

N° 53

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la **défense** et la **sécurité nationale**,*

Par M. Yves KRATTINGER,

Sénateur

(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 le(s) numéro(s) :

Sénat : 822 (2012-2013), 50, 54 et 51 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE : UNE ÉQUATION FINANCIÈRE DÉLICATE POUR DES OBJECTIFS AMBITIEUX	7
I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX	7
A. ASSURER LA SÉCURITÉ NATIONALE ET TENIR LE RANG DE LA FRANCE COMME « PUISSANCE EUROPÉENNE AU RAYONNEMENT GLOBAL »	7
B. PRÉSERVER ET DÉVELOPPER LES CAPACITÉS INDUSTRIELLES DE LA FRANCE	9
1. <i>L'industrie de défense</i>	9
2. <i>L'effort de recherche et technologie (R&T)</i>	10
C. CONTRIBUER AU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE	11
II. UNE ÉQUATION FINANCIÈRE DÉLICATE	13
A. LA TRAJECTOIRE DES RESSOURCES	13
1. <i>Des ressources stabilisées (article 3)</i>	13
2. <i>La poursuite de la déflation des effectifs (article 4)</i>	16
B. UN FINANCEMENT PAR RECETTES EXCEPTIONNELLES CONTRAIGNANT	18
1. <i>La nature des recettes exceptionnelles</i>	18
2. <i>Des recettes affectées</i>	20
a) <i>Le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »</i>	20
b) <i>Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »</i>	21
c) <i>Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »</i>	21
3. <i>Des recettes hors norme de dépense dont l'utilisation requiert rigueur et transparence</i>	22
DEUXIÈME PARTIE : LES CONDITIONS DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE LA PROGRAMMATION 2014-2019	25
I. LA SÉCURISATION DES RESSOURCES	25
A. LA CESSION DE LA BANDE 700 MHZ	25
1. <i>Une recette potentiellement importante mais au calendrier incertain</i>	25
2. <i>Un deuxième « dividende numérique » contesté mais nécessaire</i>	28
B. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES	29
1. <i>Le programme de cessions</i>	29
2. <i>La nécessité de procédures simplifiées (article 29)</i>	32
3. <i>Des contraintes parfois préjudiciables</i>	32
4. <i>Les cessions à l'euro symbolique</i>	33

C. UNE CLAUSE DE SAUVEGARDE À RENFORCER.....	35
II. LES ALÉAS SUR LES DÉPENSES.....	36
A. LES HYPOTHÈSES D'EXPORTATION	36
B. LE PRIX DES CARBURANTS	38
C. LA PRISE EN CHARGE DU SURCÔÛT OPEX	38
D. LES SURCÔÛTS LIÉS AUX DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME DE PAIE LOUVOIS.....	40
E. LE PROJET BALARD.....	41
III. LA POURSUITE DES ÉCONOMIES	42
A. LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU MODÈLE D'ARMÉE : RÉDUCTION DU FORMAT ET GAIN D'EFFICIENCE.....	42
1. <i>La réduction du format</i>	42
2. <i>La rationalisation de la politique d'équipement</i>	46
a) La différenciation des forces	46
b) La mutualisation des moyens	47
c) Le maintien en condition opérationnelle.....	47
3. <i>La renégociation des programmes d'armement</i>	48
B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	49
C. LA NÉCESSITÉ DE RÉDUIRE LA MASSE SALARIALE	51
1. <i>La maîtrise de la masse salariale, pierre d'achoppement de la précédente programmation</i>	51
2. <i>Le dépyramidage</i>	52
a) Les objectifs du présent projet de loi.....	52
b) Les mesures de « dégage­ment des cadres »	53
(1) La « pension afférente au grade supérieur » (PAGS) (article 23).....	53
(2) La promotion fonctionnelle (article 24).....	53
(3) Le pécule d'incitation au départ (article 25)	54
(4) La disponibilité (article 26).....	56
c) La gestion des avancements.....	56
3. <i>La réorganisation de la fonction « ressources humaines »</i>	57
4. <i>La nécessité d'encadrer la masse salariale dans la loi de programmation militaire</i>	58
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	75
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	77

L'année 2013 a été marquée par l'intervention française au Mali, dont le succès a été salué par l'ensemble de nos partenaires. L'opération Serval a démontré la **réactivité, l'efficacité et le professionnalisme des forces armées françaises** : la France continue d'être en capacité de faire face à ses **responsabilités internationales**, comme de protéger ses **intérêts stratégiques**.

Pour autant, a également été mise en lumière la **nécessité de poursuivre l'adaptation de nos forces au nouveau contexte géostratégique** et de reprendre **l'effort d'investissement nécessaire au maintien de cette capacité à garantir la sécurité nationale**.

C'est tout l'enjeu du projet de loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019.

Ce projet fait suite au **Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale** rendu public par le président de la République le lundi 29 avril 2013. Il prend le relais de la loi de programmation militaire pour les années 2009-2014, élaborée par la précédente majorité.

S'inscrivant dans le cadre de l'article 34 de la Constitution qui, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, prévoit que « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* », les lois de programmation militaire ont un rôle **politique essentiel**.

En matière budgétaire et financière, **leur rôle normatif est cependant assez faible**. La programmation des crédits de paiement et des principales acquisitions de matériels est indicative, l'établissement des crédits de paiement et des autorisations d'engagement étant réservé aux seules lois de finances. Les lois de programmation militaire peuvent cependant comporter des dispositions normatives. C'est très largement le cas du présent texte qui tend à introduire des dispositions en matière de renseignement, des dispositions pénales et des dispositifs d'accompagnement de la réduction des effectifs.

Il convient également de noter que la période couverte est bien plus longue que ce que suggère l'intitulé des différentes lois de programmation.

Il faut en effet distinguer **deux horizons distincts** des lois de programmation :

- l'horizon de moyen terme figurant dans l'intitulé, qui concerne la programmation des ressources de la mission « Défense » ;

- un horizon de long terme, qui concerne la mise en place du nouveau modèle d'armée et la programmation des **principales acquisitions de matériels**.

L'un des enjeux essentiel d'une loi de programmation militaire est de **tracer une trajectoire de moyen terme soutenable, de nature à permettre d'atteindre les objectifs de long terme.**

La précédente programmation avait prévu une hausse non soutenable des ressources, obligeant dès 2010 à des ajustements, tels que le report de certains programmes d'armement et des restrictions de l'entretien programmé des matériels, qui n'ont pas été suffisants pour restaurer cette cohérence. L'exécution budgétaire sur la période s'est ainsi largement écartée des objectifs fixés. Ce phénomène est commun à l'ensemble des lois de ce type votées jusqu'ici.

Votre rapporteur entend donc s'attacher moins à l'analyse du modèle d'armée retenu qu'aux **conditions de l'équilibre financier** du présent projet de loi, d'autant que son ambition affichée est d'être, plus que les précédentes lois de programmation militaire, sincère et crédible. C'est ce qu'a souligné le ministre de la défense Jean-Yves Le Drian, lors de son discours du 10 septembre 2013 aux Universités d'été de la défense à Pau : cette LPM est *« réaliste, par les différentes assurances que nous avons souhaité prendre dans la loi, en diversifiant donc les ressources, en faisant le choix de la transparence sur les origines des ressources exceptionnelles – c'est la première fois –, enfin en explicitant plusieurs mécanismes de sauvegarde. L'enjeu, c'est la sincérité de cette programmation. »*

L'équation financière du présent projet de loi tient à la fois à la **redéfinition du format et des équipements des forces armées**, en fonction de priorités stratégiques de la France, aux **nouvelles économies à trouver sur les dépenses du ministère de la défense** et à la **mobilisation des ressources nécessaires pour compléter les crédits budgétaires.**

Comme l'a affirmé le ministre de la défense lors de son audition du 12 septembre 2013 par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat : *« Cette loi de programmation est cohérente et équilibrée, et n'a de sens que si elle est réalisée totalement : enlevez une pierre de l'édifice et vous le ferez s'écrouler ».*

Ceci n'exclut pas la nécessité d'actualiser la programmation en cours d'exécution. Le présent projet de loi prévoit qu'une *« première actualisation sera effectuée fin 2015. Elle permettra de vérifier, avec la représentation nationale, la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi et les réalisations. Elle sera l'occasion d'affiner certaines des prévisions qui y sont inscrites, notamment dans le domaine de l'activité des forces et des capacités opérationnelles, de l'acquisition des équipements majeurs, du rythme de réalisation de la diminution des effectifs et des conséquences de l'engagement des réformes au sein du ministère. »*

En tout état de cause, la LPM 2014-2019 sera révisée au bout de quatre ans, pour conduire à une nouvelle loi de programmation.

PREMIÈRE PARTIE : UNE ÉQUATION FINANCIÈRE DÉLICATE POUR DES OBJECTIFS AMBITIEUX

I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX

A. ASSURER LA SÉCURITÉ NATIONALE ET TENIR LE RANG DE LA FRANCE COMME « PUISSANCE EUROPÉENNE AU RAYONNEMENT GLOBAL »

Le présent projet de loi s'inscrit en cohérence avec le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale rendu public par le président de la République le 29 avril 2013. Il en constitue la déclinaison programmatique.

Avec le Livre blanc 2013, la France réaffirme sa volonté de tenir son rang de grande puissance militaire, capable d'intervenir à l'échelle mondiale pour la défense de ses intérêts stratégiques mais également pour assumer ses responsabilités internationales, auxquelles elle entend continuer de faire face.

Cette volonté, qui s'inscrit dans une continuité historique, est saluée par votre rapporteur, qui apprécie cependant la difficulté qu'il y a, dans un contexte budgétaire très contraint, à maintenir ou développer les capacités militaires nécessaires pour faire face à un large spectre de menaces.

La diversité de ces menaces confirme la pertinence du concept de sécurité nationale, que reprend le Livre blanc de 2013 après qu'il a été introduit par le Livre blanc de 2008 puis inscrit dans le code de la défense par la précédente loi de programmation militaire.

Visant un objectif plus large que la simple protection du territoire et de la population contre des agressions extérieures imputables à des acteurs étatiques, la « *stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter* »¹. Elle met ainsi à contribution l'ensemble de l'appareil d'État ainsi que les grandes collectivités décentralisées et les opérateurs des réseaux vitaux pour la Nation.

Le Livre blanc de 2013 propose une analyse actualisée des menaces, qu'il classe en :

- « *menaces de la force* » (risque de résurgence de conflits entre États, prolifération des armes de destruction massive et leurs conséquences, attaques informatiques diligentées par des États) ;

- « *risques de la faiblesse* », liés à la défaillance de certains États ;

¹ Article L. 1111-1 du code de la défense.

- « *menaces et risques amplifiées par la mondialisation* » (piraterie, terrorisme, cyberattaques...).

Face à ces menaces, il s'agit pour la France d'assurer sa protection, ainsi que d'assumer les responsabilités internationales qu'elle tient de son histoire, de ses valeurs et de son statut de membre du Conseil de sécurité des Nations-Unies. À ces objectifs correspondent des priorités géostratégiques :

- protéger son territoire national et ses ressortissants, garantir la continuité des fonctions essentielles et préserver sa souveraineté ;

- garantir avec ses partenaires européens et alliés la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique, par un rôle actif au sein de l'Union européenne et de l'OTAN ;

- stabiliser avec ses partenaires européens et alliés le voisinage de l'Europe, notamment pour se préserver des crises susceptibles d'affecter les approches orientales de l'Europe, la zone méditerranéenne ou l'Afrique ;

- participer à la stabilité du Proche-Orient et du Golfe Persique ;

- contribuer à la paix et à la sécurité internationale dans le monde, en particulier dans l'Océan Indien, en Asie et en Amérique du Sud.

Sur cette base, le Livre blanc définit une stratégie militaire à travers trois grandes priorités, réaffirmées par le rapport annexé à la présente loi :

- **la protection du territoire national et des Français** qui « *vise à garantir l'intégrité du territoire contre toute menace de nature militaire, à assurer aux Français une protection efficace contre l'ensemble des risques et des menaces, en particulier le terrorisme et les cyberattaques, à préserver la continuité des grandes fonctions vitales de la Nation et à garantir sa résilience* » ;

- **la dissuasion nucléaire** qui a pour objet de protéger les intérêts vitaux de la France contre une attaque étatique ;

- **l'intervention à l'extérieur du territoire national** destinée à « *protéger les ressortissants français et européens, à défendre les intérêts de la France dans le monde et à honorer nos engagements internationaux et nos responsabilités* ».

Le présent projet de loi propose de programmer équipements, effectifs et ressources sur la période 2014 à 2019 afin de placer les forces armées sur une trajectoire permettant d'atteindre d'ici 2025 un modèle d'armée à même de répondre à ces exigences.

B. PRÉSERVER ET DÉVELOPPER LES CAPACITÉS INDUSTRIELLES DE LA FRANCE

1. L'industrie de défense

L'industrie de défense présente pour la France un **double enjeu**, à la fois **économique** et **stratégique** :

- l'industrie de défense française représente 165 000 emplois directs et indirects et un chiffre d'affaires de l'ordre de 15 milliards d'euros, dont le tiers environ est réalisé à l'exportation ;

- l'autonomie stratégique passe par le maintien et le développement des compétences industrielles indispensables à la préparation, à l'acquisition et à la mise en œuvre des armements dont les forces armées ont besoin.

C'est pourquoi, au cœur de la présente programmation, se trouve la **volonté de préserver les grands secteurs industriels de la défense** et d'assurer la pérennité et la compétitivité de l'outil que constitue la base industrielle et technologique de défense (BITD).

Il s'agit ainsi d'ajuster le calendrier des grands programmes d'armement non seulement aux besoins capacitaires des armées mais également « *aux impératifs de continuité et de viabilité de l'activité industrielle : bureaux d'études et production* »¹.

L'ambition est également de permettre l'engagement d'un cycle vertueux, les engagements de l'État devant permettre aux industriels de remporter des succès à l'exportation, ce qui en retour allègera une charge que les finances publiques ne peuvent durablement porter à elles-seules.

Outre les exportations, le maintien des compétences et le développement de l'activité industrielle passe par la coopération, essentiellement à l'échelle européenne. À cet égard, le traité de Lancaster House du 17 février 2012, portant sur un programme conjoint franco-britannique de production de drones tactiques constitue une avancée particulièrement encourageante.

Votre rapporteur souligne également **la nécessité de favoriser le développement d'un tissu de PME et d'ETI dans le secteur de l'industrie de la défense**.

Il convient par exemple de soutenir ces entreprises afin qu'elles accèdent plus largement aux marchés de l'OTAN. En effet, la présence de la France est pour l'instant concentrée sur deux programmes majeurs, le système de communication sécurisée de l'ISAF (*International Security Assistance Force*) et ACCS (*Air Command and Control System*) opérés

¹ Rapport annexé.

respectivement par Thalès et ThalesRaytheonSystems, alors que les PME et ETI françaises sont quasiment absentes.

Il s'agit également de s'assurer que la réintégration de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN s'accompagne d'une **véritable influence sur l'élaboration des normes techniques communes**, qui permettent l'interopérabilité des équipements militaires et constituent un enjeu industriel important.

Sur le plan national, le ministère de la défense a mis en place, par instruction ministérielle un « **pacte défense PME** ».

Les dix actions principales du pacte défense PME

- Rendre obligatoire la prise en compte de la dimension PME dans les processus achat du ministère de la défense par une étude systématique de leur positionnement sur le segment considéré et définir la stratégie d'achat en conséquence.
- Attribuer en priorité les marchés de moins de 15 000 € (seuil de publicité) aux PME et aux TPE sous réserve que le tissu qu'elles constituent localement soit compétitif et que l'attribution se fasse après mise en concurrence.
- Valoriser les approches innovantes dans les achats courants pour atteindre un volume de 2 % de la commande publique effectués auprès des PME et ETI innovantes, à l'horizon 2020, conformément au pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.
- Porter de 10 à 20 % le pourcentage minimum de l'avance attribuée aux PME dans les nouveaux marchés d'armement et optimiser l'utilisation de cette avance pour les autres marchés du ministère.
- Maintenir pendant 3 ans le montant des crédits budgétaires d'études amont, augmentés de 10 % dans la loi de finances 2013 à 750 millions d'euros.
- Porter de 40 M€ à 50 M€ en 3 ans le montant des crédits soutenant l'innovation duale des PME (RAPID).
- Garantir un nombre minimum annuel de 30 marchés liés aux travaux de R&T et d'un montant inférieur à 2 M € HT, plus accessibles aux PME.
- Faciliter l'intégration des innovations des PME soutenues par le ministère de la défense dans les programmes et les systèmes d'armes des maîtres d'œuvre dans le cadre de conventions bilatérales signées entre le ministère de la défense et les principaux maîtres d'œuvre industriels.
- Expérimenter l'attribution de labels aux PME et aux ETI pour les aider à conquérir de nouveaux marchés hors ministère de la défense, en France et à l'exportation.
- Créer des Pôles régionaux à l'économie de défense pour développer les PME en région, leur donner un meilleur accès aux informations sur les marchés de défense, répondre à leurs attentes et appuyer les acteurs locaux du développement économique.

Source : ministère de la défense

2. L'effort de recherche et technologie (R&T)

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.

La présente programmation 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.

C. CONTRIBUER AU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE

La loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP) définit le cadre budgétaire du rétablissement, à moyen terme, de l'équilibre des finances publiques.

Ce rétablissement, qui permettra de retrouver à l'avenir des marges budgétaires, doit se réaliser en préservant le potentiel de croissance de l'économie française et en accordant la priorité aux outils de renforcement de la cohésion sociale.

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 pèsera 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.

**Programmation triennale des crédits de paiement des missions du budget général de l'État (hors remboursements et dégrèvement, charge de la dette, et contributions au CAS « Pensions ») :
les missions bénéficiant d'une augmentation de leurs crédits**

(en milliards d'euros)

Mission	LFI 2012 format 2013	2013	2014	2015	Évolution 2012-2015	Hausse cumulée ¹ sur 3 ans
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,17	13,48	13,74	+ 1,21	+ 2,80
Enseignement scolaire	45,40	45,70	46,10	46,58	+ 1,18	+ 2,18
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,64	25,74	25,86	+ 0,74	+ 1,88
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84	+ 0,47	+ 1,02
Sécurité	11,58	11,61	11,78	11,96	+ 0,38	+ 0,61
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32	+ 0,30	+ 0,76
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14	+ 0,24	+ 0,50
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,46	0,48	0,56	+0,07	+ 0,03
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64	+ 0,05	+ 0,20
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	2,81	2,81	+ 0,02	+ 0,08
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,50	0,50	+ 0,02	+ 0,04
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41	+ 0,02	+ 0,03
Provisions	0,15	0,16	0,21	0,16	+ 0,01	+ 0,07

Source : commission des finances, d'après la loi de programmation des finances publiques

Les **sacrifices budgétaires** pesant sur la mission « Défense » prennent leur sens parce qu'ils s'inscrivent dans la politique générale du Gouvernement visant à rétablir les comptes publics et l'économie, ce qui contribue à renforcer l'autonomie stratégique du pays et **permet à nos forces armées d'envisager de tirer les bénéfices d'un retour à meilleure fortune dans les années à venir.**

Ce **redressement est en effet la condition nécessaire à une relance ultérieure de l'investissement public, y compris dans le domaine militaire.** À cet égard, une loi de programmation militaire permet de lisser l'effort à accomplir, en définissant les priorités pour éviter les phénomènes de rupture capacitaire.

¹ Hausse cumulée des crédits de 2013 par rapport à 2012, de 2014 par rapport à 2012 et de 2015 par rapport à 2012.

Le président de la République s'est ainsi engagé à poursuivre l'effort de modernisation des armées, les importants investissements nécessaires devant être financés notamment par des ressources exceptionnelles.

II. UNE ÉQUATION FINANCIÈRE DÉLICATE

A. LA TRAJECTOIRE DES RESSOURCES

1. Des ressources stabilisées (article 3)

L'exercice 2014 est le premier de la période de programmation budgétaire de la présente loi. Il voit les crédits budgétaires de la mission « Défense » hors pensions, soit 29,61 milliards d'euros, reculer de 500 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2013, au titre de la contribution au redressement des finances publiques.

Cette **ressource budgétaire est 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).

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 présent projet de loi 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**.

Ce montant est maintenu en 2015 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.

Le présent projet de loi respecte également la trajectoire financière fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2012-2017.

Le tableau ci-après présente le passage entre les crédits prévus pour la mission « Défense » par la LPFP, qui fixe des plafonds par mission du budget général sur les seules années 2013 à 2015, et les crédits figurant dans le présent projet de loi.

Correspondance entre LFI 2013, LPFM et LPM

(en milliards d'euros)

	2013	2014	2015
LPFP	30,11	30,15	30,15
Prise en compte des amendements LFI 2013		-0,04	-0,04
Contribution au redressement des finances publiques		-0,5	-0,5
LFI 2013/LPM	30,11	29,61	29,61
Ressources exceptionnelles	1,27	1,77	1,77
LFI 2013/LPM	31,38	31,38	31,38

Source : ministère de la défense

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	30,109	29,612	29,609	30,127	30,654	31,497	32,364	+ 9,3%
Ressources exceptionnelles	1,267	1,767	1,767	1,249	0,907	0,276	0,154	- 91,3 %
Total	31,376	31,379	31,376	31,376	31,561	31,773	32,518	+ 3,6 %

Source : ministère de la défense

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 présent projet de loi 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 permet à la mission « Défense » de contribuer à la baisse des dépenses budgétaires de l'Etat tout en allouant les crédits nécessaires aux investissements, à la recherche et à l'innovation.

La programmation 2014-2019 privilégie les dépenses d'équipement, qu'elles soient d'acquisition ou de développement.

Dépenses d'équipement LPM 2014-2019

(en milliards d'euros)

	LFI 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total LPM
Équipement	16	16,4	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

2. La poursuite de la déflation des effectifs (article 4)

La LPM 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.

Afin d'éviter un simple changement de nature des dépenses au travers d'externalisations, le rapport annexé précise que « *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* ».

La déflation totale des 33 675 effectifs respectera le cadencement suivant :

Déflation des effectifs 2014-2019

(en ETPE)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflation LPM 2014-2019		-5 000	-7 500	-7 500	-3 500		-23 500
Création de postes réformes précédentes (cyberdéfense)			+ 103	+ 103			+ 206
Déflation résiduelle réformes précédentes	-7881	-2500					-10 381
Déflation totale	-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0	-33 675

Source : rapport annexé

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.

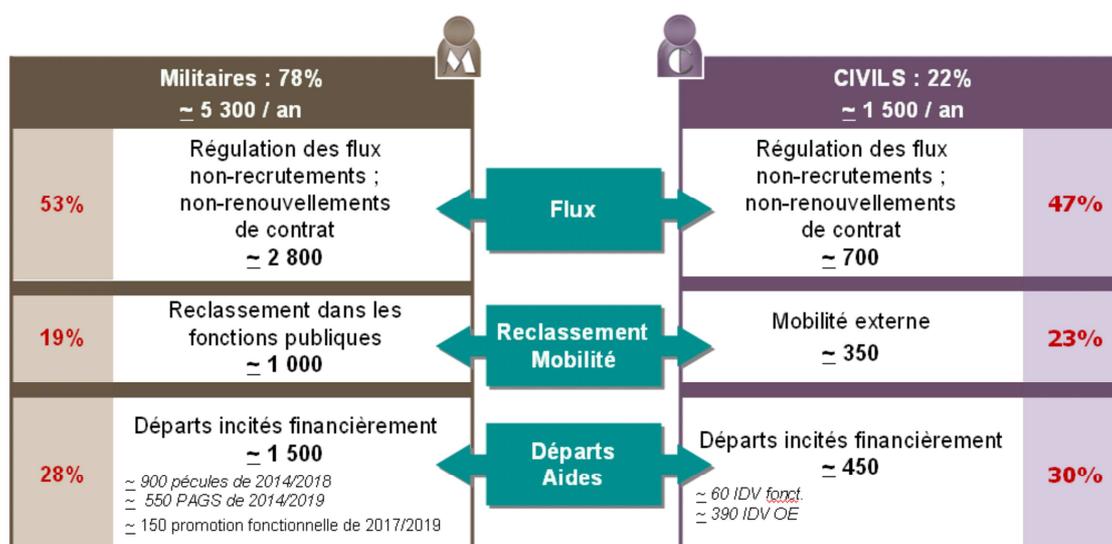
Les effectifs du ministère de la défense devraient ainsi atteindre 242 279 ETP en 2019, dont 235 940 imputés sur la mission « Défense ».

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 présent projet de loi (-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.

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 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

Contrairement à la manière dont la précédente programmation a été exécutée¹, ces réductions d'effectifs doivent permettre de **dégager des marges de manœuvre pour les dépenses d'investissement** et de revenir à un financement moins dépendant des recettes exceptionnelles.

¹ Voir infra.

B. UN FINANCEMENT PAR RECETTES EXCEPTIONNELLES CONTRAIGNANT

1. La nature des recettes exceptionnelles

Contrairement à la loi de programmation précédente, le rapport annexé au présent projet de loi 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 ;
- des redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de programmation ;

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

Le chiffrage transmis à votre rapporteur 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.

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.

Le PAP 2014 de la mission « Défense » mentionne également pour cet exercice un produit résultant de la vente de matériel pour 50 millions d'euros.

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 chiffre 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 ».

2. Des recettes affectées

Les recettes résultant de la mise aux enchères de fréquences, des cessions immobilières et des cessions de participations publiques sont retracées respectivement dans le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », dans le CAS « « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et dans le CAS « Participations financières de l'État »

L'article 21 de la LOLF exige qu'il y ait, par nature, une relation directe entre les recettes particulières enregistrées sur CAS et les dépenses qu'elles financent.

Ces recettes exceptionnelles sont « fléchées » et ne peuvent servir à financer n'importe quel type de dépense du ministère de la défense.

Cette caractéristique rend particulièrement délicate la gestion de l'aléa inhérent à ce type de ressource.

À titre d'exemple, le surplus éventuel de recettes tirées des cessions immobilières du ministère ne pourrait normalement venir financer les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications du ministère de la défense si le produit de la cession de bandes de fréquences ne correspondait pas aux prévisions quant à son montant ou son calendrier.

Cette contrainte n'existe pas pour les crédits budgétaires qui peuvent faire l'objet d'une gestion plus souple en cours d'exécution, dans le respect du principe de la fongibilité asymétrique.

a) Le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »

Le produit des cessions de bandes de fréquences compté comme recette exceptionnelle par le présent projet de loi sera retracé par le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » qui n'admet en dépenses que :

- les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications utilisant le spectre hertzien ou visant à en améliorer l'utilisation, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens ;

- les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'interception ou au traitement des émissions électromagnétiques, à des fins de surveillance ou de renseignement.

Comme le constate la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire du CAS pour l'exercice 2012, le critère du lien entre recettes et dépenses « a été respecté pour les exercices 2011 et 2012, les dépenses ayant trait aux services et équipements de télécommunications de l'armée ».

Il continuera normalement de l'être, le PAP du CAS pour 2014 comme celui du PAP de la mission « Défense » confirmant la conformité de cette affectation.

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

Le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », créé par l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2006, recueille le produit des cessions d'actifs immobiliers et prend en charge des **dépenses immobilières en capital liées notamment aux opérations de relocalisation de services**.

Il comprend deux programmes :

- le programme n° 721 « Contribution au désendettement de l'État » ;
- le programme n° 723 « Contribution aux dépenses immobilières ».

Le PAP 2014 du CAS indique 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 ».

La Cour des comptes a, ces dernières années, mis en cause la régularité de l'imputation de certaines dépenses sur le CAS.

Elle rappelle ainsi dans son analyse de l'exécution budgétaire pour 2012 que des lettres du ministre du budget en date du 30 juillet et du 18 septembre 2008¹ avaient considérablement étendu le champ des dépenses du CAS dans le cas du ministère de la défense et de celui des affaires étrangères, jusqu'à y inclure des dépenses d'entretien, en contradiction avec les dispositions législatives et organiques en vigueur.

c) Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

Le produit de cessions de participations financières de l'État relève du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE). L'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) dispose en effet que « les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale ».

¹ Extension confirmée, pour les Affaires étrangères, par une nouvelle lettre ministérielle du 15 mars 2012.

Les éventuelles cessions de participations de l'État mentionnées par le présent projet de loi parmi les recettes exceptionnelles devraient donc, le cas échéant, être retracées dans le CAS PFE.

Dès lors, leur affectation à des dépenses bénéficiant au ministère de la défense devrait être conforme à l'article 48 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, qui énumère les dépenses susceptibles d'être inscrites au CAS PFE. Parmi celles-ci seuls les « *augmentations de capital, les avances d'actionnaire et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'Etat* » sont de nature à permettre un abondement des ressources de la mission « Défense ».

Le rapport annexé au présent projet de loi indique que le programme « Excellence technologique des industries de défense » du nouveau PIA sera financé par le produit de cessions de participations publiques. Il s'agit là de la mise en regard d'une charge avec un produit futur et non de l'affectation d'un produit à une dépense.

Interrogé par votre rapporteur, le ministère de la défense précise en effet que les crédits du programme 402 sont strictement budgétaires, bien que non compris dans la norme de dépense comme le reste des dépenses relevant du PIA.

Ceci est confirmé par le fait :

- que le programme « Excellence technologique des industries de défense » n'est pas mentionné par le projet annuel de performance (PAP) pour 2014 du CAS PFE, alors que celui-ci prévoit bien dans le cadre du nouveau PIA, le versement de dotations en fonds propres à hauteur de 1,75 milliard d'euros, « *correspondant aux prises de participation détaillées au sein des programmes suivants : 403 "Innovation pour la transition écologique et énergétique" ; 404 "Projets industriels pour la transition énergétique" ; 405 "Projets industriels" ; 406 "Innovation" ; 407 "Économie numérique" ; 409 "Écosystèmes d'excellence" ; 414 "Villes et territoires durables"* » ;

- que le PAP 2014 de la mission « Défense » présente le programme 402 « Excellence technologique des industries de défense » sans préciser son financement. Les dépenses prévues sont comptabilisées pour leur plus grande part comme des dépenses d'investissement de l'État et non comme des dotations en fonds propres.

3. Des recettes hors norme de dépense dont l'utilisation requiert rigueur et transparence

Les recettes exceptionnelles n'ont en principe pas vocation à financer des dépenses qui devraient normalement relever du budget général. Votre rapporteur entend exercer, avec son collègue rapporteur spécial de la mission « Défense », Dominique de Legge, une vigilance particulière quant

au respect de ce principe au cours de la période couverte par le présent projet de loi.

En effet, les comptes d'affectation spéciale sont susceptibles d'abus et parfois dénoncés comme abritant des opérations de débudgétisation.

Dans son analyse de l'exécution budgétaire 2012 sur le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », la Cour des comptes souligne ainsi que *« les dépenses du CAS échappent à la norme s'appliquant au budget général et à la programmation triennale. Or, le compte finance des opérations qui relèvent de la mission « Défense » et pourraient être financées par le budget général ; le traitement différencié des dépenses suivant qu'elles sont rattachées au CAS ou au budget général ne se justifie donc pas. »*

La Cour des comptes avait déjà *« questionné la légitimité »* du CAS dans ses notes d'exécution budgétaire 2010 et 2011, notant qu'il permettait au ministère de la défense *« de soustraire une partie de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement du budget général et, donc, de les "déplafonner" »*.

En conséquence, la Cour de comptes recommande d'inclure ces dépenses dans le périmètre de la norme de dépense de l'État.

Elle émet la même recommandation pour certaines dépenses retracées dans le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », au sujet duquel elle note que la *« pratique qui conduit à faire financer par le CAS des dépenses qui devraient l'être sur le budget général [...] contourne la norme de dépenses »*.

Le présent projet de loi ne détaille pas les dépenses susceptibles d'être financées par les recettes exceptionnelles qu'il prévoit. En revanche, le PAP 2014 de la mission « Défense » permet de disposer d'une présentation du programme 402 « Excellence technologique des industries de défense », dont les dépenses sont concentrées sur cet exercice.

Le programme comporte deux actions :

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

- l'action 02 « 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 mission « Défense »

Les fonds versés au CEA pourront notamment être consacrés à des études et développements portant sur la chaufferie nucléaire du Barracuda, programme dont la phase de réalisation a été lancée en 2006, et 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.

Votre rapporteur juge estime que 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.

Il s'agit de mobiliser des recettes exceptionnelles ou des crédits hors norme de dépense pour le financement de projets spécifiques et non pour des dépenses récurrentes ou de fonctionnement. Il est donc nécessaire que ce mode de financement s'accompagne d'une grande transparence quant à la nature des dépenses financées et d'une grande rigueur dans la sélection des projets soutenus.

DEUXIÈME PARTIE : LES CONDITIONS DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE LA PROGRAMMATION 2014-2019

I. LA SÉCURISATION DES RESSOURCES

A. LA CESSION DE LA BANDE 700 MHZ

1. Une recette potentiellement importante mais au calendrier incertain

Le présent projet de loi 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.

Le montant des recettes invite cependant à l'optimisme, car il 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 ». 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.

Le montant prévu en loi de finances initiale était bien inférieur au produit effectivement perçu. Il n'avait été retenu que pour équilibrer le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », au regard des dépenses prévues. La Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget de l'État pour l'exercice 2012 estime « *peu satisfaisante* » cette procédure d'évaluation des recettes « *qui ne repose pas sur un calcul réaliste des produits attendus* ». La Cour des comptes note cependant l'argument de l'administration qui « *fait valoir qu'afficher un montant de produits de cession « attendus » perturberait les procédures d'appels d'offres engagées avec les opérateurs privés, du fait que ceux-ci auraient de facto connaissance du niveau de recettes escompté par l'État et pourraient adapter leurs offres en conséquence* ». Le souci de transparence de la présente loi de programmation semble avoir prévalu sur cette réticence, dans la mesure où les informations données par le ministère de la défense permettent d'évaluer le niveau attendu de cette recette à 3,7 milliards d'euros. Ce montant, s'il était atteint, constituerait un véritable succès.

Comme l'a montré la période précédente, il est en revanche difficile d'avoir des certitudes quant au calendrier. Si le ministère de la défense ne semble pas compter sur ce produit pour le budget 2014, les 1,77 milliard d'euros de recettes exceptionnelles prévus sur l'exercice devant être couverts à hauteur de 1,5 milliard d'euros par le programme d'investissement d'avenir, il paraît être indispensable au bouclage du budget 2015.

Or plusieurs hypothèques pèsent 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 ;

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.

- 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 ;

Le deuxième dividende numérique : un enjeu industriel majeur au cœur de négociations internationales et européennes

La libération de spectre qui résulte du passage à la diffusion numérique de télévision a été désignée sous le nom de « dividende numérique ».

En novembre 2007, la Conférence mondiale des radiocommunications de l'UIT (CMR-07) a ouvert la possibilité, pour les pays de la Région 1 (Europe, Afrique et une partie de l'Asie) d'utiliser la bande des 800 MHz (790-862 MHz) pour le service mobile. Pour les autres Régions (Amérique, Asie-Pacifique), où les fréquences au-dessus de 806 MHz étaient déjà utilisées par le service mobile (CDMA ou UMTS 850), la CMR-07 a ouvert cette possibilité pour la bande des 700 MHz (698-806 MHz).

En février 2012, la CMR-12 de l'UIT a adopté une résolution actant, dans la Région 1, l'allocation aux services mobiles de la bande 700 MHz, comme cela est déjà le cas dans les autres régions du monde. Cette allocation ne sera cependant effective qu'immédiatement après la CMR de 2015, qui doit en fixer les modalités précises compte tenu des études techniques et réglementaires menées d'ici là. Cette décision ouvre la voie à l'attribution en France et en Europe de cette bande au déploiement de futurs réseaux mobiles, constituant ainsi un deuxième « dividende numérique ».

L'attribution de cette bande constitue un enjeu industriel majeur. François Rancy, directeur du bureau des radiocommunications de l'UIT, explique ainsi que pour « *bénéficiaire de l'itinérance mondiale et des économies d'échelle pour les équipements de réseau et les terminaux, l'harmonisation internationale des bandes et des plans de fréquences utilisés pour le service mobile est une nécessité* ». En effet, « *cette harmonisation donne aux équipementiers, aux opérateurs et aux utilisateurs, l'assurance d'une stabilité à long terme de la réglementation mondiale, et permet donc les investissements dans les usines, les réseaux et les terminaux, qui amorcent le cercle vertueux de la fourniture, de la qualité et de l'utilisation du service. En son absence, la multiplication de solutions distinctes et incompatibles conduit à la fragmentation des marchés, à l'impossibilité de l'itinérance, à la dégradation des performances des terminaux et à l'augmentation de leur coût* »¹.

Le 20 février 2013, Neelie Kroes, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la stratégie numérique, a annoncé lors d'un discours prononcé devant le *radio spectrum policy group* (RSPG) l'ouverture d'un débat au niveau européen sur la bande des 700 MHz. Elle a également donné mandat à la conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT) pour déterminer les conditions techniques permettant l'usage de la bande 700 MHz pour l'internet à haut débit mobile.

- 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.

¹ Les cahiers de l'ARCEP, n° 10, mai 2013, p. 52.

2. Un deuxième « dividende numérique » contesté mais nécessaire

Lors du conseil de défense du 10 avril 2013, le président de la République s'est prononcé en faveur de la mise aux enchères auprès des opérateurs de téléphonie mobile de la bande des 700 MHz et décidé d'en affecter le produit à la mission « Défense ».

Formellement, l'article 21 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, tel qu'il résulte de l'article 2 loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation audiovisuelle et à la télévision du futur, prévoit que c'est au Premier ministre qu'appartient la décision de cette réaffectation dans le cadre du schéma national de réutilisation des fréquences libérées par le basculement au numérique. Le même article institue une « commission du dividende numérique », composée de quatre sénateurs et de quatre députés et chargée de se prononcer sur le projet de schéma national élaboré par le Premier ministre. Conformément à la loi, la mission de cette commission ainsi que les fonctions des membres qui la composent ont pris fin le 30 novembre 2011.

Compte tenu de la possibilité d'un deuxième « dividende numérique », la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public un article portant création d'une « commission de la modernisation de la diffusion audiovisuelle » devant être *« consultée préalablement par le Premier ministre sur tous les projets de réaffectation des fréquences affectées au Conseil supérieur de l'audiovisuel et de modernisation de la diffusion audiovisuelle »*.

Le rapport¹ de notre collègue député Marcel Rogemont précise que cette commission *« pourrait ainsi se prononcer [...] sur la réaffectation des fréquences de la bande des 700 Mhz »*.

Notre collègue député Patrick Bloche déclarait lors de l'examen des articles du projet de loi par la commission qu'il préside : *« Cet amendement devrait être adopté à l'unanimité tant l'inquiétude qui lui a donné naissance nous est commune : il s'agit du sort des fréquences la bande des 700 MHz. Nous souhaiterions que ces fréquences ne soient pas cédées dans leur totalité aux opérateurs de télécommunications et que certaines soient réaffectées aux sociétés audiovisuelles afin de leur permettre d'améliorer la qualité de leur diffusion, via notamment la migration de la TNT vers de nouvelles normes de diffusion et de compression. Le gouvernement devant très prochainement rendre ses arbitrages, il m'a semblé opportun que la représentation nationale engage une réflexion sur l'utilisation de cette bande des 700 MHz dans le cadre d'une nouvelle version de la « commission du dividende numérique »*.

En réponse et compte tenu des contraintes de calendrier, la décision devant être prise avant l'entrée en vigueur de la loi, Aurélie Filippetti,

¹ Rapport n°1275 du 17 juillet 2013.

ministre de la culture et de la communication, a proposé « *de réunir immédiatement, sans attendre la promulgation de la loi, un groupe de travail afin d'associer le Parlement aux décisions relatives à l'avenir de la TNT* ».

La création de la « commission de modernisation » a été confirmée par le Sénat.

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 votre rapporteur, 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 lui 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, **votre rapporteur soutient le principe de la cession prévue par le présent projet de loi, ainsi que l'affectation de son produit à la mission « Défense ».**

B. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES

1. Le programme de cessions

L'essentiel du produit des cessions d'immeubles mis à la disposition du ministère de la défense doit provenir de la vente des emprises parisiennes (la caserne de Reuilly, l'ensemble Bellechasse-Penthemont, le site de Saint-Thomas d'Aquin, la caserne de la Pépinière ainsi qu'une partie de l'Îlot Saint Germain).

La libération de la plupart d'entre elles (Îlot Saint-Germain, Saint-Thomas-d'Aquin, Penthemont, Bellechasse) est conditionnée par la livraison des immeubles du site Balard¹.

Il apparaît que le chantier a pris un certain retard en raison de multiples facteurs, notamment la complexité des études pour les parties les plus sensibles du site, la découverte de fondation des anciennes fortifications, la découverte fortuite d'amiante ou la réalisation de travaux complémentaires.

Il a été indiqué à votre rapporteur que la livraison des immeubles du site Balard serait décalée à février 2015 pour les bâtiments neufs et avril 2015

¹ La question du coût du programme est traitée infra.

pour l'essentiel de la partie réhabilitée, alors qu'elle devait initialement intervenir en octobre 2014.

Ce calendrier, s'il est respecté, serait compatible avec la programmation financière proposée par le présent projet de loi.

Calendrier du projet Balard

2 juin 2009 :	lancement de la procédure de contrat de partenariat
15 juillet 2009 :	réception des dossiers de candidature
Janvier 2010 à janvier 2011 :	déroulement du dialogue compétitif
17 février 2011 :	choix du titulaire
30 mai 2011 :	signature du contrat
Juin 2011 à février 2012 :	préparation, dépôt, instruction et délivrance du permis de construire
Mars 2012 :	début du chantier
Février 2015 :	fin du chantier principal
Janvier à juin 2015 :	levée des réserves, prise de possession des immeubles, transfert des personnels
Juillet 2015 :	fin du transfert des personnels, libération des emprises parisiennes
Mai 2016 :	fin de la rénovation des bâtiments de la parcelle est ; libération du site de la DGA à Bagneux

Source : ministère de la défense

Entre 2014 et 2016, le ministère de la défense a planifié la réalisation de plus d'une centaine de cessions immobilières hors région parisienne, dont la majeure partie concerne des emprises libérées dans le cadre des mesures de restructurations 2009 et 2014 mais non encore cédées à ce jour.

Compte tenu de la durée incompressible des procédures de cession immobilière, il est peu probable que les emprises dont la libération interviendrait au titre des restructurations décidées dans le cadre du présent projet de loi puissent toutes être cédées à l'horizon 2016.

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

Les investissements immobiliers nécessaires aux besoins de la défense représentent une charge d'environ un milliard d'euros par an sur la période 2014-2019. Les recettes extrabudgétaires doivent financer ces investissements à hauteur de près de 200 millions d'euros par an pour les annuités 2014-16, soit un peu plus de 20 % de la ressource pour chacune de ces trois années.

Cette prévision doit donc être exécutée intégralement pour assurer la soutenabilité financière de la programmation en matière d'infrastructure¹. La disponibilité de ces ressources est d'autant plus importante pour le ministère qu'elles sont attendues sur les trois premières années de la LPM et doivent permettre de faire face aux besoins de paiements à court terme.

L'indisponibilité de ces crédits modifierait l'économie générale de la loi de programmation car ils devraient alors être compensés par des crédits budgétaires supplémentaires.

Il est donc indispensable que soit reconduit, dans sa globalité, le régime dérogatoire mis en place dans le cadre de la précédente LPM, pour la réalisation de ces cessions, qu'il s'agisse du retour intégral au budget de la défense, des produits de cession immobilière, du recours à la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) pour conduire les négociations et tout particulièrement pour la reconversion des sites libérés et de la possibilité de procéder à des cessions amiables sans mise en concurrence.

La mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI)

Créée en 1987 et aujourd'hui rattachée à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la défense, la MRAI constitue une structure légère (11 personnes) spécialisée dans la négociation de la vente du patrimoine dont les armées n'ont plus l'utilité et dans la conduite d'études de reconversion à des fins civiles, en vue de favoriser la réalisation d'opérations d'urbanisme sur les terrains et immeubles libérés. Elle s'occupe plus particulièrement des biens les plus complexes à reconvertir (bases aériennes, citadelles, camps d'entraînement ...)², qui nécessitent des études préalables et des négociations longues avec les collectivités. Elle mène alors l'ensemble des négociations permettant de conclure un accord avec un acquéreur.

Dans ce cadre, la MRAI est amenée à accompagner l'ensemble des partenaires locaux, notamment les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État, dans la définition de nouveaux usages des emprises libérées.

¹ Les recettes des ventes servent notamment à financer les dépollutions pyrotechniques et industrielles des terrains de la défense qui ne bénéficient pas de crédits budgétaires.

² Selon les caractéristiques des emprises, d'autres procédures peuvent être suivies. Ainsi, la SOVAFIM (Société de valorisation foncière et immobilière, filiale de la Caisse des dépôts et consignations) intervient pour les biens nécessitant un certain nombre d'actions préalables telles que l'évaluation des coûts de dépollution ou des opérations de valorisation avant cession. La procédure de droit commun, menée par les services de France Domaine, peut être appliquée aux immeubles de bureau de centre-ville situés en milieu urbain.

Cette relation partenariale avec les élus locaux est jugée de manière très positive par votre rapporteur, qui souhaite que ce dispositif perdure. Pour cela, il est nécessaire de maintenir les dérogations qui le rendent possible.

2. La nécessité de procédures simplifiées (article 29)

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité du programme de restructuration immobilière du ministère, ainsi que de la nature des emprises à céder, votre rapporteur estime nécessaire, afin de garantir la réalisation, en temps et en heure, des cessions immobilières prévues par le présent projet de loi, de conserver les adaptations dont bénéficie le ministère de la défense par rapport à la procédure de cession de droit commun.

C'est ce que prévoit l'article 29 du présent projet de loi qui prolonge jusqu'au 31 décembre 2019 la possibilité de cession des immeubles affectés au ministère de la défense sans que ceux-ci aient été reconnus comme définitivement inutiles à l'État, par dérogation aux dispositions de l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Il s'agit concrètement de maintenir la dispense de consultation préalable des autres services de l'État avant l'aliénation des emprises militaires. Cette dérogation était jusqu'ici prévue par l'article 73-III de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accèsion à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière mais devait trouver son terme le 31 décembre 2014.

Votre commission a en outre adopté un amendement prolongeant jusqu'au 31 décembre 2019 la dérogation permettant une cession amiable des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense et compris dans un site ayant fait l'objet d'une décision de restructuration prise par ce ministre, au besoin sans mise en concurrence préalable lorsque l'acquéreur est une collectivité locale sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble.

3. Des contraintes parfois préjudiciables

Si le ministère de la défense bénéficie de dérogations dans le processus de cession afin de fluidifier les transactions, il est apparu lors des auditions menées par votre rapporteur que certaines normes pèsent de manière très sensible sur les recettes tirées des cessions immobilières.

En particulier, les règles de dépollution s'appliquent aux personnes publiques et donc au ministère de la défense de manière particulièrement contraignante. Les coûts liés à cette dépollution ne sont pas identifiés dans la LPM 2014-2019, pas plus qu'ils ne l'étaient dans la loi précédente mais doivent être financés sur le produit des cessions.

Les dispositions de la loi n° 2013-61 du 8 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dont l'article 1^{er} institue une procédure de cession décotée ou à titre gratuit de certaines emprises immobilières appartenant à l'État ou à ses établissements publics pour la réalisation d'opérations de logement social.

Le ministère de la défense est **particulièrement concerné** car ceux de ses immeubles dont la cession est potentiellement la plus profitable se situent à Paris et pourraient être mis à disposition, au moins pour partie, du programme de logements sociaux de la ville. Serait ainsi opérée **une ponction significative** sur des recettes normalement intégralement affectées à la mission « Défense ».

Si votre rapporteur approuve l'objectif d'intérêt général que constitue le développement du logement social, il souligne néanmoins les inquiétudes que suscite ce dispositif qui **pourrait amoindrir des recettes essentielles pour l'équilibre de la présente loi**.

Votre rapporteur estime en outre nécessaire, dans le prochain projet de loi de finances, de prévoir la prolongation de la disposition de l'article 61 de la loi de finances pour 2011 qui exonère, jusqu'au 31 décembre 2014, de contribution au désendettement de l'État le produit de cession des immeubles domaniaux mis à disposition du ministère de la défense ou situés à l'étranger.

4. Les cessions à l'euro symbolique

L'article 67 de la loi de finances pour 2009 a instauré un dispositif de cession à l'euro symbolique des « *immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014* » aux « *communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande* », qui a connu un certain succès.

Cessions d'emprises à l'euro symbolique

En 2009, le ministère de la défense a cédé dix-sept emprises à l'euro symbolique, évaluées à un montant total de 16 127 500 euros, notamment :

- l'établissement central des matériels de mobilisation du service de santé situé à Mondeville (14), évalué à 4 865 800 euros ;
- le quartier Craplet situé à Barcelonnette (04), évalué à 2 758 000 euros ;
- une fraction du quartier de Lattre de Tassigny située à Sourduin (77), évaluée à 2 600 000 euros ;
- la caserne Mangin située à Givet (08), évaluée à 1 273 400 euros ;

- le bâtiment des cadres célibataires - Citadelle situé à Arras (62), évalué à 1 275 000 euros.

En 2010, le ministère a cédé onze emprises à l'euro symbolique, évaluées à un montant total de 24 508 810 euros, notamment

- la citadelle Z. Turenne située à Arras (62), évaluée à 14 890 000 euros ;

- l'entrepôt C situé à Arras (62), évalué à 3 960 000 euros ;

- la caserne Schram située à Arras (62), évaluée à 3 700 000 euros.

En 2011, le ministère a cédé vingt-neuf emprises à l'euro symbolique, évaluées à un montant total de 51 636 623 d'euros, notamment :

- le quartier général Ferrie situé à Laval (53), évalué à 8 950 000 d'euros ;

- le quartier Berniquet situé à Genvry et Noyon (60), évalué à 8 283 050 d'euros ; le quartier Koenig situé à Bretteville-sur-Odon (14), évalué à 7 809 000 d'euros ;

- une fraction du quartier de Beaublanc situé à Limoges (87), évaluée à 6 363 000 d'euros ;

- le terrain de Lagord situé à Lagord (17), évalué à 4 000 000 d'euros.

En 2012, le ministère de la défense a cédé cinq emprises à l'euro symbolique, évaluées à un montant total de 1 469 800 d'euros :

- le champ de manœuvre du Mas de l'Age situé à Couzeix (87), évalué à 802 000 euros ;

- une fraction de la base aérienne 217 située au Plessis Pâté (91), évaluée à 197 000 euros ;

- le logement des familles du centre de ravitaillement des essences à Coucy-les-Eppes (02), évalué à 291 000 euros ;

- le centre de ravitaillement Dépôt de Mauregny à Mauregny-en-Haye (02), évalué à 2 800 euros ;

- le bureau interarmées de codification des matériels situé à Reims (51), évalué à 177 000 euros.

Le total des manques à gagner liés aux cessions à l'euro symbolique accordées à certaines communes, sur la période 2009 et 2012, s'élève à 93 742 671 euros.

Depuis le début de l'année 2013, deux nouvelles emprises ont été cédées à l'euro symbolique, pour un montant total de 7,1 millions d'euros, dont celle du site de La Martinerie (situé sur plusieurs communes de l'Indre) estimé à 6 745 602 d'euros, soit 100 millions d'euros depuis 2009.

Source : rapport d'information n° 1388 de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, François André et Philippe Vitel, 18 septembre 2013

S'il en résulte pour la mission « Défense » un manque à gagner théorique évalué à 100 millions d'euros depuis 2009, votre rapporteur estime que le bilan coûts-avantages est largement positif, aussi bien pour le ministère de la défense que pour les collectivités concernées.

Les cessions plus rapides qu'elle permet peuvent se révéler finalement économes des deniers publics, la conservation des biens, parfois sur une longue durée, générant des frais.

Rendues à l'état sauvage sur des périodes prolongées, certaines emprises deviennent parfois difficiles cessionnelles ou développables, compte tenu de l'intérêt environnemental qu'elles peuvent représenter.

Au contraire, la cession à l'euro symbolique stimule l'initiative locale et facilite le financement des projets de reconversion des sites.

Dans leur avis¹ sur le projet de loi de finances pour 2012, fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense, nos collègues Michelle Demessine et Jean-Marie Bockel affirmaient ainsi que « *la première priorité, à la fois pour l'État et les collectivités territoriales est d'éviter de laisser s'installer des zones de "friches militaires" qui s'accompagnent trop souvent d'une dégradation très rapide des immeubles et donnent lieu à de regrettables épisodes de pillages* ».

Votre rapporteur propose un amendement prolongeant le dispositif de cession à l'euro symbolique jusqu'au 1^{er} janvier 2019 quand la loi prévoit pour l'instant son terme le 31 décembre 2014.

Dans leur avis précité, nos collègues Michelle Demessine et Jean-Marie Bockel soulignaient également que « *la détention d'immeubles inoccupés coûte cher à l'État, ce qui conduit à préconiser une plus grande vélocité dans la prise de décision définitive de cession à l'euro symbolique* ».

De ce point de vue votre rapporteur souligne, sur cet aspect comme sur celui des cessions onéreuses, l'utilité et l'efficacité des dispositifs d'accompagnement des collectivités mis en place par le ministère de la défense, en particulier la MRAI.

C. UNE CLAUSE DE SAUVEGARDE À RENFORCER

L'aléa inhérent à un financement par recettes exceptionnelles est pris en compte, le rapport annexé précisant que dans « *l'hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles, ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants pourraient être affectés au budget de la défense feraient l'objet d'une modification substantielle, ayant une conséquence significative sur le respect de la programmation, d'autres recettes exceptionnelles seront mobilisées* ».

À l'inverse, dans l'hypothèse où « *le montant des ressources exceptionnelles disponibles sur la période 2014-2019 excéderait 6,1 milliards d'euros, l'excédent, à concurrence de 0,9 milliard d'euros supplémentaires, pourrait bénéficier au ministère de la défense* ». La portée exacte de cet engagement est incertaine, dans la mesure où seules certaines des recettes exceptionnelles évoquées par le rapport annexé ont vocation à bénéficier exclusivement à la mission « Défense », à savoir le produit de la cession des immeubles du ministère de la défense et celui de la mise aux enchères de la bande des fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz. Or il semble peu probable

¹ Avis n° 108 (2011-2012), 17 novembre 2011.

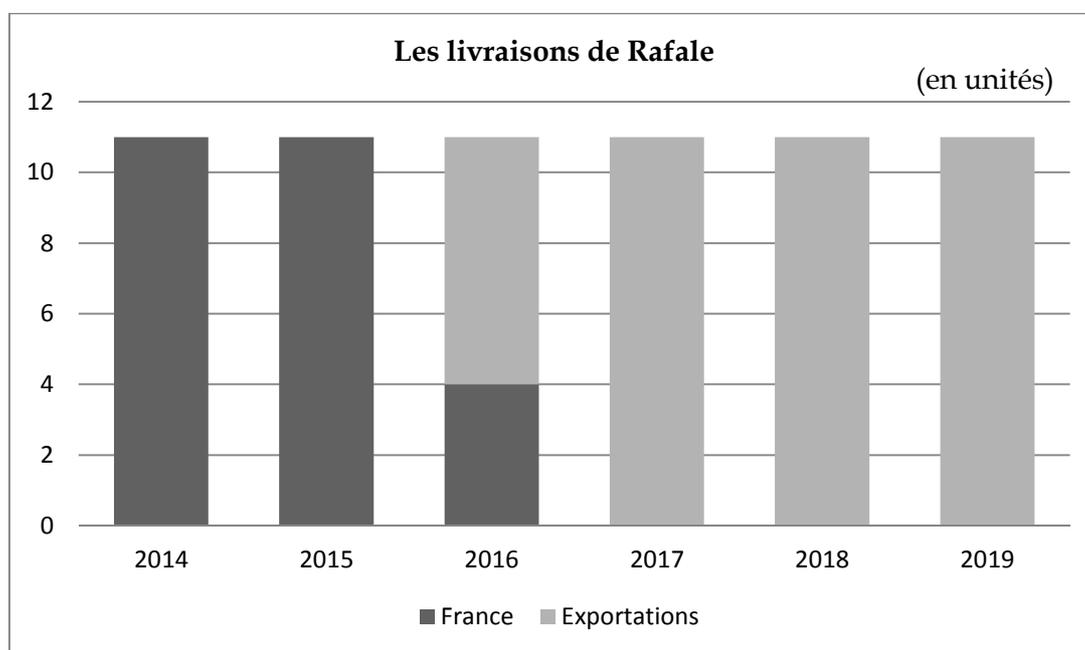
que la somme de ces produits atteigne ces niveaux. Dès lors, il serait sans doute souhaitable que soit précisé sur quel périmètre s'appréciera le dépassement du seuil des 6,1 milliards d'euros de recettes exceptionnelles.

En tout état de cause, **votre rapporteur est favorable à ce que ces garanties soient inscrites dans la partie normative du présent projet de loi.** Il estime également nécessaire de préciser que le déficit de recettes exceptionnelles par rapport à la programmation devra être compensé par tout moyen y compris par des crédits budgétaires, et non seulement par d'autres recettes exceptionnelles tout aussi aléatoires quant à leur montant et leur calendrier.

II. LES ALÉAS SUR LES DÉPENSES

A. LES HYPOTHÈSES D'EXPORTATION

Le présent projet de loi prévoit que les exportations permettront de réduire progressivement la cadence de livraison de Rafale, tout en maintenant le minimum de 11 avions produits par an nécessaire pour conserver la viabilité industrielle du programme.



Source : ministère de la défense

Les principaux prospects sont l'Inde et le Qatar. D'autres pays seraient également susceptibles de commander des Rafale. Si les chances d'exportation à court terme semblent sérieuses, les expériences passées incitent à la prudence. Il faut donc considérer que les hypothèses d'exportation qui déterminent le rythme de livraison prévu par le présent

projet de loi constituent un aléa majeur pour l'équilibre financier de la programmation.

Questionné par votre rapporteur sur les conséquences d'un éventuel retard dans les exportations de Rafale, le ministère de la défense indique que leur « *évaluation est complexe car :*

- plusieurs prospects export sont en cours, chacun sur leur propre calendrier dont la maîtrise finale appartient évidemment au client ;
- les conséquences budgétaires et financières d'une remise en cause des hypothèses export seront également déterminées au premier ordre par les choix capacitaires et industriels majeurs qui seraient alors effectués. »

Le ministère précise également qu'« *un retard dans la conclusion des contrats à l'exportation du Rafale nécessiterait d'avancer la livraison à la France d'avions aujourd'hui prévus au-delà de la période de programmation, afin de maintenir l'activité de production Rafale. Les conséquences financières de ces mesures seront à négocier avec l'industrie en fonction des conditions négociées avec le ou les pays clients et de l'évolution des perspectives d'exportation ultérieures* ».

Si cela est exact, un calcul simple permet cependant d'approcher le coût théorique, sans renégociation, d'une éventuelle défaillance des exportations. Compte tenu des crédits inscrits en LFI 2013, le coût unitaire d'un Rafale, sur la base d'une production de 11 avions par an, est d'environ 100 millions d'euros. Sur la période, il est prévu que 40 Rafale seront exportés. Si la France devait finalement acquérir ces appareils, c'est au total 4 milliards d'euros qui devraient être trouvés.

Un décalage d'un an impliquerait une dépense supplémentaire de 700 millions d'euros en 2016 et 400 millions d'euros en 2017, soit 1,1 milliard d'euros sur la période.

Cette somme serait portée à 2,2 milliards d'euros si le décalage atteignait deux ans.

Face à cet aléa, le ministère de la défense souligne que « *les éléments requis pour les arbitrages industriels, opérationnels et financiers éventuellement nécessaires seront disponibles en 2015, avant la clause de rendez-vous prévue par le projet loi* ».

En tout état de cause, votre rapporteur considère que compte tenu des ambitions affichées, des sacrifices déjà consentis, de la réduction programmée du format des armées et du niveau historiquement bas de l'effort de défense rapporté au PIB ou aux dépenses publiques, l'aléa des exportations ne saurait peser sur les crédits de la mission « Défense ». Si la clause de rendez-vous prévue en 2015 sera bien l'occasion de tirer les conséquences des contrats effectivement gagnés à l'étranger par les industriels, il semble nécessaire d'affirmer dès aujourd'hui que, le cas échéant, les livraisons supplémentaires de Rafale à nos forces armées seront financées hors enveloppe.

Votre commission a adopté un amendement modifiant le rapport annexé pour préciser ce point.

B. LE PRIX DES CARBURANTS

Les hypothèses financières retenues dans le cadre de la loi de programmation militaire sur les carburants opérationnels correspondent à un cours de l'euro à 1,31 dollar et à un cours du baril de Brent à 114 dollars, soit 87,02 euros le baril.

Compte tenu des cours favorables constatés ces derniers mois, le projet de loi de finances pour 2014 retient comme hypothèses, à volume d'activité inchangé, des cours à 1,26 dollar pour un euro et 105 dollars le baril, soit 83,33 euros le baril, soit une dépense prévisible de 511 millions d'euros.

Toutes choses égales par ailleurs, l'incidence budgétaire d'une variation de ces hypothèses est estimée par votre rapporteur à approximativement à 6,13 millions d'euros par an pour un écart de un euro sur le prix moyen sur l'année du baril.

Compte tenu des écarts dans les hypothèses, la prévision budgétaire du projet de loi de finances pour 2014 serait donc inférieure à celle du présent projet de loi d'environ 22 millions d'euros.

Cette hypothèse ne tient cependant pas compte de l'impact financier de la politique de réserve du Service des essences des armées, ni de la couverture du risque de change mise en œuvre par le ministère de la défense.

Votre rapporteur souligne que la sensibilité des dépenses de fonctionnement au prix des carburants, justifie pleinement la **clause de sauvegarde** mentionnée dans le rapport annexé, qui indique qu'« *en cas de hausse du prix constaté des carburants opérationnels, la mission « Défense » bénéficiera de mesures financières de gestion et, si la hausse est durable, des crédits supplémentaires seront ouverts en construction budgétaire, pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelle des forces* ».

À son sens, ce sont bien **des crédits supplémentaires** qui seraient nécessaires pour couvrir une telle hausse, et non un simple redéploiement au sein de la mission « Défense ». Il faut cependant souligner que le caractère durable d'une hausse est difficile à apprécier par avance et sa compensation sans doute tardive s'il s'agit d'une constatation *a posteriori*.

C. LA PRISE EN CHARGE DU SURCÔÛT OPEX

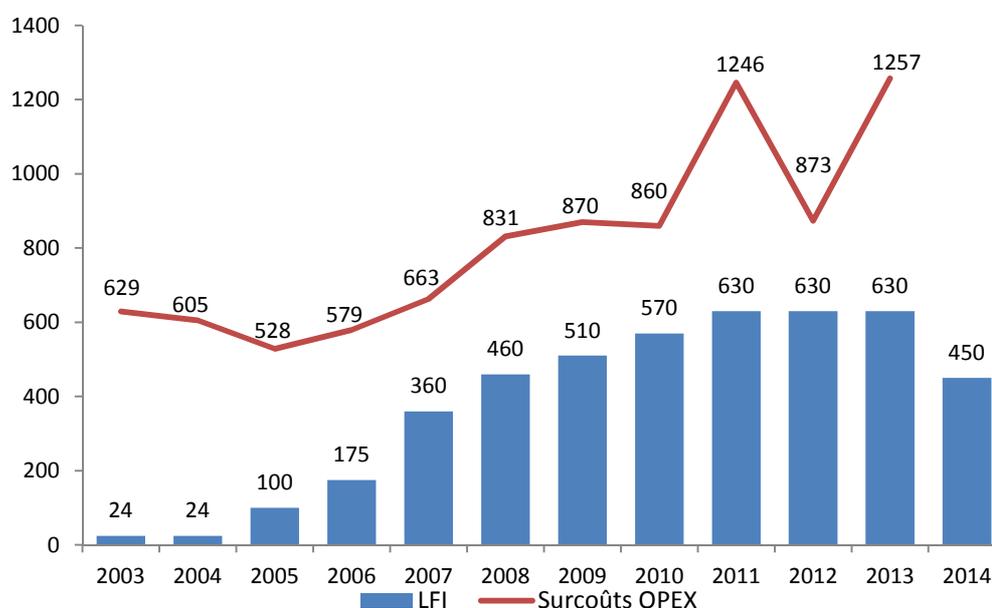
Le présent projet de loi prévoit une provision annuelle de 450 millions d'euros pour le financement des dépenses supplémentaires liées aux opérations extérieures (OPEX), composées « *de coûts de rémunérations et*

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

Comme la précédente loi de programmation militaire, le présent projet de loi prévoit 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.

Votre rapporteur juge tout à fait favorablement le renouvellement de cette garantie, mais estime qu'elle ne doit pas conduire, sous prétexte que cela serait neutre pour les ressources budgétaires de la mission, à sous-estimer en LFI le surcoût des OPEX, comme cela a été systématiquement le cas dans la période récente.

¹ PAP 2014 de la mission « Défense ».

En effet, outre la question de la sincérité budgétaire, l'insuffisance en LFI de la provision destinée à couvrir le surcoût OPEX est financée dans un premier temps sur les crédits de la mission « Défense » et n'est compensée en interministériel que dans un second temps, plus tardivement dans l'exercice budgétaire. Il peut donc en résulter une perturbation importante du calendrier de dépense du ministère.

En l'espèce, selon les indications du ministère de la défense, **la baisse de la provision devrait en réalité correspondre à une amélioration de la couverture du surcoût.** En effet, l'achèvement du retrait d'Afghanistan, la réduction des effectifs déployés au Mali dans le cadre de l'opération Serval et les économies réalisées grâce à l'adaptation du dispositif prépositionné permettent d'anticiper une réduction importante des dépenses liées aux OPEX, hors nouveau théâtre d'opération.

D. LES SURCOÛTS LIÉS AUX DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME DE PAIE LOUVOIS

Les dysfonctionnements du système Louvois constituent un problème majeur pour les personnels du ministère de la défense, qui supportent par ailleurs des efforts très lourds liés aux réorganisations de la période récente.

Ils représentent également une source importante de coûts, liés notamment à la gestion des anomalies et aux paiements indus non régularisés.

Le montant des trop-versés générés par Louvois est estimé par un rapport d'audit réalisé par le contrôle général des armées¹ en janvier 2013 à au moins 120 millions d'euros au 31 décembre 2012, soit plus de 1 % de la masse salariale du ministère de la défense.

Les défaillances de Louvois ont de plus eu pour effet de perturber « *la clarté et la traçabilité des dépenses de masse salariale* », comme le relève la Cour des comptes dans son analyse budgétaire.

Votre rapporteur **approuve le plan d'urgence** mis en place pour faire face aux **situations les plus difficiles concernant les militaires et leurs familles** et donne acte au ministère de la défense des **actions menées pour corriger ces dysfonctionnements**. Il constate cependant que les difficultés perdurent en 2013, sans que rien ne laisse espérer une amélioration dans un horizon raisonnable.

¹ Rapport d'audit n° 13 – 00323 – DEP/DEF/CGA du 28 janvier 2013.

E. LE PROJET BALARD

Comme indiqué *supra*, le projet a connu quelques perturbations, comme cela est fréquent sur des chantiers de cette ampleur.

Des travaux supplémentaires de dépollution des sols ont dû être réalisés, certaines terres ne pouvant rester sur place du fait de leur niveau de pollution industrielle et d'autres en surplus devant être évacuées dans des décharges agréées. En outre, des aménagements complémentaires ont été demandés.

Il a cependant été indiqué à votre rapporteur que les travaux resteraient sous enveloppe, le surcoût, partagé entre l'opérateur et le ministère, étant compensé par un niveau de taux d'intérêt inférieur aux hypothèses initiales.

Le montant total du contrat, c'est-à-dire le cumul des redevances sur 27 années d'exploitation, de 2014 à 2041, est évalué à 3,5 milliards d'euros constants hors taxe (valeur décembre 2010). La redevance annuelle moyenne que devra payer le ministère de la défense de 2015 à 2041 s'élèvera à 154 millions d'euros toutes taxes comprises, conformément à l'évaluation préalable réalisée en 2009.

La redevance moyenne annuelle se décompose ainsi (euros constants valeur décembre 2010) :

- une redevance immobilière de 54 millions d'euros, incluant les frais financiers, versée pendant toute la durée d'exploitation ;

- une redevance « SIC » (systèmes d'information et de communication) de 42,5 millions d'euros couvrant l'ensemble des besoins (investissement, financement, exploitation et renouvellement) pour une durée de cinq ans, période qui comprend l'exploitation de la bureautique, puis 29 millions d'euros au-delà jusqu'au terme du contrat ; soit un montant moyen de 31,5 millions d'euros sur la durée du contrat ;

- une redevance « services » de 34 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation et portant sur la restauration, le nettoyage, l'accueil/filtrage, l'hébergement et divers services (blanchissage, conciergerie), ainsi que le mobilier ;

- une redevance « maintenance » de 20 millions d'euros et une redevance renouvellement (gros entretien réparation des immeubles / GER) moyenne de 9 millions d'euros versées pendant toute la durée d'exploitation ;

- une redevance « énergie » estimée sur la base des tarifications actuelles à 5,5 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation.

Les ressources nécessaires au financement de la redevance, dans la durée, sont assurées sans abondement, par redéploiement des crédits budgétaires actuels :

- des crédits de fonctionnement et d'investissement correspondant aux dépenses actuelles de soutien de l'administration centrale et d'entretien de ses locaux sur les emprises actuelles, y compris Balard (65 millions d'euros par an) ;

- des loyers acquittés pour la DGA à Bagnex (16 millions d'euros par an de 2016 à 2041) ;

- des dépenses de personnel hors pensions correspondant aux activités de soutien de l'administration centrale (34 millions par an) ;

- des loyers budgétaires des emprises parisiennes du ministère, hors Balard, pouvant être affectés au financement de l'opération (13 millions d'euros par an) ;

- des loyers budgétaires pour Balard (35 millions d'euros par an) ;

- de la dotation dont bénéficiera le ministère au titre du mécanisme interministériel de compensation du surcoût de la TVA sur les prestations externalisées (10 millions d'euros par an).

Le ministère de la défense finance donc le projet Balard dans sa totalité (investissement, frais financier, entretien-maintenance, fonctionnement, services) **pour le coût actuel de fonctionnement de son administration** (entretien-maintenance, fonctionnement, services), non grâce à la cession des emprises parisiennes libérées, dont le produit abondera les recettes exceptionnelles de la mission « Défense ».

Le ministère de la défense souligne en outre qu'en l'absence du projet Balard, le ministère aurait dû investir dans les prochaines années des sommes importantes pour remettre en état les bâtiments existants et les réseaux de systèmes d'information et de communication.

III. LA POURSUITE DES ÉCONOMIES

A. LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU MODÈLE D'ARMÉE : RÉDUCTION DU FORMAT ET GAIN D'EFFICIENCE

1. La réduction du format

Le format d'armée est dimensionné pour assurer les contrats opérationnels assignés par le chef de l'État.

Les principaux contrats concernent :

- la mission de dissuasion, reposant sur deux composantes, océanique et aéroportée ;

- les missions de protection du territoire et de la population, qui impliquent la protection des approches terrestres, aériennes et maritimes (confirmation d'une capacité des forces terrestres pouvant aller jusqu'à 10 000 hommes, à moyens adaptés des forces navales et aériennes, en renfort des forces de sécurité intérieure) ;

- les interventions rapides (2 300 hommes projetables sous sept jours à 3 000 kilomètres de distance, contre 5 000 hommes dans le contrat équivalent du Livre blanc 2008) ;

- la gestion de crises internationales, qui « doit permettre d'intervenir sur trois théâtres principaux avec des moyens allant jusqu'à 7 000 hommes, des unités navales dont un groupe Bâtiment de projection et de commandement (BPC) et une douzaine d'avions de combat » ;

- la capacité de mener « une opération de coercition majeure impliquant des forces spéciales, jusqu'à deux brigades interarmes représentant environ 15 000 hommes des forces terrestres, 45 avions de combat et un groupe aéronaval ». Ce contrat connaît la plus forte réduction, le Livre blanc 2008 fixant un objectif de 30 000 hommes projetables.

Comparaison des contrats opérationnels
Livre blanc 2008 / Livre blanc 2013

	Livre blanc 2008	Livre blanc 2013
Force d'intervention rapide		
Effectif projetable	5 000 hommes	2300 hommes
Distance	en tout lieu	3 000 km
Préavis	délais réduits	7 jours
Protection du territoire		
Effectif	10 000 hommes	10 000 hommes
Opération de coercition majeure		
Effectif projetable	30 000 hommes	15 000 hommes
Avions de combats	70	45
Groupe aéronaval	1	1
Préavis	6 mois	6 mois
Durée	1 an	limitée
Gestion de crise		
Effectifs	-	6 000 à 7 000 hommes + forces spéciales
Avions de combat	-	12
BPC	-	1
Frégate	-	1
SNA	-	1
Étendue	-	2 à 3 théâtres
Durée	-	dans la durée

Source : Livre blanc 2008 / Livre blanc 2013

À cette réduction des contrats correspond une réduction du format de armées.

Les forces armées à l'horizon 2025

FORCES TERRESTRES	FORCES NAVALES	FORCES AÉRIENNES
66 000 hommes projetables (contre 88 000 selon le LBDSN 2008)	4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins	225 avions de chasse (air et marine) contre 300 selon le LBDSN 2008
7 brigades interarmes (contre 8 selon le LBDSN 2008)	6 sous-marins nucléaires d'attaque	50 avions de transport tactique
200 chars lourds et 250 chars médians	1 porte-avions	7 avions de détection et de surveillance aérienne
2 700 véhicules blindés multi-rôles et de combat	15 frégates de premier rang (contre 18 selon le LBDSN 2008)	12 drones de surveillance de théâtre
140 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque	15 patrouilleurs	8 systèmes sol-air de moyenne portée
115 hélicoptères de manœuvre (contre 130 selon le LBDSN 2008)	6 frégates de surveillance	
30 drones tactiques	3 bâtiments de projection et de commandement (contre 4 selon le LBDSN 2008)	

Source : ministère de la défense

De la réduction de format de nos 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.

Le présent projet de loi 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).

2. La rationalisation de la politique d'équipement

a) La différenciation des forces

La différenciation des forces consiste à les distinguer selon les missions qu'elles ont à accomplir, afin de concentrer l'effort d'entraînement et d'équipement dans les domaines qui contribueront le mieux à assurer leur capacité à remplir ces missions. En cela, la différenciation répond à un principe d'efficacité. Il s'agit également, comme le souligne le rapport annexé, de réaliser des économies en ne finançant « *les capacités les plus onéreuses que pour les missions où elles sont indispensables* ».

Concrètement, cela signifie que l'effort de modernisation sera limité aux capacités les plus critiques de chacune des forces considérées. Les armées devront ainsi s'appuyer « *le plus longtemps possible sur les capacités existantes de façon à permettre la modernisation des équipements dans les secteurs clés où la supériorité technologique est le facteur déterminant du succès* ».

La mise en œuvre de la différenciation conduit ainsi, par exemple, pour les forces aériennes à accroître leur capacité à faire face à des engagements de grande ampleur, grâce à la livraison de 26 Rafale (air et marine) sur la période et à combler des lacunes capacitaires en matière de

transport et de ravitaillement en vol, jusqu'ici très handicapantes, grâce à l'arrivée des A400M et des ravitailleurs MRTT (*Multi Role Tanker Transport*). En revanche, les volumes de forces nécessaires à la gestion de crise ou à la protection de l'espace aérien national ne seront maintenus qu'en prolongeant des équipements anciens, notamment les Mirage 2000D.

b) La mutualisation des moyens

Efficiences et économies sont également recherchées à travers le principe de la mutualisation qui consiste à affecter un noyau de capacités polyvalentes et rares à plusieurs missions. Il s'agit par exemple de fixer le nombre cible de Rafale ou de MRTT en tenant compte de leur capacité à contribuer à la fois aux missions de dissuasion, de protection et d'intervention.

La mutualisation doit également s'étendre, en particulier dans le domaine du renseignement, aux différents services de l'État partageant l'usage d'outils particulièrement coûteux (interception sur tout le spectre, cyberdéfense).

Le rapport annexé précise également que la mutualisation s'envisage à l'échelle européenne, comme c'est déjà le cas pour plusieurs grands programmes d'armement menés en coopération et que le présent projet de loi tend à conforter (A400 M, FREMM, NH90, TIGRE, MUSIS, SAMP/T).

c) Le maintien en condition opérationnelle

Votre rapporteur relève cependant que la recherche de supériorité technologique à travers de nouveaux équipements ne doit pas faire oublier que le manque de disponibilité technique des équipements existants est un des principaux facteurs limitant de la capacité des forces à remplir leurs contrats opérationnels.

Il serait en effet dangereux de privilégier en programmation les acquisitions au détriment du maintien en condition opérationnelle des équipements existants, les coûts finissant par s'ajouter au risque de déstabiliser tout le modèle. La cohérence du nouveau modèle d'armée 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.

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 pèsent 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.

Votre rapporteur note donc avec satisfaction que cet aspect de l'équation budgétaire n'est pas négligé par le présent projet de loi, qui prévoit une hausse moyenne annuelle de 4,3 % des crédits consacrés à la MCO (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.

Pour autant, **un effort de rationalisation doit là aussi être mené.** 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.

3. La renégociation des programmes d'armement

La révision du format des armées qui accompagne la mise en place du nouveau modèle d'armée et la mise en œuvre des principes de spécialisation et de mutualisation conduit à **adapter les quantités et la nature des matériels** nécessaires pour équiper les forces.

Les dépenses d'équipement sont toutefois soumises à une certaine inertie et une certaine rigidité en raison d'engagements contractuels de long terme souscrits dans les périodes précédentes.

Il est donc **nécessaire de renégocier certains programmes**. Le ministère de la défense indique avoir trouvé un accord avec ses partenaires industriels pour les programmes :

- BARRACUDA (étalement de la cadence de livraison à un sous-marin nucléaire d'attaque tous les 2,5 ans en moyenne) ;
- NH90 (réduction de la cadence des livraisons à 6 appareils en moyenne sur la période 2014-2019).

En revanche, les négociations **n'ont pas encore formellement abouti** pour les programmes suivants :

- RAFALE (maintien de la production à 11 appareils par an, mais prise en compte des prévisions d'exportation afin de réduire les livraisons destinées à la France) ;
- TIGRE (conversion des HAP déjà livrés en HAD, réduction à 7 appareils par an de la cadence de livraison de machines neuves et des appareils modernisés) ;

- ARTEMIS (décalage et étalement des livraisons de torpille lourde, en cohérence avec le calendrier de livraisons des programmes porteurs) ;
- FREMM (réduction de la cadence de livraison à une frégate tous les 16 mois) ;
- SI TERRE (réduction du nombre de numérisations de véhicules de combat d'infanterie) ;
- A400M (réduction à 15 du nombre d'avions livrés sur la période 2014-2019) ;
- DETECBIO (arrêt du programme) ;
- FELIN – Fantassin à équipement et liaisons intégrés (réduction de la cible à 18 552 équipements contre 22 588 actuellement).

S'agissant des missiles, dans le cadre d'une négociation globale avec MBDA principalement, il est recherché un maintien dans la durée des capacités de conception des bureaux d'étude du maître d'œuvre et de ses principaux sous-traitants, en particulier dans le domaine des autodirecteurs infra-rouges et électromagnétiques. Ainsi, moyennant la révision de certaines cibles et cadences, les programmes MMP, ANL, Rénovation MICA, Rénovation SCALP EG et Rénovation FSAF (B1NT) pourront être lancés dans la période de programmation.

Par ailleurs, les programmes de télécommunication voient leur cible adaptée afin de tenir compte de l'évolution du format (ASTRIDE, MELCHIOR, COMCEPT).

Votre rapporteur a déjà indiqué qu'un retard dans les exportations de Rafale constituait un aléa majeur pour l'équilibre financier du présent projet de loi. Un tel retard impliquerait un surcoût budgétaire très important, éventuellement modéré par une renégociation des contrats liant l'État à son fournisseur, qui serait alors menée dans un contexte bien plus difficile qu'espéré, la barre des 11 avions livrés par an ne semblant pas pouvoir être abaissée.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Selon le rapport annexé au présent le projet de loi, « *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* ».

La difficulté de telles économies 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, votre rapporteur estime 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). Dans la continuité du présent projet de loi, la mise à jour de ce PMMS devrait être présentée en comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) à l'automne. 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.

C. LA NÉCESSITÉ DE RÉDUIRE LA MASSE SALARIALE

1. 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.* »

Votre rapporteur estime qu'une amélioration des conditions des personnels militaires était effectivement nécessaire, mais que la mise en œuvre de ce plan n'était budgétairement viable qu'à condition que les effectifs cibles par grades soient précisément définis et respectés.

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

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 ».

Comme le relève la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2012, *« il est assez étonnant qu'une dépense aussi conséquente n'ait pas été anticipée au moment du décret d'avance, ce qui pose avec une acuité renouvelée la question de la gestion et de la programmation de la masse salariale du ministère »*.

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**.

2. Le dépyramidage

a) Les objectifs du présent projet de loi

Le rapport annexé prévoit 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 évidemment 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.

b) Les mesures de « dégagement des cadres »

(1) La « pension afférente au grade supérieur » (PAGS) (article 23)

L'article 23 du projet de loi permet d'offrir à des colonels, lieutenants-colonels, commandants, capitaines, adjudants-chefs et adjudants de carrière qui sont à la fois titulaires d'un droit à pension et à plus de cinq ans de la limite d'âge de leur grade une pension calculée par rapport à un échelon du grade supérieur, en échange de leur départ anticipé.

Selon les indications du ministère de la défense, « *la PAGS n'a pas vocation à être octroyée à tous les militaires la demandant. C'est une mesure contingentée qui vise à permettre à l'administration militaire de favoriser le départ des militaires qui, au regard des grades, des profils de carrière et des âges demeurent aujourd'hui jusqu'à leur limite d'âge dans l'institution* ».

Gain attendu de la PAGS

	Effectif cible visé par la mesure	Gain attendu par grade	
		Sur toute la période	La première année
Colonel	35	7,1 M€	1,2 M€
Lieutenant-Colonel	78	14,9 M€	2,5 M€
Commandant	42	7,6 M€	1,1 M€
Capitaine	66	8,9 M€	1,3 M€
Adjudant-Chef	136	24,6 M€	2,1 M€
Adjudant	176	19,7 M€	2,6 M€
Total	533	82,8 M€	10,8 M€

Source : étude d'impact

Le ministère précise également que « *sa montée en puissance en 2015 devrait permettre de réduire le volume de pécules octroyés* ».

(2) La promotion fonctionnelle (article 24)

L'article 24 instaure un dispositif de « promotion fonctionnelle », destiné à promouvoir certains militaires (officiers généraux du premier

grade, les colonels, lieutenants-colonels, commandants, adjudants-chefs et adjudants) dont les capacités et les compétences leur permettent d'occuper de nouvelles responsabilités pour une durée de deux à trois ans, mais pas d'envisager une évolution sur le long terme. Les militaires promus selon cette procédure s'engagent à quitter l'armée au terme de leurs fonctions.

Il s'agit de donner une base juridique à un mécanisme déjà utilisé par le ministère de la défense sous le nom de « conditionnalat », qui a donné lieu à des annulations de tableau d'avancement par le Conseil d'État au motif que ceux-ci n'avaient pas été établis sur le seul critère du mérite.

Le ministère de la défense a affirmé à votre rapporteur que le dispositif proposé répond aux griefs du Conseil d'État. En effet, désormais, ce dispositif ne se limite plus à promouvoir certains militaires. La promotion dont ils bénéficient résulte de l'identification d'un potentiel et de compétences, notamment dans des filières techniques. Le processus repose donc sur le mérite et l'aptitude des intéressés qui sont ainsi sélectionnés au regard de leur réelle employabilité afin d'occuper des postes de direction/commandement dans leurs spécialité pendant deux à trois ans.

En complément à ce cadre législatif, les conditions particulières d'application sont fixées par décret en Conseil d'État qui encadre les durées maximales d'exercice à compter de la date de nomination ou de promotion.

Si la « promotion fonctionnelle » permettra de réaliser des économies grâce au départ anticipé de militaires, elle-même sera, selon les indications du ministère « *sans impact budgétaire car elle s'inscrit dans le cadre du contingentement des effectifs par grade* ». Elle entraînera en revanche des dépenses de pensions supplémentaires à hauteur de 300 000 euros par an pour un volume annuel d'attribution de 150 bénéficiaires (120 officiers et 30 sous-officiers) sur la durée de la programmation.

(3) Le pécule d'incitation au départ (article 25)

L'article 25 prévoit de prolonger le dispositif des pécules d'incitation à quitter l'armée. Les indemnités versées seront calculées sur la base d'une assiette réduite de 10 %. Le pécule sera versé en deux fois, le second versement ayant lieu à la date anniversaire de la radiation des cadres ou des contrôles sans condition. Cette deuxième fraction a donc un caractère automatique qui n'existait pas précédemment où une condition de retour à l'activité professionnelle était nécessaire à son obtention.

Le ministère de la défense a précisé à votre rapporteur que le volume prévisionnel d'attribution de ces pécules serait inférieur à la période précédente. Le volume et le calendrier ne semblent pas encore précisément définis, dans la mesure où deux réponses différentes ont été adressées par le ministère à votre rapporteur :

- selon l'une, le volume serait est fixé à 4 510 pécules sur la période de programmation, soit une moyenne d'environ 900 pécules annuels (pas

d'attribution en 2019), contre près de 1 200 pécules attribués sur la période 2009-2013.

- selon l'autre, le volume d'attribution prévu, qui se limiterait à la période 2014-2019, prendrait un caractère dégressif passant de 1 090 pécules prévus en 2014 pour atteindre progressivement 790 pécules attribués en 2019. La dernière annuité budgétaire qui supporterait le coût de ce dispositif serait 2020 avec le paiement des deuxièmes fractions des pécules attribués en 2019.

En tout état de cause, ces pécules devraient être attribués en tenant compte des nécessités de service et contingentés par un arrêté interministériel. Ils seront comme précédemment exclus de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Bilan physique 2009-2012

	TERRE		MARINE		AIR		SEA		SSA		SCA		DGA	Total OFF	Total S/OFF	TOTAL
	OFF	S/OFF	OFF	S/OFF	OFF	S/OFF	OFF	S/OFF	OFF	S/OFF	OFF	S/OFF	OFF			
2009	221	262	44	144	24	295			5	18			32	326	720	1 046
2010	227	210	88	238	28	483			8	0			36	389	931	1 320
2011	193	242	58	171	46	413	1	0	6	2	0	0	29	333	828	1 161
2012	258	264	76	76	89	354	2		6		17		36	484	694	1 178
Total	899	978	266	629	187	1 545	3	0	25	20	17	0		1 532	3 173	4 705

Source : ministère de la défense

Sur la période 2009-2012, le coût constaté de ce levier d'aide au départ est de 386,19 millions d'euros.

Le ministère de la défense indique que « *l'impact sur la masse salariale du ministère de la mise en œuvre de ce dispositif n'est pas spécifiquement identifié du fait de son intégration dans l'économie générale provenant de la déflation brute des effectifs à travers la valorisation du schéma d'emploi ministériel* ».

L'économie théorique du dispositif d'incitation au départ peut cependant être calculée en comparant le coût moyen du pécule par catégorie d'emploi et le gain provenant de la non rémunération des bénéficiaires calculée sur la base de la solde de base brute, des indemnités métropole et des charges sociales dues par l'État.

Selon les éléments transmis à votre rapporteur, **le pécule d'incitation à une seconde carrière engendre une économie budgétaire sur le titre 2 à partir de un an et dix mois**, en moyenne, après le départ des intéressés. Cette économie est toutefois à mettre en regard des dépenses de pensions que votre rapporteur n'est pas en mesure d'estimer.

Votre rapporteur souligne que ce dispositif, s'il est immédiatement plus coûteux que des mesures telles que la PAGS ou la promotion fonctionnelle, présente, par rapport à celles-ci, l'avantage :

- d'être rapidement rentable pour la mission « Défense » (hors pensions) ;
- de constituer une charge budgétaire prévisible et clairement circonscrite ;
- de produire moins de distorsions s'agissant du déroulement de carrière ou du niveau de pension.

L'objectif de réduction du nombre de pécules distribués ne présente qu'un avantage de trésorerie de court-terme. Même s'il y a nécessité de disposer d'instruments variés pour atteindre les objectifs de déflation fixés par le présent projet de loi, **votre rapporteur estime qu'il faut privilégier des instruments à l'impact prévisible et ne risquant pas d'engendrer des inégalités toujours contestables dans le déroulement de carrière ou le niveau de pension.**

(4) La disponibilité (article 26)

L'article 26 fait évoluer le dispositif de disponibilité qui permet, dans un cadre contingenté, de placer les officiers qui le demandent dans cette position, s'ils ont effectué plus de quinze années de service, dont six en qualité d'officier. La durée maximale de disponibilité est raccourcie par rapport au dispositif actuel (cinq années au lieu de dix). La rémunération est revalorisée mais une dégressivité dans le temps est instaurée.

c) La gestion des avancements

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.

Votre rapporteur souligne 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 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 ».

Votre rapporteur prend acte de ces engagements, mais souligne 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.

Effectifs moyens rémunérés en 2009 et 2013

Grades	2009	2010	2011	2012	2013	Écart 2009-13	Évol. 2009-12	Evol. en %
Généraux de division	333	240	194	235	229	-104	-98	- 29,5 %
Généraux de brigade	337	411	470	420	416	80	83	24,7 %
Colonels	3 672	3 723	3 722	3 700	3 669	-4	28	0,8 %
Lieutenants-colonels	5 121	5 168	5 228	5 239	5 178	56	177	2,3 %
Commandants	5 048	5 045	5 040	5 087	5 148	100	39	0,8 %
<i>Sous-total officiers supérieurs</i>	<i>14 512</i>	<i>14 587</i>	<i>14 655</i>	<i>14 681</i>	<i>14 640</i>	<i>128</i>	<i>169</i>	<i>1,2 %</i>
Capitaines	12 085	11 818	11 683	11 660	11 696	-389	- 425	- 3,5 %
Lieutenants	6 066	6 118	5 286	5 068	4 685	-1 330	- 997	- 16,4 %
Sous-lieutenants	540	449	1 047	1 043	1 018	478	502	93,0 %
<i>Sous-total officiers subalternes</i>	<i>18 691</i>	<i>18 386</i>	<i>18 016</i>	<i>17 771</i>	<i>17 400</i>	<i>-1 291</i>	<i>- 920</i>	<i>- 4,9 %</i>
<i>Sous-total officiers (hors élèves et aspirants)</i>	<i>33 202</i>	<i>32 973</i>	<i>32 671</i>	<i>32 452</i>	<i>32 039</i>	<i>-1 163</i>	<i>- 750</i>	<i>- 2,3 %</i>
TOTAL officiers y compris élèves et aspirants	37 013	36 738	36 434	36 179	35 700	-1 313	- 835	- 2,3 %

Source : enquête de la Cour des comptes sur la rémunération des militaires

3. La réorganisation de la fonction « ressources humaines »

Le présent projet de loi 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.

Si cette évolution est bien prévue dans le présent projet de loi, il apparaît qu'elle 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 conserverait 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.

Votre rapporteur appuie pleinement cette évolution, qu'il juge 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.

4. La nécessité d'encadrer la masse salariale dans la loi de programmation militaire

Ni la partie normative du présent projet de loi, ni le rapport annexé ne précisent explicitement la trajectoire de la masse salariale sur la période la programmation.

Elle se déduit aisément, par différence entre les ressources, décrites par le présent projet de loi, et la somme des agrégats équipement, fonctionnement et provision OPEX, qui eux sont précisés par le rapport annexé.

Le ministère de la défense a d'ailleurs communiqué à votre rapporteur un tableau récapitulatif de l'évolution sur la période de l'ensemble des quatre agrégats composant les dépenses de la mission.

Évolution des crédits par agrégat

(en milliards d'euros)

	LFI 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total LPM	Moyenne
Masse salariale hors pensions	11,2	11	10,8	10,7	10,6	10,4	10,4	64	10,7
Équipement	16	16,4	16,6	16,7	17,1	17,4	18,2	102,4	17,1
Opérations extérieures	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,7	0,5
Fonctionnement et activité	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	20,9	3,5
Total mission « Défense » hors pensions	31,4	31,4	31,4	31,4	31,6	31,8	32,5	190	31,7

Source : ministère de la défense

La Cour des comptes, dans son enquête sur la rémunération des militaires, souligne qu'un « agrégat relatif à la masse salariale [est] nécessaire dans la loi de programmation militaire » et que celle-ci « devrait prévoir un encadrement des dépenses liées à la masse salariale ».

Votre rapporteur partage pleinement ce point de vue et votre commission a adopté un amendement en ce sens.

La trajectoire décrite aboutit en fin de période à une baisse de la masse salariale de 7,1 % par rapport à 2013. L'économie cumulée sur la période s'élève à 3,3 milliards d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 octobre 2013, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, puis de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Yves Krattinger, rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 822 (2012-2013) relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale dans le texte n° 51 (2013-2014) adopté par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 8 octobre 2013.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – La commission des finances s'est saisie pour avis du projet de loi de programmation militaire pour les années 2014-2019, qui fait suite au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale rendu public par le président de la République le 29 avril 2013. Il prend le relais de la loi de programmation militaire pour les années 2009-2014, élaborée par la précédente majorité. Ce projet de loi est examiné au fond par la commission des affaires étrangères et de la défense, qui s'est réunie hier pour adopter le texte qui sera débattu en séance publique. Les amendements que je vous sou mets portent donc sur le texte de la commission.

Il s'est agi pour moi de déterminer les conditions de l'équilibre financier de la programmation que tend à définir le projet de loi et non pas d'analyser dans le détail le modèle d'armée retenu. Ce projet de loi comporte une partie dite « normative » et un rapport annexé, approuvé par l'article 2. La partie « normative » n'est bien sûr pas si normative que cela. La programmation des ressources, des dépenses et des effectifs ne lie ni le Gouvernement ni le législateur, à qui il revient de fixer chaque année, en loi de finances, les crédits de la mission défense. Cela ne signifie pas que la loi de programmation militaire est sans portée. Elle est d'abord l'occasion de déterminer les objectifs de l'action de l'Etat en matière de défense, pour reprendre les termes de l'article 34 de la Constitution. Pendant la période de programmation, chaque loi de finances est comparée à la loi de programmation. Systématiquement, le Gouvernement doit expliquer les écarts constatés. Une loi de programmation militaire est également l'occasion d'adopter des dispositions réellement normatives. C'est particulièrement le cas de celle-ci, qui tend à introduire des dispositions en matière de renseignement et en matière pénale, qui ne relèvent pas du champ de notre saisine, ainsi que des dispositifs d'accompagnement de la réduction des effectifs, qui, eux, nous intéressent directement.

Pour en venir au fond du sujet, le projet de loi de programmation militaire vise trois objectifs : assurer la sécurité nationale et de tenir le rang

de la France sur le plan international ; maintenir et développer la capacité industrielle de la France en matière de défense ; contribuer au rétablissement des comptes publics.

Chacun de ces objectifs est ambitieux et, pris ensemble, ils constituent un défi difficile à relever. Pourtant, c'est bien ce que propose le présent projet de loi.

Le redressement des finances publiques tout d'abord : les crédits budgétaires sont effectivement en baisse sur le début de la période. La mission défense bénéficie ainsi en 2014 de 500 millions d'euros de crédits budgétaires de moins qu'en 2013. Ces crédits sont maintenus au même niveau en 2015, avant de remonter progressivement jusqu'à la fin de la programmation, pour s'établir à 32,36 milliards d'euros en 2019, contre 30,1 milliards en 2013. Stabilisation en valeur en début de période, stabilisation en volume en fin de période. L'objectif de contribution au redressement des finances publiques est donc tenu.

Présidence de M. Philippe Marini, président

Pour autant, la mission « Défense » se voit dotée des moyens nécessaires à l'accomplissement des deux autres objectifs. En effet, les crédits budgétaires sont complétés par des recettes exceptionnelles qui permettent de stabiliser les ressources totales de la mission. Ainsi, la baisse de 500 millions d'euros de crédits budgétaires en 2014 est compensée par 500 millions de recettes exceptionnelles supplémentaires par rapport à 2013, soit au total 1,77 milliard d'euros. Ce montant est maintenu en 2015 et diminue en 2016 à 1,25 milliard d'euros, en parallèle avec la hausse des crédits budgétaires. Les ressources totales de la mission « Défense » sont ainsi stabilisées 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, jusqu'à ne plus représenter que 154 millions d'euros en 2019. Cette baisse s'effectue à un rythme moindre que la hausse des crédits budgétaires, ce qui conduit à une hausse progressive et modérée des ressources totales de la mission « Défense ». Ce recours transitoire aux recettes exceptionnelles permet à la mission « Défense » de contribuer à la baisse des dépenses budgétaires de l'Etat tout en allouant les crédits nécessaires aux investissements, à la recherche et à l'innovation. La programmation 2014-2019 privilégie, en effet, les dépenses d'équipement, qu'elles soient d'acquisition ou de développement. Elles suivent une progression constante entre 2014 et 2019. En 2013, elles représentent 51 % du total des dépenses hors pensions et en 2019, 56 %. Tout cela est évidemment très positif compte tenu du contexte budgétaire. Mais il faut que la trajectoire tracée soit soutenable dans les faits.

Je veux souligner que cette trajectoire semble suffisamment réaliste pour pouvoir être respectée. Mais cela suppose de remplir trois conditions :

que le ministère de la défense poursuive ses économies ; que les ressources soient sécurisées ; que les aléas pesant sur les dépenses soient maîtrisés.

S'agissant des économies, la principale concerne les dépenses de personnel. La précédente loi de programmation prévoyait bien des réductions d'effectifs, mais n'encadrait pas la masse salariale. Effectivement, on a constaté une baisse des effectifs, mais dans le même temps une hausse de la masse salariale. Pour éviter que cela se reproduise, le présent projet de loi encadre la masse salariale du ministère. Il est vrai que le ministre a déjà pris des mesures, notamment le contingentement des grades et la réorganisation de la fonction « RH », pour plus d'efficacité et une responsabilisation accrue. Je vous propose d'accompagner ce mouvement en définissant dans la loi de programmation une trajectoire baissière de masse salariale, devant conduire à réaliser plus de trois milliards d'économie sur la période. Les objectifs fixés sont compatibles avec les dépenses et les ressources par ailleurs programmées par le présent projet de loi. Ceci est d'autant plus nécessaire que le ministère est en auto-assurance s'agissant de sa masse salariale. Tout dépassement doit être compensé par redéploiement des crédits de la mission, forcément au détriment de l'équipement.

S'agissant des recettes exceptionnelles, celles-ci sont constituées :

- du produit de cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la défense, évalué au moins à 660 millions d'euros sur la période 2014-2016 ;

- des redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de programmation pour environ 220 millions d'euros ;

- du programme d'investissements d'avenir (PIA) au bénéfice de l'excellence technologique de l'industrie de défense pour 1,5 milliard d'euros en 2014 ;

- du produit de cession de la bande de fréquences des 700 MHz, qui n'est pas chiffré dans la loi mais dont on peut s'attendre à ce qu'il s'élève à plus de 3 milliards d'euros ;

- et, « le cas échéant », selon les mots du projet de loi, du produit de cession de participations publiques.

Ces recettes sont par nature aléatoires quant à leur calendrier et leur montant : c'est pourquoi la loi de programmation prévoit une clause de sauvegarde. Si ces recettes ne permettent pas de dégager les ressources nécessaires, elles seront complétées par d'autres recettes exceptionnelles, par exemple des cessions de participations publiques.

Je voudrais souligner que les cessions des emprises militaires nécessitent pour atteindre leur plein rendement dans le calendrier prévu que les procédures adaptées aujourd'hui en vigueur soient reconduites. Le présent projet de loi prolonge un certain nombre d'entre elles. D'autres

doivent faire l'objet de mesures en loi de finances. Je vous propose quant à moi de prolonger la possibilité pour le ministère de la défense de céder à l'amiable sans mise en concurrence ses emprises militaires reconnues inutiles, notamment aux collectivités locales particulièrement touchées par une restructuration. Cette dérogation est le fondement qui permet l'intervention de la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI), dont j'ai eu l'occasion d'apprécier l'efficacité dans la conduite avec les élus des projets de cession et de reconversion.

S'agissant des dépenses, l'aléa est également fort. Les opérations extérieures (OPEX) peuvent générer des coûts imprévus pour des montants importants. Le présent projet de loi confirme le principe d'un financement interministériel du dépassement lié aux OPEX. Par ailleurs, les carburants peuvent aussi générer un important dépassement. A un euro de plus par baril de pétrole correspond un surcoût de plus de 6 millions d'euros pour la mission « Défense ». Le présent projet de loi prévoit qu'une hausse importante et durable du prix des carburants justifiera un abondement de la mission « Défense ». Enfin, l'aléa vient des commandes d'armement et en particulier de Rafales. Il faut onze livraisons par an pour maintenir une cadence de production viable. La France recevra onze avions en 2014, onze en 2015, puis seulement quatre en 2016 et plus rien jusqu'en 2019. Les livraisons manquantes seront compensées par les exportations. Bien que les espoirs d'exportation du Rafale aient été déjà déçus, les perspectives semblent aujourd'hui plus rassurantes. L'aléa pour la mission « Défense » porte sur plus de 4 milliards d'euros.

Autrement dit, si les exportations n'ont pas lieu, ou prennent du retard, ou sont moins importantes que prévu, c'est l'équilibre même de la programmation 2014-2019 qui est remis en cause. Et pourtant le ministère de la défense maîtrise peu cet aléa. Il semble donc nécessaire de prévoir que si les exportations de Rafale ne permettent pas à la France de diminuer ses propres commandes, il faudra trouver de nouvelles ressources pour la mission « Défense » et non pas ponctionner les autres programmes d'armement, que l'on a déjà réduits au minimum vital. Je vous propose d'inscrire ce principe dans le rapport annexé.

En cela, cette loi offre une certaine cohérence : si le ministère maîtrise les éventuelles sources de dérapage, alors il se trouve en auto-assurance. C'est le cas des dépenses de personnel hors OPEX ou des dépenses de fonctionnement hors carburants. En revanche, dès lors qu'il y a un vrai aléa, hors de la maîtrise du ministère, alors une clause de sauvegarde prévoit la mise en œuvre de ressources complémentaires, exceptionnelles ou interministérielles.

Ces clauses se justifient par l'extrême tension dans laquelle est désormais placé le budget de la défense et par les enjeux de sécurité qui ne nous autorisent pas à baisser la garde pour des questions budgétaires, dès

lors que tous les efforts nécessaires ont été accomplis par le ministère de la défense.

C'est cette même cohérence que je veux respecter avec les amendements que je vous sou mets : il s'agit de responsabiliser le ministère de la défense en l'incitant à maîtriser enfin sa masse salariale, en lui donnant les moyens juridiques de réaliser les cessions nécessaires à son financement, et enfin en sanctuarisant, conformément à l'engagement du Président de la République, les ressources de la mission défense à d'importants aléas. Je précise que ces amendements nécessiteront peut-être d'être rectifiés sur la forme en fonction du texte adopté hier par la commission des affaires étrangères et de la défense, qui vient de nous être transmis.

Parmi les 38 amendements adoptés hier, j'en retiens certains qui nous intéressent particulièrement. Ainsi, il est proposé d'instaurer une « clause de retour à meilleure fortune ». Les actualisations de la loi devront tenir compte de l'éventuelle amélioration de la situation économique et de celle des finances publiques afin de permettre le nécessaire redressement de l'effort de la Nation en faveur de la défense et tendre vers l'objectif d'un budget de défense représentant 2 % du PIB.

Le législateur est également invité à proroger le dispositif de retour à 100 % des produits de cession au profit du ministère de la défense dès la loi de finances pour 2014. Il est aussi proposé de conférer au président et aux rapporteurs budgétaires des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense, qui seront astreint au secret-défense, des pouvoirs d'investigation étendus sur pièces et sur place, pour suivre et contrôler de façon permanente l'emploi des crédits inscrits dans la loi de programmation militaire, ainsi que ceux inscrits en loi de finances concernant la mission « Défense ».

Cette dernière disposition permettra de procéder à toute audition jugée utile et à toute investigation sur pièces et sur place auprès du ministère de la défense, des organismes de la défense et des établissements publics compétents, ainsi que, le cas échéant, auprès du ministère de l'économie et des finances. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif demandés, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite du respect du secret de l'instruction et du secret médical, devront être fournis, le secret de la défense nationale ne pouvant en ce cas être opposé. Enfin, les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le ou les rapporteurs de la commission, dans leur domaine d'attribution, auront l'obligation de s'y soumettre. Elles seront déliées du secret professionnel sous les réserves prévues au premier alinéa.

M. Philippe Marini, président. – Je remercie le rapporteur spécial de son exposé, qui constitue l'introduction d'un riche débat.

M. François Marc, rapporteur général. – Le rapporteur spécial a bien résumé la situation. Je voudrais réagir à certains points concernant la trajectoire de la masse salariale. Un des tableaux présenté montre un coût de 11,2 milliards d’euros en 2013 et de 10,3 milliards d’euros en 2019. S’agit-il bien d’une économie en euros cumulée sur la période ?

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Oui.

M. François Marc, rapporteur général. – J’observe que le directeur du budget a présenté ce matin une analyse nuancée suite aux propos du major général des armées et du secrétaire général du ministère de la défense : il a ainsi montré que des abondements intempestifs avaient jusqu’à maintenant permis de compenser les dérives constatées au niveau de la mission « Défense ». Je note aussi que le secrétaire général du ministère de la défense a fait un commentaire que je qualifierais de décalé concernant les primes : selon lui, tout toilettage de ces dernières doit nécessairement s’accompagner d’un abondement supplémentaire des crédits. Je relève que les primes sont au nombre de 174 en France, contre 19 au Royaume-Uni. J’estime pour ma part que la simplification peut être réalisée sans abondement supplémentaire.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Je remercie mon collègue co-rapporteur spécial pour cet exposé clair et ses précisions sur les aléas que laisse planer cette loi de programmation militaire. Je souhaite aborder successivement trois points.

D’abord, le texte proposé table sur 6 milliards d’euros de recettes exceptionnelles. Or la précédente loi de programmation militaire en prévoyait 3,6 milliards. On escompte donc près de deux fois plus de ces recettes exceptionnelles. Sur ces 6 milliards d’euros, 1,5 milliard correspond au programme des investissements d’avenir, qui semble sûr, 3,7 milliards d’euros seraient issus de vente et d’exploitation de fréquence – or cette ressource est très aléatoire – et enfin, 600 millions d’euros proviendraient de ventes immobilières. Ce dernier produit me semble surestimé et en contradiction avec la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite « Duflot I », selon laquelle les communes qui achètent des biens de l’État, notamment des terrains militaires, pourront bénéficier d’une décote. Cela ne me semble pas très cohérent.

Ensuite, pour ce qui concerne les frais de personnel, l’estimation présentée pour 2013 me paraît insuffisante. Il manque environ 98 millions d’euros de crédits. Je m’interroge sur la façon dont seront tenus les objectifs affichés par la loi de programmation militaire, notamment en matière de baisse des dépenses de personnel.

Enfin, la baisse des effectifs résulterait aux deux tiers d’efforts portant sur les missions de soutien. Ne devra-t-on pas recourir davantage à la sous-traitance ? En effet, les missions de soutien ne posent pas de

problème en temps de paix, mais lors du déroulement d'opérations, l'emploi de personnels civils et le recours à l'externalisation me paraissent plus difficiles.

Au total, je crains que le projet qui nous est soumis soit insincère, tant du point de vue des dépenses, avec par exemple le recours à la sous-traitance, que de celui des recettes. Compte-tenu des objectifs affichés, nous ne pouvons voter cette loi de programmation militaire en l'état considérant son caractère insincère.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Je partage tout à fait les observations qui viennent d'être formulées par notre collègue. Pour ma part, je voudrais insister sur le fait que cette douzième loi de programmation militaire ne repose pas sur le maintien d'un effort de défense significatif, contrairement à ce qui a été dit dans l'exposé.

D'ailleurs, le rapport de notre collègue Yves Krattinger est très clair. Les choses sont dites, et bien. Le terme d'aléa est particulièrement bien choisi. Je relève en particulier celui qui concerne la vente hypothétique d'immeubles qu'on n'avait pas réussi à vendre précédemment, et que l'on retrouve dans les recettes. La clause de sauvegarde n'est pas non plus à la hauteur de la situation. On ne peut pas équilibrer des comptes avec ces clauses.

Je vous fais donc part de mon inquiétude. Je suis très impliquée dans les questions de défense - j'ai suivi la formation de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Et je peux vous donner un exemple concret : aujourd'hui, pour une intervention extérieure, on n'est pas capable d'aligner plus de sept hélicoptères. On devient une nation qui n'a pas d'ambition. Je regrette vraiment cette situation et j'estime que le discours sur les ventes immobilières n'est pas à la hauteur de ce qu'on peut entendre d'habitude à la commission des finances.

M. François Trucy. - Je relève qu'aucune loi de programmation militaire précédant celle-ci n'a été exécutée correctement. Je me souviens des éternelles impasses sur le financement des opérations extérieures, qui nécessitent des ressources supplémentaires importantes par rapport à la budgétisation initiale.

Si l'on se concentre sur l'indicateur rapportant l'effort dans le domaine de la défense au PIB, on était à 1,5 % du PIB sous la précédente loi de programmation militaire ; avec celle-ci, on passe à 1,3 % du PIB. Un amiral me disait qu'il ne faudrait jamais descendre sous la barre des 2 % du PIB pour garantir la sécurité de notre pays. La commission des affaires étrangères, de la défense, et des forces armées, saisie au fond sur ce texte, a déposé des amendements visant à porter ce pourcentage à 2 %.

Je soutiens Dominique de Legge sur la question des aléas. On y a été confrontés de la même manière dans le cadre de la loi de programmation militaire qui s'achève, d'autant plus que, sur l'immobilier, compte tenu des

restructurations qui sont parfois très douloureuses pour les collectivités, l'Etat peut avoir la tentation de vendre pour un prix modique des installations qui ont une valeur immobilière aléatoire dans la conjoncture actuelle. On peut être plus optimiste sur les fréquences hertziennes, car cela s'est plutôt bien passé jusqu'ici.

Ensuite, je voudrais souligner deux distorsions qui, à mon avis, sont susceptibles de porter atteinte au rôle de la France au niveau international. D'une part, le chef de l'État est le seul habilité à pouvoir engager la France dans une OPEX quelle que soit son importance, mais c'est le Parlement qui vote les moyens. On est donc loin du rapport qui devrait exister entre décision et engagement.

La deuxième distorsion est plus grave : si l'État ne dimensionne pas son ambition à ses moyens, on aura de très grands problèmes dans les engagements. Le fait de rogner sur les moyens dédiés au soutien me paraît très préoccupant. À cet égard, je rappellerai que, au moment de la guerre du Golfe, avant la professionnalisation des armées, on recourait à des appelés, et le Clemenceau n'avait pas pu partir, faute de candidats suffisants. J'en conclus que certaines fonctions majeures dans l'engagement des forces à l'extérieur ne sauraient être confiées qu'à des professionnels, c'est-à-dire des militaires de carrière.

Quant aux contrôles, ils existent déjà. Tous les trimestres, une commission très sérieuse contrôle l'avancement des dépenses et des travaux. On peut toujours contrôler les procédures, mais, en définitive, l'écart existant entre les moyens nécessaires et les ambitions actuelles de la France posera de sérieux problèmes.

M. Francis Delattre. - Nous délibérons dans un contexte d'incertitude. Vous vous rassurez en évoquant la perspective d'une meilleure conjoncture, mais vous savez bien qu'en réalité, les crédits sur investissement seront rognés pour financer des dépenses de personnel. On poursuivra donc un engrenage de désinvestissement.

Quant à la chaîne de fabrication des avions Rafale, c'est un vrai problème. Si elle s'arrête dans deux ou trois ans, elle prendra définitivement fin, malgré ce que vous pouvez nous dire sur les espoirs d'exportations.

Deuxièmement, j'ai une question plus précise sur le Pentagone à la Française. J'administre une ville voisine de la base de Taverny, ensemble de plusieurs dizaines d'hectares où existait une base stratégique. Quand vous étiez dans l'opposition, vous remettiez en cause ce projet de partenariat public privé (PPP) qui coûte très cher, et qui se traduira par une hausse des dépenses de fonctionnement. On aurait mieux fait de choisir un emplacement comme la base de Taverny plutôt que de choisir un site parisien. J'aimerais donc savoir si vous avez pu apprécier précisément la projection financière du Pentagone à la française jusqu'en 2019.

M. Jean Germain. – Je remercie le rapporteur, qui a été très clair. Contrairement à mes collègues, je pense qu’avec cette loi de programmation militaire, dans les circonstances économiques et financières actuelles de la France, et compte tenu de la politique de l’Europe – sujet qui ne peut être écarté en matière de programmation militaire – la France ne sacrifie pas son armée. Il y a des efforts, avec la suppression de 23 500 postes, qui s’ajoutent aux 54 000 suppressions réalisées entre 2008 et 2013, et des restructurations nécessaires. Chacun est conscient des réorganisations qui doivent avoir lieu, notamment quand notre armée se projette hors du territoire national.

Mais il faudra bien qu’on se pose un jour la question de l’Europe militaire. Tout à l’heure, on parlait du Royaume-Uni et de l’Allemagne, en comparant les soldes. Pourquoi devrait-on parler d’Europe sur tous les sujets sauf sur les questions militaires ? En France, la dissuasion nucléaire pèse lourd, contrairement à l’Allemagne. Il faut aussi garder cela à l’esprit.

Le Président de la République étant le chef des armées, il peut engager les armées dans des opérations, on l’a vu dans les deux quinquennats successifs, et la France doit ensuite assumer ses obligations. Cette prérogative du Président de la République résulte de la Constitution de la V^{ème} République, qui a pu être critiquée, mais dont beaucoup se sont accommodés, de droite comme de gauche. Et c’est aussi cette capacité d’intervention qui permet à notre pays d’être respecté au niveau international.

S’agissant du système Louvois : cela doit nous faire réfléchir. Il a été adopté par l’armée de terre, et on a eu un aperçu ce matin des disputes qui ont lieu pour savoir qui commande. En revanche, l’Armée de l’air et la gendarmerie ne l’ont pas adopté. À cet égard, la comparaison avec l’Allemagne est assez simple. J’ai assisté à une réunion conjointe de représentants de l’armée de terre, de l’armée de l’air et de la marine : les Allemands ont fait appel à une grande société internationale d’informatique du système privé, qui a réalisé leur système de soldes. Celui-ci n’était pourtant pas plus simple que le nôtre, mais cela fonctionne très bien. En France, nous avons voulu réaliser ce système en interne.

Certes, il y a des questions budgétaires, mais je suis convaincu que le système Louvois est une des causes du trouble de l’armée. J’ai vu beaucoup de familles de militaires – à Tours, il y a environ 4000 familles de militaires. Le fait de recevoir des soldes différentes d’un trimestre à l’autre perturbe le personnel militaire.

M. Philippe Marini, président. – Je profite de cette intervention pour suggérer à nos collègues rapporteurs spéciaux, sans urgence, de réfléchir à la préparation d’une séance d’échanges sur la politique de défense. En effet, l’expérience montre que notre commission ne traite de ces sujets que de façon très rapide, généralement dans le processus budgétaire, ce qui ne peut assurer la meilleure information des membres de la

commission. Il serait bon de prévoir, au début de l'année 2014, une réunion sur ces questions, sur la base d'un rapport introductif relatif aux problématiques de la politique de défense vue de la commission des finances. Je crois qu'une telle initiative cela serait utile pour tous.

M. Jean Arthuis. – Je salue notre rapporteur pour la qualité de son rapport qui invite à la lucidité. Pour faire suite aux propos de notre collègue Jean Germain, je relève que le livre blanc fait constamment référence à l'Europe et à la nécessité de parfaire la coordination. Par ailleurs, il faut être conscient que la trajectoire actuelle nous mènera à la baisse des crédits consacrés à la défense nationale et à la sécurité. Jusqu'où irons-nous ? Vient un moment où la crédibilité est en cause, et c'est ce que vient de nous rappeler Marie-Hélène des Esgaulx. On ne fait ici que maintenir les apparences, mais s'il devait y avoir un engagement des forces, on verrait les limites de l'exercice.

Notre indépendance est en cause, mais la première indépendance est de participer au désendettement de la France. Nous serons beaucoup plus crédibles le jour où notre situation budgétaire sera plus satisfaisante. À cet égard, dans les recettes exceptionnelles, j'observe qu'il y a 1,5 milliard d'euros en 2014 au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) : on utilise donc le grand emprunt de 2010, dont la dépense a été constatée budgétairement en 2010. On est dans la cosmétique intégrale ! Il y a quelque chose de pathétique dans la présentation de cette loi de programmation militaire.

Je félicite Yves Krattinger de proposer un amendement visant à mettre les dépenses de personnel sous contrôle. Il nous rappelle que si les effectifs, entre 2008 et 2012, ont été réduits de 8,6 %, la masse salariale a progressé de 5,5 % ! Et c'est souvent le cas dans d'autres domaines, du fait de multiples revendications corporatistes.

S'agissant du système Louvois, j'observe que, dans la sphère publique, les systèmes informatiques ont beaucoup de mal à être opérationnels. J'ai pu le constater à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), où je siège avec François Marc pour vous représenter. Cela ne marche pas et cela coûte cher, car rien n'est fait pour remédier à une organisation archaïque des primes. Pourtant, l'informatique devrait être l'occasion de simplifier tout cela.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Sur la baisse de la masse salariale, on parle bien de 3 milliards d'euros en cumulé. Malgré tout ce que j'ai entendu ce matin, il s'agit du défi le plus difficile à relever, car on est dans l'humain, et Jean Arthuis vient de décrire avec brio ce qui se passe trop souvent dans l'administration de notre pays.

S'agissant des recettes exceptionnelles, je constate qu'il y en avait aussi dans la loi de programmation précédente. Elles sont, par définition, aléatoires.

Les 1,5 milliard d'euros en provenance du PIA relèvent du nouveau plan lancé par le Gouvernement actuel, et donc pas du grand emprunt de 2010. C'est une recette assurée, qui relève d'une décision politique de ce gouvernement.

S'agissant de la vente des fréquences 700 méga-hertz, je ne mets pas en doute leur valeur, car la demande de débit mobile sur le marché des télécoms va continuer à exploser, mais j'admets qu'il pourrait y avoir un décalage temporel – peut-être un an – dans le calendrier de cette vente.

Sur les ventes immobilières : déjà 200 millions d'euros sont assurés dans le cadre du budget 2014. La construction du site unique de Balard implique qu'un certain nombre de sites parisiens ne seront plus occupés. Ces sites seront rachetés. Les 600 millions d'euros en cause sont aléatoires car il faudra prendre la décision de vendre chaque année. Ce sont des décisions individuelles, prise bâtiment par bâtiment. C'est pourquoi je propose de donner de la souplesse aux procédures de vente, en particulier quand elles touchent les collectivités territoriales. En revanche, leur valeur immobilière ne me paraît pas du tout surestimée.

Sur le « Balargone », je peux répondre avec précision à vos inquiétudes. La redevance annuelle moyenne que devra payer le ministère de la défense de 2015 à 2041 s'élèvera à 130 millions d'euros hors taxes (HT), soit 154 millions d'euros toutes taxes comprises (TTC), conformément à l'évaluation préalable réalisée en 2009.

La redevance moyenne annuelle TTC se décompose ainsi (euros constants valeur décembre 2010) :

- une redevance immobilière de 54 millions d'euros, incluant les frais financiers, versée pendant toute la durée d'exploitation ;

- une redevance « SIC » (systèmes d'information et de communication) de 42,5 millions d'euros couvrant l'ensemble des besoins (investissement, financement, exploitation et renouvellement) pour une durée de cinq ans, période qui comprend l'exploitation de la bureautique, puis 29 millions d'euros au-delà jusqu'au terme du contrat, soit un montant moyen de 31,5 millions d'euros sur la durée du contrat ;

- une redevance « services » de 34 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation et portant sur la restauration, le nettoyage, l'accueil/filtrage, l'hébergement et divers services (blanchissage, conciergerie), ainsi que le mobilier ;

- une redevance « maintenance » de 20 millions d'euros et une redevance renouvellement (Gros entretien réparation des immeubles / GER) moyenne de 9 millions d'euros versées pendant toute la durée d'exploitation ;

- une redevance « énergie » estimée sur la base des tarifications actuelles à 5,5 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation.

Les ressources nécessaires au financement de la redevance TTC, dans la durée, sont assurées sans abondement, par redéploiement des crédits budgétaires actuels :

- des crédits de fonctionnement et d'investissement correspondant aux dépenses actuelles de soutien de l'administration centrale et d'entretien de ses locaux sur les emprises actuelles, y compris Balard (65 millions d'euros par an) ;

- des loyers acquittés pour la DGA à Bagneux (16 millions d'euros par an de 2016 à 2041) ;

- des dépenses de personnel hors pensions correspondant aux activités de soutien de l'administration centrale (34 millions par an) ;

- des loyers budgétaires des emprises parisiennes du ministère, hors Balard, pouvant être affectés au financement de l'opération (13 millions d'euros par an) ;

- des loyers budgétaires pour Balard (35 millions d'euros par an) ;

- de la dotation dont bénéficiera le ministère au titre du mécanisme interministériel de compensation du surcoût de la TVA sur les prestations externalisées (10 millions d'euros par an).

Le ministère de la défense finance donc le projet Balard dans sa totalité (investissement, frais financier, entretien-maintenance, fonctionnement, services) pour le coût actuel de fonctionnement de son administration (entretien-maintenance, fonctionnement, services), non grâce à la cession des emprises parisiennes libérées, dont le produit abondera les recettes exceptionnelles de la mission « Défense ».

Le ministère de la défense souligne, en outre, qu'en l'absence du projet Balard, il aurait dû investir dans les prochaines années des sommes importantes pour remettre en état les bâtiments existants et les réseaux de systèmes d'information et de communication.

Sur les missions de soutien, je renvoie à la proposition du Président Marini, car on est aujourd'hui davantage dans un débat budgétaire que dans un débat de compréhension global des questions de défense.

On a raison de demander la clause de sauvegarde.

François Trucy a souligné que la question des aléas se pose depuis longtemps : dans la loi de programmation qui s'achève, existait déjà ce type d'interrogations. Un budget et une loi de programmation ne sont qu'une prévision.

Le Rafale pose une vraie question. Vous pourrez solliciter le ministre en séance, mais on ne peut pas donner sur la place publique l'état des discussions avec les différents interlocuteurs. Le ministre est relativement optimiste. En tout cas, ne faisons pas le pari, collectif et public, que notre

pays échouerait à vendre des Rafale. Posons-nous toujours la question de l'alternative en cas de non-vente.

Je remercie Jean Germain pour son intervention pesée et modérée. J'abonde dans son sens. Les Allemands ont recouru à la société SAP, spécialisée dans la fabrication de logiciels. Ils ont maintenu un système permettant à chaque militaire allemand d'accéder à son compte pour vérifier que tout ce qui relève de sa solde est correct. J'admets qu'on aurait pu faire mieux, mais le Gouvernement ne fait que reprendre une situation dont il a hérité.

M. Jean Arthuis. – On prend les redevances comme recettes, mais a-t-on en mémoire l'impact sur la valeur de France Télécom ? La valeur du capital de cette entreprise a considérablement diminué du fait de la multiplication des redevances.

Deuxième observation : on vend des immeubles. On empêche immédiatement la recette issue de la cession. Mais quand il s'agit du Pentagone à la française, on fait un partenariat public privé et on ne récupèrera les investissements que sous forme de loyers au fil des années. Au total, on effectue de mauvais arbitrages.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Philippe Marini, président. – Nous allons maintenant nous prononcer sur les amendements du rapporteur, puis sur le texte global.

Article 2 (rapport annexé)

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 consiste à garantir que si les exportations ne permettent pas de réduire la cadence de livraison de Rafale à nos forces armées, le surcoût justifiera que la mission « Défense » bénéficie de crédits supplémentaires par rapport à la programmation.

La logique de la loi de programmation militaire est de sécuriser les ressources de la mission « Défense » quand l'aléa qu'elle subit est hors de sa maîtrise (OPEX nouvelles, prix des carburants) et de recourir à l'auto-assurance lorsque les dépassements de dépense sont de sa responsabilité (évolution de la masse salariale hors mesures générales).

Or, l'aléa lié aux exportations de Rafale n'est pas de la responsabilité du ministère de la Défense.

Si la logique de l'auto-assurance prévalait, ces livraisons, superflues compte tenu du modèle d'armée définie par la LPM, viendraient cannibaliser d'autres programmes d'armement, pour un montant pouvant dépasser les 4 milliards d'euros.

L'amendement n°1 est adopté.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 consiste, conformément à une recommandation de la Cour des comptes, à

encadrer l'évolution de la masse salariale du ministère de la défense. La réduction des effectifs n'est pas une fin en soi et doit permettre de réaliser des économies. Or entre 2008 et 2012, les dépenses de rémunération des militaires ont augmenté de 5,5 %, alors que les effectifs étaient réduits de 8,6 %.

Les montants indiqués sont compatibles avec les ressources programmées et l'évolution des autres agrégats (équipements, OPEX, fonctionnement).

L'amendement n° 2 est adopté.

Article additionnel après l'article 29

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. - L'amendement n° 3 consiste à prolonger une procédure sur laquelle se fonde l'action de la Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) et dont le terme est actuellement fixé au 31 décembre 2014.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité du programme de restructuration immobilière du ministère (MRAI), ainsi que de la nature des emprises à céder, il est nécessaire, afin de garantir la réalisation, en temps et en heure, des cessions immobilières prévues par le présent projet de loi, de conserver les adaptations dont bénéficie le ministère de la défense par rapport à la procédure de cession de droit commun.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Philippe Marini, président. - J'ai bien noté et apprécié les propos optimistes d'Yves Krattinger sur le Rafale. Les amendements ont reçu l'avis favorable de la commission et ils seront donc présentés par notre rapporteur en séance publique.

Après avoir adopté les amendements proposés par le rapporteur, la commission a émis un avis défavorable à l'ensemble du projet de loi.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense.

M. Michel Bavoil, vice-président de l'association de défense des droits des militaires.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Article 2 (Rapport annexé)

Alinéa 182, après la première phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

À défaut de livraisons à l'exportation en nombre suffisant, les livraisons de Rafale complémentaires nécessaires pour atteindre cette cadence seront financées par abondement de la mission « Défense ».

Article 2 (Rapport annexé)

Après l'alinéa 357

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

La masse salariale de la mission défense hors pensions, exprimée en milliards d'euros, évoluera comme suit :

2014	2015	2016	2017	2018	2019
11	10,8	10,7	10,5	10,4	10,3

Article additionnel après l'article 29

Après l'article 29

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Jusqu'au 31 décembre 2019, l'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense avant le 31 décembre 2008 a lieu soit par adjudication publique, soit à l'amiable, selon des modalités définies par un décret en Conseil d'État. L'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense après le 31 décembre 2008 et compris dans un site ayant fait l'objet d'une décision de restructuration prise par ce ministre a lieu dans les mêmes conditions jusqu'au 31 décembre 2019.