

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 8

DÉFENSE

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT

Rapporteurs spéciaux : MM. Yves KRATTINGER et Dominique de LEGGE

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « DÉFENSE »	
I. LA PREMIÈRE ÉTAPE DE LA TRAJECTOIRE FIXÉE PAR LA PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019	7
A. LA STABILISATION DE L'EFFORT DE DÉFENSE	7
1. Une baisse transitoire des crédits budgétaires sur le périmètre LPM	7
2. ... compensée par des recettes exceptionnelles et le programme d'investissement d'avenir	8
B. DES RECETTES EXCEPTIONNELLES SÉCURISÉES EN 2014 MAIS PLUS INCERTAINES LES ANNÉES SUIVANTES	10
1. Les recettes exceptionnelles prévues par le PLF 2014.....	10
a) Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».....	10
b) Le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat ».....	11
2. Les incertitudes pesant sur la suite de la programmation.....	12
a) Les recettes prévues par le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014-2019.....	12
b) L'aléa principal : le calendrier de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz.....	14
II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014	16
A. LA RÉPARTITION PAR PROGRAMME DES RESSOURCES DE LA MISSION « DÉFENSE »	16
B. LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	20
C. L'ALÉA DES OPEX	23
1. Le dépassement de la provision OPEX en 2013	23
2. Une provision OPEX pour 2014 en forte baisse.....	26
DEUXIÈME PARTIE UNE HAUSSE DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT FINANCÉE PAR DE NOUVELLES ÉCONOMIES	
I. L'ACCENT MIS SUR LES ÉQUIPEMENTS, AU PROFIT DU REDRESSEMENT DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE.....	29
A. LA HAUSSE DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT	29

B. LE NÉCESSAIRE RÉTABLISSEMENT DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE.....	31
1. Une préparation des forces insuffisante... ..	31
2. ... dont le redressement est conditionné par le maintien en condition opérationnelle des équipements	32
II. LA RÉDUCTION DE LA MASSE SALARIALE.....	35
A. LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE, PIERRE D'ACHOPPEMENT DE LA PRÉCÉDENTE PROGRAMMATION	35
B. LA DÉFLATION DES EFFECTIFS	36
C. LA CONTRACTION DE LA MASSE SALARIALE	38
D. UNE CONDITION ESSENTIELLE : LES RÉFORMES DE STRUCTURE ET DE GOUVERNANCE	42
E. LA NÉCESSITÉ DE PRÉVENIR LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS ET DES MESURES DE MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE	43
1. Préserver l'attractivité des métiers militaires	43
2. Éviter le recours excessif à l'externalisation	45
III. DE NOUVELLES RESTRUCTURATIONS QUI DONNENT LIEU À DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT.....	47
A. DE NOUVELLES RESTRUCTURATIONS.....	47
B. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	49
IV. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	49
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	59

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) Le projet de loi de finances pour 2014 est la première traduction des orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et du projet loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014-2019, qui a été adopté en première lecture par le Sénat le 21 octobre 2013. Le niveau et la structure des ressources de la mission « Défense » sont conformes à cette nouvelle programmation.

2) Les crédits budgétaires de la mission « Défense » hors pensions et hors programme d'investissements d'avenir (PIA), soit 29,61 milliards d'euros, reculent de 497 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2013, au titre de la contribution au redressement des finances publiques.

3) Ces crédits sont complétés par des recettes exceptionnelles d'un montant de 270 millions d'euros, contre 1,27 milliard d'euros en 2013. Elles proviennent essentiellement du produit de cessions immobilières.

4) La mission « Défense » bénéficie en outre, dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir, de la création d'un programme, intitulé « Excellence technologique des industries de défense », doté de 1,5 milliard d'euros.

5) Les ressources totales de la mission « Défense » restent ainsi stables à 31,38 milliards d'euros hors pensions.

6) Les dépenses d'équipement sont en hausse de 3 %, à 16,48 milliards d'euros, tandis que la masse salariale hors opérations extérieures (OPEX) baisse de 1,6 % à 10,98 milliards d'euros.

7) La hausse des dépenses d'équipement porte notamment sur l'entretien programmé des matériels, afin de permettre le redressement, d'ici 2016, de l'activité opérationnelle de nos forces. Plus globalement, vos rapporteurs insistent sur la nécessité de rétablir un niveau d'entraînement de nos forces conforme aux normes, notamment OTAN.

8) Pour cela, il convient d'éviter que la mise en réserve des crédits, non débloqués à ce jour, consiste à traiter les crédits destinés au maintien en condition opérationnelle des matériels et à l'entraînement des personnels comme une variable d'ajustement. Il convient également d'atteindre les objectifs de réduction de la masse indiciaire, dont la dérive a jusqu'ici conduit à ponctionner les crédits dédiés à l'équipement et à l'activité des forces. Vos rapporteurs soulignent en outre que des efforts doivent être réalisés pour contenir des coûts de maintenance parfois excessifs, qui contribuent au manque de disponibilité de certains matériels.

9) La réduction des effectifs se poursuit, avec une baisse de 7 881 emplois (équivalent temps plein) en 2014. De nouvelles restructurations sont prévues. Des économies d'un montant d'environ 100 millions d'euros doivent en outre être réalisées sur les dépenses de fonctionnement.

10) La provision destinée à couvrir le surcoût lié aux OPEX est en forte baisse, passant de 630 millions d'euros en loi de finances pour 2013, à 450 millions d'euros en 2014. Vos rapporteurs constatent que, la provision 2013 a permis de couvrir l'intégralité du surcoût des OPEX, hors intervention au Mali. Les mesures de réorganisation et d'économies proposées, de même que l'achèvement du retrait d'Afghanistan, semblent de nature à justifier la baisse de la provision 2014. Cependant, l'évolution de la situation au Mali pourrait ne pas permettre l'allègement escompté du dispositif *Serval* et même nécessiter son renforcement. D'autres opérations pourraient également être engagées ou renforcées, notamment en République Centrafricaine. Le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 prévoit que l'éventuel dépassement de la provision est financé par la mise à contribution de la réserve de précaution.

L'article 49 de la LOLF fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « DÉFENSE »

I. LA PREMIÈRE ÉTAPE DE LA TRAJECTOIRE FIXÉE PAR LA PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019

Le projet de loi de finances pour 2014 est la première traduction des orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et du projet loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014-2019, qui a été adopté en première lecture par le Sénat le 21 octobre 2013.

Le niveau et la structure des ressources de la mission « Défense » sont conformes à cette nouvelle programmation.

A. LA STABILISATION DE L'EFFORT DE DÉFENSE

1. Une baisse transitoire des crédits budgétaires sur le périmètre LPM ...

Les crédits budgétaires de la mission « Défense » hors pensions et hors programme d'investissements d'avenir, soit 29,61 milliards d'euros, reculent ainsi de 497 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2013, au titre de la contribution au redressement des finances publiques.

Le projet de loi de programmation militaire prévoit que cette **ressource budgétaire soit maintenue au même niveau en 2015**, avant de remonter progressivement jusqu'à la fin de la programmation pour finalement s'établir à 32,36 milliards d'euros en 2019.

Les crédits budgétaires (ouverts en loi de finances initiale sur le budget général) programmés sur la période 2014 - 2019 s'élèvent au total à 183,9 milliards d'euros, soit 173,4 milliards d'euros constants (2013).

Le projet de LPM 2014-2019 et la mission « Défense » du PLF 2014 **respectent ainsi la trajectoire financière fixée par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP)**, qui définit le cadre budgétaire du rétablissement, à moyen terme, de l'équilibre des finances publiques.

La LPFP et le programme de stabilité encadrent l'évolution des dépenses publiques, qui ne devraient augmenter que de + 0,5 % en volume sur la période 2012-2017. L'effort pèse particulièrement sur l'État, en raison notamment de la dynamique des dépenses sociales.

Les dépenses de l'État, hors pensions et paiement des intérêts de la dette, baisseront ainsi de 1,5 milliard d'euros en 2014. Pour ce faire, les effectifs de l'État et de ses opérateurs sont stabilisés.

Les moyens humains et budgétaires mobilisés pour les priorités du Gouvernement doivent donc être gagés à due concurrence par des diminutions de crédits et des suppressions d'emplois.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les **sacrifices budgétaires et en effectifs** pesant sur la mission « Défense ».

Vos rapporteurs spéciaux admettent que le redressement des comptes publics est la condition nécessaire à une relance ultérieure de l'investissement public, y compris dans le domaine militaire et prennent acte de l'engagement du Président de la République à poursuivre l'effort de modernisation des armées, les importants investissements nécessaires devant être financés notamment par des ressources exceptionnelles. À cet égard, l'un des objectifs auxquels doit répondre la programmation militaire 2014-2019 est de lisser l'effort à accomplir, en définissant des priorités pour éviter les phénomènes de rupture capacitaire.

2. ... compensée par des recettes exceptionnelles et le programme d'investissement d'avenir

La LFI pour 2013 prévoyait au profit de la mission « Défense » des recettes exceptionnelles d'un montant de 1,27 milliard d'euros, pour des ressources totales s'élevant à 31,38 milliards d'euros.

Le projet de LPM 2014-2019 prévoit **pour 2014 un accroissement de ces recettes, qui atteindraient cette année-là 1,77 milliard d'euros**, afin de **maintenir un niveau total de ressources identique à l'exercice précédent**.

Le projet de LPM cite, parmi les recettes exceptionnelles de l'exercice 2014, l'action « Excellence technologique des industries de défense » du **nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA)**, annoncé par le Premier ministre le 9 juillet 2013.

La mission « Défense » comporte ainsi en 2014 **un nouveau programme, portant le numéro 402 et intitulé « Excellence technologique des industries de défense », regroupant 1,5 milliard d'euros de crédits**.

Qualifier ces crédits de « recettes exceptionnelles » constitue sans doute un abus de langage, dans la mesure où il s'agit bien de crédits budgétaires, quoique exclus de la norme de dépense, comme le reste des dépenses relevant des deux PIA.

Ce terme correspond cependant à l'idée que ces crédits se situent hors du périmètre habituel de la mission « Défense », qu'ils constituent un apport ponctuel aux ressources de celle-ci et qu'à terme, ils pourraient

trouver une compensation par la cession de participations publiques, comme l'indique le projet de loi de programmation militaire.

S'agissant des recettes exceptionnelles proprement dites, le ministère de la défense bénéficiera, en 2014, de l'imputation sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » de paiements liés à son programme immobilier, pour un montant de 206 millions d'euros

Le projet de LPM prévoit que le montant des recettes exceptionnelles soit maintenu en 2015 à 1,77 milliard d'euros et diminue en 2016 (1,25 milliard d'euros) d'un montant égal à la hausse des crédits budgétaires, soit 500 millions d'euros, stabilisant ainsi les ressources totales de la mission « Défense » sur les trois premières années de la programmation conformément à l'engagement du Président de la République.

Les recettes exceptionnelles poursuivent leur baisse sur la seconde moitié de la période (154 millions d'euros en 2019 contre 1,25 milliard en 2016), à un rythme moindre que la hausse des crédits budgétaires, conduisant à une hausse progressive et modérée des ressources totales de la mission « Défense ».

Sur la période entière, les recettes exceptionnelles représentent un montant de 6,1 milliards d'euros.

Les ressources budgétaires et exceptionnelles de la mission « Défense » s'élèvent sur la période 2014-2019 à 190 milliards d'euros, soit 179,2 milliards d'euros constants (2013).

Trajectoire des ressources de la mission « Défense »

(en milliards d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2014-2019
Crédits budgétaires	30,11	29,61	29,61	30,13	30,65	31,50	32,36	+ 9,3%
Ressources exceptionnelles et PIA	1,27	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15	- 91,3 %
Total	31,38	31,38	31,38	31,38	31,56	31,77	32,52	+ 3,6 %

Source : projet de LPM 2014-2019

L'équilibre de la loi de programmation 2009-2014 reposait déjà en grande partie sur des ressources exceptionnelles.

L'article 3 de cette loi prévoyait en effet que les crédits budgétaires de la mission « Défense » seraient complétés par des ressources exceptionnelles pour un montant total sur la période de 3,67 milliards d'euros.

Les recettes exceptionnelles prévues par la LPM 2009-2014*(en milliards d'euros)*

2009	2010	2011	2012	2013	2014
1,61	1,22	0,54	0,20	0,10	0

Source : article 3 de la LPM 2009-2014

Le projet de LPM 2014-2019 met en jeu des montants plus importants, mais reprend **l'objectif du rétablissement d'un financement quasi-exclusivement budgétaire en fin de période.**

Ce recours transitoire aux recettes exceptionnelles doit permettre à la mission « Défense » de contribuer à la baisse des dépenses budgétaires de l'État tout en allouant les crédits nécessaires aux investissements, à la recherche et à l'innovation.

B. DES RECETTES EXCEPTIONNELLES SÉCURISÉES EN 2014 MAIS PLUS INCERTAINES LES ANNÉES SUIVANTES**1. Les recettes exceptionnelles prévues par le PLF 2014**

a) *Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »*

Outre les crédits de la mission « Défense », le ministère de la défense bénéficiera, en 2014, de l'imputation sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » de paiements liés à son programme immobilier, pour un montant de 206 millions d'euros

Le PAP 2014 du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » indique ainsi que *« la programmation 2014 tient compte d'un montant global de 200 millions d'euros, en cohérence avec la trajectoire physico-financière des investissements immobiliers du ministère ».*

Entre 2011 et 2013, 358 millions d'euros de produits de cessions d'immeubles affectés au ministère de la défense ont abondé le CAS. Sur la même période, le ministère de la défense a consommé 270 millions d'euros.

**Suivi des encaissements et paiements effectués pour le ministère de la défense
sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**

(en millions d'euros)

		2011	2012	2013	2014	Total	
Immobilier	LPM 2009-2014	309	91			400	
	LFI/PLF 2014	158	163	200	206	727	
	Exécution	Encaissement (exécution et prévision)	117	164	77	342	700
		Consommation (exécution et prévision)	29	41	200	206	476

Source : ministère de la défense

Les prévisions 2014-2016 sont les suivantes :

Prévisions de produits de cession 2014-2016

(hors changement d'utilisation au profit d'autres ministères)

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	TOTAL
<i>Emprises parisiennes</i>	284	161	85	530
<i>Emprises hors Paris</i>	58	46	40	144
TOTAL	342	207	125	674

Source : ministère de la défense

Le fait que l'essentiel des recettes attendues proviennent de la cession d'immeubles situés à Paris constitue un important facteur de sécurité pour la réalisation de ce programme, sauf retournement brutal du marché.

b) Le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat »

À défaut de nouvelle cession de fréquence en 2014, les seules recettes du CAS proviennent des redevances d'utilisation versées par les opérateurs titulaires d'une autorisation d'utilisation de fréquence.

Les redevances d'utilisation de fréquences radioélectriques

Aux termes du décret n° 2007-1531 du 24 octobre 2007, les titulaires d'autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques¹ sont assujettis à une redevance annuelle destinée à couvrir les coûts exposés par l'État pour la gestion du spectre hertzien et des autorisations d'utilisation de fréquences. Le décret n° 2007-1532 du 24 octobre 2007 prévoit que cette redevance se compose d'une part fixe, qui dépend notamment de la bande de fréquence utilisée, et d'une part variable versée annuellement, égale à 1 % du montant total du chiffre d'affaires constaté au 31 décembre de l'année au titre de laquelle les fréquences sont utilisées.

Le montant attendu de ces versements pour 2014 s'élève à 11 millions d'euros.

Des autorisations d'engagement et des crédits de paiement d'un montant équivalent sont ouverts sur le programme 762 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques » et relèvent d'opérations et programmes d'armement du programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense » (action 7 « Commandement et maîtrise de l'information »).

Comme les années précédentes, le programme 761 « Désendettement de l'État » n'est pas doté dans le présent projet de loi de finances.

Le programme 763 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau de télécommunications du ministère de l'intérieur » n'est pas non plus doté dans le présent projet de loi de finances.

2. Les incertitudes pesant sur la suite de la programmation

a) Les recettes prévues par le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014-2019.

Contrairement à la loi de programmation précédente, le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire 2014-2019 dresse la liste des recettes exceptionnelles mobilisées au profit du ministère de la défense, à savoir :

- l'intégralité du produit de cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la défense ;

- un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) au bénéfice de l'excellence technologique de l'industrie de défense ;

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

¹ Délivrées par arrêté du ministre chargé des communications électroniques pris avant le 1^{er} janvier 1997 ou accordées par décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

- des redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de programmation ;

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

Le chiffrage transmis à vos rapporteurs par le ministère de la défense ne porte que sur :

- le produit de cession d'emprises immobilières, évalué au moins à 0,66 milliard d'euros sur la période 2014-2016 ;

- les redevances d'utilisation de fréquences hertziennes pour environ 0,22 milliard d'euros ;

- le PIA, pour 1,5 milliard d'euros en 2014.

Le PAP 2014 de la mission « Défense » mentionne également pour cet exercice divers produits résultant notamment de la vente de matériel.

S'agissant des produits de cessions de bandes de fréquences, les services du ministère de la défense affirment ne pas être encore en mesure d'avancer une projection, celle-ci dépendant « *de nombreux paramètres : valeur des bandes cédées, capacités financières des opérateurs, évolution du trafic de données, etc.* »

Le rapport annexé précise que ce n'est que « *le cas échéant* » que sera mobilisé le produit de cessions additionnelles de participations d'entreprises publiques.

On en déduit que la programmation s'appuie sur le produit de la mise aux enchères de bandes de fréquences pour faire l'appoint entre les 2,4 milliards d'euros du chiffrage indiqué ci-dessus et les 6,1 milliards d'euros nécessaires pour compléter les crédits budgétaires. Ce produit devra donc s'élever au minimum à 3,7 milliards d'euros.

Calendrier et ventilation des ressources exceptionnelles*(en milliards d'euros)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014- 2019
REX chiffrées par le ministère de la défense (PLF 2014 et LPM) [A]	1,77	0,22	0,23	0,09	0,05	0,06	2,42
Cessions immobilières	0,21	0,20	0,20	0,05	0,00	0,00	0,66
Redevances fréquences	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,22
PIA	1,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,50
Autres REX (cessions matériels)	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
REX programmées (LPM) [B]	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15	6,12
À financer (cession de fréquences notamment) [B-A]	0,00	1,55	1,02	0,82	0,23	0,09	3,70

Source : données ministère de la défense, calculs commission des finances

Quant aux sommes susceptibles d'être levées, « le cas échéant », grâce à des cessions additionnelles de participations d'entreprises publiques, le ministère de la défense indique que « le degré de maturité de ces projets qui nécessitent des analyses complémentaires comme l'indispensable confidentialité des schémas étudiés ne permettent pas à ce stade de détailler les travaux menés avec les services des ministères financiers ».

b) L'aléa principal : le calendrier de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz

Le projet de loi de programmation militaire prévoit que sera affecté à la mission « Défense » le produit de la cession de la bande de fréquences 694 MHz-790 MHz (dite « bande 700 MHz »).

Déjà, l'équilibre financier de la loi de programmation militaire 2009-2014 reposait sur l'hypothèse selon laquelle la vente de fréquences hertziennes permettrait d'abonder la mission « Défense », via le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », à hauteur de 1,45 milliard d'euros entre 2009 et 2011, soit :

- 450 millions d'euros pour la vente de la bande des 2,6 GHz (réseau « Rubis ») jusqu'alors affectée aux communications de la gendarmerie) ;

- 600 millions d'euros pour la vente de la bande des 800 MHz du système de communication « Félin » de l'armée de terre ;

- 400 millions d'euros pour la vente de l'usufruit des satellites Syracuse (projet « Nectar »).

Le calendrier de ces recettes n'a pas été respecté, sans que le ministère de la défense soit en cause, puisque la cession des fréquences s'est effectuée principalement sous l'autorité de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). La mission « Défense » n'a bénéficié du produit de ces ventes qu'en 2011 pour les bandes « Rubis » et au début de l'année 2012 pour les bandes Félin.

En revanche, le montant des recettes s'est établi finalement à un niveau bien supérieur aux prévisions, soit 936 millions d'euros pour les fréquences « Rubis » et 1,32 milliard d'euros pour les bandes « Félin »¹, ce qui a permis de plus que compenser l'abandon du projet « Nectar ».

Il est attendu un montant élevé de recettes liées à la mise aux enchères de la bande des 700 MHz, libérée par l'arrêt de la télévision analogique mais allouée jusqu'à présent à la télévision numérique, d'autant qu'il s'agit, comme pour la bande des 800 MHz, de « fréquences en or »².

Si ce montant atteignait les 3,7 milliards d'euros, comme nécessaire (sauf affectation au ministère de la défense du produit d'éventuelles cessions de participations publiques) pour atteindre l'objectif de 6,1 milliards d'euros sur la période 2014-2019, cela constituerait un véritable succès.

Comme l'a montré la période précédente, il est en revanche difficile d'avoir des certitudes quant au calendrier. Or ce produit paraît être indispensable au bouclage du budget 2015.

Plusieurs hypothèques pèsent pourtant sur ce calendrier :

- les opérateurs télécoms sont réticents à l'idée de payer dès 2015 des fréquences qui ne seront sans doute mises à leur disposition que plusieurs années plus tard, d'autant qu'ils font face, depuis l'arrivée sur le marché de Free Mobile, à un fort accroissement de la concurrence et une réduction de leurs marges ;

- la réaffectation de la bande des 700 MHz s'inscrit dans le cadre de discussions internationales et européennes, qui n'aboutiront sans doute qu'en 2015 ;

¹ Le produit de la cession de la bande des 800 MHz s'est élevé au total à 2,6 milliards d'euros. Le ministère de la défense n'en a perçu que la moitié, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) étant attributaire de 50 % des fréquences.

² En effet, ces fréquences basses ont des caractéristiques physiques de propagation plus robustes que celles des fréquences plus hautes, ce qui offre de nombreux avantages, notamment une bonne pénétration dans les édifices et une grande couverture. Les réseaux nécessitent ainsi un nombre plus faible d'émetteurs, d'où l'intérêt marqué des opérateurs télécoms.

- au plan national, le principe même de la cession est contesté par les chaînes de télévision, qui y voient une limite forte au développement de la télévision numérique terrestre, notamment pour le passage à la haute définition. Il convient de souligner à ce sujet que la solution de compromis avancée par les chaînes de télévision, c'est-à-dire une cession partielle de la bande, réduira nécessairement la recette que peut espérer l'État.

Pour vos rapporteurs, il fait peu de doute que la réaffectation de la bande des 700 MHz au service mobile sera très prochainement entérinée par les instances internationales et européennes. Il ne leur semble dès lors **pas souhaitable que la France s'écarte du mouvement d'harmonisation de l'usage des bandes de fréquences**, nécessaire à l'interopérabilité des terminaux et à l'uniformisation des infrastructures de réseaux. Le développement numérique du pays ne pourrait être que gêné par l'adoption de standards techniques particuliers.

Dès lors, **vos rapporteurs soutiennent le principe de la cession ainsi que l'affectation de son produit à la mission « Défense »**, conformément à l'arbitrage rendu par le Président de la République lors du conseil de défense du 10 avril 2013.

II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

A. LA RÉPARTITION PAR PROGRAMME DES RESSOURCES DE LA MISSION « DÉFENSE »

En incluant les pensions – contrairement à ce que fait la LPM –, les crédits de paiement de la mission « Défense » s'élèvent à **39,0 milliards d'euros en CP et 42,0 milliards d'euros en AE** dans le présent projet de loi de finances.

En crédits de paiement, la hausse par rapport à la LFI 2013 (+ 0,9 milliard d'euros) est imputable à la combinaison de trois mouvements :

- l'inscription en crédits budgétaires de 1,5 milliard d'euros dans le cadre du PIA, alors que l'année dernière l'intégralité des ressources exceptionnelles dont bénéficiait la mission « Défense » étaient comptabilisées hors du budget général ;

- une baisse de 0,15 milliard d'euros des dépenses de pensions ;

- la baisse, déjà évoquée, de 0,5 milliard d'euros des crédits hors pensions et hors PIA, conformément à la LFPF.

Les crédits de paiement relèvent principalement, à hauteur de 32,5 milliards d'euros, de deux programmes :

- le programme 178 « Préparation et emploi des forces », correspondant à la quasi-totalité des dépenses de personnel et au maintien en condition opérationnelle des matériels (22,2 milliards d'euros, dont 15,4 milliards d'euros de dépenses de personnel). En 2014, les crédits de paiement dédiés à l'entretien programmé des matériels (EPM) représenteront 3,1 milliards d'euros, soit une hausse de 5,5 % par rapport à 2013 ;

- le programme 146 « Équipement des forces » (10,3 milliards d'euros).

Le responsable des programmes 178 et 146 est le chef d'état-major des armées ainsi que, dans le cas du programme 146, le délégué général pour l'armement. Ce « copilotage » exige une gouvernance particulière fondée sur diverses instances, dont le comité directeur du programme au cours duquel sont rendus les arbitrages et fixés les objectifs de performance.

La mission « Défense » comprend deux autres programmes, plus modestes en termes de crédits de paiement :

- le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » (1,9 milliard d'euros), dont le responsable est le directeur des affaires stratégiques, correspondant essentiellement aux services de renseignement (0,74 milliard d'euros, en hausse de 7 %) et aux « études amont »¹ (également 0,74 milliard d'euros). Les services de renseignements - la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) - bénéficient de 263 millions d'euros de crédits hors titre 2, soit une hausse de 17 % par rapport à 2013 ;

- le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » (3 milliards d'euros en 2014), dont le responsable est le secrétaire général pour l'administration. Ses crédits correspondent essentiellement à la politique sociale et à la politique immobilière, notamment au profit des infrastructures de la défense, pour un total de 950 millions d'euros (1,04 milliard d'euros avec la dissuasion).

Comme cela a déjà été signalé, la mission « Défense » comporte en 2014 un nouveau programme, le programme 402 « Excellence technologique des industries de la défense », qui regroupe 1,5 milliard d'euros de crédits de paiement dans le cadre du nouveau PIA.

Pour une meilleure appréhension de l'effort de défense, il convient de déduire des crédits de ces programmes la contribution au paiement des pensions :

¹ Comme le précise le PAP du PLF 2014, les études amont sont « des recherches et études appliquées rattachées à la satisfaction d'un besoin militaire prévisible et contribuant à constituer, maîtriser, entretenir ou à développer la base industrielle et technologique de défense, ainsi que l'expertise technique de l'État nécessaires à la réalisation des opérations d'armement ».

Mission « Défense » (hors pensions, ressources exceptionnelles, fonds de concours et attributions de produits) par programme, à structure courante (LFI 2013) et constante

(en millions d'euros)

	Programmes	LFI 2013		PLF 2014			
		CP	AE	CP	évolution	AE	évolution
	Hors pensions - hors REX - hors fdc & adp						
144	Environnement et prospective de la politique de défense	1 734,1	1 811,6	1 799,0	3,7%	1 799,1	-0,7%
146	Équipement des forces	9 567,1	8 683,1	9 005,5	-5,9%	10 909,3	25,6%
178	Préparation et emploi des forces	16 234,1	16 860,2	16 064,9	-1,0%	16 551,1	-1,8%
212	Soutien de la politique de la Défense	2 573,5	3 234,4	2 751,5	6,9%	3 339,3	3,2%
	TOTAL hors PIA	30 108,8	30 589,3	29 620,8	-1,6%	32 598,8	6,6%
402	Excellence technologique des industries de défense			1 500,0		1 500,0	
	TOTAL	30 108,8	30 589,3	31 120,8	3,4%	34 098,8	11,5%

Source : ministère de la défense

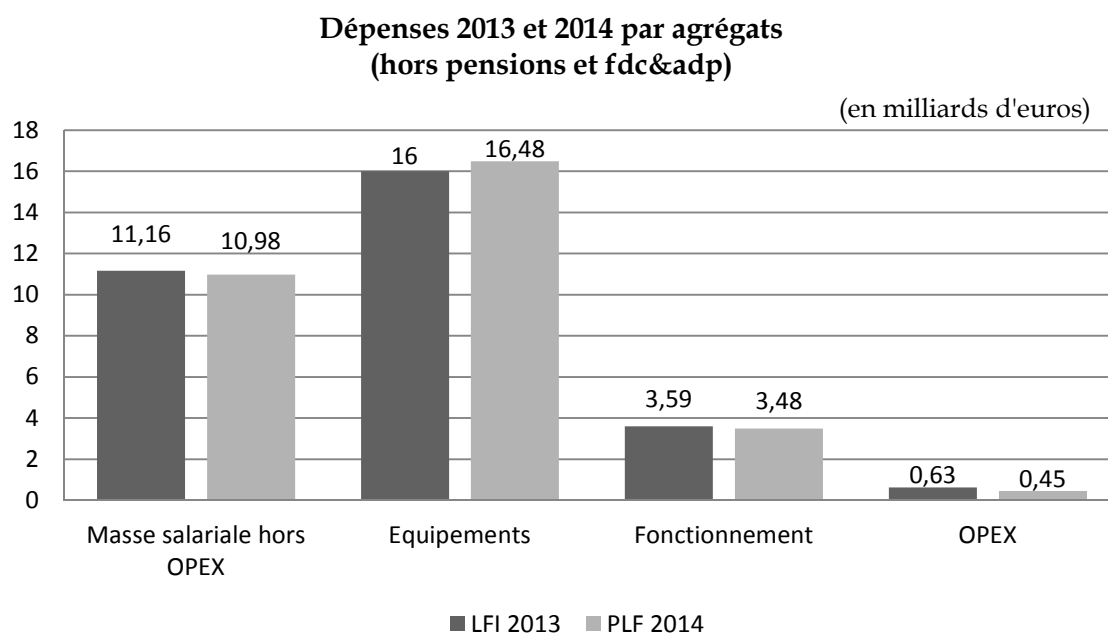
Il convient également d'intégrer les ressources diverses – fonds de concours et attributions de produit, recettes exceptionnelles – dont bénéficie la mission « Défense » :

**Répartition des ressources de la mission « Défense » (hors pensions),
par programme**

Programmes (hors pensions)	LFI 2013		PLF 2014			
	CP	AE	CP	Évol.	AE	Évol.
144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	1 779,4	1 811,9	1 799,2	1,1%	1 799,3	-0,7%
<i>crédits budgétaires</i>	1 734,1	1 811,6	1 799,0	3,7%	1 799,1	-0,7%
<i>fdc & adp</i>	0,3	0,3	0,2		0,2	
<i>ressources exceptionnelles</i>	45,0					
146 « Équipement des forces »	10 651,7	8 767,7	9 108,3	-14,5%	11 001,1	25,5%
<i>crédits budgétaires</i>	9 567,1	8 683,1	9 005,5	-5,9%	10 909,3	25,6%
<i>fdc & adp</i>	84,6	84,6	91,7		91,7	8,4%
<i>ressources exceptionnelles</i>	1 000,0		11,0			
178 « Préparation et emploi des forces »	16 901,0	17 505,1	16 788,6	-0,7%	17 224,8	-1,6%
<i>crédits budgétaires</i>	16 234,1	16 860,2	16 064,9	-1,0%	16 551,1	-1,8%
<i>fdc & adp</i>	644,9	644,9	673,7		673,7	
<i>ressources exceptionnelles</i>	22,0		50,0	1,3%		
212 « Soutien de la politique de la défense »	2 789,2	3 250,1	2 974,6	6,6%	3 356,4	3,3%
<i>crédits budgétaires</i>	2 573,5	3 234,4	2 751,5	6,9%	3 339,3	3,2%
<i>fdc & adp</i>	15,7	15,7	17,1		17,1	
<i>ressources exceptionnelles</i>	200,0		206,0	3,0%		
402 « Excellence technologique des industries de défense »	0	-	1 500,0		1 500,0	
<i>crédits budgétaires</i>			1 500,0		1 500,0	
<i>fdc & adp</i>						
<i>ressources exceptionnelles</i>						
Total	32 121,3	31 334,8	32 170,6	0,2%	34 881,6	11,3%
<i>crédits budgétaires</i>	30 108,8	30 589,3	31 120,8	3,4%	34 098,8	11,5%
<i>fdc & adp</i>	745,5	745,5	782,8	5,0%	782,8	5,0%
<i>ressources exceptionnelles (hors PIA)</i>	1 267,0		267,0	-78,9%		
Total hors fdc & adp	31 375,8	30 589,3	31 387,8	0,0%	34 098,8	11,5%

Source : ministère de la défense

Ces crédits peuvent enfin être regroupés par grands agrégats :



Source : ministère de la défense

B. LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Le programme comporte deux actions :

- l'action 01 « Maîtrise des technologies nucléaires », dotée de 1 328,1 millions d'euros, qui a pour opérateur le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ;

- l'action 02, dotée de 171,9 millions d'euros « Maîtrise des technologies spatiales », qui a pour opérateur le Centre national d'études spatiales (CNES).

Répartition par nature des crédits du programme 402 « Excellence technologique des industries de défense »

(en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 719 000	1 719 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	1 719 000	1 719 000
Titre 5. Dépenses d'investissement	1 498 281 000	1 498 281 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	1 498 281 000	1 498 281 000
Total	1 500 000	1 500 000

Source : PAP 2014

Les fonds versés au CEA seront notamment consacrés à des études et développements portant sur le programme de simulation nucléaire ou la chaufferie nucléaire du Barracuda, programme dont la phase de réalisation a été lancée en 2006. Ceux versés au CNES seront dédiés au programme MUSIS (*multinational space-based imaging system for surveillance, reconnaissance and observation*), dont la maîtrise d'ouvrage a été déléguée au CNES dès 2009.

Si ces programmes ne sont pas nouveaux, ils nécessitent, compte tenu de leur complexité et de leur étalement dans le temps, de lancer de nouvelles études et de nouveaux développements.

Ce mode de financement, similaire à celui mis en place dans le cadre du « Grand emprunt » de 2010, permet de poursuivre le redressement des comptes publics sans pour autant obérer l'effort de recherche et de développement technologique.

Les crédits du programme 402 permettent ainsi de couvrir une partie des besoins en financement pour l'exercice 2014 de projets déjà engagés depuis plusieurs années et jusqu'ici pris en charge par le programme 146 de la mission « Défense ».

À ce sujet, le ministère de la défense explique que l'action « Excellence technologique des industries de défense » du PIA « vise à développer la recherche et la technologie dans les domaines des applications défense de l'énergie nucléaire et de l'observation spatiale. Il s'agit par définition d'activités s'inscrivant dans la temporalité longue des programmes d'armement, certains ayant débuté d'être financés sur le programme 146. Elles permettront de renforcer et de pérenniser l'excellence technique des opérateurs que sont le Commissariat à l'énergie

atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le Centre national d'études spatiales (CNES) ainsi que la base industrielle française dans les domaines concernés. »

Besoins du programme 146 couverts par le programme d'investissement d'avenir (programme 402)

(en millions d'euros)

	Sous-action P146	18	19	23	40	61	74	75	Total
	Niveau	OB		OB	Activité	Activité	Activité	Activité	
	Opération	<i>Simulation</i>		<i>Nucléaire</i>	<i>MUSIS</i>	<i>PA CDG : ATM2</i>	<i>Barracuda</i>	<i>SNA Rubis</i>	
Engagements	Restant à payer fin 2012	95,53	73,46	1,12	142,15	22,47	596,11	0	930,84
	2013	102,96	205,06	7,52	25,35	42,58	9,61	1,62	394,7
	2014	442,26	242,05	38,99	4,4	2,04	94,7	8,76	833,2
À payer en 2014		640,75	520,57	47,63	171,9	67,09	700,42	10,38	2158,74
CP (PLF 2014)	P146	50	313,45	0	0	58,14	572,94	8,144	1002,67
	Ressources provenant notamment du P402	590,75	207,12	47,63	171,9	8,95	127,48	2,24	1156,07
	Total	640,75	520,57	47,63	171,9	67,09	700,42	10,38	2158,74

Source : commission des finances, à partir du PAP 2014

Il faut noter que ces crédits seront intégralement consommés en 2014. Les opérations financées en 2014 grâce au PIA exigeront de nouveaux paiements en 2015, qui devront être couverts par des crédits budgétaires inscrits au programme 146 ou par des recettes exceptionnelles. Au sujet de cette dernière hypothèse, le ministère de la défense indique à vos rapporteurs qu' « il était prévu à l'origine que les recettes exceptionnelles de 2015 ne puissent financer la plupart des dépenses de la dissuasion dans la mesure où ces recettes pour l'essentiel doivent être constituées du produit de cession des fréquences hertziennes encaissé sur le CAS Fréquences » sur lequel ne peuvent être imputées que « des dépenses afférentes aux systèmes d'informations et de communications. Néanmoins cette restriction ne s'appliquera pas si les recettes exceptionnelles de 2015 sont de nature différente. » En tout état de cause, la question de la suite du financement des projets pris en charge en 2014 via le programme 402 reste ouverte.

C. L'ALÉA DES OPEX

1. Le dépassement de la provision OPEX en 2013

Les surcoûts OPEX pour 2013 sont estimés à 1,257 milliard d'euros. Compte tenu des ressources prévues, qui s'élèvent à 679 millions d'euros (630 millions d'euros ouverts en LFI et 49 millions d'euros de fonds de concours), le besoin en financement prévisionnel est de 578 millions d'euros.

Surcoûts OPEX par opération de 2008 à 2013

(en millions d'euros)

Zone	Théâtre	Opération	2008	2009	2010	2011	2012	Prévision 2013
Europe	Kosovo	TRIDENT	103,4	81,8	64,7	47,3	39,9	35,6
	Bosnie	ASTREE	5,2	2,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Afrique	Tchad	EPERVIER	93,2	111,9	84,6	97,4	115,5	106,6
		EUFOR TCHAD	109,8	68,0	0,3			
	RCA	BOALI	13,3	11,1	11,5	12,6	14,3	21,5
	RCI	LICORNE (1)	107,6	72,7	65,9	64,0	63,1	65,1
	Libye	HARMATTAN				368,5		
	Mali	SERVAL						636,5
		EUTM MALI						10,0
	Océan Indien	ATALANTE (2)		21,0	41,5	29,4	30,1	25,5
Asie	Liban	DAMAN	81,4	90,3	83,3	78,6	76,3	61,6
	Afghanistan	PAMIR HERACLES EPIDOTE	292,4	387,2	482,7	518,3	485,3	258,6
Autres		HAITI			5,6	0,7	0,0	0,0
		Petites opérations	24,0	24,1	20,0	29,7	48,9	36,2
Total			830,3	870,5	860,1	1 246,5	873,4	1 257,3

Source : ministère de la défense

(1) LICORNE + CALAO/ONUCI + CORYMBE

(2) ATALANTA y compris le volet français de l'opération consistant à fournir des équipes de protection embarquées (EPE) à certains navires.

Conformément à la clause de sauvegarde de la loi de programmation militaire pour 2009-2014, l'insuffisance de ressource a fait l'objet mi-août d'une demande, par le ministère de la défense, d'abondement par décret d'avance, afin de ne pas peser sur les programmes d'investissement du ministère.

En 2012, l'insuffisance OPEX, d'environ 190 millions d'euros avait ainsi été intégralement financée dans le cadre du décret d'avance.

Le montant des surcoûts OPEX pour 2013 intègre les coûts de l'opération *Serval* au Mali déclenchée en janvier 2013. Il est comparable à celui de 2011 (1,246 milliards d'euros) qui intégrait le surcoût de l'opération *Harmattan* en Libye.

En revanche, hors *Serval*, dont les dépenses représentent à elles seules 646 millions d'euros, soit environ la moitié du montant global, les surcoûts des autres OPEX (611 millions d'euros) sont en diminution par rapport à ceux constatés les années antérieures sur un périmètre équivalent (entre 850 et 900 millions d'euros depuis 2009) et sont même pour la première fois légèrement inférieurs à la provision ouverte en loi de finances initiale pour 2013.

Il n'y a donc pas à proprement parler de «dérapage» des surcoûts OPEX en 2013, lesquels reflètent deux décisions majeures du Président de la République en 2012 et 2013 : le désengagement anticipé d'Afghanistan et le déclenchement d'une opération aéroterrestre de grande envergure (*Serval*).

L'appréciation portée par vos rapporteurs spéciaux dans leur rapport de l'an dernier est ainsi confirmée. Ils écrivaient en effet : « *Le montant des OPEX inscrit dans le projet de loi de finances pour 2013 (soit 630 millions d'euros), inchangé depuis 2011, pourrait ainsi conduire à une meilleure budgétisation du coût total au stade de la loi de finances initiale. Cette prévision dépend toutefois naturellement de la conjoncture internationale, qui pourrait conduire notre pays à s'engager dans de nouvelles OPEX, comme au Mali.* »

Prévisions de surcoûts OPEX par opération pour l'année 2013

(en millions d'euros)

Zone	Théâtre	Opération	Titres 2 et 3				Titre 5 (4)	Titre 6 (5)	Total
			RCS	Alim.	Fonct. (3)	Total			
Europe	Kosovo	Trident	12,1	0,3	22,6	35,0	0,0	0,6	35,6
Afrique	Tchad	Epervier	33,5	1,5	71,6	106,6	0,0	0,0	106,6
	RCA	BOALI Micopax	14,3	2,2	5,0	21,5	0,0	0,0	21,5
	RCI	Licorne (1)	32,3	3,2	29,6	65,1	0,0	0,0	65,1
	Mali	Serval	160,4	2,0	474,1	636,5	0,0	0,0	636,5
		EUTM Mali	5,0	0,0	2,8	7,7	0,0	2,3	10,0
Océan Indien	Atalante (2)	13,0	0,8	8,7	22,5	0,0	3,0	25,5	
Asie	Liban	Daman	33,9	2,4	25,3	61,6	0,0	0,0	61,6
	Afghanistan	Pamir Heracles Epidote	44,3	1,6	148,2	194,1	0,0	64,4	258,6
Autres opérations			10,1	7,0	18,5	35,7	0,0	0,5	36,2
Total			359,0	21,0	806,4	1 186,4	0,0	70,9	1 257,3

Source : ministère de la défense

RCS : Rémunérations et charges sociales (titre 2) ; ALIM : Alimentation ; FONCT : Fonctionnement hors alimentation.

(1) Les surcoûts présentés sur la ligne « Licorne » englobent aussi ceux des opérations ONUCI/CALAO et CORYMBE

(2) Les surcoûts de l'opération « Atalante » englobent aussi le volet français de l'opération consistant à fournir des équipes de protection embarquées (EPE) à certains navires.

(3) Cette rubrique correspond au titre 3 hors alimentation. Elle comprend principalement les postes de dépenses suivants : maintien en condition opérationnelle (MCO), entretien programmé des personnels (EPP), munitions, carburant opérationnel, transport stratégique, soutien au stationnement, fonctionnement courant, condition du personnel, déplacements des personnels, locations immobilières, externalisation, actions civilo-militaires, télécommunications.

(4) Les dépenses de titre 5 couvrent les acquisitions de matériels ayant vocation à enrichir le patrimoine de l'État.

(5) Les dépenses réalisées sur le titre 6 correspondent essentiellement aux contributions versées par la France aux organisations internationales (UE/OTAN).

2. Une provision OPEX pour 2014 en forte baisse

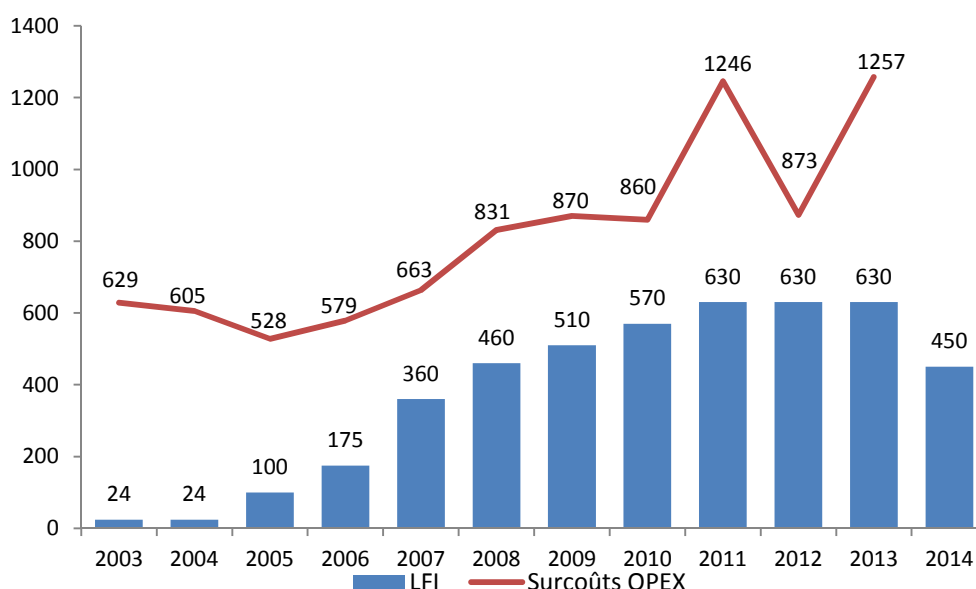
Selon le ministère de la défense, le fait que « l'intégralité du surcoût OPEX 2013 hors Serval soit couverte par la provision ouverte en loi de finances initiale, combiné à la mise en œuvre des nouveaux contrats opérationnels prévus par le Livre blanc, ainsi qu'à la poursuite du désengagement des théâtres afghan et malien ces prochaines années et à la reconfiguration du dispositif en Afrique », permet de revoir à la baisse la provision budgétaire pour 2014, qui s'établit à 450 millions d'euros.

Comme les années précédentes, elle est destinée au financement des dépenses supplémentaires liées aux opérations extérieures (OPEX), composées « de coûts de rémunérations et charges sociales (personnel militaire et personnel civil de recrutement local), de transport stratégique, de contrats d'externalisation, de contributions aux budgets des opérations militaires de l'UE et de l'OTAN et de surcoûts de fonctionnement. Ces derniers représentent la différence entre les coûts de fonctionnement des unités déployées en opération extérieure et les économies réalisées en métropole du fait de l'absence de ces unités »¹.

Cette provision est très nettement inférieure à la fois aux sommes inscrites en loi de finances initiale ces cinq dernières années et au surcoût OPEX effectivement constaté ces années-là.

Provisions et surcoûts OPEX depuis 2003

(en millions d'euros)



Source : ministère de la défense

Interrogé par vos rapporteurs sur le détail des prévisions des surcoûts 2014 par opération, le ministère de la défense indique que

¹ PAP 2014 de la mission « Défense ».

« l'évaluation des surcoûts prévisionnels des opérations extérieures pour 2014 fait encore l'objet d'études en fonction de la situation particulière de chaque théâtre ».

Même si vos rapporteurs s'étonnent qu'une prévision globale sur le surcoût OPEX ait pu être établie sans évaluation du surcoût lié à chaque opération, ils estiment que la prévision globale, hors l'opération *Serval*, semble crédible.

Il reste que l'évolution des surcoûts OPEX est difficilement prévisible. En effet, celle-ci repose sur de multiples facteurs exogènes, notamment de nature géopolitique (évolution de la situation internationale), logistique (flux tendus sur les flottes de transport stratégiques) ou économique (évolution du prix des carburants). Le niveau de coopération avec les pays amis et alliés entre également en jeu.

En particulier, l'évolution de l'opération *Serval*, dont il apparaît finalement qu'elle pourrait être renforcée alors que le ministère de la défense tablait sur la poursuite de la réduction du déploiement au Mali, et une éventuelle intervention en République Centrafricaine, pourrait conduire à un dépassement significatif du surcoût OPEX en 2014.

Il convient de noter à ce sujet que, comme la précédente loi de programmation militaire, le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 propose de faire peser sur l'ensemble des autres missions plutôt que sur la mission « Défense » l'éventuelle insuffisance de la dotation OPEX. Il prévoit ainsi que *« les surcoûts nets (hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel ».*

DEUXIÈME PARTIE : UNE HAUSSE DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT FINANCÉE PAR DE NOUVELLES ÉCONOMIES

I. L'ACCENT MIS SUR LES ÉQUIPEMENTS, AU PROFIT DU REDRESSEMENT DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE

A. LA HAUSSE DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

La programmation 2014-2019 privilégie les dépenses d'équipement, qu'elles soient d'acquisition ou de développement, et prévoit une hausse progressive, de 51 % en 2013 à 56 % en 2019, de leur part dans les dépenses totales de la mission « Défense ».

Dépenses d'équipement LPM 2014-2019

(en milliards d'euros)

	LFI 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total LPM
Équipement	16	16,5	16,6	16,7	17,1	17,4	18,2	102,4
Total mission « Défense » hors pensions	31,4	31,4	31,4	31,4	31,6	31,8	32,5	190
Part de l'équipement	51 %	52 %	53 %	53 %	54 %	55 %	56 %	54 %

Source : ministère de la défense

Les dépenses d'équipement augmentent ainsi de 3 % en 2014 par rapport à l'année précédente.

Compte tenu de la stabilité globale des ressources de la mission « Défense », cette hausse est compensée par la baisse de tous les autres agrégats de dépenses (masse salariale, OPEX, fonctionnement), selon la répartition suivante :

Évolution des crédits de paiement 2013 et 2014 par agrégats (hors CAS Pensions, y compris REX)

(en milliards d'euros)

	LFI 2013	PLF 2014	Variation	
			en valeur	en %
Masse salariale hors OPEX	11,16	10,98	-0,18	-1,6%
Équipements	16	16,48	0,48	3,0%
Fonctionnement	3,59	3,48	-0,11	-3,1%
OPEX	0,63	0,45	-0,18	-28,6%
Total	31,38	31,38	0	0,0%

Source : ministère de la défense

Le programme d'acquisition de matériels a été revu dans le cadre du projet de loi de programmation militaire 2014-2019, pour le mettre en adéquation avec la nouvelle analyse stratégique, le nouveau modèle d'armée et la contrainte budgétaire. On pourra utilement se référer à cet égard au rapport pour avis établi par votre rapporteur spécial Yves Krattinger sur ledit projet de loi.

La hausse des dépenses d'équipement permet également un effort particulier en matière de recherche et technologie (R&T), pour le financement d'études amont.

La R&T est l'activité qui permet d'acquérir l'expertise scientifique et technique nécessaire au lancement de nouveaux programmes même si elle n'est souvent pas directement reliée à l'élaboration d'un matériel particulier.

Le présent projet de loi y consacre 740 millions d'euros, conformément à la nouvelle programmation, qui prévoit **une dépense annuelle moyenne de 730 millions d'euros de recherche et technologie (R&T)**, sous forme de subventions en direction d'entreprises et d'organismes scientifiques.

Le ministère de la défense met ainsi en œuvre le programme ASTRID (accompagnement spécifique des travaux de recherche et d'innovation défense), en partenariat avec l'Agence nationale de la recherche (ANR) et en remplacement du dispositif de « recherche exploratoire et innovation » (REI). ASTRID fonctionne sur appel annuel à projets. Le soutien des projets se traduit par l'attribution d'une subvention. Ce dispositif a pour but de stimuler l'ouverture des voies nouvelles de recherche et l'identification de ruptures technologiques.

Le « pacte défense PME » comporte également des actions destinées à soutenir les PME-PMI-ETI innovantes.

Ce pacte prévoit par exemple le renforcement, repris dans la programmation, du dispositif RAPID (régime d'appui aux PME pour

l'innovation duale) qui subventionne des projets spontanés à fort potentiel technologique portés par une PME ou une entreprise intermédiaire indépendante et présentant des applications sur les marchés militaires et civils. Les crédits qui y sont consacrés seront augmentés de 50 millions d'euros (soit 25 %) à l'horizon 2015, dont 45 millions d'euros dès 2014.

Par ailleurs, le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » sera doté de 193 millions d'euros en 2014.

B. LE NÉCESSAIRE RÉTABLISSEMENT DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE

1. Une préparation des forces insuffisante...

Le PAP indique que l'objectif pour 2014 est une stabilisation, par rapport à la prévision pour 2013, « *des indicateurs représentatifs des activités majeures que sont les jours de préparation opérationnelle de l'armée de terre, les heures de vol des pilotes de chasse de l'armée de l'air et les jours de mer des bâtiments de la marine* ».

Il précise cependant que, « *dans d'autres secteurs d'activité, les efforts consentis en 2014 au profit de l'entretien programmé des matériels, ne permettront pas d'inverser dès cette année la tendance baissière des indicateurs, une inflexion qui ne pourra intervenir que dans les années suivantes* ». Il s'agit notamment des hélicoptères, de l'aviation de transport, de la patrouille maritime et des avions de chasse de la marine.

À moyen terme, « *la mise en œuvre du nouveau modèle d'armée, des réformes qui seront engagées dans le domaine du soutien conjugué à l'effort financier consenti sur la période 2014-2019 doivent permettre au niveau d'activité de tendre vers les normes d'activité reconnues dans le cadre UE/OTAN, à partir de 2016, au fur et à mesure de la réalisation du nouveau modèle* ».

En attendant, les ressources limitées obligent à faire des choix dans l'entraînement des personnels. Il s'agit notamment pour l'armée de l'air de conserver une capacité à remonter en puissance en veillant à ce que les compétences les plus complexes soient maintenues au moins par un socle restreint d'équipages. Le PAP souligne ainsi la nécessité d'une « *gestion très fine des équipages* » et que « *le maintien de l'équilibre, déjà fragilisé, entre préservation des compétences et formation des jeunes équipages sera un enjeu majeur* ». Pour l'armée de terre, les opérations extérieures ont des conséquences significatives sur l'entraînement des équipages des forces en métropole, car la priorité est donnée aux mises en condition avant projection. Le PAP précise qu'« *un écart se creuse entre les pilotes projetés et les pilotes non ou peu projetés (notamment les jeunes pilotes)* ». Il ajoute que « *les prévisions 2013 et 2014 sont estimées sous réserve d'une disponibilité suffisante des aéronefs après leur retour d'OPEX. La situation reste préoccupante (seuil plancher de 160 HdV atteint). Les effets s'en feront ressentir sur plusieurs années* ».

Le programme 178 comporte l'objectif (n° 5) « Assurer la préparation des forces dans les délais impartis pour permettre la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc ».

L'indicateur 5.1 porte sur le « niveau de réalisation des activités et de l'entraînement ».

Indicateur 5.1 : Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Jours d'activités par homme Terre "JPO" (anc. "JPAO")	j	(117)	(109)	83 (105)	83 (118)	83	90
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Terre	h	177	165	172	160	156	180
Heures de vol par pilote de chasse Air	h	190	169	160	150	150	180
Heures de vol par pilote de transport Air	h	310	265	260	280	230	400
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Air	h	190	199	195	190	160	200
Jours de mer par bâtiment Marine	j	92 (107)	89 (98)	88 (97)	88 (97)	86 (94)	100 (110)
Heures de vol par pilote de chasse Marine	h	196 (232)	167 (196)	180 (220)	175 (210)	150 (180)	180 (220)
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Marine	h	199	220	220	202	180	220
Heures de vol par pilote de patrouille maritime Marine	h	353	328	350	360	288	350

Source : PAP 2014

2. ... dont le redressement est conditionné par le maintien en condition opérationnelle des équipements

Le maintien en condition opérationnelle (MCO) peut être défini comme l'ensemble des moyens (matériels, techniques, humains ou financiers), procédures et prestations nécessaires pour qu'un matériel reste, durant sa durée d'utilisation, apte à l'emploi qui lui est assigné.

Comme l'expose la Cour des comptes dans un rapport public particulier publié en décembre 2004 relatif au « maintien en condition opérationnelle des matériels des armées », cette notion recouvre « deux types deux types de fonctions :

« La première est le soutien technique qui regroupe trois grandes catégories d'opérations :

« - la maintenance proprement dite, comprenant les actions visant à maintenir (ou rétablir) un équipement dans un état spécifié (telles que les carénages pour l'entretien des coques des bateaux, la reconstitution du potentiel d'heures de vol d'un aéronef ou le changement de moteur d'un char) ;

« - la gestion de configuration des équipements qui permet de suivre l'évolution de la définition technique des matériels au long de leur vie opérationnelle ;

« - la tenue à jour des référentiels techniques, mais aussi l'analyse du retour d'expérience issue de l'exploitation des faits techniques.

« La deuxième fonction est le soutien logistique. Elle comprend les opérations d'approvisionnement des rechanges, la maintenance de ceux-ci, leur magasinage (stockage) et le ravitaillement en pièces de rechange des unités, des structures de soutien (ateliers industriels) voire, dans certains cas, des industriels ».

La méthode de calcul du coût du MCO par appareil prend en considération les dépenses en personnel (rémunérations et charges sociales - RCS), les dépenses d'entretien programmé des matériels (EPM), ainsi que les dépenses de soutien.

Les dépenses d'EPM subissent une dynamique haussière en raison :

- du vieillissement des matériels en service ;
- l'arrivée de matériels plus sophistiqués, dont le coût d'entretien est plus élevé ;
- une augmentation du coût des facteurs de production supérieure à celle de l'inflation.

Les OPEX pèsent également en accélérant l'usure des matériels projetés. Entre 2010 et 2012, les dépenses d'EPM ont été insuffisantes. Et l'on constate que le manque de disponibilité technique des équipements existants est un des principaux facteurs limitant de la capacité des forces à maintenir un niveau d'activité et d'entraînement adéquat et à remplir leurs contrats opérationnels.

La cohérence du nouveau modèle d'armée défini par le Livre blanc 2013 nécessite que ses capacités, moindres, soient pleinement opérationnelles. À ce titre, un enjeu essentiel de la bonne mise en œuvre de la programmation sera la maîtrise des coûts de maintien en condition opérationnelle (MCO) dont on a pu, dans de nombreux cas, constater le caractère excessif.

Dans son rapport 2013, la Cour des comptes recommande ainsi notamment que le ministère de la défense réorganise ses processus d'achats de MCO, « en renforçant les compétences de ses acheteurs et de ses équipes d'enquête de coûts, afin de bénéficier de prestations identiques à moindre coût à l'occasion de remises en concurrence ou de renégociations ». Le **potentiel d'économie est estimé à 300 millions d'euros** à horizon 2015.

Même si, comme cela est souhaitable, les armées parviennent à mieux contenir la facturation des prestations des industriels, il n'en reste pas moins que le coût et la sophistication croissante des équipements pèsera mécaniquement sur les besoins en MCO. Cette tendance doit être prise en

compte par la programmation. Celle-ci doit également intégrer les coûts de MCO liés aux nouveaux matériels dont la livraison est prévue sur la période. La direction générale de l'armement s'est engagée dans cette voie en privilégiant désormais des stratégies contractuelles globales, portant aussi bien sur l'acquisition que sur le MCO.

Vos rapporteurs notent avec satisfaction que cet aspect de l'équation budgétaire n'est pas négligé par le présent projet de loi qui prévoit une hausse de 5,5 % par rapport à 2013 des crédits de paiement dédiés à l'EPM, qui représenteront 3,1 milliards d'euros en 2014. Cette hausse correspond à l'orientation donnée par **le projet de loi de programmation militaire, qui prévoit une hausse moyenne annuelle de 4,3 % des crédits consacrés à l'EPM** (en moyenne 3,4 milliards d'euros courants par sur la période), afin de redresser une activité opérationnelle qui est descendue ces dernières années sous les normes OTAN. Cette relance doit permettre de retrouver progressivement, à partir de 2016, des niveaux d'activité adéquats.

Vos rapporteurs exerceront une vigilance particulière quant à la réalisation de cet objectif, qu'ils estiment essentiel pour la garantie de la sécurité nationale et le maintien de la capacité d'intervention de nos forces.

Il faut à cet égard souligner les difficultés liées à l'exécution de la LPM précédente, qui ont conduit à constituer un report de charges important, estimé à trois milliards d'euros (relevant pour les deux tiers du programme 146), soit environ 10 % des crédits annuels.

Ce report est susceptible de perturber l'entrée dans la nouvelle programmation et d'en menacer la bonne exécution, particulièrement pour ce qui concerne les dépenses d'équipement. Il serait souhaitable de le réduire progressivement à un niveau plus soutenable, qui pourrait s'établir à un milliard d'euros d'ici 2019.

Le budget 2013 a subi un gel de crédits de près 1,536 milliard d'euros au titre de la réserve de précaution et du surgel, essentiellement sur les programmes 146 « Équipement des forces » et 178 « Préparation et emploi des forces ».

Ces crédits ne sont pas encore débloqués à la date de rédaction du présent rapport.

Le maintien de ces gels de crédits risque d'accroître le report de charges, dont le niveau est déjà excessif, ou, à tout le moins, empêcher d'en réduire le montant. Il pourrait également, en retardant certaines opérations de maintenance (en particulier la « métropolisation » des matériels de retour d'OPEX), compromettre le rétablissement du taux d'activité opérationnelle, qui est indispensable à la bonne préparation de nos forces.

Les dépenses d'équipement, notamment pour la MCO, avaient déjà servi de variable d'ajustement entre 2010 et 2012, lorsque qu'il est apparu

que les orientations définies par la LPM 2009-2014 n'étaient pas soutenables, du fait des difficultés financières de l'État et de la dérive des dépenses de personnel du ministère de la défense.

Il convient de ne pas répéter les mêmes erreurs, qui se révèlent aujourd'hui très coûteuses.

II. LA RÉDUCTION DE LA MASSE SALARIALE

A. LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE, PIERRE D'ACHOPPEMENT DE LA PRÉCÉDENTE PROGRAMMATION

Entre 2008 et 2012, les dépenses de rémunération des militaires du ministère de la défense ont progressé de 5,5 %, alors que, sur la même période, les effectifs militaires ont diminué de 8,6 % et que la LPM 2009-2014 tablait sur d'importantes économies pour assurer son équilibre. Les crédits inscrits en titre 2 se sont révélés systématiquement insuffisants, nécessitant un abondement par loi de finances rectificative de 213 millions d'euros en 2010, 158 millions d'euros en 2011 et 474 millions d'euros en 2012.

Alertée par cette dérive persistante de la masse salariale du ministère de la défense, votre commission des finances a demandé à la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de réaliser une **enquête sur les rémunérations des militaires** et leur évolution depuis 2009.

Selon l'enquête de la Cour des comptes¹, la surconsommation des crédits de personnel tient essentiellement :

- aux mesures de revalorisation des carrières ;
- à un défaut de maîtrise de l'avancement ;
- à une tendance à l'allongement des carrières liée à la réforme des retraites.

Sont ainsi particulièrement visées les conditions de mise en œuvre du plan d'amélioration de la condition des personnels prévu par la loi de programmation militaire 2009-2014 mais engagé dès 2008. Ce plan, souligne la Cour des comptes, comporte « deux volets intrinsèquement liés : une revalorisation des grilles indiciaires et une refonte des procédures statutaires d'avancement de grade et d'échelon. Ces deux dimensions sont cumulatives. Ainsi, tout militaire qui entre dans la réforme bénéficie, de manière instantanée, d'un indice plus élevé qu'auparavant à grade et échelon égal. En outre, l'avancement dans les échelons est accéléré pour de nombreux grades. »

¹ Enquête remise ayant donné lieu à une audition publique pour suite à donner le 9 octobre 2013.

Vos rapporteurs estiment qu'une amélioration des conditions des personnels militaires était effectivement nécessaire, mais aurait nécessité, pour être budgétairement soutenable que les effectifs cibles par grades soient précisément définis et respectés.

Cela n'a malheureusement pas été le cas. La Cour des comptes relève ainsi que « *la revalorisation indiciaire et l'accélération des carrières ont produit une augmentation significative du glissement vieillesse technicité (GVT)* » et donne plusieurs causes à ce phénomène : « *des réductions d'effectifs qui ont plus affecté les premiers grades à la rémunération plus faible, que les plus hauts grades, conduisant à un repyramidage au profit des niveaux les plus élevés ; une faible sélectivité pour certains avancements* ».

Le ministère de la défense a dû trouver les ressources nécessaires pour financer les insuffisances récurrentes du titre 2, « *en redéployant, en particulier en 2012, des crédits destinés aux équipements, en contradiction avec les principes de la LOLF* ».

Vos rapporteurs spéciaux de la mission « Défense » notaient déjà dans leur contribution au rapport sur la loi de règlement pour 2012 « *qu'alors que les économies réalisées sur la masse salariale devaient aider au financement de l'équipement des forces, on assiste au phénomène contraire* ».

Le RAP 2012 de la mission « Défense » explique ainsi, s'agissant du programme 146 « Équipement des forces », que le décret d'avance « *a annulé des crédits à hauteur de 234,94 millions d'euros en AE et 176,62 millions en CP sur le hors titre 2, destinés à financer les insuffisances du titre 2 et de carburant de la mission « Défense* » ».

À peine un mois plus tard, la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 a ouvert 195 millions d'euros supplémentaires en crédits de titre 2 et annulé 100 millions d'euros de crédits hors titre 2 sur le programme 146 « Équipement des forces ».

Les dysfonctionnements du système de paie Louvois ont sans doute contribué à perturber l'exécution budgétaire. Leurs coûts, effectivement difficilement prévisibles, ne suffisent cependant pas à expliquer la surconsommation de crédits constatée en 2012 qui révèle, d'une part, un **défaut de programmation budgétaire** (sous-estimation du GVT et surestimation des économies à attendre de la réduction des effectifs) et, d'autre part, une **évolution non maîtrisée et défavorable de la pyramide des effectifs**.

B. LA DÉFLATION DES EFFECTIFS

Le projet de LPM 2014-2019 poursuit la réduction des effectifs du ministère de la défense entamée par la précédente loi, au titre de laquelle une déflation de 10 175 postes reste à effectuer en 2014 et 2015.

Elle y ajoute, pour atteindre le format d'armée défini par le Livre blanc 2013, une diminution de 23 500 équivalents temps plein emploi (ETPE), résultant des objectifs à la fois opérationnels et de gestion fixés dans le Livre blanc. Au total, la réduction s'élèvera donc à 33 675 emplois sur la période¹.

La déflation totale des 33 675 effectifs s'effectuera selon le cadencement suivant :

Déflation des effectifs 2014-2019

(en ETPE)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflation LPM 2014-2019 en ETPE		-5 000	-7 500	-7 500	-3 500		-23 500
Création de postes réformes précédentes (cyberdéfense) en ETPE			+ 103	+ 103			+ 206
Déflation résiduelle réformes précédentes en ETPE	-7881	-2500					-10 381
Déflation totale en ETPE	-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0	-33 675
Effet report n-1	0	-3 940,5	-3 750	-3 699	-3 699	-1 750	
Effet report n+1	3 940,5	3 750	3 699	3 699	1 750	0	
Déflation en ETPT	-3 940,5	-7 691	-7 449	-7 397	-5 449	-1 750	-33 675

Source : commission des finances d'après le rapport annexé au projet de LPM 2014-2019

ETP/EPTE : équivalent temps plein/équivalent temps plein emploi (emploi corrigé pour prendre en compte sa durée hebdomadaire). Défini à un moment précis. ETPT : équivalent temps plein travaillé (ETP corrigé pour prendre en compte la durée de présence de la personne sur l'année). Défini en moyenne annuelle.

Explication : les suppressions d'emplois en ETP sont définies à mi-année. Une suppression de N ETP une année *n* signifie donc que les ETP diminuent de N entre le 1^{er} juillet de l'année *n-1* et le 1^{er} juillet de l'année *n*. Si on suppose que la diminution est linéaire, cela signifie que l'emploi (défini en ETPT) diminue de N/2 l'année *n-1* puis N/2 l'année *n*.

Les effectifs du ministère de la défense devraient ainsi atteindre 242 279 ETPE en 2019, dont 235 940 imputés sur la mission « Défense ».

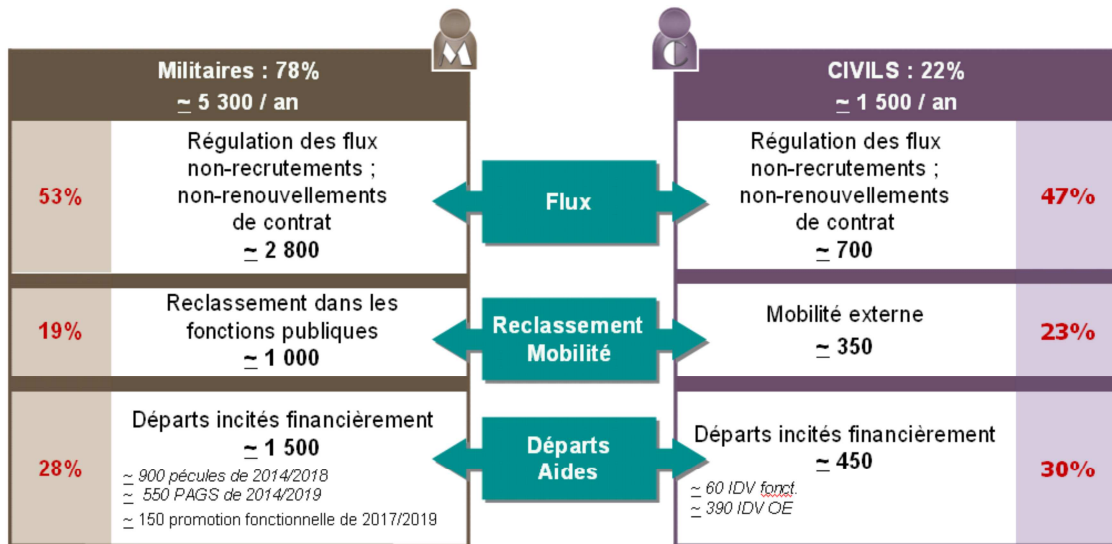
Le ministre de la défense s'est engagé à **préserver les forces opérationnelles** en faisant peser la plus grande part de l'effort de déflation sur le soutien. De fait, la déflation supplémentaire prévue par le projet de LPM 2014-2019 (-23 500) portera pour 14 500 postes (66 %) sur les fonctions support, les organismes ministériels et l'administration du ministère et pour 8 000 postes (34 %) sur les forces de combat.

¹ Les éventuelles déflations d'effectifs de la mission « Anciens combattants », de montants comparativement peu élevés, seront incluses dans cette cible, ainsi que celles du Service industriel de l'aéronautique.

L'objectif de réduction sera particulièrement difficile à atteindre pour le soutien, car celui-ci a déjà absorbé 63 % de l'effort de réduction réalisé au titre de la précédente programmation.

Le rapport annexé au projet de LPM 2014-2019 précise par ailleurs que « la déflation des effectifs affectera les militaires et les civils : de l'ordre de 26 200 postes de militaires et de 7 400 postes civils seront touchés. Les mesures d'accompagnement seront mises en œuvre afin que les départs et les mobilités s'effectuent dans le respect de chacun, avec équité, transparence et en garantissant des préavis suffisants ».

Objectifs de réduction des effectifs LPM 2014-2019



Source : ministère de la défense

Le présent projet de loi de finances se conforme à cette programmation.

C. LA CONTRACTION DE LA MASSE SALARIALE

La masse salariale de la mission « Défense » s'élèvera à 10,98 milliards d'euros en 2014 contre 11,16 milliards d'euros en 2013, soit une baisse de 1,16 %.

Évolution de la masse salariale 2013/2014 (hors pensions et hors OPEX)*(en milliards d'euros)*

	LFI 2013	PLF 2014	Variation	
			en valeur	en %
Masse salariale (hors pensions et hors OPEX)	11,16	10,98	-0,18	-1,6%

Source : ministère de la défense

Cette évolution correspond à la trajectoire résultant de la nouvelle programmation militaire :

Trajectoire de la masse salariale 2014-2019 (hors pensions et hors OPEX)*(en milliards d'euros)*

	LFI 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Masse salariale (hors pensions et hors OPEX)	11,2	11	10,8	10,7	10,6	10,4	10,4

Source : ministère de la défense

Elle est notamment conditionnée par la réussite du dépyramidage des effectifs.

Le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire 2014-2019 prévoit ainsi de « réduire le pourcentage d'officiers dans la population à statut militaire de 16,75 % à 16 % en fin de programmation ». Il est d'ailleurs rappelé que les officiers représentaient moins de 15,5 % des effectifs militaires en 2008.

La diminution doit être de l'ordre de 5 800 postes d'officiers. Le taux d'encadrement sera différencié selon les services et les armées.

Parallèlement, la déflation des effectifs sera de l'ordre de 11 200 sous-officiers et de 9 300 hommes du rang.

Pour permettre ce dépyramidage et accélérer les départs des grades cibles, le présent projet de loi prévoit divers dispositifs dont certains constituent la prorogation ou l'adaptation d'instruments existants (pécule d'incitation au départ, pension afférente au grade supérieur, promotion fonctionnelle).

Une des difficultés de ce processus réside dans le fait que les mesures de « dégagement des cadres » peuvent avoir deux objets, non totalement exclusifs l'un de l'autre mais entrant en concurrence :

- réduire les effectifs des grades supérieurs (dépyramidage) ;

- ouvrir des places pour la promotion à ces grades supérieurs.

L'enquête réalisée par la Cour des comptes sur la rémunération des militaires fait apparaître que si le premier objectif était celui affiché par la programmation 2009-2014, le second a largement contribué à l'échec du dépyramidage.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que pour réaliser les économies recherchées, les départs d'officiers et sous-officiers doivent dans une proportion significative correspondre à des suppressions effectives de postes dans les grades concernés. La Cour des comptes note ainsi que les « *mesures d'incitation au départ, potentiellement coûteuses, ne produiront pas d'économies durables si elles s'accompagnent, dans le même temps, d'une politique d'avancement non maîtrisée. Les départs ne doivent pas servir exclusivement à fluidifier la pyramide des grades* ».

Le rapport annexé au projet de LPM prend en compte cet impératif en précisant que « *ces résultats seront obtenus par une répartition, cohérente avec les objectifs du Livre blanc, entre les départs naturels, les départs incités, une gestion rigoureuse des avancements et un ajustement des recrutements aux besoins prévisionnels. La gestion des ressources humaines du ministère s'appuiera sur une gouvernance renouvelée guidée et une démarche prévisionnelle renforcée* ».

Vos rapporteurs prennent acte de ces engagements, mais rappellent que la bonne exécution de la programmation repose largement sur la réussite de la « manœuvre RH », qui ne saurait se résumer à une simple déflation des effectifs.

La résolution du problème Louvois

Vos rapporteurs ont interrogé le ministère de la défense sur les coûts induits par les dysfonctionnements du logiciel Louvois et sur les actions mises en œuvre pour résoudre ces dysfonctionnements.

Réponse :

« *Dans la perspective de son raccordement à l'opérateur national de paie (ONP), le ministère de la défense a amorcé une rationalisation de ses systèmes d'information de rémunération du personnel rémunéré hors paiement sans ordonnancement préalable (PSOP), en substituant aux nombreux systèmes d'information (SI) le calculateur unique de solde Louvois. Ont été raccordés successivement au calculateur les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) du service de santé en avril 2011, de l'armée de terre en octobre 2011 et de la marine nationale en mars 2012. Le raccordement de l'armée de l'air et de la gendarmerie dans le système Louvois, initialement prévu en mars et septembre 2013 fait l'objet d'un moratoire.*

De nombreuses anomalies dans le versement des soldes ont été observées depuis lors. Leurs causes relèvent des domaines technique, fonctionnel et organisationnel. Elles se traduisent par d'importants indus de paye et moins-versés aux administrés. Les trop-versés ont été évalués à environ 133 M€ au titre de l'année 2012 et, à ce stade, à environ 50 M€ pour 2013.

Au-delà de ces chiffres, qui restent des données estimatives, il convient également de prendre en compte :

- les avances dont la reprise est gelée sur décision ministérielle. Elles couvrent notamment les avances et fractions de solde versées sur les théâtres aux militaires en opérations extérieures, les avances aux nouveaux engagés et d'autres avances diverses ;

- les acomptes versés depuis novembre 2012 au titre du plan d'urgence ministériel (43 M€ à fin août 2013) destiné à aider les familles affectées par les dysfonctionnements du système Louvois

La campagne de recouvrement des trop-versés a commencé début août 2013, avec une première phase de notification aux administrés des sommes à rembourser et des propositions de remboursement tenant compte des dispositions en vigueur relatives à la quotité saisissable ainsi que de leur solvabilité effective. Sous réserve de cette dernière limite, la quasi-totalité des trop versés et des avances devrait ainsi faire l'objet d'un recouvrement ou d'une reprise au profit du budget du ministère de la défense, pour l'essentiel à partir de 2014.

Au dispositif exceptionnel de versement d'acomptes cité supra s'ajoutent d'autres mesures d'urgence décidées par le ministre pour éviter des situations difficiles en cas de solde diminuée ou incomplète, telles que le déploiement de spécialistes dans les bases de défense afin que les dysfonctionnements puissent être rapidement traités, le renforcement des effectifs du centre expert RH-solde de Nancy (CERHS) de l'armée de terre pour lui permettre de traiter de façon satisfaisante tous les dossiers dans un délai raisonnable, la mise en place d'une cellule d'assistance téléphonique (n° vert) pour répondre aux questions des militaires et des familles et les accompagner dans l'instruction de leurs dossiers, ainsi que la création d'un groupe utilisateurs qui comprend les acteurs de la solde et des représentants des militaires et de leurs familles.

Par ailleurs, sur la base des recommandations des audits commandés par le ministre, un plan d'action a été décliné en douze chantiers qui couvrent l'intégralité du spectre de la fonction solde. Une attention particulière est portée à la gouvernance de l'écosystème RH-Solde, au pilotage fonctionnel de la chaîne opérationnelle, au suivi comptable et réglementaire, au pilotage des systèmes d'information, à la gestion du référentiel métier et au contrôle interne. Il en découle un certain nombre de mesures qui sont dès à présent mises en œuvre :

- une gouvernance plus lisible, qui donne également au ministère de la défense une capacité d'anticipation améliorée sur ses grandes échéances (plan annuel de mutation, restitutions de fin d'année etc.)

- des processus optimisés pour l'exécution des cycles de la solde et un renforcement des entités impliquées dans la mise en œuvre de la solde (effectifs, formation) : les centres expert RH des armées et services, le Service Ministériel Opérateur des Droits Individuels du Service du Commissariat des Armées (SCA/SMODI) ;

- les équipes de maintenance (Centre de Maintenance Informatique de la Solde, SMODI), sont également renforcées et la gestion des anomalies remontées par les acteurs de la chaîne solde est optimisée pour corriger au plus tôt les plus critiques ;

- des actions correctrices en matière budgétaire et comptable sont également en cours. Elles visent un meilleur encadrement des opérations de trésorerie, l'amélioration des restitutions comptables et budgétaires et le renforcement du contrôle interne ;

- enfin, sous la supervision de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), un plan d'action a été défini pour sécuriser et consolider le calculateur Louvois, puis réaliser des adaptations de fond (mais après la phase des corrections d'urgence qui mobilisent actuellement les équipes).

Ces mesures nécessitent des renforts de personnels auprès des différents services impliqués dans la gestion de la solde. Les plus importants ont été affectés auprès des CERH de différentes armées, essentiellement aux CERH Terre de Nancy (+ 63) et Marine de Toulon (+39). Le centre de maintenance interarmées de la solde (CMIS) s'est vu affecter une trentaine de personnes et 3 commissaires supplémentaires ont été affectés au SMODI. Ces renforts sont réalisés par redéploiement de personnels militaires et civils.

Il a également été fait appel à de l'expertise externe pour conduire les audits et assister la maîtrise d'ouvrage dans l'instruction des corrections et des évolutions, le recouvrement des trop-versés, l'amélioration des processus de la solde et du contrôle interne.

Par ailleurs, près d'une centaine de vacataires ont été recrutés entre juin et septembre 2013 pour 4 ou 6 mois pour la notification des trop-versés aux administrés. Le surcoût correspondant, en dépenses de titre 2 sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces », est évalué à 1,45 M€.

L'ensemble des mesures engagées, ainsi que l'implication totale des équipes de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), du service du commissariat des armées (SCA) et des armées, ont d'ores et déjà permis de réaliser des progrès notables dans la relation de l'administration avec les militaires et leurs familles ainsi que dans le pilotage opérationnel de la solde. »

Source : ministère de la défense, réponse au questionnaire budgétaire

D. UNE CONDITION ESSENTIELLE : LES RÉFORMES DE STRUCTURE ET DE GOUVERNANCE

Le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 prévoit une réorganisation de la fonction « ressources humaines ». Jusqu'ici caractérisée par son éclatement et elle serait désormais placée sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration et du directeur des ressources humaines du ministère (DRH-MD) qui lui est rattaché. La DRH-MD exercerait ainsi une « *autorité fonctionnelle renforcée* » sur l'ensemble des gestionnaires de ressources humaines du ministère.

Cette réorganisation doit permettre :

- d'harmoniser et de simplifier la définition et la mise en œuvre des politiques de ressources humaines ;
- d'améliorer la maîtrise de la masse salariale en centralisant la responsabilité de son pilotage.

Cette évolution a fait l'objet d'un commencement d'exécution. Sur décision du ministre de la défense, la sous-chefferie ressources humaines de l'EMA a été supprimée et ses compétences transférées à partir du 1^{er} septembre 2013 à la DRH-MD, de même que l'autorité qu'elle exerçait sur les DRH relevant de son périmètre. L'EMA conserve la responsabilité de l'expression du besoin des armées en ressources humaines.

De même, par anticipation de la programmation 2014-2019, le ministre de la défense a confié la responsabilité effective des dépenses de titre 2, dès 2014, au secrétaire général pour l'administration.

La gestion des effectifs et de la masse salariale ressortissant non plus aux employeurs (armées et services), mais désormais aux gestionnaires ressources humaines (DRH d'armée ou de service) sous l'autorité du DRH-MD, ces gestionnaires deviendront responsables de budget

opérationnel de programme sur le périmètre des agents relevant de leur compétence.

Le renforcement de l'effectif de la DRH-MD, par des transferts en provenance des DRH d'armées et de la DRH de l'État-major des armées (EMA-RH), porte en PLF 2014 sur un équivalent temps plein travaillé (ETPT) en provenance du programme 146, et 19 ETPT en provenance du programme 178 (8 ETPT fournis par l'EMA-RH, 1 ETPT en provenance de la mission de contrôle de la réforme supprimée, 10 ETPT en provenance des DRH d'armées).

Vos rapporteurs appuient pleinement cette évolution, qu'ils jugent indispensable à une meilleure maîtrise de la masse salariale. En effet, l'absence d'un responsable unique et clairement identifié, disposant des outils de gestion nécessaires, constitue l'une des causes majeures de la dérive des dépenses de titre 2 observée au cours de la période précédente.

E. LA NÉCESSITÉ DE PRÉVENIR LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS ET DES MESURES DE MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE

1. Préserver l'attractivité des métiers militaires

L'objectif de réduction de la masse salariale pèse sur le déroulement de carrière des personnels et conduit à différer l'application de certaines mesures catégorielles. Dès lors, sa poursuite risque de dégrader l'attractivité des métiers militaires.

Vos rapporteurs spéciaux ont confié à la Cour des comptes, dans le cadre son enquête sur la rémunération des militaires, la tâche d'évaluer cette attractivité.

La Cour a retenu comme critère le taux de recrutement des militaires. Elle observe que l'attractivité apparaît très contrastée en fonction des catégories : *« élevée pour les officiers et officiers sous-contrat, elle est au contraire très faible pour les militaires du rang, avec un taux oscillant entre 1,2 candidat et 2 candidats pour 1 poste entre 2000 et 2010. La situation n'est pas particulièrement favorable pour les sous-officiers avec un taux de sélectivité de moins de quatre candidats pour un poste en 2010 et moins de deux candidats au recrutement externe pour l'armée de terre en 2011. Le taux de sélectivité des officiers est comparable à celui observé dans les grandes écoles de la fonction publique (environ 13 candidats pour 1 poste). Celui des militaires du rang et des sous-officiers est au moins cinq fois moins élevé que celui des fonctionnaires de catégorie B et C. »*

Dès lors, vos rapporteurs ont interrogé le ministère de la défense sur les actions menées pour préserver ou accroître l'attractivité des métiers militaires.

L'action du ministère de la défense pour l'amélioration de l'attractivité des métiers militaires

« La problématique de l'attractivité est essentielle pour une institution dont le flux de recrutement représente plusieurs milliers de personnes par an et qui se réorganise profondément.

Afin de développer l'attractivité des métiers militaires, qui doit être appréhendée de façon différente selon la catégorie de personnel (officier, sous-officiers, militaires du rang, ou volontaires), deux leviers principaux sont mis en œuvre par le ministère de la défense : la valorisation indemnitaire et la valorisation des parcours professionnels.

Dans un cadre budgétaire particulièrement contraint, la valorisation indemnitaire a pour but de fidéliser des populations très ciblées, du fait de leur technicité et de leur rareté. A titre d'exemple, l'armée de l'air met en œuvre, en sus des primes d'engagement, la prime d'attractivité modulable (PAM) qui concerne le personnel non-officier servant sous contrat et détenant une spécialité ou un emploi fixé par arrêté. Cette prime est versée au titre d'un engagement initial d'une durée égale ou supérieure à 3 ans. Son montant est fixé par l'application de coefficients multiplicateurs au montant de la prime versée au titre de l'engagement initial. En 2012, l'armée de l'air a ainsi versé 641 000 euros pour 353 militaires.

Par ailleurs, l'armée de terre envisage de moderniser la prime réversible des compétences à fidéliser (PRCF) afin de conserver une ressource dans certaines filières fortement concurrentielles sur le marché du travail.

En matière de valorisation des parcours professionnels, les armées mettent en œuvre des dispositifs qui concernent toutes les catégories de personnels et qui ont en commun trois caractéristiques majeures.

Ils s'attachent, d'abord, à développer la lisibilité des parcours à travers la mise en place de parcours de référence, déclinés par métiers. Ce cadre n'est cependant pas restreint.

Ainsi, certaines armées, comme la marine, proposent aux personnes qui remplissent les conditions requises et qui sont volontaires, de changer de spécialité, en particulier pour rejoindre les filières déficitaires.

Ensuite, ces dispositifs donnent une place prépondérante à la formation continue, ce qui permet de développer les compétences individuelles et de s'adapter aux exigences des fonctions exercées. Source d'évolution professionnelle et de performance pour les intéressés, la formation continue s'inscrit dans un continuum visant à éviter les redondances et à se doter de compétences en cohérence avec les besoins réels des armées.

Enfin, les armées veillent à préserver la promotion interne dans une logique « d'escalier social ». À ce titre, depuis 2012, au sein de l'armée de l'air, la « passerelle tardive » permettant aux militaires du rang d'accéder à la catégorie des sous-officiers entre 11 et 14 ans d'ancienneté, s'opère sur la base d'une sélection fondée sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).

L'attractivité des métiers militaires repose sur la possibilité donnée à chacun de se projeter dans le moyen, voire long terme, de développer son employabilité et de voir ses mérites reconnus. Ainsi, à travers une politique adaptée et ambitieuse, le ministère de la défense s'engage à pleinement tirer profit des potentialités offertes par les dispositifs de certification et de validation des parcours professionnels particulièrement riches que suivent la très grande majorité des militaires. »

Source : ministère de la défense, réponse au questionnaire budgétaire

Vos rapporteurs prennent acte des actions menées et souhaitent que soient en mis en place des instruments d'évaluation de cette attractivité. Ils s'attacheront à suivre cette question en vue du prochain budget.

2. Éviter le recours excessif à l'externalisation

La recherche d'économies et la déflation des effectifs qui l'accompagne conduisent le ministère de la défense à recourir à l'externalisation, mode de gestion consistant pour l'administration à confier à un opérateur externe une fonction, une activité ou un service assuré jusqu'alors en régie.

Parmi les marchés d'externalisation conclus par le ministère de la défense, les principaux portent sur :

- la « gestion multitechnique et multiservice » (prestations de soutien) de la base de défense de Creil et de certains sites rattachés ;

- la fonction « restauration-hôtellerie-Loisirs » couvrant la gestion de onze restaurants et deux hôtelleries dans huit sites pilotes répartis sur le territoire métropolitain, jusqu'alors gérés en régie ;

- l'achat, le financement, la gestion et l'entretien de l'ensemble du parc de véhicules de la gamme commerciale ;

- la maintenance des avions Epsilon et mise à disposition d'avions Grob 120 dans le cadre de la formation basique des équipages de chasse ;

- la maintenance de la flotte d'avions Xingu utilisée par la marine nationale et l'armée de l'air ;

- l'accueil-filtrage (contrôle d'accès) de certaines bases aériennes et surveillance de sites.

On signalera également la situation spécifique de la base française d'Abou-Dhabi, créée en 2008, dont l'essentiel du soutien repose sur des prestataires extérieurs.

En revanche, alors que cela avait un temps été envisagé, la fonction habillement en sera pas externalisée.

Le renoncement à l'externalisation de la fonction habillement

« À l'issue du Comité ministériel d'investissement tenu le 30 mai 2013, le ministre de la Défense a décidé de maintenir en régie la fonction habillement des armées. Celle-ci devra faire l'objet d'une modernisation importante ayant pour but de concilier l'impératif opérationnel, le meilleur service rendu aux armées et une réduction significative des coûts.

Le projet de régie rationalisée optimisée (RRO) a ainsi été retenu par Jean-Yves Le Drian à l'issue d'un travail d'expertise mené ces derniers mois auprès de l'ensemble des parties prenantes et des acteurs concernés : personnels de la Défense, syndicats, groupements professionnels, PME du secteur et maîtres tailleurs. Toutes les hypothèses d'évolution ont été minutieusement examinées afin d'en dresser un bilan comparatif. La décision prise traduit la confiance renouvelée du ministre de la Défense aux personnels du ministère dans leur capacité à réformer et à optimiser le fonctionnement de cette régie.

La RRO offre un certain nombre d'avantages. Elle contribuera à la préservation des capacités opérationnelles des armées et apportera une réponse adaptée aux attentes légitimes des militaires en matière d'amélioration de la qualité de service. Cette solution permettra également de réaliser une économie substantielle d'environ 50 millions d'euros par an, répondant ainsi à la nécessité d'assurer la continuité du service dans un contexte financier contraint. Cette régie contribuera enfin au maintien de l'activité des PME-PMI françaises, partenaires traditionnels de nos armées.

Le service du Commissariat des armées, acteur majeur de l'interarmisation et de la mutualisation des soutiens, est chargé de porter cette réforme. Il en référera régulièrement au ministre de la Défense, qui sera particulièrement attentif à l'atteinte des objectifs fixés. »

Source : communiqué de presse du ministère de la défense du 4 juin 2013

Saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale en application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes a rendu en octobre 2010 un rapport sur l'externalisation au sein du ministère de la défense. L'appréciation générale portée par la Cour est mitigée. La Cour relève que le ministère a progressé dans ses procédures et sa méthodologie, que les intérêts des personnels ont été préservés et que la capacité opérationnelle n'a pas été affectée. Elle estime cependant que la réalité des gains économiques est très difficile à apprécier et que le recours aux externalisations doit être mieux encadré pour éviter des dérives.

Vos rapporteurs spéciaux partagent ce point de vue : les externalisations ne doivent pas servir à contourner les obstacles budgétaires et ni répondre à des calculs de court terme qui conduiraient à adopter un mode d'organisation finalement plus coûteux et réduisant l'autonomie de nos forces.

En particulier, il ne faut pas que les économies liées aux baisses d'effectif dans les activités de soutien soient simplement transformées en rémunération de prestataires extérieurs. Vos rapporteurs spéciaux veilleront donc à ce que soit appliqué le principe posé par le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire selon lequel « *les gains en effectifs obtenus au titre des éventuelles externalisations seront comptabilisés pour la part excédant le transfert de ressources de masse salariale nécessaire aux contrats d'externalisation* ».

Un autre point de vigilance porte sur le maintien des capacités opérationnelles : une externalisation qui fonctionne sur le territoire national peut ne pas satisfaire les besoins en soutien de nos forces projetées en opérations extérieures.

Face à ces préoccupations, le ministère de la défense indique ainsi avoir fixé « *quatre conditions strictes et cumulatives aux externalisations* :

« - *les externalisations ne doivent pas affecter la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles ;*

« - l'opération doit permettre, de manière pérenne, des gains économiques significatifs pour l'État et le ministère, évalués avec une méthode rigoureuse, prenant en compte les coûts complets du scénario en régie comme du scénario avec externalisation ; par ailleurs l'impact budgétaire pour le ministère doit également être pris en compte ;

« - les intérêts des personnels doivent être pris en compte dès le départ de l'étude préalable et en tout état de cause préservés, notamment au travers des conditions de reclassement ;

« - l'externalisation ne doit pas conduire à la création de positions dominantes chez les fournisseurs et doit préserver les possibilités d'accès des PME à la commande publique. »

Enfin, vos rapporteurs soulignent que la défense constitue une fonction régaliennne essentielle, dont on ne peut accepter qu'elle soit exercée par des sociétés privées. Sur ce point, le ministre de la défense Jean-Yves Le Drian a tracé, lors de son audition du 12 septembre 2013 par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, une limite : *« Je suis favorable à la reconnaissance des sociétés militaires privées dans le domaine du transport maritime, car la marine nationale ne peut pas tout faire. Je l'ai fait savoir aux acteurs du secteur. Nous sommes proches d'aboutir. J'y suis défavorable en revanche pour les activités terrestres, car cela s'apparenterait à du mercenariat, ce qui est contraire à notre tradition républicaine et à nos convictions ».*

III. DE NOUVELLES RESTRUCTURATIONS QUI DONNENT LIEU À DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT

A. DE NOUVELLES RESTRUCTURATIONS

De la réduction du format des forces armées découle nécessairement une nouvelle série de restructurations. Les premières annonces concernent :

- le 4^{ème} régiment de Dragons de Carpiagne (Bouches-du-Rhône) sera ainsi dissous et remplacé par le 1^{er} régiment étranger de cavalerie (REC) d'Orange ;

- la base aérienne 116 de Luxeuil, en Haute-Saône, perd un escadron de défense sol-air ;

- le site du détachement air de Varennes-sur-Allier sera fermé au cours des années 2014-2015 et la base aérienne de Châteaudun (Eure-et-Loir) sera restructurée.

Dans un deuxième temps, le 31 octobre 2013, le ministre de la défense a annoncé que le 110^e régiment d'infanterie, appartenant à la brigade franco-allemande et stationné à Donaueschingen en Allemagne, serait dissous dans le courant de l'année 2014.

Le communiqué de presse du ministère de la défense indique que *« cette décision n'entame en rien le plein engagement de la France dans la brigade franco-allemande (BFA) et la volonté de promouvoir l'utilisation de cette grande unité, comme le rappelle la loi de programmation militaire^[1] en cours de discussion au Parlement »*.

Il est précisé qu'un *« nouveau régiment, aux capacités d'actions supérieures, sera rattaché à la BFA afin de renforcer son efficacité opérationnelle »* et que la France conservera *« un niveau d'effectif stationné en Allemagne équivalent à celui des forces allemandes stationnées en France (environ 500 personnels) »*.

Selon ce communiqué, *« l'optimisation de la brigade fait actuellement l'objet d'une concertation entre Berlin et Paris dans le but de renforcer son efficacité et ses perspectives d'emploi au profit de la défense européenne. Ce projet s'inscrit dans le cadre plus global de la relance de l'Europe de la défense et de ses outils militaires voulue par le gouvernement. En effet, depuis 1989, la BFA est un symbole fort du haut niveau de coopération franco-allemand en matière de défense. Elle constitue également un outil politique et militaire au service des intérêts de sécurité de nos deux pays et de l'Europe. Elle s'est déployée dans les Balkans et en Afghanistan. »*

Au cours de la discussion en séance publique du projet de la loi de programmation militaire, le 21 octobre 2013, le ministre avait déjà affirmé, en réponse à une question de notre collègue Jean-Marie Bockel : *« Vous m'avez interrogé sur la brigade franco-allemande. Rassurez-vous, il n'est pas du tout envisagé de la remettre en cause. Nous sommes très attachés à cet outil indispensable de coopération qui compte 5 000 hommes, dont plus de 2 100 Français. Cette brigade continue d'évoluer au regard d'objectifs communs, mais il sera sans doute nécessaire de l'adapter aux missions nouvelles. Mon homologue allemand partage ce souci. Cette brigade n'ayant été déployée que rarement, ne faudrait-il pas examiner les voies et moyens de lui donner une plus grande utilité militaire ? »*.

Vos rapporteurs partagent ce point de vue et souhaitent que la brigade franco-allemande ne demeure pas qu'un symbole mais constitue, de manière effective, l'un des éléments d'une véritable défense européenne.

¹ Le Sénat a en effet adopté, en première lecture, un amendement au projet de loi de programmation militaire 2014-2019, déposé par nos collègues Jean-Marie Bockel, Jean-Claude Merceron, Joël Guerriau, Gérard Roche et André Reichardt et repris en leur nom par notre collègue Jean-Louis Carrère, rapporteur de la Commission des affaires étrangères et de la défense, qui intègre au rapport annexé la déclaration suivante : *« [I]l convient de saluer la contribution de la brigade franco-allemande à l'effort de coopération européenne en matière de défense. Sa redynamisation, au travers d'un engagement opérationnel accru, pourrait d'ailleurs constituer le socle d'un approfondissement de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne »*.

B. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Le projet de loi de programmation militaire prévoit un accompagnement social des personnels et un accompagnement économique des territoires affectés par les conséquences des mesures de restructuration qui sera réalisé au travers, principalement, d'une démarche de contractualisation et de mesures d'ordre fiscal. L'instrument privilégié de cette démarche sera le Contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) élaboré, sous l'égide du préfet conjointement avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, par les services de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et de la Délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR).

Un montant de 150 millions d'euros sera affecté à cet accompagnement économique à travers le Fonds pour les restructurations de la défense (FRED) et le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Dans la continuité de l'action actuelle de la Société de financement pour la réforme et le développement (SOFIRED), un dispositif de prêt participatif de revitalisation (reprise et développement) au bénéfice de PME situées dans les territoires affectés par les restructurations de défense sera mis en place, en association avec le ministère de la défense, dans le cadre de la Banque publique d'investissement (BPI).

Les crédits destinés au financement des mesures d'accompagnement du personnel civil, soit 58,6 millions d'euros en 2014, sont regroupés au sein de l'action 10 du programme 212. Selon les besoins, une partie de ces crédits sera utilisée au profit du personnel civil du programme 144.

Pour le personnel militaire, les crédits destinés au financement des pécules d'incitation au départ et de l'indemnité spécifique de préparation à la reconversion (pour respectivement 104,8 millions d'euros et 2,1 millions d'euros en 2014) sont répartis entre les programmes 178, 146 et 212. En fonction des besoins, une partie des crédits du programme 178 sera utilisée au profit du personnel militaire du programme 144.

IV. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Selon le rapport annexé au présent le projet de loi de programmation militaire, « le ministère de la défense poursuivra les efforts d'économies entrepris sur ses coûts de structure ». L'objectif est « de diminuer en valeur les crédits au profit du fonctionnement et de l'activité (3,5 milliards d'euros courants en moyenne par an, hors provision OPEX) par rapport à la dotation 2013, malgré la dynamique de ces dépenses fortement corrélée à l'inflation et à l'évolution des indices des matières premières ».

Le ministère de la défense prévoit que la baisse de 100 millions d'euros intervienne dès l'exercice 2014, l'enjeu étant ensuite de maintenir ce niveau.

La difficulté tient principalement à la rigidité des dépenses de fonctionnement du ministère de la défense (3,6 milliards d'euros en 2013) qui se décomposent en :

- dépenses liées à l'activité opérationnelle des forces (carburants, entraînement...), pour environ un tiers ;
- dépenses liées à la condition des personnels militaires (compensation SNCF, alimentation...), pour un peu moins de 20 % ;
- dépenses liées à des engagements contractuels, pour un peu plus de 20 % ;
- frais généraux, pour le solde, soit moins de 30 %.

Elle tient également à la dynamique haussière de certaines d'entre elles, telles que :

- les loyers budgétaires (191 millions d'euros en 2013), même si une partie des crédits correspondants pourraient financer le loyer du partenariat public privé (PPP) de Balard à partir de la livraison des bâtiments ;
- les contributions internationales (93 millions d'euros en 2013) ;
- les dispositions contractuelles ou conventionnelles (comme la convention SNCF signée pour la période 2012-2017 ou les PPP et externalisations) ;
- les dépenses d'entretien des infrastructures nécessaires à la préservation du patrimoine immobilier du ministère ;
- les subventions aux opérateurs et transferts (371 millions d'euros en 2013) notamment aux écoles d'ingénieurs et aux organismes de recherche ;
- les dépenses de soutien courant des structures (520 millions d'euros en 2013), notamment de fluides et d'énergie, qui représentent 40 % des dépenses des bases de défense ;
- le coût des mises aux normes qui connaissent une hausse continue depuis plusieurs années ;
- des dépenses de reconversion et de mobilité (137 millions d'euros en 2013) appelées à rester à un niveau élevé, compte tenu notamment des mesures d'accompagnement de la « manœuvre RH » prévues par le présent projet de loi.

Compte tenu de ces difficultés, vos rapporteurs estiment que l'objectif de baisse des dépenses de fonctionnement, qui pourrait sembler modeste à première vue, constituera **un succès significatif s'il est tenu**. Par

ailleurs, les rigidités et les facteurs haussiers touchant les dépenses de fonctionnement nécessitent de véritables réformes de structure et non de simples mesures de restriction. Le ministère de la défense indique ainsi avoir élaboré fin 2012 un plan ministériel transitoire de modernisation et de simplification (PMMS). La mise à jour de ce PMMS devrait être présentée en comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Le ministère de la défense conduirait ainsi sur l'ensemble de son périmètre, près de cinquante projets concernant la rationalisation des structures et l'optimisation des fonctions et processus.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

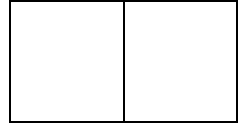
À l'initiative de nos collègues députés Jean Launay, et François Cornut-Gentille, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances modifiant la répartition des crédits de la mission « Défense », de manière à retirer 500 000 euros sur l'action n° 7 « Prospective de défense » du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » et à les reverser au profit de l'action 10 du programme 212, consacrée à l'accompagnement des restructurations.

L'objectif de cette modification est de réduire la subvention pour charges de service public de l'école Polytechnique. Il s'agit de sanctionner les modalités de remboursement de la « pantoufle », justifié par le traitement versé durant la scolarité aux élèves de l'école et auquel sont astreints les élèves qui ne respectent l'obligation de travailler dix ans pour l'État, dans la seule mesure où ils ont intégré un corps d'État. Les auteurs de l'amendement dénoncent en effet comme une injustice l'exonération dont bénéficient les élèves qui ont choisi de ne pas intégrer un corps d'État à leur sortie, dès lors qu'ils suivent une formation complémentaire dispensée par un organisme agréé par l'école.

**AMENDEMENT PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES
FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION DÉFENSE**A M E N D E M E N T**

présenté par

MM. KRATTINGER et de LEGGE
au nom de la commission des financesARTICLE 44

État B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Environnement et prospective de la politique de défense Dont Titre 2	500 000		500 000	
Préparation et emploi des forces Dont Titre 2				
Soutien de la politique de la défense Dont Titre 2		500 000		500 000
Équipement des forces Dont Titre 2				
Excellence technologique des industries de défense				
TOTAL	500 000	500 000	500 000	500 000
SOLDE		0		0

OBJET

Sur proposition de nos collègues députés Jean Launay et François Cornut-Gentille, rapporteur spéciaux de la mission « Défense », l'Assemblée nationale a adopté un amendement réduisant de 500 000 euros la subvention pour charges de service public de l'école polytechnique, afin de sanctionner le fait qu'un nombre croissant d'élèves de l'X optent à l'issue de leur scolarité pour des carrières dans le secteur privé tout en bénéficiant d'un régime favorable leur évitant de rembourser les frais liés à leur formation.

L'objet du présent amendement est de rétablir le niveau initial de la subvention à l'école polytechnique.

En effet, l'objectif poursuivi par les auteurs de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale semble d'ores et déjà satisfait. Le conseil d'administration de l'école a adopté, le 27 juin dernier, le principe de l'élargissement de la « pantoufle » à tous les élèves, dès lors qu'ils n'ont pas servi pendant dix ans dans un service public, éventuellement autre qu'un corps d'État, dans les quinze ans consécutifs à leur sortie. L'école a transmis le dossier à l'administration du ministère de la Défense. Ce nouveau régime devra faire l'objet d'un décret en conseil d'État, ce qui peut prendre quelques mois.

Malgré tout, sur la base des règles actuelles, trente avis de remboursement ont été adressés, depuis le 1er juillet, à d'anciens élèves.

L'école polytechnique est l'un des quelques établissements français d'enseignement supérieur favorablement placés dans les grands classements internationaux, mais elle est handicapée par sa dimension réduite. La compétition internationale oblige aujourd'hui à atteindre une taille critique pour pouvoir attirer les meilleurs enseignants chercheurs. L'augmentation des effectifs de l'X (environ 500 élèves par promotion), empêche évidemment que tous les élèves intègrent les grands corps d'État. C'est ce qui a conduit à relâcher les conditions de remboursement des frais de scolarité, en cas de passage au privé avant que 10 ans de service public aient été accomplis. Cet état de fait est en passe d'être corrigé.

Il faut en outre signaler que la subvention pour charges de service public de l'X baissait déjà de 3,1 % dans le projet de loi. Avec l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, cette baisse est portée à 3,9 %. Cette baisse supplémentaire des crédits constitue un mauvais signal pour une institution française qui réussit et qui s'organise, en se mettant en réseau avec d'autres établissements, pour faire face à la compétition internationale.

Sur le plan budgétaire, le présent amendement revient à retirer 500 000 euros sur l'action 10 du programme 212, qui a été abondée de ce

même montant par l'Assemblée nationale, et à les reverser au profit de l'action 7 « Prospective de défense » du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 14 novembre 2013, sous la présidence de M. Jean Germain, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Yves Krattinger et Dominique de Legge, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Défense » et le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. - Le projet de loi de finances pour 2014 est la première traduction des orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et du projet loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014-2019, qui a été adopté en première lecture par le Sénat le 21 octobre 2013.

Le niveau et la structure des ressources de la mission « Défense » sont conformes à cette nouvelle programmation, dont nous avons déjà longtemps débattu. C'est pourquoi je resterai bref quant à leur description.

Les crédits budgétaires de la mission « Défense » hors pensions et hors programme d'investissements d'avenir (PIA), soit 29,61 milliards d'euros, reculent de 497 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2013, au titre de la contribution au redressement des finances publiques prévue par la dernière loi de programmation des finances publiques.

Ces crédits sont complétés par des recettes exceptionnelles d'un montant de 270 millions d'euros, contre 1,27 milliard d'euros en 2013. Elles proviennent essentiellement du produit de cessions immobilières, déjà effectuées ou prochaines. Les cessions qui restent à réaliser portent principalement sur des immeubles situés à Paris, dont on peut attendre qu'ils trouvent assez facilement preneur, sauf retournement brutal du marché, ce que personne ne voit venir pour l'instant.

La mission « Défense » bénéficie en outre, dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA), de la création d'un programme, intitulé « Excellence technologique des industries de défense », doté de 1,5 milliard d'euros. Ces crédits sont inscrits dans un nouveau programme, n° 402, de la mission. Ce sont donc des crédits budgétaires, bien que hors norme de dépense au sens de la loi de programmation des finances publiques, comme le reste du PIA, et comme le précédent programme d'investissements d'avenir.

Ces ressources complémentaires sont assurées. Il n'en va pas tout à fait de même pour les années à venir. Des recettes exceptionnelles sont prévues par la loi de programmation militaire, elles seront au rendez-vous puisque tel est l'engagement du Président de la République, mais leur nature

et leur calendrier exact restent à préciser, notamment pour ce qui concerne la cession de la bande de fréquence des 700 MHz.

En tout, la mission « Défense » disposera donc en 2014 de 1,77 milliard d'euros en plus des crédits budgétaires correspondant à son périmètre habituel.

Les ressources totales de la mission « Défense » restent ainsi stables à 31,38 milliards d'euros hors pensions.

Les crédits de paiement relèvent principalement de deux programmes :

- le programme 178 « Préparation et emploi des forces », correspondant à la quasi-totalité des dépenses de personnels et au maintien en condition opérationnelle des matériels (16 milliards d'euros au total). En 2014, les crédits de paiement dédiés à l'entretien programmé des matériels (EPM) représenteront 3,1 milliards d'euros, soit une hausse de 5,5 % par rapport à 2013 ;

- le programme 146 « Équipement des forces » (9 milliards d'euros).

La mission « Défense » comprend deux autres programmes, plus modestes en termes de crédits de paiement :

- le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » (1,8 milliard d'euros), dont les crédits correspondent essentiellement aux services de renseignement (0,74 milliard d'euros, en hausse de 7 %) et aux « études amont » (également 0,74 milliard d'euros). Les services de renseignements – la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) – bénéficient de 263 millions d'euros de crédits hors titre 2, soit une hausse de 17 % par rapport à 2013 ;

- le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » (2,8 milliards d'euros en 2014). Ses crédits correspondent essentiellement à la politique immobilière, notamment au profit des infrastructures de la défense, pour un total de 950 millions d'euros (1,04 milliard d'euros avec la dissuasion).

Comme cela a déjà été signalé, la mission « Défense » comporte en 2014 un nouveau programme, le programme 402 « Excellence technologique des industries de la défense », qui regroupe 1,5 milliard d'euros de crédits de paiement dans le cadre du nouveau PIA. Cette somme est versée à deux opérateurs :

- le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), pour financer la recherche et développement en matière de simulation d'essais nucléaires, de perfectionnement des chaufferies nucléaires, notamment celles du Barracuda, de notre nouvelle génération de sous-marins nucléaires d'attaque ;

- le Centre national des études spatiales, pour la poursuite du programme MUSIS, le successeur de nos systèmes d'observation spatiaux optique et radar.

Si l'on prend une approche par grands agrégats, le fait marquant de ce budget est la progression des crédits d'équipement, en hausse de 3 %, à 16,48 milliards d'euros, tandis que la masse salariale hors opérations extérieures (OPEX) baisse de 1,6 % à 10,98 milliards d'euros.

Cette hausse porte notamment sur l'entretien programmé des matériels, afin de permettre le redressement, d'ici à 2016, de l'activité opérationnelle de nos forces et de revenir à un niveau d'entraînement conforme aux normes, notamment OTAN.

Compte tenu de la stabilité globale des ressources de la mission « Défense », la hausse des dépenses d'équipement est compensée par la baisse de tous les autres agrégats de dépenses (masse salariale, OPEX, fonctionnement).

Je ne reviens pas sur les difficultés qu'a connues le ministère de la défense en matière de règlement des soldes et de maîtrise de la masse salariale : lors de l'audition de la Cour des comptes sur la rémunération des militaires, le 9 octobre dernier, les responsables du ministère de la défense nous ont expliqué quelles mesures avaient été prises notamment en matière de dépyramidage et de réorganisation de la fonction RH. Pour ce qui est du logiciel Louvois, on sait que le rétablissement sera long tant le mal semble profond.

S'agissant des opérations extérieures, on enregistrera en 2013, selon les dernières prévisions, un dépassement assez conséquent de la provision OPEX : 1,2 milliard d'euros contre 630 millions inscrits en loi de finances.

Il faut cependant relever que ce dépassement n'est dû qu'à l'opération *Serval* au Mali. La provision OPEX a donc couvert ce qui était son objet, c'est-à-dire les coûts prévisibles des opérations déjà en place. Sur ce périmètre, la provision de 450 millions d'euros prévue pour 2014 semble assez réaliste, compte tenu de l'achèvement du retrait d'Afghanistan et de la redéfinition de notre dispositif repositionné en Afrique.

Cependant, ce chiffrage, et ce n'est pas son objet, ne permettra évidemment pas de couvrir les coûts d'un éventuel renforcement de notre dispositif au Mali ou d'une nouvelle opération, par exemple en République Centrafricaine. Selon le principe posé par la précédente LPM et confirmé par la nouvelle, ces dépenses imprévisibles seront financées, le cas échéant, par un abondement du budget de la défense, comme cela sera le cas cette année.

Au final, le budget de la défense pour 2014 est conforme à la programmation et constitue la première étape d'un retour à une trajectoire plus soutenable, grâce à une meilleure adéquation entre un modèle d'armée

redéfini et les ressources que le budget de l'État peut raisonnablement consacrer à l'effort de défense.

Il permet à la France d'assurer sa sécurité et de maintenir son rang sur le plan international.

Je propose à la commission, en cohérence avec l'adoption par le Sénat en première lecture du projet de loi de programmation, d'adopter les crédits de la mission « Défense », sous réserve d'un amendement de portée financière mineure que je vous présenterai, ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État » qui retrace les ressources exceptionnelles provenant de la cession de fréquences hertziennes par le ministère de la défense et les redevances liées à l'utilisation de ces fréquences.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Yves Krattinger vous a présenté les grandes lignes du budget de la défense, et je m'associe à ses propos.

En compléments de ceux-ci, je souhaite vous livrer quelques réflexions et observations.

Comme il a été dit, ce projet de loi de financement est conforme à la loi de programmation militaire, elle-même traduction du livre blanc. Dès lors, les faiblesses et critiques formulées autour de la loi de programmation militaire se trouvent confirmées dans le projet de budget qui nous est aujourd'hui soumis.

Optiquement, les moyens financiers disponibles pour la mission « Défense » sont reconduits en 2014 par rapport à 2013. Pour autant, les crédits budgétaires proprement dits sont en baisse de 497 millions d'euros. Les recettes exceptionnelles passent de 1,27 milliard d'euros à 270 millions d'euros. C'est la création d'un nouveau programme, le 402, intitulé « excellence technologique des industries de défense », abondé de 1,5 milliard d'euros en provenance du nouveau PIA, qui permet d'afficher une reconduction des crédits.

D'un strict point de vue budgétaire il convient de rappeler que le PIA est hors périmètre de la loi de programmation des dépenses publiques. Il est paradoxal de justifier son exclusion en raison de son caractère exceptionnel, et dans le même temps de l'intégrer en dépense pour financer celles engagées dans les années antérieures à sa mise en œuvre.

Ainsi l'intégralité du PIA « Défense » sera décaissée en 2014. Il abonde deux opérateurs : le CEA pour 1,328 milliard d'euros et le CNES pour 172 millions d'euros, afin de financer également des engagements antérieurs. Interrogé, le ministère a fourni une réponse pour le moins confuse, puisque le PIA vise selon lui « à développer la recherche et la technologie dans les domaines des applications défense de l'énergie

nucléaire et de l'observation spatiale. Il s'agit par définition d'activités s'inscrivant dans la temporalité longue des programmes d'armement, certains ayant débuté d'être financés sur le programme 146 ». On notera cependant qu'au-delà de la sémantique le souci du ministère de la défense est de financer avec ce programme des opérations antérieurement lancées.

Outre que ce recours au PIA pour financer des programmes anciens, tels que les chaufferies nucléaires des sous-marins Barracuda ou la simulation numérique qui a fait suite à l'arrêt des essais nucléaires, ne s'inscrit pas, semble-t-il, dans l'esprit qui avait présidé à la création de ce programme d'investissement d'avenir, il pose le problème, à crédits budgétaires constants, des recettes exceptionnelles en 2015 et les années suivantes, car par définition le recours au PIA ne peut qu'être ponctuel. C'est un fusil à un coup. La trajectoire des ressources de la mission défense repose sur des crédits budgétaires au même niveau en 2015 qu'en 2014, ce qui suppose à nouveau des recettes exceptionnelles d'un même montant de 1,77 milliard d'euros l'an prochain. Rappelons que sur la période 2014-2019, les crédits exceptionnels sont estimés à 6,1 milliards d'euros dont 1,5 milliard d'euros de PIA. Cela signifie qu'il reste millions d'euros par an, tandis que le ministère affiche à nouveau une recette de 1,77 milliard d'euros en 2015.

En admettant que cette recette se concrétise, il apparaît alors que, pour le reste de la période de programmation, le maintien du budget passe par une augmentation sensible des crédits budgétaires, dans un contexte de croissance incertain.

Sur les OPEX, je tiens à souligner l'effort effectué en 2013 pour fixer un niveau de provision permettant de couvrir les dépenses liées aux opérations déjà engagées au moment du vote de la loi de finances. L'opération *Serval* au Mali, qui n'était pas prévue et dont le coût en 2013 est estimé à 646 millions d'euros, devrait quant à elle être financée par abondement des crédits de la mission « Défense », conformément au principe posé par la précédente loi de programmation et repris par la nouvelle.

Mais la sensible baisse des provisions OPEX passant de 630 millions d'euros, en 2013 à 450 millions d'euros, en 2014, alors que tout laisse à penser que nous aurons à intervenir de nouveau sur le territoire africain, me semble renouer avec des pratiques de sous-évaluation manifeste. Le recours à la clause de sauvegarde qui consiste à prélever sur des crédits dits interministériels, ne me semble pas relever de bonnes prévisions.

On ne peut que souligner, pour s'en réjouir, l'effort fait en direction de l'équipement et de l'entretien des matériels, surtout après leur forte sollicitation dans les OPEX. Pour autant, et ceci n'est pas propre au gouvernement actuel, il est à craindre que la maintenance de nos équipements grève fortement les capacités d'entraînement de nos forces, faute de disponibilité de nos matériels. La baisse du niveau de réalisation des activités et de l'entraînement qui conditionne nos capacités d'intervention,

traduit cette réalité et nous éloigne des normes retenues par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Un pilote de chasse de l'armée de l'air effectuera en moyenne 150 heures de vol en 2014, alors que le minimum requis par les normes OTAN est de 180 heures. Un pilote d'hélicoptère de l'armée de l'air ne sera aux commandes de son appareil que 160 heures en 2014, contre une norme OTAN fixée à 200 heures, soit un déficit d'activité et d'entraînement de 20 %.

Une telle situation s'avère fâcheuse au moment où nous participons à son commandement intégré et que nous espérons voir se mettre en place une défense européenne qui permettrait de mieux répartir les efforts entre pays européens.

De ce point de vue, je serai personnellement vigilant sur l'évolution de la brigade franco-allemande.

Un autre point de vigilance concernera les externalisations. L'intérêt financier de l'externalisation de certaines fonctions de soutien n'a en effet pas été évalué : celle-ci ne saurait fournir une réponse budgétaire et opérationnelle aux difficultés que rencontre notre armée. Ce qui est concevable par temps de paix sur le territoire national, l'est sans doute moins par temps de guerre et lors des OPEX. Une armée indépendante ne peut pas tout sous-traiter car sa crédibilité repose sur son autonomie.

En conclusion, mes chers collègues, ce projet de budget, à l'image de la loi de programmation militaire, ne me paraît pas sincère et par conséquent je voterai contre.

M. François Marc, rapporteur général. – Je tiens à remercier nos deux rapporteurs pour la synthèse qu'ils ont effectuée de ce budget très conséquent dans un contexte marqué par les interrogations que suscitent le projet de constituer une défense européenne et les éventuelles synergies auxquelles sa réalisation pourrait donner lieu. Ma première question concernera les recettes exceptionnelles : comment expliquez-vous la baisse de près d'un milliard d'euros qu'elles enregistrent d'une année à l'autre ? Une telle baisse est-elle imputable à la fin du programme de cession des implantations foncières et immobilières du ministère de la défense ou faut-il avancer d'autres motifs plus conjoncturels ? Je m'interroge également sur le nouveau programme d'investissements d'avenir et la création du nouveau programme intitulé « Excellence technologique des industries de défense » à hauteur de 1,5 milliard d'euros : au-delà des chiffres globaux, est-il possible d'obtenir des informations sur le contenu de ce programme et sur la répartition, y compris géographique, de ces crédits ? Quelles sont les incidences, non seulement territoriales mais aussi techniques, de la mise en œuvre de ce programme sur l'ensemble de nos armées ?

M. Gilbert Roger, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Tout d'abord, je tiens à vous indiquer que ma commission doit se réunir dans les prochains jours

pour examiner le budget de la défense et que, par conséquent, les avis budgétaires de ses différents rapporteurs ne sont pas encore publiés. Mais s'agissant du programme 178 « Préparation et emplois des forces » dont nous sommes, avec André Dulait, les rapporteurs, les crédits annoncés correspondent aux moyens définis par la loi de programmation militaire qui vient d'être adoptée par notre Haute assemblée. Elle assure ainsi une montée en puissance des moyens consacrés à la régénération des matériels, avec une augmentation de 24 % par rapport à l'année passée, et elle demeure conforme aux estimations de la loi de programmation s'agissant de l'entraînement des personnels, que ce soit en termes d'heures de vol pour l'armée de l'air ou en jours d'entraînement pour les autres armes ; leur augmentation devant être assurée à partir de 2015.

En réponse à Dominique de Legge, la baisse des heures de vol d'entraînement des pilotes a été amorcée par la précédente loi de programmation militaire. Lors de la préparation de la loi de finances pour 2012, nous avons, avec André Dulait, alerté que ce nombre d'heures s'avérait très inférieur à la fois aux objectifs de la loi de programmation militaire et aux normes otaniennes. J'émettrai cependant ce constat dans mon rapport budgétaire : nous allons interrompre cette spirale baissière et 2015 devrait marquer un retour à ces normes.

En revanche, les éventuels gels des crédits de la loi de finances en cours nous semblent plus préoccupants en ce qu'ils pourraient conduire à de sérieuses difficultés d'exécution des mesures déjà engagées. Je me fais l'écho à ce sujet de mes autres collègues rapporteurs inquiets quant à la cohérence des choix qui conduisent à de telles réductions de crédits qui sont parfois annoncées par voie de presse sans réelle concertation préalable.

M. Jean Germain, secrétaire. – Quels sont les dangers de l'externalisation ? Y-a-t-il un seuil en-deçà duquel il faut y renoncer et quelles activités peuvent-elles être externalisées ?

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – En réponse à l'interrogation de notre rapporteur général sur les recettes exceptionnelles, je m'étais également interrogé sur leurs niveaux lors de l'examen de la loi de programmation militaire. Certes, l'actuelle construction du « Balardgone » conduit à la cession d'immeubles situés en plein Paris et de grande valeur. La vente des fréquences de 700 MHz, à la suite de la commercialisation des fréquences de 800 MHz, devrait également procurer d'importants revenus, mais elle ne devrait pas être conduite à son terme pendant l'année 2014. En conséquence, nous sommes avant tout confrontés à un problème de calendrier. D'ailleurs, les chiffres mentionnés à ce titre par la loi de programmation ne me paraissent pas surestimés et il est probable que l'État obtiendra davantage que les 4,3 milliards d'euros actuellement prévus. Le fait que le budget pour 2014 ne contienne qu'un faible montant de ces recettes exceptionnelles est un gage de sincérité budgétaire et il faudra, à l'avenir, gérer le surplus provenant de l'achèvement des opérations en cours.

Le PIA, qui a principalement trait au nucléaire et à la dissuasion, relève par conséquent du secret de la défense nationale. Il est ainsi malaisé d'obtenir plus ample information sur la ventilation du budget de 1,5 milliard d'euros, à l'exception peut-être des 172 millions d'euros accordés au développement par le Centre national d'études spatiales (CNES) du système d'observation MUSIS.

Je partage les interrogations de mon collègue sur les risques de l'externalisation qui ne sont pas seulement constatés que dans le domaine de la défense !

En matière des crédits consacrés à l'entraînement des personnels, cette problématique n'est pas nouvelle ! Cependant, il faudrait s'assurer du contenu des normes de l'OTAN qui sont datées et ne correspondent peut-être plus au niveau technologique des équipements, qu'ils soient embarqués ou qu'ils servent à l'entraînement, comme les simulateurs de vols qui permettent l'apprentissage du pilotage à moindres frais. Jusqu'à présent, nos pilotes ont bel et bien démontré leur efficacité dans les théâtres d'opérations où ils ont été engagés !

Sur la défense européenne, la Brigade franco-allemande n'a jamais été engagée sur aucun théâtre d'opération extérieure du fait des modalités d'engagement des forces d'armées distinctes entre la France et l'Allemagne. Cette unité demeure avant tout le symbole d'une armée de la paix !

En réponse à Dominique de Legge, l'une des marques principales de ce budget, pour autant qu'il soit tenu, réside dans la baisse de la masse salariale qu'appelait d'ailleurs de ses vœux la Cour des comptes dont nous avons sollicité l'expertise à juste titre. Durant la précédente mandature, la baisse de 8,6 % du nombre des personnels militaires s'était accompagnée de l'augmentation de 5,5 % de la masse salariale. Désormais, le ministère de la défense consent à un effort énorme en réaffectant les économies réalisées par la baisse de la masse salariale à la maintenance des matériels qui peut s'avérer lente et coûteuse. S'il parvient à atteindre des tels objectifs, le ministre de la défense aura bien assumé sa mission.

Je partage également les inquiétudes de notre collègue rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées quant au gel des crédits en plein exercice, tant l'édifice budgétaire demeure fragile !

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. - S'agissant des ressources exceptionnelles, qui s'élèvent dans la loi de programmation militaire à 6,1 milliards d'euros, dont 1,5 milliard de PIA, je partage l'avis de mon collègue rapporteur spécial quant au montant final de la cession des fréquences hertziennes, mais je ne suis pas du tout certain que nous soyons en mesure de d'en dégager près d'1,7 milliard d'euros d'ici à 2015. Or, la loi de programmation a été conçue en postulant des recettes qu'il semble difficile de réaliser d'ici à 2015. Puisque la loi de programmation budgétaire

n'est pas vraiment sincère quant à son contenu, la traduction qui en est faite en 2014 se trouve entachée du même défaut d'insincérité.

Sur l'entraînement, les chiffres sont éclairants quant aux difficultés d'honorer l'engagement d'arrêter la spirale baissière engagée depuis de nombreuses années. En effet, que ce soit pour les heures de vol pour la chasse aérienne, les transports aériens ou, de façon plus générale, pour l'ensemble des chiffres annoncés en matière d'entraînement des forces, le décalage entre les prévisions pour cette année, leur réalisation et les objectifs à atteindre en 2015, qui ont certes leur légitimité au niveau technique, pose un réel dilemme. En effet, compte tenu de la situation actuelle, atteindre de tels objectifs reviendrait à négliger la maintenance et l'entretien des matériels et, vice versa, privilégier ces activités contraindrait à ne pas respecter les sessions d'entraînement fixées par la loi de programmation et qui seraient alors conduites sur des matériels relativement usagés. Une telle situation n'est pas nouvelle et mon constat ne me conduit nullement à remettre en cause la bonne volonté du ministre.

M. François Trucy. - Il y a des limites à la réduction portée à l'entretien des matériels et surtout à l'entraînement des personnels comme j'ai pu le constater pendant les années 1980, lorsque la VI^{ème} flotte américaine, qui croisait alors en Méditerranée, faisait escale à Toulon dont j'étais alors le maire. Les quatre jours de permission des personnels qui débarquaient rendaient laborieuses les périodes intenses d'entraînement qui suivaient, comme en témoignaient les difficultés éprouvées par les pilotes de l'aéronavale dont les capacités techniques d'appontage pâtissaient de ces quelque jours d'inactivité. Cette image illustre l'importance que revêt un entraînement constant pour le maniement de matériels techniques qui exige, du reste, une grande technique et maîtrise de soi.

Je partage le même constat sur le maintien en condition opérationnelle (MCO) et le manque de pièces nécessaires à l'entretien. Ainsi, parmi la centaine de blindés stationnés dans le camp de Canjuers, il en y a à peine le quart qui soit opérationnel ! Cette situation est loin d'être satisfaisante et je crains qu'elle ne perdure !

Je partage également l'étonnement de mes collègues rapporteurs suscité par l'absence d'effet sur la masse salariale de la baisse des effectifs précédemment enregistrée. Espérons ainsi que la nouvelle diminution des effectifs permettent d'atteindre l'objectif d'une baisse de la masse salariale, sous le contrôle réel du ministère de la défense !

Dans le cours de notre discussion budgétaire, on ne saurait enfin occulter les vicissitudes générées par l'utilisation du logiciel Louvois dans le fonctionnement du ministère de la défense, comme nous avons pu le constater avec effarement lors de l'audition de la Cour des comptes. L'échec de ce logiciel, qu'il faudrait, selon certains gradés, abandonner purement et simplement, malgré les investissements qui y ont été consacrés depuis de

nombreuses années, est manifeste et ses conséquences sur la gestion salariale des militaires sont importantes. Les gendarmes se félicitent d'ailleurs de ne pas l'avoir adopté !

Enfin, je crains que les OPEX continuent sur le même mode de financement car je crois savoir que la prochaine loi de finances rectificative devrait contenir une dotation de plusieurs centaines de millions d'euros pour pallier la prévision initialement inscrite dans la loi de finances qui s'avère bien inférieure à la dépense réelle.

Je partage également les interrogations de Jean Germain sur l'externalisation. Bien qu'elle puisse permettre aux personnels de se consacrer exclusivement à leurs activités militaires, il faut renoncer à voir l'externalisation obligatoirement comme une source d'économies.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Le logiciel Louvois a été conçu par le ministère de la défense qui a, pendant vingt ans, fait œuvre de bricolage en la matière sans recourir à une quelconque forme d'externalisation. Si un grand concepteur de logiciels avait été sollicité, de tels ennuis ne seraient jamais survenus. Certaines opérations techniques peuvent s'avérer d'une grande complexité et la sphère privée peut être plus à même de les concevoir et de les exécuter. Il faut ainsi se garder de diaboliser l'externalisation.

M. Philippe Dallier. – Le logiciel Louvois est révélateur d'un malaise au sein de la fonction publique d'Etat, car si cette dernière s'avère incapable de gérer les traitements et les primes, fussent-elles spécifiques à la défense, où allons-nous ? Je partage l'avis d'Yves Krattinger quant aux bienfaits, dans ce cas précis, de l'externalisation. Au sujet du renforcement progressif du maintien en condition opérationnelle évoqué à partir de 2016 dans votre rapport, à quelle date cet objectif sera-t-il réellement atteint ? De la même manière, les normes de l'OTAN en matière d'entraînement sont légitimement acceptées par ses États membres : à quel moment les armées françaises les respecteront-elles, si tant est que les crédits annoncés soient honorés ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – En 2016.

M. Philippe Dallier. – Cette date n'est pas indicative, elle est donc butoir !

M. Gilbert Roger. – Les recettes exceptionnelles, prévisionnelles en 2013 pour 2014, sont d'ores et déjà acquises. Je souhaiterais revenir sur la question des équipements en prenant exemple sur le retour du matériel utilisé en Afghanistan pour lequel aucune ligne de crédit n'avait été prévue au moment de l'engagement sur ce théâtre d'opérations extérieures. Il faut ainsi trouver un financement supplémentaire sur le budget de 2013 et celui de 2014. Sur les externalisations, je vous renvoie au rapport sur les bases de défense que nous avons commis avec notre collègue André Dulait : s'il est des domaines où l'externalisation est possible, celle-ci peut s'avérer

problématique pour les territoires dont les petites et moyennes entreprises sont lésées au profit de grands groupes nationaux auxquels est confié l'entretien des installations militaires. Ainsi, à Charleville-Mézières, le tissu économique local a souffert d'une forme d'externalisation confinante à l'idéologie !

M. Jean Germain, secrétaire. – Je vous invite, monsieur le rapporteur spécial, à présenter maintenant votre amendement.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Je propose, avec mon co-rapporteur Dominique de Legge, que nous rétablissions les 500 000 euros qui ont été soustraits de la subvention pour charges de service public de l'École polytechnique, en première lecture par l'Assemblée nationale. Cette mesure visait à sanctionner le fait qu'un nombre croissant de ses élèves optent pour des carrières dans le secteur privé tout en bénéficiant d'un régime favorable leur évitant de rembourser les frais liés à leur formation.

Il faut savoir que les effectifs de l'X ont augmenté au point que les grands corps d'État ne sont plus en mesure d'accueillir la totalité des polytechniciens une fois leur scolarité achevée. Cette mesure nous paraît également inopportune, alors que le conseil d'administration de cette école a retenu, le 27 juin dernier, le principe de l'élargissement de la pantoufle à tous les élèves dès lors qu'ils n'ont pas servi pendant dix ans dans la fonction publique, éventuellement autre qu'un corps d'État, dans les quinze ans consécutifs à leur sortie. L'X a transmis le dossier à l'administration du ministère de la défense et ce nouveau régime devra faire l'objet d'un décret en Conseil d'État, ce qui peut prendre quelques mois.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Une telle diminution me paraît également inopportune, puisque la subvention pour charges de service public de l'X baisse déjà de 3,1 % dans le projet de loi de finances. Ce nouveau prélèvement constituerait un mauvais signal pour cette institution française d'une telle renommée internationale et qui s'est adaptée, d'elle-même, à cette nouvelle situation.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement proposé par MM. Yves Krattinger et Dominique de Legge, rapporteurs spéciaux. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Défense », ainsi modifiés, et du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Défense » tels que modifiés par son amendement et l'adoption sans modification des crédits

du compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».