remporté haut la main.....	29
2. Une masse salariale maîtrisée et des trajectoires d'effectifs conformes à la programmation	31
3. Une programmation capacitaire finalement exécutée.....	33

4. L’amorce d’une augmentation de l’effort de défense.....	34
B. DE NOMBREUSES MODIFICATIONS SUCCESSIVES POUR UN COÛT NON NÉGLIGEABLE.....	35
1. Des réductions de cibles et des renégociations coûteuses pour les programmes d’armement.....	35
2. Un « gel » massif, symptôme de la fragilité du pilotage interministériel.....	37
3. Une nouvelle trajectoire à partir de 2016 sans modification de la programmation et des mesures partiellement financées.....	39
4. Une sous-estimation de certains coûts afférents à la remontée en puissance.....	41

DEUXIÈME PARTIE : LIMITER LES RISQUES PESANT SUR LA PROCHAINE PROGRAMMATION..... 43

I. CARTOGRAPHIE DES RISQUES..... 43

A. LE MAINTIEN À UN HAUT NIVEAU DU COÛT DES OPÉRATIONS..... 43

- 1. Des menaces réaffirmées dans la revue stratégique..... 43
- 2. Des facteurs d’augmentation du coût des opérations..... 44

B. DES DÉPENSES OBLIGATOIRES AU TITRE DES MATÉRIELS..... 47

- 1. Une accumulation d’engagements à honorer..... 47
- 2. Une hausse tendancielle du coût du maintien en condition opérationnelle..... 49

C. DES DIFFICULTÉS À FIDÉLISER LES PERSONNELS..... 52

- 1. Une insatisfaction qui s’exprime surtout sur les conditions de vie..... 52
- 2. De fortes attentes en termes de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle..... 55
- 3. Les enjeux d’une réforme du régime indemnitaire..... 56

D. DES RUPTURES OU DES SURCOÛTS DANS LES SOUTIENS..... 57

- 1. Les signes de tension dans les services de soutien..... 57
- 2. Des investissements trop longtemps repoussés dans l’infrastructure..... 59

II. PRÉCONISATIONS POUR LA PROGRAMMATION 2019-2025..... 61

A. S’ENGAGER RÉSOLUMENT SUR LA VOIE D’UNE PROGRAMMATION SINCÈRE ET SOUTENABLE..... 61

- 1. Augmenter la provision pour les surcoûts OPEX..... 61
- 2. Limiter l’ampleur du « gel » budgétaire..... 61
- 3. Limiter la part des ressources exceptionnelles..... 62

B. PRIVILÉGIER LES ÉQUIPEMENTS GARANTISSANT LA COHÉRENCE OPÉRATIONNELLE DE L’OUTIL DE DÉFENSE..... 62

- 1. La dissuasion..... 63
- 2. Les priorités de l’armée de terre..... 63
- 3. Les priorités de la marine..... 63
- 4. Les priorités de l’armée de l’air..... 64

C. PROCÉDER À UN NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE EN FAVEUR DES SOUTIENS	65
1. Poursuivre la modernisation du maintien en condition opérationnelle.....	65
2. Revaloriser les soutiens.....	66
3. Sanctuariser des crédits pour l’infrastructure de vie.....	67
D. VEILLER À L’ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER MILITAIRE	68
1. Préserver le moral des familles.....	68
2. Donner de la visibilité.....	68
3. Tenir la promesse de la reconversion.....	68
E. TIRER PARTI DE LA PARTICIPATION À L’OTAN ET À L’UNION EUROPÉENNE	69
1. Mettre à profit les exercices et les postes OTAN et UE pour enrichir l’entraînement et les carrières de nos militaires.....	69
2. Obtenir davantage d’implication opérationnelle de nos partenaires.....	70
3. Rechercher – sans naïveté – des opportunités de coopération pour le financement de nos programmes.....	71
TRAVAUX DE LA COMMISSION	73
Annexe 1 : Contribution de M. Bastien Lachaud, député, membre de la mission d’information, pour le groupe La France insoumise	98
Annexe 2 : Auditions et déplacements de la mission d’information	101
Annexe 3 : L’évolution des cibles de réductions d’effectifs depuis 2009	104
Annexe 4 : Le financement des OPEX depuis 2014	105
Annexe 5 : La régulation budgétaire infra-annuelle depuis 2014	106
Annexe 6 : Le report de charges et les restes à payer depuis 2009-2010	110
Annexe 7 : Évolution des indicateurs de préparation opérationnelle depuis 2009	114
Annexe 8 : Évolution de la disponibilité des matériels depuis 2009	117
Annexe 9 : La tentation de la « débudgétisation » en 2015	118
Annexe 10 : Le programme FREMM, un exemple de dérive des coûts	120
Annexe 11 : L’Europe de la défense, état des lieux	125
Annexe 12 : Ambitions en matière de coopération technologique et industrielle	136

INTRODUCTION

Le 12 septembre 2017, la commission de la Défense nationale et des forces armées a décidé la création d'une mission d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019, afin de disposer d'un bilan complet avant de commencer l'examen d'une nouvelle loi de programmation pour les années 2019 à 2025.

Cette mission a été confiée à dix parlementaires représentant l'ensemble des groupes politiques qui composent notre Assemblée. En ont été désignés co-rapporteurs M. François André, pour la majorité, et M. Joaquim Pueyo, pour l'opposition.

Les rapporteurs n'ont pas souhaité se limiter à une approche purement juridique ou financière de l'exécution de la loi de programmation. Ils se sont attachés à mesurer les conséquences des dépenses effectivement consenties sur les commandes et les livraisons d'équipements mais aussi sur les ressources humaines et le moral des personnels du ministère des Armées, ainsi que sur l'efficacité opérationnelle. Ils ont eu le souci constant de compléter leur analyse par une mise en perspective historique ainsi que par une prise en compte du contexte économique, financier, diplomatique ou géopolitique. À l'impossible, nul n'est tenu, et la qualité d'une exécution se mesure bien souvent à la capacité à faire face aux aléas. Or, la programmation 2014-2019 a connu bien des aléas, dont les plus tragiques imposent aujourd'hui une analyse empreinte de gravité.

Les rapporteurs ont mené une quinzaine d'auditions de représentants du ministère des Armées mais aussi de la Cour des comptes, de la direction du budget du ministère chargé des comptes publics, des industriels du secteur de la défense, ou encore du président du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Ils ont effectué deux déplacements, l'un au Fort de l'Est, en Seine-Saint-Denis, pour interroger des soldats de la force Sentinelle sur leurs conditions de travail ; l'autre au Régiment de Marche du Tchad, en Alsace, pour mesurer les conséquences concrètes de l'insuffisante revalorisation des soutiens pour accompagner la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre.

Les auditions ont souvent donné lieu à l'envoi de questionnaires complémentaires aux administrations, dont les rapporteurs tiennent à saluer l'esprit de coopération qui s'est manifesté par la grande qualité des réponses apportées et la quantité des données transmises, dans des délais parfois courts.

Leurs travaux ont pu s'appuyer utilement sur la documentation budgétaire, sur les publications de la Cour des comptes, dont l'accès a justement été facilité par la dernière loi de programmation militaire⁽¹⁾, ainsi que sur d'autres publications prévues explicitement par le texte, comme les bilans semestriels de l'exécution ou encore le rapport annuel sur les exportations d'armement, sans

(1) Article 9 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

oublier les nombreux rapports parlementaires publiés au cours de la période et auxquels le rapport fait souvent référence.

Après une rétrospective de l'exécution depuis 2014, dont les ajustements successifs font la singularité, le rapport en fait un bilan complet et sincère, en n'omettant ni les réussites – qui doivent beaucoup au professionnalisme des personnels du ministère des Armées –, ni les dérives de coûts qui méritent d'être rapidement corrigées. Pour rompre avec celles-ci, le rapport tire des leçons de l'exécution 2014-2017 en proposant une cartographie des risques et en émettant des recommandations et des avertissements pour la prochaine programmation.

Ce rapport a donc vocation à nourrir et faciliter le travail parlementaire ainsi que la réflexion de tout citoyen intéressé par l'effort de la Nation en faveur de sa défense. À cette fin, les rapporteurs publient aussi plusieurs annexes rassemblant quelques données-clés, souvent éparses, ainsi que le bilan détaillé de faits marquants ayant émaillé l'exécution. Ils espèrent ainsi contribuer à la qualité du débat public sur la prochaine loi de programmation militaire.

PREMIÈRE PARTIE : UNE PROGRAMMATION RISQUÉE, FINALEMENT BIEN EXÉCUTÉE

I. UNE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ÉLABORÉE EN RÉPONSE À UN DOUBLE DÉFI, BUDGÉTAIRE ET SÉCURITAIRE

A. LA PROGRAMMATION MILITAIRE : UN EXERCICE INDISPENSABLE, UNE EXÉCUTION DE PLUS EN PLUS ALÉATOIRE

1. La programmation militaire, une nécessité pour la défense

La France organise le développement de son outil de défense à travers une planification budgétaire pluriannuelle depuis les années 1960. Il s'agissait alors d'assurer la mise en place de la force de dissuasion nucléaire à travers des lois de programme, en garantissant le financement de chaque étape successive. Cette méthode permit à la France de rattraper le retard qu'elle avait alors, manifestant la détermination de la Nation à l'égard de « l'ardente ambition » qu'elle s'était fixée. Trois lois de programmes successives ont ainsi encadré le développement de l'arme nucléaire française.

La notion de loi de programmation militaire (LPM) est plus tardive. À l'origine centrée sur les crédits d'équipement, en 1977, son périmètre s'étendit progressivement pour comporter de plus en plus de dispositions relatives au fonctionnement, à la masse salariale et aux rémunérations.

Les LPM découlent généralement d'exercices prospectifs définissant les ambitions opérationnelles de l'outil de défense, au premier rang desquels le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN), rédigé après la réunion d'un large panel d'experts et finalement endossé par le président de la République. Cet exercice prospectif et politique s'accompagne d'autres plans à moyen et long terme réalisés par le ministère chargé de la défense et des forces armées. Un plan prospectif à trente ans dans le domaine capacitaire permet ainsi de concilier objectifs stratégiques et évolutions technologiques, sous l'égide de la direction générale de l'armement (DGA). L'état-major des armées (EMA) réalise également, depuis 2006, un plan stratégique des armées, triennal glissant.

L'ensemble de ces outils offre la visibilité indispensable aux armées pour se projeter dans l'avenir mais aussi pour mettre en œuvre une politique d'investissements pluriannuels, particulièrement nécessaire dans le domaine de la défense, les contrats d'armement pouvant s'étaler sur plusieurs décennies.

Louis Gautier, conseiller maître à la Cour des comptes, auteur d'un ouvrage de référence sur la défense française depuis la guerre froide⁽¹⁾ et aujourd'hui secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), replace les lois de programmation militaire dans des cycles d'une quinzaine d'années :

- 1960-1975 : développement de l'arme nucléaire ;
- 1975-1990 : poursuite de l'effort nucléaire et modernisation des équipements conventionnels ;
- 1990-2005 : passage à une armée professionnelle et révision du modèle d'armée ;
- 2005-2020 : stabilisation du modèle d'armée professionnelle.

Bien que non révolu, on pourra sans doute retenir que le dernier cycle s'est caractérisé par une aggravation et une diversification des menaces à l'égard des intérêts français ainsi que par une crise financière majeure, celle de 2008, devenue crise budgétaire (voir *infra*).

2. Un engagement politique plus qu'une obligation juridique

La LPM est un texte programmatique qui fixe des objectifs globaux en termes financiers, capacitaires ou opérationnels. Les futurs projets d'équipements, le format des armées, les priorités financières constituent son objet principal. Elle fixe des normes globales comme, par exemple, le rythme de dépense des crédits de paiement, la part des recettes exceptionnelles dans les ressources, la dotation annuelle au titre des opérations extérieures ou encore l'évolution des plafonds d'emplois autorisés.

Ces prévisions doivent ensuite être transcrites, années par années, dans les lois de finances. À cet égard, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a clairement réaffirmé la primauté des lois de finances sur les engagements pluriannuels de l'État. C'est donc au moment de chaque loi de finances que le Législateur s'assure du respect de la programmation militaire, qui constitue de ce fait un engagement politique plus qu'une obligation juridique.

Ce n'est que par exception, lorsque des dispositions législatives existantes sont explicitement modifiées par des articles de la LPM, que ces derniers acquièrent une portée normative. La LPM 2014-2019 adoptée en 2013⁽²⁾ comportait un grand nombre de dispositions de ce type, notamment des dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution, à la protection des infrastructures vitales contre la cybermenace, aux matériels de guerre, armes et munitions, à certains produits chimiques et aux produits explosifs, au traitement

(1) Louis Gautier, *La défense de la France après la guerre froide*, Presses universitaires de France, 2009.

(2) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

pénal des affaires militaires ou encore aux ressources humaines et à la condition militaire. Avec le temps, ces dispositions normatives ont pris une place croissante dans la LPM au point qu'il est loisible de considérer que celle-ci se divise désormais en deux grandes parties.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Législateur adopte également des lois de programmation des finances publiques (LPFP), le plus souvent quadriennales, censées contribuer à l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques (État, sécurité sociale et collectivités territoriales). La LPFP fixe l'objectif de solde budgétaire à moyen terme prévu à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, dit « pacte budgétaire européen », signé par la France le 2 mars 2012. Elle détermine, en vue de réaliser cet objectif, les trajectoires des comptes des administrations publiques. Elle est, elle aussi, dépourvue de portée normative et la Constitution ne prévoit aucune primauté des lois de programmation les unes à l'égard des autres. Le Législateur est donc seul responsable de leur respect et de leur cohérence au moment de l'élaboration des lois de finances.

Si les LPM expriment la volonté de la Nation en matière de défense, elles peuvent et doivent parfois faire l'objet d'actualisations pour tenir compte du contexte sécuritaire ou financier ou de la réalisation des hypothèses les sous-tendant. La LPM 2014-2019 est la première à avoir explicitement prévu, en son article 6, qu'elle « fera[it] l'objet d'actualisations, dont la première interviendra[it] avant la fin d'année 2015. »

3. Un écart significatif entre programmation et exécution constaté depuis les années 1990

Dépourvues de force contraignante, les LPM sont inégalement exécutées.

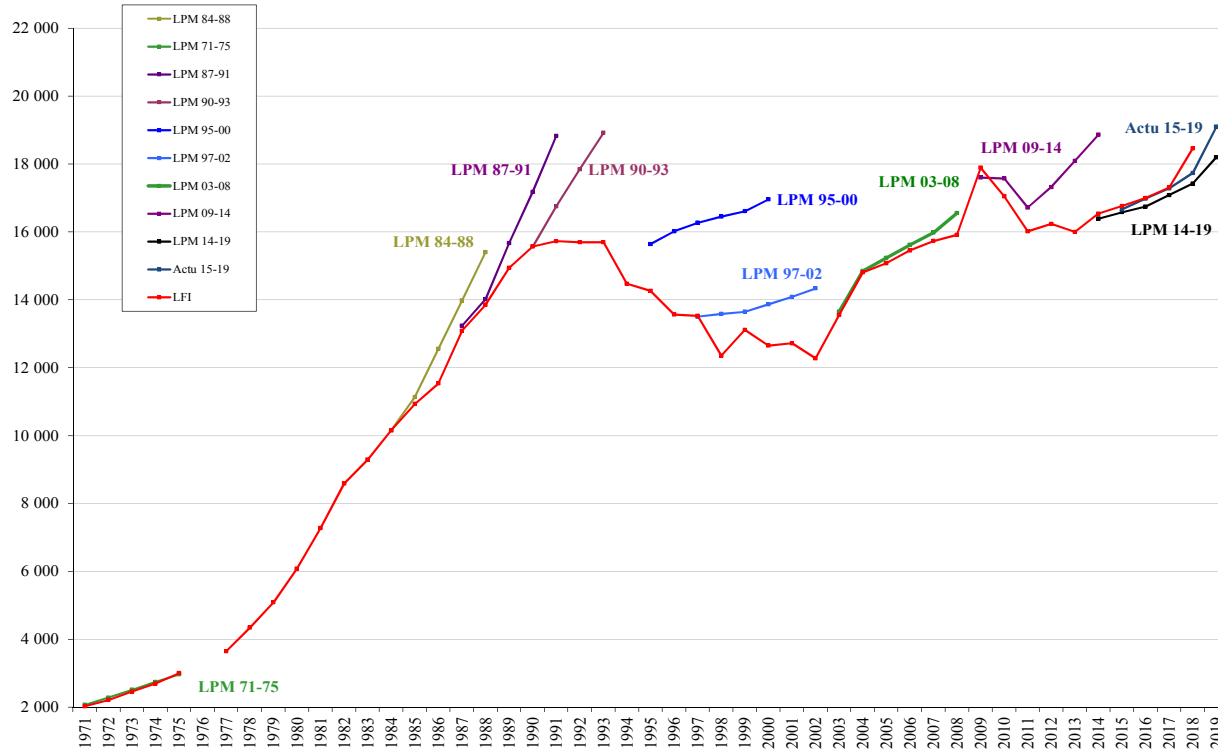
Comme le montre le graphique suivant, depuis 1985, excepté entre 2003 et 2007, les lois de finances initiales (LFI) s'écartent de plus en plus souvent de la programmation. La LPM 1995-2000 présente même cette caractéristique particulière d'avoir été inexécutée dès la première année, avant l'adoption d'une nouvelle loi couvrant la période 1997-2002, mal exécutée à son tour et actualisée lors d'une revue des programmes. Enfin, bien qu'elle prévît des réductions de crédits et d'effectifs, l'exécution de la LPM 2009-2014 fut rapidement compromise par la crise des finances publiques qui suivit la crise financière de l'été 2008.

Nonobstant des aléas difficilement prévisibles, comme la crise de 2008, l'inadéquation de la ressource budgétaire avec les ambitions affichées est la cause principale des écarts. Elle manifeste la tension permanente entre les objectifs d'autonomie stratégique et de défense, d'une part, et les objectifs de bonne gestion des finances publiques et de respect des engagements européens de la France, d'autre part.

COMPARAISON ENTRE LA PROGRAMMATION (LPM) ET LA PRÉVISION (LFI) DEPUIS 1970

Crédits défense (y.c. gendarmerie) Titre V & VI puis équipement
 Comparaison LPM - LFI (+ ressources extrabudgétaires)

(en millions d'euros courants)



Source : direction du budget.

Ce décrochage de la ressource budgétaire par rapport aux ambitions a des conséquences tangibles. Les crédits d'équipements ont été mal exécutés pendant quatre LPM (1997-2014), ce qui crée évidemment un environnement instable pour les industries de défense, privées de la visibilité nécessaire à leurs investissements. Cette sous-exécution a aussi entraîné des surcoûts importants pour l'État, du fait des réductions de commandes et des retards de livraison, nécessitant de prolonger la durée de vie d'anciens matériels et de verser des intérêts moratoires aux industriels. D'après les magistrats de la Cour des comptes entendus par les rapporteurs, la France serait le seul pays à connaître des réductions de cibles, en commandes et en livraisons, de cette ampleur.

S'ajoutent aux écarts entre LFI et LPM, les écarts entre LFI et exécution, dont l'ampleur témoigne, d'une part, de la capacité du Gouvernement à élaborer un budget sincère et à gérer les aléas en cours d'année, et d'autre part de la capacité du ministère de la Défense à tenir les objectifs, notamment de maîtrise de la masse salariale, qui lui ont été assignés, pour autant que ces objectifs aient été réalistes. Ainsi, l'exécution se caractérise de manière récurrente par dépassement des crédits prévus au titre de la masse salariale ou des surcoûts au titre des opérations extérieures (OPEX), résultant pour partie d'une « sous-budgétisation » délibérée. Certaines prévisions de recettes sont aussi exagérément optimistes (recettes issues de cessions immobilières, recettes issues de la cession de fréquences, recettes à l'export, etc.), leur non-réalisation venant ensuite fortement perturber l'exécution.

La « sous-budgétisation » de certains postes de dépenses, comme celui des surcoûts OPEX, traduit l'antagonisme traditionnel entre deux conceptions, l'une consistant à faire supporter par les forces armées le coût des opérations extérieures au nom d'un principe de sincérité budgétaire et de responsabilisation, et la seconde consistant à les exonérer partiellement de ces mêmes dépenses, au motif que le financement des aléas, d'une part, et des choix stratégiques pouvant revêtir une importance vitale et relevant du président de la République, d'autre part, doivent faire l'objet d'un financement interministériel, afin d'éviter que des impasses budgétaires ou des tentations de compromis financiers ne mettent en péril la sécurité de la Nation ou des soldats.

La faiblesse de la dotation au titre des surcoûts OPEX permet en outre de renvoyer à une négociation ultérieure la question du financement des opérations, en espérant d'heureuses surprises sous la forme de recettes fiscales supplémentaires ou d'arbitrages gouvernementaux plus favorables. Il serait inconsidéré de croire qu'elle est systématiquement promue par Brienne et combattue par Bercy. Les dividendes de l'insincérité budgétaire sont en fait perçus par le ministre qui se trouve en position de force au moment des arbitrages. En pratique, les rapports successifs de la Cour des comptes montrent que l'éclipse des heureuses surprises depuis les années 1990 a surtout eu pour conséquence la ponction de crédits d'équipement (programme 146) en cours d'année, pour

financer les surcoûts opérationnels et les dérapages conjoncturels. La tendance s'est inversée exceptionnellement en 2015.

Cette tactique fait l'objet d'un consensus tacite, au moins dans le milieu de la défense nationale, où il paraît inconcevable de porter atteinte aux fondamentaux de l'autonomie stratégique pour atteindre des normes budgétaires à court terme. Les industriels, bien que gênés par le manque de prévisibilité, sont ménagés grâce aux intérêts moratoires et aux contrats exports lorsque ceux-ci sont au rendez-vous.

Face à la crise des finances publiques et à son aggravation, seule la Cour des comptes s'est érigée en gardienne d'une stricte orthodoxie budgétaire tandis que les gouvernements successifs ont tous opté pour une optimisation et un pilotage à vue, pour ne pas avoir à remettre en cause brutalement des pans entiers des politiques publiques. Le résultat est le même dans la plupart des secteurs de l'action publique : le maintien d'un large spectre d'intervention publique, dans un mode parfois dégradé mais sans renoncements définitifs, permettant une maîtrise des coûts à court terme en reportant les risques financiers sur le moyen et long terme.

Sur le plus long terme, la question de la soutenabilité du modèle d'armée est évidemment posée et doit, de l'avis général, être tranchée à la suite d'exercices prospectifs, dans le cadre de lois de programmation qu'il est souhaitable de mieux respecter à l'avenir.

B. EN 2013, UNE PROGRAMMATION INITIALE « TAILLÉE AU PLUS JUSTE » DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE AGGRAVÉ

La loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 précitée, élaborée dans un contexte financier et sécuritaire aggravé, reposait sur des paris risqués et manifestait une tension exacerbée entre les ambitions stratégiques et la contrainte budgétaire.

1. Les nouvelles menaces identifiées par le Livre blanc de 2013

Les ambitions de la défense nationale furent confirmées par rapport à 2008. Quatrième exercice du genre, après ceux de 1972, 1994 et 2008, le LBDSN identifiait même trois nouvelles menaces :

1. – les « menaces de la force », avec l'éventualité d'une guerre entre États, considérée comme « *plausible* » à l'horizon 2025 ;

2. – les « risques de la faiblesse » voire de la défaillance de certains États affectant la sécurité internationale (« *menace hybride avec des adversaires combinant des modes d'action asymétriques, des moyens de niveau étatique ou des capacités de haut niveau technologique* ») ;

3. – les « risques liés à la mondialisation » et à la dépendance des sociétés modernes aux flux de toutes natures (piraterie maritime, prolifération, cyberattaques, migrations, etc.).

Selon le LBDSN de 2013, la souveraineté nationale revêtait une dimension sécuritaire mais aussi financière.

Les nouveaux contrats opérationnels fixés aux armées comprenaient des missions permanentes (dissuasion, protection du territoire et de la population en renfort des forces de sécurité intérieure) et des missions non permanentes d'intervention à l'extérieur de nos frontières. Les armées devaient être aptes à s'engager sur trois théâtres avec des moyens allant jusqu'à 7 000 hommes, mais aussi à mener une opération de coercition majeure à hauteur de 15 000 hommes, impliquant 45 avions de combat et un groupe aéronaval. Ce niveau d'ambition militaire devait maintenir la France au premier rang européen, avec un budget toutefois inférieur à celui du Royaume-Uni. Ces contrats opérationnels étaient, en tout état de cause, en deçà des contrats opérationnels de 2008, eux-mêmes en deçà de ceux de 1997 (voir tableau *infra*).

EXEMPLES DE RÉDUCTION DES CONTRATS OPÉRATIONNELS ENTRE LE « MODÈLE 2015 » DE LA LPM DE 1997, LES LBDSN DE 2008 ET 2013

	« Modèle 2015 » LPM 1997	LBDSN 2008 LPM 2009-2014	LBDSN 2013 LPM 2014-2019
Format cible de l'engagement en coalition dans une opération de coercition majeure, en nombre de militaires	50 000	30 000	15 000
Capacité de projection d'avions de combat	Environ 100	70	45

Source : comparaison effectuée par la Cour des comptes, à partir des textes cités.

La réduction de format se poursuit ainsi, avec la suppression de l'équivalent d'une brigade de l'armée de terre. Seules les forces spéciales, qui s'étaient imposées comme une capacité de premier plan dans toutes les opérations récentes, virent leurs effectifs et leurs moyens de commandement renforcés, tandis que les services de renseignement bénéficiaient eux aussi d'une priorité marquée.

2. La poursuite des réductions d'effectifs et des réformes engagées sous la précédente LPM

La nouvelle LPM poursuit les efforts engagés depuis 2009.

On se souvient que la LPM 2009-2014⁽¹⁾ manifestait un haut niveau d'ambition capacitaire qui s'accompagnait de profondes réformes structurelles et d'une réduction du format des armées, dans un contexte rapidement affecté par la crise financière devenue budgétaire par la suite. Loi de production, elle faisait

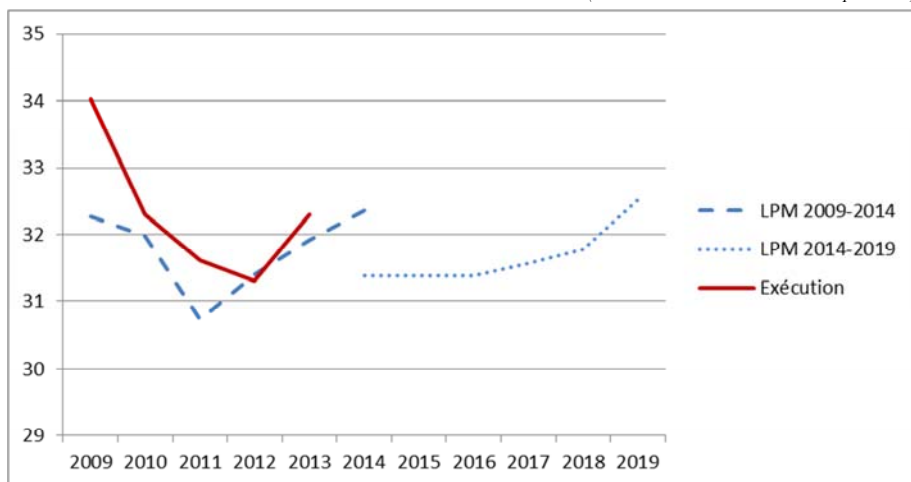
(1) Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009-2014.

reposer l'essentiel des efforts d'économies sur les soutiens pour préserver le potentiel opérationnel des forces armées. Son exécution fut compromise par la non-réalisation des exportations attendues, un encaissement tardif des recettes issues de cessions de fréquences, des recettes issues de cessions immobilières moindres que prévues en LPM ainsi que par une inertie de la masse salariale en dépit des réductions d'effectifs correctement exécutées. Ces causes du décrochage de l'exécution ont été abondamment commentées, notamment dans le rapport d'information de MM. François André et Philippe Vitel du 18 septembre 2013. ⁽¹⁾

En 2013, la nouvelle LPM fut, elle aussi, « *taillée au plus juste* », comme l'a rappelé le directeur des affaires financières du ministère des Armées lors de son audition par la mission d'information, bien qu'une augmentation des crédits fut prévue en fin de programmation, avec l'ambition de mener à bien le programme d'équipement décidé en 2009. L'embellie promise en fin de programmation 2009-2014 fut donc de courte durée (voir graphique *infra*).

COMPARAISON DE LA PROGRAMMATION ET DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS 2009-2013 ET PRÉVISIONS INITIALES DE LA LPM 2014-2019

(en milliards d'euros de crédits de paiement)



NB : dont 1,7 milliard d'euros de Plan de relance de l'économie (PRE), avec 0,99 milliard d'euros programmé en 2009 et 0,77 milliard d'euros en 2010.

Source : données ministère des Armées.

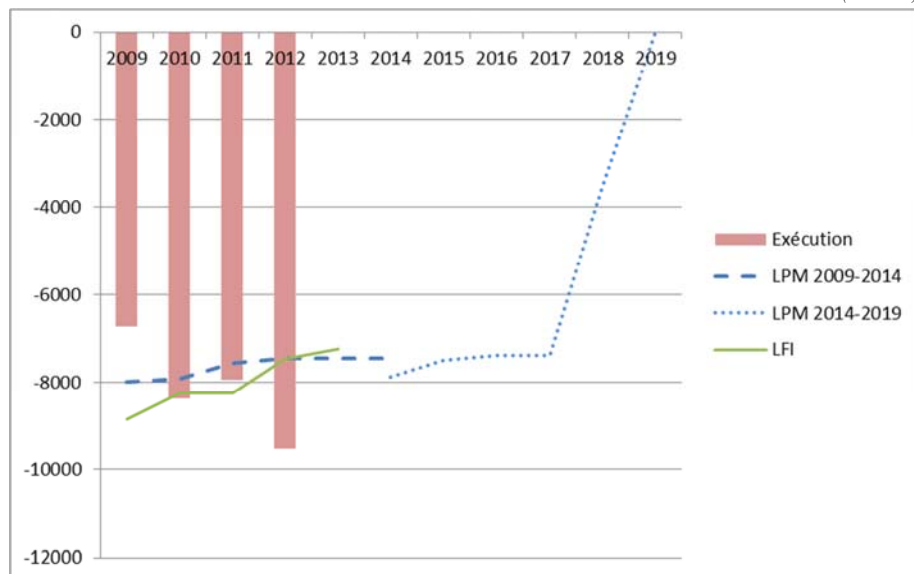
Alors que la LPM 2009-2014 prévoyait une réduction globale de 45 888 équivalents temps plein emploi (ETPE), une réduction de 39 952 ETPE avait déjà été réalisée fin 2013. La LPM 2014-2019 prévoit une réduction supplémentaire de 33 675 effectifs, s'ajoutant à la réduction de 38 426 effectifs programmée entre 2009 et 2013, soit 72 101 sur la durée des deux LPM

(1) MM. François André et Philippe Vitel, Rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011 et 2012, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 1388, 18 septembre 2013.*

(cf. annexe 3). Là encore, l'effort devait être maximal en début de programmation et s'atténuer par la suite, comme l'indique le graphique ci-après.

RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS PROGRAMMÉES, PRÉVUES EN LFI ET EXÉCUTÉES AU MOMENT DE L'ÉLABORATION DE LA LPM 2014-2019

(en ETPE)



Source : données ministère des Armées.

Comme l'avaient constaté MM. François André et Philippe Vitel dans leur rapport précité, la réduction des effectifs depuis 2009 ne s'était pas accompagnée d'une baisse équivalente de la masse salariale. Celle-ci avait en effet commencé par augmenter du fait du système indemnitaire, de compensations diverses destinées à accompagner les départs ou les mobilités et de l'augmentation des cotisations retraites retracées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Ensuite, le « glissement vieillissement technicité » ou GVT – qui mesure l'incidence de l'avancement sur la masse salariale – s'était révélé plus dynamique que prévu. La réduction des recrutements mise en œuvre par le ministère de la Défense pour respecter les plafonds d'emplois entraînait en effet un vieillissement tendanciel des armées. Enfin, les graves dysfonctionnements du logiciel de traitement de la solde Louvois provoquèrent des « trop-perçus » à partir de 2012, que le ministère s'employa à réduire.⁽¹⁾

La nouvelle programmation militaire s'accompagna donc d'objectifs chiffrés sur le pourcentage d'officiers, afin de ramener le taux d'encadrement à celui qu'il était fin 2010, soit 16 %. Cet objectif dit de « repyramidage » (ou,

(1) Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot, Rapport d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 1353, 11 septembre 2013.

improprement, de « dépyramidage »), en référence à la pyramide des effectifs par grade, parut très ambitieux à trois égards ⁽¹⁾ : d'abord, parce que le principe même d'un « repyramidage » allait à rebours des tendances spontanées d'évolutions des effectifs, dans le contexte de moindres recrutements ; ensuite, parce que le taux d'encadrement se calculait sur une base autrement plus restreinte qu'en 2010 ; enfin, parce que la priorité donnée à la fonction « connaissance et anticipation » depuis le Livre blanc de 2008 avait pour conséquence un besoin croissant de recrutements à haut niveau. Certains services ont en outre, par nature, un taux d'encadrement élevé, comme la direction générale de l'armement ou le service de santé des armées (SSA).

La maîtrise de la masse salariale devait également être obtenue grâce à un effort de « civilianisation » des effectifs, autrement dit grâce à une politique consistant à confier plus largement les emplois des fonctions administratives et de soutien à des personnels civils, plutôt qu'à des militaires. Cet effort pouvait rentrer en contradiction, dans une certaine mesure, avec l'objectif de reconversion des militaires en fin de contrat ou devant quitter leur poste dans le cadre d'une restructuration.

3. La poursuite ralentie de la modernisation de l'outil de défense

Le sauvetage du programme d'équipement fut érigé en priorité de la nouvelle LPM, avec 102,4 milliards de crédits prévus pour toute la durée de la programmation (contre 101,2 milliards d'euros 2008 prévus sur la période 2008-2014), ce qui représentait une dotation annuelle moyenne de plus de 17 milliards d'euros (contre 17,3 milliards d'euros prévus en moyenne sur la période 2009-2012 mais seulement 15,9 milliards exécutés). La part relative des équipements dans l'effort de défense devait passer de 51 % en 2013 à 56 % en 2019. Contrairement au gouvernement britannique qui avait fait le choix de renoncer à certaines capacités, comme la patrouille maritime, le gouvernement français choisit de n'abandonner aucun programme à effet majeur pour préserver la cohérence opérationnelle d'ensemble et l'outil industriel. Plusieurs réductions de cibles et décalages calendaires furent en revanche actés.

La modernisation des deux composantes de la dissuasion (océanique et aéroportée) et la préparation de leur renouvellement furent sanctuarisées, pour un montant total de 23 milliards d'euros sur la période 2014-2019.

La fonction « connaissance et anticipation », dont l'importance avait été rappelée par le LBDSN de 2013, fut aussi préservée. La LPM poursuivit les objectifs de la précédente programmation, qui n'avaient pas été atteints pour des raisons budgétaires : pérennisation et amélioration des capteurs spatiaux (satellites MUSIS), renforcement des capacités de détection électromagnétique (satellite

(1) *Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury*, Rapport fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi n° 1473, 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, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 1551, 14 novembre 2013*.

CERES). En outre, elle prévoit l'acquisition de drones MALE ⁽¹⁾ et d'appareils de renseignement et de surveillance légers reconnue comme urgente par les parlementaires. Pour le drone MALE, le Gouvernement fit le choix du système américain *Reaper*, moins cher que son équivalent israélien, sous réserve de la possibilité d'adaptations ultérieures aux forces françaises.

En matière de combat terrestre, la poursuite du programme Scorpion destiné à renouveler les blindés vieillissants de la « bulle opérationnelle aéroterrestre » par un ensemble d'équipements modernes, cohérents et capables d'opérer en réseau fut finalement décidée, avec toutefois bien moins d'ambitions qu'auparavant. Le calendrier de ce programme avait déjà été décalé de trois ans en 2010. Il faillit être totalement abandonné au cours des travaux préparatoires à la LPM. Son maintien ne fut obtenu qu'au double prix :

– d'une réduction des cibles de livraisons, qui sont passées de 1 968 à 1 722 pour le Griffon (soit une baisse de 12,5 %), de 292 à 248 Jaguar (soit 15 % de moins) et de 254 à 200 chars Leclerc rénovés (soit une réduction de 21,2 %) ;

– d'un report des livraisons, de trois ans pour le Griffon, deux ans pour le Jaguar et quatre ans pour la rénovation du char Leclerc.

Le remplacement des générations d'hélicoptères livrées dans les années 1970 devenant urgent, en particulier celui des Gazelle, on réaffirma l'importance du projet d'hélicoptère interarmées léger (HIL) sans pour autant le doter des crédits nécessaires. L'effort se concentra sur les programmes conduits dans le cadre de coopérations européennes : les NH 90, dits Caïman, hélicoptères de manœuvre de dix tonnes, et la flotte de Tigre, hélicoptères d'attaque de nouvelle génération de six tonnes.

En matière navale, la principale novation de la LPM fut de prévoir le remplacement progressif des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) de type Rubis par des SNA de type Barracuda. L'étalement du programme FREMM (frégates multi-missions) négocié en 2009 avait déjà été payé au prix fort mais la LPM 2014-2019 acta le renoncement à la tranche optionnelle. La réduction du format à huit bâtiments au lieu des 17 initialement prévus, en démultipliant le coût unitaire, ruina malheureusement la logique économique du programme (voir annexe 10).

Le renouvellement de la flotte d'avions de chasse fut poursuivi, avec moins d'ambitions qu'auparavant, 26 Rafale supplémentaires étant programmés sur l'ensemble de la période. En plus des 11 appareils livrés en 2014, 11 devaient l'être en 2015, quatre en 2016 et aucun entre 2017 et 2019, grâce aux exportations. Sur la période 2015-2019, la LPM prévoyait ainsi la livraison de neuf Rafale air et six Rafale marine. La LPM retenait le principe de maintenir des flottes anciennes

(1) Moyenne Altitude Longue Endurance. On distingue les drones MALE qui permettent de couvrir un théâtre et qui volent à très haute altitude (environ sept km) des drones tactiques qui accompagnent les unités en opérations.

pour pallier l'étalement de ces livraisons et préserver une cohérence d'ensemble de la flotte d'avions de combat. Le ralentissement des livraisons de Rafale était ainsi compensé par la rénovation des Mirage 2000D, les premiers appareils rénovés devant être livrés en 2019, et l'utilisation de flottes plus anciennes comme celle des Mirage 2000-5.

Des marges de manœuvre furent dégagées sur les fonctions « projection, mobilité, soutien » et « protection et sauvegarde ». Certains programmes furent maintenus sous réserve d'étalements permis par le maintien de capacités vieillissantes (patrouilleurs outre-mer, pétroliers-ravitailleurs) et de réductions temporaires de capacités (patrouilleurs outre-mer, hélicoptères Alouette III). Le prolongement de quinze avions de patrouille maritime Atlantique 2 (ATL 2) fut décidé, sous réserve de leur rénovation, nécessaire pour permettre leur maintien en condition opérationnelle jusqu'à leur retrait de service prévu après 2030. Le programme débuta en septembre 2013, la première livraison étant prévue en 2018.

L'âge avancé des avions ravitailleurs faisant craindre une rupture capacitaire dirimante pour l'aviation de chasse et la dissuasion, la LPM entérina le renouvellement de la flotte des ravitailleurs par des Airbus A330 *Multi Role Tanker Transport* (MRTT), avec toutefois une majorité de livraisons reportées après 2019. La modernisation du transport tactique fut aussi engagée, au rythme de 15 livraisons d'A400M d'ici 2019, suivies d'une pause avant la reprise des commandes et des livraisons pour atteindre la cible de 50 au-delà des années 2020.

La mauvaise exécution de la précédente LPM faisait supporter à la nouvelle un report de charges ⁽¹⁾ de 3,45 milliards d'euros, soit près du double du report de charges atteint fin 2008, dont 2 milliards au seul titre du programme 146. Ce niveau trop élevé de report de charge – d'un montant équivalent à environ 20 % des crédits annuellement budgétés – constituait un élément de fragilité.

4. Des hypothèses volontaristes et des paris risqués

La LPM de 2013 reposait sur des paris risqués de quatre ordres, dont ni le ministre, ni les parlementaires n'ignoraient l'importance, M. Jean-Yves Le Drian admettant alors : « *nous sommes sur une ligne de crête et ne devons tomber ni d'un côté ni de l'autre* » et « *le projet de LPM est un ensemble dont on ne peut distraire aucune pièce* ». ⁽²⁾

• Un pari opérationnel

La perspective d'un retrait rapide d'Afghanistan et d'une réduction du dispositif Serval, les orientations du LBDSN de 2013, qui limitait à trois théâtres importants l'engagement des forces armées, et des hypothèses optimistes relatives aux remboursements des organisations internationales, justifiaient une baisse de la

(1) Cet ensemble inclut les factures non payées, les dettes fournisseurs et les avances dues au titre des contrats mais non payées au 31 décembre.

(2) Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury, rapport n° 1551 précité.

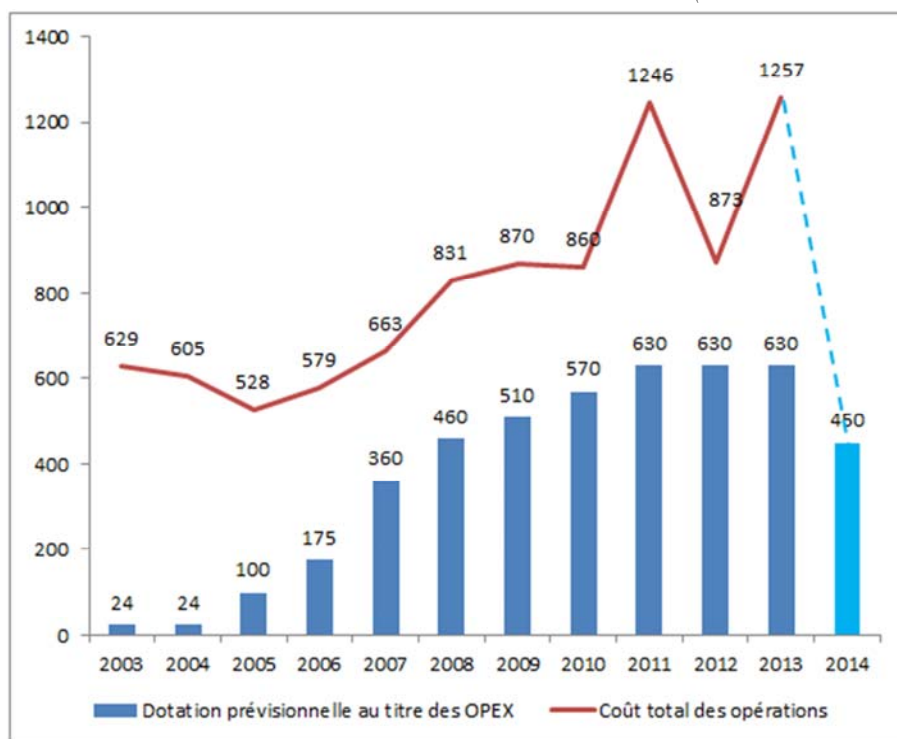
provision au titre des surcoûts OPEX pour le moins volontariste à 450 millions d'euros.

La Cour des comptes rappelle que la provision au titre des surcoûts OPEX atteignait 630 millions d'euros les années précédentes et qu'elle était déjà insuffisante.

En 2013, il était aussi question de « territorialiser » l'armée de terre, de la « *betteraviser* », ironisent aujourd'hui certains responsables. La reconfiguration des forces prépositionnées devait permettre d'économiser près de 1 100 effectifs.

DOTATION PRÉVISIONNELLE AU TITRE DES OPEX ET COÛT RÉEL DES OPÉRATIONS EN 2013

(en millions d'euros courants)



Source : documentation budgétaire.

Plusieurs parlementaires s'alarmèrent de la dégradation des indicateurs relatifs à la préparation opérationnelle (cf. annexe 7) entérinée par la nouvelle LPM, en particulier dans l'armée de terre avec l'introduction de la notion de « préparation différenciée ». ⁽¹⁾

(1) M. Jean-Louis Carrère, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant

Conscients de toutes ces limites, les parlementaires instaurèrent, à l'article 4 de la LPM de 2013, une « clause de sauvegarde » reprenant en substance la règle figurant déjà au point n° 6.3 du rapport annexé à la précédente LPM et destinée à garantir la prise en charge interministérielle des surcoûts OPEX constatés au-delà des 450 millions d'euros si ceux-ci résultaient de décisions nouvelles ; cela, afin d'épargner les crédits de la mission « Défense », et plus précisément les crédits d'équipements.

Dès la fin 2013, le président de la République engagea les forces armées dans de nouvelles opérations extérieures : Sangaris (République centrafricaine, 240 millions d'euros en 2014), Barkhane, à partir d'août 2014 (472 millions d'euros en 2014), Chammal en Irak.

● **Des ressources exceptionnelles disproportionnées**

Comme sous la précédente LPM, l'équilibre financier devait reposer en grande partie sur l'obtention de ressources exceptionnelles à hauteur de 6,13 milliards d'euros constitués de :

– l'intégralité du produit de cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la Défense, pour au moins 600 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 ;

– d'un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) au bénéfice de l'excellence technologique de l'industrie de défense, financé par le produit de cessions de participations d'entreprises publiques à hauteur de 1,5 milliard d'euros ;

– du produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre les fréquences 694 MHz et 790 MHz ;

– le cas échéant, du produit de cessions additionnelles de participations d'entreprises publiques.

RECETTES EXCEPTIONNELLES PRÉVUES À L'ARTICLE 3 DE LA LPM 2014-2019

(en milliards d'euros courants)

2014	2015	2016	2017	2018	2019
1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15

Les ressources exceptionnelles pour les années 2014, 2015 et 2016 formaient près de 5,4 % des crédits consacrées à la mission « Défense », soit 4,8 milliards d'euros.

Ces ressources exceptionnelles pouvaient en outre être augmentées de 0,5 milliard d'euros « afin de sécuriser la programmation des opérations d'armement. ». Cette disposition fut introduite à la suite de l'annulation, en fin de gestion 2013, de 650 millions d'euros de crédits de paiement qui augmentèrent le report de charges.

L'exécution de la précédente loi de programmation militaire avait pourtant été profondément affectée par l'écart calendaire constaté entre la date d'encaissement réel des produits de cessions immobilières, de fréquences et de matériels, et les dates prévues. En 2009 et 2010, premières années de la programmation, le manque à gagner s'élevait à près de 2,14 milliards d'euros.

Par ailleurs, la Cour des comptes avait plusieurs fois rappelé que de telles pratiques contrevenaient au principe d'universalité budgétaire et créaient une incertitude préjudiciable aux forces armées. Elle avait souligné que le ministère de la Défense n'avait pas la maîtrise de la vente des fréquences, ce qui obérait l'argument traditionnel de l'intéressement des administrations à la poursuite de réformes et à la cession de leur patrimoine.

• **Un pari « export » très ambitieux**

Le maintien des chaînes de production d'armements nécessite des commandes régulières. En 2013, M. Éric Trappier, le président-directeur général de Dassault Aviation, déclarait ainsi avoir « besoin de construire un Rafale par mois, et onze par an, pour conserver la capacité de production de cet avion. Nous avons fait le pari de produire à cette cadence jusqu'en 2016 pour équiper l'armée française, ce qui laisserait à l'État et à l'industrie le temps de mettre en commun leurs efforts en vue d'obtenir un contrat à l'exportation dans un des pays où les négociations sont assez avancées ». ⁽¹⁾

L'export de matériels permet de concilier la logique de production industrielle avec les besoins des armées, compte tenu du format arrêté par le Gouvernement. Les industriels entendus par la mission d'information ont longuement décrit les risques de pertes de compétences, et donc de décrochage technologique, en cas d'arrêt, même momentané, de certaines productions qui

(1) Audition du 11 septembre 2013 in Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury, rapport n° 1551 précité.

n'ont pas d'équivalent civil. Ces enjeux sont d'ailleurs rappelés chaque année dans le rapport au Parlement sur les exportations d'armement⁽¹⁾. L'accroissement du volume de commandes permet aussi de diminuer le coût unitaire des matériels, au bénéfice des finances publiques.

C'est pourquoi, comme en 2009, l'équilibre de la programmation militaire 2014-2019 reposait en grande partie sur la réussite à l'exportation de Dassault Aviation. Afin de maintenir son rythme de production en 2016, l'avionneur comptait sur des ventes à un ou plusieurs États étrangers, dont l'Inde et le Qatar. Quarante appareils devaient être vendus pour remporter ce pari risqué. La non-réalisation des contrats d'exportation du Rafale lors de la précédente programmation avait contraint l'État à se substituer aux acheteurs potentiels, entraînant des surcoûts de 350 millions d'euros entre 2009 et 2011.

• Le pari du vieillissement des matériels

Le maintien de la plupart des programmes à effet majeur en matière d'équipement reposait sur le pari du maintien en service de matériels, dont l'horizon de renouvellement fixé par le précédent LBDSN de 2008 était déjà dépassé en 2014.

En matière d'engagement et de combat, ont été maintenus les parcs vieillissants de VAB et d'AMX 10 RC, les Mirage 2000D et Mirage 2000-5, les SNA de la classe Rubis et les frégates de lutte anti-sous-marine.

Dans le domaine du transport stratégique et tactique et du soutien, les flottes de C160, d'Airbus A310 et A340 pour le transport stratégique ainsi que les avions ravitailleurs Boeing KC135 et C135, les pétroliers ravitailleurs et des camions lourds ont été prolongés, faisant peser un risque de rupture capacitaire en cas d'aléas techniques graves. La décision fut ainsi prise de prolonger les pétroliers-ravitailleurs, à simple coque, au-delà de trente-cinq ans.

Plus particulièrement, la composante maritime de la fonction « protection sauvegarde » reposait beaucoup sur le maintien d'anciens matériels comme les patrouilleurs P400 ou des avisos approchant les quarante ans, reconvertis en patrouilleurs de haute mer. L'acquisition de patrouilleurs légers pour la Guyane (PLG) et des bâtiments multi-missions (B2M) fut décidée, faute du lancement du programme Batsimar, ainsi que la rénovation des avions de patrouille maritime Atlantique 2. Les F200-Gardian, avions de surveillance et d'intervention maritime, furent prolongés et la transformation d'ici 2016 de quatre Falcon 50, anciennement affectés à l'usage gouvernemental, pour les rendre aptes à la recherche et au sauvetage en mer (SAR) fut décidée.

La prolongation de ces matériels supposait de maîtriser leur usure, en les employant de manière mesurée et en disposant de crédits suffisants pour le maintien en condition opérationnelle (MCO). Malheureusement, le dépassement

(1) Ministère des Armées, rapport au Parlement sur les exportations d'armement, juin 2017.

des contrats opérationnels, des environnements particulièrement éprouvants comme la bande sahélo-saharienne et l'insuffisance des crédits prévus au titre du MCO eurent rapidement raison de certains matériels.

ÂGE MOYEN DES PARCS DE CERTAINS MATÉRIELS COMPARÉS AUX OBJECTIFS ET HORIZONS DE RENOUVELLEMENT TELS QU'ILS ÉTAIENT CONNUS ET PRÉVUS FIN 2013

	Âge moyen du parc au 1 ^{er} janvier 2014 (en années)	Âge de renouvellement selon le LBDSN 2008 (en années)	Cible d'âge moyen en service pour les armées étrangères*	Livraisons de renouvellement prévues pendant la période de programmation 2014 - 2019
Véhicules de l'avant blindés (VAB)	32	28	10 – 15 (USA)	94 véhicules blindés multi rôles (VBMR) lourds en 2018 et 2019, soit 5 % de la cible de renouvellement (1 722)
Blindés roue-canon (AMX 10 RC)	28	23	10 – 15 (USA)	Aucune livraison d'engins blindés de reconnaissance de combat (EBRC)
Pétroliers ravitailleurs	3 bâtiments entre 24 et 31 années de service	24	14 – 18 (USA)	Aucune livraison (première livraison du programme FLOT LOG en 2022)
Avions ravitailleurs (KC 135)	50	45	30 (USA) 30 – 40 (Royaume-Uni)	2 avions multi-rôle tanker transport (MRTT) en 2018 et 2019, soit 17 % de la cible de 12 appareils

(*) *The Long-Term Implications of Current Defense Plans: Detailed Update for Fiscal Year 2005*, Congressional Budget Office, USA ; cas des Lockheed TriStar, introduits en 1984 et retirés en 2014 au profit des A330-MRTT, et des Vickers VC10 introduits en 1966-1968 et retirés entre 2000 et 2010, également remplacés par les A330-MRTT.

Source : *Cour des comptes, d'après le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, page 210, et le projet annuel de performance de la mission « Défense » pour 2014.*

C. UN CHANGEMENT DE CAP MAJEUR EN 2015

Compte tenu de ses fragilités intrinsèques, la programmation 2014-2019 fut assortie d'une clause générale de « revoyure » (article 6) et de deux clauses de « sauvegarde » prévoyant un financement interministériel des surcoûts OPEX résultant de décisions d'engager les forces armées postérieures à la LPM (article 4), ainsi que le remplacement des recettes exceptionnelles qui feraient éventuellement défaut par d'autres recettes exceptionnelles ou des crédits budgétaires (article 3).

1. Une remontée en puissance ciblée, en réponse à la menace terroriste

À partir de 2014, les menaces identifiées par le LBDSN se sont brutalement précisées et concrétisées : l'annexion de la Crimée en 2014 et la crise dans l'est de l'Ukraine illustrèrent très directement les « menaces de la force »,

tandis que la guerre civile en Syrie, la crise au Yémen, l'enkystement de groupuscules se réclamant du djihadisme international dans plusieurs pays déstabilisés, avant les attentats terroristes qui endeuillèrent l'Europe, manifestèrent clairement « les risques de la faiblesse ». La crise des migrants pouvait sans doute figurer parmi les risques inhérents à la mondialisation.

Le 20 mai 2015, le Gouvernement déposa un projet de loi d'actualisation de la programmation militaire sur le bureau de l'Assemblée nationale. ⁽¹⁾ Tout en suscitant des « *besoins impérieux* » d'actualisation, les événements mettaient avant tout en lumière la pertinence du choix programmatique fait par la France, consistant à conserver un outil de défense complet et adaptable, sans renoncements capacitaires majeurs. ⁽²⁾

Compte tenu du net dépassement des contrats opérationnels, du déploiement de la force Sentinelle sur le territoire national et de l'effondrement corrélatif du nombre de jours de préparation opérationnelle (voir annexe 7), un renforcement massif et rapide de la force opérationnelle terrestre (FOT) fut décidé par le président de la République, à hauteur de 11 000 soldats supplémentaires, répartis dans les régiments. Ce renforcement reposait pour partie sur des recrutements mais aussi sur un objectif de fidélisation des personnels déjà présents.

Le plan de lutte contre le terrorisme présenté le 21 janvier 2015 par le Gouvernement se traduit en outre par un renforcement des capacités de renseignement et de cyberdéfense ainsi que de la protection des emprises.

La loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense porta donc un coup d'arrêt aux réductions d'effectifs engagées depuis plus de dix ans (voir tableau *infra*), sans y renoncer complètement.

Le coût supplémentaire du renoncement à ces réductions d'effectifs sur la durée de la LPM était estimé à 2,85 milliards d'euros, dont 2,4 de rémunération, le solde couvrant les dépenses supplémentaires d'infrastructure et de fonctionnement.

(1) *Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense*, n° 2779, déposé le 20 mai 2015.

(2) *Mme Patricia Adam*, Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi (n° 2779) actualisant la programmation militaire des années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, *Assemblée nationale, XIV^e législature*, n° 2816, 28 mai 2015.

MANŒUVRE DES EFFECTIFS RÉVISÉE

(en ETPE)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflations nettes au titre de la LPM 2009-2014	- 7 881	- 2 500					- 10 175
Déflations nettes au titre de la LPM 2014-2019		- 5 000	- 7 500	- 7 500	- 3 500	0	- 23 500
Déflation totale initialement prévue par la LPM	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675
Déflation réalisée	- 8 007						
Créations de postes – réformes précédentes ⁽¹⁾			+ 103	+ 103			
Créations de postes – nouvelle réforme ⁽²⁾		+ 100	+ 85	+ 65			+ 250
Suppression de postes prévues	- 8 007	- 7 500	- 4 500	- 3 419	- 3 018	- 3 880	- 30 324
Création de postes – actualisation de la LPM ⁽³⁾		+ 7 400	+ 6 612	+ 651	+ 218	+ 62	+ 14 943
Bilan	- 8 007	0	+ 2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 818	- 14 925

(1) Créations d’emplois décidées dans le domaine de la cyberdéfense.

(2) Créations d’emplois décidées dans le domaine du renseignement en janvier 2015.

(3) Créations d’emplois dans la force opérationnelle terrestre, les soutiens, la protection des emprises, le renseignement et la cyberdéfense.

Source : données présentées par le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.

2. Des marges de manœuvre trouvées pour sauver les matériels

La loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 programma une hausse des ressources de la défense de 3,8 milliards d’euros sur cette période, portant l’effort total à 162,41 milliards d’euros, avec un effort de deux milliards d’euros en faveur de l’équipement des forces :

– une majoration de 500 millions d’euros durant la période 2016-2019 des crédits d’entretien programmé des matériels (EPM), permettant la remise en état des matériels très sollicités sur des théâtres difficiles ;

– 1,5 milliard d’euros pour les opérations d’armement, cette enveloppe étant constituée de crédits budgétaires nouveaux pour 500 millions d’euros et, pour un milliard d’euros, de la réaffectation au ministère des gains de pouvoir d’achat résultant de l’évolution favorable des indices économiques.

La construction budgétaire de la LPM, faite en euros courants, reposait en effet sur l’hypothèse que l’inflation serait absorbée par le ministère des Armées selon un « principe d’auto-assurance ». Cependant, alors que l’inflation oscillait

entre 1,5 et 2 % entre 2000 et 2012, elle s'est réduite à partir de 2013 pour atteindre 0 % en 2015, générant ainsi des marges de manœuvre.

Cette dernière enveloppe permet d'accélérer l'acquisition de capacités devenues critiques comme les hélicoptères, les avions de transport tactique (achats de C130 neufs) ainsi que divers équipements destinés au renseignement.

Enfin, des impératifs techniques ou industriels avaient conduit à décaler des livraisons et l'étalement des paiements qui en résulta procura de façon conjoncturelle des marges de manœuvre budgétaires. Des dépenses estimées initialement à 146 millions d'euros sur des programmes gérés par l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) furent ainsi reportées après 2019 lors de l'actualisation de la LPM en 2015.

3. La substitution de crédits budgétaires aux recettes exceptionnelles

La LPM 2014-2019 votée fin 2013 prévoyait déjà 6,6 milliards de ressources exceptionnelles. Votée plus tardivement, la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a aggravé la situation en dotant la mission « Défense » d'annualités budgétaires inférieures de 600 millions d'euros environ par rapport aux annualités prévues par la LPM pour les années 2015 à 2017 et en y substituant implicitement des ressources exceptionnelles additionnelles. Ce sont donc au total 8,5 milliards d'euros, soit 4,4 % des ressources de la mission, qui étaient prévus sous la forme de ressources exceptionnelles, en dépit des avertissements de la Cour des comptes.

La non-réalisation des recettes issues de cessions, dans leur calendrier et dans leur montant, menaça rapidement la nouvelle programmation. Une grande part de ces ressources exceptionnelles devait provenir du produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre les fréquences 694 MHz et 790 MHz (dite « bande des 700 MHz »). Or, il apparut rapidement que ces recettes ne seraient pas disponibles dès 2015, ni même en 2016, voire en 2017.

Plusieurs pistes furent explorées pour sécuriser la trajectoire financière de la LPM 2014-2019, avant d'être abandonnées (voir annexe 9). En particulier, les sociétés de projet, jugées « *hasardeuses et inappropriées* » par la Cour des comptes⁽¹⁾, ont finalement été écartées au profit d'un financement assuré principalement par des crédits budgétaires.

(1) Cour des comptes, référé n° S2017-2172, 19 juillet 2017.

II. UN ATERRISSAGE RELATIVEMENT RÉUSSI MAIS COÛTEUX

Véritable exercice d'équilibriste, la LPM 2014-2019 fit l'objet de nombreux aménagements successifs, qui font sa singularité. Malgré ces épisodes, les résultats obtenus sont les meilleurs dont la Défense puisse se prévaloir depuis les années 1990.

A. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PROGRAMMATION ACTUALISÉE

En dépit d'une actualisation opérée en urgence dans un contexte d'intense engagement opérationnel et de dangers avérés pour la sécurité de la Nation, la LPM 2014-2019 a été, de l'avis des industriels comme de l'administration, un succès.

1. Un « pari export » remporté haut la main

Plusieurs contrats d'exportation du Rafale ont été conclus :

- avec l'Égypte en mars 2015 pour 24 appareils ;
- avec le Qatar en décembre 2015 pour 24 appareils ;
- avec l'Inde en septembre 2016 pour 36 appareils.

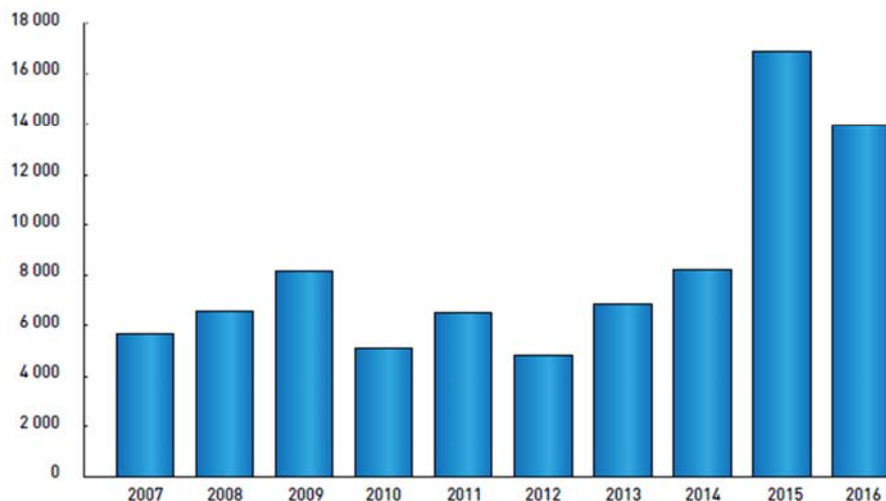
L'objectif d'exporter quarante appareils a donc été réalisé et même dépassé, une prouesse à mettre au crédit de « l'équipe de France de l'export » mobilisée derrière le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian. Cette réussite a levé une hypothèque très lourde sur la programmation.

Au titre des réussites, il faut aussi signaler le « contrat du siècle » signé avec les Australiens pour la fourniture de douze sous-marins Shortfin Barracuda, pour un montant total de 6,5 milliards d'euros.

Ces succès ont toutefois une contrepartie financière qui n'avait pas été anticipée dans la programmation. L'armée de l'air a réalisé plusieurs démonstrations et exercices au titre du « soutien export » ou « Soutex ». Elle accompagne aussi les armées qui ont acquis les matériels. Ainsi, elle assure la formation des pilotes égyptiens et qataris. Ces prestations représenteraient, d'après la Cour des comptes, 19,5 millions d'euros par an (indemnité des personnels projetés, carburant, frais de déplacement...). Surtout ces missions pèsent sur les autres missions de l'armée de l'air. Les entraînements « Soutex » consommeront en moyenne six avions sur 2015-2020, avec un pic prévu à un potentiel de plus de 12 avions en 2018. Le soutien à l'exportation pèse aussi sur la DGA, avec une mobilisation en ressources humaines et en matériel qui n'avait pas été prise en compte lors de la programmation initiale. Les autres missions des armées sont affectées par la baisse de la disponibilité des matériels.

ÉVOLUTION DES PRISES DE COMMANDES FRANÇAISES ENTRE 2007 ET 2016

(en millions d'euros)



Source : DGA/DI in ministère des Armées, Rapport au Parlement sur les exportations d'armement, juin 2017.

Même si elle reconnaît que les exportations de défense sont aussi un instrument de la politique étrangère, la Cour des comptes estime que la France devrait «*facturer les dépenses engagées au titre du Soutex aux industriels bénéficiaires du concours du ministère des armées, ainsi que le prévoient les décrets 83-927 et 86-366.*»⁽¹⁾

En pratique, la facturation des surcoûts ne répondra pas aux enjeux opérationnels et de format identifiés plus haut. En outre, l'interdépendance entre les industriels et le ministère des Armées rend peu adaptée et peu crédible une posture purement comptable, consistant à exiger un «*juste retour*». Les industriels rappellent en effet que le ministère de la Défense, et plus largement l'État, avait un besoin vital d'exporter pour résoudre l'équation budgétaire et opérationnelle de la LPM. L'exportation est devenue une condition essentielle au maintien des ambitions de la France en matière de défense, dans un contexte de concurrence internationale accrue et d'accélération des mutations technologiques. Elle permet de compenser les moindres commandes nationales et ainsi de maintenir des emplois, des chaînes de production et surtout des compétences et des savoir-faire pour préparer l'avenir.

Cette interdépendance justifierait un contrôle renforcé de la part du Parlement. Les rapporteurs estiment en outre que si l'État est déjà bien impliqué dans le contrôle des entreprises du secteur de l'armement, *via* les participations au capital de ces entreprises, il pourrait innover davantage dans ses modes de contractualisation.

(1) Cour des comptes, référé n° S2017-2172, 19 juillet 2017.

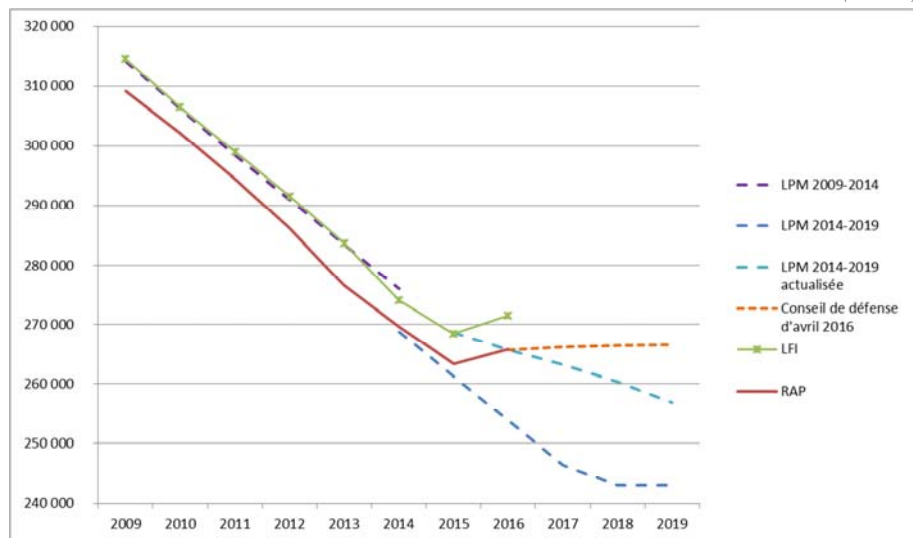
2. Une masse salariale maîtrisée et des trajectoires d'effectifs conformes à la programmation

Le ministère des Armées met rigoureusement en œuvre les objectifs qui lui sont fixés en matière d'effectifs. Il les dépasse même la plupart du temps, dans un contexte pourtant difficile et caractérisé par de fréquents changements de cibles (voir graphique *infra*).

Pendant de nombreuses années, il n'est cependant pas parvenu à transformer les réductions massives d'effectifs auxquelles il a procédé en économies budgétaires. Entre 2008 et 2015, 54 000 postes ont été supprimés tandis que la masse salariale augmentait de 800 millions d'euros. Les raisons en sont connues et pour partie légitimes. La direction du budget du ministère chargé des comptes publics s'est elle-même fait l'avocate du ministère des Armées. Entendue par la mission d'information, elle a soutenu que l'effort devait être maintenu en faveur du « repyramidage » – une question récurrente – mais qu'il n'était « *pas anormal* » que la masse salariale augmente dès lors que l'on recrutait des personnels de plus en plus qualifiés, officiers supérieurs ou des ingénieurs spécialistes du renseignement ou du cyber sous contrat.

TRAJECTOIRES D'EFFECTIFS PROGRAMMÉES ET CONSTATÉE* EN EXÉCUTION ENTRE 2009 ET 2019

(en ETPT)



(*) L'écart constant entre la programmation et l'exécution s'explique par le fait que les programmations sont exprimées en ETPE (équivalent temps plein emploi) tandis que l'exécution est exprimée en ETPT (équivalent temps plein travaillé), qui tient compte plus précisément de la quotité de travail (temps plein / temps partiel) et de la période d'activité (nombre de mois dans l'année par exemple).

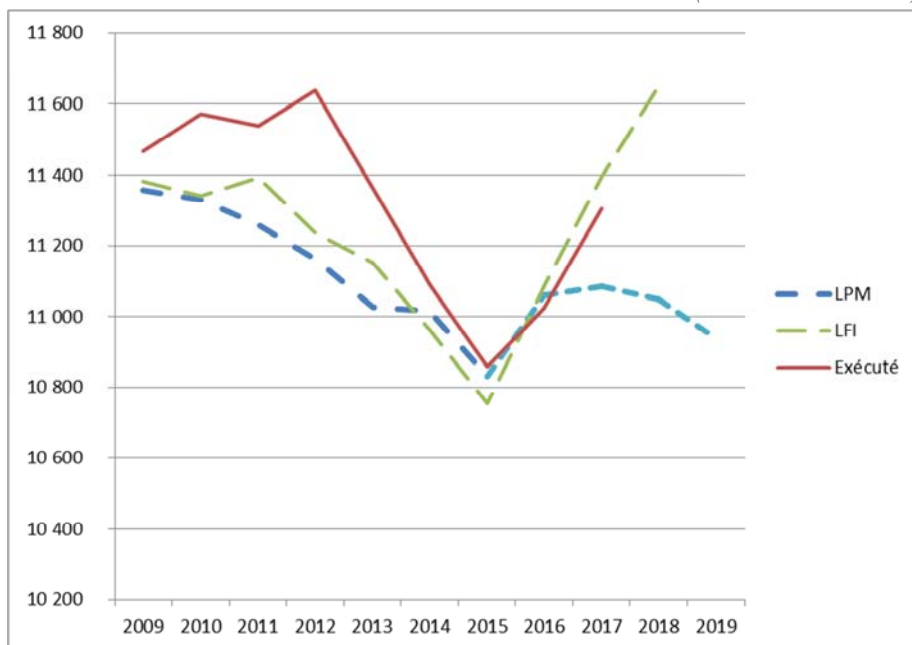
Source : RAP 2009 à 2016, lois de programmations militaires et données du ministère des armées (trajectoire issue du Conseil de défense d'avril 2016).

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'évolution de la masse salariale (hors CAS « Pensions », hors attributions de produits, notamment du service de santé des armées, hors OPEX/MISSINT) est conforme à l'autorisation donnée en loi de finances initiale, qui s'est certes éloignée de la LPM actualisée dès 2016, à la suite des annonces faites à l'issue du Conseil de défense d'avril 2016.

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DEPUIS 2009 PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION INITIALE PUIS ACTUALISÉE

Hors CAS « Pensions », hors attributions de produits, hors OPEX/MISSINT

(en millions d'euros courants)



Source : ministère des Armées, janvier 2018.

Depuis 2014, la direction des ressources humaines du ministère des Armées (DRH-MINARM) a une autorité fonctionnelle sur toutes les DRH d'armées. Cette nouvelle organisation permet une optimisation des ressources et un meilleur usage de la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF. ⁽¹⁾ Le regroupement de l'ensemble des crédits de personnel sur le programme 212 depuis 2015 a permis de mieux maîtriser la masse salariale. L'atténuation des dysfonctionnements de Louvois, enfin, est aussi un facteur d'amélioration. *In fine*, la masse salariale apparaît maîtrisée depuis 2015.

(1) La fongibilité asymétrique est un principe comptable qui permet à un gestionnaire de redistribuer des crédits en cours d'exercice au sein d'un même programme, sauf pour les dépenses de personnel (titre 2). Il est donc possible de diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel pour les attribuer à un autre type de dépense, mais pas d'effectuer l'opération inverse.

3. Une programmation capacitaire finalement exécutée

La direction générale de l'armement comme les industriels et les états-majors apparaissent globalement satisfaits de l'exécution de la dernière LPM.

Si la période 2014-2019 s'est ouverte avec des réductions de cibles et des étalements de livraison, l'actualisation de 2015 a augmenté de 2 milliards d'euros les ressources en faveur de l'équipement des forces. Depuis 2014, les crédits inscrits dans les lois de finances successives pour les lignes budgétaires entrant dans le périmètre de l'agrégat « Équipement » correspondent exactement à la programmation.

C'est l'exécution qui a souffert de la régulation budgétaire et il en résulte, entre les dispositions de la loi de programmation militaire et les crédits effectivement versés entre 2014 et 2017, un déficit total de 2,1 milliards d'euros.

CRÉDITS DE L'AGRÉGAT « ÉQUIPEMENT » DEPUIS 2014

(crédits de paiement en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
LPM initiale	16,4	16,6	16,7	17,1	17,4	84,2
LPM actualisée		16,7	17,0	17,3	17,7	68,7
Loi de finances*	16,4	16,7	17,0	17,3	18,5	85,8
Écart entre la loi de finances et la LPM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8
Exécution budgétaire	15,7	16,2	16,9	16,5**		66,1
Écart entre l'exécution budgétaire et la LPM	-0,7	-0,5	-0,1	-0,8		-2,1

* pour 2018, projet de loi de finances ; ** prévision d'exécution au 30 juin 2017 fournie par le ministère des Armées et mise à jour de l'annulation de 850 millions d'euros décidée en juillet 2017.

Source : ministère des Armées.

En dépit de la régulation budgétaire, le ministère a réussi à temporiser : la DGA a su tirer profit de certains retards industriels. Elle est satisfaite des résultats obtenus : « finalement 4/5^e des programmes ont effectivement été lancés, parmi lesquels les FREMM, les MRTT ou Scorpion. La LPM a aussi été relativement bien exécutée en termes de livraisons : les drones Reaper, les hélicoptères NH90, Tigre, les B2M et les patrouilleurs légers guyanais. Font exceptions les A400M et les missiles de croisière navals (MdCN). »

En somme, la programmation avait mal commencé, avec des réductions de cibles qui résultaient de difficultés budgétaires (par exemple pour les FREMM) ou de problèmes industriels (dans le cas des A400M). Ensuite, l'actualisation a permis l'accélération de plusieurs programmes traduisant pour partie les nouvelles orientations stratégiques de 2015 et pour une autre partie la prise en compte de l'urgence de renouveler certains matériels très éprouvés en opérations. Mais les crédits supplémentaires alloués aux équipements en 2015 ont *de facto* été « gelés ». La DGA a absorbé le différentiel en s'appuyant sur les difficultés

industrielles constatées (rénovation des ATL2, Barracuda, MUSIS) et en opérant des choix délibérés (ALSR, CERES, CONTACT).

CLASSEMENT DES PRINCIPAUX ÉQUIPEMENTS DE LA LPM 2014-2019 EN FONCTION DE L'EXÉCUTION PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION INITIALE

Cibles réduites	Retardés	Conforme à la programmation	Accélération et/ou augmentation de cible	Lancement accéléré pour des livraisons post-2019	Reporté après 2019
SIA (système d'information des armées) SDT (drones tactiques) ALSR (avions légers de surveillance) AASM (armement air-sol)	Rénovation des ATL2 (avion de patrouille maritime)	VBCI (blindés) LRU (lance-roquettes) FREMM (frégates) A400M (transport stratégique)*	MMP (missile) TIGRE (hélicoptère) NH90 (hélicoptère) Drone MALE Reaper PPT (camions)	JAGUAR (blindé) GRIFFON (blindé) MRTT (ravitailleurs) BSAH (navire hauturier) FTI (frégates) Rénovation à mi-vie des Mirage 2000D (avions de chasse)	MUSIS (satellite) CERES (système) CONTACT (radios) BARRACUDA (sous-marins)

(*) Les livraisons ont été effectuées mais le parc en service est réduit du fait de multiples problèmes techniques et d'une inadéquation au standard prévu nécessitant des reprises industrielles.

Source : données fournies par le ministère des Armées.

La relative satisfaction des industriels et de la DGA s'explique enfin par les perspectives haussières du budget de la défense qui créent un contexte favorable en fin de programmation pour la poursuite des programmes d'équipements. Le spectre des réductions de cibles et des étalements semble s'éloigner.

4. L'amorce d'une augmentation de l'effort de défense

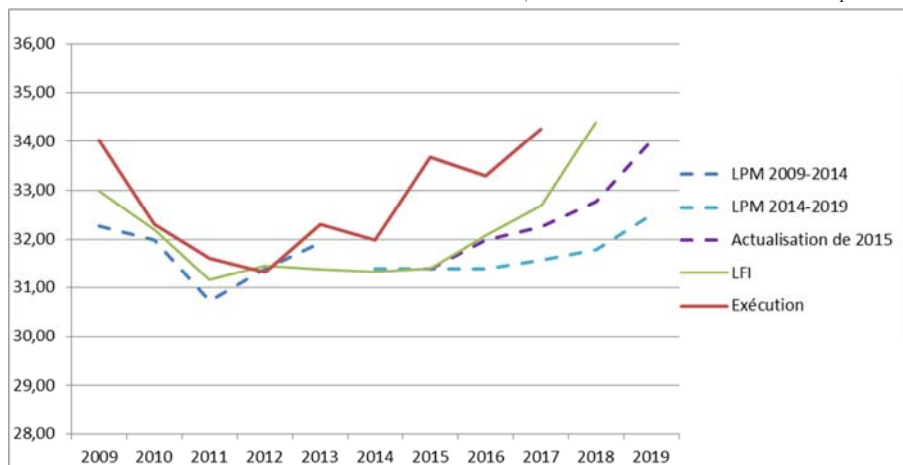
À partir de 2017, les lois de finances et les premières données relatives à leur exécution traduisent les décisions prises depuis 2015 et confirment le décrochage à la hausse du budget de la défense.

Au cours de la campagne présidentielle, le candidat Emmanuel Macron, devenu président de la République, s'était engagé à une hausse de l'effort de défense pour atteindre les 2 % du PIB, soit environ 50 milliards d'euros (hors pensions) et à périmètre constant à l'horizon 2025.

Cet engagement a été mis en œuvre dès le projet de loi de finances pour 2018 qui affiche un effort inédit au profit des armées, d'1,8 milliard d'euros par rapport à 2017.

COMPARAISON DES TRAJECTOIRES PROGRAMMÉES, PRÉVUES ET EXÉCUTÉE DE LA MISSION « DÉFENSE » DEPUIS 2009*

(en millions d'euros courants de crédits de paiement)



(*) Les données 2017 sont provisoires.

Source : ministère des Armées.

B. DE NOMBREUSES MODIFICATIONS SUCCESSIVES POUR UN COÛT NON NÉGLIGEABLE

Si la programmation a finalement été relativement bien exécutée, il faut aussi admettre que les ajustements successifs et les inflexions parfois acrobatiques qui ont émaillé l'exécution de la LPM 2014-2019 ont eu un coût non négligeable.

1. Des réductions de cibles et des renégociations coûteuses pour les programmes d'armement

La baisse des cibles et/ou l'étalement des livraisons conduisent à une augmentation parfois significative des coûts unitaires et, dans certains cas, à une augmentation du coût total du programme. Il n'existe pas, à ce jour, de chiffrage rigoureux et complet sur le coût des réductions de cibles et des renégociations des programmes d'armement. Les éléments qui suivent ont surtout vocation à donner un ordre de grandeur afin de prendre la mesure du désordre et des surcoûts qui résultent d'une programmation initiale contrariée par des imprévus financiers.

La LPM 2014-2019 a entériné la révision à la baisse des ambitions très élevées de la LPM précédente.

Selon la Cour des comptes, la réduction des cibles pour les hélicoptères NH90, de 160 à 95 appareils, en 2013 aurait ainsi engendré un coût supplémentaire de 147 millions d'euros. Le coût de production unitaire des équipements du fantassin Félin aurait aussi augmenté de 22 %, dont 10 % pour les indemnités et coûts de résiliation, à la suite de la renégociation de 2013.

Ces augmentations de coût unitaire se cumulent pour certains matériels avec les augmentations qui résultaient des négociations induites par la LPM 2009-2014, conduisant, par exemple, à des prix unitaires majorés de plus de 30 % pour le missile de croisière naval (MdCN) et de 45 % pour les frégates européennes multi missions par rapport aux devis initiaux.

Par ailleurs, l'étalement des livraisons aurait conduit à 1,7 milliard d'euros de coûts additionnels sur les programmes FREMM, Barracuda et A400M, uniquement pour repousser au-delà de 2019 une partie des dépenses d'équipement que la LPM 2014 - 2019 ne permettait pas de financer. Ces renégociations se sont étalées sur plusieurs années.

Pour le programme Tigre, un montant de 31 millions d'euros a été versé à l'OCCAr en 2016 du fait de la réduction de cible.

À ces surcoûts s'ajoutent les intérêts moratoires payés aux industriels en cas de rupture de paiement en fin d'année, notamment du fait du « gel » budgétaire. Les ruptures de trésorerie rencontrées pour le programme 146 en fin de gestion ont par exemple coûté 20,3 millions d'euros en 2015 et 14,6 millions d'euros en 2016. À la fin novembre 2017, le montant des intérêts moratoires s'élevait à 12,1 millions d'euros. Compte tenu du « dégel » tardif des 700 millions d'euros obtenu par la ministre des Armées, Florence Parly, il est probable que le report de charges soit contenu cette année et que les intérêts moratoires restent à ce niveau.

MONTANT DES INTÉRÊTS MORATOIRES PAYÉS DEPUIS 2009

(en millions d'euros)

Programme budgétaire	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
P144	1,2	4,5	4,4	1,9	1,3	1,4	1,9	1,1	1,1
P146	8,8	23,5	17,6	6,4	4,6	4,8	8,6	8,4	5,4
P178	6,9	13,0	16,9	8,2	6,6	9,2	7,3	3,4	4,3
P212	1,1	4,0	4,6	2,7	2,5	3,7	2,5	1,6	1,8
Total	17,9	45,0	43,4	19,2	15,0	19,2	20,3	14,6	12,5

(*) Données au 30 novembre 2017.

Source : ministère des Armées.

Enfin, le ministère des Armées souligne que les retards en matière de programmes d'armement ont, avant tout, des conséquences opérationnelles qu'il faut compenser. L'achat ou le maintien de solutions palliatives sont souvent coûteux.

Par exemple, le retard constaté sur le programme A400M aurait imposé :

– l’achat de huit CASA CN-235 (acquisition : 232 millions d’euros ; entretien 2014-2019 : 64 millions d’euros) ;

– l’achat de C130J (acquisition : 700 millions d’euros ; entretien 2014-2019 : 16 millions d’euros ; entretien en régime stabilisé : 26 millions d’euros par an)

– le maintien en service des C160 (entretien 2014-2019 : 260 millions d’euros).

2. Un « gel » massif, symptôme de la fragilité du pilotage interministériel

La régulation budgétaire infra-annuelle

Bien que modifiées par la LOLF de 2001, les règles spécifiques applicables aux lois de finances ménagent de très larges marges de manœuvre au Gouvernement, non seulement pendant la discussion du texte mais aussi lors de son exécution.

- En cas d'urgence, le Gouvernement peut ainsi prendre un **décret d'avance**, qui ne peut affecter l'équilibre budgétaire global (les ouvertures de crédits sur les programmes concernés doivent être exactement compensées par des annulations sur d'autres programmes) mais permet de transférer des crédits d'un programme à un autre.

- Des crédits peuvent être transférés d'un programme d'un ministère vers le programme d'un autre ministère « *pour un objet déterminé* ». De même, des crédits peuvent être virés d'un programme vers un autre programme géré par le même ministre (dans la limite de 2 % des crédits de chacun des programmes concernés). **Les virements et les transferts** sont réalisés par décret pris sur le rapport du ministre chargé du budget, après information des commissions des finances et des commissions concernées.

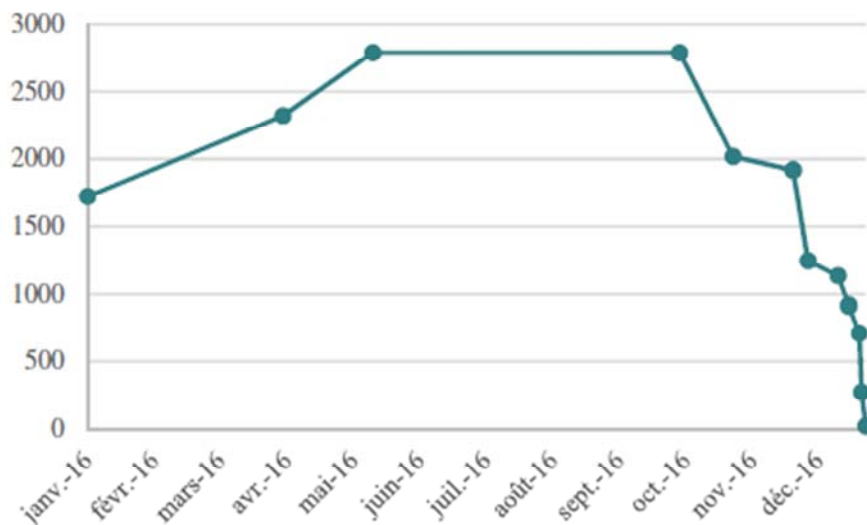
- Une partie des crédits votés en loi de finances fait aussi l'objet d'une **mise en réserve** initiale fréquemment appelée « gel ». Le ministre en charge du budget et des comptes publics procède à des « dégels » en cours d'année ou à des « surgels », en fonction des risques pesant sur l'exécution.

Touchant l'ensemble des programmes du budget général dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve initiale s'établissait à 8 % pour les crédits hors titre 2, et 0,5 % pour les crédits ouverts sur le titre 2 jusqu'en 2017.

La rapidité avec laquelle les crédits sont « dégelés » est évidemment un enjeu pour les gestionnaires. En 2016, la Cour des comptes s'était alarmée de la longueur du « gel » – dix mois ! – qui avait obligé le ministère des Armées à consommer un montant significatif de crédits budgétaires dans les derniers jours de l'année, ce qui a sensiblement limité ses marges de manœuvre en gestion, comme l'indique le graphique ci-après.

CRÉDITS INDISPONIBLES POUR LA MISSION « DÉFENSE » AU COURS DE L'ANNÉE 2016

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, mai 2017.

Certains « gels » récurrents finissent par se transformer en annulations. En 2015, les crédits du programme 146 n'ont fait l'objet d'aucune annulation mais 592 millions d'euros ont été reportés. Début 2016, ces crédits reportés ont été rouverts mais immédiatement gelés. En 2017, le montant de l'enveloppe de crédits gelés est passé à 700 millions d'euros. Pour la DGA, il est évident « *que les surcoûts OPEX sont "auto-assurés" par le MINARM depuis des années. Ils coûtent entre 600 et 800 millions d'euros chaque année, pris sur les programmes d'armement.* »

En juillet 2017, l'annulation de 850 millions d'euros⁽¹⁾ au titre de la solidarité interministérielle a été supportée essentiellement par le programme 146. À l'inverse, les autres programmes de la mission « Défense » ont bénéficié de la levée intégrale des « gels » et « surgels » dès le mois de juillet. Le 27 décembre 2017, la ministre des Armées, Florence Parly, a finalement obtenu le dégel des 700 millions d'euros bloqués sur le programme 146, apurant une situation de « gel » quasi permanent, pendante depuis plusieurs années.

Heureusement, comme l'explique le directeur des affaires financières du ministère des Armées, M. Christophe Mauriet, l'administration s'est adaptée : « *les factures sont déjà prêtes dans le logiciel Chorus. Cela demande une petite ingénierie mais les crédits seront bel et bien consommés.* »

« *Aucun gouvernement n'a été en mesure de se priver de l'outil récurrent de la régulation budgétaire* », a rappelé le président de la deuxième chambre de la

(1) Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Cour des comptes, M. Denis Morin, au début de son audition par la mission d'information. Mais celle-ci a pris des proportions anormales depuis la crise financière, devenue budgétaire en 2011.

« *Le droit à l'erreur existe* », a poursuivi M. Morin, « *mais quand on connaît le montant des OPEX, on ne peut se satisfaire de leur budgétisation actuelle.* » La sous-évaluation délibérée de la provision pour les surcoûts OPEX rend inévitable une correction d'ampleur en cours de gestion, ce qui, très concrètement, aboutit à placer la politique du ministère des Armées sous la tutelle de Bercy et ruine tout effort de programmation, en ne permettant qu'un pilotage à vue.

Selon M. Christophe Mauriet, « *le programme 552 "Dépenses accidentelles et imprévisibles" doit absorber les aléas. Quand cette enveloppe est insuffisamment dotée, pour faire face, par exemple, aux ouragans, on doit faire de la "chirurgie de guerre". C'est la crise des 850 millions d'euros de cet été...* » Le programme 146 devient une variable d'ajustement, au risque de compromettre les objectifs capacitaires fixés par la LPM et d'engendrer des surcoûts importants. Le major-général de l'armée de terre a ainsi signifié aux membres de la mission d'information quelques conséquences de l'annulation des 850 millions d'euros de crédits en juillet 2017 pour l'armée de terre : « *Cet été, nous avons reporté les commandes de jumelles sur les fusils d'assaut et les tourelleaux du Griffon. Comme c'était trop cher, on a mis dans le programme la coque, les roues et le moteur mais pas le tourelleau, c'est-à-dire la mitrailleuse. Résultat : on a reporté les tourelleaux et on va avoir des véhicules... creux !* »

« *La marge de la régulation infra-annuelle d'environ deux milliards est faite pour couvrir des aléas en gestion, pas pour couvrir une budgétisation défailante* », a résumé le président de la deuxième chambre de la Cour des comptes.

Dans un souci de transparence, les rapporteurs publient l'intégralité des mesures de gel et de dégel depuis 2014 en annexe du présent rapport (annexe 5). Ils notent avec satisfaction que dans le PLF 2018, le Gouvernement a réduit la mise en réserve initiale à 3 % pour les crédits hors titre 2, maintenu le taux de 0,5 % pour la mise en réserve sur le titre 2, et qu'il s'est engagé à davantage de sincérité lors de l'évaluation de la provision au titre des surcoûts OPEX.

3. Une nouvelle trajectoire à partir de 2016 sans modification de la programmation et des mesures partiellement financées

À partir de 2016, les lois de finances se sont écartées significativement de la programmation, à la hausse, pour prendre en compte les modifications d'urgence décidées par le président de la République. Certaines mesures prises en Conseil de défense n'ont cependant pas été traduites en loi de finances.

Après les attentats de novembre 2015, le président de la République a annoncé au Parlement réuni en congrès à Versailles de nouvelles mesures, notamment l'arrêt total des diminutions d'effectifs et la formation d'une Garde nationale. La loi de programmation militaire prévoyait encore, dans sa version actualisée, 9 218 suppressions de postes entre 2017 et 2019. La stabilisation des effectifs pour l'année 2015 suivie d'une augmentation (cible de + 2 300 ETP pour 2016) changèrent l'équation budgétaire. Les crédits budgétaires de la mission « Défense » excédent, de ce fait, en LFI 2017 les montants inscrits dans la loi de programmation militaire actualisée.

Ensuite, le conseil de défense du 6 avril 2016 a décidé d'augmenter les effectifs de 800 ETP au cours des exercices 2017 à 2019. La Cour des comptes estime que ces mesures relèvent d'une « actualisation 2 » de la LPM. Elle évalue à 1,2 milliard d'euros le coût de ce paquet « Schéma d'emploi », en comptant la masse salariale ainsi que les infrastructures et le fonctionnement associés.

Le conseil de défense d'avril 2016 a aussi acté une série de mesures indemnitaires visant à compenser les nouvelles sujétions liées à l'intensité opérationnelle (OPEX, Sentinelle mais aussi Cuirasse) qui n'ont été que partiellement inscrites en loi de finances.

Ainsi, 81 millions d'euros supplémentaires ont été prévus en plus en LFI 2017 pour financer :

- la création d'une indemnité d'absence cumulée (IAC) au 1^{er} janvier 2017 (38,5 millions d'euros) ;

- l'extension en 2017 du bénéfice de l'indemnité d'alerte opérationnelle (AOPER) aux militaires exerçant des missions internes de sécurité et de protection (6,3 millions d'euros) ;

- la monétisation de deux jours de permissions complémentaires planifiées (PCP) appliquée dès la gestion 2016 et reconduits définitivement en LFI 2017.

En 2016, le coût de cette dernière mesure (36 millions d'euros), non financée initialement, a été « autofinancé ». Autrement dit, le ministère a dû dégager des ressources sur d'autres actions.

À la suite de l'attentat de Nice, d'autres mesures d'amélioration de la condition du personnel ont été prises.

- Le conseil de défense d'août 2016 a décidé le doublement du taux journalier de l'AOPER avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2016. 7,8 millions d'euros ont bien été prévus en LFI 2017 à ce titre.

- Au conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) du 25 novembre 2016, le président de la République a annoncé six mesures

complémentaires au titre du Plan d'amélioration de la condition du personnel. Ces mesures comprennent :

- la monétisation de deux jours supplémentaires de PCP ;
- des mesures d'attractivité et de fidélisation, avec notamment la revalorisation de l'indemnité de sujétion d'absence du port base (ISAPB) et l'augmentation du contingent ouvrant droit à la prime de haute technicité (PHT).

Annoncées après les travaux budgétaires, ces mesures n'étaient pas prévues dans le PLF 2017 et n'ont fait l'objet d'aucun amendement en LFI. Si leur coût en année pleine (65,4 millions d'euros) est désormais bien inscrit dans le PLF 2018, ces mesures ont dû être financées en 2017 « grâce à des marges de gestion constatées par ailleurs sur la masse salariale ». ⁽¹⁾

Enfin, plusieurs décisions en matière capacitaire (équipements de cyberdéfense, accélération du programme Félin, drones marins) ainsi que l'intensification des frappes aériennes (missiles, roquettes, modélisation numérique du terrain) sont évaluées à 800 millions d'euros sur la période 2017-2019.

4. Une sous-estimation de certains coûts afférents à la remontée en puissance

Plusieurs coûts afférents à la remontée en puissance ont été négligés et ont pesé sur la gestion du ministère des Armées.

En 2015, la révision des objectifs globaux de réductions d'effectifs n'avait rien de laxiste, les réductions d'effectifs se poursuivant dans les soutiens afin d'atteindre les cibles révisées. Il fallut attendre le conseil de défense d'avril 2016 pour voir annulées l'ensemble des déflations.

La « manœuvre RH » (« repyramidage », « civilianisation », optimisation, interarmisation...) suit toujours son cours. Elle entraîne des dépenses de personnel dites « hors socle » au titre des aides au départ (environ 170 millions d'euros par an), de l'indemnisation chômage (environ 150 millions d'euros), des pensions de retraite à jouissance immédiate ou encore des dispositifs de reconversion (environ 90 millions d'euros), qui s'ajoutent aux secours et aides sociales (environ 170 millions d'euros), augmentant déjà en période de fort engagement opérationnel.

Enfin, le recrutement et la formation des nouvelles recrues conformément aux objectifs et au calendrier fixés par l'actualisation mettent sous pression la fonction RH du ministère. La remontée en puissance de la FOT suscite aussi des besoins nouveaux au titre de la formation mais aussi de l'hébergement, de l'alimentation, de l'habillement, des petits équipements (dits « équipements de

(1) Secrétariat général pour l'administration, ministère des Armées.

cohérence ») ou du soutien santé. Lorsqu'ils ne sont pas pourvus, l'afflux de nouveaux effectifs constitue une paradoxale « richesse appauvrissante », avec une usure accélérée des infrastructures et des matériels. Quant au déploiement de 10 000 militaires sur le territoire national, il a entraîné d'importantes dépenses d'hébergement, d'alimentation, d'équipement et de formation en 2015, qui se sont ensuite atténués les années suivantes tout en restant à un niveau élevé.

Les limites de la remontée en puissance : l'exemple du RMT

À Meyenheim (Alsace), au Régiment de Marche du Tchad (RMT), les effectifs ont augmenté mais les soutiens n'ont pas suivi. La nouvelle 5^e compagnie, formée dans le cadre de la remontée en puissance de la FOT, a dû être armée à enveloppe constante. Faute de crédits supplémentaires, les gilets de protection balistique, les Famas, les pistolets MAC 50, les casques ou encore les jumelles sont partagés entre les personnels.

Les nouvelles recrues de ces troupes de marine, héritières de la « 2^e DB » du général Leclerc, sont hébergées pendant toute la durée de leur formation dans des Algeco installés dans d'anciens hangars de la base aérienne. D'autres campent dans les anciens bureaux adossés au hangar, entre des courants d'air, des armoires et des lits en fer. Trois petites cabines de douche, prévues pour un usage occasionnel, les accueillent tous, chaque matin, à tour de rôle, ce qui inculque sans doute une saine rusticité et une forte cohésion à ceux dont la motivation est demeurée inébranlable.

Fier de son régiment et de l'afflux constant de réservistes (187 aujourd'hui) au sein de la 9^e compagnie (nommée d'après « la Nueve » formée par les républicains espagnols incorporés au régiment en 1943), le commandement est toutefois inquiet du moral des troupes et du taux d'attrition au bout de six mois.

Le RMT pâtit en outre de la concurrence du 1^{er} RTIR, du 35^e RI et 152^e RI, tout proches et moins éloignés des centres-villes. En dépit du soutien des élus locaux, il n'y a toujours pas de Wifi au régiment. Le réseau mobile n'est présent que depuis deux ans.

Alors que 184 emplois restent à pourvoir, le RMT a vu lui échapper cent nouvelles recrues cet été. « *Ils ont été réorientés vers d'autres régiments à cause de l'infra... il nous manque cent lits...* », explique, amer, le commandant du régiment.

Une compagnie est hébergée dans un bâtiment composé de chambres individuelles héritées de l'armée de l'air tandis qu'une autre se serre, à quatre par chambre, dans un bâtiment plus vétuste. Un bâtiment modulaire durable de type Catalpa a été construit en urgence pour un coût global d'environ cinq millions d'euros. Il permet d'accueillir une compagnie à deux par chambre. Mais les murs sont si fins que des kits de fixation spéciaux ont dû être installés pour supporter le poids des extincteurs et la façade est déjà enfoncée à droite de l'entrée. Plus loin, d'anciens bâtiments d'habitation ou des hangars vides tombent en ruine. L'un d'eux a dû être fermé récemment pour des raisons de sécurité. Le commandant du régiment ne manque pas d'idées pour les affecter à un nouvel usage mais il n'aura pas de budget suffisant. « *Même pour les détruire, cela coûte trop cher* », précise-t-il. En attendant, l'ancienne tour de contrôle de la base aérienne a été transformée en terrain d'entraînement pour simuler des interventions sensibles sur des infrastructures stratégiques.

DEUXIÈME PARTIE : LIMITER LES RISQUES PESANT SUR LA PROCHAINE PROGRAMMATION

L'exécution de deux précédentes LPM invite à la prudence, compte tenu de la prise en compte insuffisante de plusieurs risques lors de leur élaboration.

I. CARTOGRAPHIE DES RISQUES

Les problématiques et les besoins listés précédemment sont autant de risques de dérapages financiers pour la prochaine programmation s'ils ne sont pas suffisamment pris en compte.

A. LE MAINTIEN À UN HAUT NIVEAU DU COÛT DES OPÉRATIONS

Les opérations intérieures et extérieures continueront de peser significativement sur le budget de la Défense des prochaines années.

1. Des menaces réaffirmées dans la revue stratégique

Conduite par M. Arnaud Danjean, membre du Parlement européen assisté de dix-huit experts, la nouvelle « revue stratégique de défense et de sécurité nationale » a été publiée le 13 octobre 2017. Elle dresse de sombres constats, en précisant nettement certaines menaces. Mais à la différence des précédents Livres blancs, elle dessine aussi plus précisément les contours d'une réelle stratégie globale, militaire mais aussi diplomatique.

Le contexte géopolitique reste évolutif et troublé, marqué par la quête de puissance d'États comme la Russie, la Chine, la Turquie ou encore l'Iran, qui se traduit par des actions d'intimidation, de déni d'accès ou de fait accompli. Les États faillis ou durablement déstabilisés en Afrique et au Moyen-Orient constituent toujours une menace pour la sécurité collective, les conflits internes à ces pays ayant des répercussions dans le reste du monde (flux de réfugiés, implantation de groupes mafieux ou radicaux, crises sanitaires, *etc.*). La revue fait aussi état de l'évolution des priorités des États-Unis. Elle souligne combien la gouvernance mondiale est aujourd'hui affaiblie, dégradée, contournée. « *Le système multilatéral est d'abord fragilisé, à des degrés divers, et selon des modalités différentes, par les États qui en ont été les acteurs principaux : le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) ainsi perçu par la Russie comme étant injuste et non conforme à ses intérêts ; par les États-Unis qui*

le trouvent trop contraignant ; par la Chine qui l'estime obsolète. »⁽¹⁾ Tous ces éléments accréditent le risque de voir se multiplier les théâtres d'opérations – au sud et à l'est – et confirme la diversité des conflits potentiels – conventionnels, asymétriques, hybrides – ce qui plaide à nouveau pour le maintien d'un modèle d'armée complet.

Le risque d'attentat, demeuré à un niveau maximal et la persistance diffuse de la menace djihadiste en dépit de la réduction du proto-État Daech justifient une vigilance particulière sur le territoire national.

Les auditions conduites par la mission d'information ont confirmé les risques nouveaux induits par la prolifération technologique. Nos adversaires sont mieux armés, même dans les conflits asymétriques : « *ce ne sont pas des va-nu-pieds sur des pick-up* ». ⁽²⁾ Les puissances précitées se réarment de façon massive et se dotent de capacités inédites. La crise nord-coréenne montre combien la prolifération nucléaire continuera de bouleverser les équilibres en place. Enfin, l'espace ainsi que le cyberspace sont de nouveaux champs de bataille et y conserver une avance stratégique demandera de considérables investissements. Selon les industriels, la marginalisation des armées européennes du fait d'un décrochage technologique n'est plus imaginable.

S'agissant des engagements, le président du comité de rédaction de la revue stratégique résume très clairement la problématique actuelle : « *la France ne pourra pas faire face seule à ces menaces, et surtout à des crises simultanées, c'est une évidence ; mais, même en forgeant des coalitions, même en établissant des partenariats, nous devons garder notre liberté de choix et d'appréciation.* »⁽³⁾ Si la conduite d'une politique de défense à l'échelle du continent paraît plus que jamais nécessaire, et que des convergences objectives entre les intérêts des États-membres sont aujourd'hui indéniables, M. Arnaud Danjean invite à ne « *pas se faire d'illusions* » et à rechercher des partenariats avec des pays non européens qui soutiennent la doctrine française et apprécient sa stabilité, comme l'Australie.

2. Des facteurs d'augmentation du coût des opérations

Le coût des opérations extérieures a plus que doublé depuis dix ans. En dépit des prévisions du dernier LBDSN, la France s'est trouvée engagée sur bien plus de théâtres qu'elle ne l'avait envisagé et les contrats opérationnels sont aujourd'hui nettement dépassés, ce qui se traduit également en termes de surcoûts OPEX.

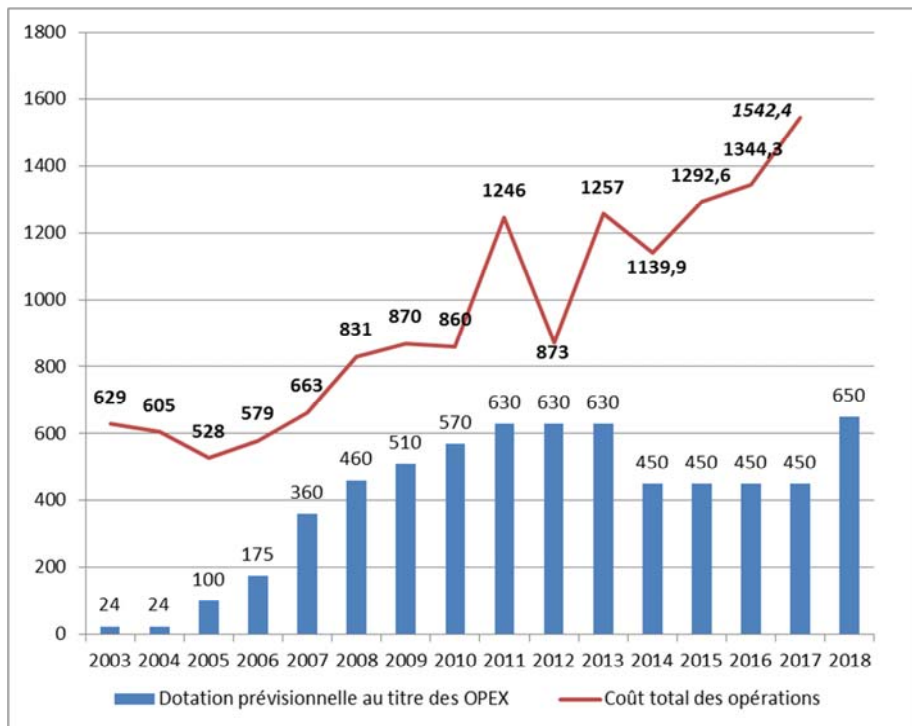
(1) Audition de M. Arnaud Danjean, président du comité de rédaction de la revue stratégique, du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement, de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, et de M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie du ministère des Armées, secrétaire général du comité de rédaction de la revue stratégique, 17 octobre 2017.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

PROVISION AU TITRE DES SURCÔÛTS OPEX ET SURCÔÛTS RÉELS DEPUIS 2003

(en millions d'euros de crédits de paiement)



Source : données ministère des Armées.

Les zones de conflits dans lesquelles les forces françaises sont engagées (Afrique, Moyen-Orient) se caractérisent par des grandes distances et un éparpillement des forces, surtout dans la bande sahélo-saharienne. Pour mémoire, l'opération Barkhane s'étire sur 4 000 kilomètres de front et plus de 1 000 kilomètres de profondeur. Il en résulte une inflation des dépenses de transport tactique (aérien et terrestre).

L'environnement, qualifié d'« abrasif » (sable, poussière, terrains cassants, roches coupantes, forte amplitude thermique entre le jour et la nuit, température supérieure à 50°C, phénomènes climatiques extrêmes, etc.), entraîne une usure accélérée des matériels, rigoureusement documentée par nos collègues Alain Marty et Marie Récalde en décembre 2015. ⁽¹⁾ Les matériels les plus récents, livrés en petit nombre, sont sur-employés et s'usent donc plus rapidement.

Les conflits actuels se caractérisent par leur durcissement, conséquence de la prolifération technologique et de la dissémination d'armements, accessibles à

(1) M. Alain Marty et Mme Marie Récalde, Rapport d'information sur les conséquences du rythme des opérations extérieures sur le maintien en condition opérationnelle des matériels, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 3323, 9 décembre 2015.*

des entités non étatiques. Depuis 2014, les dommages de guerre ont représenté un coût global de 53,8 millions d’euros.

BILAN DES DOMMAGES DE GUERRE

Année	Matériels détruits	Matériels endommagés
2014	1 M2000-D 2 véhicules	14 véhicules dont 4 VAB et 4 véhicules de transport de fret
2015	8 véhicules (dont 2 VAB) 1 Caracal	22 véhicules, dont 8 VAB, 1 VBCI et 4 véhicules de transport de fret
2016	5 véhicules (dont 1 VAB)	13 véhicules, dont 6 VAB et 1 véhicule de transport de fret
2017	7 véhicules (dont 3 VAB)	15 véhicules, dont 13 VAB et 1 véhicule de transport de fret
2014-2017	44 millions d’euros	9,8 millions d’euros

Source : ministère des Armées.

Tout en estimant que la France n’avait plus « *ni les moyens, ni l’intérêt, de maintenir un fort volume de forces sur le continent africain* », nos collègues Yves Fromion et Gwendal Rouillard estimaient en juillet 2014 que les menaces restaient élevées. Ils signalaient « *une prise de relais indéniablement insuffisante par les autorités maliennes et la communauté internationale* ». ⁽¹⁾ En décembre 2015, le rapport précité de nos collègues Alain Marty et Marie Récalde notait que « *les OPEX majeures se succèdent voire se juxtaposent à un rythme soutenu depuis 2011 et s’inscrivent dans la durée*. » Aujourd’hui, les freins au désengagement des forces françaises restent importants ainsi que « les risques de la faiblesse » identifiée dans le LBDSN de 2013. La phase militaire de la majorité des engagements extérieurs s’étire désormais souvent sur une quinzaine d’années au moins. Même si son coût est aujourd’hui maîtrisé, l’opération Sentinelle devrait aussi s’inscrire dans la durée. En outre, le risque de voir survenir de nouveaux conflits est élevé, comme le montre très clairement la revue stratégique.

Les rapporteurs alertent donc sur la tentation renouvelée, à l’occasion de l’examen de la prochaine LPM, de retenir des hypothèses exagérément optimistes relatives au coût des opérations. La plupart des officiers généraux entendus par la mission d’information concèdent que « *le milliard est devenu tendanciel*. » En outre, ils signalent, à l’instar de la Cour des comptes, que les surcoûts OPEX retracés sur le programme 178 ne traduisent qu’imparfaitement les coûts complets des opérations. Ainsi, augmentent avec l’intensité opérationnelle des coûts tels que ceux de la préparation opérationnelle avant projection, ceux liés à l’usure prématurée des matériels ou encore la masse salariale (attribution de davantage de « cartes du combattant », primes, pensions...). ⁽²⁾

(1) MM. Yves Fromion et Gwendal Rouillard, Rapport d’information sur l’évolution du dispositif militaire français en Afrique et sur le suivi des opérations en cours, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2114, 9 juillet 2014*.

(2) *Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, Les opérations extérieures de la France 2012-2015, octobre 2016*.

B. DES DÉPENSES OBLIGATOIRES AU TITRE DES MATÉRIELS

Les engagements à honorer en matière d'équipements et le maintien en condition opérationnelle des matériels représenteront un poste de dépenses important, qu'il est dangereux de sous-estimer.

1. Une accumulation d'engagements à honorer

La prochaine programmation est déjà contrainte par les engagements pris sous la période précédente et par le renouvellement des composantes de la dissuasion.

Les grands programmes d'équipement s'étalent sur plusieurs dizaines d'années. C'est pour cette raison que la distinction que fait le droit budgétaire entre les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) est particulièrement pertinente dans le domaine de la défense. La différence cumulée entre les AE et les CP est appelée « restes-à-payer ». Ces restes-à-payer augmentent significativement dans deux cas de figure :

- lorsque les AE ne sont pas couvertes par des CP, du fait de difficultés budgétaires ;
- lors du lancement de nouveaux programmes.

Pendant la période 2009-2014, l'accumulation de restes-à-payer, dite « bosse » des programmes d'équipement, s'est aggravée. La priorité donnée aux programmes d'équipements s'accompagnait en effet d'AE et de CP en hausse. Cependant, en exécution, les crédits alloués à la mission « Défense » ont été inférieurs aux crédits prévus en LPM, tandis que les difficultés à maîtriser la masse salariale se sont traduites par des ponctions sur les programmes d'équipement. Ce double effet de ponction a été chiffré par la Cour des comptes à 8,44 milliards d'euros pour la période 2009-2013. ⁽¹⁾

Depuis 2013, les restes-à-payer ont poursuivi leur hausse du fait de nouveaux engagements pour le lancement de programmes à effet majeur (PEM), dans un contexte budgétaire difficile. Cette hausse traduit la priorité donnée aux grands programmes et à la préservation des industries de défense par rapport à la rigueur budgétaire à court terme.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2013.

**ÉVOLUTION DES RESTES-À-PAYER DEPUIS 2009
DE LA MISSION « DÉFENSE » ET, EN SON SEIN, DU PROGRAMME 146**

(en milliards d'euros)



Source : RAP, ministère des Armées.

Les restes à payer de la mission « Défense » atteignent aujourd’hui plus de 52 milliards d’euros, soit près de la moitié des restes à payer pour l’ensemble du budget de l’État (110 – 120 milliards d’euros environ). L’autre partie a connu une hausse dynamique à la suite du lancement, par le précédent gouvernement, du dernier programme d’investissements d’avenir (PIA) sans les crédits de paiement correspondants. Le niveau des restes à payer est jugé élevé par la Cour des comptes qui préconise de les réduire. Il n’est en effet ni sincère, ni efficace de repousser devant soi des engagements non couverts.

Toutefois, les rapporteurs notent que ces restes-à-payer représentent à peine cinq années d’investissements du ministère des Armées. Les dépenses d’investissement du ministère des Armées représentent en effet 10,5 milliards d’euros d’AE et 8,7 milliards de CP en 2017 contre 14,6 milliards d’AE et 10,2 milliards de CP en LFI 2018. Ces montants sont cohérents avec la programmation par le ministère de projets d’équipements dont la préparation, la construction et le financement s’étalent parfois sur une trentaine d’années.

Ils s’inquiètent, tout comme le président de la commission de la Défense nationale et des forces armées de l’Assemblée nationale ⁽¹⁾, de l’adoption d’une

(1) Discussion du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 lors de la troisième séance du vendredi 15 décembre 2017, Assemblée nationale, XV^e législature, intervention de M. Jean-Jacques Bridey sur l’article 14.

nouvelle disposition dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 ⁽¹⁾ qui plafonne les restes-à-payer au niveau constaté fin 2017. Ce mécanisme fait peser plusieurs risques sur la prochaine LPM et pourrait la priver de sa portée.

1. – La hausse bienvenue du budget de la défense annoncée par le président de la République permettra de réduire les restes-à-payer dans les années à venir mais sans doute pas assez rapidement pour éviter un effet de ciseaux à partir de 2019, notamment au moment de la relance des investissements pour la modernisation de la dissuasion nucléaire.

2. – Un plafonnement trop rigide des restes-à-payer pourrait empêcher la réalisation d'économies d'échelle dans le cadre de commandes multiples. On se souvient que le coût unitaire des FREMM a doublé à cause des réductions de cibles (cf. annexe 10).

3. – La gestion budgétaire la plus rigoureuse n'empêchera jamais les programmes d'armement de connaître des aléas. Peut-on imaginer que le lancement d'un nouveau programme soit empêché par le retard pris par un autre programme, du fait de l'industriel par exemple ? Ces risques ne sont pas acceptables pour la défense nationale.

4. – Surtout, un plafonnement des restes-à-payer pourrait inciter à recourir à des stratégies de contournement préjudiciables aux principes budgétaires d'unité, d'universalité et donc de sincérité. Souhaite-t-on vraiment le retour des « sociétés de projet » envisagées en 2015 pour s'exonérer des contraintes budgétaires ?

Les rapporteurs souscrivent à l'objectif de réduire le montant des restes-à-payer mais ils estiment que la LPM est l'outil pertinent pour le faire. Ils rappellent à cet égard que le ministère des Armées est le seul ministère à être doté d'une loi de programmation. L'enjeu est l'adoption d'une LPM sincère, crédible et diligemment exécutée, pour donner de la visibilité au ministère des Armées et aux industriels et leur permettre de faire leur métier : faire face aux aléas.

2. Une hausse tendancielle du coût du maintien en condition opérationnelle

La problématique du renchérissement du maintien en condition opérationnelle est connue de longue date. Après la réorganisation par milieu (aérien, terrestre, naval) et la relative revalorisation budgétaire des années 2000, elle avait fait l'objet de plusieurs rapports thématiques de la Cour des comptes en 2014, dont les conclusions semblent toujours valables aujourd'hui. ⁽²⁾

(1) Article 17 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Cour des comptes, Le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées, rapport public thématique, 15 décembre 2004 ; Cour des comptes, Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires : des efforts à poursuivre, rapport public thématique, septembre 2014.

En 2014, le coût complet du MCO représentait 15 % du budget de la défense.

Le coût complet du MCO

Pour mémoire, le MCO regroupe trois types de dépenses :

- les dépenses d’entretien programmé des matériels, autrement dit les achats de prestations et de pièces de rechange auprès des fournisseurs privés ou publics, qui représentent plus de la moitié des dépenses totales du MCO ;
- la masse salariale de la main-d’œuvre interne au ministère, qui représentait, en 2014, plus de 40 % de la dépense totale du MCO ;
- les dépenses d’investissement et d’entretien des infrastructures et des équipements dédiés, qui représentent moins de 5 % de la dépense totale du MCO.

Seules les dépenses d’EPM par milieu ont été transmises par le ministère des Armées mais elles donnent une indication utile sur la trajectoire.

ÉVOLUTION DU COÛT DE L’EPM DEPUIS 2010 PAR MILIEU

(en millions d’euros courants de crédits de paiement)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Milieu aéronautique									
PROG	1 734	1 819	1 824	1 886	1 902	2 095	2 203	2 265	2 365
LFI	1 535	1 561	1 676	1 845	1 897	2 046	2 222	2 193	2 411
LR*	1 729	1 887	1 682	2 034	1 960	2 452	2 473	-	-
Milieu terrestre									
PROG	370	389	410	407	436	443	435	445	456
LFI	310	346	361	410	427	463	467	465	538
LR*	343	405	361	448	494	544	542	-	-
Milieu naval									
PROG	629	595	610	600	737	669	726	733	776
LFI	549	586	611	633	736	692	745	682	835
LR*	575	614	549	634	701	759	812	-	-

(*) Les montants des lois de règlement intègrent la part EPM des surcoûts OPEX non prévus en LFI.

NB : L’évolution des ressources consacrées à l’EPM sur la période reflète également les changements d’organisation intervenus dans ce domaine, avec des déflations d’effectifs dans les armées depuis 2009 associées à un recours accru à la contractualisation, d’où des augmentations de crédits hors titre 2 dédiés à l’EPM.

Source : ministère des Armées.

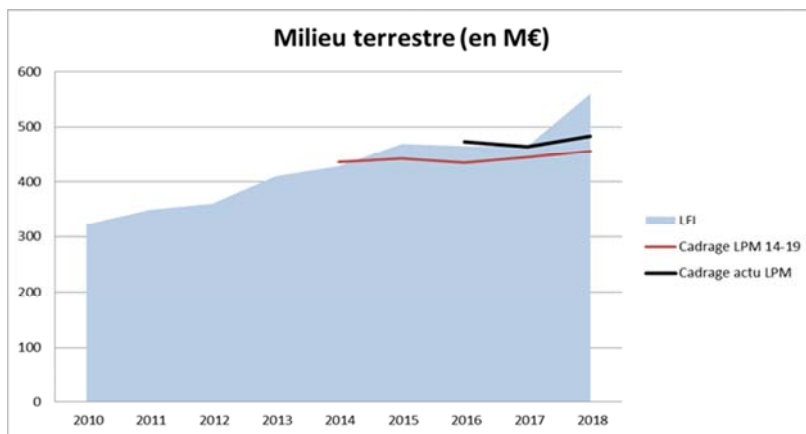
Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la suractivité opérationnelle, le vieillissement des parcs d’équipement et leur caractère hétérogène rendent la maintenance plus coûteuse. Par exemple, selon le sous-chef « Plans/programmes » à l’état-major de la marine (EMM), « *le coût de l’heure de vol de l’Alouette III a plus que doublé, passant de 5 000 euros à 12 000 euros. L’heure de vol du Dauphin coûte entre 5 000 et 7 000 euros. Il devient*

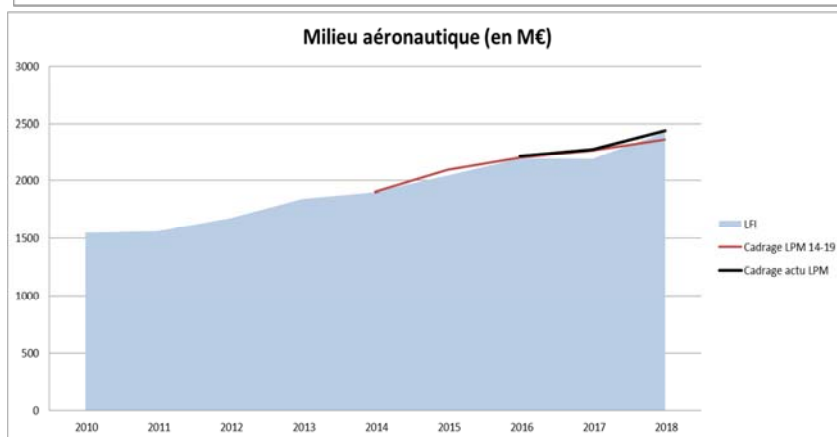
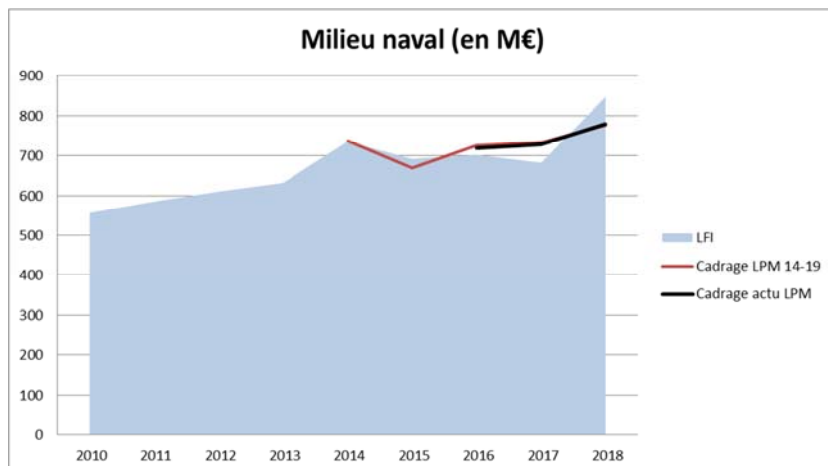
inabordable. » Mais l'arrivée des nouveaux matériels, plus sophistiqués, le renchérit également. Les deux phénomènes sont traditionnellement représentés par l'image d'une courbe « en baignoire ». Actuellement, ils se cumulent et l'achat de solutions palliatives pour éviter des ruptures de capacité mal anticipées renforce encore l'hétérogénéité des parcs.

L'évolution des ressources consacrées à l'EPM sur la période reflète également les changements d'organisation intervenus dans ce domaine, le recours accru à la contractualisation accompagnant les réductions d'effectifs.

Les crédits d'EPM sont traditionnellement sous-évalués dans les lois de programmation (voir tableaux *infra*). D'après le ministère des Armées, « cela se traduit par des décalages d'entretiens majeurs, des prises de risques sur les rechanges et sur le traitement des obsolescences avec, pour conséquence, un plafonnement de la disponibilité réalisable et des difficultés à réaliser l'activité à hauteur des ambitions. Cet effet engendre des réductions de capacité et de fortes fragilités sur la capacité à agir dans la durée » (cf. annexe 8).

COMPARAISON DES CRÉDITS D'EPM OUVERTS EN LFI PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION DEPUIS 2010





Source : ministère des Armées

Les rapporteurs en déduisent que le coût du MCO se maintiendra à un niveau élevé dans les prochaines années. « *Le pari du vieillissement des matériels fait en 2013 a été perdu.* », estime le sous-chef « Plans/programmes ».

C. DES DIFFICULTÉS À FIDÉLISER LES PERSONNELS

Sans effort dans la gestion des ressources humaines ou en termes de rémunération, pour certains métiers, le ministère des Armées risque d'avoir du mal à attirer ou à conserver les compétences dont il a besoin. Dans ce contexte, les rapporteurs estiment qu'une hausse de la masse salariale est inévitable, mais doit être maîtrisée.

1. Une insatisfaction qui s'exprime surtout sur les conditions de vie

Les contraintes budgétaires imposées aux programmes d'armement combinées à l'interarmisation des soutiens, ont eu pour effet d'évincer les

dépenses relatives aux petits équipements, dits « équipements de cohérence » (pistolets, gilets de protection balistique, jumelles, etc.) au profit des grands programmes capacitaires. Tandis que certains régiments sont équipés avec les gilets de dernière génération, par exemple, les autres utilisent d'anciens modèles, encombrants, lourds (jusqu'à 16 kilos) et n'assurant pas tous le niveau de protection désormais requis.

La dégradation du taux de disponibilité des matériels (cf. annexe 8) et des temps de préparation opérationnelle (cf. annexe 7) sont évidemment des sujets de préoccupation, en lien avec la suractivité. Les indicateurs de performance en la matière sont nettement en deçà des cibles, même si la préparation préalable aux départs en OPEX a été préservée.

Dans sa revue annuelle de novembre 2017, le Haut Comité à l'évaluation de la condition militaire (HCECM) souligne le faible nombre de jours de permissions pris, en moyenne, par les militaires du service de santé des armées (35,5 jours), les militaires du rang de l'armée de terre (37 jours) et les militaires de la marine (38,5 jours). Il alerte également sur le nombre de militaires pris en charge par le service de santé des armées pour des troubles psychiques en relation avec un événement traumatisant au sein des forces armées qui reste à un niveau élevé (365 nouveaux cas en 2016).⁽¹⁾

Toutefois, les militaires se plaignent assez peu des contraintes opérationnelles, de la suractivité ou encore des risques encourus, d'après les indicateurs de mesure du moral. Les armées françaises promeuvent en effet une rusticité assumée, nécessaire sur les théâtres d'opérations extérieures, et dont le soldat français est un exemple reconnu par nos partenaires étrangers. En revanche, les conditions de vie dont le logement, l'hébergement, le niveau des rémunérations et la conciliation vie privée-vie professionnelle ressortent comme les premières sources d'insatisfaction, comme l'indique le tableau ci-après.

(1) Haut Comité à l'évaluation de la condition militaire, Revue annuelle 2017, novembre 2017.

MOTIFS DE SATISFACTION ET D'INSATISFACTION D'APRÈS LES MILITAIRES EN 2016

Motifs de satisfaction et d'insatisfaction les plus couramment cités parmi les 32 items, indépendamment de leur influence sur le moral.

Armée	Catégorie	Motifs de satisfaction	Motifs d'insatisfaction
Terre	Officiers	Relations avec les subordonnées, adhésion aux valeurs et fierté d'appartenance, responsabilités	Logement, moyens humains, hébergement
	Sous-officiers	Relations avec les subordonnées, responsabilités, intérêt du travail	Rémunération, logement, moyens humains
	Militaires du rang	Relations avec les subordonnées, adhésion aux valeurs et fierté d'appartenance, notation	Rémunération, logement, conciliation vie privée – vie professionnelle
Marine	Officiers	Relations avec les subordonnées, responsabilités, affectation géographique	Logement, hébergement, progression professionnelle
	Sous-officiers	Relations avec les subordonnées, affectation géographique, responsabilités	Logement, progression professionnelle, hébergement
	Militaires du rang	Affectation géographique, relations avec les supérieurs, relations avec les subordonnés	Logement, hébergement, rémunération
Air	Officiers	Relations avec les subordonnés, utilité du travail, intérêt du travail	Logement, moyens humains, charge de travail
	Sous-officiers	Relation avec les subordonnés, utilité du travail, intérêt du travail	Moyens humains, logement, possibilité de reconversion
	Militaires du rang	Utilité du travail, intérêt du travail, relations avec les subordonnés	Logement, rémunération, hébergement

Champ : échantillon représentatif des militaires des armées interrogés dans le cadre de l'I2M. Légende : bleu = conditions de travail ; vert = conditions de vie ; orange = parcours professionnel.

Source : SGA/MAP, indicateur de mesure du moral, deuxième semestre 2016, cité par : HCECM, Revue annuelle 2017, novembre 2017, page 37.

Dans ses 9^e(¹) et 11^e rapports (²), le HCECM avait identifié un risque de dégradation du soutien considéré comme majeur avec une capacité du ministère à maîtriser ce risque jugée incertaine. Un risque d'érosion de la crédibilité du commandement lui était associé. Entendu par la mission d'information, le président du HCECM estime que les choses n'ont fait qu'empirer depuis cette époque : « les indicateurs relatifs à la qualité du service rendu le montrent clairement. Sur 25 fonctions de soutien, 15 sont jugées en dégradation, contre 10 positives. Les infrastructures, l'habillement, le logement, les SIC et le transport sont jugés particulièrement dégradés. L'irritation et la lassitude sont réelles. »

Le manque de moyens humains et les questions liées aux parcours professionnels influent aussi négativement sur le moral des militaires, en particulier parmi les officiers et les sous-officiers.

(1) Haut Comité à l'évaluation de la condition militaire, Les perspectives de la condition militaire sur la période 2015-2025, 9^e rapport, juillet 2015.

(2) Haut Comité à l'évaluation de la condition militaire, La fonction militaire dans la société française, 11^e rapport, septembre 2017.

Le « scandale Louvois » a ébranlé durablement la confiance des militaires et de leurs proches dans le soutien administratif et la numérisation. Plus généralement, la gestion des ressources humaines pourrait sans doute être utilisée comme vecteur de fidélisation. Toujours dans sa revue annuelle précitée, le HCECM indique que le taux de mobilité géographique s'est stabilisé (12,2 % en 2016) mais que 23 % des militaires sont mutés avec un préavis inférieur à un mois. Selon Mme Anne-Sophie Avé, la directrice des ressources humaines du ministère des Armées (DRH-MINARM), entendue par la mission d'information, *« l'argent n'est pas la seule réponse. Beaucoup de gens partent parce qu'ils ne supportent plus la mobilité. Mais c'est inhérent à la vie militaire. La prévisibilité est un axe d'amélioration. Aujourd'hui, nous ne sommes pas capables de garder les gens à haut potentiel parce que nous ne sommes pas capables de leur donner de la visibilité. »*

2. De fortes attentes en termes de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle

Comme le notaient nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Charles de la Verpillière dans un rapport récent ⁽¹⁾, les modèles familiaux ont évolué ainsi que les normes sociales relatives au bien-être des enfants. L'absence et la mobilité sont moins bien tolérées dans une société aujourd'hui plus individualiste et anxiogène. Le sous-chef « Plans/programmes » à l'état-major de la marine entendu par la mission d'information le confirme : *« les nouvelles générations sont très préoccupées par la coupure avec le réseau familial et amical »*. Ce changement est particulièrement significatif pour les postes de sous-mariniers, autrefois très recherchés.

En 2016, le HCECM avait insisté sur l'importance que revêtait à ses yeux l'accompagnement des familles en soulignant que *« l'impact profond de la suractivité sur la vie familiale, la difficulté de programmer les permissions et les difficultés induites sur la garde et l'éducation des enfants constituent assurément un facteur majeur sinon le facteur majeur de fragilisation de notre système militaire »*. Ce constat l'avait conduit à émettre une recommandation visant à faire du soutien aux familles l'un des axes prioritaires de la condition militaire.

L'emploi du conjoint est aujourd'hui une des préoccupations principales. Plus nombreux sont les jeunes conjoints qui se sentent moins directement impliqués dans le monde militaire et souhaitent pouvoir non seulement travailler mais poursuivre une carrière. L'étude des revenus individuels moyens au sein des couples permet en effet de constater la persistance d'un décalage entre le revenu individuel moyen d'un conjoint de militaire et celui d'un conjoint d'un autre ménage, atteignant plus de 30 % entre le conjoint d'un officier ou d'un sous-officier et celui d'un fonctionnaire de catégorie A ou B. ⁽²⁾

(1) Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Charles de la Verpillière, Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur la protection sociale des militaires, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4552, 22 février 2017.*

(2) Haut Comité à l'évaluation de la condition militaire, *Revue annuelle 2017, novembre 2017.*

3. Les enjeux d'une réforme du régime indemnitaire

Mettant en œuvre une recommandation récurrente du HCECM depuis 2007, le président de la République François Hollande a annoncé, le 25 novembre 2016, dans son discours devant le Conseil supérieur de la fonction militaire la « *rénovation de la politique de rémunération des militaires* ».

Selon la DRH-MINARM, la simplification du régime indemnitaire sera effectivement le grand chantier de la période couverte par la prochaine LPM. Il s'agit de réduire le nombre de primes, élevé pour des raisons historiques, de mieux compenser les sujétions et d'améliorer la fidélisation. « *Si vous regardez la courbe indiciaire d'un sous-officier ou d'un militaire du rang, la courbe est plate pendant des années et monte un peu vers la fin. Notre régime indiciaire est totalement en contradiction avec notre modèle de flux. Il y a des paliers dans le parcours professionnel qui ne se retrouvent pas dans le parcours indiciaire. Nous voulons que les deux coïncident et que les autres primes compensent effectivement des sujétions* », a indiqué la DRH-MINARM.

Une forte concurrence avec le secteur privé existe pour certains métiers rares ou très qualifiés (médecins, mécaniciens spécialisés, linguistes...). Par exemple, une évaluation de la politique de rémunération des médecins du SSA sera prochainement engagée car les écarts avec le reste de la fonction publique hospitalière nuisent au recrutement et à la fidélisation. Dans l'armée de l'air, certains mécaniciens hautement qualifiés, une fois formés, sont débauchés par les industriels du secteur. Dans le domaine cyber, le recrutement des ingénieurs s'exerce aussi sur un marché du travail très concurrentiel. « *Il manque quatre cents ingénieurs à la DIRISI pour numériser les politiques du ministère. Les difficultés à recruter et fidéliser sont patentées et une nouvelle politique de rémunération nous permettra d'y répondre* », ajoute le général Patrick Destremau, sous-chef « Performance » de l'EMA.

Pour autant, les soldes les plus modestes doivent être revalorisées. « *Pendant presque un an, 100 000 militaires du rang ont eu une solde de base inférieure au SMIG.* », a indiqué la DRH-MINARM. La transposition des règles indiciaires dans la fonction publique n'est pas automatique et elle a pris du retard. Selon l'état-major de l'armée de terre, « *les mesures catégorielles ne se font que par transposition (il n'y a pas d'homologie de grades entre les corps en uniforme et la fonction publique). Il faut donc obtenir d'abord le principe de transposition pour une mesure donnée puis y procéder techniquement, d'où ces décalages. À titre d'illustration, l'application de la revalorisation des grilles indiciaires de la catégorie C aux militaires a nécessité plusieurs réunions interministérielles pour obtenir un consensus sur les modalités de transposition (et donc deux ans de décalage...).* »

En conclusion, les rapporteurs estiment que la masse salariale augmentera très probablement à l'avenir. Sa maîtrise restera plus que jamais nécessaire et imposera d'avoir recours à de nouveaux leviers, autres que les réductions

d'effectifs. « *Le principal enseignement tiré de[s] évolutions récentes réside dans une meilleure identification – à la lumière de l'exécution des années 2016 et 2017 – des effets collatéraux du nouveau paradigme RH et indemnitaire, afin de garantir une prévision pluriannuelle plus conforme aux besoins, et ainsi éviter tout effet d'éviction sur les autres dépenses, notamment les dépenses d'investissement et d'avenir* », résume M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (SGA).

D. DES RUPTURES OU DES SURCOÛTS DANS LES SOUTIENS

Les parlementaires, et notamment les rapporteurs pour avis sur les crédits relatifs au soutien et à la logistique interarmées, alertent depuis plusieurs années sur les signes de tension dans le soutien et l'infrastructure.⁽¹⁾

1. Les signes de tension dans les services de soutien

Depuis 2009, les services de soutien ont assumé l'essentiel des efforts d'économies décidés dans le cadre des lois de programmation militaire successives pour préserver le potentiel opérationnel des forces armées, en admettant des concessions sur la qualité du service rendu.

• Les services d'administration générale et du soutien commun

Depuis 2009, 61 bases de défenses (BdD) répondent aux besoins d'administration générale et du soutien commun (AGSC) des unités qui leur sont rattachées (soutiens communs et financiers, administration du personnel, entretien des espaces verts, gardiennage, entretien des véhicules, etc.) dans un périmètre géographique donné. Elles constituent le premier échelon local de mutualisation de soutiens entre unités. Les premières années ont été très difficiles, faute de moyens suffisants. Aujourd'hui, l'équilibre des BdD reste fragile et repose sur la poursuite d'économies par la mutualisation des moyens et le recours à l'externalisation.

Le service du commissariat des armées (SCA) constitue quant à lui l'échelon national de mutualisation des soutiens interarmées. Organisé en filières d'expertises (habillement, gestion base vie, soutien de l'homme, restauration hébergement, assistance juridique, droits financiers individuels et formation), il est chargé de la passation des marchés interarmées ou de la rationalisation des entrepôts.

La modernisation de ces structures chargées du soutien se poursuit alors que les chefs de corps ne cachent plus leur insatisfaction. Le SGA a éclairé la mission d'information sur les causes du malaise actuel : « *la création des bases de défense répondait à la problématique des déflations. Il fallait trouver*

(1) M. Claude de Ganay, Avis fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2018, tome III, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 277, 12 octobre 2017.*

10 000 emplois à supprimer par an ! [...] cette réforme n'a pas les mêmes conséquences dans les trois armées. Dans la marine, il y avait un chef d'état-major au niveau du port, avec un major général, qui gérait tout. Aujourd'hui, le commandant du groupement de soutien de la BdD, c'est l'ancien responsable du commissariat qui était sous l'autorité de ce major général. Donc ça ne change pas grand-chose. Dans l'armée de l'air, la plupart des commandants de base sont aussi commandants des bases de défense. Dans l'armée de terre, cela change tout, en lien aussi avec la réforme de la gestion des matériels. Les régiments se sont vus retirer des matériels, désormais mutualisés. Pour un colonel commandant un régiment, on lui a enlevé le commandement du soutien au sein du régiment et une partie du matériel. Du coup, "un chef, une mission, des moyens" est un axiome qui ne fonctionne plus. Cela a eu une dimension un peu traumatisante et problématique pour l'exercice du commandement. »

Selon le président du HCECM, M. Bernard Pêcheur, entendu par la mission d'information, « *le système manque de réactivité. Il est compréhensible que les gros travaux soient dans la main d'un service des infrastructures. Mais le chef de corps ne peut pas décider de changer les rideaux, de changer les ampoules... Il est client d'un système d'achat.* » Une anecdote en témoigne : « *le général Lanata raconte volontiers qu'on n'a pas été capable d'accompagner des pilotes américains qui venaient de poser un C130 sur la piste à leur hôtel. Le contrat de service excluait des prestations après 21 h 30...* »

La question du recours à l'externalisation est toujours très polarisante – les sénateurs Gilbert Roger et André Dulait soulignaient déjà « l'émotion » qui entourait ce sujet en 2013 ⁽¹⁾ –, ce qui s'explique sans doute par l'histoire récente. Les rares solutions d'externalisation mises en œuvre au ministère de la Défense l'ont été dans un contexte de réductions d'effectifs et de profonde réforme des services. Des personnels ont dû être formés rapidement à la passation et au suivi de marchés publics. Les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes et s'inscrivaient dans un contexte plus global de dégradation temporaire de la qualité du soutien. L'insatisfaction qui en a résulté rend difficile, depuis, une réflexion sereine sur un recours aux marchés de fourniture de biens et de services. Le SGA déplore à ce propos de vrais retards dans la gestion des stocks d'habillement ou d'équipements ou dans le développement d'un système d'information véritablement performant.

● Les soutiens opérationnels

Le service de santé des armées est soumis à un rythme opérationnel peu soutenable. En 2016, 220 équipes médicales ont été projetées, soit un taux de sollicitation supérieur de 24 % à la prévision du contrat opérationnel, malgré l'apport des réservistes. Cette même année, 40 équipes chirurgicales ont été projetées, soit un taux de sollicitation doublé par rapport aux prévisions. Le

(1) MM. Gilbert Roger et André Dulait, Avis fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2013 : Défense : préparation et emploi des forces, Sénat, session ordinaire de 2012-2013, n° 150, 22 novembre 2012.

service estime que cette forte sollicitation est de nature à provoquer le départ anticipé de personnels de santé militaires et rend difficile la satisfaction de l'obligation de développement professionnel continu instaurée par la loi « hôpital, patients, santé et territoires ».

Le service des essences (SEA) assume le soutien pétrolier des armées sur cinq théâtres représentant dix-huit emprises actuellement (cette dispersion est caractéristique de l'opération Barkhane) alors que le modèle du contrat opérationnel ne prévoit d'engagement que sur trois théâtres et sept emprises. Il en résulte une hausse significative de ses besoins financiers.

Enfin, le service des munitions (SIMu) fait face à un déficit persistant en personnel militaire pyrotechnicien, apte à la projection, pour assurer le fonctionnement des dépôts en opérations extérieures.

2. Des investissements trop longtemps repoussés dans l'infrastructure

À mesure que se renforçait la contrainte budgétaire, la politique immobilière, hors programmes destinés à l'accueil et au soutien des programmes d'équipements, est devenue une variable d'ajustement du budget des armées. Les dépenses d'infrastructure sont régulièrement sous-évaluées dans les LFI, comme en témoigne le fait que les crédits exécutés dépassent chaque année les crédits votés. Or, les besoins sont croissants.

Paradoxalement, la politique de cession d'emprises qui a accompagné la réduction du format des armées depuis 2009 a suscité des besoins importants au titre de l'infrastructure. Comme l'a rappelé le SGA, *« entre 2008 et 2014, des restructurations ont été faites sans forcément prendre en compte le critère de l'infrastructure : fermeture d'un régiment à Caen alors que les bâtiments étaient en parfait état, maintien de deux régiments de transmission à Lunéville pour des raisons politiques, alors qu'il y a deux emprises, etc. Un regroupement est d'ailleurs en cours qui impose de consentir des dépenses de rénovation supplémentaires »*.

La remontée en puissance décidée en 2015 suscite également de nouveaux besoins, insuffisamment pris en compte, ce qui crée une situation paradoxale de « richesse appauvrissante ». Des régiments de l'armée de terre sont contraints de refuser des nouvelles recrues faute de capacités d'hébergement. Autre exemple : en dépit de la revalorisation des crédits dévolus au renseignement, des incendies ont récemment eu lieu dans certains bâtiments techniques de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), faute de crédits d'entretien.

Les modulaires : une solution durable ?

Le partenariat du ministère des Armées avec la société Bouygues pour la fourniture de bâtiments modulaires de type Catalpa est encadré par un accord cadre de janvier 2016. Les achats s'effectuent sous forme de bons de commande. Chaque unité type coûte environ 3,25 millions d'euros. Les préalables « infrastructure » afférents sont réalisés sous couvert de marchés subséquents. Le coût global d'un bâtiment est d'environ cinq millions d'euros.

À ce jour, l'armée de terre a reçu dix-sept livraisons de bâtiments de ce type, entre août 2016 et décembre 2017. Un dix-huitième est programmé en 2018. Cela représente un chiffre d'affaire d'environ 55 millions d'euros pour l'entreprise Bouygues (et environ 90 millions d'euros pour le projet global).

Ce produit est apprécié par les formations de l'armée de terre, d'après l'EMAT, qui envisage de passer de nouvelles commandes dans le cadre des besoins exprimés, en prenant toujours en compte le critère de réactivité. L'objectif était de pouvoir héberger dans des délais réduits de nouvelles unités élémentaires créées dans le cadre de l'augmentation de la force opérationnelle terrestre. Ce marché est maintenant ouvert à l'ensemble des bénéficiaires (EMAT, EMAA, EMM...).

Les dépenses impératives évincent des dépenses urgentes. Une part importante des crédits de la politique immobilière est ainsi systématiquement absorbée par la réalisation d'opérations d'infrastructures pour l'accueil des grands programmes capacitaires (sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda, ravitailleurs MRTT, notamment). Dans l'armée de l'air, *« l'accueil du MRTT est garanti. Mais certaines pistes ont été négligées (Évreux, Avord, Solenzara...) : leur rénovation a été décalée. La piste d'Orange se dégrade rapidement. [...] Cela posera inévitablement un souci au regard de la sécurité des vols. Cela fait dix ans qu'on reporte les travaux. Une vingtaine de millions d'euros sont nécessaires pour rénover ces pistes, contre 60 millions pour les pistes prévues pour les avions lourds comme le MRTT. »*

Faute d'investissements réguliers dans la petite maintenance ou la rénovation, certaines infrastructures se sont progressivement dégradées. Elles doivent parfois être abandonnées ou reconstruites entièrement, ce qui engendre des coûts supplémentaires.

En 2015, le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, avait recensé 697 « points noirs » dans l'immobilier. Après la mise en œuvre d'un plan sur deux ans, il en reste 300, dont 50 restaurants proches de la fermeture administrative. Selon M. Dominique De Legge, rapporteur spécial de la commission des Finances du Sénat, *« l'estimation des besoins à six ans est passée de 79 millions d'euros en 2014 à près de 2,5 milliards d'euros en 2017 »*.⁽¹⁾ Le sous-chef « Performance » de l'EMA parle, lui, de trois milliards d'euros.

« On en est là parce qu'on n'a pas pu investir suffisamment dans la condition du personnel parce qu'on avait des équipements techniques prioritaires à construire pour accueillir les nouvelles capacités », résume le SGA.

(1) M. Dominique De Legge, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le parc immobilier du ministère des Armées, Sénat, session extraordinaire de 2016-2017, n° 661, 19 juillet 2017.

II. PRÉCONISATIONS POUR LA PROGRAMMATION 2019-2025

Tirant les leçons de l'exécution de la programmation 2014-2019, les rapporteurs expriment quelques préconisations d'ordre général en vue de la discussion de la prochaine LPM.

A. S'ENGAGER RÉSOLUMENT SUR LA VOIE D'UNE PROGRAMMATION SINCÈRE ET SOUTENABLE

Une programmation plus sincère n'est pas une coquetterie comptable. C'est la condition indispensable pour faire face aux aléas et réaliser effectivement les ambitions de notre outil de défense.

1. Augmenter la provision pour les surcoûts OPEX

Imposant d'importantes corrections en gestion, la sous-estimation des surcoûts OPEX a largement prouvé sa nocivité à l'égard des armées. Les rapporteurs se félicitent donc de l'intention manifestée par la ministre et le chef d'état-major des armées de « sincériser » le budget des OPEX. La provision pour les surcoûts OPEX a été augmentée de 200 millions d'euros dans la loi de finances pour 2018, portant son montant à 650 millions d'euros, 41 millions d'euros restant programmés pour les opérations intérieures. Elle sera portée à 1,1 milliard d'euros à horizon 2020, un montant cohérent avec les engagements opérationnels actuels.

Toutefois, cette « sincérisation » sera progressive, comme l'a annoncé la ministre (+ 200 millions d'euros par an) pour ne pas consommer l'intégralité de la hausse du budget de la défense et ainsi préserver des marges de manœuvre pour répondre à d'autres besoins urgents.

Les rapporteurs seront donc particulièrement vigilants à l'égard du financement en gestion des surcoûts OPEX des trois prochaines années, afin que les marges de manœuvre ne soient pas trouvées uniquement sur les crédits d'équipement.

2. Limiter l'ampleur du « gel » budgétaire

Le Gouvernement a procédé à une réduction du taux de mise en réserve initiale pour le budget 2018. Pour les dépenses hors titre 2, elle passe ainsi de 8 % à 3 %.

Les rapporteurs se félicitent de cette nouvelle orientation et souhaitent que l'augmentation du budget de la Défense soit l'occasion de renouer avec davantage de prévisibilité et de responsabilité. Cette amélioration devrait se traduire dans le report de charges qui devrait logiquement diminuer.

Ils souhaitent toutefois que ces marges de manœuvre rendues au ministère des Armées ne soient pas le prélude à une remise en cause du financement interministériel des surcoûts OPEX constatés au-delà de la dotation initiale en LFI,

ce qui se traduirait immanquablement par une ponction sur les crédits d'équipement dont les effets néfastes et coûteux ne peuvent plus être ignorés.

3. Limiter la part des ressources exceptionnelles

Les rapporteurs recommandent de limiter le recours aux ressources exceptionnelles et ce, pour deux raisons :

– ces ressources, par nature incertaines dans leur montant et leur calendrier, sont inadaptées pour couvrir des besoins structurels ;

– *de facto*, les perspectives dans ce domaine sont limitées, les cessions les plus valorisables, notamment immobilières, ayant déjà été réalisées ou étant sur le point de l'être.

B. PRIVILÉGIER LES ÉQUIPEMENTS GARANTISSANT LA COHÉRENCE OPÉRATIONNELLE DE L'OUTIL DE DÉFENSE

S'engager sur la voie d'une programmation sincère et responsable impose de ne pas faire preuve d'ambitions démesurées en matière d'équipements. Comme indiqué plus haut, beaucoup d'engagements doivent encore être honorés. Il est essentiel de veiller à ce que les programmes déjà entamés suivent leur cours pour éviter les renégociations coûteuses des dernières années. C'est pourquoi les rapporteurs préconisent de considérer avec la plus grande prudence tout nouvel investissement.

COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES À PRENDRE EN COMPTE AU-DELÀ DES PRÉVISIONS FINANCIÈRES DU MINISTÈRE DES ARMÉES ET DE L'HORIZON TEMPOREL DE LA VAR 2016

(en milliards d'euros)

Poste	Type de matériel	Montant estimé
Coût des livraisons de nouveaux matériels qui seraient nécessaires pour atteindre le format d'armée 2025 pour les programmes conventionnels	Transport et combat terrestre	~ 2,8
	Hélicoptères	~ 2,6
	Bâtiments et avions de la marine	~ 3,1
	Avions de transport tactique	~ 1,0
	Total	~ 9,5
Maintien du modèle d'armée (horizon 2020-2038)	Renouvellement du porte-avion	4,0
Renouvellement de la dissuasion (2022-2048)	Sous-marins nucléaires lanceurs d'engin (SNLE-SG)	~ 18 à 20,0
	Missile nucléaire océanique (M51.3 et incréments futurs)	~ 5 à 6,0
	Missile nucléaire aéroporté (ASN4G)	~ 1 à 2,0
	Total	~ 24 à 28,0
Coût annuel du maintien du haut niveau d'activité opérationnelle en l'absence de mise à niveau des capacités	Surcoûts additionnels OPEX	~ 0,1
	Remise à niveau de l'entraînement	~ 0,2
	Renouvellement des stocks	> 0,3
	Palliatifs des réductions de capacité	~ 0,3
	Total	~ 0,9/an
Coût des surcoûts OPEX et MISSINT	Surcoûts constatés chaque année en décret d'avance	0,8/an

Source : Cour des comptes.

1. La dissuasion

La dissuasion nucléaire fait partie des cinq piliers stratégiques du LBDSN, qui rappelle la doctrine de la France en la matière : une dissuasion défensive, crédible, indépendante, autonome, à un niveau de stricte suffisance, dotée d'une composante océanique et d'une composante aéroportée, s'adaptant de façon continue à la menace.

Le lancement des programmes de renouvellement des composantes océanique et aéroportée implique que des décisions stratégiques, lourdes d'enjeux financiers, soient prises entre 2017 et 2020. Le renouvellement de la composante océanique a fait l'objet d'estimations comprises entre 24 et 28 milliards d'euros à horizon 2022 lors des travaux d'actualisation du référentiel (VAR) 2016. La phase d'investissement qui verra la fabrication de ces nouveaux matériels devrait s'étendre au-delà de 2035.

2. Les priorités de l'armée de terre

Selon le major-général de l'armée de terre, la prochaine LPM sera l'occasion de mettre en œuvre deux priorités : « *l'accélération de la modernisation des matériels – il faut remplacer urgemment des CAESAR – et l'EPP pour booster l'entraînement.* » Malgré la cible revue à la baisse (83 jours en 2017 contre 90 jours en 2015), les objectifs ne sont pas atteints : le nombre de journées de préparation opérationnelle réalisées a été de 84 en 2014 et de 64 en 2015, du fait notamment du fort engagement de l'armée de terre dans l'opération Sentinelle. Le manque d'entraînement pourrait entraîner des pertes de savoir-faire. ⁽¹⁾

L'armée de terre souhaite d'abord combler les lacunes capacitaires résultant de la remontée en puissance. Si les grands programmes constituent la composante la plus visible de l'armement, celle-ci ne saurait être efficace si elle n'est pas complète et cohérente, ce qui suppose que l'effort de réarmement passe aussi par un réinvestissement dans les « petits » programmes d'armement. Or, le poids des « AOA » dans les dépenses d'équipement est chute depuis le début des années 2010.

Dans un second temps, elle souhaite poursuivre l'acquisition de matériels de quatrième génération (Scorpion), afin d'améliorer la cohérence opérationnelle.

3. Les priorités de la marine

Les priorités de la marine concernent les programmes repoussés faute de financement dans la programmation 2014-2019. Il s'agit de capacités au bord de la rupture :

(1) M. Jean-Charles Larssonneur, Avis fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2018, tome VII, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 277, 12 octobre 2017, page 53.*

- les patrouilleurs de haute mer, métropolitains et ultra-marins ;
- les pétroliers-ravitailleurs (programme Flotlog), les bâtiments actuels étant hors d'âge et dotés d'une simple coque contrairement à tous les pétroliers civils ;
- le programme d'hélicoptère interarmées léger (HIL).

Un retour au format prévu par le LBDSN de 2008 est souhaité par le chef d'état-major de la marine, avec notamment 18 frégates de premier rang et non 15, 18 avions de patrouille maritime et non 15, 18 patrouilleurs de haute mer et non 15. ⁽¹⁾

En outre, selon l'EMM, la question du porte-avion doit être traitée. Il est urgent de prendre une décision pour lancer les études de faisabilité – qui seront longues – et s'assurer du maintien des compétences. Urgence confirmée et explicitée par M. Hervé Guillou, président du groupement des industries de construction et activités navales (GICAN), et président de Naval Group : *« tout le monde dans la presse discute du futur porte-avions ! Mais si, dès 2018, on ne met pas d'argent sur des études amont, c'est bien simple : il n'y aura pas de porte-avions du tout ! Il me reste neuf ingénieurs compétents en matière de catapultes. Pour l'instant, je les emploie sur l'Atlantique 2 mais au mois d'août, c'est fini ! Et je n'ai aucun crédit de R&D ! Pareil sur la chaufferie nucléaire : je n'ai plus personne ! Ils travaillent sur le réacteur d'essai de Cadarache, mais celui-ci va diverger cette année. Enfin, l'intégration des drones sur les porte-avions est un troisième sujet... En somme, tout ce qui concerne l'environnement aéronautique d'un porte-avions, ce sont des compétences orphelines parce qu'il n'y a aucun équivalent dans le civil ! »*

4. Les priorités de l'armée de l'air

Entendu par la commission de la Défense nationale et des forces armées, le général Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air, avait exprimé trois priorités ⁽²⁾ :

– *« réparer le présent »*, c'est-à-dire tirer le meilleur de l'existant *« en faisant effort sur les stocks de rechanges ou de munitions, sur l'entretien programmé pour améliorer la disponibilité, sur les ressources humaines, sur les équipements de mission de nos avions dont l'insuffisance limite de façon excessive nos capacités opérationnelles »* ;

– *« poursuivre la modernisation de nos flottes »*, ce qui inclut la composante aéroportée de la dissuasion ;

(1) Audition de l'amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine, sur le projet de loi de finances pour 2018 par la commission de la Défense nationale et des forces armées, 11 octobre 2017.

(2) Audition du général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2018, 18 octobre 2017.

– « *préparer l’avenir* », et notamment le système de combat aérien futur qui pourrait être réalisé dans le cadre d’une coopération européenne.

Plus précisément, l’EMAA souhaiterait mettre l’accent sur l’aviation de combat et les ravitailleurs.

S’agissant de l’aviation de combat, l’EMAA fait valoir que 90 % des djihadistes éliminés au Levant l’ont été par les forces aériennes. Le format de l’aviation de chasse retenu par la LPM était notoirement insuffisant du fait du renoncement au « tout-Rafale ». Les Mirage 2000, prolongés, ne sont pas aussi polyvalents que les Rafale.

S’agissant des ravitailleurs, « *il est prévu d’en avoir 12 aujourd’hui. Il en faudrait 18 et un peu plus vite que ce qui est prévu, sachant que les 12 seront livrés normalement en 2025.* »

C. PROCÉDER À UN NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE EN FAVEUR DES SOUTIENS

Un rééquilibrage en faveur des soutiens est indispensable à la poursuite d’une stratégie durable de modernisation de nos forces armées.

1. Poursuivre la modernisation du maintien en condition opérationnelle

Les rapports de 2004 ⁽¹⁾ et de 2014 ⁽²⁾ de la Cour des comptes sur le MCO ainsi que celui consacré aux OPEX ⁽³⁾ ont mis en évidence certaines des causes structurelles de l’augmentation tendancielle du coût du MCO. Ils ont aussi fait des préconisations en vue de mieux les maîtriser : réduction du nombre de sites de MCO, mise en concurrence entre les industriels et introduction d’enquêtes de coûts sur ce segment.

Le 11 décembre dernier, la ministre des Armées a annoncé une réforme du MCO aéronautique à la suite de la remise d’un rapport par l’ingénieur général de l’armement Christian Chabbert. Le MCO aéronautique passe désormais sous un commandement interarmées.

Les rapporteurs estiment qu’il serait utile d’examiner l’opportunité du transfert de la responsabilité du MCO à la DGA. En effet, trop d’organismes – étatiques ou privés – sont aujourd’hui responsables de la disponibilité des matériels : le MCO du NH90 est considéré comme « *catastrophique* » avec entre 8 et 10 contrats différents, le MCO de l’hélicoptère Tigre relève de 30 contrats différents. La ministre souhaite passer de la logique actuelle de contrats

(1) *Cour des comptes*, Le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées, *rapport public thématique*, 15 décembre 2004.

(2) *Cour des comptes*, Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires : des efforts à poursuivre, *rapport public thématique*, septembre 2014.

(3) *Cour des comptes*, Les opérations extérieures de la France 2012-2015, *communication à la commission des Finances du Sénat*, octobre 2016.

horizontaux à des contrats dits « globaux » ou « de bout en bout », imposant des taux de disponibilités et des coûts d'heures de fonctionnement. Le sous-chef « Plans/programmes » de l'EMM expliquait par ailleurs devant la mission d'information que « *ce qui coûte cher, ce sont les spécifications militaires. Mais on a eu de bons résultats sur le coût du MCO naval en mettant un ingénieur général de l'armement à la tête du soutien de la flotte. La DGA sait passer des contrats.* »

À terme, cela pourrait permettre de mieux responsabiliser les industriels, en passant des contrats plus globaux pour le développement d'une capacité et son entretien. Dans le contexte actuel d'accélération des mutations technologiques, les adaptations du matériel seront de plus en plus fréquentes : « *les technologies ont des cycles de plus en plus rapides. Quand la première FTI va sortir, nous en serons à la 6G ! [...] Au lieu d'avoir une ou deux refontes à mi-vie, nous risquons d'avoir cinq ou six cycles et puis certains outils devront être adaptés de manière permanente comme les télécoms, le cyber. Il faudra s'y adapter, y compris dans le continuum industriel* », a indiqué M. Hervé Guillou, président du GICAN devant la mission d'information.

Cet automne, notre collègue Jean-Charles Larssonneur encourageait à réfléchir à une innovation de ce type, en s'assurant toutefois que l'État dispose d'un contrôle suffisant sur les industriels concernés pour éviter de placer les armées et le Gouvernement dans une situation de dépendance dangereuse. Cela nécessiterait que « *les administrations accomplissent une sorte de changement culturel dans l'expression de leurs besoins, consistant à passer d'une analyse en termes de moyens physiques – “j'ai besoin de deux hélicoptères” – à une analyse en termes d'effets à obtenir – “j'ai besoin d'avoir accès à un hélicoptère 24 heures sur 24”.* »⁽¹⁾

2. Revaloriser les soutiens

La revalorisation des soutiens doit prendre deux formes :

– l'une est budgétaire, avec la nécessaire augmentation des moyens de certains services, pour tenir compte des sujétions opérationnelles et de l'augmentation des besoins ; à cet égard, le service de santé des armées paraît avoir atteint un seuil critique ;

– l'autre est organisationnelle, avec la poursuite de la modernisation du SCA et des BdD, l'amélioration de la communication entre soutenus et soutiens et la dévolution de nouvelles marges de manœuvre au commandement pour les petits travaux de maintenance.

(1) M. Jean-Charles Larssonneur, Avis fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2018, tome VII, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 277, 12 octobre 2017.*

Les rapporteurs se félicitent des pistes de réformes évoquées au cours des auditions de la mission d'information et allant dans le sens d'une simplification de la vie administrative ou des relations entre les militaires et leur administration. Il sera bientôt possible pour les militaires d'effectuer leurs commandes d'habillement à partir de leur téléphone. *« À l'avenir, il y aura un lieu de stockage unique et un système d'information qui rapprochera l'outil de celui d'entreprises de ventes par correspondance comme Amazon »*, a affirmé le général Patrick Destremau, sous-chef « Performance » à l'EMA.

Ils encouragent la réflexion actuellement conduite par l'EMA et le SGA sur les voies et moyens de redonner des marges de manœuvre au commandement, afin de renforcer la proximité. *« Il faut améliorer la proximité en ayant des services de soutien qui soient très réactifs, compte tenu de l'imprévisibilité qui est la caractéristique du métier militaire. La fluidité, la rapidité et la proximité sont les axes pour le rétablissement de la confiance et une priorité pour la prochaine LPM »*, a affirmé le général Destremau. Des « cartes achats » pourraient être distribuées aux chefs de corps pour les petits travaux de peinture ou de maintenance.

3. Sanctuariser des crédits pour l'infrastructure de vie

L'infrastructure de vie des militaires a été négligée pendant de trop nombreuses années. Outre les risques financiers que ce sous-investissement fait courir, la dégradation progressive des infrastructures porte atteinte au moral du personnel.

Les rapporteurs notent avec satisfaction qu'un effort inédit en faveur de la rénovation du patrimoine immobilier des armées pour améliorer les conditions de vie du personnel (332,9 millions d'euros, soit une augmentation de 95 % par rapport à 2017) a été inscrit dans la LFI 2018. Les crédits consacrés au logement familial (61,6 millions d'euros) augmentent aussi de 76 % par rapport à 2017, dont 15 millions d'euros au titre du « Plan Familles ».

Plus globalement, plus de 2 milliards d'AE ont été prévues dans la LFI 2018 et 1,7 milliard d'euros de CP au titre de la politique immobilière. Le SGA espère que cet effort s'inscrira dans la durée. Il estime qu'un socle d'1,4 milliard d'euros de crédits de paiement par an est absolument indispensable pour l'ensemble de la politique immobilière, quitte à ce que le reste soit soumis à la réalisation de produits de cessions.

En tout état de cause, les rapporteurs souhaitent qu'une part de ces moyens soit sanctuarisée au profit de l'infrastructure de vie.

D. VEILLER À L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER MILITAIRE

1. Préserver le moral des familles

Depuis 2013, l'accroissement de l'engagement opérationnel des forces armées, tant à l'étranger que sur le territoire national, se traduit par une réduction du temps de préparation des départs et une forte hausse de l'imprévisibilité des missions, qui jouent au détriment de l'équilibre familial

Conscient de ces fragilités, le président de la République a annoncé le 20 juillet 2017 à Istres la mise en œuvre d'un « Plan Familles » à partir de 2018. Ce plan permettra de revaloriser les dépenses consacrées au logement familial (+144 millions d'euros) et de renforcer la politique d'action sociale (+ 9 % par rapport à 2017), au profit, notamment, de la garde d'enfants, avec un objectif de 742 places en crèches supplémentaires fin 2018.

La ministre des Armées a en outre annoncé un effort inédit pour améliorer la prévisibilité des mutations : « *J'ai demandé que 80 % des mutations fassent l'objet d'une information et d'une notification cinq mois avant qu'elles interviennent. J'ai surtout l'intention d'assurer un suivi extrêmement précis de cette mesure.* » ⁽¹⁾ L'agence de reconversion de la défense – Défense Mobilité – devra également accentuer ses efforts en direction des conjoints de militaires.

Les rapporteurs souhaitent qu'un effort d'organisation soit également fait pour améliorer la prévisibilité des départs en opération et surtout limiter les retours ajournés, qui portent particulièrement atteinte au moral des familles.

2. Donner de la visibilité

La rénovation du système indemnitaire est un chantier d'ampleur qui aurait dû précéder l'élaboration de logiciel de calcul de la solde. Bien qu'arrivant tardivement, cette refonte doit permettre de mieux compenser les sujétions et de rendre le système de rémunération plus lisible pour les militaires et leurs familles. Elle aura lieu dans un contexte doublement marqué par la hausse tendancielle de la masse salariale, du fait de la remontée en puissance des effectifs, et d'une contrainte budgétaire qui reste importante.

Dans ce contexte, les rapporteurs souhaitent que la simplification administrative et la constitution de parcours professionnels offrant davantage de visibilité soient des atouts au service de la fidélisation.

3. Tenir la promesse de la reconversion

D'après plusieurs rapports comme le *Bilan reconversion*, la revue annuelle 2017 du HCECM précitée ou l'avis budgétaire sur le PLF 2018 de notre

(1) Audition de Mme Florence Parly lors de la commission élargie du jeudi 2 novembre 2017 sur le projet de loi de finances pour 2018.

collègue Claude de Ganay, le renforcement de la politique de reconversion pourrait être un vecteur d'attractivité et de fidélisation, en accompagnant la mise en place de parcours professionnels, y compris pour les militaires du rang.

Les rapporteurs ont été sensibles à la proposition faite par le président du HCECM de créer une nouvelle voie d'accès à la fonction publique, un « *outil plus collectif, sous la forme d'un quatrième concours* ». Cette proposition était présente dans le 9^e rapport du HCECM ; elle est reprise dans le 11^e : « *à côté des concours internes et externes existants, elle prendrait la forme d'un examen professionnel prenant en compte les compétences, expériences et aptitudes des candidats. Un décret en Conseil d'État fixerait la liste des corps concernés en fonction des critères posés par la loi, la fourchette des proportions de places offertes par rapport aux autres concours ainsi que le cadre général d'évaluation des candidats par le jury. La création de cette voie d'accès institutionnelle à la fonction publique supposerait de modifier en ce sens les statuts propres à chacun des trois versants de la fonction publique en insérant un article spécifique la prévoyant. Cette voie, totalement distincte et indépendante des possibilités de reclassement individuel prévues par les articles L. 4139-2, L. 4139-2 et L. 4139-3 du code de la défense, pourrait concerner, selon les besoins et les années, une part significative des recrutements réalisés, par exemple dans la police nationale, dans l'administration pénitentiaire, à la douane, dans les polices municipales ou à l'office national des forêts.* »⁽¹⁾ Cette nouvelle voie aurait la particularité d'être collective, et non individuelle, et de demander davantage d'aptitudes pratiques que théoriques.

E. TIRER PARTI DE LA PARTICIPATION À L'OTAN ET À L'UNION EUROPÉENNE

La plupart des personnes entendues par la mission d'information ont souligné à la fois la nécessité de renforcer la coopération dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne, et les obstacles pour y parvenir.

1. Mettre à profit les exercices et les postes OTAN et UE pour enrichir l'entraînement et les carrières de nos militaires

Membre fondateur de l'OTAN, la France a quitté le commandement militaire intégré de l'Alliance en 1966 pour préserver son indépendance opérationnelle, et notamment l'autonomie de sa politique de dissuasion nucléaire. Elle a obtenu ensuite des garanties qui ont accompagné son retour en 2009 : liberté d'appréciation totale pour la contribution aux opérations et indépendance nucléaire, notamment. Le rapport Védrine, commandé par le président de la République François Hollande en 2012, a conclu en faveur du maintien de la France dans l'Alliance, en soulignant la nécessité d'une politique d'influence française accrue dans ses instances.

(1) Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, La fonction militaire dans la société française, 11^e rapport, septembre 2017, page 85.

Les rapporteurs ont acquis la conviction que les activités otaniennes permettaient aussi de préserver le moral de nos soldats, en leur garantissant un niveau de projection compatible avec leurs aspirations et leurs besoins de préparation opérationnelle. Ils préconisent de ne pas négliger ce levier d'enrichissement pour l'entraînement et les carrières de nos militaires.

2. Obtenir davantage d'implication opérationnelle de nos partenaires

À la suite des attentats de 2015, à la demande du président de la République, le ministre de la Défense a invoqué la clause d'assistance mutuelle prévue par l'article 47-2 du traité sur l'Union européenne lors du Conseil du 17 novembre 2015. Quinze pays européens ont alors proposé des renforts, du soutien ou du transport aérien pour appuyer les forces françaises sur les théâtres africains. Durant son déploiement au Levant, notre groupe aéronaval a reçu le renfort de frégates belge, allemande et britannique ; un appui logistique essentiel à nos opérations a été également fourni par les déploiements d'avions de reconnaissance et de ravitaillement en vol allemands et britanniques ; les Allemands, les Hongrois et les Italiens ont aussi accru leur aide à la formation des forces irakiennes et kurdes. Au lendemain des attentats de Nice, le Danemark a apporté une contribution de 40 millions d'euros au volet stabilisation, au Levant ; les pays baltes ont répondu à la demande de capacités supplémentaires en déployant 14 instructeurs ; la Slovénie a également déployé 14 formateurs. Au Mali, la Lettonie et la Lituanie ont confirmé leur participation. En République centrafricaine, la Roumanie a annoncé sa décision d'augmenter sa contribution, en fournissant six postes supplémentaires. Ces contributions sont certes ciblées mais bien réelles.

Depuis 2016, les Conseils européens successifs affichent un volontarisme accru sur les questions de défense. Face à de nouveaux défis communs (terrorisme, crise des migrants, cyber menaces, guerres hybrides, éloignement américain, renforcement de la concurrence internationale des industries d'armement...), les États membres de l'Union européenne ont de nouvelles raisons objectives de coopérer.

On observe ainsi des convergences notables entre le *Weissbuch* allemand de 2016 et la revue stratégique française de novembre 2017. Au niveau parlementaire, des échanges réguliers qui ont permis de mieux faire comprendre la notion d'autonomie stratégique promue par les Français, perçue à tort comme la marque d'une volonté de s'éloigner de l'OTAN. Depuis 2016, la France comme l'Allemagne ont veillé à ce que leurs propositions destinées à relancer des initiatives en matière de défense européenne se signalent par leur pragmatisme et leur complémentarité avec l'OTAN.

Les rapporteurs se félicitent de voir converger les analyses stratégiques des États membres de l'UE. La capacité de la France à susciter l'adhésion de ses partenaires sera décisive pour partager le fardeau opérationnel. Il est essentiel

qu'elle sache exprimer sa gratitude pour l'aide reçue et manifeste aussi son soutien à l'égard de ses partenaires.

3. Rechercher – sans naïveté – des opportunités de coopération pour le financement de nos programmes

L'enjeu de développer des capacités en coopération européenne est souligné dans tous les Livres blanc au moins depuis 1976 !⁽¹⁾ La coopération européenne est devenue une antienne qui se heurte toutefois au goût marqué des États membres de l'UE pour les spécifications nationales, lesquelles reflètent le plus souvent des intérêts stratégiques divergents ou des règles d'engagement différentes. Les difficultés des programmes FREMM, A400M ou du drone MALE européen n'autorisent aucune naïveté dans ce domaine.

Toutefois, le « Plan d'action européen de la défense » du 30 novembre 2016, avalisé en décembre, brise le tabou d'un financement communautaire des capacités de défense des États membres, avec la proposition d'un Fonds européen de la défense (90 millions d'euros jusqu'en 2020 et 500 millions d'euros par an après 2020 pour le volet recherche ; cinq milliards d'euros par an pour le volet capacités).

Très concrètement, la revue stratégique de novembre 2017 a cartographié les domaines dans lesquelles des coopérations industrielles étaient souhaitables (cf. annexe 12)⁽²⁾.

Le 11 décembre 2017, le Conseil européen a entériné la mise en place d'une coopération structurée permanente (CSP ou *PESCO* en anglais) prévue par le traité de Lisbonne.⁽³⁾ Initialement lancée par neuf États membres, dont la France, désireux de renforcer leur coopération en matière de défense, la CSP a ensuite été rejointe par d'autres membres de l'Union européenne, animés par des intentions diverses. Beaucoup d'États membres ont rallié l'initiative pour « en être » et ne pas risquer d'être marginalisé au moment de la répartition du Fonds européen de défense. La Pologne n'a pas caché ses réserves et a indiqué qu'elle userait de son influence pour agir en faveur de l'OTAN et de ses intérêts nationaux.

Malgré cela, il faut se féliciter de ce que la CSP fixe un cadre comprenant une vingtaine d'objectifs obligatoires (cf. annexe 11) et des mécanismes de contrôle calqués sur ceux de la zone euro. Enfin, dix-sept projets ont été retenus pour être conduits dans le cadre de la CSP. En moyenne, un projet rassemble trois

(1) *Pour atteindre [les objectifs de modernisation de l'industrie d'armement] dans un domaine qui fait appel à toutes les techniques avancées, il convient à la fois d'entretenir le savoir-faire dans les secteurs assurant notre indépendance et de garder des coûts de production acceptables. C'est pourquoi la politique suivie consiste à rechercher un équilibre entre les productions au bénéfice des armées, la coopération européenne et les exportations.* » in Rapport annexé à la loi n° 76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982.

(2) *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, novembre 2017, page 69.*

(3) *Article 42.6 et 46 du Traité UE et protocole n° 10 annexé, sur la coopération structurée permanente en matière de défense.*

à six pays. La France n'a pris la tête que de deux projets (contre quatre pour l'Allemagne) : le logiciel de sécurisation des radiofréquences et la fonction énergétique en opération.

Même si la France a apparemment perdu la bataille en faveur d'une CSP plus resserrée et davantage tournée vers ses priorités, il est essentiel de ne pas compromettre la constitution d'une base industrielle et technologique de défense européenne, compte tenu de la concurrence internationale et des besoins avérés de recherche et transferts de technologies. Les participants à la CSP se sont engagés à combler les lacunes capacitaires en donnant la priorité à une approche collaborative sur une approche purement nationale. Le texte mentionne la nécessité d'une « *politique industrielle appropriée [...] évitant les duplications non nécessaires* ». Paradoxalement, la quête d'un « juste retour » par les États membres de projets collaboratifs est de nature à freiner les recompositions industrielles pourtant rendues nécessaires par la concurrence internationale.

La France doit poursuivre son travail d'anticipation et de conviction et la diplomatie française être soutenue dans cette perspective.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019 au cours de sa réunion du mardi 21 février 2018.

M. le président Jean-Jacques Bridey. Mes chers collègues, nous allons commencer nos travaux sans attendre car nous avons une longue journée d'auditions devant nous. Nous commençons par l'examen du rapport de la mission d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019 dont les rapporteurs sont à mes côtés mais qui comportait d'autres membres. Je vous rappelle que tous les groupes politiques sont représentés dans les missions d'information. Par décision du bureau de notre commission, elles ont par ailleurs pour rapporteurs un membre de la majorité et un membre de l'une des oppositions. Aujourd'hui, c'est un tandem de députés, François André et Joaquim Pueyo, qui étaient tous deux déjà à la commission de la défense sous la précédente législature, qui va nous éclairer sur cette loi de programmation (LPM) dont ils ont suivi la discussion et l'exécution, ponctuée par une actualisation.

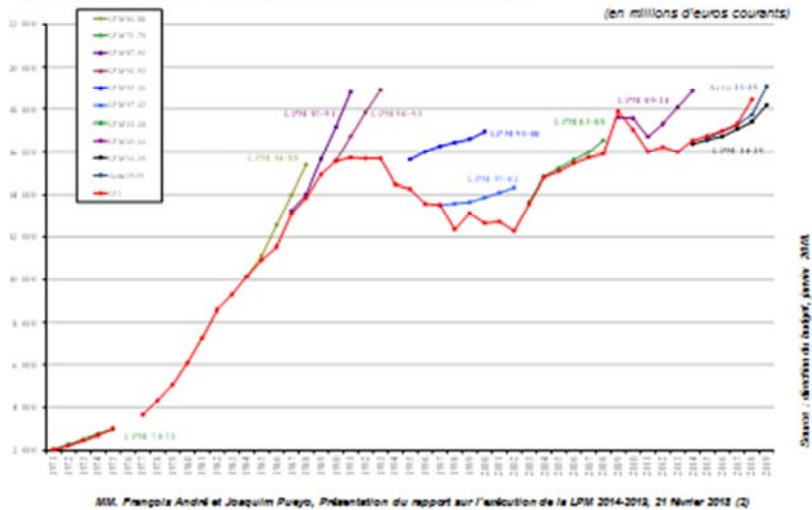
M. François André, rapporteur. Merci Monsieur le président. Mes chers collègues, le 12 septembre dernier, notre commission a constitué une mission d'information sur l'exécution de la LPM 2014-2019 et nous en a désigné, Joaquim Pueyo et moi-même, rapporteurs. La mission d'information, vous l'avez dit Monsieur le président, était en outre composée de huit membres, représentant l'ensemble des groupes politiques. Nous avons souhaité que tous puissent participer à ce bilan, particulièrement utile à la veille de la discussion d'une nouvelle loi de programmation militaire, et je voudrais remercier vivement nos collègues pour leur implication lors des auditions ainsi que pour leurs suggestions.

En premier lieu, l'intérêt d'un tel exercice est de replacer la discussion de la loi de programmation militaire 2019-2023, celle qui commence, dans une perspective plus globale, historique.

C'est depuis les années 1960 que la France organise le développement de son outil de défense à travers une planification budgétaire pluriannuelle. Le ministère de la Défense est d'ailleurs le seul ministère à être doté d'une telle programmation. Cette dernière donne aux armées, mais aussi aux industries de défense, la visibilité nécessaire pour se projeter dans l'avenir et réaliser les investissements pluriannuels qui sont particulièrement nécessaires dans le domaine de la défense, les contrats d'armement, comme vous le savez, pouvant s'étaler sur plusieurs décennies.



Comparaison de la programmation et des lois de finances initiales depuis 1970



Il convient de rappeler qu'une LPM est un engagement politique plus qu'une obligation juridique. La programmation doit être traduite, année par année, dans les lois de finances, dont les dispositions prévalent sur tout engagement pluriannuel de l'État. Comme le montre un graphique que nous avons souhaité vous montrer, tenu à jour par la direction du budget et que certains surnomment ironiquement « l'Iroquois », les LPM ont toutes été sous-exécutées depuis 1985 ! Vous voyez qu'à la concordance parfaite entre loi de programmation et loi de finances initiales (LFI), en début de période, succèdent, à partir de la moitié des années 1980, des « arêtes de poisson », témoignant des écarts entre des LPM très ambitieuses et des LFI qui le furent beaucoup moins.

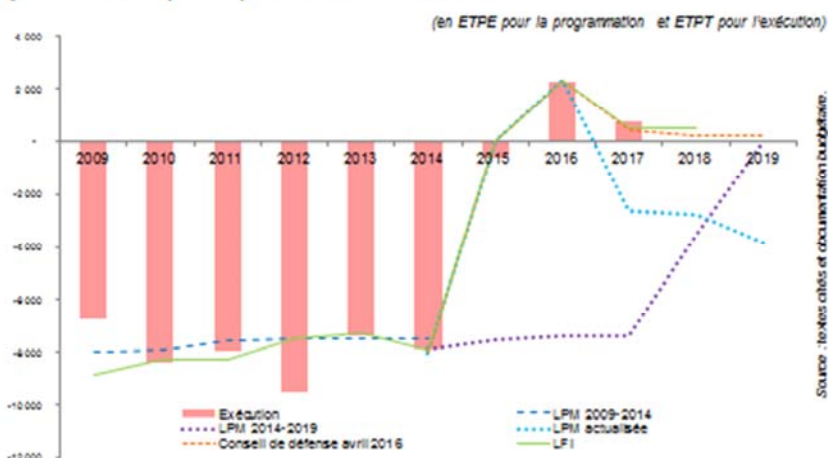
Nonobstant des aléas difficilement prévisibles, comme la crise financière de 2008, l'inadéquation de la ressource budgétaire avec les ambitions affichées est la cause principale de ces écarts. Elle manifeste la tension permanente entre les objectifs d'autonomie stratégique et de défense, d'une part, et les objectifs de bonne gestion des finances publiques et de respect des engagements européens de la France, d'autre part.

En 2013, alors même que le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) identifiait de nouvelles menaces, la loi de programmation militaire 2014-2019 fut – je cite, parce que c'était l'expression en vigueur – « taillée au plus juste ». Monsieur le président se souvient d'ailleurs comme moi de l'expression que le ministre d'alors, Jean-Yves Le Drian, utilisait, celle d'une « ligne de crête », d'un côté ou l'autre de laquelle on risquait à tout moment de

tomber. Cette LPM 2014-2019 faisait suite à une LPM 2009-2014 qui manifestait de grandes ambitions capacitaires, appuyées par de profondes réformes structurelles et une très nette réduction du format des armées, mais qui fut mal exécutée, notamment du fait de la crise financière de 2008. Pour réussir le sauvetage du programme d'équipement décidé en 2009, on décida de poursuivre les réformes structurelles et les réductions d'effectifs.



Soldes d'effectifs programmés (LPM), prévus (LFI) et exécutés



MM. François André et Joaquin Pujo, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2019, 21 février 2018 (2)

Alors que la LPM 2009-2014 prévoyait une réduction globale de 46 000 effectifs, une réduction de près de 40 000 avait déjà été réalisée fin 2013. La LPM 2014-2019 prévoit une réduction supplémentaire de 33 675 effectifs, s'ajoutant à la réduction de 38 426 programmée entre 2009 et 2013, soit 72 000 emplois sur la durée des deux LPM.

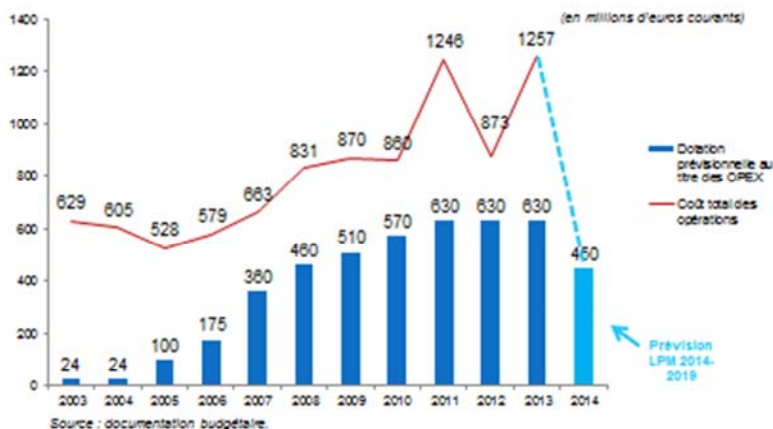
Dans un contexte budgétaire extrêmement contraint, le sauvetage du programme d'équipement fut érigé en priorité de la LPM 2014-2019, avec plus de 102 milliards d'euros de crédits prévus pour toute la durée de la programmation, soit une dotation annuelle de plus de 17 milliards d'euros par an. Contrairement au gouvernement britannique qui avait fait le choix de renoncer à certaines capacités, comme la patrouille maritime, le gouvernement français choisit de n'abandonner aucun programme à effet majeur pour préserver la cohérence opérationnelle d'ensemble ainsi que l'outil industriel. Plusieurs réductions de cibles et décalages calendaires furent en revanche actés.

L'obtention de ces résultats reposait sur quatre grands paris.



Le pari opérationnel fait en 2013

Dotation prévisionnelle au titre des OPEX et coût réel des opérations en 2013



MM. François André et Joaquim Favey, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2019, 21 février 2013 (4)

En premier lieu, le pari opérationnel : la perspective d'un retrait rapide d'Afghanistan et d'une réduction du dispositif Serval, ainsi que les orientations du LBDSN de 2013, qui limitait à trois théâtres importants l'engagement des forces armées, justifiaient une baisse de la provision au titre des surcoûts OPEX pour le moins volontariste à 450 millions d'euros. Une clause dite « de sauvegarde » prévoit toutefois que tout excédent constaté au-delà de cette dotation initiale et dû à des opérations décidées postérieurement à l'adoption de la LPM serait financé par la solidarité interministérielle. C'était le premier pari : celui de la baisse des coûts des OPEX.

Le deuxième pari reposait sur des ressources exceptionnelles disproportionnées. Comme sous la précédente LPM, l'équilibre financier devait reposer en grande partie sur l'obtention de ressources exceptionnelles à hauteur d'un peu plus de six milliards d'euros, qui devaient être obtenues grâce à des cessions d'emprises immobilières et la vente de fréquences hertziennes. On peut citer également un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) et la cession de participations d'entreprises publiques. La non-réalisation des recettes exceptionnelles prévues ayant fortement compromis l'exécution de la précédente LPM, on ajouta là aussi une clause de sauvegarde prévoyant des crédits budgétaires en cas de non-réalisation des recettes exceptionnelles.

Troisième pari : un pari export très ambitieux. Le maintien des chaînes de production d'armements nécessite des commandes régulières. C'est pourquoi, comme en 2009, l'équilibre de la programmation militaire 2014-2019 reposait en

grande partie sur la réussite à l'export de Dassault Aviation. Là encore, la non réalisation des contrats d'exportation du Rafale lors de la précédente programmation avait contraint l'État à se substituer aux acheteurs potentiels, entraînant des surcoûts de 350 millions d'euros entre 2009 et 2011. Entre 2014 et 2019, quarante appareils devaient être vendus pour remporter ce nouveau pari risqué.



Le pari du vieillissement des matériels

Âge moyen des parcs de certains matériels comparés aux objectifs et horizons de renouvellement tels qu'ils étaient connus et prévus fin 2013

	Âge moyen du parc au 1 ^{er} Janvier 2014 (en années)	Âge de renouvellement selon le LBD SN 2008 (en années)	Cible d'âge moyen en service pour les armées étrangères*	Livraisons de renouvellement prévues pendant la période de programmation 2014 - 2018
Véhicules de l'avant blindés (VAB)	32	28	10 – 15 (USA)	94 véhicules blindés multi rôles (VBMR) lourds en 2018 et 2019, soit 5 % de la cible de renouvellement (1 722)
Blindés roue-canon (AMX 10 RC)	28	23	10 – 15 (USA)	Aucune livraison d'engins blindés de reconnaissance de combat (EBRC)
Pétroliers ravitailleurs	3 bâtiments entre 24 et 31 années de service	24	14 – 18 (USA)	Aucune livraison (première livraison du programme FLOT LOG en 2022)
Avions ravitailleurs (KC 135)	50	45	30 (USA) 30 – 40 (Royaume-Uni)	2 avions multi-rôle tanker transport (MRTT) en 2018 et 2019, soit 17 % de la cible de 12 appareils

(*) The Long-Term Implications of Current Defense Plans: Detailed Update for Fiscal Year 2002, Congressional Budget Office, U.S. - cas des Lockheed TriStar, introduits en 1962 et retirés en 2014, au profit des 350-MRTT, et des Vickers VC10 introduits en 1966-1968 et retirés entre 2000 et 2010, également remplacés par les 350-MRTT. Source : Cour des comptes.

M. François André et Joaquin Pueyo, Présentation du rapport sur l'actualité de la LPM 2014-2019, 21 février 2018 (2)

Dernier pari de cette LPM : le pari du vieillissement des matériels. Le maintien de la plupart des programmes à effet majeur en matière d'équipement reposait sur le pari du maintien en service de matériels, dont l'horizon de renouvellement fixé par le précédent LBDSN de 2008 était déjà dépassé en 2014. Vous avez à l'écran quelques exemples emblématiques. La prolongation de ces matériels supposait de maîtriser leur usure, en les employant de manière mesurée et surtout, en disposant de crédits suffisants pour le maintien en condition opérationnelle (MCO).

Compte tenu de ses fragilités intrinsèques, la programmation fut assortie de nombreuses clauses dites « de sauvegarde » ou « de revoyure ». Ce sont ces clauses, et notamment l'actualisation prévue à l'article 6, qui ont présidé à la discussion d'une nouvelle loi en 2015.

Dans un contexte marqué par des attentats et un niveau de menace terroriste sans précédent, l'actualisation de 2015 a organisé une remontée en puissance ciblée, en réponse à la menace. Un renforcement massif et rapide de la

force opérationnelle terrestre (FOT) fut décidé par le président Hollande, à hauteur de 11 000 soldats supplémentaires. Le plan de lutte contre le terrorisme présenté le 21 janvier 2015 par le Gouvernement se traduit en outre par un renforcement des capacités de renseignement et de cyberdéfense ainsi que de la protection des emprises. Pour autant, les réductions d'effectifs se poursuivirent dans les soutiens.

L'actualisation permet surtout de substituer des crédits budgétaires aux recettes exceptionnelles non réalisées, mettant ainsi fin à la tentation du ministère de la Défense de contourner la contrainte par la création des fameuses sociétés de projet. Conçues comme une facilité de trésorerie, ces sociétés de projet auraient emprunté à des taux plus élevés que l'État sur les marchés financiers pour financer la construction de matériels tels que les frégates ou les sous-marins, qu'elles auraient loués aux armées. Deux contrôles sur pièces et sur place avaient alors été diligentés par notre commission au titre de l'article 7 de la LPM, sur ce que la Cour des comptes a qualifié depuis de « solutions hasardeuses et inappropriées ».

L'actualisation de 2015 permit enfin de faire face à des besoins criants en matière d'équipements. On a été un peu chanceux à ce moment-là. La faible inflation et des retards industriels ont procuré des marges de manœuvre inattendues : 500 millions d'euros supplémentaires furent ainsi affectés à l'entretien programmé des matériels, très sollicités sur des théâtres difficiles, tandis qu'1,5 milliard d'euros fut affecté au financement du programme d'équipement pour accélérer l'acquisition de capacités devenues critiques comme les hélicoptères, les avions de transport tactique ainsi que divers équipements destinés au renseignement.

Par la suite, en avril 2016, le conseil de défense a acté la renonciation définitive aux réductions d'effectifs encore programmées dans les secteurs non prioritaires. Une nouvelle trajectoire fut définie et se traduit, dès 2017, par une hausse des moyens dévolus au ministère de la Défense. En 2018, l'engagement de campagne du président de la République d'augmenter l'effort de défense s'est traduit par une hausse inédite du budget, d'1,8 milliard d'euros par rapport à 2017.

Ces mesures cumulées ont grandement contribué à la bonne exécution de la programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

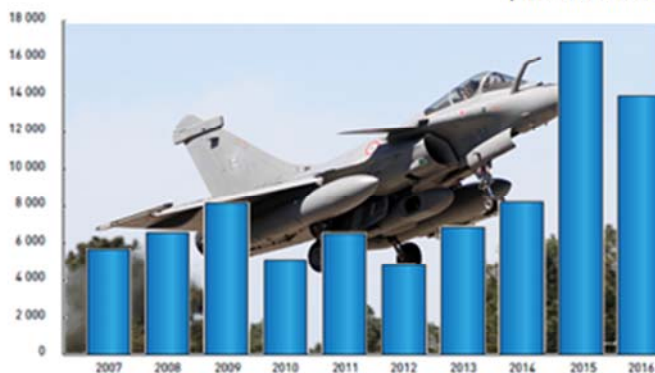
M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Alors que penser de l'exécution de cette programmation 2014-2019 ? Elle a fait l'objet de nombreux aménagements qui font sa singularité. Malgré ces épisodes, les résultats obtenus sont les meilleurs dont la défense puisse se prévaloir depuis les années 1990.



Succès à l'export

Évolution des prises de commandes françaises entre 2007 et 2016

(en millions d'euros)



Source : DGA/DI in ministre des Armées, Rapport au Parlement sur les exportations d'armement, juin 2017.

M. François André et Joaquin Pouys, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2019, 21 février 2018 (E)

Premier succès : les exportations, comme vous le savez tous ! L'objectif d'exporter quarante Rafale a été réalisé et même dépassé, une prouesse à mettre au crédit de « l'équipe de France de l'export » mobilisée derrière le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian. Cette réussite a levé une hypothèque très lourde sur la programmation. Au titre des réussites, il faut aussi signaler le « contrat du siècle » signé avec les Australiens pour la fourniture de douze sous-marins Shortfin Barracuda, pour un montant total de 6,5 milliards d'euros.

Deuxième succès : la masse salariale s'est enfin stabilisée. Et ceux qui ont été à la tête de collectivités territoriales savent combien cela peut être compliqué ! Bien que le ministère des Armées mette scrupuleusement en œuvre les réductions d'effectifs qui lui étaient demandées depuis 2009, il ne parvenait pas à en tirer un bénéfice budgétaire. Le vieillissement des effectifs induit par la politique d'encouragement des départs, le coût des dispositifs de reconversion et d'incitation au départ, la compensation des sujétions opérationnelles ou encore les indemnités versées au titre du chômage contribuaient à maintenir les dépenses de titre 2 à un niveau élevé. Depuis 2015, la masse salariale est conforme à l'autorisation donnée en loi de finances grâce au pilotage centralisé dorénavant exercé par la direction des ressources humaines du ministère des Armées. Il permet notamment de réaffecter des emplois non pourvus à d'autres fonctions. L'atténuation des dysfonctionnements de Louvois a aussi contribué à cette amélioration.



Un programme d'équipement relativement bien exécuté

Classement des principaux équipements de la LPM 2014-2019 en fonction de l'exécution par rapport à la programmation initiale

Cibles réduites	Retardés	Conforme à la programmation	Accélération et/ou augmentation de cible	Lancement accéléré pour des livraisons post-2019	Reporté après 2019
SIA (système d'information des armées)	Rénovation des ATL2 (patrouilleurs maritimes)	VBCI (blindés)	MMP (missile)	JAGUAR (blindé)	MUSIS (satellite)
SDT (drones)		LRU (lance-roquettes)	TIGRE (hélicoptère)	GRIFPON (blindé)	CERES (système)
ALSR (avions légers de surveillance)		FREMM (frégates)	NH90 (hélicoptère)	MRTT (ravitailleurs)	CONTACT (radios)
AASM (armement air-sol)		A400M (transport stratégique)*	Drone MALE Reaper	BSAH (navire hauturier)	BARRACUDA (sous-marins)
			PPT (camions)	FTI (frégates)	
				Rénovation à mi-voie des Mirage 2000D (avions de chasse)	

(*) Les livraisons ont été effectuées mais le parc en service est réduit du fait de multiples problèmes techniques nécessitant des reprises industrielles.

MM. François André et Joaquin Pueyo, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2019, 21 février 2019 (7)

Troisième succès : la programmation capacitaire, qui a été relativement bien exécutée tant en commandes qu'en livraisons. Nous proposons ainsi un classement des programmes en fonction de leur état d'avancement. Il témoigne de ce que la DGA a su tirer profit de certains retards industriels (rénovation des avions de patrouille maritime Atlantique 2, des sous-marins Barracuda, du satellite MUSIS) et faire des choix délibérés (réduction des cibles pour les avions légers de surveillance, report des livraisons pour le système CERES ou les radios CONTACT) pour préserver certains programmes et en accélérer d'autres, comme le programme Scorpion ou les programmes d'hélicoptères. Le sentiment général de satisfaction qui prévaut s'explique aussi par les perspectives haussières du budget de la défense qui créent un contexte favorable. Le spectre des réductions de cibles et des étalements semble s'éloigner.

Ainsi, en dépit d'un contexte particulièrement difficile, l'atterrissage paraît plutôt réussi. Mais il faut admettre que les ajustements successifs et les inflexions parfois acrobatiques qui ont émaillé l'exécution de la LPM 2014-2019 ont eu un coût non négligeable.

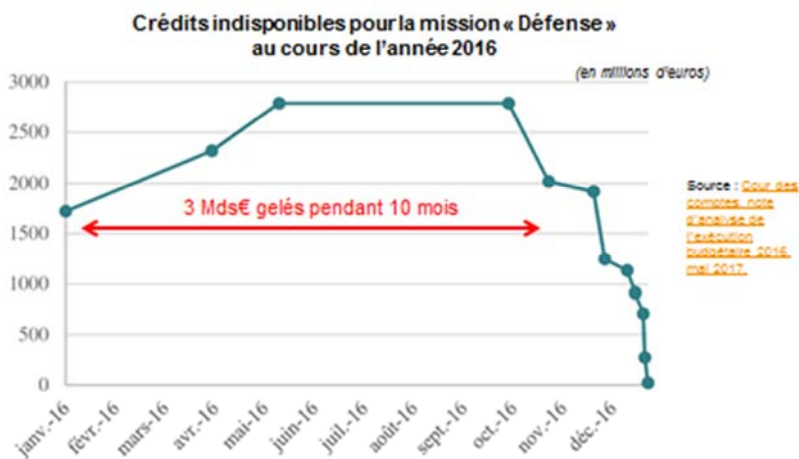
En premier lieu, il faut citer les coûts induits par les réductions de cibles et les renégociations des contrats d'armement. Il faut rappeler que la LPM 2014-2019 avait entériné une révision à la baisse des ambitions très élevées de la LPM précédente. La baisse des cibles et l'étalement des livraisons ont conduit à une augmentation significative des coûts unitaires et, dans certains cas, à une augmentation du coût total du programme. Nous n'avons pas été en mesure de

chiffrer globalement le coût de ces révisions multiples mais nous proposons plusieurs exemples donnant un ordre de grandeur de ces dérives de coûts. Nous avons notamment documenté le cas des frégates multi-missions (FREMM), qui en est une parfaite illustration. La flotte française ne sera composée que d'une quinzaine de frégates ne répondant pas totalement au besoin opérationnel et pour un coût total de 14,5 milliards d'euros, au lieu des 17 bâtiments de premier rang prévus en 2008 qui coûtaient alors 12,5 milliards d'euros. En d'autres termes, nous avons réussi à payer plus cher pour avoir moins bien... Cela donne une idée de ce que peut coûter le décalage entre les ambitions stratégiques et les moyens budgétaires !



COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

Un « gel » massif, inefficace et coûteux



M. François André et Joaquim Pueyo, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2016, 21 février 2017 (2)

En second lieu, nous insistons sur le coût exorbitant de la régulation budgétaire à court terme. La régulation budgétaire infra-annuelle opérée par la direction du budget a pris des proportions anormales. La sous-évaluation délibérée de la provision pour les surcoûts OPEX rend inévitable une correction d'ampleur en cours de gestion. Bercy « gèle » donc massivement les crédits du ministère des Armées en début d'année à titre préventif. Le « dégel » n'intervient parfois que tardivement – au bout de dix mois en 2016 ! – entraînant des ruptures de trésorerie, concentrées sur le programme 146 qui retrace les crédits d'équipements. Parfois, les crédits « gelés » sont purement et simplement annulés, ce qui fait augmenter le report de charges et entraîne des surcoûts, par exemple au titre des intérêts moratoires versés aux industriels. Ce mode de fonctionnement aboutit, très concrètement, à placer la politique du ministère des Armées sous la

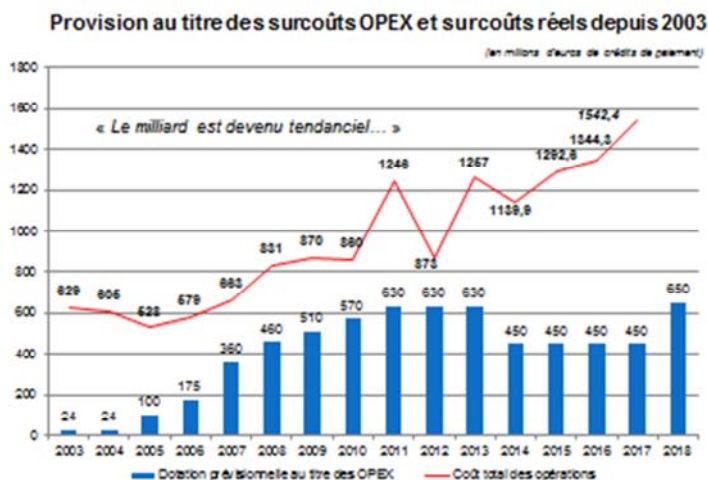
tutelle de Bercy et ruine tout effort de programmation, en ne permettant qu'un pilotage à vue inefficace et coûteux !

Enfin, plusieurs coûts afférents à la remontée en puissance décidée en 2015 ont été négligés. En clair, les effectifs de la force opérationnelle terrestre ont augmenté mais les soutiens n'ont pas suivi. Au Régiment de Marche du Tchad, où nous nous sommes rendus il y a quelques semaines, le commandant a dû refuser une centaine de nouvelles recrues, envoyées dans d'autres régiments, parce qu'il lui manque des capacités d'hébergement ! Les nouvelles recrues sont d'ailleurs hébergées dans des conditions déplorables, pour ne pas dire insupportables, dans d'anciens hangars, où elles se partagent trois minuscules cabines de douche à trente. Je regarde Marianne Dubois parce que je la sais très attentive aux conditions d'hébergement des militaires. Dans ces conditions, la fidélisation est évidemment une gageure !

Tous ces constats nous amènent à vous proposer une liste de points de vigilance pour la prochaine programmation, autrement dit : une cartographie des risques.



Le coût des opérations



M. François André et Joaquin Pueyo, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2015, 21 février 2015 (2)

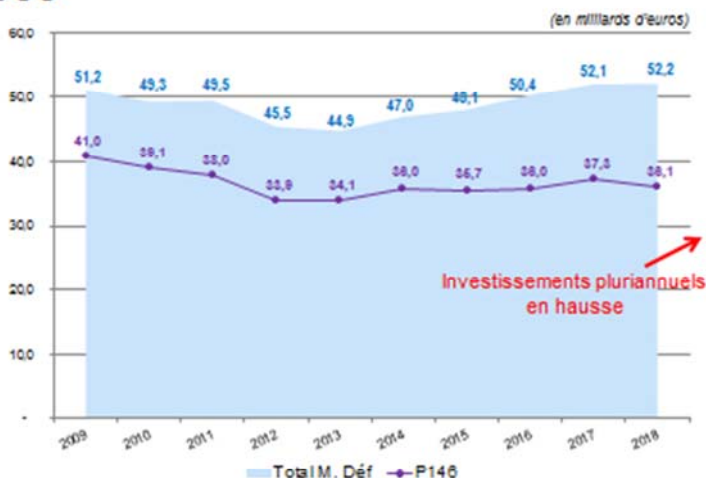
Premièrement, le coût des opérations extérieures a plus que doublé en dix ans et nous pensons qu'il se maintiendra à un niveau élevé. Comme nous l'ont dit plusieurs officiers généraux : « le milliard est devenu tendanciel ». La revue stratégique fait état d'une aggravation des menaces alors que nos adversaires se dotent de capacités inédites et de nouvelles technologies. Les conditions

d'engagement de nos forces et d'emploi de nos matériels sont difficiles. Pour mémoire, l'opération Barkhane s'étire sur 4 000 kilomètres de front et plus de 1 000 kilomètres de profondeur. Il en résulte une inflation des dépenses de transport tactique (aérien et terrestre).

Deuxièmement, nous alertons sur les dépenses obligatoires que nous allons devoir consentir au titre des matériels. Notre rapport constate la hausse tendancielle du coût du maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels. Le vieillissement des parcs d'équipement et leur caractère hétérogène rendent la maintenance plus coûteuse mais dans le même temps, l'arrivée des nouveaux matériels, plus sophistiqués, la renchérit également !



Évolution des restes-à-payer depuis 2009



MM. François André et Joaquin Pueyo, Présentation du rapport sur l'exécution de la LPM 2014-2015, 21 février 2016 (10)

Nous avons aussi des engagements à honorer hérités des précédentes programmations. Le droit budgétaire permet une distinction entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement particulièrement utile dans le domaine de la défense. Les autorisations d'engagement permettent au ministère de programmer une dépense dans le temps. Lorsque l'on commande quatre sous-marins, par exemple, on engage plusieurs milliards d'euros en autorisations d'engagement l'année de la signature du contrat. Mais les crédits de paiement correspondants ne seront dépensés qu'au moment de la livraison. Si, à terme, l'ensemble des crédits de paiement vient évidemment « couvrir » les autorisations d'engagement, un écart entre les deux est normal. On appelle ainsi « restes-à-payer » les autorisations d'engagement restant à couvrir par des crédits de paiement. Ces restes-à-payer s'élèvent aujourd'hui à plus de 52 milliards d'euros

pour la mission « Défense », ce qui représente l'équivalent de cinq années du budget d'investissement du ministère. Au regard de l'horizon de la plupart des contrats d'armement, c'est compréhensible, mais c'est une source d'inquiétude pour le ministère chargé des comptes publics qui doit veiller à la soutenabilité de ces engagements. Ces inquiétudes ont justifié l'adoption d'une disposition plafonnant le montant des « restes-à-payer » dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. À l'instar du président de notre commission, nous estimons qu'un plafonnement trop rigide des restes-à-payer met en péril la loi de programmation militaire, en empêchant le lancement de tout nouveau programme d'ampleur, quel que soit le niveau des menaces constaté aujourd'hui. Nous souhaitons que la mission « Défense » en soit exemptée et que la maîtrise des restes-à-payer soit assurée, comme il se doit, par la loi de programmation.

Troisièmement, nous identifions un risque quant à l'attractivité et à la fidélisation dont la prise en compte peut créer, à l'inverse, un risque relatif à la masse salariale. Une forte concurrence avec le secteur privé existe pour certains métiers rares ou très qualifiés (médecins, mécaniciens spécialisés, linguistes...) qui nécessitera un effort en termes de rémunération. Les plus petites soldes devront elles aussi être revalorisées, dans le cadre de la transposition des règles de la fonction publique. Dans ce contexte, la direction des ressources humaines du ministère des Armées s'attelle à un chantier risqué, difficile, mais je crois, passionnant également, celui de la rénovation de l'ensemble du régime indemnitaire afin de rendre celui-ci plus simple et plus lisible et de mieux compenser certaines sujétions, voire certains risques. Tous ces éléments nous conduisent à penser que la masse salariale augmentera dans les prochaines années et que sa maîtrise sera un défi constant.

Quatrièmement, nous reprenons à notre compte les alertes déjà émises sur l'état des infrastructures. Repousser encore des rénovations et des opérations de maintenance urgentes risque aussi d'entraîner des surcoûts à court et moyen terme.

M. François André, rapporteur. Compte tenu de ces risques, voici nos préconisations pour la prochaine loi de programmation militaire.

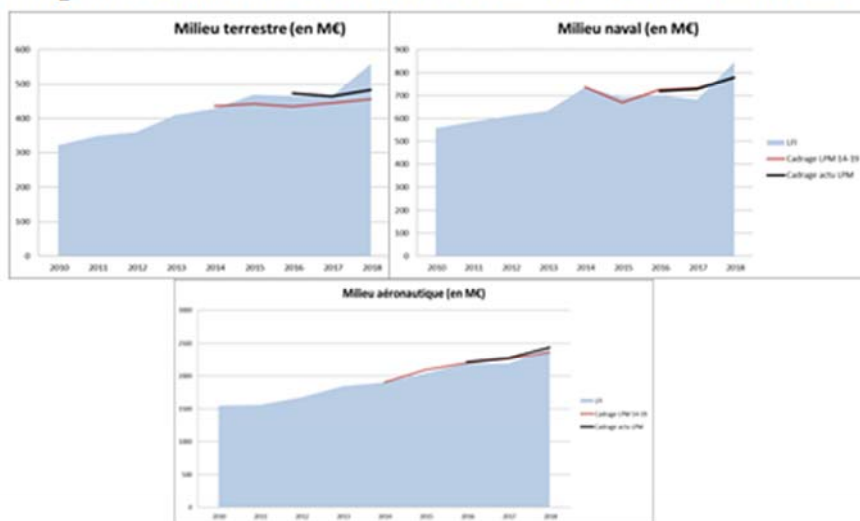
Premièrement, nous insistons sur l'absolue nécessité d'une programmation plus sincère pour que celle-ci puisse avoir une utilité, et j'ajouterai, une crédibilité. Il est indispensable d'augmenter la dotation initiale pour les surcoûts OPEX pour donner de la visibilité au ministère des Armées, réduire l'ampleur du « gel » budgétaire et éviter les corrections en cours d'année. Ces dernières ruinent les efforts de programmation de la direction générale de l'armement et entraînent des surcoûts très élevés, préjudiciables à la défense comme aux finances publiques. Nous nous félicitons de la réduction du taux de mise en réserve initiale pour le budget 2018, qui passe ainsi de 8 % à 3 %. Mais nous espérons que ces marges de manœuvre rendues au ministère des Armées ne sont pas le prélude à une remise en cause du financement interministériel des surcoûts OPEX constatés au-delà de la dotation initiale en LFI, ce qui se traduirait inmanquablement par une ponction

sur les crédits d'équipement, dont les effets néfastes et coûteux ne peuvent plus être ignorés.

Nous préconisons ensuite de privilégier les équipements garantissant la cohérence opérationnelle de l'outil de défense. Avant de nous lancer dans de nouveaux programmes, assurons-nous déjà que nos forces armées soient correctement équipées ! Cela passe notamment par un réinvestissement des programmes dits de « petits » équipements, trop souvent négligés. D'autres questions urgentes doivent être tranchées, comme celle du porte-avions, faute de quoi les compétences industrielles nécessaires à sa construction pourraient disparaître.



Augmentation tendancielle du coût du MCO



MM. François André et Joaquim Pueyo, Présentation du rapport sur l'indication de la LPM 2014-2019, 21 février 2018 (11)

De considérables enjeux financiers s'attachent au maintien en condition opérationnelle. Nous reprenons à notre compte la proposition de notre collègue Jean-Charles Larsonneur, consistant à transférer la responsabilité du MCO à la DGA qui pourrait mettre à profit son expertise dans la négociation de contrats et promouvoir une approche plus globale des contrats d'armement en incluant l'adaptation et la maintenance. Comme l'indiquait notre collègue Larsonneur, cela supposerait le passage d'une analyse en termes de moyens physiques (« j'ai besoin de deux hélicoptères ») à une analyse en termes d'effet à obtenir (« j'ai besoin d'avoir accès à un hélicoptère 24 heures sur 24 »).

Nous jugeons ensuite qu'un rééquilibrage en faveur des soutiens est nécessaire. Les conditions de vie, dont le logement, l'hébergement, le niveau des

rémunérations et la conciliation vie privée-vie professionnelle, ressortent comme les premières sources d'insatisfaction des militaires, dans les enquêtes sur le moral. Depuis 2009, les services de soutien supportent en effet l'essentiel des efforts d'économies du ministère. Il en résulte une dégradation de la qualité du service rendu qui devient problématique pour la fidélisation des souteneurs comme des soutenus. Le « scandale Louvois » a par ailleurs ébranlé durablement la confiance des militaires et de leurs proches dans le soutien administratif et la numérisation. La revalorisation des soutiens doit prendre deux formes : l'une est budgétaire, bien évidemment, avec la nécessaire augmentation des moyens de certains services, je pense notamment au service de santé des armées (SSA) ; l'autre est organisationnelle, avec l'amélioration de la communication entre souteneurs et soutenus et la dévolution de nouvelles marges de manœuvre au commandement pour les petits travaux de maintenance, ceux qui améliorent le quotidien. Il paraît en outre absolument indispensable de sanctuariser une enveloppe pour la rénovation des infrastructures de vie, toujours remise en cause au profit des infrastructures d'accueil des grands programmes d'armement.

Dans le contexte actuel d'intense engagement opérationnel, le moral des familles de militaires mérite toute notre attention. À cet égard, le « Plan Familles » va dans le bon sens. De manière générale, nous soutenons les initiatives récentes destinées à donner davantage de visibilité aux militaires. Cela passe par une meilleure prévisibilité des départs en opérations et des retours auprès des familles, par une meilleure prévisibilité des mutations, à laquelle la ministre s'est engagée, et par la constitution de parcours professionnels incluant de vraies perspectives de reconversion. Nous considérons qu'il y a là un levier d'attractivité considérable, en plus du chantier indemnitaire, qui permettra de maintenir notre modèle de flux, garant de la jeunesse de nos armées, à moindre coût.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Je voudrais terminer en évoquant quelques enjeux de la coopération internationale, dans le cadre de l'OTAN ou de l'Union européenne. Je présenterai prochainement un rapport devant la commission des Affaires européennes sur ce thème. Peut-être pourra-t-il également être présenté devant cette commission, Monsieur le président ? La revue stratégique a rappelé que nous avons besoin d'obtenir davantage d'implication opérationnelle de la part de nos partenaires. Cela suppose déjà de reconnaître ce qu'ils ont fait pour nous depuis 2015 et de travailler à la convergence de nos analyses stratégiques.

L'enjeu de développer des capacités en coopération européenne est souligné dans tous les Livres blancs au moins depuis 1976 ! Cet objectif se heurte toutefois au goût marqué des États membres de l'UE pour les spécifications nationales, lesquelles reflètent le plus souvent des intérêts stratégiques divergents ou des règles d'engagement différentes. Toutefois, le « Plan d'action européen de la défense » du 30 novembre 2016, avalisé en décembre, brise le tabou d'un financement communautaire des capacités de défense des États membres, avec la proposition d'un Fonds européen de la défense. Le 11 décembre 2017, le Conseil européen a entériné la mise en place d'une coopération structurée permanente

(CSP) prévue par le traité de Lisbonne. La CSP fixe un cadre comprenant une vingtaine d'objectifs obligatoires et des mécanismes de contrôle. Dix-sept projets ont été retenus pour être conduits dans le cadre de la CSP. Les participants se sont engagés à combler les lacunes capacitaires en donnant la priorité à une approche collaborative sur une approche purement nationale mais la quête d'un « juste retour » pour chaque État participant est de nature à freiner les recompositions industrielles pourtant rendues nécessaires par la concurrence internationale. À ce propos, la Pologne a publié une lettre ouverte très explicite sur son intention de privilégier ses intérêts et d'obtenir un retour, disons, positif. La France doit donc poursuivre son travail d'anticipation et de conviction et la diplomatie française être soutenue dans cette perspective. Voilà, en quelques mots, un rapide focus sur ces questions qui me paraissent importantes.

En conclusion, je souhaiterais remercier mon collègue et saluer la manière humaine et intelligente dont nous avons travaillé ensemble.

M. le président. Je donne la parole en priorité aux membres de la mission d'information qui souhaitent poser une question.

M. Thibault Bazin. Je tiens à remercier les rapporteurs pour leur exposé, tout en regrettant que ce rapport n'ait pas été présenté à notre commission avant la présentation du projet de LPM pour les années 2019 à 2025. Les travaux de cette mission d'information ont néanmoins été riches d'enseignements sur la LPM en cours d'exécution.

Il faut souligner que la comparaison de la LPM en cours et du projet de LPM dont nous sommes saisis pour les années 2019 à 2025 est profondément biaisée par la profonde et consensuelle réorientation du texte de 2013 par son actualisation en 2015, puis par les décisions prises en conseil de défense le 6 avril 2016.

Sans même attendre la prochaine LPM, on hérite de l'actuelle certaines difficultés qui restent à traiter de façon urgente. On peut citer par exemple les conséquences du refus opposé par la DGA de délivrer toutes les qualifications nécessaires pour les véhicules des forces spéciales.

Par ailleurs, il y a des leçons à tirer de cette LPM pour les programmes d'équipement de façon générale, y compris les procédures d'acquisition, dont il ressort de nos auditions qu'elles freinent l'innovation. Pour prendre un exemple, les besoins des forces spéciales appellent des développements innovants ; la DGA pourrait imaginer des procédures permettant de développer des kits spécifiques à ces forces.

Ensuite, concernant les programmes d'armement, le bilan de la LPM en cours montre qu'avec les reports de programmes, les équipements coûtent plus cher. Les contraintes financières de cette LPM ont conduit à d'épuisantes renégociations de contrats d'armement, par exemple pour le programme Barracuda, dont le contrat en est à son dix-septième avenant.

Rappelons aussi que la situation des infrastructures a rendu nécessaire, en cours d'exécution de la programmation militaire, le lancement d'un plan d'urgence de 530 millions d'euros pour rénover 697 « points noirs » identifiés dans ces infrastructures.

Enfin, il faudra tirer pour la prochaine LPM les enseignements des décisions qui ont été prises au cours de la présente période de programmation militaire et qui ne respectaient pas scrupuleusement le texte. Je pense à cet égard aux « gels » et « dégels » de crédits, aux plans d'action non programmés, ou encore aux coûts imprévus du soutien aux exportations. Il faudrait analyser l'impact de ces mesures de régulation budgétaires, non seulement pour les finances publiques – on aurait eu davantage, pour moins cher, sans ces vicissitudes dans l'exécution de la programmation –, mais aussi pour la trésorerie des très petites entreprises. Que ce bilan nous évite de reproduire les erreurs du passé !

M. André Chassaigne. Je tiens à féliciter les deux rapporteurs pour leur travail ainsi que leur présentation. Concernant le maintien en condition opérationnelle des équipements, un tableau du rapport récapitule les dépenses concernées, mais pour que cette analyse soit exhaustive, il conviendrait qu'elle intègre les dépenses de MCO dans le secteur privé. Il faudrait en effet connaître la part précise des activités de MCO qui sont confiées au secteur privé, en faire apparaître précisément le coût et en évaluer les avantages réels ; pour ma part, je ne crois pas que le recours au secteur privé soit aussi avantageux qu'on le dit. Il faudrait vérifier si le recours au privé garantit réellement de meilleurs délais d'exécution des chantiers de maintenance ; il faudrait aussi étudier les avantages supposés du privé en matière de savoir-faire : dans le secteur privé, les compétences sont souvent plus spécialisées, alors que le large spectre de savoir-faire des ateliers de l'État est large. Il faut aussi prendre en compte les impacts de ces choix sur notre ambition d'autonomie stratégique, qui suppose que nos armées conservent des savoir-faire complets.

Vous proposez de refondre le MCO dans le cadre de « contrats globaux de bout en bout » : mais sous quelle maîtrise ? Sous la responsabilité de qui ? Vous semblez aller en cela dans le sens du rapport de Christian Chabbert sur le MCO aéronautique, mais je crains que cela n'ouvre la voie à la privatisation du MCO.

M. Bastien Lachaud. Notre groupe tient à ce que soit ajoutée à ce rapport une contribution présentant son point de vue particulier, mais je n'en félicite pas moins les rapporteurs pour la qualité de leur travail. Nous regrettons toutefois que ce travail d'évaluation de l'exécution de la LPM de 2013 se soit limité à une approche comptable. Or les moyens servent une fin ; ainsi, pour évaluer cette LPM, il aurait fallu examiner aussi la pertinence des choix stratégiques qui la sous-tendent.

Votre rapport fait une analyse précise des conséquences de l'austérité appliquée aux armées : déflations inconsidérées d'effectifs et hypothèses budgétaires fallacieuses sur lesquelles il a bien fallu revenir, affaiblissement des

fonctions de soutien, dégradation de la condition sociale des militaires et de leurs familles, etc. En somme, la LPM 2014–2019 n’aura pas facilité l’accomplissement par l’armée de ses missions, et le rapport s’en fait l’honnête écho. Cependant, ce rapport prend un peu facilement acte de la crise financière, devenue crise budgétaire, et des contraintes dirimantes qu’elle aurait fait peser sur les finances publiques. Nous considérons au contraire que s’agissant de l’un de ses domaines d’action prioritaires, l’exécutif aurait pu décider de dégager des marges de manœuvre budgétaires.

Plusieurs de ses préconisations appellent des remarques de notre groupe.

S’agissant de ce que vous appelez la « sincérisation » du financement des OPEX, votre proposition nous semble être une fausse bonne idée, pour deux raisons. D’une part, elle contredit le principe suivant lequel l’engagement des forces armées, décidé par le président de la République au nom de la Nation entière, doit être financé par la Nation entière, donc de façon interministérielle. D’autre part, votre raisonnement repose sur le postulat que le niveau de dépenses relatives aux OPEX se maintiendra peu ou prou au même montant. Or en l’absence de bilan stratégique des OPEX de ces dernières années, ce postulat est fragile et potentiellement dangereux, voire coupable s’agissant de questions de guerre ou de paix

Par ailleurs, s’agissant des échéances à venir dans la modernisation des deux composantes de la dissuasion nucléaire, le rapport ne donne que des indications succinctes, car on manque – comme souvent en ce domaine – d’une information claire et objective sur le calendrier et les coûts respectifs de chaque étape de la maintenance et de la modernisation de chacune des deux composantes. Sans informations précises sur ce point, il ne sera pas possible de voter de façon tout à fait éclairée une nouvelle LPM.

Enfin, le rapport rappelle les nombreuses dérives de coûts dans les programmes d’armement, qui méritent en effet une attention particulière. Comment ne pas, dès lors, regretter qu’un décret en date du 14 novembre 2015 ait supprimé le comité des prix de revient des fabrications d’armement, créé en 1966, surtout quand le souci d’économies dans les dépenses publiques est aussi prédominant que ces dernières années dans le débat public ? Certes, le fonctionnement de ce comité pouvait assurément être amélioré, mais la situation actuelle nous montre que sa mission était loin d’être inutile.

M. Stéphane Demilly. Au nom de mon groupe, je tiens à remercier les rapporteurs et à leur adresser trois questions.

D’abord, après les attentats de 2015, la LPM a été actualisée afin d’adapter nos moyens à la nouvelle menace. La rapporteure du projet de loi d’actualisation de la programmation militaire parlait alors de « rupture majeure » et de « bouffée d’oxygène » pour nos armées : l’exécution budgétaire a-t-elle été à la mesure ces attentes ?

Ensuite, le surcoût lié aux opérations intérieures et non prévu par le texte de 2013 était estimé en 2015 à 269 millions d'euros ; comment a évolué le surcoût lié à l'opération Sentinelle ?

Enfin, concernant les OPEX, leur financement pour l'essentiel par le seul budget du ministère des Armées aura inévitablement des conséquences sur la gestion même de ces OPEX. Forts de votre analyse, pouvez-vous nous livrer votre appréciation sur cette évolution ?

M. Fabien Lainé. L'application des règles européennes encadrant les déficits budgétaires a conduit certains à proposer de « sanctuariser » les budgets de défense, ou du moins ceux qui concourent à notre autonomie stratégique, en les excluant du calcul des dépenses publiques prises en compte pour l'application du plafond de 3 % du PIB : qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, la Cour des comptes a déjà émis des réserves sur la portée réelle des ambitions énoncées par les lois de programmation militaire. Ne peut-on craindre que l'actualisation de la LPM 2019–2025 annoncée pour 2021 conduise à des renoncements dans les programmes ou les effectifs si le contexte économique et budgétaire n'est pas bon ?

M. François André, rapporteur. Je tiens à remercier mes collègues pour leurs appréciations favorables sur ce travail d'analyse objective. Nous l'avons conduit, et je l'assume, Monsieur Lachaud, sous l'angle financier, c'est-à-dire les moyens programmés et les moyens réalisés ; tel était notre mandat.

Je garde un souvenir marquant d'une visite faite au sein des forces terrestres lors de mon précédent mandat. Les soldats étaient quelque peu désabusés par les écarts entre les hautes ambitions de la programmation militaire et la vie quotidienne des régiments. J'en suis resté très attaché à la cohérence des ambitions et des crédits. Ne serait-ce que pour cela, l'approche budgétaire se justifie.

Monsieur Bazin, s'agissant des infrastructures, et notamment des infrastructures de vie, M. Jean-Yves Le Drian a voulu en 2014 un recensement des cas difficiles et leur traitement. On recensait plus de 600 « points noirs » à l'époque, et il n'y en a plus que 300 aujourd'hui : on ne peut pas nier le travail accompli. Mais il en va de tout travail de programmation un peu comme de celui de Sisyphe : il ne serait pas réaliste de penser que l'on atteindra un jour la perfection en matière d'infrastructures. Les choses ont été programmées sur la base de choix, et que l'on les juge a posteriori appropriés ou non relève d'un autre exercice que l'évaluation de l'exécution de la programmation.

Monsieur Demilly, indéniablement, l'actualisation a constitué une bouffée d'oxygène. La remontée en puissance a permis des rattrapages dans certains reports de programmes d'équipement. Surtout, l'actualisation a permis de freiner les déflations, puis les décisions de 2016 les ont stoppées, la manœuvre des

ressources humaines s'inversant alors pour déboucher sur des créations nettes de postes.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Nous ne préconisons pas une prise en charge intégrale des surcoûts OPEX par le ministère des Armées, mais nous n'en sommes pas moins sensibles aux observations de la Cour sur le manque de visibilité de ces surcoûts qui résulte de leur sous-évaluation en loi de finances ; à cet égard, la loi de finances pour 2018 va dans le bon sens.

La Cour des comptes – dont les travaux méritent toujours l'attention, qu'on en partage ou non les conclusions –, a produit deux rapports sur le MCO en 2007 et 2014. Les externalisations ont leurs limites, ne serait-ce que pour conserver des compétences en OPEX, notamment pour les mécaniciens. On a pu voir à Gao combien on manque de mécaniciens ; il y a des métiers qu'il faut savoir rendre attractifs.

Concernant la coopération avec les Européens, et du reproche qui leur est souvent fait de ne pas assez nous soutenir en OPEX, nombre de mes collègues allemands ou britanniques font valoir que la France, souvent, décide seule du lancement d'une OPEX et ne demande qu'ensuite leur appui aux Européens. En la matière, je tiens à souligner l'intérêt du dispositif ATHÉNA de prise en charge des coûts communs liés aux opérations militaires de l'Union européenne. Il a été amélioré et mériterait de l'être encore, mais il constitue d'ores et déjà un élément intéressant.

Enfin, s'agissant de la trésorerie des très petites entreprises, la DGA a pour politique de les payer en priorité.

M. François André, rapporteur. S'agissant, Monsieur Chassaigne, des contrats globaux de MCO, je ne crois pas qu'ils comportent un risque de privatisation du MCO. Au contraire, c'est la DGA qui les passera, ce qui garantirait à long terme les intérêts de l'État. Pour certains métiers ou certaines fonctions, le recours au privé est pertinent ; mais de façon générale, l'idée sous-tendant ces contrats globaux est bien de défendre les intérêts de l'État.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. La plupart de nos interlocuteurs a souligné que cette LPM est une de celles qui ont été le mieux exécutées, notamment grâce à la « clause de revoyure » de son article 6. Les industriels le reconnaissent, et apprécient la visibilité que leur offre ainsi un cadre programmatique crédible.

M. Thomas Gassilloud. Je remercie les rapporteurs pour leur travail. Ma question est une question de méthode, pour prendre un peu de recul : des LPM sont régulièrement votées en France, depuis 1960 sous l'impulsion du général de Gaulle si je ne m'abuse et, si mes calculs sont exacts, nous nous apprêtons à examiner la treizième. Les LPM permettent à l'État d'inscrire sa stratégie de défense dans le cadre d'une logique pluriannuelle. J'ai constaté qu'il s'agissait d'un outil envié par nos partenaires internationaux, qui souvent se limitent à un

exercice annuel. Toutefois, ce constat n'empêche pas de se poser la question de la pertinence du fonctionnement de notre modèle car, en 50 ans, la situation a profondément évolué. Le contexte institutionnel a changé – le chef des armées n'est plus élu pour sept ans mais pour cinq ans –, nous sommes dorénavant contraints de nous « aligner » sur nos partenaires internationaux pour tenter de synchroniser nos programmes budgétaires respectifs et, surtout, il existe une nécessité impérieuse de concilier le temps court et le temps long. En effet, on le sait bien, le succès de nos opérations militaires repose désormais, au-delà des grands programmes d'armements, sur notre capacité d'innovation en étant réactifs et agiles dans certains choix d'investissement. À cet égard, quelle est selon vous la durée idéale d'une LPM ? Par ailleurs, de nouveaux mécanismes ne sont-ils pas à inventer afin de prendre en compte la nécessité d'être également présent sur les cycles courts ?

M. Jean-Michel Jacques. Je remercie nos collègues pour leur rapport qui concilie une approche quantitative et une approche qualitative. Je me réjouis de la préconisation que vous formulez en faveur d'un investissement plus important dans le domaine des petits équipements, et notamment les équipements de cohérence. À l'occasion de l'audition du délégué général pour l'armement, j'ai abordé la question de la fluidité des modalités d'acquisition de certains équipements de cohérence, surtout en période de « montée en puissance ». En effet, lorsqu'une OPEX est déclenchée, il est beaucoup plus difficile pour la DGA de répondre à un certain nombre de besoins opérationnels. Vous avez évoqué le fait que, par le passé, nous avons parfois « payé cher pour avoir moins bien ». Il faut naturellement éviter cet écueil, mais il faut également éviter de « payer cher pour ne pas avoir rapidement ». Il semble donc nécessaire de prendre en compte ce problème de fluidité dans la production. Quel est votre sentiment à cet égard ?

M. Laurent Furst. Je remercie nos collègues pour le travail effectué. Une première réflexion : vous avez évoqué les exportations d'armement dans le cadre de la précédente LPM, mais pas les conditions de financement de ces exportations, qui mériteraient pourtant une attention particulière.

Par ailleurs, vous faites figurer un tableau comparant les LPM et les lois de finances initiales depuis 1970. J'aimerais qu'il soit complété des données relatives aux exécutions budgétaires. Il est intéressant de comparer une intention à une intention ; mais comparer une intention à une réalisation permet d'avoir une appréciation plus fine de la situation. Je me trompe peut-être, mais il est possible qu'il existe des différences entre les deux types de données...

Enfin, je me pose la question suivante : ne faut-il pas entamer une guerre fratricide entre le ministère des Armées et Bercy ? Vos propos sur les restes-à-payer et les crédits gelés dès le début de chaque année sont assez durs. Ne faut-il pas établir une nouvelle règle et poser de nouvelles bases pour les relations entre le ministère des Armées et Bercy ?

Mme Patricia Mirallès. On dit que la LPM 2019-2025 est singulière car elle est « à hauteur d'homme » et accorde une attention particulière aux conditions de vie des soldats. À titre de comparaison, quelle importance la LPM 2014-19 accordait-elle à ces problématiques et quel est, selon vous, l'engagement emblématique qui a été le plus apprécié par nos militaires ?

M. Charles de la Verpillière. Je m'associe à toutes les félicitations qui ont été adressées à nos rapporteurs, qui ne sont pas de pure forme car il s'agit d'un excellent travail qui nous sera très utile. Je souhaiterais revenir une fois de plus sur le financement des surcoûts OPEX car je n'ai toujours pas de certitude à cet égard. Pendant l'essentiel de la durée d'exécution de la LPM, le préfinancement par crédits budgétaires a été de 450 millions d'euros. Le coût total des OPEX représentait bon an mal an entre 1,1 et 1,2 milliard d'euros par an. L'écart s'établissait donc entre 700 et 800 millions d'euros. Pendant toute cette période, Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la Défense, affirmait que cet écart était financé par la solidarité interministérielle. Mais le ministère de la Défense lui-même y participait à hauteur de son poids dans le budget de l'État. Je crois également me souvenir que Jean-Yves Le Drian nous disait : « J'ai négocié avec Bercy, ce sont uniquement les autres ministères qui couvrent cet écart. » Nous n'avons jamais eu de chiffres très précis susceptibles de le confirmer. Disposez-vous des données chiffrées ?

Ma seconde question porte sur la mise en œuvre de la réforme des soutiens et la création des bases de défense sous une précédente programmation. A-t-on une idée de l'impact budgétaire de cette réforme des soutiens ?

M. Jacques Marilossian. Je remercie nos rapporteurs pour leur travail et leur analyse, qui sont très clairs. La précédente LPM avait prévu un budget légèrement supérieur à six milliards d'euros courants pour le renouvellement des infrastructures. Quels enseignements peut-on tirer de l'exécution de la LPM 2014-2019 en matière d'infrastructures afin d'éclairer les travaux de la LPM 2019-2025 ? De manière générale pouvez-vous nous résumer quels sont les principaux facteurs de dérive par type de programme et, par conséquent, nous indiquer les points de vigilance auxquels nous devons prêter attention dans le cadre de la future LPM ?

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Mme Mirallès, s'agissant des conditions de vie il faut reconnaître que tous les ministres successifs y ont été attentifs. Plusieurs plans ont d'ailleurs été mis en place. Le fait d'avoir dressé la liste des « points noirs » a constitué une étape importante qui a demandé un travail fin et permis d'établir un véritable diagnostic. L'objectif est de parvenir à zéro « point noir » à terme, sachant qu'il en reste aujourd'hui 300 environ. Nous avons pu le constater à l'occasion de nos visites auprès des régiments, sous cette législature comme sous la précédente : certains militaires sont parfois six à partager une chambre, avec un nombre de douches insuffisant. Nous devrions sans doute avoir une réflexion sur des normes. Après tout, nous avons défini des normes applicables aux résidences universitaires ou aux prisons ; pourquoi ne pas

l'envisager s'agissant des conditions d'hébergement des militaires, qui est l'un des aspects de la fidélisation ? Je pense que la ministre des Armées Florence Parly en a bien pris conscience avec le lancement du plan « Famille » qui traitera notamment cet aspect.

Concernant les surcoûts OPEX, il s'agit effectivement d'un sujet récurrent, et il est vrai que le ministère des Armées assume une part non négligeable de la charge au titre de la solidarité interministérielle. Je rappelle qu'il est très difficile d'estimer a priori le coût total d'une OPEX. Tel fut le cas lorsque nous avons engagé nos troupes au Mali par exemple. Ce n'est qu'après-coup que l'on peut constater le niveau réel de dépense.

M. Charles de la Verpillière. Je ne critique pas l'écart en tant que tel, je comprends la difficulté qu'il y a à évaluer les coûts.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. S'agissant des relations avec Bercy, je crois qu'il est nécessaire de rappeler que la « sincérisation » participe à la rénovation des relations interministérielles. C'est un point important qui mérite une attention particulière mais qui, au-delà du seul ministère des Armées, concerne en réalité tous les ministères dans leurs relations avec Bercy.

M. François André, rapporteur. En réponse à Monsieur Gassilloud sur la durée idéale de la LPM, je suis certes Breton mais je vais faire une réponse de Normand : de mon point de vue, une LPM doit être suffisamment longue pour offrir la visibilité pluriannuelle nécessaire, mais elle doit également être suffisamment courte pour ne pas reposer sur des hypothèses qui s'avèreraient in fine inopérantes. Je pense que les dispositifs de « revoyure » qui étaient prévus par la précédente LPM – et qui seront reconduits dans la prochaine – sont pertinents à cet égard. Ils constituent un bon moyen, notamment pour le législateur mais aussi pour l'ensemble de la communauté de défense, de « faire le point », de voir comment la trajectoire se déroule et de réorienter celle-ci en fonction des nécessités du moment.

Monsieur Furst, vous avez raison de mentionner le fait que nous comparons des LPM successives et les lois de finances initiales. Le constat serait plus négatif si nous avions également renseigné l'exécution, mais dans des proportions qui resteraient raisonnables. L'Iroquois serait plus aplati si je puis dire ! (Sourires) Ceci étant dit, vous avez raison sur le fond ; je suis également toujours un peu frustré de ne pas vraiment pouvoir comparer la programmation, les lois de finances initiales et l'exécution. Je me permets d'ailleurs une suggestion à notre président. Si cette mission devait perdurer – ce que je crois nécessaire – nous pourrions parfaire nos présentations pour que la notion d'exécution soit plus visible.

Sur les restes-à-payer et les relations avec Bercy, je rassure Monsieur Furst : notre propos était certes vif, mais nous ne voulons pas déclencher une quelconque guerre avec ce ministère. Comme l'a rappelé avec force le président

de la République, nous avons collectivement intérêt à mettre fin à ces batailles microcholines incessantes dans le cadre du dialogue de gestion entre le ministère des Armées et Bercy. Ces épisodes de régulation budgétaire fatiguent les troupes et créent des tensions inutiles. Le meilleur moyen de résoudre ce problème consiste d'abord à réduire le niveau de « gel » pour rendre les crédits plus disponibles. Mais il convient également d'inscrire en loi de finances initiale une prévision plus sincère de ce que l'on estime être le niveau de dépense futur, notamment s'agissant des surcoûts OPEX. Je suis favorable à cette démarche de sincérisation, même si nous attirons l'attention sur le fait que, s'il y a un chapitre de dépenses qui peut s'avérer imprévisible, c'est bien celui-là ! On ne doit pas chercher à atteindre une concordance totale et permanente sur ce volet car nous ne l'atteindrons jamais. La réalité géopolitique et géostratégique est telle que l'on peut être amené à intervenir sur des théâtres auxquels nous n'avions pas songé en début d'exercice.

Monsieur Marilossian, vous trouverez dans le rapport des développements sur les raisons des dérives des coûts des programmes d'équipement. Elles sont diverses, mais l'une des principales que nous avons souhaité pointer est l'écart entre les commandes initiales fixées par la LPM et l'exécution, par diminution des cibles, pour des raisons budgétaires là encore. Cet écart est coûteux puisqu'il renchérit les coûts unitaires, et par ailleurs très perturbant pour la chaîne industrielle qui n'a pas une vision claire de la réalité des commandes finales. Il s'agit d'un des principaux facteurs, ce n'est pas le seul ; nous en détaillons d'autres dans le rapport. Cela nous conduit, là encore, à souhaiter qu'à l'avenir nous soyons peut-être moins ambitieux sur les cibles, mais que les cibles fixées soit tenues.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Je souhaite dire quelques mots sur les recettes exceptionnelles. La prochaine LPM n'en prévoit pas, ce qui est très bien. Car lorsque l'on prévoit des recettes exceptionnelles mais qu'elles ne se réalisent pas, quelle est la réaction courante ? Remettre en cause les crédits des programmes d'équipement ! L'exemple du programme Scorpion est révélateur, à cet égard. Pendant combien a-t-on évoqué son lancement sans le décider jamais ? Il a fallu attendre la toute dernière LPM et son actualisation pour qu'il soit lancé. On a bien fait de ne pas prévoir de telles recettes dans la prochaine LPM car il existe toujours des incertitudes dans ce domaine, comme pour l'évaluation du coût des OPEX.

M. Jacques Marilossian. Avez-vous également identifié les conséquences, sur les formats des programmes, du possible renchérissement du coût unitaire de certains équipements, qui peut varier au cours du temps ?

M. le président. L'exemple du programme FREMM figure dans le rapport, mais l'analyse n'a pas pu être menée pour l'ensemble des programmes.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. C'est très lié à la réduction des cibles.

M. François André, rapporteur. Nous avons en effet choisi l'exemple évocateur du programme FREMM pour illustrer ce phénomène. Toutefois, la situation est très différente d'un programme à un autre. Il ne faut pas tirer de leçons générales d'un cas particulier. Nous ne pouvons donc pas donner de chiffres globaux à cet égard. En revanche, et si cette mission doit perdurer, il pourrait être intéressant de mener une telle analyse pour d'autres programmes d'équipement importants.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Il semble que la Cour des comptes soit en train de mener un travail sur ce sujet.

M. André Chassaigne. Quand les armées interviennent dans le cadre d'opérations de sécurité civile – catastrophe naturelle, événement climatique majeur –, leur mobilisation entraîne des dépenses importantes. À la suite du passage de l'ouragan Irma, un bâtiment de projection et de commandement a ainsi dû être déployé sur zone à partir de Toulon et des frégates ont également été mobilisées. De telles dépenses sont-elles identifiées et compensées par d'autres lignes budgétaires, ou sont-elles assumées par les armées, même lorsqu'elles interviennent dans un cadre qui n'est pas militaire ?

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Ces crédits ne sont pas entièrement prévus par la LPM. Il y a toutefois une provision au titre des surcoûts liés aux missions intérieures. Une fois celle-ci cloisonnée, les dépenses sont essentiellement financées en gestion.

M. le président. Il n'existe pas de programme ou d'action budgétaire « provision pour aléas ». Sans rentrer dans le débat sur le niveau de « gel » et de « dégel » des crédits, je précise que le « gel », qui touche l'ensemble des ministères, a notamment vocation à couvrir ce type de dépenses. En cas de catastrophe notamment, on peut alors puiser dans cette réserve. Il s'agit d'une technique budgétaire. C'est pourquoi je n'emploierai pas le terme de « guerre fratricide » évoqué précédemment. Bercy fait son travail, en vérifiant que l'exécution du budget de la Nation est conforme à ce qui a été voté. Ce ministère ne serait pas dans son rôle s'il disait « Dépensez ce que vous voulez, on verra à la fin ! »

M. François André, rapporteur. Comme le président Bridey, je souscris à cette pratique du « gel » en début d'exercice pour pourvoir aux « dépenses imprévues » comme on dit au sein des collectivités territoriales. Le vrai débat porte sur le niveau du « gel » – le passage 8 % à 3 % constitue une nette amélioration à cet égard – mais aussi sur la date du « dégel ». C'est un autre point de vigilance car, compte tenu des sommes en jeu s'agissant du ministère des Armées, un « dégel » tardif, au 15 décembre par exemple, représente un risque d'un report de charges sur exercice suivant.

M. André Chassaigne. Il ne faut pas que le « gel » soit un tsunami !

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Une précision pour notre collègue Chassaing : il existe un programme, le programme 552, sur lequel sont inscrits des crédits pour « Dépenses accidentelles et imprévisibles ». Mais peut-être est-il sous-doté.

M. le président. Les rapporteurs apporteront des éléments de réponse complémentaires aux questions qui le nécessiteraient. Nous allons maintenant nous prononcer sur la publication du rapport. C'est toujours un exercice intéressant car, comme la présente audition de présentation était elle-même publique, il serait gênant de ne pas rendre le rapport public ! (Sourires)

*

* *

*La commission **autorise** à l'unanimité le dépôt du rapport d'information sur l'exécution de la LPM 2014-2019 en vue de sa publication.*

**ANNEXE 1 : CONTRIBUTION DE M. BASTIEN LACHAUD, DÉPUTÉ, MEMBRE
DE LA MISSION D'INFORMATION,
POUR LE GROUPE LA FRANCE INSOUMISE**

Une loi de programmation militaire ne vaut que par ses objectifs de défense : contre quoi nous défendons-nous, de quelle façon et, dès lors, avec quels moyens ? La géopolitique et la stratégie viennent en premier. Les moyens se déduisent. C'est dans cet état d'esprit que la France insoumise, conformément à sa doctrine en la matière, présentée dans le programme *L'avenir en commun*, étudie le rapport présenté. Son groupe ne peut donc entièrement souscrire à l'approche qui consiste à examiner l'exécution d'une loi de programmation militaire sous le seul angle comptable et sans questionner la pertinence des choix stratégiques qu'elle devait accompagner.

Toutefois le groupe de la *France insoumise* reconnaît dans le travail des deux co-rapporteurs un bilan honnête des effets de l'austérité dans les armées : réduction des effectifs, hypothèses budgétaires fallacieuses, affaiblissement des fonctions de soutien, aggravation de la condition des militaires et de la situation sociale de leurs familles. La LPM examinée n'a manifestement pas facilité l'accomplissement par l'armée de ses missions et le rapport s'en fait l'écho.

Cependant, il prend un peu trop facilement acte du fait que les finances publiques seraient contraintes à cause « de la crise financière » devenue « budgétaire ».

Cette conviction a effectivement présidé aux choix faits par le précédent gouvernement ; la France insoumise ne souscrit pourtant pas à ce fatalisme et tient à préciser dans ce rapport que l'État aurait pu et pourrait disposer de marges de manœuvre financières à condition que l'exécutif en ait la volonté, s'émancipe des contraintes absurdes de l'Union européenne et revienne sur les mesures qui ont, année après année, asséché les caisses de l'État et contribué largement à son endettement auprès des marchés.

Parmi les préconisations des rapporteurs, la France insoumise souhaite particulièrement se prononcer sur certaines.

Tout d'abord, concernant les Opérations Extérieures (OPEX), la démarche de « sincérisation » réclamée représente en réalité une fausse bonne idée pour deux raisons. Premièrement, la hausse de l'enveloppe des OPEX conduit dans la pratique à revenir sur le principe de leur financement interministériel quoiqu'il ne contrevienne pas explicitement à ce principe au statut relativement incertain. Or la France insoumise demeure attachée à ce principe qui pose que l'engagement armé est décidé par la Nation et doit donc être supporté par la Nation dans son ensemble.

Deuxièmement, la hausse de l'enveloppe des OPEX repose sur le postulat suivant : l'engagement militaire français à l'extérieur devrait être de même

intensité et de même nature que celui qu'elle a connu ces dernières années ; quand bien même l'hypothèse d'une dotation excessive pour les OPEX est envisagée.

Or, en l'absence de bilan stratégique sérieux sur les OPEX menées ces dernières années, ce postulat est fragile et potentiellement dangereux. Poursuivre une politique dont on n'a pas fait l'évaluation autrement que du strict point de vue financier n'a guère de sens, et lorsqu'il s'agit de la guerre et de la paix cet automatisme pourrait s'avérer coupable.

L'évocation des échéances à venir concernant la dissuasion nucléaire suscite également une grande perplexité. En effet, ce sujet, quoique central dans la doctrine de défense de la France et dans la communication des gouvernements depuis des décennies, ne fait jamais l'objet d'une information claire et objective de la part du gouvernement. En l'occurrence, les rapporteurs donnent un aperçu succinct des échéances à venir concernant les deux composantes sans pour autant donner les moyens de se prononcer sur la pertinence de la stratégie et du calendrier des paiements éventuels. La France insoumise regrette que cette fois encore l'information budgétaire et technique soit lacunaire. En effet, la distinction entre renouvellement, modernisation et maintenance et les implications financières de chaque étape ne sont pas clairement exposées pour chacune des composantes. Il ne sera pas concevable de voter une loi de programmation militaire en conscience, ni *a fortiori* d'assurer que son exécution sera scrupuleuse si ces aspects ne sont pas traités précisément.

Enfin, la France insoumise souhaite profiter de ce rapport pour mettre en discussion une proposition. Comme l'illustre justement le rapport à propos des FREMM, les programmes d'armement connaissent de nombreuses dérives au terme desquelles l'État, pour avoir retardé ses paiements, se trouve « avoir moins en ayant payé plus ».

Pourtant, le décret n° 2015-1469 du 13 novembre 2015 a supprimé le comité des prix de revient des fabrications d'armement (CPRFA) qui avait été créé en 1966. On peut s'étonner que le souci d'économie qui domine toute l'action publique depuis des années ait conduit à supprimer un organe de suivi dont le fonctionnement pouvait sans doute être amélioré mais dont la mission n'était manifestement pas obsolète.

ANNEXE 2 : AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

(Par ordre chronologique)

1. Auditions

➤ **Ministère de l'Action et des Comptes publics, direction du Budget, 5^e sous-direction** – M. François Desmadryl, sous-directeur, M. Qution Comet, chef du bureau Défense et mémoire (5BDM), et M. Claude Benessy, rédacteur ;

➤ **Ministère des Armées, État-major de l'armée de terre (EMAT)** – M. le général de corps d'armée Bertrand Houitte de La Chesnais, major général de l'armée de terre (MGAT), M. le lieutenant-colonel Maurice Robert de Saint-Victor, assistant militaire du MGAT, et M. le colonel Damien de Marsac, chef du bureau Budget de l'armée de terre ;

➤ **Ministère des Armées, État-major de la marine (EMM)** – M. le capitaine de vaisseau François Moreau, sous-chef Plans-programmes à l'état-major de la marine, M. le capitaine de vaisseau François Guichard, chef du bureau Cohérence organique de la division Plans-programmes, et M. le capitaine de vaisseau Bertrand Lepoutre, chef du collège des officiers correspondants d'état-major (OCEM) de la division Plans-programmes ;

➤ **Ministère des Armées, Secrétariat général pour l'administration (SGA)** – M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, et M. le colonel Frank Barrera, chef de cabinet ;

➤ **Ministère des Armées, État-major de l'armée de l'air (EMAA)** – M. le général de corps aérien Olivier Taprest, major général de l'armée de l'air, M. le colonel Sébastien Michel, chef du bureau Finances, M. le commissaire-colonel Lionel Augias, adjoint du chef du bureau Finances, Mme le colonel Valérie Godin, chef du bureau Politique de l'emploi et condition de l'aviateur de la direction des ressources humaines de l'armée de l'air, et M. le colonel Vincent Chusseau, chef du bureau Expertise organique et programmes ;

➤ **Ministère des Armées, secrétariat général pour l'administration, direction des ressources humaines** – Mme Anne-Sophie Avé, directrice des ressources humaines du ministère des Armées, M. Marc Treglia, directeur du service des ressources humaines civiles, M. Gilbert Ansberque, sous-directeur de la fonction militaire, M. Jean-Pierre Lagrange, directeur en charge du statut et de la réglementation en matière de ressources humaines militaires et civils, et M. le capitaine de frégate Benjamin Brige, chargé de mission ;

➤ **Cour des comptes** – M. Denis Morin, président de la deuxième chambre et Mme Françoise Saliou, conseiller maître ;

➤ **Groupement des industries de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (GICAT)** – M. Stéphane Mayer, président, M. Jean-Marc Duquesne, délégué général, et M. François Mattens, directeur de la communication et des affaires publiques ;

➤ **Ministère des Armées, Direction générale de l'armement (DGA)** – M. l'ingénieur général de l'armement Christophe Fournier, directeur des Plans, des programmes et du budget, et Mme l'ingénieure générale de l'armement Éveline Spina, sous-directrice des Plans et des programmes ;

➤ **Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN)** – M. Hervé Guillou, président, M. Fabien Menant, directeur des Affaires publiques et européennes et directeur de cabinet du président, M. François Lambert, délégué général, et M. Hervé Croce, responsable des relations institutionnelles et des affaires de défense ;

➤ **Ministère des Armées, secrétariat général pour l'administration, direction des affaires financières** – M. Christophe Mauriet, directeur des Affaires financières, Mme Evelyne Satonnet, sous-directrice de la Prospective et de l'analyse des coûts, M. Bruno Bordone, chef du service des Synthèses et du pilotage budgétaire, et M. le commissaire en chef de 1^{ère} classe Frédéric Sternberg, adjoint au chef du service ;

➤ **Haut Conseil d'évaluation de la condition militaire (HCECM)** – M. Bernard Pêcheur, président, et M. le contrôleur général des armées Olivier Maigne, secrétaire général ;

➤ **Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS)** – M. Eric Trappier, président, M. Bruno Giorgianni, directeur de cabinet du président de Dassault Aviation, M. Pierre Bourlot, délégué général, M. Jean Jérôme, directeur Affaires publiques, et M. Guillaume Muesser, directeur Affaires économiques et Défense ;

➤ **Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)** – M. Bernard Émié, directeur général ; le conseiller du directeur général et le chef du service Achats et finances ;

➤ **Ministère des Armées, État-major des armées (EMA)** – M. le général de corps aérien Vincent Carré, sous-chef d'état-major Plans, M. le général de corps d'armée Patrick Destremau, sous-chef d'état-major Performance, et M. le contre-amiral Xavier Baudouard, chef de la division Plans, programmation et évaluation.

2. Déplacements

➤ **Fort-de-l'Est (Saint-Denis, Seine-Saint-Denis)**

– présentation du groupement Est par le colonel Herveau, chef de corps ;

– présentation sur les enjeux du soutien de l’opération Sentinelle par le colonel Assier de Pompignan, commandant de la base de défense de Montlhéry, adjoint du commandant des bases de défense d’Île-de-France, adjoint en charge du soutien de l’opération Sentinelle, en présence de responsables du service des infrastructures de la défense (SID) ;

– visite des installations d’hébergement et échanges avec des cadres et des militaires du rang.

➤ **Régiment de Marche du Tchad (Meyenheim, Alsace)**

– présentation du régiment et de ses enjeux par le lieutenant-colonel Alain Magdelin, commandant en second du RMT ;

– échanges avec les militaires du rang et les cadres sous la forme d’un mange-debout ;

– présentations dynamiques ;

– visite des infrastructures.

ANNEXE 3 : L'ÉVOLUTION DES CIBLES DE RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS DEPUIS 2009

	LPM 2009-2014					TOTAL 2009- 2013	LPM 2014-2019						TOTAL 2014- 2019	TOTAL 2009- 2019
	2009	2010	2011	2012	2013		2014	2015	2016	2017	2018	2019		
LPM *	- 7 999	- 7 926	- 7 577	- 7 462	- 7 462	- 38 426	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675	- 72 101
LPM actualisée *						0	- 8 007	0	2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 818	- 14 925	- 14 925
Réactualisation LPM (Conseil de défense du 6 avril 2016)						0	- 8 007	0	2 300	400	200	182	- 4 925	- 4 925
Prévision (LFI)	- 8 850	- 8 250	- 8 250	- 7 462	- 7 234	- 40 046	- 7 881	0	2 300	464	518		- 4 599	- 44 645
Exécution (LR)	- 6 728	- 8 368	- 7 946	- 9 536	- 7 374	- 39 952	- 7 847	- 644	2 289	740			- 5 462	- 45 414

Périmètres :

* PMEA hors SIAé pour les données LPM

** ** PMEA (T2 + HT2 incluant le SIAé) pour les éléments des LFI et LR

ETPT T2+HT2	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Plafond d'emploi autorisé (LPM)	318 455	309 562	301 341	293 198	283 207	275 567	265 846	269 315	271 099	272 385
EMR prévision DP GECF consolidé (LFI)	314 923	305 304	296 992	288 801	278 529	271 018	263 973	265 507	266 696	
EMR réalisé (LR)	313 402	305 220	296 493	288 066	278 716	270 849	263 307	264 874	265 798	

** PMEA (T2 + HT2 incluant le SIAé) pour les éléments des LFI et LR

Éléments hors SMV hors apprentis

Source : ministère des Armées.

ANNEXE 4 : LE FINANCEMENT DES OPEX DEPUIS 2014

(en millions d'euros de crédits de paiement)

		2014 exé 31/12	2015 exé 31/12	2016 exé 31/12	2017 exé 31/12	
Surcoûts	Surcoûts OPEX (BOP OPEX + dép. ex post)	1 118,1	1 116,5	1 171,8	1 329,6	
	OPEX T2	322,3	295,3	283,6	292,3	
	OPEX HT2	795,8	821,2	888,2	1 037,2	
	Surcoûts MISSINT	21,8	176,1	172,5	212,8	
	MISSINT T2	16,4	57,1	97,0	123,7	
	MISSINT HT2	5,3	119,0	75,5	89,1	
	Surcoûts OPEX-MISSINT	1 139,9	1 292,6	1 344,3	1 542,4	
Financements	Dotation initiale en LFI	OPEX T2	170,0	170,0	170,0	170,0
		OPEX HT2	280,0	280,0	280,0	280,0
		Total OPEX	450,0	450,0	450,0	450,0
		MISSINT T2	11,0	11,0	26,0	41,0
		MISSINT HT2	-	-	-	-
		Total MISSINT	11,0	11,0	26,0	41,0
		Dotation LFI OPEX+MISSINT	461,0	461,0	476,0	491,0
	Autres financements	Autres financements (dont FdC ONU)	54,4	40,3	40,1	42,8
		Fonds de concours divers (dont ONU)	53,3	35,6	36,5	42,8
		Décrets de transferts	1,1	4,6		
		Réallocation BOP EOI			3,6	
		Ouverture par arrêté de répartition T2				
	Surcoûts nets (restant à financer)		624,5	791,3	828,2	1 008,5
	Décret d'avance	Total financement par décret d'avances (DA)	610,6	795,9	831,0	881,0
		OPEX-MISSINT T2	148,6	174,7	187,0	151,0
		OPEX-MISSINT HT2	462,0	621,2	644,0	730,0
	Loi de finances rectificative	Total LFR	-	-	-	75,0
		Total T2	-	-	-	
		Total HT2	-	-	-	75,0
	Auto-assurance T2					52,6
Reste à financer	Part restant à financer en fin de gestion (hors gages DA MINARM)	24,9	-4,6	-2,8	-0,1	
	Par titre	T2	20,1	-3,3	-2,4	1,4
		HT2	4,7	-1,2	-0,4	-1,5

Source : ministère des Armées.

ANNEXE 5 : LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE INFRA-ANNUELLE DEPUIS 2014

Mouvements de dégel sur la LPM 14-17 en AE (données : novembre 2017)

2017	<i>Programme (M€)</i>	<i>Réserve de précaution</i>	<i>Levée partielle de la réserve (02 février)</i>	<i>Gel (29 mars)</i>	<i>Surgel (20 avril)</i>	<i>Dégel (20 juillet)</i>	<i>DA (20 juillet)</i>	<i>Solde</i>	
	144	108,49		0,00		108,49		0,00	
	146	811,22		194,83	350,00	656,05		700,00	
	178	667,87	5,00	38,61		701,47		0,00	
	212 HT2	190,43	2,50	0,23		188,16		0,00	
212 T2	98,81							98,81	
2016	<i>Programme (M€)</i>	<i>Réserve de précaution</i>	<i>Surgel (avril & mai)</i>	<i>Levée partielle de la réserve (28 octobre)</i>	<i>Dégel (25 novembre)</i>	<i>DA (02 décembre)</i>	<i>Dégel (décembre)</i>	<i>Solde</i>	
	144	90,06	0,00	70,00			-20,06	0,00	
	146	1089,08	471,97	300,00		-290,36	-970,68	0,00	
	178	734,65	4,05	400,00	100,00		-238,70	0,00	
	212 HT2	181,55	0,58				-182,12	0,00	
212 T2	95,70					-73,81	21,89		
2015	<i>Programme (M€)</i>	<i>Réserve de précaution</i>	<i>Dégel (04 août)</i>	<i>Dégel (05 novembre)</i>	<i>Dégel (23 novembre)</i>	<i>DA (25 novembre)</i>	<i>Surgel (10 décembre)</i>	<i>Solde</i>	
	144	96,58			95,65	-0,93		0,00	
	146	1206,87	614,92		421,95	-170,00		0,00	
	178	702,65		702,65	0,00			0,00	
	212 HT2	203,71			60,97	-142,74	95,00	95,00	
212 T2	93,61			93,61			0,00		
2014 (T2+HT2)	<i>Programme (M€)</i>	<i>Réserve de précaution</i>	<i>Surgel (26 mai)</i>	<i>Dégel (04 juin)</i>	<i>LFR (11 août)</i>	<i>Dégel (19 novembre)</i>	<i>DA (02 décembre)</i>	<i>Levée réserve (31 décembre)</i>	<i>Solde</i>
	144	86,79				53,57	32,32	0,90	0,00
	146	727,92	250,00	139,43	198,00	230,99	405,00	4,51	0,00
	178	596,70				566,00		30,69	0,00
212	167,37				36,32	129,73	1,32	0,00	

Mouvements de dégel sur la LPM 14-17 en CP (données : novembre 2017)

2017	Programme (M€)	Réserve de précaution	Levée partielle de la réserve (02 février)	Gel (29 mars)	Surgel (20 avril)	Dégel (20 juillet)	DA (20 juillet)	Solde	
	144	92,83			0,00		92,83		0,00
146	804,11			674,84	350,00	278,95	-850	700,00	
178	581,89		5,00	38,61		615,50		0,00	
212 HT2	166,92		2,50	0,23		164,65		0,00	
212 T2	98,81							98,81	
2016	Programme (M€)	Réserve de précaution	Surgel (avril & mai)	Levée partielle de la réserve (28 octobre)	Dégel (25 novembre)	DA (02 décembre)	Dégel (décembre)	Solde	
	144	89,71		70,00		0,00	-19,71	0,00	
146	796,23		1061,97	300,00		-671,87	-886,33	0,00	
178	582,17		4,25	400,00	100,00		-86,42	0,00	
212 HT2	157,54		0,65				-158,19	0,00	
212 T2	95,70						-73,81	21,89	
2015	Programme (M€)	Réserve de précaution	Dégel (04 août)	Dégel (05 novembre)	Dégel (23 novembre)	DA (25 novembre)	Dégel (10 décembre)	Solde	
	144	95,28			75,28		-20,00	0,00	
146	614,92		614,92		-170,00	170,00		0,00	
178	567,02			567,02				0,00	
212 HT2	152,80				117,06	-35,74		0,00	
212 T2	93,61				93,61			0,00	
2014 (T2+HT2)	Programme (M€)	Réserve de précaution	Surgel (26 mai)	Dégel (04 juin)	LFR (11 août)	Dégel (19 novembre)	DA (02 décembre)	Levée réserve (31 décembre)	Solde
	144	86,79				16,44	42,32	15,90	45,00
146	594,66		250,00	139,43	198,00	75,28	478,00	77,51	27,00
178	562,66					361,97	0,00	65,69	135,00
212	126,22					68,17	36,73	16,32	5,00

Source : ministère des Armées.

DÉTAIL DES ANNULATIONS ET TRANSFERTS DE CRÉDITS SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « DÉFENSE » DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

2012

	P144	P146	P178	P212	P167	P169	P191	Total
LFR du 14 mars 2012	-18,2	-202,5	-50,9	-50,0	-0,5	-10,0	-2,9	-335,0
LFR du 16 août 2012	-2,9	-21,8	0,0	-4,5	-1,2	0,0	-2,8	-33,2
LFR du 29 décembre 2012	0,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	-26,4	0,0	-126,4
Total	-21,1	-324,3	-50,9	-54,5	-1,7	-36,4	-5,7	-494,6

2013

	P144	P146	P178	P212	P167	P169	P191	Total
DA du 28 novembre 2013	-52,3	-379,2	0,0	-33,4	-2,2	0,0	0,0	-467,1
LFR du 29 décembre 2013	-1,7	-271,3	0,0	-3,5	-0,8	-37,9	-15,8	-331,0
Total	-54,0	-650,5	0,0	-36,9	-3,0	-37,9	-15,8	-798,1

2014

	P144	P146	P178	P212	P167	P169	P191	Total
LFR du 8 août 2014	0,0	-201,7	0,0	0,0	0,0	-20,2	-132,0	-353,9
DA du 2 décembre 2014	-47,9	-487,0	0,0	-36,7	-0,7	-8,6	0,0	-580,9
Total	-47,9	-688,7	0,0	-36,7	-0,7	-28,8	-132,0	-934,8

2015

	P144	P146	P178	P212	P167	P169	P191	Total
DA du 27 novembre 2015	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,0	0,0	-4,0
DA du 2 décembre 2015	0,0	-170,0	0,0	-35,7	-0,5	-62,6	-9,6	-278,4
LFR du 29 décembre 2015	-20,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-20,0
Total	-20,0	-170,0	0,0	-35,7	-0,5	-66,6	-9,6	-302,4

2016

	P144	P146	P178	P212	P167	P169	P191	Total
DA du 3 octobre 2016	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-13,0	0,0	-13,0
DA du 2 décembre 2016	0,0	-671,9	0,0	0,0	-0,9	-10,0	-7,8	-690,6
Total	0,0	-671,9	0,0	0,0	-0,9	-23,0	-7,8	-703,6

2017

	P144	P146	P178	P212	P167	P169	P191	Total
DA du 20 juillet 2017	0,0	-850,0	0,0	0,0	-1,2	-25,0	-15,6	-891,8
DA du 30 novembre 2017	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	-3,2	-3,7
LFR du 28 décembre 2017			75,0					75,0
Total	0,0	-850,0	75,0	0,0	-1,2	-25,5	-18,8	-820,5

Source : ministère des Armées.

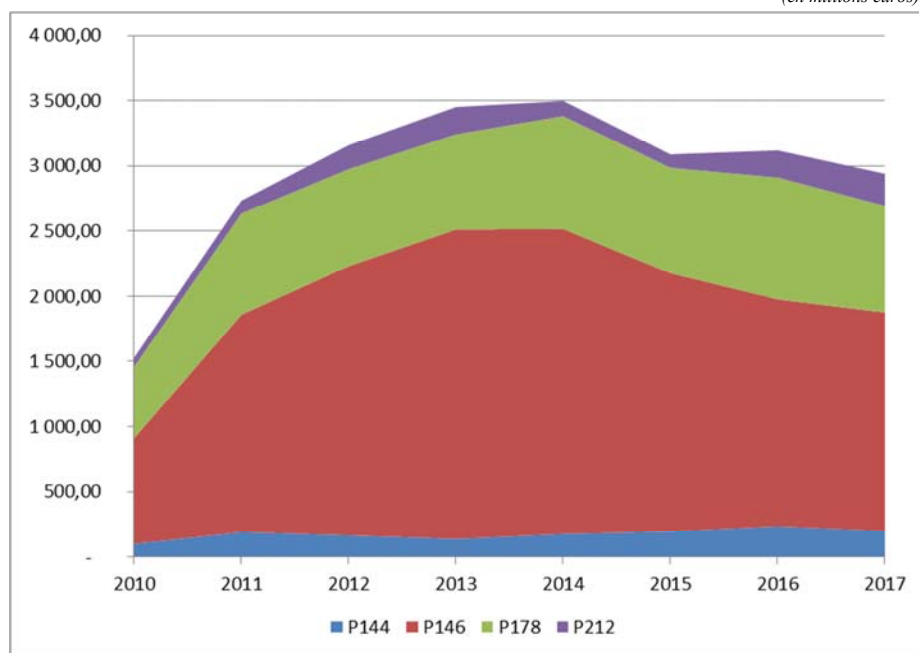
ANNEXE 6 : LE REPORT DE CHARGES ET LES RESTES À PAYER DEPUIS 2009-2010

3. Le report de charges

Le report de charges correspond à l'ensemble des dépenses obligatoires au sens du décret de 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ⁽¹⁾, dont l'article 95 prévoit qu'il s'agit des « dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu ». Outre les « charges à payer », le report de charges inclut aussi les dettes envers les fournisseurs. Ces dettes sont constituées dès lors que le service a été fait et la facture enregistrée, sans que le paiement ne soit intervenu faute de crédits disponibles.

ÉVOLUTION DU REPORT DE CHARGES DEPUIS 2010

(en millions euros)



NB : Les avances dues sont intégrées au montant des dépenses obligatoires (DO) à partir de 2012.

Source : données ministère des Armées.

L'existence de charges à payer est inévitable : l'enregistrement du service fait et le paiement ne peuvent être tout à fait simultanés, en raison notamment du délai de traitement des factures. En effet, si l'ordonnateur certifie que le service a été fait, c'est en revanche le comptable public qui traite et enregistre les pièces justificatives telles que les factures : le décalage entre la certification du service

(1) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

fait et le paiement de la facture, qui ne peut intervenir qu'après l'enregistrement de celle-ci, est donc pour partie lié à l'organisation du circuit de la dépense de l'État.

Le circuit de la dépense peut être amélioré par une meilleure anticipation de la dépense par les gestionnaires et des dispositifs, notamment informatiques, permettant un traitement plus rapide des factures. *A contrario*, il peut être pénalisé par une indisponibilité des crédits aboutissant à des ruptures de paiement en cours d'année, des lacunes dans la programmation des dépenses par les gestionnaires, ou une facturation inefficace.

Report de charges (~ 3 Mds€)	
Charges à payer : factures non payées et dettes fournisseurs	Avances dues au titre des contrats signés dans l'année mais non payées au 31 décembre

Le ministère des Armées retient une définition du report de charges *lato sensu* pour y inclure les avances dues au titre des contrats pluriannuels mais non payées au 31 décembre, afin de mettre en lumière l'ensemble des conséquences résultant de la régulation budgétaire infra-annuelle. La direction du budget appréhende de manière stricte le périmètre du report de charge, au motif que les reports ou étalements des avances prévues par les contrats d'armement sont prévus par ces mêmes contrats. ⁽¹⁾ En tout état de cause, les avances dues représentent moins de 4 % du total du report de charges.

Le report de charges actuel – 10 % des crédits, équivalent d'un mois de paiements – n'est pas considéré comme préoccupant par la direction du budget, entendue par les rapporteurs. Sur les 3 milliards d'euros de report de charges *lato sensu* constatés fin 2016, la direction du budget estime que la moitié correspond à un report structurel tandis que l'autre moitié résulte de la régulation budgétaire. C'est sur cette dernière part que se concentre le dialogue entre le ministère des Armées et la direction du budget.

(1) *Audition, ouverte à la presse, de Mme Amélie Verdier, directrice du budget, 25 janvier 2017, par la commission de la Défense nationale et des forces armées.*

ÉVOLUTION DU REPORT DE CHARGES DEPUIS 2010

(en millions d'euros)

Prog.	2010				2011			
	Dettes fournisseurs	Charges à payer	Avances dues ⁽¹⁾	Dépenses obligatoires ⁽²⁾	Dettes fournisseurs	Charges à payer	Avances dues ⁽¹⁾	Dépenses obligatoires
144	2,20	97,69	nc	99,89	79	111	nc	190
146	197,32	615,49	nc	812,81	1 058	611	nc	1 669
178	109,99	437,68	nc	547,67	318	457	nc	775
212	16,71	53,29	nc	70,01	34	66	nc	100
Total mission	326,22	1 204,15	nc	1530,37	1 489	1 245	nc	2 734
Prog.	2012				2013			
	Dettes fournisseurs	Charges à payer	Avances dues ⁽¹⁾	Dépenses obligatoires	Dettes fournisseurs	Charges à payer	Avances dues ⁽¹⁾	Dépenses obligatoires
144	66	99	0	166	51	86	1	137
146	1 325	741	0	2 066	1 308	1 062	5	2 375
178	377	358	8	744	242	464	24	730
212	128	56	0	184	134	72	3	209
Total mission	1 896	1 254	9	3 160	1 735	1 684	33	3 452
Prog.	2014				2015			
	Dettes fournisseurs	Charges à payer	Avances dues ⁽¹⁾	Dépenses obligatoires	Dettes fournisseurs	Charges à payer	Avances dues ⁽¹⁾	Dépenses obligatoires
144	56	115	5	176	93	100	2	194
146	1 786	471	83	2 341	1 337	579	66	1 983
178	407	415	44	865	303	475	31	809
212	45	67	4	117	31	67	5	103
Total mission	2 294	1 069	136	3 498	1 764	1 222	103	3 089
Prog.	2016				2017 ⁽³⁾			
	Dettes fournisseurs	Charges à payer	Avances dues ⁽¹⁾	Dépenses obligatoires	Dettes fournisseurs	Charges à payer	Avances dues ⁽¹⁾	Estimation dépenses obligatoires
144	109	121	5	235	nc	nc	nc	198
146	999	673	70	1 742	nc	nc	nc	1 677
178	392	513	29	933	nc	nc	nc	819
212	115	88	5	209	nc	nc	nc	245
Total mission	1 615	1 395	110	3 120	nc	nc	nc	2 940

(1) Les avances dues sont intégrées au montant des dépenses obligatoires (DO) à partir de 2012.

(2) Dépenses obligatoires comptables retraitées des versements anticipés en 2010 (96,5 millions d'euros) et des décalages de rattachement de fonds de concours de 2010 (remboursements de l'ONU pour 50 millions d'euros) sur 2011 ayant conduit à décaler des paiements de factures 2010 sur 2011.

(3) Estimation du report de charges à fin 2017 réalisée dans le cadre du second suivi de gestion (septembre 2017).

Source : ministère des Armées.

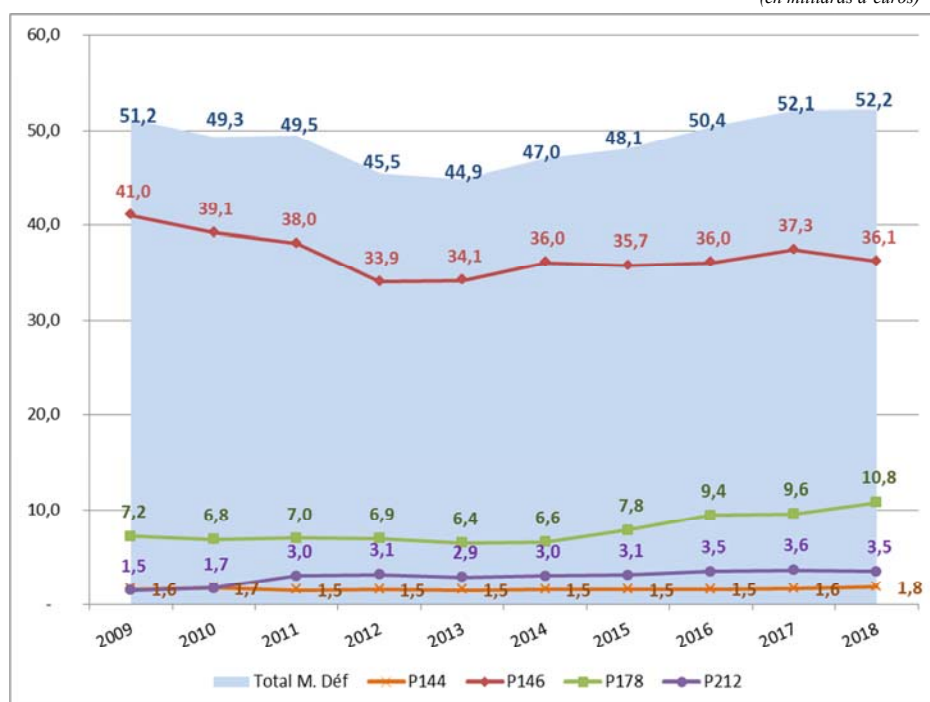
4. Les restes-à-payer

La double budgétisation, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspond à la différence entre l'engagement juridique de l'État à réaliser une dépense et le paiement effectif de celle-ci. Si ces deux opérations peuvent coïncider, par exemple en matière de dépenses de personnel, il est également possible que l'engagement et le paiement n'aient pas lieu la même année.

Les restes-à-payer résultent de la différence entre les engagements juridiques (qui correspondent aux autorisations d'engagement) et les paiements de l'année (effectués en crédits de paiement) sans considération du service fait.

ÉVOLUTION DES RESTES-À-PAYER DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)



Source : ministère des Armées.

Les restes-à-payer augmentent significativement dans deux cas de figure :

- lorsque les AE ne sont pas couvertes par des CP, du fait de difficultés budgétaires ;
- lors du lancement de nouveaux programmes.

ANNEXE 7 : ÉVOLUTION DES INDICATEURS DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE DEPUIS 2009

Armée de terre

	2009	2010	2011	2012	2013	Cible LPM	2014	2015	2016	2017*	2018**
Journées de préparation opérationnelle	105	119	117	109	120	90	84	64	72	81	81
Heures de vol par pilote d'hélicoptère	170	177	180	170	157	180	153	146	154	164	173

Marine

	2009	2010	2011	2012	2013	Cible LPM	2014	2015	2016	2017*	2018**
Jours de mer par bâtiment (hauturiers)	87 (97)	91 (103)	92 (107)	89 (98)	90 (97)	100 (110)	83 (92)	91 (104)	92 (107)	96 (105)	99 (108)
Heures de vol par pilotage de chasse (pilotes qualifiés à l'appontage de nuit)	195 (199)	199 (224)	196 (232)	167 (196)	154 (207)	180 (220)	136 (194)	193 (236)	230 (263)	180 (220)	180 (220)
Heures de vol par équipage de patrouille maritime	324	318	353	328	409	350	360	336	348	345	340
Heures de vol par pilote d'hélicoptère	188	218	199	220	187	220	218	218	224	218	220

Armée de l'air

	2009	2010	2011	2012	2013	Cible LPM	2014	2015	2016	2017*	2018**
Heures de vol par pilotage de chasse	176	170	190	169	157	180	153	154	163	164	170
Heures de vol par pilotage de transport	250	287	310	265	276	400	235	239	220	242	280
Heures de vol par pilote d'hélicoptère	182	170	190	199	191	200	174	159	164	170	194

(*) Prévission actualisée dans le PAP2018. (**) Prévission PAP 2018.

Sources : rapport annexé à la LPM 2014-2019, RAP.

Note de lecture

Les rapports annuels de performance (RAP), rendent compte annuellement par mission et programme, de la performance des ministères. S'agissant du ministère des Armées et du programme 178 *Préparation et emploi des forces*, les RAP rendent compte au travers d'un indicateur du niveau de réalisation des activités et de l'entraînement des armées.

L'indicateur 5.1 des PAP/RAP exprime un niveau d'activité par rapport à un référentiel qui permet de garantir une efficacité des forces correspondant aux exigences des contrats opérationnels.

Ce niveau d'activité est exprimé en jours de préparation opérationnelle pour les unités opérationnelles de l'armée de terre, jours de mer pour les bâtiments de la force d'action navale (le premier chiffre concerne tous les bâtiments et le chiffre entre parenthèses les bâtiments de plus de 1000 t) et heures de vol pour les pilotes aptes aux missions de guerre (hors armée de l'air qui comptabilise les heures de vol de tous les pilotes affectés en unités opérationnelles). Pour les pilotes de chasse marine, le premier chiffre concerne les pilotes « non hiboux » et le deuxième les pilotes « hiboux » (aptés aux appontages de nuit).

Le terme « activité » comprend les activités relatives à l'emploi des forces et celles nécessaires à leur entraînement. Ce dernier constitue la phase finale de la préparation des forces qui met en synergie des matériels disponibles, une doctrine d'emploi étayée et des soutiens suffisants. La qualification opérationnelle qui en résulte garantit un emploi optimum des forces au chef d'état-major des armées.

Les activités opérationnelles et l'entraînement sont difficiles à séparer. Dans un souci d'efficacité, les déploiements opérationnels sont valorisés autant que possible en effectuant les tâches d'entraînement que permet le théâtre. Par ailleurs, les moyens complexes et polyvalents conduisent souvent simultanément une ou plusieurs missions.

Les données sont collectées par les armées avant d'être restituées par l'EMA

La restitution 2017 consolidée n'est pas encore disponible. Les valeurs ont cependant été actualisées à l'occasion de la rédaction du projet annuel de performance 2018.

Analyse

Les résultats sont pour partie la conséquence de la disponibilité des hommes et des matériels mais ils dépendent également du contexte opérationnel qui, en fonction de son intensité, porte une partie de l'activité au détriment de la réalisation de la préparation opérationnelle.

Pour **l'armée de terre**, le très haut niveau d'engagement sur le territoire national (opération Sentinelle) consécutif aux attentats de 2015, s'est traduit par une forte baisse de la préparation opérationnelle. Ce phénomène s'est amplifié avec la montée en puissance de la FOT qui a mobilisé une part importante des ressources pour encadrer la masse des nouvelles recrues à former. En 2016, et d'un point de vue quantitatif, la préparation opérationnelle de l'armée de terre remonte progressivement en puissance à mesure que les recrues deviennent opérationnelles. La formation individuelle porte l'activité au détriment de l'entraînement collectif. 2017 marque la reprise progressive de la préparation opérationnelle interarmes dans les centres d'entraînement au combat. La recapitalisation des savoir-faire opérationnels est en cours mais ne sera pas complètement effective avant 2021.

En ce qui concerne **la marine**, on constate un accroissement constant de l'activité lié au surengagement opérationnel des moyens déjà fortement sollicités sur les missions permanentes. L'accroissement de l'activité russe en Atlantique s'est ainsi traduit sur la période par l'engagement de moyens importants de lutte anti sous-marine. Par ailleurs, l'intensification de la lutte contre Daech au Levant explique les trois déploiements successifs

du porte-avions sur la période. Ce surengagement a créé de fortes tensions pour régénérer les savoir-faire opérationnels ainsi que le potentiel des certaines flottes vieillissantes. La composante frégates est régulièrement sous tension, phénomène rendu parfois très critique par la mutualisation poussée des moyens. Le niveau de disponibilité des autres bâtiments reste très fragile. En ce qui concerne ses aéronefs, les déploiements réguliers du porte-avions et les missions de surveillance maritimes génèrent un flux constant d'activité, et ce malgré une faible disponibilité des ATL2 (25 % en 2016), et des NH 90 notamment (41 % en 2016).

S'agissant de **l'armée de l'air**, la tendance haussière de la chasse entamée depuis janvier 2016 est régulière, portée principalement par l'intensification des engagements en opération (20 chasseurs engagés en gestion de crise contre les 12 prévus dans les contrats opérationnels). L'activité transport quant à elle, pâtit notamment de la faible disponibilité technique (flottes C130-C160 vieillissantes et flotte moderne 23 % en 2016 pour les C130H, 18 % pour les A400M en cours de fiabilisation) et ce, malgré un besoin opérationnel toujours très important. L'activité aérienne reste portée par les opérations. Par conséquent, la sous-activité organique induite depuis 2013 dégrade les savoir-faire génériques indispensables à un engagement de haute intensité ainsi que ceux nécessaires aux opérations en cours.

Source : EMA.

ANNEXE 8 : ÉVOLUTION DE LA DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS DEPUIS 2009

Indicateur 5.2 « Disponibilité technique opérationnelle »

2009 – 2013 : données calculées sur la base d'un besoin de disponibilité.

2014 – 2017 : données établies sur la base du contrat opérationnel et évolution du contrat (LBDSN 2013)

(en pourcentage)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017
	Réalisation								Prévision PAP 2017	Prévision actualisée
Armée de terre										
Char Leclerc	65	81	72,3	61	62	82	93	83	90	100
AMX 10 RCR	39	44	49,6	36	31	46	70	66	65	74
VAB	79	78	59,3	57	40	55	74	77	75	75
VBCI	nc	63	60,7	82	94	74	86	83	75	75
Pièces de 155 mm	77	91	76,5	52	43	53	78	82	85	85
Hélicoptères de manœuvre	49	52	47,7	48	44	45	42	42	52	50
Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	76	82	74,2	75	66	59	59	59	59	62
Marine nationale										
Porte-avions	(49,5)	(70,7)	51	55	32	92	90	95	11	21
SNA	(63)	(54)	56	60	55	69	73	89	61	70
Synthèse autres bâtiments de la marine	(73)	(74)	50	52	57	79	72	76	81	79
Composante frégates	(67)	(67)	55	45	48	61	58	51	65	53
Chasse	(72)	(65)	(66)	(60)	49	60	77	73	67	67
Hélicoptères	(64)	(76)	69,7	51	50	53	55	59	56	54
Guet aérien Patrouille et surveillance maritime	(63)	(67)	50,3	39	36	50	54	57	55	55
Armée de l'air										
Avions de combat	96	97	100,6	66,8	61,8	88,5	86	92	90	93
Avions de transport tactique	85	84	85,2	54,3	49,7	69	68	61	72	74
Avions d'appui opérationnel	98	94	93,6	42,2	44,5	86	93	86	90	90
Avions à usage gouvernemental	106	90	93,5	102,8	90,8	100	100	104	100	90
Hélicoptères de manœuvre et de combat	91	87	91,2	76	69,8	81	76	74	80	80
Système sol-air moyenne portée	/	/	/	/	/	/	86	83	90	85

Chiffres entre parenthèses : correspondent à des modes de calculs différents.

Source : EMA.

ANNEXE 9 : LA TENTATION DE LA « DÉBUDGÉTISATION » EN 2015

Faute des ressources exceptionnelles attendues, plusieurs pistes furent explorées pour sécuriser la trajectoire financière de la LPM 2014-2019, avant d’être abandonnées.

En premier lieu, un abondement du Programme d’investissements d’avenir (PIA) et un changement de statut de la DGA furent envisagés. Une mission administrative de l’inspection générale des finances (IGF) et de la DGA, en lien avec l’agence des participations de l’État (APE) et le contrôle général des armées (CGA) fut créée en juin 2014 en vue de proposer des scénarios qui permettraient de garantir un niveau de ressources du budget de la défense suffisant pour 2015 tout en restant neutres pour les comptes publics. Cette mission recommanda de reconduire le schéma d’un financement par le PIA mis en œuvre en 2014, en abondant celui-ci par de nouveaux produits de cession de participations financières de l’État. Dans la mesure où les seuls programmes de recherche et technologie (R&T) mis en œuvre par le CEA et par le CNES pouvaient absorber les crédits en cause – 2,1 milliards d’euros en 2015 –, il avait été proposé d’inscrire la DGA sur la liste des opérateurs susceptibles de bénéficier des crédits issus du PIA, en modifiant à cet effet le décret n° 2013-1072 du 28 novembre 2013. Toutefois, cette solution fut finalement écartée dans la mesure où le PIA avait été conçu pour financer des investissements « d’avenir », sous la forme d’activités de R&T qui, sans ces crédits, n’auraient pu être réalisées, et non des dépenses d’équipement classiques, militaires.

En second lieu, il fut envisagé de mettre en place une ou plusieurs sociétés de projet (*special purpose vehicles*, SPV), dont le capital serait financé par l’État, au moyen du produit de cessions de participations financières, en vue que ces sociétés rachètent au ministère de la Défense, ou achètent directement, puis louent à celui-ci des équipements militaires, suivant un mécanisme de « *sale and lease back* ». Le cas échéant, il aurait pu être créé une SPV par catégorie d’équipements concernés (FREMM et A400M par exemple). Les sommes perçues au titre du rachat de ces matériels par les sociétés mises en place auraient permis au ministère de la Défense de dégager les crédits nécessaires au versement des loyers qu’il aurait dû verser, à ces dernières, en contrepartie de la location. Ce mécanisme revenait à offrir au ministère de la Défense une sorte de facilité de trésorerie pour couvrir ses besoins de financement en 2015, 2016 et 2017, dans l’attente des recettes de la cession des fréquences de la bande des 700 MHz. À la perception du produit de cette cession, le ministère aurait racheté aux sociétés de projet les équipements qu’il aurait jusque-là utilisés en location auprès d’elles, et ces SPV auraient été liquidées, leur capital étant dès lors versé en nouvelles recettes du CAS « Participations financières de l’État ».

Qualifiée de « *montage scabreux* » voire « *d’errements* » par la direction du budget du ministère chargé des comptes publics, cette piste posait plusieurs problèmes économiques et juridiques. Compte tenu de l’importance de ce sujet, deux contrôles sur pièces et sur place ont été organisés par la commission de la

Défense au titre de l'article 7 de la LPM⁽¹⁾, en étroite coordination avec les députés de la commission des Finances, ainsi que des sénateurs de la commission des Affaires étrangères et de la défense. Une mission conjointe de l'IGA et de l'IGF démontra qu'elle ne permettrait pas de s'exonérer des contraintes européennes en matière de déficit public, comme l'espéraient ses promoteurs. Ensuite, les sociétés de projet, conçues comme une facilité de trésorerie, auraient emprunté à des taux plus élevés que l'État sur les marchés financiers. Les SPV, depuis jugées « *hasardeuses et inappropriées* » par la Cour des comptes⁽²⁾, ont finalement été abandonnées au profit d'un financement assuré principalement par des crédits budgétaires.

(1) Article 7 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale : « Indépendamment des pouvoirs propres des commissions chargées des finances, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et des forces armées suivent et contrôlent l'application de la programmation militaire. »

(2) Cour des comptes, référé n° S2017-2172, 19 juillet 2017.

ANNEXE 10 : LE PROGRAMME FREMM, UN EXEMPLE DE DÉRIVE DES COÛTS

En 2008, le Livre Blanc fixait le format de la force d'action navale à 18 bâtiments de premier rang, c'est-à-dire les navires supposés pouvoir s'approcher au plus près des zones de crises grâce à des capacités de combat lourdes. Le format de la flotte de bâtiments de premier rang passait ensuite à 15 à l'horizon 2025, en vertu du Livre Blanc de 2013. Pour mémoire, la LPM 1997-2002 prévoyait de son côté 26 frégates principales. Loin de générer des économies, cette réduction progressive des ambitions en termes de capacités de combat s'est accompagnée d'un surcoût total d'environ **deux milliards d'euros** sur la totalité des programmes.

5. Les débuts prometteurs des programmes FREMM et Horizon

En avril 2002, le ministre de la Défense Alain Richard a lancé *in extremis* le programme des frégates multi-missions (FREMM) pour remplacer neuf frégates F67 et F70 et neuf avisos A69. Deux versions distinctes ont été planifiées : une première anti-sous-marine (ASM), et une seconde destinée spécifiquement à conduire des actions vers la terre (AVT). Quelques mois plus tard, l'Italie s'est associée au projet pour renouveler aussi une partie de sa flotte de surface. En 2005, le programme FREMM fut officiellement lancé, sous l'égide de l'OCCAr (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement) européen. Ce sont alors 17 frégates qui sont prévues pour la France – la classe *Aquitaine* – et 10 pour la Marina Militare – la classe *Bergamini*. DCNS se vit chargé de construire les frégates françaises, le consortium *Orizzonte Sistemi Navali* (réunissant Fincantieri et Finmeccanica) devant construire les exemplaires italiens.

Le concept final du navire fut définitivement fixé en octobre 2006 : la FREMM est un navire de 142 mètres et déplaçant 6 000 tonnes à pleine charge.

Le programme FREMM fut complété par le programme Horizon. Lancé en 1992, le processus associait le Royaume-Uni et la France jusqu'en 1995, avant que l'Italie ne rejoigne le projet. Ce sont alors quatre frégates Horizon qui devaient être commandées par les Français, quatre pour les Italiens et 12 pour les Britanniques. En 1999, le Royaume-Uni se retira et choisit de construire ses frégates Type-45 seul. La cible totale du programme fut donc réduite à huit frégates. Il s'agissait de concevoir une frégate de défense aérienne (FDA) de 7 000 tonnes, capable de remplacer les deux frégates de classe *Suffren* (la dernière retirée du service en 2007) et les deux frégates de classe *Cassard*, actuellement prolongées jusqu'en 2021 et 2022.

Plus grand programme naval militaire en coopération jamais lancé au niveau européen, le programme FREMM réalisait l'ambition de réduire le coût global de possession grâce à trois facteurs :

– un effet de série caractérisé par une grande quantité de frégates du même type, grâce à la commande conjointe de 27 frégates par la France et l’Italie qui devait offrir une réduction des frais de développement et un coût unitaire 30 % inférieur aux autres frégates européennes, soit 250 millions d’euros HT en 2003 pour 27 unités, ainsi qu’un rythme de livraison d’un navire tous les sept mois, soit 1,5 par an, permis par la standardisation des modes de production ;

– un maintien en condition opérationnelle optimisé par l’homogénéisation de la flotte, avec des retombées en termes de formation des équipages, d’entretien et de gestion des rechanges ;

– une automatisation plus poussée réduisant le format des équipages, ce qui diminue les coûts d’exploitation des navires pendant toute leur durée de service (1 800 marins pour 17 FREMM contre 3 100 pour les 18 bâtiments à remplacer, soit un gain de 40 %).

6. Les premières dérives de coûts

En octobre 2003, le coût total du programme FREMM de 17 frégates était évalué à 5,3 milliards d’euros, soit un coût unitaire de 312 millions d’euros. ⁽¹⁾

En 2005, au lancement officiel du programme, le programme fut réévalué à 6,5 milliards d’euros pour 17 navires soit 382 millions d’euros par frégate. ⁽²⁾

En 2008, la mission d’évaluation et de contrôle du financement des projets navals militaires évaluait le projet FREMM à 8,5 milliards d’euros, soit 500 millions d’euros de coût unitaire, toujours pour 17 navires. ⁽³⁾

Ces augmentations de coût sont le fait de changements de spécifications, liés à l’abandon des frégates d’action vers la terre (AVT) et le développement de frégates antiaériennes (FreDA), donc d’une hausse des frais de développement et des contrats de maintenance, en plus de l’inflation du coût des facteurs.

Le Livre Blanc de 2008 et la LPM de 2009 marquèrent une rupture en décidant de diminuer la flotte de surface à l’horizon 2025. Les huit FREMM commandées ferme en 2005 furent conservées, mais les trois autres notifiées en 2009 étaient optionnelles, et on négocia un premier étalement des livraisons : à l’origine, 8 frégates devaient être livrées avant 2019. Finalement, seules 6 le seront effectivement à cette date. Dans les faits, DCNS en aura construit deux supplémentaires : la première livrée en 2014 à la Marine royale marocaine sous le nom de *Mohammed VI*, la seconde livrée à la marine égyptienne en 2015 sous le

(1) M. Charles Cova, Avis fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2004, tome V, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1114, 9 octobre 2003*.

(2) M. André Boyer, Avis fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2006 : Défense : forces navales, *Sénat, session ordinaire 2005-2006, n° 102, 24 novembre 2005*.

(3) MM. Jean-Michel Fourgous et Bernard Cazeneuve, Rapport d’information sur le financement des projets d’équipement naval militaire, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 717, 13 février 2008*.

nom de *Tahya Misr*. Ces modifications des contrats ont obligé l'État à payer des pénalités financières à DCNS.

Avec le Livre Blanc de 2013 et la LPM 2014-2019, la tranche optionnelle est abandonnée : la marine se contentera de huit FREMM au lieu des 17 initialement prévues dix ans plus tôt. L'État a purement et simplement renoncé à la logique économique sur laquelle était fondé le projet. La logique industrielle basée sur une forte productivité est rendue caduque par l'étalement des livraisons décidées entre 2007 et 2009, qui passent au rythme d'une livraison tous les 14 mois (au lieu de sept). Le président de DCNS, Patrick Boissier, estimait alors que le passage d'une fréquence de livraison de sept à 10 mois avait coûté 400 millions d'euros en 2008 et que le passage à 14 mois coûterait 500 millions d'euros en 2013. ⁽¹⁾

7. Bilan des dérives de coûts

Avec les réductions de cible, les coûts unitaires ont fortement augmenté : lorsque la cible d'acquisition est tombée à 11 navires en 2009, on parle alors d'un coût unitaire de 642 millions d'euros, soit une augmentation de presque 30 % par rapport aux tarifs de 2008. ⁽²⁾ En 2017, alors que la cible de huit FREMM est confirmée, le coût du programme est estimé à 8 milliards d'euros au total ⁽³⁾, soit **un milliard d'euros par frégate**. Pour le prix d'une FREMM aujourd'hui, la marine aurait pu en financer deux aux conditions de 2008.

Parallèlement, le programme des frégates Horizon a été amputé de moitié pour les mêmes raisons budgétaires. Leur coût unitaire de quelque 950 millions d'euros ⁽⁴⁾ aurait en effet été jugé trop onéreux. Seulement deux unités, le *Forbin* et le *Chevalier Paul*, au lieu de quatre, sont entrées en service. La solution pour répondre au besoin de la marine de disposer de quatre frégates de défense aérienne a donc été d'adapter le concept FREMM, ce qui a coûté 160 millions d'euros en développement supplémentaire. ⁽⁵⁾ Finalement, une Freda coûtera aussi cher que la frégate de type Horizon qu'elle est censée remplacer : plus d'un milliard d'euros pièce.

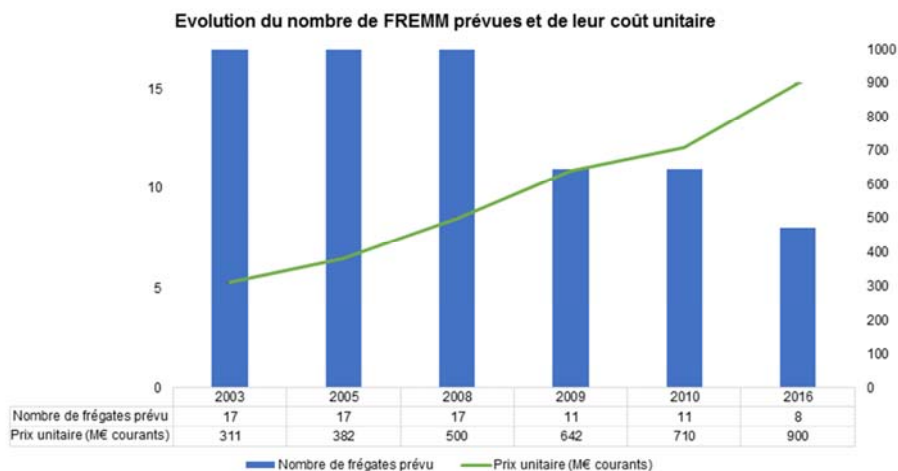
(1) *Audition de M. Patrick Boissier, président-directeur général du groupe DCNS, sur la conduite des programmes d'armement en coopération, le 13 mars 2013.*

(2) *Audition de M. Laurent Collet-Billon, Délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2010, le 20 octobre 2009.*

(3) *MM. Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat, Avis fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2017 : Défense : équipement des forces, Sénat, session ordinaire 2016-2017, n° 142, 24 novembre 2016 ; M. Jean-Charles Larssonneur, Avis fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2018, tome VII, Assemblée nationale, XVI^e législature, n° 277, 12 octobre 2017.*

(4) *Le Marquis de Seignelay, « 2021 : le croiseur Alsace », La Cordelière, 28 septembre 2016.*

(5) *Audition de M. Patrick Boissier, président-directeur général du groupe DCNS, sur la conduite des programmes d'armement en coopération, le 13 mars 2013.*



Atteindre l'objectif de 15 navires de premier rang en 2025 supposait un choix entre deux solutions : remplacer les cinq FLF (abusivement qualifiées de « premier rang ») par cinq FREMM, ce qui aurait ramené le coût unitaire du programme en-dessous de celui de l'Horizon ; ou bien développer un nouveau type de frégate, plus petite, moins armée, moins automatisée et donc théoriquement moins coûteuse, tout en entretenant les bureaux d'étude de DCNS. Le lancement de la FTI procède de ce choix. Le coût total du programme (estimé entre 3,5 et quatre milliards d'euros pour cinq fréquences ⁽¹⁾) aurait cependant été évité si le programme FREMM n'avait pas autant dérivé.

Conclusion : une flotte réduite, avec moins de capacités, pour plus cher

Le coût total des programmes relatifs à la flotte de fréquences comporte ainsi à grands traits : huit milliards d'euros pour huit FREMM ; deux milliards d'euros pour deux fréquences Horizon ; quatre milliards d'euros pour cinq fréquences de taille intermédiaire ; soit un total de 14 milliards d'euros en 25-30 ans pour un objectif final de 15 navires de premier rang à l'horizon 2030, qui ne traite pas du remplacement des neuf avisos A69, contrairement à ce qui était initialement prévu avec le programme FREMM. Ce remplacement est l'objet du programme de patrouilleurs, dont la cible, qui devrait être précisée par la prochaine LPM, ne devrait pas dépasser les dix patrouilleurs hauturiers (ou fréquences de troisième rang) pour un coût unitaire estimé par certains observateurs à 50 millions d'euros ⁽²⁾, l'outre-mer étant doté, plus rapidement, de patrouilleurs légers guyanais deux fois moins chers. ⁽³⁾ Au total, le renouvellement de la flotte de fréquences (de rang 1 à 3) devrait coûter environ 14,5 milliards d'euros.

(1) M. Michel Cabirol, « Pourquoi la France lance la frégate Belh@rra », La Tribune, 18 octobre 2016.

(2) Le Marquis de Seignelay, « Horizon Marine 2025 : triptyque pour la marine garde-côtière ? », Echoradar, 25 octobre 2016.

(3) Audition de l'amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine, sur le projet de loi de finances pour 2018, 11 octobre 2017.

À titre de comparaison, 12,5 milliards d'euros auraient été suffisants pour les 17 FREMM initialement prévues (à 500 millions d'euros l'unité aux conditions de 2008) et les quatre frégates Horizon de défense aérienne (à 1 milliard l'unité). Il n'aurait alors pas été nécessaire de développer les cinq frégates de taille intermédiaire. La France aurait ainsi disposé de 21 frégates de premier rang pour une enveloppe inférieure à celle qui nous permettra d'en acquérir difficilement une quinzaine, dont cinq moins armées et à autonomie stratégique plus faible. La régulation budgétaire aura ainsi coûté près de **deux milliards d'euros** pour satisfaire *a minima* le besoin capacitaire.

ANNEXE 11 : L'EUROPE DE LA DÉFENSE, ÉTAT DES LIEUX

8. Une politique intergouvernementale limitée

La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est aujourd'hui une politique intergouvernementale, créatrice de mécanismes originaux quoiqu'embryonnaires, qui permet surtout de coordonner des réponses militaires et civiles en cas de crise.

- Les décisions sont prises à l'unanimité des États membres mais avec un principe « d'abstention constructive » qui permet d'éviter un blocage généralisé.

- Une trentaine de missions dites « de Petersberg » (*i.e.* missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix...) ont été conduites dans le monde, dont 16 sont en cours, y compris dans des pays où la France intervient militairement. Mais ces opérations de stabilisation ont montré leurs limites dans les conflits régionaux (Géorgie, Ukraine, Libye, Mali, Centrafrique).

- L'agence européenne de la défense (AED), créée en 2004, est un outil de coordination de la recherche industrielle de défense doté de faibles moyens (30,5 millions d'euros par an).

- Le mécanisme ATHENA permet théoriquement le financement conjoint d'opérations militaires mais les conditions sont restrictives (en 2014, seuls 10 % des coûts de la participation française aux actions de l'UE étaient éligibles).

À la possibilité de coopérations structurées permanentes permises par le traité de Lisbonne (2007), les États membres ont, jusqu'en 2017, préféré des accords bilatéraux.

9. Une accélération depuis 2016

Depuis 2016, les Conseils européens successifs affichent un volontarisme accru sur les questions de défense. Le 14 novembre 2016, la Haute représentante de l'Union européenne (UE) pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a été invitée à présenter des propositions d'ici le printemps 2017 sur :

- des viviers d'experts civils déployables rapidement ;
- des priorités stratégiques (migrations, menaces hybrides, cyber, terrorisme, criminalité organisée, gestion des frontières) ;
- des approches collaboratives (renseignement, surveillance, drones, accès à l'espace, sûreté maritime, protection des forces...) ;
- un examen coordonné des capacités de défense dans les États membres ;
- une révision du mécanisme ATHENA ;

– des priorités industrielles.

RAPPELS DES PRINCIPAUX JALONS DU NOUVEL ÉLAN DONNÉ À LA PSDC DEPUIS 2016

28/06/2016	Publication de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (« Stratégie globale ») par la Haute Représentante aux affaires étrangères, Federica Mogherini.
14/09/2016	Discours de Jean-Claude Juncker sur l'état de l'Union évoquant « une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend »
16/09/2016	Feuille de route de Bratislava : la proposition franco-allemande est reprise dans les conclusions du Conseil européen
14/11/2016	Conclusions de la réunion du Conseil Affaires étrangères en faveur d'une meilleure exploitation du potentiel des coopérations structurées permanentes
30/11/2016	Plan d'action de la Commission européenne dessinant les contours d'un futur « Fonds européen de la défense »
15-16/12/2016	Réunion des chefs d'États et de gouvernement sur le plan d'action
7/06/2017	Lancement d'un débat public sur l'orientation future de la défense dans l'Union à 27 par la Commission européenne
9/06/2017	Réunion du Conseil européen à Prague
13/07/2017	L'Allemagne, l'Italie, la France et l'Espagne définissent une vingtaine de principes communs pour une future coopération structurée permanente (CSP), approuvés par cinq autres États membres
13/11/2017	23 États membres notifient au Conseil leur intention de constituer une CSP dans le domaine de la défense
11/12/2017	Approbation de la CSP au Conseil des affaires étrangères
14/12/2017	Approbation solennelle par le Conseil européen

Le « Plan d'action européen de la défense » du 30 novembre 2016, avalisé en décembre, brise le tabou d'un financement communautaire des capacités de défense des États membres, avec la proposition d'un Fonds européen de la défense (90 millions d'euros jusqu'en 2020 et 500 millions d'euros par an après 2020 pour le volet recherche ; cinq milliards d'euros par an pour le volet capacités). Une gouvernance spécifique quoique soumise aux règles budgétaires de l'UE sera mise en place.

Le 7 juin 2017, la Commission européenne a relancé le débat par la publication d'un document de réflexion. Il insiste à nouveau sur le Fonds européen de la défense et propose trois scénarios non exclusifs pour la défense de l'Union européenne « post-Brexit » :

– **Coopération** : un *statu quo* institutionnel, qui verrait la coopération en matière de sécurité et de défense se renforcer sur une base intergouvernementale, avec le Fonds européen de la défense pour seule novation ;

– **Sécurité et Défense partagées** : un scénario plus ambitieux, qui voit les États-membres mutualiser davantage certaines ressources financières et

opérationnelles pour assumer collectivement certaines compétences-clés comme la cybersécurité, la protection des frontières, la lutte contre le terrorisme, et pour favoriser des économies d'échelle ;

– **Sécurité et Défense communes** : la piste la plus ambitieuse, qui prévoit la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union, avec une politique industrielle de défense définie à l'échelle de l'UE, une assistance mutuelle systématique et une plus forte intégration.

Dans tous les cas, l'Union européenne et l'OTAN renforceront leur coopération mutuelle.

10. Un Fonds européen de la Défense

Proposée par la Commission européenne en novembre 2016, la création d'un Fonds européen de la défense doit aider les États membres à « *accroître l'efficacité de leurs dépenses dans les capacités de défense communes, à renforcer la sécurité des citoyens européens et à promouvoir une base industrielle compétitive et innovante* ». Le fonds européen de la défense aura deux volets :

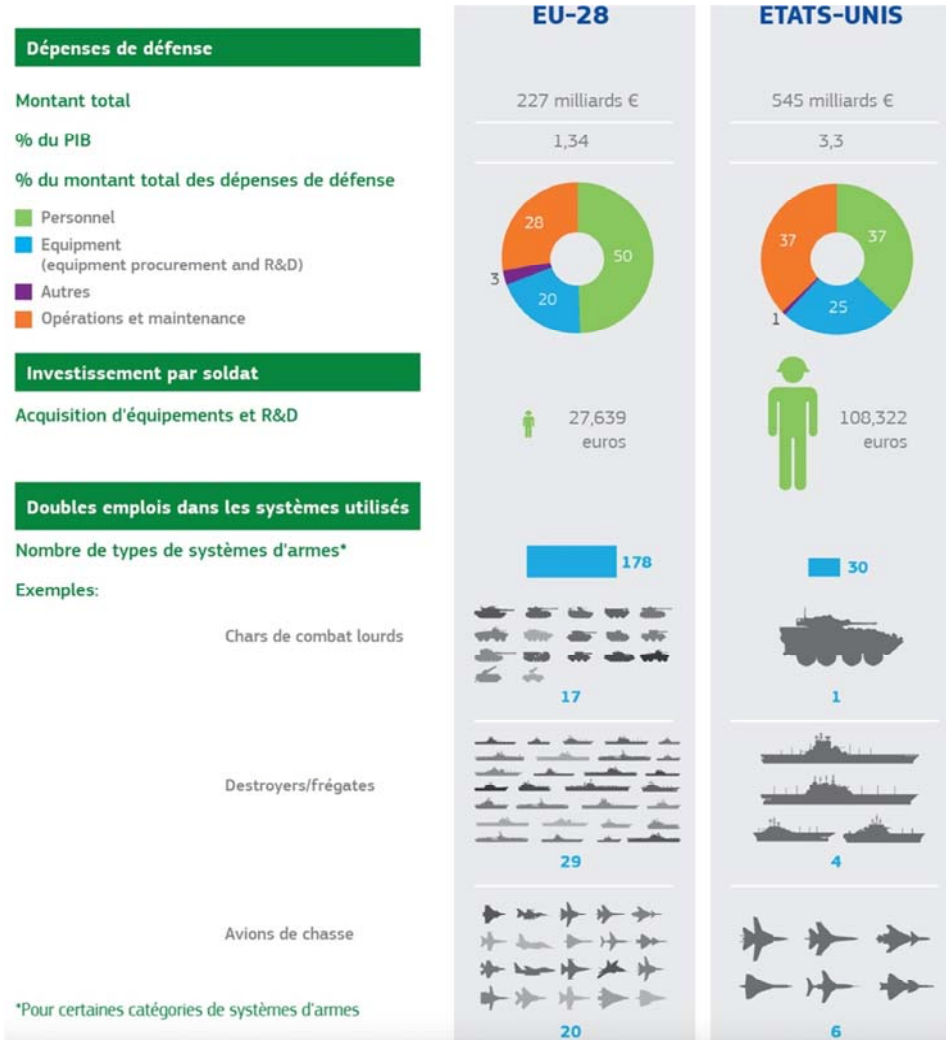
– un **volet recherche (R&T de défense)**, « *destiné à financer la recherche collaborative dans les technologies de défense novatrices telles que l'électronique, les métamatériaux, les logiciels cryptés ou la robotique* » ;

– un **volet capacités** pour permettre aux États membres participants d'acquiescer certains biens tout en réduisant leurs coûts.



Source : Commission européenne.

ÉLÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ÉTATS-UNIS EN MATIÈRE DE DÉFENSE



Source : Commission européenne.

11. Une coopération structurée permanente depuis le 11 décembre 2017

Le 11 décembre 2017, le Conseil européen a entériné la décision de vingt-cinq États membres de l'Union européenne de constituer une coopération structurée permanente (CSP) dans le domaine de la défense, comme le leur permet le traité de Lisbonne. ⁽¹⁾

(1) Article 42.6 et 46 du Traité UE et protocole n° 10 annexé, sur la coopération structurée permanente en matière de défense.

a. Un nombre étonnamment élevé de participants

Le nombre de participants est élevé. Certains signataires, comme la Pologne, sont des adhérents sceptiques, ralliés par la crainte de ne pas bénéficier au même titre que les autres membres de la CSP des subsides du Fonds européen de la défense.

25 signataires au 11 décembre						Les absents
Signataires du 13 novembre						
Les 9 « moteurs »		Les 11 « adhérents »		Les 3 « ralliés »	Les 2 « tardifs »	
Proposition dès juillet	Belgique	Bulgarie	Luxembourg	Autriche Grèce Pologne	Irlande Portugal	Royaume-Uni Danemark Malte
	Estonie	Chypre	Roumanie			
	Allemagne	Finlande	Croatie			
	France	Pays-Bas	Hongrie			
	Italie	République tchèque	Slovaquie			
	Espagne	Lituanie	Slovénie			
			Suède			

Le Royaume-Uni a « salué » officiellement « les progrès réalisés en vue du lancement de PESCO » et s’engagera « dans son développement, le cas échéant ». « Ce sera un outil utile pour soutenir la sécurité européenne, à condition qu’il reste complémentaire à l’OTAN et encourage la coopération OTAN-UE » a indiqué un porte-parole du gouvernement britannique.

b. Une vingtaine d’engagements obligatoires

Les signataires ont souscrit à vingt engagements selon la numérotation officielle, présentés dans le tableau ci-dessous.

Ces engagements sont proches de ceux proposés par l’Allemagne, l’Italie, la France et l’Espagne en juillet. Aucune clause d’opt-out n’est possible.

Les 20+ engagements		
Budgets de défense	Harmonisation	Déploiement et interopérabilité
1. Augmenter le budget de défense pour atteindre les objectifs agréés ;	6. S’engager dans une stratégie capacitaire commune	12-1. Rendre disponibles des formations pour s’adjoindre aux <i>battle groups</i>
2. Investissements = 20 % du budget de défense	7. Transmission d’infos dans le cadre de la Revue annuelle coordonnée de défense (CARD)	12-2. Travailler à une base de données partagée des capacités déployables
3. Augmenter la part des projets collaboratifs avec d’autres EM	8. Soutien au Fonds européen de la défense et au principe de marchés publics multinationaux	12-3. « <u>Revoir éventuellement les procédures de décision au niveau national</u> » pour l’engagement des forces, « <u>afin d’accélérer la décision d’engagement</u> »
4. Recherche = 2 % du budget de défense	9. Harmonisation des exigences	12-4. Soutien aux opérations de l’UE
5. Objectifs régulièrement révisés et endossés par le Conseil de l’UE	10. Aller vers un partage de capacités	12-5. Annoncer la contribution aux <i>battle groups</i> quatre ans à l’avance
	11. Travail en commun sur la cyberdéfense (objectif OTAN)	
	AED / OCCAR	
Rattrapages capacitaires		
15. Essayer de combler les lacunes identifiées dans la CARD et inscrites dans le plan	18. Utiliser l’Agence européenne de la défense (AED) comme forum commun pour le	

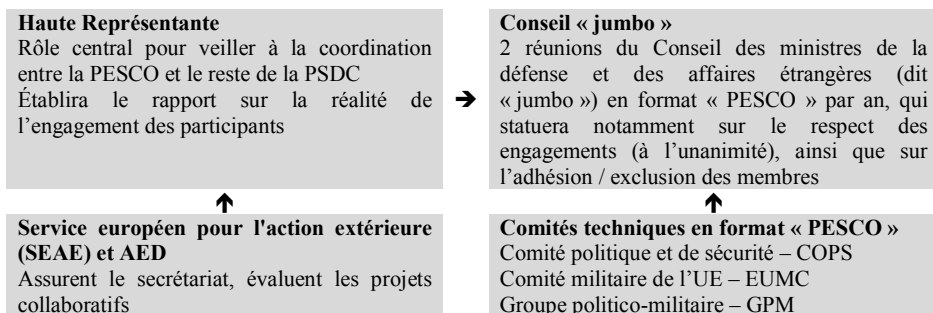
<p>de développement des capacités (CDP) <u>16. Priorité à l'approche collaborative sur le développement national</u> 17. Participer à au moins un projet capacitaire de la PESCO</p>	<p>capacitaire et l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) comme le gestionnaire des projets collaboratifs 19. Veiller au renforcement de l'industrie de défense européenne avec <u>une politique industrielle appropriée « évitant les duplications non nécessaires »</u> 20. <u>Préférence européenne dans les programmes de coopération ou d'acquisition</u></p>	<p>12-6. « Schenghen militaire » (par ailleurs une demande de l'OTAN) 13. Améliorer l'interopérabilité sur la base des standards OTAN 14. Plus d'ambition dans le financement des coûts communs des missions européennes, au-delà des coûts communs définis par le mécanisme ATHENA</p>
--	--	---

Source : annexe 2 à la lettre de notification signée le 13 novembre 2017.

c. Une gouvernance inspirée par celle de la zone euro

La gouvernance s'appuie sur les structures existantes (cf. schéma *infra*).

LA GOUVERNANCE DE LA CSP (OU « PESCO ») EN MATIÈRE DE DÉFENSE



Comme c'est aujourd'hui le cas pour l'AED, des pays non-membres pourront participer aux projets collaboratifs (Norvège, Suisse, Royaume-Uni), sous réserve d'un accord à l'unanimité, de la preuve de leur valeur ajoutée et du respect d'engagements exigeants.

Les mécanismes de contrôle sont calqués sur ceux de la zone euro :

– des « plans nationaux de mise en œuvre » (NIP) devront être soumis chaque année. La Haute représentante établira ensuite un rapport d'évaluation pouvant éventuellement servir de base à l'exclusion d'un État membre (article 46 TUE) ;

– une revue stratégique triennale (phase 1 : 2018-2021 et phase 2 : 2021-2025).

d. Dix-sept projets de coopération

Chaque projet aura sa propre gouvernance (« les spécifications, la stratégie d'acquisition, le choix de l'agence exécutive, la sélection des entreprises, etc. » resteront ainsi de la « responsabilité exclusive » des États participants au projet concerné) mais un règlement standard sera développé.

Domaine	Projet	Participants
Comman- dement	<p>Système de commandement et contrôle (C2) des missions/opérations de la PSDC (<i>Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations</i>)</p> <p>Objectif : améliorer les systèmes de commandement et de contrôle des missions et des opérations de l'UE au niveau stratégique. Une fois mis en œuvre, le projet renforcera le processus de prise de décision militaire, améliorera la planification et la conduite des missions et la coordination des forces de l'UE. Le système de commandement et de contrôle stratégique (C2) pour les missions PSDC reliera les utilisateurs en fournissant des systèmes d'information et des outils d'aide à la décision qui aideront les commandants stratégiques à accomplir leurs missions. L'intégration des systèmes d'information comprendrait les systèmes de renseignement, de surveillance, de commandement et de contrôle et de logistique.</p>	<p>Espagne + 3 participants (DE, IT, PT) + 1 observateur (LU)</p>
Opérations	<p>Soutien militaire déployable en cas de catastrophe (<i>Deployable Military Disaster Relief Capability Package</i>)</p> <p>Objectif : construction d'un QG mobile et déployable pour les secours aux sinistrés</p>	<p>Italie + 6 participants (AT, EL, ES, HR, IE, PT) + 1 observateur (BG)</p>
Opérations	<p>Noyau opérationnel pour la réponse de crise - <i>EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC)</i></p> <p>Objectif : contribuer de manière décisive à la création d'un ensemble cohérent de forces à spectre complet. EUFOR CROC entend identifier les compétences et les forces nécessaires pour la gestion de crise, avec une évaluation commune de la menace et la planification du déploiement, afin de raccourcir le temps de réaction en cas de crise. Dans la phase 1, le projet commencera par une étude de mise en œuvre. « Demain si nous lançons une opération plutôt au milieu du spectre de crise du type EUFOR Tchad 2008, il est important de pouvoir identifier extrêmement rapidement des troupes capables d'intervenir sur place, donc de ne pas attendre la conférence de génération de force, d'identifier à l'avance, le type de troupes d'unité (combattantes, soutien, transport stratégique, etc.) nécessaires et disponibles », explique un expert diplomatique du dossier.</p>	<p>Allemagne + 4 participants (France, Espagne, Italie, Chypre) + 4 observateurs (Belgique, Portugal, Rép. tchèque, Slovénie).</p>

Domaine	Projet	Participants
Soutien	<p>Commandement médical européen (<i>European Medical Command</i>)</p> <p>Le commandement médical européen (EMC) entend doter l'UE d'une capacité médicale durable pour soutenir les missions et les opérations sur le terrain. L'EMC fournira des ressources médicales essentielles, y compris un groupe de travail médical multinational avec une capacité rapidement déployable pour les soins primaires de base. Il fournira également des installations d'évacuation, de triage et de réanimation, de traitement et d'hébergement des patients jusqu'à ce qu'ils puissent être remis sur pied, ainsi que des soins dentaires d'urgence. Il assurera une gestion européenne efficace des services médicaux européens dits « rares » (avec une unité de planification, de gestion et de coordination). Il fournira aussi des ressources médicales essentielles et contribuera à harmoniser les normes médicales nationales, les conditions juridiques (au plan civil) et les principes du service sanitaire. Le projet devrait aussi faire progresser l'interopérabilité et la cohérence des capacités de soins de santé (avec la normalisation des concepts, la formation et certification).</p>	<p>Allemagne + 6 participants (Italie, Espagne, Pays-Bas, Roumanie, Suède, Slovaquie) + 6 observateurs (Bulgarie, Rép. Tchèque, France, Hongrie, Lituanie, Luxembourg)</p>
Soutien	<p>Hub logistique et soutien aux opérations (<i>Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations</i>)</p> <p>En combinant l'infrastructure logistique et des processus existants, le projet entend améliorer l'approvisionnement logistique des missions et opérations. Il vise à établir des solutions transfrontalières pour un transport / logistique militaire plus efficace et sans rupture et à relier les initiatives européennes existantes sous un même toit logistique. Il est construit autour de cinq services : la planification de la logistique, la construction d'un réseau de pôles logistiques (hubs) en Europe, l'optimisation du stockage de matériel et des déplacements (transport), ainsi que la mise en place de normes et de procédures communes.</p>	<p>Allemagne + 12 participants (BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, NL, PT, SI, SK) + 4 observateurs (FI, FR, LT, LU)</p>
Mobilité	<p>Mobilité militaire (<i>Military Mobility</i>)</p> <p>Ce projet entend soutenir l'engagement des États membres à simplifier et à normaliser les procédures de transport militaire transfrontalier. Il vise ainsi à améliorer la vitesse de déplacement des forces militaires à travers l'Europe, comme à garantir la circulation sans entrave du personnel et des biens militaires à l'intérieur des frontières de l'UE. Cela implique d'éviter de longues procédures bureaucratiques pour traverser les États membres de l'UE, que ce soit par voie ferroviaire, routière, aérienne ou maritime. Le projet devrait contribuer à réduire les obstacles juridiques aux déplacements transfrontaliers, aux exigences bureaucratiques persistantes (comme les contrôles des passeports à certains postes frontaliers) et aux problèmes d'infrastructure, comme les routes et les ponts qui ne peuvent accueillir de gros véhicules militaires.</p>	<p>Pays-Bas + 22 participants (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, NL EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI, SK) + 1 observateur (FR)</p>

Domaine	Projet	Participants
Communications	<p>Logiciel de sécurisation des radiofréquences - <i>European Secure Software defined Radio (ESSOR)</i></p> <p>Ce projet fournira un système de communications militaires sécurisé, améliorant la communication voix et données entre les forces de l'UE sur une variété de plateformes, y compris les appareils portatifs et montés sur véhicule. Il vise à développer des technologies communes pour les radios militaires européennes. L'adoption de ces technologies en tant que norme garantira l'interopérabilité des forces de l'UE dans le cadre d'opérations conjointes, quelles que soient les plates-formes radio utilisées.</p>	<p>France + 6 participants (BE, DE, FI, IT, NL, PL) + 2 observateurs (EE, ES)</p>
Énergie	<p>Fonction énergie en opération (<i>Energy Operational Function, EOF</i>)</p> <p>Objectif : Améliorer l'autonomie énergétique en opération. Basé sur les retours d'expérience, ce projet vise un double objectif : 1°) développer ensemble de nouveaux systèmes d'approvisionnement en énergie pour les camps déployés dans le cadre d'opérations conjointes et pour les appareils et équipements connectés au soldat 2°) faire en sorte que la question de l'énergie soit prise en compte depuis la conception des systèmes de combat jusqu'à la mise en œuvre du soutien aux opérations, y compris dans le cadre de la planification opérationnelle. NB : c'est une question vitale aujourd'hui surtout dans les lieux difficiles à atteindre (comme au Sahel) mais aussi dans les autres opérations (type Afghanistan). La consommation d'énergie devient une préoccupation vitale des armées déployées en opérations extérieures</p>	<p>France + 3 participants (BE, ES, IT) + 5 observateurs (CY, DE, IE, NL, PT)</p>
Blindés	<p>Véhicules blindés d'infanterie (<i>AIFV Armoured Infantry Fighting Vehicle</i>), amphibie (<i>AAV Amphibious Assault Vehicle</i>) et léger (<i>LAV Light Armored Vehicle</i>)</p> <p>Objectif : assurer l'interopérabilité entre les armées européennes en développant et construisant un prototype de véhicule blindé de combat d'infanterie / véhicule d'assaut amphibie / véhicule blindé léger. Les véhicules seraient basés sur une plate-forme commune et seraient aptes à être déployés rapidement pour des tâches de reconnaissance, soutien au combat, soutien logistique, commandement et contrôle, et soutien médical.</p>	<p>Italie + 1 participant (EL) + 5 observateurs (CZ, ES, HU, PT, SK)</p>
Artillerie	<p>Soutien indirect au tir - <i>Indirect Fire Support (EuroArtillery)</i></p> <p>Objectif : mettre au point une plate-forme d'artillerie mobile de précision, pouvant contribuer aux besoins de l'UE en matière de capacités de combat dans le cadre d'opérations militaires. Cette plate-forme devrait inclure l'emploi de munitions décisives pour la bataille terrestre, de munitions non létales et un système commun de contrôle du feu pour améliorer la coordination et l'interopérabilité dans les opérations multinationales. L'ambition est ainsi d'acquérir une nouvelle capacité / plate-forme d'une composante clé de la mission pour les forces terrestres à court et à moyen terme.</p>	<p>Slovaquie + 1 participant (IT) + 6 observateurs (BG, CZ, ES, HU, PT, SI)</p>

Domaine	Projet	Participants
Maritime	<p>Mise à jour du système de surveillance maritime (<i>Upgrade of Maritime Surveillance</i>)</p> <p>Objectif : améliorer la surveillance maritime, la connaissance de la situation et l'efficacité potentielle de l'intervention de l'UE, en utilisant l'infrastructure existante, en déployant des moyens et en développant des capacités connexes à l'avenir. Le projet va intégrer des systèmes de surveillance terrestres, des plates-formes maritimes et aériennes afin de diffuser des informations en temps réel aux États membres, afin de fournir une réponse rapide et efficace dans les eaux internationales.</p>	Grèce + 6 participants (BG, CY, ES, HR, IE, IT) + 1 observateur (PT)
Formation	<p>Centre d'excellence pour les missions de formation de l'UE (<i>EUTM European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)</i>)</p> <p>Objectif : améliorer la disponibilité, l'interopérabilité, les compétences spécifiques et le professionnalisme du personnel (formateurs) pour les missions de formation de l'UE dans les États membres participants. Ce centre devrait aussi permettre d'accélérer la mise à disposition des missions EUTM grâce à une meilleure connaissance de la situation sur le personnel formé, éduqué et disponible pour les missions de formation actuelles et futures de l'UE. Une base de données devrait être ainsi constituée pour les formateurs et les mentors.</p>	Allemagne + 12 participants (AT, BE, CY, ES, FR, IE, IT, LU, NL, PT, RO, SE) + 2 observateurs (CZ, SI)
Formation	<p>Centre de certification des formateurs pour les armées européennes (<i>European Training Certification Centre for European Armies</i>)</p> <p>Le Centre européen de certification en formation des armées européennes vise à promouvoir la normalisation des procédures entre les armées européennes et à permettre au personnel, jusqu'au niveau des divisions, de pratiquer l'ensemble des fonctions de commandement et de contrôle (C2) aux niveaux terrestre, interarmées et inter-institutions en Europe. Le Centre sera aussi en charge de l'environnement d'entraînement. Le Centre veillera à ce que les soldats et les employés civils travaillent ensemble dans un environnement d'entraînement simulé avec des scénarios tels que « Assistance humanitaire » et « Soutien à la stabilisation et au renforcement des capacités » et contribuent à consolider, partager et faire connaître disponible pour planifier et mener des missions et des opérations PSDC.</p>	Italie + 2 participants (EL, PT) + 1 observateur (ES)
Cyber	<p>Plateforme de partage d'informations sur la réponse aux attaques et menaces cyber - <i>Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform</i></p> <p>Ce projet vise à aider à atténuer ces risques en mettant l'accent sur le partage des renseignements sur les menaces cybernétiques au moyen d'une plate-forme d'États membres en réseau, dans le but de renforcer les capacités de cyberdéfense des pays, des pare-feu aux mesures plus actives.</p>	Grèce + 7 participants (AT, CY, ES, HU, IE, IT, PT) + 6 observateurs (BE, DE, EE, FI, LT, SI)

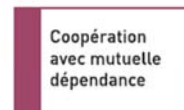
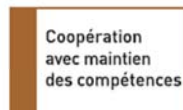
Domaine	Projet	Participants
Cyber	<p>Équipes de réaction rapide aux attaques cyber et assistance mutuelle dans la cybersécurité (<i>Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security</i>)</p> <p>Objectif : intégrer l'expertise des États membres dans le domaine de la cyberdéfense. Ces équipes d'intervention rapide (CRRT) permettront aux États membres de s'entraider afin de garantir un niveau plus élevé de cyber-résilience et de répondre collectivement aux incidents cybernétiques. Les Cyber RRT pourraient être utilisés pour aider les autres États membres et les institutions de l'UE, les opérations et missions de la PSDC ainsi que les pays partenaires. Les CRRT seront équipés de boîtes à outils Cyber déployables, unifiées, conçues pour détecter, reconnaître et atténuer les cybermenaces. Les équipes d'intervention seraient en mesure de fournir de l'aide en matière de formation, de diagnostic et d'attribution de criminalistique et d'aide aux opérations.</p>	<p>Lituanie + 4 participants (ES, FI, HR, NL) + 5 observateurs (BE, DE, EE, EL, SI)</p>

Source : Nicolas Gros-Verheyde, avec FDG, « La PESCO comportera 17 projets. La liste définitive. Détails projet par projet (V5) », Bruxelles 2 Pro, article publié dans une première version le 7 décembre sur B2 pro, mis à jour et ouvert à la lecture le 10 décembre, détails sur les projets le 11 décembre.

ANNEXE 12 : AMBITIONS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION TECHNOLOGIQUE ET INDUSTRIELLE

		DOMAINE TERRESTRE	DOMAINE MARITIME	DOMAINE AÉRIEN	ESPACE	CYBER
CAPTEURS (Sonar, Optique, Radar, GE...)		Blue	Blue	Blue	Green	Green
		Brown	Brown	Blue	Brown	Brown
CHAÎNES DE COMMANDEMENT ET DE MISSION TEMPS RÉEL		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
EFFECTEURS	Missiles	Green	Green	Green	White	White
	Autres (munitions, bombes, armes...)	Brown	Green	Brown	White	White
		Green	Green	Green	White	White
PLATEFORMES	Milieux non permissifs*	Green	Blue	Green	White	White
	Milieux permissifs	Brown	Brown	Brown	Blue	Blue
	Furtivité	Green	Green	Green	White	White
COMMUNICATIONS & RÉSEAUX	Noyau dur	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
	Autre	Brown	Brown	Brown	Brown	Brown
SYSTÈMES D'INFORMATION OPÉRATIONNELS		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
		Brown	Brown	Brown	Brown	Brown
		Green	Green	Green	Green	Green

* Milieux non permissifs : environnements dans lesquels les forces s'attendent à rencontrer de l'obstruction ou de l'interférence dans le cadre de leurs opérations



Source : revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017.