

N° 562

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mai 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur « 2 % du PIB pour la défense »,

Par MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Daniel REINER,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Xavier Pintat, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Alain Gournac, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
INTRODUCTION	9
I. « 2 % DU PIB POUR LA DÉFENSE » : D'UN PARTAGE INTERNATIONAL DU FARDEAU À UNE NÉCESSITÉ POUR NOTRE SÉCURITÉ	13
A. UNE DOUBLE CIBLE FIXÉE DANS LE CADRE DE L'OTAN	13
1. <i>Rehausser l'effort : un budget de la défense à hauteur de 2 % du PIB au moins</i>	13
2. <i>Garantir l'avenir : un niveau de dépenses pour les équipements majeurs, R&D comprise, de 20 % au moins du budget de la défense</i>	16
B. UN INDICATEUR TECHNIQUEMENT IMPARFAIT	18
1. <i>Des défauts tenant à l'articulation entre dépenses de défense et PIB</i>	18
a) <i>La faible corrélation entre richesse nationale et besoins militaires</i>	18
b) <i>Une variabilité de l'indicateur tenant à l'évolution de la croissance économique et au délai requis pour établir la valeur définitive du PIB</i>	19
c) <i>Des défauts aggravés par le calcul ex ante des dépenses militaires</i>	20
2. <i>Des défauts tenant à la comparabilité des situations nationales</i>	20
a) <i>Des périmètres de dépenses hétérogènes</i>	20
b) <i>Des ambitions de défense différentes</i>	22
C. UN OBJECTIF POLITIQUEMENT MOBILISATEUR	24
1. <i>À la condition de fiabiliser l'indicateur</i>	24
2. <i>...une remontée en puissance qui fait désormais consensus</i>	26
II. DES BESOINS MILITAIRES CROISSANTS ET BIEN IDENTIFIÉS	29
A. DES BESOINS CONSIDÉRABLEMENT ACCRUS PAR L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE SÉCURITAIRE	29
1. <i>L'accroissement des menaces extérieures</i>	29
a) <i>Un monde de dangers</i>	29
b) <i>Le déploiement important et durable des forces en OPEX, en sus des forces prépositionnées et des postures permanentes</i>	31
c) <i>Une « sincérisation » du budget OPEX devenue légitime</i>	33
2. <i>L'aggravation des menaces intérieures</i>	35
a) <i>Les périls affectant notre sol</i>	35
b) <i>Des missions nouvelles et pérennisées à un haut niveau d'engagement sur le territoire national</i>	37
c) <i>Une plus forte budgétisation « OPINT » désormais logique</i>	40
3. <i>Les exigences de la guerre moderne</i>	42
a) <i>L'importance du MCO tenant à l'évolution technologique des équipements</i>	42
b) <i>La défense de deux nouveaux milieux de conflictualité : l'espace extra-atmosphérique et le cyberspace</i>	44
c) <i>L'enjeu crucial du renseignement</i>	48
4. <i>L'essor des exportations françaises d'armement</i>	51
a) <i>Des succès historiques</i>	51
b) <i>Un soutien substantiel et déterminant des armées</i>	52
c) <i>La nécessité de valoriser ce SOUTEX dans le budget de la défense</i>	54

B. DES BESOINS DE COURT TERME CLAIREMENT IDENTIFIÉS POUR PRÉSERVER NOTRE MODÈLE D'ARMÉE.....	56
1. <i>Relever les contrats opérationnels au niveau des engagements effectifs</i>	56
2. <i>Comblers les lacunes capacitaires.....</i>	58
a) Dans le domaine des ressources humaines	58
b) Dans le domaine des équipements	63
c) Dans le domaine des infrastructures	66
3. <i>Préserver la crédibilité de la dissuasion nucléaire</i>	69
4. <i>Financer les restes à payer des engagements passés</i>	72
a) L'« impasse budgétaire » des décisions arrêtées en conseil de défense le 6 avril 2016	72
b) La « bosse budgétaire » des programmes d'équipement déjà lancés	75
 III. VERS 2 % ET PLUS DU PIB POUR NOTRE DÉFENSE : UN EFFORT SOUTENABLE À LA CONDITION DE S'EN DONNER LES MOYENS.....	 77
A. IMPULSER UN ÉLAN POLITIQUE INDISPENSABLE	77
1. <i>Arbitrer avec conséquence les priorités de notre action publique</i>	77
2. <i>Déterminer clairement le niveau de nos ambitions de défense</i>	79
a) L'impossible recul de notre effort.....	79
b) L'impérative préservation du socle de cet effort : vers un financement étanche d'un nouveau « service national universel » ?.....	81
3. <i>Fixer le calendrier optimal de la future programmation militaire</i>	93
a) Commencer dès 2018 la remontée en puissance... ..	93
b) ... implique une revue stratégique rapide et une nouvelle LPM dès la fin 2017.....	94
 B. CRÉDIBILISER LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	 95
1. <i>Sécuriser le budget de la défense.....</i>	96
a) Quant aux ressources	96
b) Dans la gestion.....	100
2. <i>Poursuivre la transformation du ministère de la défense</i>	102
a) L'amélioration du MCO	102
b) La consolidation des fonctions support	106
c) La masse salariale, éternelle « pomme de discorde » entre Bercy et la défense	108
 C. CONSOLIDER L'OUTIL INDUSTRIEL.....	 112
1. <i>Assurer la préservation de notre BITD</i>	113
a) Une garantie essentielle pour notre outil de défense	113
b) L'importance fondamentale des études amont	114
2. <i>Favoriser les coopérations européennes.....</i>	116
a) Exploiter les leviers offerts par l'Union européenne.....	116
b) Approfondir les coopérations existantes	117
c) Développer de nouvelles coopérations	119
 CONCLUSION : UN « CONTRAT » ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE.....	 121
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 123
 LISTE DES AUDITIONS CONDUITES PAR LES RAPPORTEURS	 139

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

• L'objectif : donner aux armées les moyens de leur mission

- Pourquoi 2 % du PIB ?

Le seuil de 2 % du PIB affectés au budget de la défense n'a guère de valeur en soi. Référentiel de l'OTAN procédant d'une logique de partage du « fardeau », **cet indicateur imparfait revêt pourtant un utile rôle mobilisateur**, dans le débat public. La remontée des crédits de la défense nationale fait désormais largement consensus, l'essentiel étant de définir les moyens, notamment budgétaires, qui répondent aux besoins militaires que commandent les graves menaces pesant sur notre territoire, nos concitoyens et nos intérêts. Dans cette perspective, alors que le budget de la défense inscrit en loi de finances initiale pour 2016 représentait, pensions incluses, 1,79 % du PIB, **le « 2 % » permet de fixer un cap : celui de la remontée en puissance des moyens.**

- « 2 % » pour quoi faire ?

Les besoins de nos armées sont croissants. Dans un contexte de plus en plus dangereux - retour des « États puissances », faillite d'États, accentuation des tensions régionales, montée du péril terroriste djihadiste jusque sur le territoire national... -, quelque 30 000 soldats des forces françaises se trouvent aujourd'hui déployés de façon opérationnelle : soit au sein des postures permanentes ou des forces prépositionnées ; soit dans des opérations extérieures (OPEX, dans la bande sahélo-saharienne et au Levant) ou des opérations intérieures (OPINT, notamment l'opération « Sentinelle »), toutes intenses et durables. Les exigences propres à la guerre moderne accroissent encore ces besoins : l'évolution technologique des équipements actuels appelle un maintien en condition opérationnelle (MCO) plus important que par le passé ; les nouveaux milieux de conflictualité que sont l'espace extra-atmosphérique et le cyberspace requièrent une défense appropriée ; le renseignement est devenu un autre enjeu crucial... Le soutien aux exportations d'armements (SOUTEX) apporté par les armées, déterminant dans l'essor récent de ces ventes, constitue une autre exigence de l'activité militaire actuelle. L'ensemble de ce sur-engagement conduit à une usure accélérée des hommes comme des matériels.

Les besoins de court terme sont clairement identifiés. Outre qu'il convient de relever les contrats opérationnels des armées au niveau des engagements effectifs - à cet égard, les prévisions du Livre blanc sur la défense de 2013 ont toutes été dépassées de 25 à 30 % -, l'urgence est à combler les lacunes capacitaires. En termes de ressources humaines, le renforcement est requis pour les unités opérationnelles, le renseignement et la cyberdéfense, mais aussi pour la protection des sites et le soutien. Quant aux équipements, les besoins les plus pressants visent les moyens de surveillance et de reconnaissance, la flotte aérienne de transport, les avions et bateaux ravitailleurs, les patrouilleurs et les hélicoptères en général, ainsi que les véhicules de l'armée de terre - pour le remplacement desquels une accélération du programme « Scorpion » s'impose. Pour préparer l'avenir de notre défense, le renforcement du budget dédié aux études amont est également nécessaire, à hauteur d'un milliard d'euros par an. S'agissant des infrastructures, dont la situation est critique, le logement familial, les bâtiments de vie et la protection des sites appellent des efforts particuliers.

Ces besoins des forces conventionnelles ne doivent pas faire négliger l'indispensable préservation de la crédibilité de notre dissuasion nucléaire. La modernisation en cours de celle-ci est en effet bientôt appelée à des échéances majeures – en particulier, à partir de 2020, la réalisation du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération (SNLE 3G). À l'horizon 2025, le budget de la dissuasion devra avoir quasiment doublé, par rapport à 2013, pour atteindre un niveau de 5,5 à 6 milliards d'euros, à valeur 2017 constante. Sont également à prendre en compte, d'une part, le coût des décisions entérinées en conseil de défense postérieurement à l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) réalisée en 2015 – soit notamment 1 milliard d'euros pour 2018 et 1,2 milliard pour 2019 ; d'autre part, l'ensemble des engagements déjà souscrits au titre de cette programmation, soit un « reste à payer » global de 50 milliards d'euros fin 2016.

• **La méthode : une nouvelle programmation militaire, vite**

- Une remontée en puissance dès 2018

Afin d'assurer sans tarder la remontée en puissance de nos armées, une nouvelle programmation militaire apparaît nécessaire dès 2018. Cette programmation intégrerait les mesures décidées par l'Exécutif depuis l'actualisation de la LPM en 2015 et viserait à couvrir l'ensemble des besoins.

L'objectif est d'assurer les rattrapages requis pour les forces conventionnelles avant de faire face aux besoins de la dissuasion. Il s'agirait ainsi d'éviter, à la fois, le risque de ruptures capacitaires et celui d'effets d'éviction. Les années 2018 à 2020 apporteraient une « première vague » de ressources supplémentaires, principalement destinées aux forces conventionnelles ; les augmentations annuelles suivantes, à compter de 2021, constitueraient une « deuxième vague » visant à financer la dissuasion. Ce faisant, la future LPM devrait permettre d'atteindre le seuil des 2 % du PIB consacrés à la défense, davantage si nécessaire. En l'état de la programmation, sans réajustement, le budget de la défense représenterait 1,7 % du PIB en 2019 et 1,63 % à l'horizon 2023.

L'effort à consentir est de l'ordre de deux milliards d'euros supplémentaires par an, en vue d'atteindre les 2 % du PIB en 2022, pensions et surcoûts d'OPEX et d'OPINT inclus. Cette cible paraît en ligne avec l'ambition fixée par le Président de la République d'atteindre ces 2 % en 2025 mais hors pensions et « surcoût OPEX ». Le budget de la défense se trouverait ainsi porté à **35,5 milliards d'euros constants en 2018, 37,5 milliards en 2019 et 39,5 milliards en 2020.**

- Un projet de LPM dès 2017 fondé sur une revue stratégique

Pour que la nouvelle programmation militaire proposée puisse prendre effet en 2018, le dépôt du projet de loi correspondant doit intervenir dès 2017. Ce calendrier, du reste, éviterait que l'éventuelle adoption d'un projet de loi de programmation des finances publiques couvrant la période 2018-2020 ne « préempte » les arbitrages militaires.

À cet effet, il convient qu'une revue stratégique soit rapidement menée à bien, sur laquelle l'actuelle programmation militaire pourra être refondée dans de brefs délais. Nous n'avons pas le temps de mettre en œuvre la réalisation d'un nouveau Livre blanc sur la défense, d'autant que les analyses sur lesquelles repose celui de 2013 sont restées entièrement pertinentes.

• **Les conditions de réussite : un « contrat » entre la Nation et son armée**

- Faire de la défense nationale une priorité

La réussite du scénario préconisé exige qu'une priorité politique et donc budgétaire soit clairement donnée à la défense nationale, en phase avec les orientations adoptées pour leurs budgets de défense par nos partenaires - Royaume-Uni, Allemagne, États-Unis... - et par des puissances militaires comparables à travers le monde, dont la Chine et la Russie.

À ce titre, la sécurisation de la trajectoire financière de la future LPM est impérative. Dans la gestion, il faudra proscrire les ponctions financières qui ne seraient pas compensées au budget de la défense, notamment dans le cadre des régulations de fin d'exercice, et assurer de façon « nominale » l'exécution des dépenses prévues, en maintenant la plus grande vigilance sur le niveau du report de charges - en particulier pour ce qui concerne le programme d'équipement des forces. S'agissant des ressources, il s'agira de proscrire le recours aux crédits extrabudgétaires et de rester prudent quant aux économies attendues de l'évolution des prix, compte tenu de la possibilité de retournements de la conjoncture économique.

Une double « sincérisation » budgétaire, visant les OPEX et les OPINT, est en outre proposée, pour contribuer à la solidité de la programmation militaire. En effet, au vu des engagements des dernières années et de leur probable durabilité, il est devenu légitime d'inscrire, en loi de finance initiale, une prévision plus réaliste des surcoûts engendrés par ces opérations. Dans le même but, **une meilleure valorisation du SOUTEX dans le budget de la défense** est recommandée, en prenant en compte le coût de possession des équipements prolongés en service dans les armées à la suite de ventes d'équipements neufs à des États étrangers. Par ailleurs, **la consolidation de la base industrielle et technologique de défense (BITD)** doit également permettre de fiabiliser la future LPM - en exploitant les leviers offerts par l'Union européenne, en approfondissant les coopérations en place et en en développant de nouvelles.

L'éventuelle instauration d'un nouveau service national universel et obligatoire ne doit pas « tuer dans l'œuf » la remontée en puissance des moyens des armées ainsi organisée. Ce dispositif, tel qu'il a été esquissé par le Président de la République, relève d'un projet de société bien plus que d'un enjeu de défense ; tant sa finalité que ses modalités restent d'ailleurs à préciser. En outre, son coût, en première approximation, serait très élevé : **jusqu'à 30 milliards d'euros sur 5 ans**, dont 12 à 17 milliards d'investissement initial en infrastructures, acquisitions foncières incluses, et 2,5 à 3 milliards par an pour l'encadrement et le fonctionnement. Un travail approfondi d'expertise préalable est recommandé, que pourrait mener une commission indépendante de haut niveau, associant les ministres concernés et des personnalités qualifiées. Le cas échéant, pour garantir une séparation étanche entre les financements, une nouvelle mission *ad hoc*, en dehors du périmètre de ressources de la LPM, devrait être aménagée au sein du budget général de l'État.

- Poursuivre les efforts du ministère de la défense

La remontée en puissance des moyens budgétaires des armées ici proposée doit trouver sa contrepartie dans la poursuite des efforts d'organisation conduits par le ministère de la défense. Ces efforts, que traduisent les 35 chantiers de transformation engagés, visent principalement le maintien en condition opérationnelle, et en particulier le « point noir » que représente le MCO aéronautique ; les fonctions support, dont la consolidation d'ensemble paraît aujourd'hui nécessaire ; et le pilotage de la masse salariale, éternelle « pomme de discorde » entre Bercy et la défense.

Tel est le « contrat » renouvelé entre la Nation et son armée auquel le présent rapport appelle. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a pleinement confiance dans la détermination et la réussite des armées à honorer cet engagement, avec tout le professionnalisme et le dévouement qu'elles mettent, chaque jour, au service de la France et des Français.

*« La défense ! C'est la première raison
d'être de l'État. Il n'y peut manquer
sans se détruire lui-même. »*

Charles de Gaulle, Bayeux, 14 juin 1952

L'objectif de consacrer 2 % du produit intérieur brut (PIB) au budget de notre défense s'avère à présent largement partagé, au sein de la « communauté de défense » et bien au-delà. Récemment, il a même pu paraître s'apparenter, dans le débat public, notamment électoral, à une sorte de « slogan ».

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat ne peut que se féliciter du large soutien ainsi témoigné à notre outil militaire : c'est à son initiative, en 2013, que le même « *objectif d'un budget de la défense représentant 2 % du produit intérieur brut* » s'est trouvé inscrit, en ces termes, à l'article 6 de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019¹. Cette ambition rejoint évidemment la légitime préoccupation de nos concitoyens pour la sécurité².

Pourtant, la mesure de la part de richesse nationale affectée aux besoins militaires constitue avant tout un référentiel conçu dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), au milieu des années 2000, en vue d'inverser la tendance à la baisse des budgets de défense précédemment constatée parmi les pays membres et d'organiser un meilleur partage international de l'effort commun en ce domaine. C'est dans ce contexte spécifique de l'Alliance que l'indicateur établi à partir du ratio « dépenses militaires/PIB » a puisé sa raison première – par laquelle s'expliquent, d'ailleurs, ses limites techniques fondamentales.

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

² Un sondage d'opinion réalisé par l'Ifop, fin novembre 2016, pour Atlantico, et publié le 7 décembre 2016, fait apparaître que « la sécurité et la lutte contre le terrorisme » restaient alors cités le plus fréquemment en premier, parmi les enjeux les plus importants aux yeux des personnes interviewées, à égalité avec la lutte contre le chômage (27 %) ; globalement, la sécurité représentait ainsi le deuxième enjeu le plus fréquemment cité (par 48 % des sondés, contre 54 % retenant la lutte contre le chômage – plusieurs réponses étaient possibles).

La portée de cet indicateur s'est très sensiblement accrue avec la forte dégradation du contexte sécuritaire des dernières années, sur notre territoire national comme en dehors de nos frontières. **La cible des « 2 % », au-delà des clarifications méthodologiques qu'elle appelle, revêt de facto, désormais, un rôle politique essentiel pour fixer le cap de la nécessaire remontée en puissance des armées françaises.**

Les besoins en la matière vont, en effet, croissant. Il s'agit de besoins opérationnels, alors que nos déploiements d'opérations extérieures se sont multipliés, intenses et durables, en Afrique et au Levant, et qu'une protection militaire inédite de notre sol se trouve assurée, depuis 2015, par l'opération « Sentinelle » ; la lourde charge de ces opérations s'ajoute à celle des postures permanentes et des forces pré-positionnées, outre une sollicitation importante de nos armées au titre du soutien à des exportations d'armements aujourd'hui en plein essor. Il s'agit aussi de besoins tenant aux exigences nouvelles de la guerre elle-même : accroissement du maintien en condition opérationnelle des équipements, en particulier de l'entretien programmé ; nouveaux enjeux du renseignement ; défense renforcée de l'espace extra-atmosphérique et du « cyberspace »... Il est à présent indispensable de relever les contrats opérationnels des armées au niveau de la menace et des engagements réels, et de combler les lacunes capacitaires – en ressources humaines, en équipements, en infrastructures –, tout en veillant à préserver la crédibilité de notre dissuasion nucléaire, ultime garantie d'autonomie de décision et d'action.

La loi d'actualisation du 28 juillet 2015¹ avait commencé de réorienter à la hausse l'effort de défense inscrit dans la LPM adoptée en 2013. Cependant, face à la montée continue des périls, d'autres ajustements ont été décidés à la suite, entérinés en conseil de défense le 6 avril 2016. Pour intégrer le coût de ces mesures nouvelles dans la trajectoire financière et, dans le même temps, organiser la couverture de l'ensemble des besoins – tous, des besoins de court terme –, **une nouvelle programmation militaire s'impose.**

À cet égard, vos rapporteurs considèrent **qu'il convient que soit rapidement menée à bien une revue stratégique, sur le fondement de laquelle l'actuelle programmation pourra être refondée – et ce, dans de brefs délais, idéalement dès avant la fin de l'année 2017.**

La future LPM doit permettre de s'inscrire dans l'objectif des 2 % du PIB consacrés à notre défense, et davantage si nécessaire. L'effort paraît pleinement soutenable à la condition de s'en donner les moyens ; à cet effet, l'élan politique doit être impulsé clairement, la crédibilité de la trajectoire budgétaire fondée tant sur la sécurisation des ressources que sur l'efficacité des dépenses, et la consolidation de notre base industrielle et technologique

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

continué. Un enjeu de financement majeur, dans cette future programmation, consistera à éviter tout effet d'éviction du besoin de rattrapage capacitaire des forces conventionnelles par les investissements que requiert la modernisation de la dissuasion nucléaire, et réciproquement. Il s'agira également que la poursuite d'autres buts que ceux de notre défense, aussi légitimes puissent-ils être pour l'intérêt général, ne viennent pas affaiblir la mobilisation dont nos armées ont besoin ; le projet d'un nouveau service national universel obligatoire, de ce point de vue, peut constituer un risque.

L'ensemble de ces éléments se trouve détaillé dans la suite du présent rapport d'information. Celui-ci représente le fruit de l'ensemble des travaux que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a conduits au long de ces dernières années.

Car l'enjeu est essentiel. **L'objectif n'est bien évidemment pas de franchir pour lui-même un seuil financier - 2 % du PIB ; il est de donner aux armées les moyens de remplir leur mission**, en calibrant en conséquence un budget de la défense crédible. Il en va de notre sécurité bien sûr, mais aussi de la souveraineté même de notre pays, du maintien de son rang dans le monde et, en somme, de la poursuite du destin singulier de la France.

I. « 2 % DU PIB POUR LA DÉFENSE » : D'UN PARTAGE INTERNATIONAL DU FARDEAU À UNE NÉCESSITÉ POUR NOTRE SÉCURITÉ

A. UNE DOUBLE CIBLE FIXÉE DANS LE CADRE DE L'OTAN

C'est dans la directive politique globale de l'OTAN approuvée par les pays membres de l'Organisation en décembre 2005 et entérinée par leurs chefs d'État et de gouvernement en novembre 2006, lors du sommet de Riga, qu'a été adoptée la recommandation des 2 % du PIB comme le minimum de dépenses nationales à consacrer à la défense. Il s'agissait, ce faisant, de favoriser l'amélioration des capacités militaires de l'Alliance atlantique.

L'objectif d'atteindre un tel niveau d'effort dans le délai de dix ans a fait l'objet d'un **engagement des pays membres de l'OTAN, prononcé en septembre 2014, lors du sommet du Pays de Galles, à Newport, et renouvelé en juillet 2016, lors du sommet de Varsovie**. Cet engagement à l'horizon 2024 s'est d'emblée trouvé accompagné de celui qu'au moins 20 % des budgets nationaux de défense bénéficient aux équipements d'importance majeure, recherche et développement (R&D) y afférente comprise.

1. Rehausser l'effort : un budget de la défense à hauteur de 2 % du PIB au moins

La déclaration des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN consécutive au sommet du Pays de Galles, en septembre 2014, affirmait notamment que *« les Alliés qui se conforment actuellement à la directive OTAN recommandant un niveau minimum de dépenses de défense de 2 % du produit intérieur brut (PIB) chercheront à continuer de le faire. [...] Les Alliés dont la part du PIB consacrée à la défense est actuellement inférieure au niveau précité :*

« - cesseront toute diminution des dépenses de défense ;

« - chercheront à augmenter leurs dépenses de défense en termes réels à mesure que croîtra leur PIB ;

« - chercheront à se rapprocher dans les dix années à venir des 2 % recommandés, en vue d'atteindre leurs objectifs capacitaires OTAN et de combler les insuffisances capacitaires de l'OTAN. »

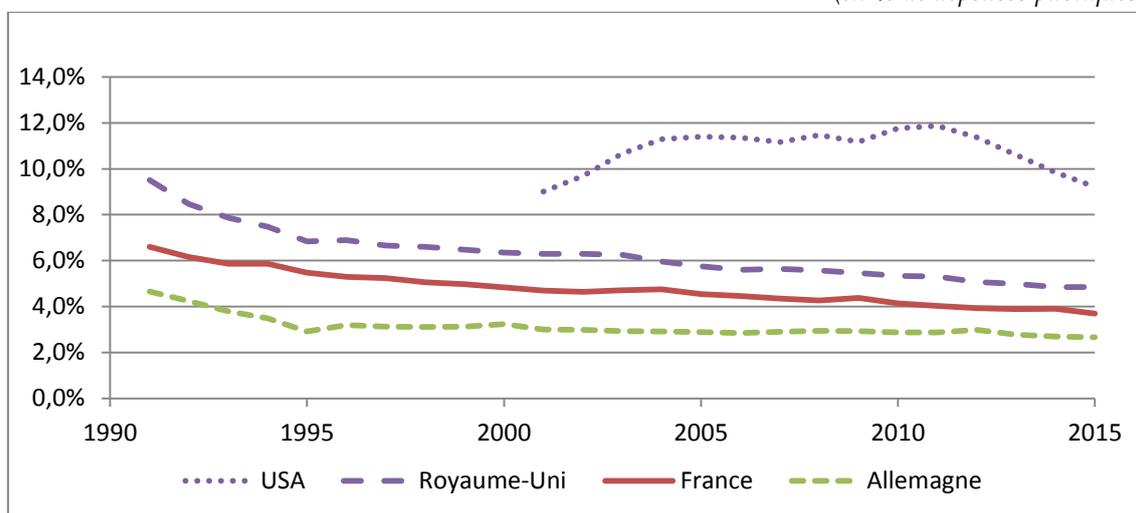
Cet engagement visait expressément à inverser la tendance à la diminution que connaissaient alors les budgets de défense des pays membres de l'Alliance, dans un contexte global, issu de la fin de la guerre froide, d'apaisement des tensions internationales et de perception des menaces comme de moindre intensité. Il tendait aussi à *« favoriser une répartition plus équilibrée des dépenses et des responsabilités »* militaires.

Le graphique ci-après montre en effet l'orientation à la baisse des dépenses de défense, jusqu'à l'année 2015 incluse, rapportée à l'ensemble de

dépenses publiques aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni et en Allemagne.

Évolution des dépenses de défense* dans les dépenses publiques

(en % de dépenses publiques)



(*) : D'après données SIPRI, gendarmerie incluse.

Source : ministère de l'économie et des finances

Du reste, comme l'a récemment observé notre collègue Jean-Marie Bockel en sa qualité de rapporteur général de la commission de l'économie et de la sécurité de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN¹, « le montant des dépenses de défense ne constitue pas un objectif en tant que tel : l'ambition fondamentale de l'OTAN reste l'amélioration des capacités militaires et leur adaptation aux réalités stratégiques actuelles, mais il est largement admis que cela ne peut se faire sans un relèvement significatif des niveaux de dépenses et un rééchelonnement des priorités en matière de dépenses, de manière à garantir des investissements effectifs à long terme. »

La déclaration des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN à laquelle a donné lieu le sommet de Varsovie, en juillet 2016, a pris acte du changement d'orientation, en la matière, auquel ont conduit le nouveau contexte sécuritaire mondial et la résorption des espérances un temps placées dans une paix durable et ses possibles « dividendes ». Ce document fait ainsi valoir que « collectivement, les dépenses de défense des Alliés ont augmenté, en 2016, pour la première fois depuis 2009. En deux ans seulement, une majorité d'Alliés ont enrayeré ou inversé la baisse de leurs dépenses de défense en termes réels. Aujourd'hui, cinq Alliés se conforment à la directive OTAN recommandant un niveau minimum de dépenses de défense de 2 % du produit intérieur brut. » Le rapport annuel pour 2016 du secrétaire

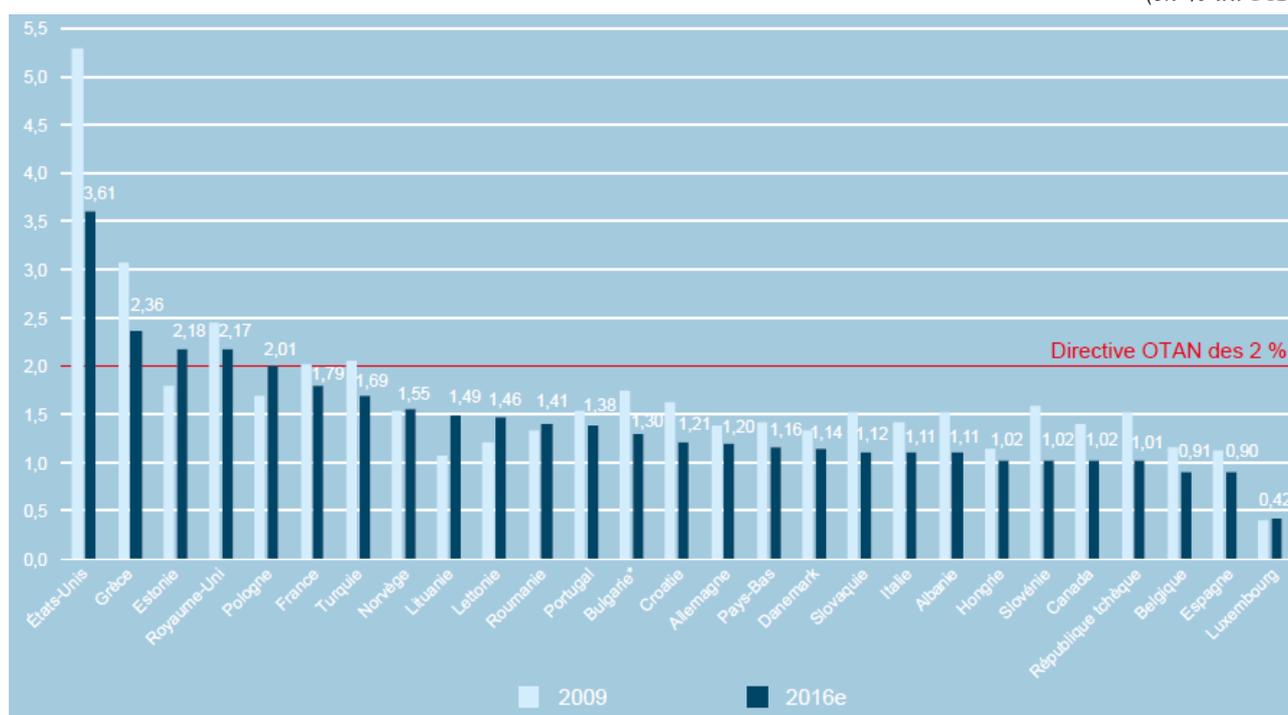
¹ Rapport général n° 166 ESC 16 F (NATO-PA), « Incidences budgétaires des nouveaux défis lancés à la sécurité transatlantique », 19 novembre 2016.

général de l'OTAN¹ signale en outre que « de nombreux autres [Alliés] ont mis en place des plans visant à atteindre ce seuil d'ici à 2024 [...] Par rapport à 2015, la hausse des dépenses de défense des Alliés européens et du Canada s'est établie à 3,8 % en termes réels (soit environ 10 milliards de dollars des États-Unis). »

Les cinq États atteignant en 2016 l'objectif budgétaire des « 2 % » fixé par l'OTAN sont, avec les données statistiques retenues par l'Organisation : les États-Unis, dont l'effort de défense est estimé à 3,61 % du PIB ; la Grèce, avec un effort de défense estimé à 2,36 % du PIB ; l'Estonie, avec un effort de défense estimé à 2,18 % du PIB ; le Royaume-Uni, avec un effort de défense estimé à 2,17 % du PIB ; enfin, la Pologne, avec un effort de défense estimé à 2,01 % du PIB. **La France, dont le budget militaire est estimé pour 2016 à 1,79 % du PIB (contre 1,8 % en 2015), se situe dans ce classement au sixième rang (comme en 2015), à la suite immédiate de la Pologne et juste devant la Turquie, dont l'effort de défense est estimé à 1,69 % du PIB.**

Dépenses de défense rapportées au PIB des pays membres de l'OTAN en 2009 et estimées pour 2016

(en % du PIB)



(*) : Les dépenses comptabilisées pour la Bulgarie n'incluent pas les pensions.

Source : Rapport annuel 2016 du secrétaire général de l'OTAN

¹ Rapport de M. Jens Stoltenberg, secrétaire général de l'OTAN, publié en mars 2017.

Il convient ici de préciser que ces statistiques « otaniennes » reposent sur la notification à l'OTAN, par les États membres, de leurs dépenses prévisionnelles de défense, incluant en principe, notamment, les pensions militaires. Il existe de fait une certaine hétérogénéité des périmètres de dépenses effectivement comptabilisées dans ce cadre (cf. *infra*).

2. Garantir l'avenir : un niveau de dépenses pour les équipements majeurs, R&D comprise, de 20 % au moins du budget de la défense

De manière symétrique à ce qu'elle indiquait quant à l'objectif d'affecter 2 % du PIB au budget de la défense, la déclaration précitée du sommet de l'OTAN du Pays de Galles, en septembre 2014, affirmait notamment que « [...] les Alliés qui consacrent actuellement plus de 20 % de leur budget de défense aux équipements majeurs, y compris la recherche et développement y afférente, continueront de le faire. [...] Les Alliés qui consacrent actuellement moins de 20 % de leurs dépenses de défense annuelles à l'acquisition de nouveaux équipements majeurs, y compris la recherche et développement y afférente, chercheront, dans les dix années à venir, à porter leurs investissements annuels à 20 % ou plus de leur budget de défense total. »

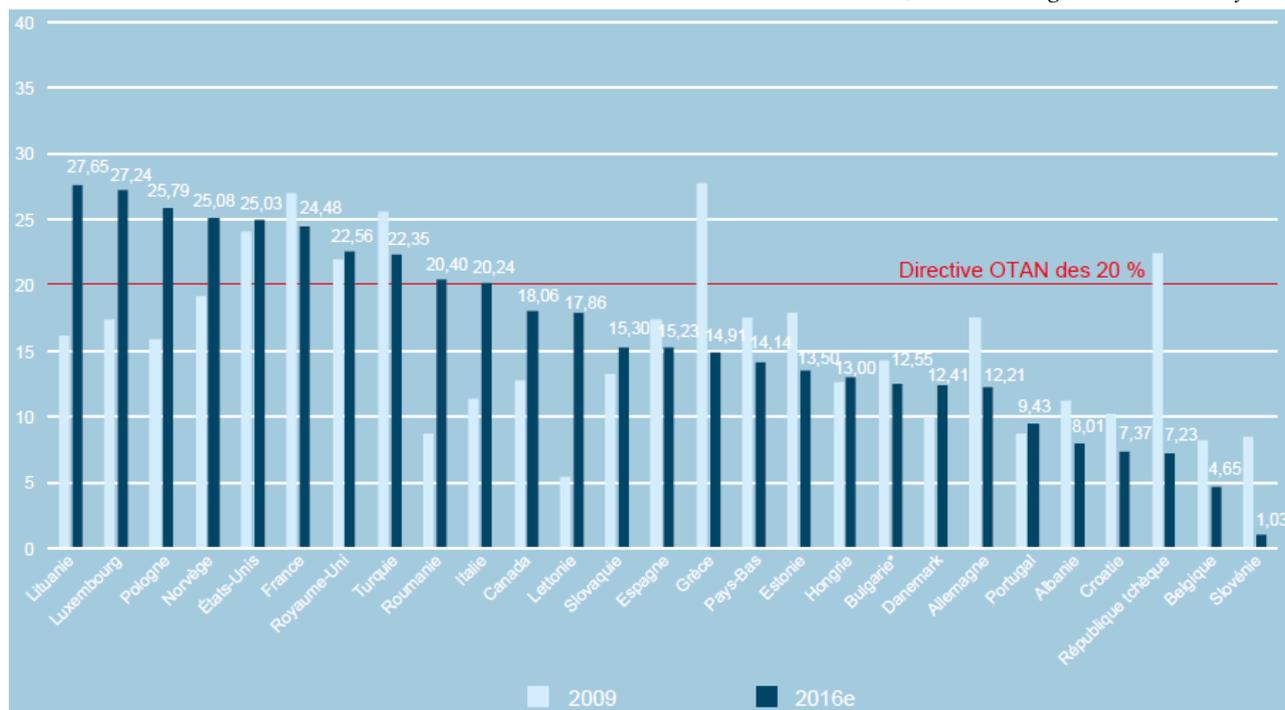
La préoccupation de l'Alliance, au-delà du niveau des budgets de défense de ses membres, pour la structure même de leurs dépenses militaires, s'explique par l'évolution de ces dépenses constatée dans la période antérieure. En effet, comme l'a rappelé notre collègue Jean-Marie Bockel dans son rapport déjà cité fait au nom de la commission de l'économie et de la sécurité de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, « la crise économique et la réorientation des dépenses budgétaires après la guerre froide ont conduit parfois à donner des structures de budgets de défense défavorables à la préparation de l'avenir et des besoins capacitaires futurs » ; « les dépenses de fonctionnement sont évidemment une composante importante des dépenses de défense nationales, mais elles ne sauraient prendre la place des investissements requis pour garantir une sécurité durable ».

En 2016, dix pays membres de l'OTAN se trouvaient dans une situation conforme à la recommandation de consacrer au moins 20 % de leur budget de défense aux équipements majeurs, R&D y afférente comprise, contre huit pays en 2015, selon le rapport annuel pour 2016 précité du secrétaire général de l'OTAN. Ce dernier relève d'ailleurs une hausse des dépenses en termes réels pour ce type d'équipements, par rapport à 2015, dans 18 pays membres. **La France, avec des dépenses d'équipements majeurs, R&D incluse, estimées à hauteur de 24,48 % de son budget de défense, se situe dans ce classement en sixième position** – derrière la Lituanie et le Luxembourg (dont les dépenses d'équipements représentent plus de 27 % du budget militaire), ainsi que la Pologne, la Norvège et les États-Unis (dont les dépenses d'équipements représentent plus de 25 % du budget militaire), mais devant le Royaume-Uni et la Turquie (dont les

dépenses d'équipements représentent plus de 22 % du budget militaire), ainsi que la Roumanie et l'Italie (dont les dépenses d'équipements représentent plus de 20 % du budget militaire), pour ne mentionner que les États atteignant la cible.

Part des dépenses d'équipements dans le budget de défense des pays membres de l'OTAN en 2009 et estimées pour 2016

(en % du budget national de défense)



(*) : Les dépenses comptabilisées pour la Bulgarie n'incluent pas les pensions.

Source : Rapport annuel 2016 du secrétaire général de l'OTAN

Au demeurant, le rapport annuel précité du secrétaire général de l'OTAN fait apparaître que « *seuls trois pays de l'OTAN ont respecté en 2016 à la fois la directive de 2 % et la directive de 20 %* ». Il s'agit des États-Unis, du Royaume-Uni et de la Pologne.

B. UN INDICATEUR TECHNIQUEMENT IMPARFAIT

Au plan technique, **deux séries de limites** sont inhérentes au référentiel introduit par l'OTAN des 2 % du PIB consacrés au budget de la défense.

1. Des défauts tenant à l'articulation entre dépenses de défense et PIB

a) *La faible corrélation entre richesse nationale et besoins militaires*

Conçue dans la perspective de rehausser l'effort budgétaire de défense des pays membres de l'Alliance atlantique, **la directive des « 2 % » repose sur une relation de proportionnalité établie entre dépenses militaires et richesse nationale**. À cet égard, la recommandation peut paraître procéder d'une logique similaire à celle qui fonde l'objectif – généralement partagé par la communauté internationale, aujourd'hui, sous la forme du Consensus de Monterrey¹, et auquel la France, en particulier, s'est régulièrement engagée² – de porter le niveau d'aide publique au développement (APD) à hauteur de 0,7 % du revenu national brut (RNB).

Pourtant, le lien qu'il est possible d'établir entre PIB et dépenses de défense s'avère sensiblement différent de celui qu'on admet entre RNB et dépenses d'APD. Certes, du point de vue de l'OTAN, c'est un effort de solidarité comparable : il s'agit en l'occurrence que chaque Allié contribue à proportion de ses moyens, par son budget militaire, aux capacités de l'Alliance, comme il peut contribuer par ailleurs, par son budget d'APD, au développement humain. **Néanmoins, un budget de défense est avant tout fonction des besoins militaires de chaque État, déterminés par les menaces auxquelles il doit répondre et ses ambitions stratégiques ; c'est au regard de ces objectifs stratégiques et des capacités militaires qui en découlent que devrait être apprécié le juste niveau de financement d'une politique de défense.**

De fait, rapporter l'effort de défense à la valeur du PIB méconnaît la dynamique intrinsèque des dépenses militaires, en volume et en prix, laquelle, en pratique, n'est pas indexée sur la croissance économique. **La corrélation promue par l'OTAN en la matière ne se comprend donc que comme une incitation contributive, au sein de l'Alliance ; c'est la limite principale du concept des « 2 % ».** La logique proportionnelle s'applique bien mieux à la directive qu'au moins 20 % des budgets nationaux de défense bénéficient aux équipements majeurs, R&D comprise, cette contribution

¹ Accord issu de la conférence des Nations Unies sur le financement du développement tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002.

² Le rapport annexé à la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale rappelle qu'« en matière de financement du développement, la France s'appuie sur le consensus de Monterrey [...] ».

ournée vers la préparation de l'avenir pouvant être directement reliée à l'effort militaire global.

b) Une variabilité de l'indicateur tenant à l'évolution de la croissance économique et au délai requis pour établir la valeur définitive du PIB

En jugeant le budget de la défense en fonction du PIB, alors que cette corrélation, comme on vient de le voir, n'offre de pertinence que relative, dans le cadre de l'OTAN, **le référentiel des « 2 % » constitue ipso facto un indicateur des efforts militaires nationaux variant selon la conjoncture économique.** C'est un défaut consubstantiel au dénominateur du ratio « dépenses militaires/PIB ». En effet, à budget de défense constant, la croissance ou la décroissance du PIB modifiera la mesure de l'effort que représente ce budget, lequel pourtant ne sera ni plus ni moins important dans les faits.

L'exemple de **la Grèce**, à cet égard, est éclairant¹. Ainsi, entre 2008 et 2009, alors que la part des dépenses militaires dans le budget général de l'État grec est restée quasi-constante (6,25 % en 2008 et 6,24 % en 2009), le budget de la défense du pays rapporté au PIB est passé de 2,98 % à 3,22 %, soit une hausse de 8 %, la Grèce connaissant en effet en 2009, dans le contexte de la crise financière, une récession de 4,3 %. De même, tandis que la part des dépenses militaires dans le budget de l'État grec a reculé de 27 % entre 2008 et 2011 inclus, en passant de 6,25 % à 4,56 %, le budget de la défense du pays rapporté au PIB a enregistré une baisse contenue à 17 %, moindre d'un tiers, en passant de 2,98 % à 2,48 % : cette évolution distincte des indicateurs s'explique par l'évolution du PIB lui-même qui, dans la période en cause, avec une décroissance de 9,13 % en 2011 contre seulement 0,34 % en 2008, a plus fortement reculé que la proportion des dépenses militaires dans le budget de l'État.

En outre, bien que la définition et les méthodes de calcul du PIB, établies par les Nations Unies et, pour l'Union européenne, dans un règlement dont l'application est contrôlée par Eurostat, soient les mêmes pour tous les pays, **la valeur du PIB n'est certaine qu'après un certain délai, requis pour la collecte et le traitement statistique des informations entrant dans le calcul de cet indicateur.** Ainsi, dans la pratique de l'INSEE, trois ans après une année *n* considérée sont nécessaires pour connaître avec exactitude le PIB de cette année ; de cette façon, par exemple, le calcul de la croissance française en 2016 ne sera stabilisé qu'en 2019². Pendant ce délai, le ratio

¹ Les données statistiques citées ci-après sont celles de la Banque mondiale.

² Le PIB français d'une année *n* fait l'objet de trois comptes publiés par l'INSEE : un compte provisoire au premier semestre de l'année *n*+1, un compte semi-définitif au premier semestre de l'année *n*+2 et un compte définitif au premier semestre de l'année *n*+3. Cependant, pour chaque trimestre d'une année en cours, de premières estimations du PIB sont calculées à partir d'enquêtes auprès d'entreprises et de données administratives ; le chiffre est publié un mois et demi après la fin du trimestre concerné. En cumul, le PIB calculé pour les quatre trimestres de 2016 représente près de 2 224 milliards d'euros (source : INSEE, Informations rapides n° 53 du 28 février 2017,

« dépenses militaires/PIB » est donc susceptible de varier, au moins à la marge, selon les corrections apportées au calcul du PIB.

c) Des défauts aggravés par le calcul ex ante des dépenses militaires

Les défauts du référentiel « 2 % » tenant à l'articulation entre dépenses de défense et PIB – faible corrélation entre richesse nationale et besoins militaires d'une part, variabilité de l'indicateur tenant à l'évolution de la croissance économique et du calcul même du PIB d'autre part – se trouvent aggravés par le calcul *ex ante* des dépenses militaires, qui prend en compte la seule *prévision* budgétaire (celle d'une loi de finances initiale), sur la base duquel sont produites les statistiques de l'OTAN dont on a fait état ci-dessus. **Une juste appréciation de l'effort de défense rapporté au PIB doit se fonder sur un calcul *ex post*, prenant en compte les dépenses militaires effectivement exécutées** (celles que retrace une loi de règlement des comptes).

De la sorte, alors que les données notifiées à l'OTAN sur la base de crédits prévisionnels conduisent à calculer l'effort français de défense en 2016 à hauteur de 1,79 % du PIB, **notre budget de défense exécuté l'année dernière¹ correspond à environ 1,85 % du PIB, compte tenu notamment des surcoûts d'opérations extérieures et intérieures** effectivement financés mais non prévus en loi de finances initiale (831 millions d'euros au total).

2. Des défauts tenant à la comparabilité des situations nationales

a) Des périmètres de dépenses hétérogènes

Les dépenses à prendre en compte au titre du référentiel des « 2 % » retenu par l'OTAN – soient les composantes du numérateur du ratio « dépenses militaires/PIB » – font l'objet d'une définition par l'OTAN elle-même, reprise dans l'encadré ci-dessous. En synthèse, elles correspondent à toutes les dépenses gouvernementales qui répondent aux besoins des forces armées du pays considéré ou de celles de pays membres de l'OTAN et incluent, notamment, les pensions, les opérations de maintien de la paix, la R&D concernant l'équipement des armées et les dépenses de gendarmerie rattachées aux interventions militaires...

tableaux complémentaires) ; l'hypothèse de PIB associée au projet de loi de finances initiale pour 2016 était de 2 230 milliards d'euros.

¹ Les données complètes de l'exécution budgétaire 2016 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

La définition des dépenses de défense par l'OTAN

« Par *dépense de défense*, l'OTAN entend un paiement effectué par un gouvernement national dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays ou de celles de pays de l'Alliance.

« Une composante majeure des dépenses de défense est constituée des dépenses des forces armées qui sont inscrites au budget du ministère de la défense. Les forces armées comprennent les forces terrestres, les forces maritimes et les forces aériennes, ainsi que les formations interarmées, telles que administration et commandement, les forces d'opérations spéciales, le service médical, le commandement logistique, etc., qui sont financées sur le budget du ministère de la défense.

« Elles peuvent également comprendre des éléments d'« autres forces » – notamment les forces du ministère de l'intérieur, les gardes-frontières, les forces de la police nationale, le personnel des douanes, les gendarmes, les carabiniers, les garde-côtes – qui reçoivent une formation tactique, qui sont équipés comme des forces militaires, qui peuvent opérer sous commandement militaire direct au cours d'opérations et qui sont aptes à être déployés en dehors du territoire national à l'appui d'une force militaire. Bien qu'elles soient à la charge d'autres ministères, les dépenses engagées par les autres forces entrent également dans les dépenses de défense.

« Les pensions versées directement par les États aux militaires retraités et au personnel civil retraité des services militaires entrent dans les dépenses de défense même si ces versements proviennent du budget d'autres ministères.

« Les dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix et aux opérations humanitaires (qui peuvent être prises en charge par des ministères autres que le ministère de la Défense), à la destruction d'armes, d'équipements et de munitions ainsi qu'à l'inspection et au contrôle de la destruction d'équipements entrent dans les dépenses de défense.

« Les dépenses de recherche et développement (R&D) sont incluses dans les dépenses de défense. Elles comprennent également les dépenses relatives à des projets qui ne débouchent pas sur la production d'équipements.

« Les dépenses relatives à l'élément militaire d'activités mixtes, c'est-à-dire comprenant un élément civil et un élément militaire, n'entrent dans les dépenses de défense que si l'on peut rendre compte isolément de l'élément militaire ou l'évaluer de manière distincte.

« L'assistance financière fournie par un pays de l'Alliance à un autre, tout particulièrement pour appuyer l'effort de défense du bénéficiaire, entre dans les dépenses de défense du pays donateur et non dans celles du pays bénéficiaire.

« Les dépenses effectuées au titre de l'infrastructure commune de l'OTAN n'entrent dans le total des dépenses de défense de chacun des pays qu'à hauteur de la contribution nette de ces pays.

« La réparation des dommages causés en temps de guerre et les dépenses de défense civile n'entrent pas dans la définition OTAN des dépenses de défense. »

Source : OTAN, communiqué PR/CP (2016) 116 du 4 juillet 2016

Toutefois, dans la mesure où l'OTAN utilise les éléments déclarés auprès d'elle par les États eux-mêmes, et eu égard tant à la disparité des organisations militaires et budgétaires qu'à la marge d'appréciation laissée à chaque pays dans ses opérations de comptabilisation, des différences de périmètres de dépenses existent, de l'un à l'autre. Faute d'homogénéité

statistique, la pertinence des comparaisons entre efforts nationaux de défense se trouve, de fait, altérée¹.

Par exemple, alors que l'action « Exercice des missions militaires » du programme 152 « **Gendarmerie** » (mission « Sécurité ») a été dotée, en loi de finances initiale pour 2016, à hauteur de 135 millions d'euros, la France, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs, n'a notifié à l'OTAN pour l'année dernière, au titre des interventions militaires de la gendarmerie, que 12 millions d'euros, soit 9 % des crédits prévus pour l'action susmentionnée ; ce montant correspond à la couverture des besoins des forces de gendarmerie projetées en OPEX, et exclut les besoins liés à la défense du territoire national. Or, à l'inverse de cette approche restrictive, l'Italie fait entrer dans son calcul une grande part des dépenses requises pour l'Arme des Carabiniers (*Arma dei Carabinieri*).

De même, la comptabilisation de la **R&D** paraît aléatoire. En effet, les directives précitées de l'OTAN permettent de prendre en compte les activités mixtes de recherche à hauteur de leur apport militaire, pour autant que celui-ci puisse être évalué, mais la France cale sa notification, pour l'essentiel, sur un périmètre « LPM » qui exclut l'intégralité des crédits inscrits dans le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » (mission « Recherche et enseignement supérieur ») – soit 180 millions d'euros prévus pour 2016. La même approche conduit à ne pas intégrer dans la notification française les **dépenses de retraite du combattant et de pensions militaires d'invalidité** retracées dans l'action « Administration de la dette viagère » du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ») – soit au total 1,9 milliard d'euros prévus pour 2016 –, alors qu'une partie de ces prestations constituent des dépenses militaires dans l'acception définie par l'OTAN.

b) Des ambitions de défense différentes

Une autre difficulté dans le maniement de l'indicateur « 2 % » en vue de comparer les situations nationales réside dans les profondes différences d'ambitions stratégiques et de politique de défense qui existent entre États. Par nature, ce référentiel de type quantitatif, limité à la mesure des moyens financiers affectés à la défense, ne peut permettre d'évaluer les dépenses militaires du point de vue qualitatif : celui de leur emploi concret et de leurs effets réels ; pris en lui-même, il occulte toute recherche d'efficacité de la dépense. Or, dans la pratique, **d'un pays à l'autre, l'affectation d'une part identique ou comparable de la richesse nationale au budget de la défense n'aura ni la même portée, ni la même efficience.**

¹ Cette situation a été exposée par Mme Amélie Verdier, directrice du budget, lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 25 janvier 2017.

Ainsi, la France, nonobstant le ratio susmentionné de 1,79 % en 2016, n'en représente pas moins actuellement, en termes de capacités opérationnelles déployées, le deuxième pays de l'OTAN après les États-Unis et le premier d'Europe – l'outil militaire est probablement devenu le premier instrument de son rayonnement international ; elle assume le poids budgétaire de sa dissuasion nucléaire et, comme on l'a indiqué, près du quart de son budget de défense était consacré, en 2016, à l'investissement dans des équipements majeurs, R&D comprise. Par comparaison, **le Royaume-Uni**, bien qu'il soutienne un effort de défense estimé pour l'année dernière à 2,17 % du PIB, ne dispose d'une dissuasion que « semi-autonome » – compte tenu de sa dépendance en matière d'armes nucléaires, réglée par voie d'accord, aux technologies fournies par les États-Unis ; il reste engagé dans relativement peu d'interventions extérieures ; son armée de l'air et sa marine s'avèrent réduites par rapport aux armées françaises.

L'Allemagne, pour sa part, n'a affecté aux équipements, l'année dernière, qu'un peu plus de 12 % de ses dépenses militaires – proportion moindre de moitié à celle qu'a enregistré la France ; elle ne détient pas l'arme atomique et, traditionnellement réticente aux opérations de combat, elle n'entend pas, *a priori*, s'engager de la même façon sur des théâtres extérieurs, malgré l'évolution sensible, récemment, de sa politique de défense¹. Cependant, l'Allemagne disposait en 2016 d'un PIB supérieur d'environ 30 % à celui de la France² – et d'un budget public excédentaire³ : si elle augmente à l'avenir son budget de défense à hauteur de 2 % du PIB, comme son Gouvernement a exprimé l'intention d'y parvenir⁴, contre 1,2 % l'année dernière, comment emploiera-t-elle ce considérable surcroît de ressources (+ 25 à + 30 milliards d'euros) ?

¹ Cf. en particulier la décision prise par l'Allemagne, en 2015, de déployer plus de 500 soldats dans le cadre de la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali) et de participer, par des moyens de renseignement, de protection et de logistique principalement, à la coalition internationale contre l'État islamique en Irak et au Levant. Sur ce point, voir la communication de notre ancien collègue Jacques Gautier et de nos collègues Daniel Reiner, Xavier Pintat et Jean-Marie Bockel sur leur déplacement au Bundestag les 2 et 3 décembre 2015 faite, à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 9 décembre 2015.

² Selon les données provisoires publiées par l'Office fédéral des statistiques Destatis le 12 janvier 2017, le PIB allemand atteignait 3 134 milliards d'euros en 2016.

³ À hauteur de 0,8 % du PIB, contre un déficit de 3,4 % du PIB pour la France, selon les données publiées par Eurostat le 24 avril 2017.

⁴ Cf. la déclaration de Mme Angela Merkel, Chancelière fédérale, à l'occasion d'une conférence de presse donnée conjointement avec M. Justin Trudeau, Premier ministre du Canada, le 17 février 2017, à Berlin.

C. UN OBJECTIF POLITIQUEMENT MOBILISATEUR

Comprendre le référentiel des « 2 % » dans son contexte d'émergence – l'OTAN –, et conserver à l'esprit les limites techniques qui lui sont propres, doivent inciter à ne pas l'ériger, au plan national, en un quelconque « totem ». L'objectif de dépenses militaires représentant au moins 2 % du PIB ne saurait tenir lieu de politique de défense, ni même servir de critère exclusif pour la conception d'un budget de défense satisfaisant.

Dans le contexte actuel, tant international qu'interne, l'enjeu pour notre pays n'est pas d'affecter au budget de la défense une part de richesse nationale abstraitement prédéterminée ; il est de définir des moyens militaires, et donc un budget, qui répondent comme il convient aux besoins précis que commandent l'ensemble des menaces pesant sur notre sécurité et, à la fois, les ambitions stratégiques que la France entend assumer. En d'autres termes, il s'agit de donner à nos armées les moyens de leurs missions – ni plus, ni moins.

C'est dans cette perspective que la cible des « 2 % » s'avère aujourd'hui susceptible de jouer un rôle utile pour notre défense ; le débat public, d'ailleurs, a d'ores et déjà permis d'en activer la dynamique, d'ordre politique. Ce rôle est celui, nullement d'un but final, mais d'un repère dans une trajectoire haussière d'effort de défense rendue indispensable par l'évolution des enjeux sécuritaires. Sous la réserve de respecter certaines précautions méthodologiques dans l'usage de cet indicateur, la remontée en puissance militaire qu'il a vocation à mesurer paraît désormais, en effet, rallier le consensus.

1. À la condition de fiabiliser l'indicateur...

Dans l'appréhension de l'indicateur des « 2 % », la rigueur intellectuelle suppose en premier lieu de **préciser, le cas échéant, de quels « 2 % » l'on parle – le référentiel OTAN ou le produit d'un autre calcul.** Comme on l'a noté ci-dessus déjà, l'effort de défense publié par l'OTAN intègre en principe les pensions militaires et cette mesure, pour ce qui concerne l'année dernière ou l'année en cours, reste une estimation, fondée sur les prévisions de dépenses notifiées par chaque État membre de l'Alliance, rapportées aux prévisions de croissance économique.

Dans cette acception « otanienne », l'effort de défense français enregistré pour 2016 correspond à 1,79 % du PIB. Mais, si l'on se réfère au budget de la défense effectivement exécuté l'année dernière, le ratio « dépenses militaires/PIB », comme on l'a signalé déjà plus haut, atteint environ 1,85 %. Par ailleurs, si l'on souhaite raisonner hors pensions militaires (lesquelles représentaient plus de 7,8 milliards d'euros en 2016), l'indicateur, calculé *ex ante*, c'est-à-dire à partir des dépenses prévues en loi

de finances initiale, ou *ex post*, c'est-à-dire à partir des dépenses effectivement exécutées, se trouvera nécessairement orienté à la baisse.

Budget de la défense français rapporté au PIB en 2016

(en % du PIB)

	Calcul <i>ex ante</i> (budget prévisionnel)	Calcul <i>ex post</i> (budget exécuté)**
Avec pensions	1,79 %*	env. 1,85 %
Hors pensions	1,61 %	env. 1,66 %

(*) : Donnée OTAN.

(**) : Les données complètes de l'exécution budgétaire 2016 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

Source : documentation budgétaire

Tous ces résultats sont recevables par eux-mêmes, mais leur exploitation n'a de sens qu'à la condition que la méthode de calcul soit clairement indiquée. En tout état de cause, les comparaisons en la matière doivent bien évidemment n'être effectuées qu'à partir de données homogènes.

De ce point de vue, **il semble nécessaire de s'en tenir aux critères de l'OTAN pour les comparaisons d'efforts de défense entre pays membres de l'Alliance - tout en promouvant l'harmonisation qui s'impose quant aux périmètres de dépenses militaires notifiées par les États et en s'attachant à notifier, pour la France, le plus exact niveau de dépenses**, notamment en ce qui concerne la gendarmerie, la recherche duale et le monde combattant (cf. *supra*). Dans cette perspective, il apparaît à vos rapporteurs qu'un travail technique fin s'impose, à mener conjointement par le ministère de la défense et le ministère chargé des finances ; la direction du budget de celui-ci s'y montre d'ailleurs tout à fait disposée¹.

Au plan interne, il serait plus pertinent, car plus proche de la réalité, de tenir compte des budgets exécutés, et non seulement des prévisions inscrites en loi de finances initiale, eu égard notamment aux surcoûts d'opérations extérieures et intérieures non budgétés en début d'exercice.

¹ Cf. les propos tenus à ce sujet par Mme Amélie Verdier, directrice du budget, lors de son audition précitée devant nos collègues députés, en janvier dernier : « Sur ce point, la discussion que nous aurons avec le ministère de la défense dans la prochaine période ne présentera pas de difficulté mais doit être conduite. »

2. ...une remontée en puissance qui fait désormais consensus

L'objectif de consacrer 2 % du PIB au budget de la défense – porté depuis plusieurs années par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées qui l'a fait inscrire, en termes exprès, à l'article 6 de la LPM pour les années 2014 à 2019 – semble désormais faire l'objet d'un **large consensus dans notre pays, partagé par les responsables militaires et les décideurs politiques**. Ainsi, le chef d'état-major des armées, en décembre 2016, appelait à « *une hausse progressive du budget de la défense pour rejoindre la cible de 2 % du PIB, avant la fin du prochain quinquennat¹* ». L'ancien Président de la République, à l'occasion des vœux qu'il adressait aux armées en janvier dernier, estimait d'une façon convergente que « *nous devons aller vers 2 % [du PIB pour la défense]. À quel horizon ? Sûrement sur les cinq prochaines années²*. » Dès l'Université d'été de la défense qui s'était tenue au mois de septembre 2016, le ministre de la défense avait indiqué qu'« *il sera nécessaire de rejoindre l'objectif d'un effort de défense de 2 % du PIB³* ». Dans le même cadre, le Premier ministre alors en fonctions, évoquant cet objectif des « 2 % », avait reconnu que « *seul un effort de cette nature peut nous permettre de consolider et de crédibiliser notre modèle complet d'armée⁴* ».

La récente campagne des élections présidentielles, de même, a vu plusieurs candidats s'accorder pour faire des 2 % du PIB affectés au budget de la défense un objectif de politique publique, à plus ou moins court terme. En particulier, **le programme électoral du Président de la République élu le 7 mai dernier comportait cette visée de « porter les ressources de la défense à 2 % de la richesse nationale, mesurée en termes de produit intérieur brut, en 2025 » mais en prenant expressément pour référence un budget de la défense « hors pensions et hors surcoûts OPEX »** : de cette façon, « *si on tient compte des hypothèses actuelles de croissance du produit intérieur brut dans les prochaines années, ce budget atteindra [...] plus de cinquante milliards d'euros en 2025, contre trente-deux en 2017⁵* ».

En vérité, **cette remontée en puissance de l'effort de défense paraît indispensable pour assurer une réponse adéquate aux menaces qui pèsent, aujourd'hui, sur notre sécurité**. Le contexte international et interne qui s'est mis en place en quelques années – retour des « États puissances », faillite

¹ Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, « Le prix de la paix, c'est l'effort de guerre », Les Échos, 20 décembre 2016. Il a précisé ses propositions, notamment, lors de son audition du 8 février 2017 par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale.

² M. François Hollande, président de la République, lors de ses vœux aux armées prononcés à Mont-de-Marsan le 6 janvier 2017.

³ M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, s'exprimant dans le cadre de la 14^e Université d'été de la défense, le 6 septembre 2017, à Paris (École militaire).

⁴ M. Manuel Valls, Premier ministre, ibidem.

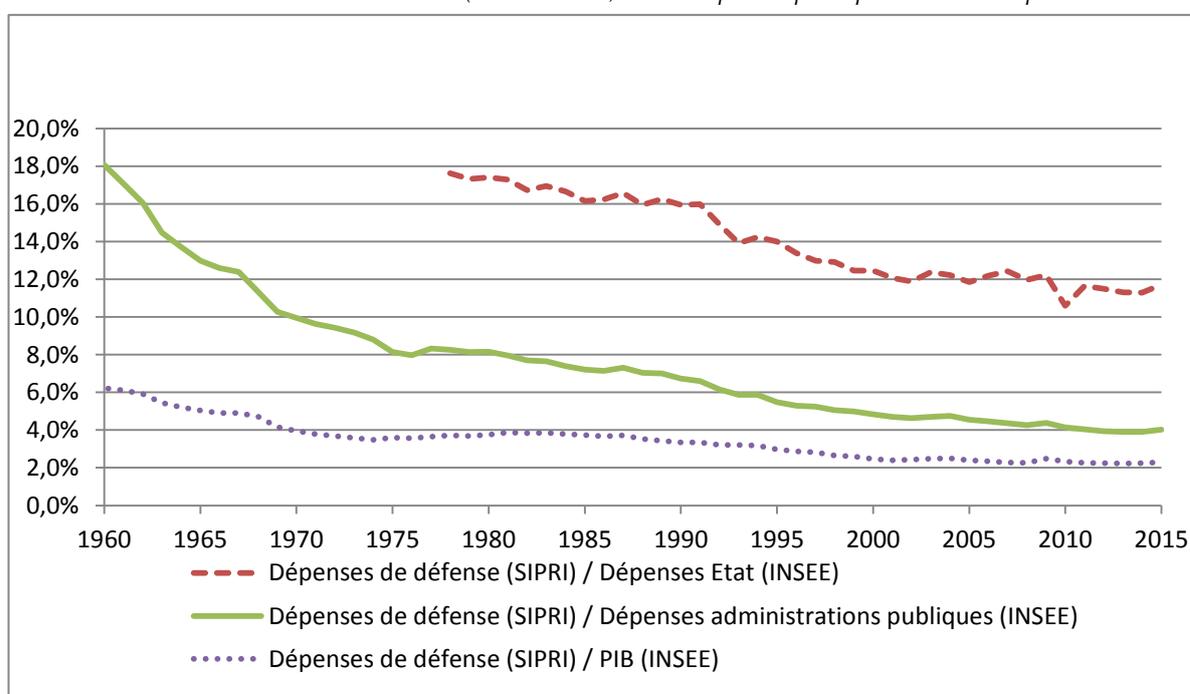
⁵ Discours sur la défense prononcé par M. Emmanuel Macron le 18 mars 2017, à Paris (Hôtel des Arts et Métiers).

d'États, accentuation des tensions régionales, montée du péril terroriste d'inspiration djihadiste... – impose en effet de renverser la tendance du budget français de la défense observée dans les vingt-cinq dernières années, en amplifiant l'orientation donnée ces derniers mois.

Il est significatif que, **rapportées à la richesse nationale, aux dépenses publiques dans leur ensemble ou aux seules dépenses de l'État, depuis les années 1960, nos dépenses militaires s'avèrent en diminution**, ainsi que le montre le graphique ci-après. Cette tendance reflète notamment l'essor plus dynamique d'autres dépenses publiques que celles que notre pays a consacré, alors, à sa défense.

Évolution des dépenses de défense de la France*

(en % du PIB, % des dépenses publiques et % des dépenses de l'État)



(*) : D'après données SIPRI, gendarmerie incluse.

Source : ministère de l'économie et des finances

Nos besoins militaires actuels sont d'ores et déjà clairement identifiés : la suite du présent rapport les détaille. La loi du 28 juillet 2015, actualisant la programmation militaire pour 2014-2019 en donnant aux armées des moyens supplémentaires par rapport à ce qu'avait prévu la version initiale de la LPM, ainsi que les décisions complémentaires prises à la suite par l'Exécutif, formalisées lors du conseil de défense du 6 avril 2016, ont commencé d'aller dans le bon sens ; c'est une orientation qu'il faut sécuriser et amplifier.

À cet égard, le niveau de 2 % du PIB est-il la bonne cible ? Outre qu'il faut espérer pour les prochaines années une élévation tangible de la

richesse nationale elle-même, bien que les perspectives à court terme semblent limitées¹, et comme on l'a déjà fait valoir, **sans doute ce « 2 % » est-il à tenir, pour l'avenir proche, davantage comme une étape, palier ou jalon, que comme une fin en soi.** Mieux encore, si l'on veut bien considérer, d'une part, la relative proximité où se trouve déjà, par rapport à ce seuil, le budget français de la défense - 1,79 % dans la version prévisionnelle de l'OTAN retenue pour 2016, mais environ 1,85 %, comme on l'a signalé ci-dessus, en prenant en compte l'exécution budgétaire réelle -, et, d'autre part, les nombreuses lacunes capacitaires que connaissent aujourd'hui nos forces armées (cf. *infra*), alors **le « 2 % », plus que comme un but qu'il s'agit en effet de commencer par atteindre, doit être envisagé pour la suite comme un socle, à entretenir et élargir en fonction des besoins militaires.**

Vos rapporteurs, sur ce plan, rejoignent les propos tenus par le Premier ministre, lors de son intervention précitée à l'Université d'été de la défense de septembre 2016 : « *l'objectif des 2 % est atteignable, et il faut ce niveau, peut-être plus* ». Car l'essentiel, au-delà du « symbole » des « 2 % », est de répondre aux besoins de la défense de la France.

¹ Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) estimait la progression du PIB français de + 1,4 % en 2017, contre une prévision de + 1,5 % retenue par le Gouvernement, de même qu'en 2018.

II. DES BESOINS MILITAIRES CROISSANTS ET BIEN IDENTIFIÉS

Accrus, de façon considérable, par la dégradation récente et rapide du contexte sécuritaire – un ensemble de menaces simultanées, dont le nombre et l'intensité s'avèrent sans précédent depuis la fin de la guerre froide –, les besoins de court terme sont d'ores et déjà clairement identifiés qu'implique la préservation du modèle d'armée défini, en 2013, par notre Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

A. DES BESOINS CONSIDÉRABLEMENT ACCRUS PAR L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE SÉCURITAIRE

Depuis 2015, les armées françaises sont littéralement sollicitées sur tous les fronts, à un niveau d'engagement opérationnel particulièrement élevé. En effet, à l'heure actuelle, plus de 30 000 de nos soldats se trouvent déployés en posture opérationnelle, à la fois à l'intérieur et hors de nos frontières, du fait des opérations conduites tant sur le territoire national qu'à l'extérieur. Cette forte mobilisation militaire constitue la réponse nécessaire aux différentes menaces qui pèsent sur notre pays et ses intérêts, et dont les actes et tentatives du terrorisme islamiste radical n'ont que trop démontré le *continuum* « interne-externe ».

En outre, la combinaison des progrès technologiques et de l'évolution de ces menaces, celle du terrorisme notamment, tend à instaurer un nouveau paradigme de la guerre. Trois séries de paramètres ont ainsi acquis une place éminente parmi les grands déterminants de nos besoins militaires : le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements, et notamment leur entretien programmé (EPM), qui tient à la haute technologie des matériels modernes ; la défense des milieux stratégiques, lourds de conflictualité, que sont devenus l'espace extra-atmosphérique et le cyberspace ; enfin, les moyens requis pour répondre à l'enjeu crucial qui s'attache, aujourd'hui, aux activités de renseignement.

À ces besoins strictement militaires s'ajoute celui du soutien aux exportations d'armements demandé à nos armées, mission dont la charge s'est alourdie avec l'essor historique que ces ventes – autre reflet de la dégradation de la situation internationale – ont enregistré ces dernières années.

1. L'accroissement des menaces extérieures

a) *Un monde de dangers*

Des menaces et foyers d'explosion multiples pèsent, de plus en plus lourdement, sur la sécurité du monde en général et sur celle de notre pays en particulier. Distingués par le Livre blanc sur la défense de 2013, « **risques de la faiblesse** » et « **menaces de la force** » persistent, voire s'aggravent.

D'une part, la fragilité de nombreux États - Libye, Mali, Nigéria, Somalie, Soudan, Yémen, Afghanistan, Irak... -, représente une source toujours plus vive de dangers pour la communauté internationale, du fait des trafics illégaux, de l'implantation de groupes terroristes aux visées transnationales et des immigrations massives qu'elle engendre. D'autre part, les tensions géopolitiques et déstabilisations régionales nées, en Asie, au Moyen Orient ou en Europe de l'Est, de l'exacerbation du sentiment national et de l'accélération d'investissements militaires, ne faiblissent pas, tandis que les risques liés au développement des technologies nucléaires, en Corée du Nord au moins, demeurent saillants.

Parallèlement, la récente donne internationale s'avère marquée par l'**accumulation de « surprises stratégiques » aux ondes de choc étendues**, dans l'espace et dans le temps. Depuis 2011, les inattendus « printemps arabes » ont déstabilisé toute une région, de la Tunisie à la Syrie en passant par le Yémen. En 2014, l'annexion éclair de la Crimée par la Russie et l'émergence mal anticipée de Daech comme acteur de premier plan au Proche Orient ont à leur tour transformé le paysage mondial.

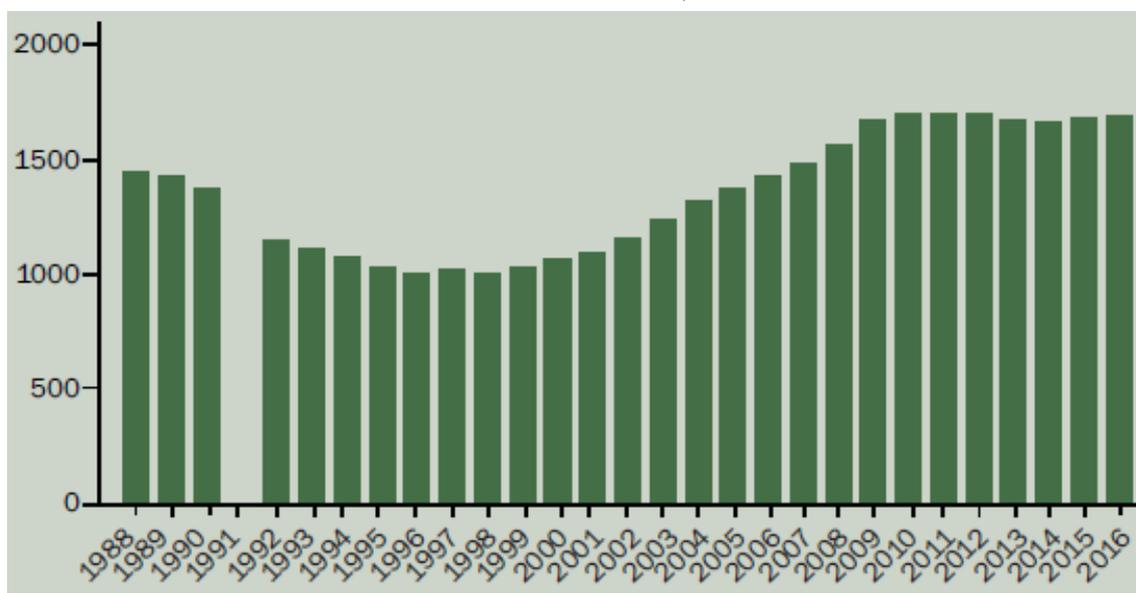
En outre, **le monde s'avère moins prévisible et plus complexe** : le « Brexit » et la nouvelle donne américaine en témoignent. Les conséquences sur la vie internationale de ces événements ne peuvent encore être évaluées pleinement ; ces nouveaux bouleversements ajoutent à l'incertitude dominante.

L'inquiétude universelle qui résulte de cette situation se traduit dans la **hausse des dépenses militaires à travers le monde**, laquelle ajoute encore à cette dégradation de la sécurité internationale. En effet, d'après les statistiques publiées par le *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI)¹, les dépenses militaires mondiales, en 2016, atteignant un total de 1 686 milliards de dollars, ont augmenté globalement (+ 0,4 % par rapport à 2015) pour la deuxième année consécutive, ce qui n'avait pas été observé depuis 2011.

¹ Cf. SIPRI Fact Sheet « Trends in World Military Expenditure, 2016 », avril 2017.

Dépenses militaires mondiales de 1988 à 2016*

(en milliards de dollars US constants 2015)



(*) : Pour l'année 1991, l'absence de données concernant l'Union soviétique empêche le calcul.

Source : SIPRI

Le monde, ce faisant, se réarme, bien loin des promesses de paix auxquelles la fin de la guerre froide avait pu, un temps, laisser croire. Selon les évaluations du SIPRI¹, **le volume des transferts internationaux d'armes majeures s'avère en constante augmentation depuis 2004**, et il s'est accru de 8,4 % entre la période 2007-2011 et la période 2012-2016. En particulier, les transferts d'armes majeures, entre 2012 et 2016, ont atteint leur plus haut volume, sur une période de cinq ans, depuis un quart de siècle.

b) Le déploiement important et durable des forces en OPEX, en sus des forces prépositionnées et des postures permanentes

Dans le contexte qui vient d'être décrit, **le niveau d'engagement des armées françaises sur des théâtres extérieurs a atteint, depuis 2013, un niveau sans précédent depuis une cinquantaine d'années**, compte tenu principalement des opérations conduites en Centrafrique, dans la bande sahélo-saharienne et au Levant.

L'opération « **Sangaris** », menée en République centrafricaine à partir de décembre 2013, s'est achevée en octobre 2016 ; elle avait mobilisé jusqu'à 2 000 soldats. En revanche, l'opération « **Barkhane** », qui a pris dans la bande sahélo-saharienne et en particulier au Mali, depuis l'été 2014, la suite de l'opération « Serval » déclenchée en janvier 2013, se poursuit. À la phase de combats conduits dans le nord du Mali a succédé une nouvelle

¹ Cf. *communiqué de presse du SIPRI*, « Augmentation des transferts d'armes tirée par la demande au Moyen-Orient et en Asie », 20 février 2017.

phase militaire, reposant sur une stratégie d'endiguement dans cette zone et de stabilisation du centre de la région, au moyen notamment d'une coopération renforcée avec l'armée malienne et les autres armées de la région, ainsi que d'un soutien à la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali). Il s'agit de permettre l'application des accords de paix et de réconciliation signés à Alger en mai 2015, malgré les tentatives adverses des groupes terroristes.

L'opération « **Chammal** », conduite en Irak depuis septembre 2014 et étendue à la Syrie depuis septembre 2015, se poursuit également. Ce combat contre Daech et Al-Qaïda dans le cadre de la coalition internationale a impliqué notre groupe aéronaval, de manière déterminante, jusqu'au mois de décembre 2016 – avant l'arrêt technique requis pour l'entretien du porte-avions *Charles-de-Gaulle* ; les avions de l'armée de l'air restent fortement impliqués et, au sol, un groupement tactique d'artillerie complète le dispositif, en fournissant un appui à la reconquête de Mossoul menée par les forces irakiennes. Par ailleurs, nos forces participent à la formation des troupes irakiennes, à Bagdad et à Erbil : *« il s'agit là d'une condition essentielle du succès de notre opération, mais également de la gouvernance future »* du pays, ainsi que le chef d'état-major des armées l'a précisé dans le cadre précité. Selon ses propres termes encore, *« la question de l'après-Daech demeure entière ; elle nécessite une vision stratégique commune sur les perspectives en matière de gouvernance et de développement [...] : gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix. »*

Dans le même temps, nos armées sont toujours présentes au Kosovo, en Afghanistan, au Liban, en Côte d'Ivoire... Au total, **près de 7 000 militaires sont aujourd'hui déployés pour l'ensemble de ces opérations extérieures**, dont 4 000 pour la seule opération « Barkhane ».

Les contrats opérationnels des armées fixés en la matière par le Livre blanc sur la défense de 2013, sur la base desquels avait été conçue la LPM pour 2014-2019, ont été outrepassés de 25 % à 30 %. Ces opérations, menées de façon intense, dans des conditions extrêmes liées à l'élongation et à la situation géographique et climatique des théâtres, ont été exigeantes pour les équipements comme pour les hommes ; suractivité, surintensité d'utilisation et grande disponibilité requise des matériels ont entraîné leur usure accélérée et, en conséquence, une forte hausse des besoins afférents au maintien en condition opérationnelle (MCO).

À ces déploiements d'OPEX s'ajoutent, notamment, les **forces positionnées outre-mer et à l'étranger**. Au total, près de **11 000 militaires** français sont mobilisés à ce titre hors de la métropole, dans les principales zones d'intérêt stratégique définies par le Livre blanc de 2013. Ils servent : soit au sein des **forces de souveraineté** – basées aux Antilles, en Guyane, en Polynésie française, en Nouvelle Calédonie et dans la zone sud de l'océan Indien –, qui contribuent à assurer la protection du territoire national, défendre la souveraineté de l'État dans ses eaux territoriales et sa zone

économique exclusive, soutenir l'action des différents services de l'État dans les départements et collectivités d'outre-mer, et mettre en œuvre la coopération militaire bilatérale ; soit dans les **forces de présence** – stationnées à Djibouti, au Gabon, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et aux Émirats-Arabes Unis –, dont la mission consiste assurer la défense des intérêts français et la sécurité de nos ressortissants présents dans ces territoires ou les régions voisines. Ce dispositif contribue directement à la solidité du « *continuum* », plus que jamais nécessaire, entre défense extérieure et sécurité intérieure.

On peut en dire autant des deux postures permanentes qu'assurent quotidiennement, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, environ 3 000 hommes de nos forces : d'une part, la **posture de sûreté aérienne**, qui garantit la souveraineté nationale dans l'espace aérien ; d'autre part, la **posture de sauvegarde maritime**, laquelle concourt directement à la protection des approches du territoire dans un milieu où vont croissant, à la fois, tant l'activité des États puissances que la pression migratoire, les trafics et le terrorisme, en Méditerranée notamment.

c) Une « sincérisation » du budget OPEX devenue légitime

Les opérations extérieures occasionnent pour le budget de la défense d'importantes dépenses supplémentaires, en termes de masse salariale (pour l'essentiel, les indemnités de service en campagne des militaires déployés) et de fonctionnement : le « **surcoût OPEX** ». **Depuis 2013, ce surcoût s'est établi chaque année au-dessus de 1,1 milliard d'euros** ; il a atteint, l'année dernière, près de 1,14 milliard d'euros.

Cependant, depuis 2014, conformément aux termes des dispositions du premier alinéa de l'article 4 de la LPM pour 2014-2019 laissé inchangé par la loi d'actualisation du 28 juillet 2015, « **la dotation annuelle [inscrite en loi de finances initiale] au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros**. *En gestion, les surcoûts nets, hors titre 5 [investissement] 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* ». Ce financement interministériel, concernant la masse salariale et les dépenses de fonctionnement voire d'équipement qui sont en cause, est réalisé par décret d'avance et en loi de finances rectificative de fin d'année, suivant une articulation parfois complexe.

Évolution du « surcoût OPEX »

(en millions d'euros)

		2013	2014	2015	2016
Exécution totale		1 250	1 118	1 116	1 136
Dotations inscrites en loi de finances initiale	- Montant	630	450	450	450
	- Taux de couverture du besoin réel	50 %	40 %	40 %	39 %
Crédits couverts en gestion	- par décret d'avance	578	601	625	686
	- en loi de finances rectificative	42	67	41	0

Source : documentation budgétaire

La Cour des comptes a relevé le manquement au principe de sincérité budgétaire que constitue cette sous-budgétisation, dont le complément par recours au décret d'avance tend d'ailleurs à détourner celui-ci de sa vocation à couvrir des dépenses exceptionnelles ; elle souhaite par conséquent une estimation du « surcoût OPEX » en loi de finances initiale qui soit plus fidèle aux dépenses réelles prévisibles¹. Pour sa part, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, dans un premier temps, n'a pas voulu remettre en cause le montant de la provision annuelle défini par la LPM en 2013, dans la mesure notamment où celui-ci a fait l'objet d'un arbitrage d'ensemble sur la programmation militaire, en cohérence avec le format d'armée ; ce montant conserve ainsi une valeur indicative. En pratique, surtout, la couverture interministérielle du surcoût réalisée en cours de gestion, nonobstant l'absence d'une clé de répartition officielle, représente une garantie que le financement des OPEX ne se fasse pas, ou pas intégralement, au détriment du budget d'équipement des forces². Le ministre de la défense lui-même a souscrit à cette approche pragmatique³.

¹ Cf. notamment l'enquête demandée par la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les opérations extérieures du ministère de la défense, objet du rapport d'information n° 85 (2016-2017) de notre collègue Dominique de Legge, « Le financement des opérations extérieures : préserver durablement la capacité opérationnelle de nos armées », octobre 2016.

² Cf. les rappels auxquels ont procédé notre ancien collègue Jacques Gautier, votre rapporteur Daniel Reiner et nos collègues Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux, Cédric Perrin et Gilbert Roger dans le rapport d'information n° 794 (2015-2016), « Interventions extérieures de la France : renforcer l'efficacité militaire par une approche globale coordonnée », juillet 2016.

³ Cf. notamment les propos tenus à cet égard par M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, le 2 novembre 2016, à l'Assemblée nationale, à l'occasion de la réunion de la commission élargie de nos collègues députés pour l'examen du budget de la défense dans le projet de loi de finances pour 2017 : « Certains [...] voudraient qu'on évalue avec suffisamment de précision les OPEX afin que le chiffre de leur financement soit le plus cohérent possible ; ce chiffre, dès lors, ne correspondrait plus aux 450 millions d'euros inscrits dans le budget, mais, pour ce qui est de l'année 2016, serait de 1,2 milliard d'euros. [...] cette orientation n'est pas favorable pour l'heure au ministère [de la défense] parce que tout dépassement d'une provision pour OPEX par rapport au socle prévu par la loi de programmation militaire [...] ne serait plus partagé

Force est toutefois de constater que **la menace justifiant le niveau d'implication de notre pays dans ses opérations extérieures, qu'on pouvait croire conjoncturelle en 2013, s'avère désormais structurelle, à moyen terme** ; l'ampleur de ces OPEX n'est donc pas appelée à décroître avant plusieurs années sans doute. **Dès lors, il est devenu légitime que les crédits destinés au financement du « surcoût OPEX » soient inscrits dans la loi de finances initiale à due proportion des besoins raisonnablement estimables au moment de l'élaboration du projet de loi de finances.** L'évaluation, à cet égard, devrait normalement tenir compte des déploiements en cours et des décisions militaires prises, pour la suite des opérations, au moment de l'élaboration de la prévision budgétaire ; à défaut, un simple expédient technique pourrait consister à retenir la moyenne des dépenses constatées lors des trois exercices précédents.

Cette réforme repose naturellement sur la condition que tous les autres besoins de la défense soient également financés, en particulier dans le domaine capacitaire. Par conséquent, **la « sincérisation » du budget OPEX par le relèvement du niveau de la dotation prévisionnelle de chaque année implique de réviser à la hausse, à due concurrence, la trajectoire financière de la programmation militaire.**

L'ouverture de crédits en cours de gestion, par décret d'avance ou en loi de finances rectificative, restera nécessaire pour ajuster la dotation prévisionnelle à l'évolution réelle des besoins, en particulier en cas d'engagement d'une nouvelle opération extérieure. Quoi qu'il en soit, ce « resoclage » – cette « sincérisation » – du « surcoût OPEX » dans le budget de la défense permettrait un calcul *ex ante* plus complet de l'effort militaire national, et par conséquent une comparaison plus juste, d'emblée, avec les budgets d'autres pays membres de l'OTAN.

2. L'aggravation des menaces intérieures

a) Les périls affectant notre sol

Depuis les attentats qui ont endeuillé notre pays en 2015, **le territoire national s'avère l'objet d'un niveau de menace terroriste particulièrement élevé.** Sans même évoquer, ici, les nombreux projets et tentatives déjoués par nos services de police et de renseignement, la tragique succession des attentats meurtriers effectivement perpétrés sur notre sol, par des individus se revendiquant d'un islamisme djihadiste, en l'espace de moins de deux ans et demi, atteste suffisamment de l'intensité du danger : les 5 et 7 janvier 2015 à Paris, Montrouge et Dammartin-en-Goële ; le 26 juin 2015 à Saint-Quentin-Fallavier ; le 13 novembre 2015 à Paris et en Seine-Saint-Denis ; le 13 juin 2016 à Magnanville ; le 14 juillet 2016 à Nice ; le 26 juillet 2016 à Saint-Étienne-du-Rouvray ; le 20 avril 2017 à Paris encore...

et seul le ministère de la défense devrait l'assumer sur ses différents chapitres et vraisemblablement au détriment de ses acquisitions et de sa trajectoire capacitaire. »

Le phénomène frappe d'ailleurs, comme on le sait, toute l'Europe : Bruxelles le 22 mars 2016, Berlin le 19 décembre 2016, Londres le 22 mars 2017, Stockholm le 7 avril 2017, Manchester le 22 mai 2017...

Le rapport relatif à l'emploi des forces armées sur le territoire national produit en mars 2016 par le Gouvernement¹ a mis en évidence les caractéristiques de cette menace terroriste, qualifiée par le document comme « *d'une intensité et dangerosité inédites* » : « *À partir du théâtre syro-irakien, peut-être demain du Maghreb (Libye), Daech possède des capacités à organiser des attentats sur le sol français mettant en œuvre des modes d'action de plus en plus militarisés et professionnalisés, de type "coup de main" ou "opération commandos", y compris à grande échelle comme en attestent tragiquement les attaques du 13 novembre 2015. [...]*

« *Les actions terroristes sur le territoire national peuvent se distinguer selon trois niveaux par ordre croissant de capacités mises en œuvre :*

« *- l'acte isolé avec un degré de préparation et d'équipement minimal ;*

« *- l'action de combattants – arrivant ou revenant sur le territoire national – utilisant un armement, un entraînement et des modes d'actions de type militaire ;*

« *- les actions de grande ampleur dans le cadre d'une campagne pensée et pilotée depuis l'étranger.*

« *La menace est donc à la fois diffuse et omniprésente, agissant à l'extérieur comme à l'intérieur de nos frontières, avec des connexions établies. Visant une multitude de cibles potentielles – l'ennemi étant la société dans son ensemble, le terroriste dispose d'une totale initiative dans le choix de son objectif – cette menace est non seulement durable mais également susceptible de gagner brusquement en intensité, sous l'impulsion ou avec l'aide directe de groupes étrangers aguerris à l'instar des attentats du 13 novembre 2015 à Paris. Pour marquer les esprits par la terreur, les djihadistes ont en effet recours à un terrorisme de démonstration et de masse, en s'en prenant à des lieux fréquentés [...].*

« *Daech dispose par ailleurs de la capacité à produire de manière autonome des toxiques chimiques. L'introduction sur le territoire national de ce type d'agents paraît peu probable à ce stade compte-tenu des risques inhérents à leur transport [...]. Mais la réalisation de projets de ce genre ne peut être exclue, compte tenu des objectifs, de l'idéologie et des capacités de l'organisation. »*

¹ « Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population », rapport au Parlement établi en application de l'article 7 de la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 (disposition introduite à l'initiative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées). Ce rapport a fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement suivie du débat du Sénat, en séance publique, le 15 mars 2016.

Au reste, les périls menaçant la France sur son propre territoire ne se bornent pas au risque persistant d'attentats islamistes. Ainsi, des analystes pointent la **possibilité de crises graves, difficiles à anticiper**¹.

Parallèlement, les **démonstrations de puissance de certains États, à la lisière de notre espace de souveraineté, et même au-delà de cette limite**, ne laissent pas d'inquiéter. Le ministre de la défense, auditionné par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en février dernier², avait ainsi confirmé qu'« *aux risques de la faiblesse s'ajoutent donc les menaces de la force, par exemple en mer de Chine ou dans l'Atlantique Nord, où croisent de nouveau des sous-marins russes, ce qu'on n'avait pas vu depuis longtemps - et jusque devant les côtes bretonnes !* »

b) Des missions nouvelles et pérennisées à un haut niveau d'engagement sur le territoire national

L'intervention des forces armées sur le territoire national est désormais banalisée, quelles qu'aient pu être les débats sur la légitimité et les conditions de cette intervention en complément des forces de sécurité intérieures - exprimés, en particulier, par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à l'occasion du débat du Sénat sur ce sujet, en séance publique, le 15 mars 2016³. Les armées, outre leur implication dans les postures permanentes ci-dessus évoquées, aérienne et maritime, se trouvent aussi régulièrement engagées, dans le domaine terrestre, en renfort des administrations civiles. C'est le cas, par exemple, pour la prévention des feux de forêt en période estivale, dans le cadre de la mission « Héphaïstos » reconduite chaque année, ou lors de catastrophes naturelles ; on peut également citer l'opération « Harpie » de lutte contre l'orpillage illégal en Guyane, et la contribution militaire à la mise en œuvre, depuis 1995, du plan « Vigipirate ».

Cependant, **les attentats de janvier et novembre 2015 ont donné lieu à une mutation du rôle des armées sur le territoire national** : la « militarisation » de la menace terroriste sur le sol national - l'utilisation, par le terrorisme islamiste radical, de techniques et de matériels comparables à ceux d'actes de guerre - a en effet appelé à la mise en œuvre d'une réponse militaire, en complément de l'action des forces civiles de sécurité. Mise en place au lendemain des attentats des 5 et 7 janvier 2015, l'opération « **Sentinelle** » a ainsi requis, sur l'ensemble du territoire, le déploiement permanent de 7 000 à 10 000 militaires, ce niveau maximal d'effectifs

¹ Voir à cet égard, par exemple, l'article intitulé « Quand le patron de la DGSI évoque un risque de "guerre civile" », par Marie-Amélie Lombard-Latune, Le Figaro, 22 juin 2016.

² Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, le 1^{er} février 2017.

³ Voir aussi le rapport d'information de nos collègues députés Olivier Audibert-Troin et Christophe Léonard, « Le rôle des armées sur le territoire national : après l'heure de la riposte, le temps des choix politiques », n° 3864 (AN, XIV^e législature), juin 2016. Certaines des indications ci-après sont empruntées à ce travail.

déployés étant régulièrement maintenu, notamment, entre les attentats du 13 novembre 2015 et la fin de l'été 2017. Cette opération, d'abord conçue comme une intervention ponctuelle, et menée conformément au contrat opérationnel de protection assigné aux armées par le Livre blanc sur la défense de 2013 – lequel prévoyait notamment, en cas de crise majeure, la possibilité d'un déploiement de 10 000 hommes sur un mois –, a rapidement excédé les termes de ce contrat, du fait de l'importance des effectifs mobilisés sur une longue durée, pour l'accomplissement d'une mission devenue pratiquement pérenne. L'attentat perpétré à Nice le 14 juillet 2016 a conduit à rééquilibrer la répartition de ces effectifs entre la région parisienne et les autres régions métropolitaines ; en outre, tirant les leçons de l'expérience des premiers mois de mise en œuvre, les armées sont progressivement passées d'une posture statique héritée de « Vigipirate », qui les rendait vulnérables, à des patrouilles menées en « dynamique ».

Dans le même temps, le ministère de la défense a dû mettre en œuvre le plan « **Cuirasse** », qui vise à renforcer, eu égard à la menace terroriste, les dispositifs de protection des emprises militaires, dont les bases terrestres, aériennes et navales.

Or l'effort fourni afin de libérer des effectifs pour l'opération « Sentinelle » ou le plan « Cuirasse », en sus des opérations extérieures menées dans le même temps, et de l'effort de recrutement et de formation lié à la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT), a sensiblement impacté l'organisation des armées. Les ajustements nécessaires pour assumer ces missions ont porté, d'une part, sur la condition du personnel, notamment par la réduction des permissions et par l'allongement de l'engagement des soldats loin de leurs quartiers, donc loin de leurs familles, et, d'autre part, sur les activités professionnelles, notamment la préparation opérationnelle. C'est ainsi que le nombre de jours de préparation opérationnelle par soldat a sensiblement chuté en 2015 : il s'est établi, selon les unités, de 51 à 64 jours, alors que l'objectif était fixé à hauteur de 83 jours et que la norme de référence s'élevait à 90 jours. D'autres renoncements ont dû être consentis, de nature à affecter le potentiel opérationnel des armées : réduction de la formation initiale, ralentissement de la préparation opérationnelle dite « métier » (PO-M) et restrictions dans la préparation opérationnelle interarmes (PO-IA), qui ont entraîné de fait une baisse du niveau d'entraînement des forces ; désistement de certains exercices en coopération internationale... En effet, malgré la hausse des effectifs prévue par la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire jusqu'en 2019, les délais de recrutement et de formation des nouveaux soldats ont imposé aux armées de fonctionner en situation de sous-effectif pour assurer l'opération « Sentinelle ».

Dans ce contexte, le rapport déjà cité du Gouvernement relatif à l'emploi des forces armées sur le territoire national a envisagé, « *pour faire face aux caractéristiques de la menace et à son niveau inédit* », la mise en place

d'une **nouvelle « posture de protection terrestre »** (PPT). Celle-ci, qui n'est pas qualifiée de « permanente » à la différence des postures aérienne et maritime, « s'appuie sur l'ensemble des dispositions prises dans le milieu terrestre, ainsi que sur une chaîne de commandement déconcentrée sur le territoire. [...] Cette posture permet [à l'armée de terre] d'intervenir dans le cadre du dispositif global de sécurité intérieure placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Elle se traduit, en interne, par une présence planifiée, continue dans le temps, mais discontinue en volume et dans l'espace, qui permet aux forces terrestres de maîtriser leur environnement, de valider les procédures de coordination et les modes d'engagement. [...] Elle repose sur un ensemble de savoir-faire et de compétences détenus par l'armée de terre et utilisés pour les opérations extérieures comme pour les opérations intérieures. Elle s'exerce grâce à :

« - l'optimisation de l'emploi des forces engagées dans le cadre du nouveau contrat de protection, aujourd'hui pour l'opération "Sentinelle" ;

« - la réorientation d'une partie de la préparation opérationnelle des forces terrestres dans un cadre interministériel au profit de la sécurité intérieure sur le territoire national. [...]

« Lors de la définition des effets à obtenir par les armées, énoncés dans les réquisitions des préfets, la prise en compte par les autorités administratives des spécificités des armées permet d'en optimiser l'emploi. L'ensemble des missions de sécurité identifiées [...] peut ainsi être confié par l'autorité civile aux unités terrestres déployées, en autonomie ou conjointement avec les forces de sécurité intérieure [...]»¹.

La pression exercée par la menace terroriste sur les besoins d'effectifs militaires a également conduit à une **accélération de la montée en puissance de la réserve opérationnelle des armées**. Celle-ci, prévue par le Livre blanc de 2013 et la LPM pour 2014-2019 dès sa version initiale², s'est en quelque sorte trouvée consacrée par la **création de la Garde nationale**, englobant les réserves opérationnelles des armées, de la gendarmerie et de la police nationale, décidée au lendemain de l'attentat de Nice³ puis concrétisée par les mesures adoptées en conseil des ministres le 12 octobre 2016.

¹ Le rapport précité mentionne les missions suivantes : « - surveiller ou contrôler une zone ou une frontière ; - protéger des sites sensibles ou stratégiques, des axes de communication, des points d'importance vitale, en privilégiant au maximum une approche zonale ; - contribuer, en complément des forces et services de sécurité intérieure, à la surveillance des objectifs ou activités susceptibles de constituer une menace ; - escorter des convois ou des détachements militaires et civils sensibles ; - collecter des informations d'ambiance sur le terrain, au contact des différents acteurs présents sur le territoire national (autorités locales, population, forces de sécurité intérieure) ; - intervenir en appui des forces de sécurité intérieure face à une agression terroriste caractérisée. »

² Cf. les rappels auxquels ont procédé nos collègues Jean-Marie Bockel et Gisèle Jourda dans leur rapport d'information n° 793 (2015-2016), « "Garde nationale" : une réserve militaire forte et territorialisée pour faire face aux crises », juillet 2016.

³ Cf. les discours prononcés par M. François Hollande, président de la République, le 20 juillet 2016, au centre d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier, et le 22 juillet suivant, à l'issue du conseil de défense tenu au Palais de l'Élysée.

L'objectif, s'agissant des armées, a été fixé à hauteur de 40 000 volontaires engagés dans la réserve opérationnelle à la fin 2018, contre 31 258 volontaires estimés pour la fin 2016, avec une moyenne annuelle de 36,5 jours d'activité par réserviste, contre 28,8 jours prévus pour 2016, et la possibilité de déployer 1 500 réservistes par jour pour des missions de protection du territoire national.

c) Une plus forte budgétisation « OPINT » désormais logique

Les opérations et missions intérieures, dont principalement l'opération « Sentinelle » aujourd'hui, à l'instar des opérations extérieures, emportent, pour le budget de la défense, un surcoût. Celui-ci tient en l'occurrence aux dépenses supplémentaires de masse salariale (indemnités de service en campagne des militaires déployés), de fonctionnement (hébergement, transports, alimentation...), d'équipement (véhicules, gilets pare-balles, matériel de vision, moyens de communication, moyens médicaux...) et, au moins dans la phase initiale, d'infrastructure (hébergement, vidéo-surveillance...).

En 2015, ce « surcoût opérations intérieures (OPINT) » s'est établi à 182 millions d'euros, alors que la loi de finances initiale – qui n'avait naturellement pas pu prendre en compte les événements du début de l'année et la mise en œuvre de « Sentinelle » à leur suite – ne prévoyait, au titre des missions intérieures, qu'une dotation de 11 millions d'euros. **En 2016, le surcoût lié à ces opérations a représenté 171 millions d'euros, contre une prévision inscrite en loi de finances initiale à hauteur de 26 millions d'euros seulement.** Les dépassements – 171 millions d'euros en 2015, 145 millions d'euros en 2016 – étaient entièrement imputables à l'opération « Sentinelle ».

Évolution du « surcoût OPINT »

(en millions d'euros)

		2015	2016
Exécution totale		182	171
Dotation inscrite en loi de finances initiale	- Montant	11	26
	- Taux de couverture du besoin réel	6 %	15 %
Crédits couverts en gestion	- par décret d'avance	171	145
	- en loi de finances rectificative	0	0

Source : documentation budgétaire

Il convient de préciser que la LPM pour 2014-2019, au contraire de ce qu'elle prévoit pour le « surcoût OPEX », ne comporte **pas de dispositions destinées à régler le financement du « surcoût OPINT »** : n'ont été prévus ni un montant de dotation prévisionnelle à inscrire, en la matière, en loi de finances initiale, ni des modalités de couverture du dépassement de cette

dotation en gestion. Cette lacune est bien sûr compréhensible rapportée au contexte d'élaboration de la LPM, en 2013 ; mais le sujet est devenu un enjeu budgétaire majeur depuis la mise en place de « Sentinelle » en 2015.

Dans le cadre de l'examen en première lecture du projet devenu la loi d'actualisation du 28 juillet 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a souhaité introduire une disposition visant à garantir le caractère interministériel du financement du « surcoût OPINT », sur le modèle des dispositions en vigueur pour les OPEX. Cette initiative était notamment appuyée sur le fait que l'opération « Sentinelle » mobilise les forces armées, sur le territoire national, au soutien ou en relai des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile : d'autres ministères que le ministère de la défense seraient donc logiquement appelés à contribuer à en soutenir la charge. Bien que cette garantie n'ait pas pu être consacrée dans la LPM, les règlements de fin de gestion budgétaire, en 2015 et en 2016, ont en pratique établi deux précédents favorables au ministère de la défense, en assurant une couverture intégrale du « surcoût OPINT » par la voie interministérielle.

Pour l'avenir, un raisonnement similaire à celui qui a été exposé ci-dessus en ce qui concerne la « sincérisation » du budget OPEX vaut pour le budget OPINT : **le maintien à moyen terme de l'opération « Sentinelle », ou d'opérations de protection du territoire national qui en prendraient la suite dans des dimensions comparables, semblant requis par le niveau élevé et *a priori* durable de la menace terroriste pesant sur notre pays, il serait normal que les crédits destinés au financement du « surcoût OPINT » se trouvent désormais inscrits, dans la loi de finances initiale, au niveau de ces besoins, tels qu'ils apparaissent raisonnablement estimables au moment de l'élaboration du projet de loi de finances. L'évaluation devrait tenir compte des déploiements d'OPINT constatés, et des décisions militaires acquises pour la suite du déroulement de ces opérations, au moment de l'élaboration de la prévision budgétaire ; à tout le moins, une solution techniquement expédiente pourrait consister à se baser sur le nombre moyen de militaires déployés sur le sol national au cours du dernier exercice clos.**

Cette réforme, là encore, doit s'entendre à la condition que tous les autres besoins de la défense soient également financés, en particulier dans le domaine capacitaire : **comme le « resoclage » du « surcoût OPEX » au sein du budget de la défense, celui du « surcoût OPINT » impose de réajuster à la hausse, et à due proportion, la trajectoire financière de la programmation militaire.**

En cours de gestion, l'ouverture de crédits par décret d'avance ou en loi de finances rectificative restera nécessaire pour abonder la dotation prévisionnelle en tant que de besoin, en particulier si une aggravation des menaces sur le territoire national exigeait un déploiement plus important des forces. En tout cas, comme pour ce qui concerne les OPEX, la fin de la sous-budgétisation des OPINT contribuerait à la production d'un calcul *ex ante*

plus juste de l'effort militaire national, et donc une meilleure comparaison avec les budgets d'autres pays membres de l'OTAN.

3. Les exigences de la guerre moderne

a) L'importance du MCO tenant à l'évolution technologique des équipements

Depuis le début des années 2000, **le coût du maintien en condition opérationnelle (MCO), dont celui de l'entretien programmé des matériels (EPM)¹, a très sensiblement augmenté.** Entre 2003 et 2015, les crédits d'EPM (soit 55 % du MCO) se sont accrus de 25 % ; ce constat est valable pour tous les matériels. La tendance haussière s'est poursuivie dans le cadre de la LPM pour 2014-2019, qui a prévu une augmentation annuelle de 4,3 % des crédits d'EPM en valeur. Selon la Cour des Comptes², ce montant reste insuffisant : les besoins réels, estimés à 4,1 milliard d'euros par an sur la période, ne sont pas couverts par la prévision. Néanmoins, l'EPM qui représentait, au début des années 2000, environ 8 % du budget de la défense hors pensions, en a atteint 10 % en 2014 et devrait se situer à 12,5 % en 2019, si les prévisions de la LPM en vigueur sont respectées. Globalement, les dépenses de MCO pèsent de plus en plus sur le budget de la défense, dont elles représentaient 17 % en 2015³.

Suivant les éléments d'information recueillis par vos rapporteurs auprès du ministère de la défense, **les coûts de MCO se situeraient à hauteur de 35 % à 50 % du coût global de possession d'un matériel.** Deux facteurs essentiels expliquent cette évolution : en premier lieu, **la part de maintenance dans le coût global de possession de matériels très âgés est très importante** ; en second lieu, **la part des dépenses de MCO dans le coût global de possession des nouveaux matériels s'avère plus importante que prévue.** En effet, les nouveaux programmes d'armement exigés par les besoins modernes de la guerre – le char Leclerc, les hélicoptères Tigre ou NH-90, le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), l'avion Rafale... – se caractérisent tous, dans des mesures certes différentes, par un accroissement des dépenses de MCO rapportées à l'heure de fonctionnement ou à l'heure de vol.

Pourtant, la réduction des coûts du MCO était mise en exergue, dans les analyses du coût global de possession de ces équipements, comme un

¹ Pour mémoire, le coût du MCO est ainsi composé : les crédits d'entretien programmé des matériels (EPM), regroupant les dépenses en contrat avec les industriels, les achats de pièces de rechange et la documentation, représentent 55 % des dépenses totales ; la main-d'œuvre interne du ministère de la défense représente 40 % ; le solde tient à des dépenses d'investissement et d'entretien des infrastructures, soit environ 5 %. (Source : Cour des Comptes, « Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires », septembre 2014.)

² Rapport susmentionné.

³ Source : ECOeDEF, bulletin de l'observatoire économique de la défense, n° 76, février 2016.

argument majeur pour accélérer le renouvellement des parcs, et la réduction de ces dépenses faisait partie des objectifs majeurs explicitement mentionnés dans la fiche de caractéristiques militaires... Un effet de réduction des coûts de MCO, après les premières années d'utilisation des nouveaux équipements, était espéré ; il s'est avéré moins important que prévu. Le bilan à ce jour de la disponibilité des matériels et du coût de leur MCO n'est pas conforme aux prévisions sur lesquelles se basaient les programmes d'armement.

La multiplication des spécifications explique sans doute en partie l'augmentation du MCO. Mais les analystes reconnaissent le poids prépondérant des facteurs dits « générationnels ». Chaque génération de matériel, en effet, se caractérise par des sauts technologiques qui accroissent les coûts de maintenance. Les équipements modernes nécessitent ainsi une main-d'œuvre et des infrastructures spécifiques qui, souvent, sont très coûteuses. La rusticité des matériels précédents permettait une remise à niveau plus rapide, moins coûteuse en hommes, en matériels et en infrastructures. En d'autres termes, l'efficacité des équipements modernes a un prix en termes de maintien en condition opérationnelle : la part croissante de l'électronique, de l'informatique, ou encore de matériaux composites, explique l'envol du coût de possession de ces équipements.

En ce domaine, un exemple typique est fourni par le coût de l'heure de vol en EPM du Rafale, en moyenne près de trois fois supérieure à celui d'un avion de combat d'une génération antérieure : le coût d'entretien unitaire d'un avion de combat d'ancienne génération comme le Super-étendard modernisé ou le Mirage 2000 est en moyenne annuelle d'un million d'euros, contre trois millions d'euros dans le cas du Rafale, ce qui induit un coût d'heure de vol très supérieur. On observe une évolution analogue dans le cas des hélicoptères : le coût d'entretien annuel d'un hélicoptère est généralement inférieur à 0,5 million d'euros pour les hélicoptères d'attaque et à un million d'euros pour les hélicoptères de transport ; pour le Tigre, ce montant se révèle de l'ordre de 1,5 millions d'euros. **Ainsi, même dans l'hypothèse d'une diminution du parc aérien, une augmentation « spontanée » du coût du MCO aéronautique de plusieurs centaines de millions d'euros semble inéluctable, alors même que les taux de disponibilité des équipements sont en dessous des besoins prévus par le contrat opérationnel.**

Malgré l'absence de données aussi précises pour les matériels terrestres et navals, des évolutions de coût similaire sont observées. Par exemple, en 2015, le coût unitaire du MCO des VBCI, alors en service depuis cinq ans (avec un taux de disponibilité en 2014-2015 d'environ 75 %), était de 41 569 euros, alors que celui tenant aux véhicules de l'avant blindés (VAB), âgés de plus de trente ans (avec un taux de disponibilité d'environ 50 %), était de 26 725 euros.

b) La défense de deux nouveaux milieux de conflictualité : l'espace extra-atmosphérique et le cyberspace

Deux domaines se sont avérés, dans la période récente, comme les terrains d'émergence de nouvelles menaces majeures, à proportion de la dépendance de nos sociétés à leur utilisation : d'une part l'espace extra-atmosphérique, dont s'accroît l'utilisation à des fins militaires, et d'autre part l'espace numérique ou « cyberspace », où les risques sont désormais manifestes.

(1) La militarisation de l'espace extra-atmosphérique

Dans le même temps où les activités spatiales civiles ont pris une importance de plus en plus grande pour l'économie et la vie sociale, du fait notamment du développement, essentiel pour l'accès à l'information, des satellites de télécommunications, de géolocalisation et d'observation, **l'utilisation militaire de l'espace extra-atmosphérique se révèle grandissante**. Comme l'a relevé le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)¹, l'espace est ainsi devenu « *un enjeu stratégique majeur, [...] jouant un rôle de multiplicateur de force pour les capacités militaires conventionnelles de tout pays souhaitant développer une politique de puissance. [...] Alors que le nombre d'acteurs privés et publics agissant dans l'espace extra-atmosphérique s'accroît continûment, les risques et les menaces dans ce nouveau milieu de confrontation se démultiplient. D'ores et déjà s'affichent des velléités d'action militaire dans l'espace, tandis que s'y déroulent des opérations qui laissent peu de doute sur leur finalité réelle.* »

Sur fond de mutations technologiques considérables du secteur – miniaturisation des satellites, arrivée sur le marché de lanceurs à bas coût, éventuellement ré-employables –, **les États-Unis conservent leur position dominante, mais la Russie poursuit le développement de ses capacités en ce domaine, et de nouvelles puissances cherchent à s'y affirmer**, à l'instar de la Chine. Les satellites de reconnaissance, ou « espions », paraissent ainsi appelés à investir l'espace, dans le proche avenir, d'une façon accélérée.

Dans ce contexte, **il est primordial pour notre pays de maintenir et développer ses moyens spatiaux militaires**, en propre ou en coopération européenne, suivant la programmation à moyen terme d'ores et déjà fixée. Ces moyens sont en effet déterminants pour nos capacités de communication et de renseignement :

- les **communications de grande élancement**, qu'assurent aujourd'hui, notamment, le satellite « Sicral 2 » et les deux satellites « Syracuse III ». Ces derniers ont vocation à être remplacés par deux satellites de nouvelle génération « Syracuse 4 » (programme anciennement

¹ SGDSN, « Chocs futurs. Étude prospective à l'horizon 2030 : impacts des transformations et ruptures technologiques sur notre environnement stratégique et de sécurité », mai 2017.

désigné « COMSAT-NG ») dont les lancements respectifs sont prévus en 2021 et 2022 ;

- **l'imagerie optique, infrarouge et radar**, assurée actuellement par nos quatre satellites optiques des constellations « Hélios 2 » et « Pléiades » et notre accès aux cinq satellites radar allemands « SAR-Lupe » (qui seront remplacés à l'horizon 2020 par le système « SARah ») et aux quatre satellites radar italiens « COSMO-SkyMed ». Les deux satellites optiques « Hélios 2 » susmentionnés doivent être remplacés, dans le cadre du programme européen « MUSIS » (au titre de sa composante « CSO »), par deux satellites français à lancer en 2018 et 2019 et par un troisième satellite, réalisé en coopération franco-allemande, dont le lancement est prévu en 2021¹ ;

- **l'écoute électromagnétique**, c'est-à-dire l'interception et la localisation des émissions électromagnétiques depuis l'espace que doit permettre, par la détection d'émetteurs radar ou de télécommunication, la mise en service opérationnelle, en 2020, de trois satellites développés dans le cadre du programme « CERES ».

Il conviendra également de relancer, au titre de la prochaine programmation militaire, les programmes d'alerte avancée et de défense antimissile, aujourd'hui gelés. Destinés notamment à permettre, d'une part, la surveillance de la prolifération et de l'activité balistique et, d'autre part, l'identification des agresseurs, en vue de la mise en œuvre de la dissuasion ou d'actions de contre-force conventionnelle, ces programmes sont en effet essentiels pour notre défense contre les « menaces de la force ».

Rappelons ici que, lors du sommet de l'OTAN novembre 2010, à Lisbonne, il a été prévu que l'Alliance se dote d'une capacité de défense antimissile des territoires et des populations ; la France avait alors annoncé que sa future capacité d'alerte avancée contribuerait en nature à cette mission, à l'horizon 2020². Cependant, après le test d'une première capacité requise pour ce système, dans le cadre du programme « Spirale » clos en 2011, et bien que le Livre blanc de 2013 ait confirmé l'importance attachée à ce projet, la poursuite des développements a dû être interrompue, faute de ressources suffisantes associées à la LPM pour 2014-2019.

¹ Le conseil des ministres franco-allemand qui s'est tenu à Berlin le 31 mars 2015 a décidé d'une coopération entre le système allemand d'observation radar par satellite « SARah » et le système « CSO » en cours de réalisation sous responsabilité française. L'accord comprend, pour la France, l'acquisition d'un segment sol « SARah » et, pour l'Allemagne, l'acquisition d'un segment sol « CSO » ; ces segments permettront l'échange d'images entre pays. Cet accord prévoit également le financement par l'Allemagne, aux deux tiers, du troisième satellite « CSO ».

² Voir sur ce sujet le rapport d'information de notre ancien collègue Jacques Gautier, votre rapporteur Daniel Reiner et notre collègue Xavier Pintat, « La défense antimissile balistique : bouclier militaire ou défi stratégique ? », n° 733 (2010-2011), juillet 2011.

(2) Les risques du cyberspace

Des secteurs entiers et de plus en plus nombreux de l'économie et de la vie sociale témoignent désormais d'une forte dépendance au numérique. Aussi, dans ce domaine, sommes-nous exposés – les entreprises et les administrations publiques principalement – à **de nouvelles vulnérabilités, du fait des agissements dans le « cyberspace » d'individus, de groupes à visées terroristes ou d'États animés d'intentions hostiles**. La « cyber-attaque » mondiale qui a frappé en même temps, le 12 mai dernier, les systèmes informatiques d'une centaine de pays, dont le nôtre, vient encore d'illustrer cette menace d'un nouveau type, au rapide développement, et fondamentalement « asymétrique » puisque l'emploi mal intentionné de modestes moyens informatiques peut donner lieu à des dommages considérables.

On notera que plus de 80 % des entreprises françaises avaient fait l'objet d'une forme ou d'une autre de cyber-attaque en 2015¹. De même, les tentatives d'agression informatique enregistrées par le ministère de la défense doublent chaque année ; en 2016, 24 000 attaques externes ont été bloquées par ses dispositifs de sécurité, dont « *quelques centaines, plutôt élaborées, avaient de véritables intentions de nuire*² ».

Prenant acte de cette situation, le rapport du Gouvernement, déjà cité plus haut, relatif à l'emploi des forces armées sur le territoire national, prévoyait dès mars 2016 la **création d'une nouvelle « posture cyber »**, présentée comme « *très majoritairement tournée vers la protection interne du ministère de la défense* ». Étaient annoncés, notamment, pour anticiper, détecter et traiter les menaces numériques, un « centre d'opération cyber » et un « centre d'analyse de lutte informatique défensive ».

Ces premières orientations ont été précisées par le ministre de la défense en décembre dernier³. La posture « cyber », en synthèse, doit ainsi permettre, à la fois :

- **le développement du renseignement** en la matière, en vue de « *contribuer à identifier nos failles ou nos vulnérabilités potentielles* », « *détecter des actions hostiles dans le cyber-espace, [...] les caractériser et éventuellement [...] en trouver la source* », « *mener les investigations nécessaires pour attribuer une attaque, la caractériser, en déterminer les effets, et en découvrir les motivations* », « *participer aux actions de remédiation* » et « *contribuer à préparer, planifier et soutenir les actions offensives* » ;

¹ Sondage réalisé auprès des 200 entreprises et administrations du Club des experts de la sécurité de l'information et du numérique (CESIN) par le cabinet Opinion Way pour Europe 1, publié le 21 janvier 2016.

² M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, dans un entretien accordé au Journal du dimanche, le 7 janvier 2017.

³ Cf. le discours prononcé par M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, le 12 décembre 2016, à Bruz (Ille-et-Vilaine), à l'occasion de sa visite de la direction générale de l'armement – maîtrise de l'information (DGA-MI).

- **la protection et la défense de nos intérêts** dans le domaine numérique : *« sur le territoire ou en opération, la posture permanente cyber regroupe l'ensemble des mesures prises pour réduire les risques qui peuvent concerner nos systèmes ; le périmètre d'action du ministère de la défense couvre non seulement l'ensemble de ses systèmes, en métropole comme en opérations extérieures mais également, en coordination avec l'ANSSI, les opérateurs d'infrastructures vitales [...] ; la posture de défense intègre ainsi : une défense en profondeur, c'est la cyber-protection, qui consiste schématiquement à bâtir d'épaisses murailles, ainsi qu'à veiller en permanence à leur efficacité, face à une menace toujours évolutive ; une défense de l'avant, c'est la lutte informatique défensive, qui consiste à patrouiller, guetter, et intervenir dans l'espace numérique en cas d'intrusion, pour éradiquer la menace et reconstruire la muraille » ;*

- enfin, le cas échéant, **les opérations d'entrave, de neutralisation et de riposte** nécessaires afin, chronologiquement : d'abord, d'*« entraver les actions d'un individu ou d'un groupe d'individus à l'origine d'une attaque, en paralysant ses actions »* ; puis, *« si celles-ci s'apparentent dans leurs effets à une attaque armée contre nos intérêts ou nos infrastructures, et en fonction de leur intensité »*, d'assurer *« la neutralisation, y compris de façon permanente, des infrastructures (matérielles ou immatérielles) utilisées pour nous causer des dommages »*, voire, *« en fonction de la gravité des événements »*, d'engager *« un combat numérique ou non »*.

À ce titre, un effectif de **3 200 agents** hautement qualifiés est prévu – 2 600 au sein des armées et 600 à la DGA –, au terme des recrutements inscrits dans la programmation militaire jusqu'en 2019 actualisée à cet effet par la loi du 28 juillet 2015 ; cette ressource humaine devrait être complétée par le renfort de 400 réservistes opérationnels et 4 000 réservistes citoyens spécialisés¹, dont l'engagement est attendu dans le cadre de la nouvelle politique de la réserve militaire. Dans le même temps, sont menées les acquisitions de **matériels de cyberprotection** également prévues par la LPM (outils pour la chaîne opérationnelle de lutte informatique défensive du ministère, produits de chiffrement et de détection...). Enfin, comme l'avait annoncé le ministre de la défense, un **commandement militaire de la cyberdéfense** a été formellement créé par un décret du 4 mai 2017, confié à un officier général qui *« assiste et conseille le ministre de la défense dans son domaine de compétence »* et placé auprès du chef d'état-major des armées, lequel est désormais *« responsable de la surveillance [des] systèmes d'information [du ministère de la défense, hors services de renseignement] et de la mise en œuvre des mesures de défense les concernant² »*.

L'axe d'effort ainsi tracé doit être résolument suivi, tant le domaine du cyber présente désormais d'enjeux sensibles. Comme l'a fait valoir le

¹ Rappelons que cette « cyber réserve » constituait l'une des préconisations formulées en 2012 par notre collègue Jean-Marie Bockel dans son rapport d'information n° 681 (2011-2012), « La cyberdéfense : un enjeu mondial, une priorité nationale », juillet 2012.

² Décret n° 2017-743 du 4 mai 2017 relatif aux attributions du chef d'état-major des armées.

ministre de la défense, « une attaque, même rudimentaire, sur un système de vote électronique peut perturber la vie démocratique d'une nation ; la paralysie de médias peut perturber profondément la vie sociale ; l'extinction d'un système électrique peut sérieusement altérer la vie quotidienne des citoyens, comme l'économie. Et je n'évoque pas des scénarios de paralysie ou de destruction plus cataclysmiques, qui semblaient encore, il y a peu, dignes de films d'anticipation, mais dont la faisabilité s'est malheureusement accrue. [...] La défense de la France doit s'adapter aux enjeux actuels et futurs de ce champ de bataille. »

c) *L'enjeu crucial du renseignement*

Le contexte sécuritaire actuel a donné un rôle plus cardinal que jamais pour la défense de notre pays - sur le territoire national et à l'extérieur de nos frontières - aux activités de renseignement, soit la fonction stratégique « connaissance et anticipation ». Ainsi que l'a relevé le rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement (DPR) pour l'année 2016¹, « la sanctuarisation du territoire national face à la menace terroriste constitue aujourd'hui une priorité essentielle de la communauté du renseignement ».

La tâche en incombe principalement aux six services spécialisés constituant le « premier cercle » de la communauté du renseignement² :

- relevant du ministère de l'intérieur, la **direction générale de la sécurité intérieure** (DGSI), « chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation³ ». Ses activités recouvrent essentiellement le contre-espionnage, la lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents, et la protection du patrimoine économique (contre-ingérence économique, contre-prolifération) ;

- relevant du ministère de la défense : la **direction générale de la sécurité extérieure** (DGSE), qui agit essentiellement hors du territoire national en appliquant des méthodes clandestines de recherche du renseignement (espionnage et contre-espionnage) destinées à protéger les citoyens et les intérêts français ; la **direction du renseignement et de la sécurité de la défense** (DRSD) - nouvelle appellation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) depuis le mois

¹ Rapport de notre collègue députée Patricia Adam n° 4573 (AN, XIV^e législature) et n° 448 (Sénat, 2016-2017), mars 2017.

² Il existe, en outre, des services de renseignement dits du « second cercle », relevant de la direction générale de la police nationale (DGPN), de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la préfecture de police de Paris, qui peuvent être autorisés à mettre en œuvre des techniques de renseignement sur le territoire national conformément à la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, ainsi que des services à statut spécifique - comme le bureau central du renseignement pénitentiaire (BRCP), relevant du ministère de la justice, mis en place en avril 2017 - qui n'ont, eux, pas accès aux techniques de renseignement.

³ Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, article 1^{er}.

d'octobre 2016¹ –, dédiée à la contre-ingérence avec pour principale mission de déceler et d'entraver les menaces visant nos armées et les entreprises en lien avec la défense ; et la **direction du renseignement militaire** (DRM), dont le rôle est d'éclairer la prise de décision et d'apporter un appui à la planification et à la conduite des opérations militaires ;

- enfin, relevant du ministère chargé de l'économie et des finances, d'une part, la **direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières** (DNRED), chargée du contrôle et de la lutte contre la fraude en matière douanière, qui a notamment pour but le démantèlement des organisations criminelles, et d'autre part, le service « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins », plus connu sous son acronyme « **Tracfin** », qui a pour mission de lutter contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme

Eu égard à leurs besoins en hommes, matériels et infrastructures, ces services ont bénéficié de décisions visant à accroître leurs moyens, formalisées, d'abord, dans l'actualisation de la programmation militaire jusqu'en 2019 réalisée par la loi du 28 juillet 2015 et, ensuite, lors du conseil de défense du 6 avril 2016.

Dans le rapport d'activité précité, la DPR souligne ainsi que « *les crédits de paiement consacrés au financement des services de la communauté du renseignement au sens strict (c'est-à-dire l'ensemble des services spécialisés de renseignement, l'Académie du renseignement et le coordonnateur national du renseignement) ont connu une croissance très soutenue entre 2013 et 2016 [...] de 11,3 %* » ; un effort particulier a été réalisé au profit de la DGSI et de Tracfin, respectivement chargés de la lutte contre le terrorisme et de la lutte contre son financement. S'agissant des moyens humains, le nombre d'agents de cette communauté du renseignement a progressé de plus de 10 % au cours de la même période, avec une évolution particulièrement notable pour les deux services susmentionnés. On notera à cet égard que près de 80 % des moyens nouveaux ont été affectés à la lutte antiterroriste, pour pallier la forte diminution des effectifs qu'ont connue les services du renseignement territorial de 2008 à 2013, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

En particulier, en ce qui concerne le budget de la défense, les crédits alloués à la DGSE ont augmenté afin de lui permettre, d'une part, de mener les opérations immobilières destinées à accompagner la croissance de ses effectifs (796 équivalents temps plein supplémentaires d'ici 2019) et, d'autre part, de développer ses capacités de collecte et de traitement du renseignement, en vue d'améliorer l'évaluation des menaces. La DRSD a également bénéficié d'un accroissement de ses ressources, qui lui ont permis

¹ Décret n° 2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense.

d'augmenter à la fois ses effectifs et ses investissements en matière de systèmes d'information et de communication. La DRM a vu ses propres capacités de traitement modernisées. **L'ensemble de ces services s'appuie sur les capacités satellitaires**, plus haut mentionnées, d'imagerie optique, infrarouge et radar et d'écoute électromagnétique.

La DPR a formulé des propositions¹ visant à poursuivre, en dépit des contraintes budgétaires, les recrutements au sein des services de renseignement, et à renforcer leurs moyens matériels comme humains. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a également appelé à cette **indispensable poursuite des efforts en faveur du renseignement**².

Un enjeu majeur, en ce domaine, est celui de la coordination des services. Comme l'a fait observer la DPR, *« le dispositif de lutte antiterroriste repose sur l'efficacité et la performance des acteurs chargés de la coordination interministérielle. En effet, il est indispensable que l'information circule de manière fluide depuis les services de renseignement ou les groupes de travail interministériels vers les responsables politiques – et tout particulièrement vers les deux plus éminents d'entre eux : le Président de la République et le Premier ministre. »*

Vos rapporteurs, à cet égard, ont noté avec intérêt la **proposition de créer une nouvelle « task force permanente [...] associant les principaux services de renseignement autour d'objectifs communs »**, « garantie d'une véritable coordination », présentée, lors de la campagne électorale, par le Président de la République élu le 7 mai dernier³. Il s'agirait de la sorte *« d'éviter les cloisonnements naturels des services, de dynamiser la recherche et l'exploitation du renseignement humain et technique, et, sous impulsion politique constante vu les enjeux, de mutualiser le plus possible les instruments et les données recueillies »*.

Il convient de rappeler ici que la DPR, à l'occasion du rapport d'activité précité, avait tracé une piste similaire en vue de répondre à ce qui reste, malgré les progrès accomplis ces toutes dernières années dans le cadre de la lutte antiterroriste, l'une des faiblesses majeures de nos services de renseignement : le défaut de coordination. L'un des axes de réforme ainsi avancés consisterait en la création d'une *« agence de lutte contre le terrorisme placée auprès du Premier ministre »*, la DPR relevant que *« la définition de la stratégie doit englober l'ensemble des services concourant à la lutte contre le terrorisme, et relève davantage d'une entité interministérielle que de l'action d'un "chef de file ministériel" [en l'occurrence la DGSI, détentrice du « leadership (...) dans la définition de la manœuvre globale de la lutte antiterroriste »], quand*

¹ Propositions nos 4 et 8 du rapport d'activité précité pour 2016.

² Voir les développements sur ce point du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017 de nos collègues André Trillard et Jeanny Lorgeoux, n° 142 (2016-2017), tome V, novembre 2016.

³ Discours sur la défense, déjà cité, prononcé par M. Emmanuel Macron le 18 mars 2017.

bien même il serait reconnu au plus haut niveau de l'État ». Une prolongation de cette réforme consisterait à « transformer le coordonnateur national du renseignement en un véritable directeur national du renseignement directement rattaché au Premier ministre qui disposerait de l'agence, mais aussi de l'Inspection et de l'Académie du renseignement. Ce directeur national aurait vocation à arbitrer les budgets des différents services et jouerait un rôle plus important dans les autorisations de mise en œuvre des techniques de renseignement. Il demeurerait le conseiller du Président de la République en matière de renseignement. »

Cependant, vos rapporteurs rejoignent la DPR pour estimer que, sans exclure une réflexion ultérieure, à la lumière de l'expérience et en considération de l'ensemble des menaces, pour l'heure « *il n'est pas raisonnable d'entrer dans la voie d'une réorganisation aussi ambitieuse et structurante alors que les services sont mobilisés de façon intense et quotidienne dans la lutte contre le terrorisme. Une telle réorganisation risque, en effet, de mobiliser beaucoup d'énergie au prix d'un affaiblissement, si temporaire soit-il, des capacités opérationnelles. L'enjeu est davantage dans l'échange, le partage de l'information et des analyses, la fluidité des communications, que dans l'architecture générale.* »

La « task force » esquissée par le nouveau Président de la république, sous réserve que les contours exacts en soit précisés, semblerait a priori de nature à répondre au besoin de renforcer la coordination de nos services de renseignement, sans que cette réorganisation ne consume à l'excès, dans l'actuelle période, des ressources qui doivent rester concentrées sur l'action.

4. L'essor des exportations françaises d'armement

a) Des succès historiques

Le montant des commandes annuelles d'armement français a enregistré ces dernières années une croissance continue, passant de 5,1 milliards d'euros en 2010 à 6,9 milliards d'euros en 2013, 8,2 milliards d'euros en 2014 et 16 milliards d'euros en 2015. Il avait déjà atteint 16 milliards d'euros au premier semestre 2016. Ces niveau historiquement élevé de nos exportations d'armes, et notamment les récents succès de l'industrie française dans plusieurs importantes compétitions internationales de marchés d'armement, ne constituent d'ailleurs pas seulement un légitime motif de fierté nationale, mais aussi un signe supplémentaire de la préoccupante dégradation du contexte sécuritaire mondial.

L'exportation de nos armements était une hypothèse de construction de la programmation militaire pour les années 2014 à 2019. La LPM adoptée en 2013 prévoyait en effet l'acquisition de 26 avions Rafale sur la période de programmation, ce qui n'était pas suffisant pour permettre à l'industriel de maintenir la chaîne de production en activité : il lui était nécessaire de produire 40 Rafale supplémentaires, dont la LPM ne prévoyait pas de couvrir le coût. Les ventes de 24 Rafale en Égypte et 24 Rafale au

Qatar ont permis de garantir le modèle de production. L'Inde, en outre, a signé l'achat de 36 Rafale en septembre 2016, et les Émirats arabes unis pourraient suivre. Le modèle de production est donc très largement dépassé.

D'autres contrats emblématiques ont été signés dans la période toute récente. C'est le cas avec l'**Arabie Saoudite**, dans les domaines terrestre, naval ou aéronautique, à hauteur de 3 milliards de dollars. Outre les Rafale susmentionnés, l'**Égypte** s'est dotée de quatre corvettes, d'une frégate multi missions (FREMM) et des armements associés, ainsi que, pour 950 millions d'euros, des deux bâtiments de projection et de commandement (BPC) initialement produits pour la Russie. Le **gouvernement australien** a annoncé l'acquisition de 1 100 véhicules 4x4 tactiques blindés, pour plus de 800 millions d'euros, puis, en avril 2016, DCNS a remporté le « contrat du siècle » de 12 sous-marins, pour un montant de 34 milliards d'euros.

Renault Trucks va livrer des véhicules blindés légers au **Koweït** après avoir décroché, en 2015, un contrat historique de 1 500 camions pour l'armée du **Canada**. En 2016, Airbus Helicopters a également signé deux contrats importants à l'export : la formation des pilotes d'hélicoptères des **forces armées britanniques**, pour environ 650 millions d'euros, et la fourniture de 16 Caracal à **Singapour**, pour environ 500 millions d'euros. En outre, la **Thaïlande** s'est offert deux nouveaux hélicoptères H225M pour compléter une flotte de six appareils déjà commandés. Le contrat gagné au Koweït de 30 Caracal, pour un milliard d'euros, sera comptabilisé en 2017.

Les deux constructeurs de satellites, Airbus Space Systems et Thales Alenia Space, ont également remporté des contrats significatifs : Thales et Airbus ont signé un contrat pour un satellite de télécoms militaires en Égypte pour 600 millions d'euros ; Airbus a vendu en juin 2016 un satellite de télécoms militaires indonésien SatKomHan (850 millions de dollars).

Enfin, Nexter, qui fait désormais cause commune avec l'allemand Krauss-Maffei Wegmann au sein du groupe KNDS, a convaincu le Danemark avec la dernière version de son camion équipé d'un système d'artillerie (CAESAR) : le ministère danois de la défense, en mars dernier, a annoncé son intention d'en commander 15 exemplaires, outre 6 en option.

b) Un soutien substantiel et déterminant des armées

Le soutien aux exportations (SOUTEX) assuré par les armées représente un atout essentiel pour la réussite à l'export de l'équipe « France ». Ces succès reposent largement sur l'excellence de l'armée française et sur son engagement à accompagner l'exportation envisagée, en formant les armées récipiendaires, en cédant les matériels neufs dont elle devait être dotée au profit du pays acquéreur, etc. Comme l'indique le ministère de la défense¹, « les armées accompagnent [...] tous les grands contrats : en amont en participant à tous les salons d'armement, en France comme à

¹ « Rapport au Parlement 2016 sur les exportations d'armement de la France », mai 2016.

l'étranger, ou en organisant des démonstrations opérationnelles du matériel proposé à l'exportation ; au moment où ils sont conclus, en prêtant aux États clients des capacités initiales avant les premières livraisons ; et durant la vie des contrats, en en assurant souvent intégralement le volet formation, dans le cadre de la coopération militaire entre la France et les États partenaires (en particulier certaines activités ou déploiement uniquement lié aux exportations). »

Le même rapport souligne que « **cet accompagnement par les armées représente un véritable investissement financier et humain** : en particulier les prêts et mises à disposition constituent, dans les faits, d'importantes d'immobilisation d'actifs ». Rapporté au « contexte opérationnel marqué par un niveau exceptionnel d'engagement des forces françaises sur le territoire national, comme à l'étranger sur les théâtres extérieurs d'opération, sans équivalent parmi leurs homologues européens [...], l'effort de soutien du ministère de la défense représente un investissement financier et humain considérable. Le fait que les équipements soient en service dans les armées françaises et utilisés quotidiennement en opération, dans des conditions difficiles, constitue non seulement un argument de vente sans équivalent et donc un atout considérable pour les industriels, mais également un attrait majeur pour les acheteurs potentiels. Dans les faits, ces importantes immobilisations de ressources opérationnelles représentent une garantie de fiabilité et d'efficacité recherchée par les États clients. Spécifiquement, **le label "éprouvé au combat" par les armées françaises constitue un avantage industriel et commercial de premier ordre.** »

Pour l'**armée de terre**, au-delà des grands contrats d'armement, le nombre d'actions de SOUTEX menées annuellement s'avère en constante augmentation depuis 2014¹. Ainsi, le nombre moyen de 150 actions par an a été atteint dès la mi-2016, dans un contexte de très forte sollicitation des moyens des armées pour les activités opérationnelles. En année pleine, l'effort en faveur du SOUTEX oscille, en coût complet, **entre 1 et 1,9 million d'euros par an**, dont en moyenne 0,5 million d'euros au titre du SOUTEX du CAESAR en 2014 et 2015, et 0,7 million d'euros en 2015 pour le SOUTEX du pont flottant motorisé.

De son côté, la **marine nationale** a dépensé en SOUTEX autant les six premiers mois de l'année 2016 que pendant toute l'année 2015, soit un peu moins de **1,5 million d'euros** en coût total. En 2015 et sur le premier semestre 2016, le SOUTEX des BPC a représenté, respectivement, 0,5 million d'euros et 0,7 million d'euros ; le SOUTEX des FREMM, respectivement, 0,7 million d'euros et 0,4 million d'euros. Le besoin de création de postes exprimé pour faire face, dès 2017, à l'accroissement du SOUTEX consécutif à la vente susmentionnée de 12 sous-marins à l'Australie, est de 35 équivalents temps plein.

¹ La mise en œuvre d'un nouveau système d'information du ministère de la défense relatif au SOUTEX a permis de collecter des données complètes depuis 2014, dépenses de titre 2 (masse salariale) et hors titre 2 confondues. Ces données se trouvent présentées de façon complète par nos collègues Yves Pozzo di Borgo et Michelle Demessine dans leur rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 142 (2016-2017), tome VI, novembre 2016.

Mais l'essentiel de l'effort militaire du SOUTEX se trouve fourni par l'armée de l'air, à hauteur de **7 millions d'euros en 2014, 23 millions d'euros en 2015 et 11,6 millions d'euros sur le premier semestre 2016**. En 2015, les coûts du SOUTEX les plus importants ont concerné l'exportation du Rafale, soit 14 millions d'euros en coût total, et la formation du personnel navigant, soit 7,6 millions d'euros.

La DGA n'est pas en reste en la matière ; en collaboration avec les industriels concernés, elle consacre des personnels à très forte qualification à l'étude des marchés publics d'armements et à la constitution des dossiers d'offre. Aussi, en 2017, une augmentation des effectifs de la DGA devrait-elle intervenir pour faire face à la charge que représente le SOUTEX, notamment en faveur de l'Australie ; le besoin de création de postes exprimé est de l'ordre d'une centaine de personnels sur la durée d'exécution du contrat d'exportation des sous-marins au profit de l'Australie, selon les informations recueillies par vos rapporteurs.

c) La nécessité de valoriser ce SOUTEX dans le budget de la défense

Les prestations apportées par le ministère de la défense au profit direct d'un client étranger ou d'un industriel exportateur doivent en principe faire l'objet d'une rémunération, dont le versement donne lieu à ouverture de crédits sur la mission « Défense », par la voie d'attribution de produits aux programmes qui ont supporté la dépense. L'organisation du SOUTEX est régie par un décret¹ prévoyant que les industriels remboursent la participation des militaires.

Les actions de SOUTEX peuvent prendre deux formes, non exclusive l'une de l'autre : la mise à disposition de personnels des armées et la réalisation d'une prestation effectuée par les armées. Les dépenses courantes, c'est-à-dire les soldes, les primes d'alimentation et les frais d'amortissement du matériel ne font pas partie des dépenses remboursables. En revanche, **les dépenses dites « supplémentaires », résultant directement de la nature de l'activité ou de la prestation fournie, sont à rembourser**. Ces dépenses remboursables sont : les majorations de soldes, de traitement ou d'indemnités prévues par la réglementation, les majorations des primes d'alimentation, les frais de déplacement et de transport, les dépenses spéciales d'instruction, les dépenses de carburant, ingrédients et lubrifiants, ainsi qu'une quote-part des dépenses d'entretien et de réparation des matériels mis en œuvre. S'y ajoutent les dépenses du service des transmissions et les dépenses de réparation d'éventuels dommages causés aux tiers, ainsi qu'aux personnes et biens des armées.

¹ Décret n° 83-927 du 21 octobre 1983 fixant les conditions de remboursement de certaines dépenses supportées par les armées, complété par le décret n° 86-366 du 11 mars 1986 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de la défense.

Or ces dépenses donnant lieu à remboursement, ainsi énumérées par décret, ne sont pas exhaustives, faute d'inclure certains coûts induits ou indirects et les coûts complets de maintien en condition opérationnelle (MCO). En effet, outre le soutien ci-dessus décrit, les armées contribuent au soutien des commandes d'armement en prêtant aux États clients les capacités initiales avant les premières livraisons ; les dépenses remboursables du SOUTEX ne comprennent pas les frais supplémentaires de MCO des matériels vieillissants ou obsolètes dont le service doit être prolongé en conséquence.

Ainsi, la FREMM livrée à l'Égypte en 2015 était initialement destinée à la marine nationale, comme l'avait été la frégate livrée au Maroc en 2014 ; le programme de livraison de cette FREMM à notre marine a été décalé d'un an, obligeant à prolonger d'autant la durée de vie de frégates d'ancienne génération F70 et le MCO tenant à leurs équipages (plus nombreux que ceux des BPC qui doivent les remplacer). Le maintien en service actif du *Montcalm* et du *Primauguet*, conséquence de la livraison à l'Égypte de la frégate destinée à la marine nationale, ne devrait-il pas être intégré aux dépenses exécutées au titre du SOUTEX ?

De même, pour honorer la commande passée par l'Égypte, six Rafale ont été prélevés sur la chaîne de production en 2015. Le programme de livraison de l'armée de l'air a subi, en 2016, une nouvelle ponction de cinq Rafale au titre du contrat avec l'Égypte. En ajoutant le contrat avec le Qatar, c'est une trentaine d'avions qui seront exportés au lieu d'être livrés à l'armée de l'air. Le report de livraisons oblige là encore à maintenir en activité des matériels vieillissants, tels que des Mirage 2000 D pour l'attaque au sol et des Mirage 2000-5 pour la chasse.

En tout état de cause, **il serait opportun de disposer d'une comptabilité analytique adéquate, afin d'identifier les coûts de possession complets du matériel prolongé dans l'attente de la livraison différée des nouveaux équipements.**

En juin 2015, un groupe de travail auquel participait le ministère de la défense a été créé pour définir les modalités selon lesquelles pourrait être envisagée l'évolution du dispositif réglementaire encadrant la prise en charge du SOUTEX. La refonte réglementaire à présent envisagée dans ce cadre viserait à abolir la distinction entre dépenses courantes et dépenses dites « supplémentaires », afin d'en simplifier l'utilisation par les services du ministère de la défense et de permettre le retour à son budget de la totalité des rémunérations perçues, suivant la procédure des attributions de produit.

Cette évolution serait encourageante, mais sans doute encore insuffisante. **Il semble nécessaire de faire prendre en compte, par les industriels, l'effort global de SOUTEX réalisée par nos armées et baisser le coût du MCO à due concurrence de leur contribution au succès de nos exportations d'armements.** Les prochains contrats de production devraient donc prendre en compte ces hypothèses, et prévoir un partage des retours

sur investissements entre l'industrie et les armées – lesquelles, en effet, permettent de sécuriser la chaîne de production, de réduire le coût unitaire de production des équipements et d'accroître, par conséquent, les retours sur investissement, voire les bénéfices de l'industrie.

B. DES BESOINS DE COURT TERME CLAIREMENT IDENTIFIÉS POUR PRÉSERVER NOTRE MODÈLE D'ARMÉE

Si les opérations militaires déployées, notamment, depuis 2013 à l'extérieur de nos frontières et depuis 2015 sur le territoire national, sont conduites, non seulement avec le plus grand professionnalisme, mais avec une efficacité reconnue, c'est toutefois au prix d'une extrême sollicitation des hommes et des équipements qui s'y trouvent engagés. De fait, **le modèle d'armée défini en 2013 par le Livre blanc sur la défense tend à s'user plus rapidement qu'il n'était prévu.**

Pour éviter « l'embolie » qui priverait les armées de la faculté de **remplir leur mission**, il est à présent indispensable de relever leurs contrats opérationnels au niveau de la menace et des engagements effectifs, et de pourvoir aux besoins en ressources humaines, équipements et infrastructures nécessaires pour combler les lacunes et se prémunir des ruptures capacitaires, sans négliger l'impératif de préserver la crédibilité de la dissuasion nucléaire.

Il s'agit également de dégager les financements requis, d'une part, pour trouver une issue à la forme d'« impasse budgétaire » liée aux décisions arrêtées en conseil de défense le 6 avril 2016 et, d'autre part, pour surmonter la « bosse budgétaire » tenant aux restes à payer des programmes d'équipement déjà lancés.

1. Relever les contrats opérationnels au niveau des engagements effectifs

Comme on l'a déjà signalé, du fait de l'importance de l'engagement de nos forces en OPEX, dans la bande sahélo-saharienne et au Levant principalement, depuis 2013-2014, et du déploiement sur le territoire national de l'opération « Sentinelle » depuis les attentats perpétrés en 2015, **les contrats opérationnels fixés dans le Livre blanc sur la défense de 2013, sur la base desquels avait été conçue la LPM pour 2014-2019, ont en pratique tous été dépassés, de façon durable, de 25 % à 30 %.**

Contrats opérationnels et engagements effectifs des armées

Contrats opérationnels fixés en 2013	Engagements effectifs depuis 2014
- 2 à 3 théâtres d'opérations simultanés dont 1 en tant que contributeur majeur	- 5 théâtres d'opérations simultanés dont 2 en tant que contributeur majeur
- 2 à 3 déploiements maritimes simultanés dont 1 à 2 permanents	- 4 à 5 déploiements maritimes simultanés dont 3 à 4 permanents
- 1 base aérienne projetée (BAP)	- 3 BAP
- 7 000 hommes déployés sur le territoire national, avec possibilité de pic à 10 000 hommes pendant 1 mois	- Pics de déploiement nombreux et durables à 10 000 hommes déployés sur le territoire national

Source : état-major des armées

Il convient donc de réajuster les contrats opérationnels des armées au niveau de la réalité de leurs engagements, dans la mesure où un abaissement du niveau des menaces pesant sur notre pays n'est malheureusement pas crédible à brève échéance. En effet, comme on l'a souligné plus haut, la nouvelle donne stratégique internationale se caractérise notamment par son extrême incertitude, grosse de tous les dangers, et le combat contre le péril terroriste lié à l'islamisme djihadiste ne pourra se gagner que dans la durée, sur notre sol comme ailleurs. Aussi paraît-il difficile, à court terme, de réorienter à la baisse nos engagements militaires – que ce soit en OPEX, par exemple en cherchant à se désengager du Levant, alors que Daech n'y est pas encore vaincu, ou sur le territoire national, par exemple en essayant d'alléger substantiellement les moyens humains requis pour les besoins de l'opération « Sentinelle », alors que les modalités actuelles de celle-ci ont corrigé les défauts constatés dans la première période de sa mise en œuvre¹ et que l'intensité de la menace terroriste ne cesse de se rappeler à nous, parfois tragiquement.

Du reste, ce rehaussement des contrats opérationnels ne devrait pas se borner à une énumération de théâtres d'opérations et de moyens militaires à déployer en conséquence, mais prendre en considération la capacité de régénération des forces. Bien compris, il **implique notamment une remise à niveau de la préparation opérationnelle, que le sur-engagement a fortement détériorée** dans la période récente. En effet, les centres d'entraînement de l'armée de terre, le CENTAC (Centre d'entraînement au combat) et le CEPC (Centre d'entraînement des postes de commandement), ne présentent plus aujourd'hui qu'un taux d'occupation de 50 % ; en ce qui concerne la marine, le nombre de jours de préparation opérationnelle des bâtiments de surface a chuté de 25 % ; pour l'armée de l'air, moins de 60 % des équipages de transport tactique sont qualifiés à l'atterrissage sur terrain

¹ Cf. notamment le rapport au Parlement, déjà cité, « Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population », mars 2016.

sommaire... Il est donc désormais urgent de rétablir la cohérence entre engagement et préparation opérationnelle.

2. Comblers les lacunes capacitaires

La programmation militaire établie en 2013, ni même l'actualisation de la LPM réalisée en juillet 2015, n'ont pu tenir compte de l'ampleur de la dégradation du contexte sécuritaire qui s'est manifestée et approfondie depuis deux ans et demi, et de la durée des engagements intenses assumés en conséquence par nos armées, sur le territoire national comme en opérations extérieures, de façon durable. Aussi, **certaines réductions de capacités qui d'abord ne paraissaient pas entraver l'accomplissement des missions de défense, sont devenues des lacunes susceptibles de s'avérer rédhibitoires.**

Dans le nouveau contexte, il s'agit avant tout de « boucher les trous », suivant la formule du chef d'état-major des armées¹, « c'est-à-dire de récupérer des capacités auxquelles il avait fallu renoncer temporairement, pour des raisons budgétaires, à un moment où le contexte sécuritaire et le niveau d'engagement étaient différents et où les capacités n'étaient pas à ce point menacées par le phénomène d'usure ». La récupération, à cet égard, concerne les ressources humaines et les équipements, mais aussi les infrastructures.

a) Dans le domaine des ressources humaines

S'agissant des effectifs, **la période récente a été caractérisée par une interruption de la trajectoire de déflations mise en œuvre depuis 2008.**

Il convient de rappeler ici que La LPM pour les années 2008 à 2013 avait prévu un drastique plan de déflations, portant sur 54 000 postes, dont 36 000 au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et 18 000 dans le cadre de l'adaptation du ministère de la défense au nouveau format des armées redéfini par le Livre blanc sur la défense de 2008. Dans le prolongement de ce premier plan, la LPM pour les années 2014 à 2019, dans sa version initiale de 2013, avait défini un nouveau plan de réduction d'effectifs, portant sur un total de 33 675 équivalents temps plein (ETP), dont 10 175 ETP correspondaient à un reliquat de déflations de la précédente programmation et 23 500 ETP constituaient de nouvelles déflations.

¹ Général Pierre de Villiers, audition déjà citée du 8 février 2017 à l'Assemblée nationale.

La trajectoire d'effectifs de la défense prévue en 2013

(En ETP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflations LPM 2014-2019		-5 000	-7 500	-7 500	-3 500		-23 500
Créations de postes au titre des réformes précédentes			+ 103	+ 103			+206
Déflation résiduelle au titre des réformes précédentes	-7 881	-2 500					-10 381
Total	-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0	-33 675

Source : Robert del Picchia et Gilbert Roger, rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 142 (2016-2017), tome VII

Cette déflation visait à permettre une meilleure maîtrise de la masse salariale dont les dérives récurrentes grevaient le budget de la défense, au détriment de l'investissement. Elle avait vocation à porter en priorité sur le soutien (services interarmées, divers organismes du ministère de la défense), afin de préserver les forces opérationnelles, et devait s'accompagner d'un rééquilibrage des effectifs au profit du personnel civil dans les secteurs non opérationnels. **C'est un effort sans équivalent dans l'administration qui a ainsi été demandé aux armées, alors que le ministère de la défense a supporté 40 % des réductions d'effectifs engagés au titre de la de la révision générale des politiques publiques (RGPP), entre 2008 et 2013.**

La cible fixée pour 2014, première année d'exécution de cette programmation, avait été atteinte et même dépassée (8 007 déflations réalisées en 2014, soit 126 de plus que prévu). **L'évolution du contexte - le surgissement meurtrier de la menace terroriste sur le territoire national, en 2015 - a remis en cause la prévision pour la suite.**

En effet, après les attaques terroristes de janvier 2015, la mise en place de l'opération « Sentinelle » va exiger le déploiement de 7 000 à 10 000 militaires, et la décision du Président de la République, lors du conseil de défense du 29 avril 2015, renforce significativement les effectifs de la force opérationnelle terrestre (FOT) afin de permettre le maintien dans la durée de cette opération, sans renoncer à nos engagements extérieurs. L'objectif de déflations initialement fixé est révisé à la baisse lors de l'actualisation de la programmation militaire par la loi du 28 juillet 2015, qui ramène le nombre de déflations à réaliser à hauteur de 14 925 ETP sur la période 2014-2019, au lieu des 33 675 ETP initialement prévus, soit 18 750 « moindres déflations ».

La trajectoire d'effectifs de la défense prévue en 2015*(En ETP)*

2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
-8 007	0	+2300	-2600	-2800	-3818	-14 925

Source : Robert del Picchia et Gilbert Roger, rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 142 (2016-2017), tome VII

Les 18 750 déflations ainsi évitées sur la période 2017-2019 devaient permettre :

- d'une part, 15 250 **créations de postes** au titre des nouvelles missions du ministère de la défense, réparties de la manière suivante :

- 13 400 destinées à renforcer la **mission de protection**, dont 11 000 pour renforcer la FOT (dont les effectifs seront portés de 66 000 à 77 000 hommes). Le solde (2 400) servait à assurer le soutien de l'opération « Sentinelle », ainsi que la mission « Cuirasse » de protection des installations militaires (qui concerne les trois armées) ;

- près de 900 pour le **renseignement** et la **lutte informatique** active ;

- enfin, environ 950 consacrés au **soutien à l'exportation** (SOUTEX), notamment dans le cadre de la vente d'avions Rafale à l'Égypte et au Qatar, au **renforcement des systèmes d'information et des infrastructures opérationnelles**, ainsi qu'à la mise en œuvre de matériels nouveaux ;

- d'autre part, le **maintien de postes dont la suppression s'avérait difficilement réalisable**, à hauteur de 3 500 sur un total de 7 000 prévues – ce qui signifie que 3 500 suppressions problématiques devraient encore être réalisées.

Au total, 95 % de l'allègement des déflations devait bénéficier directement aux forces armées.

Les attentats de novembre 2015 ont marqué une nouvelle inflexion dans l'évolution des effectifs prévue. Dans le discours qu'il a prononcé devant le Parlement réuni en Congrès, le lundi 16 novembre 2015, le Président de la République a en effet annoncé qu'« *il n'y aurait aucune diminution d'effectifs dans la défense jusqu'en 2019* », au bénéfice des unités opérationnelles, de la cyberdéfense et du renseignement. Cette décision s'est traduite par la définition d'une nouvelle trajectoire d'effectifs, validée lors du conseil de défense du 6 avril 2016.

La trajectoire d'effectifs de la défense prévue en 2016

(En ETP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
LPM initiale de 2013	-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0	-33 675
LPM actualisée (loi du 28 juillet 2015)	-8 007	0	+2 300	-2 600	-2 800	-3 818	-14 925
Trajectoire actualisée (conseil de défense du 6 avril 2016)	-8 007	0	+2 300	+400	+200	+182	- 4 925

Source : Robert del Picchia et Gilbert Roger, rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 142 (2016-2017), tome VII

L'évolution nette des effectifs de la défense sur la période 2014-2019 s'établira ainsi, au total, à - 4 925 ETP, soit 10 000 « moindres déflations » par rapport à ce que prévoyait la loi du 28 juillet 2015 actualisant la LPM, et 28 750 par rapport à la LPM initiale. Comme celles qu'avait prévues l'actualisation de 2016, ces 10 000 « moindres déflations » supplémentaires visent à permettre :

- un **renforcement des unités opérationnelles**, notamment la FOT et les forces spéciales ;

- un renforcement des moyens dévolus à la **protection des installations et sites sensibles** ainsi que de la chaîne d'expertise et de commandement « sécurité-protection » ;

- la **consolidation des organismes de soutien** (SCA, SSA et SGA), justifiée par la nécessité de prendre en charge 10 000 personnels supplémentaires ;

- la montée en puissance des **fonctions « cyberdéfense »** et « **renseignement** » (2 000 postes supplémentaires entre 2017 et 2019, qui s'ajoutent aux 1 200 créés entre 2014 et 2016) ;

Les postes créés ou maintenus au ministère de la défense le seront à hauteur de 8 000 postes au profit du personnel militaire et 2 000 postes au profit du personnel civil, la déflation des ouvriers de l'État étant atténuée de 1 300 postes alors que les 700 autres postes sont destinés à des agents de catégorie A, notamment dans les domaines de la cyberdéfense et du renseignement.

Au terme de cette évolution, soit **début 2020, l'effectif total du ministère de la défense s'établira à 271 161 agents équivalents temps plein**, contre 276 086 postes au début de la programmation en vigueur (fin 2013).

La défense n'en a pas moins supporté quelque 50 000 suppressions nettes de postes depuis 2008. Le maintien de notre modèle d'armée et d'un niveau élevé d'engagements, à l'intérieur comme à l'extérieur, ne permet donc pas d'envisager une reprise des déflations à compter de 2020. En effet, selon les estimations de vos rapporteurs, **2 500 créations nettes de postes par**

an, soit 15 000 sur la durée de la prochaine programmation (6 ans), seraient nécessaires pour mettre en œuvre le modèle d'armée dans des conditions satisfaisantes pour les trois armées.

Au-delà du renforcement des moyens dévolus aux domaines prioritaires que sont, outre les capacités opérationnelles, le renseignement et la cyberdéfense, **il s'agirait notamment de conforter les effectifs alloués à la protection des sites et de redonner des marges de manœuvre à des secteurs tels que le soutien**, particulièrement pénalisé par les récentes déflations. À titre d'exemple, le ministère de la défense manque cruellement de personnels qualifiés nécessaires pour passer les marchés liés au renouvellement des programmes d'armement. Le **service de santé des armées**, qui a consenti d'importants sacrifices dans le cadre d'un projet de réforme d'une ampleur sans précédent, et dont les personnels sont soumis, compte tenu de la suractivité des armées et de la réduction de format, à des rythmes de travail très soutenus, a manifestement besoin de renforts.

Dans ces conditions, **vos rapporteurs estiment que l'éventuelle application aux militaires de la directive européenne de 2003 sur le temps de travail serait particulièrement inopportune**¹. Celle-ci, en effet, remettant en cause l'obligation de disponibilité qui constitue l'une des spécificités du métier de militaire, imposerait une réduction du temps de service rendant nécessaires, à charge de travail constante, des créations de postes supplémentaires pour la compenser. Cette application aurait en pratique un effet dévastateur en venant percuter frontalement l'effort de remontée en puissance des armées.

L'enjeu de l'application aux militaires de la directive européenne sur le temps de travail

La directive 2003/88/CE relative au temps de travail définit, entre autres, la durée hebdomadaire de travail ainsi que les périodes minimales de repos : un repos journalier de onze heures consécutives au moins par période de vingt-quatre heures, un temps de pause dès lors que le temps de travail journalier est supérieur à six heures, un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au cours de chaque période de sept jours et un congé annuel de quatre semaines. Elle fixe aussi à quarante-huit heures la durée maximale du travail hebdomadaire et à huit heures celle du travail de nuit.

La directive prévoit la possibilité de dérogations dès lors que des périodes équivalentes de repos compensateur sont accordées.

La France a jusqu'à présent considéré que cette directive n'était pas applicable aux activités militaires dans la mesure où son article 1 précise qu'elle « s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE », lequel exclut de son champ d'application « certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police [...] ».

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Cependant, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a restreint significativement le champ de cette exclusion, en précisant que les dérogations n'étaient pas applicables à des corps ou à des secteurs dans leur globalité, comme les forces armées ou la police, mais seulement à certaines des missions qu'ils assurent, notamment « *dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel [...] accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint* ». Ainsi, lorsque les activités menées sont effectuées dans des conditions habituelles, la directive s'applique.

Pour l'heure, la France n'a pas encore transposé cette directive, à la différence de l'Allemagne qui l'a fait dans le cadre d'une loi relative à l'augmentation de l'attractivité de la Bundeswehr adoptée le 26 février 2015 et entrée en vigueur début 2016. Elle devra cependant le faire avant la fin de l'année 2017.

Source : 9^e rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire, rapport thématique « La condition militaire en perspectives », juin 2015.

b) Dans le domaine des équipements

Du côté des équipements, les lacunes à combler sont nombreuses, et beaucoup des besoins en cause sont pressants. **Certaines capacités, compte tenu des exigences des engagements en opérations extérieures notamment, se révèlent « au bord de la rupture »**, pour reprendre les termes du chef d'état-major des armées – lequel a révélé que « *parfois, en tant que chef des opérations, [il] renonce à certaines cibles par incapacité, c'est-à-dire par insuffisance de capacités*¹ ».

Les plus vives urgences tiennent principalement à quatre domaines, aujourd'hui clés pour les combats engagés :

- les **moyens de surveillance et de reconnaissance (ISR)**, drones, mais aussi avions voire hélicoptères légers, pour développer les capacités de renseignement par le ciel, cruciales sur les théâtres d'opération. Les drones MALE (moyenne altitude, longue endurance) *Reaper*, actuellement en possession de nos armées, leur ont fait franchir une marche significative dans la capacité opérationnelle, et ils servent de manière intensive dans la bande sahélo-saharienne ; mais seuls deux systèmes (de trois vecteurs chacun) ont à ce jour été livrés aux forces, sur un total de quatre prévu d'ici 2019. Par ailleurs, la livraison de deux avions légers de surveillance et de reconnaissance (ALSR) est attendue, respectivement, en 2018 et en 2019, cette capacité étant actuellement satisfaite par le recours à des solutions locatives ;

- la **flotte aérienne de transport**, autre besoin stratégique majeur, très fortement sollicitée dans le cadre d'opérations sur des théâtres aussi étendus que la bande sahélo-saharienne. Comme l'a mis en relief le récent rapport d'information établi, sur ce sujet, par notre collègue député François

¹ Général Pierre de Villiers, audition précitée du 8 février 2017 à l'Assemblée nationale.

Cornut-Gentille¹, nos équipements actuels couvrent à peine un quart des besoins en la matière, et ils accusent une usure critique ; le recours à de la location s'avère donc comme un palliatif obligé. Le remplacement de cette flotte est en cours, mais on rappellera brièvement ici que, du fait des difficultés de développement et de production industriels, sur 15 avions de transport A400 M qui doivent avoir été livrés à l'armée de l'air d'ici 2019, huit appareils seront au simple standard initial, essentiellement logistique et ne satisfaisant pas les besoins opérationnels des armées² ;

- les **ravitailleurs**, qu'il s'agisse de navires pétroliers ou d'avions, qui conditionnent l'aptitude des forces tant à tenir la posture de dissuasion nucléaire qu'à être projetées de façon autonome. Les équipements actuels ont en moyenne plus de cinquante ans d'âge. Les pétroliers ravitailleurs, vieillissants ne satisfont plus aux normes actuelles ; la flotte d'avions C135, de même, est devenue particulièrement vétuste. Le premier des 12 avions ravitailleurs MRTT destinés à remplacer progressivement ces derniers doit être livré en 2018, la livraison des autres étant programmée jusqu'à 2025 ;

- enfin, les **hélicoptères** d'une façon générale, dont le rôle s'avère crucial, en OPEX, dans la lutte contre-terroriste, en particulier l'hélicoptère de combat Tigre, qui équipe l'armée de terre. La loi du 28 juillet 2015, actualisant la LPM pour 2014-2019, a prévu la livraison, sur la durée de cette programmation, de sept Tigre supplémentaires, par rapport à la prévision initiale, comme celle de six hélicoptères NH90 nouveaux. Cependant, malgré la mise en place en 2015 d'un plan de réorganisation du maintien en condition opérationnelle des hélicoptères de l'armée de terre, la disponibilité technique de ce parc reste très médiocre, avec un taux 38 %, en moyenne, estimé pour 2016³. Par ailleurs, la commande de 160 à 190 hélicoptères H160 annoncée en mars dernier, par le ministère de la défense, au titre du programme « hélicoptère interarmées léger » (HIL), ne vise à remplacer qu'à partir de 2024 la flotte actuelle, vieillissante - Alouette III, Dauphin SP, Fenec.

De multiples autres besoins, à peine moins urgents, peuvent être cités : reconstitution des stocks de **munitions** air-sol, dont la consommation est importante sur les théâtres d'OPEX ; acquisition de moyens de transport et de protection pour les **forces terrestres**, au profit des soldats déployés

¹ Rapport d'information n° 4595 (AN, XIV^e législature), « Le transport stratégique », mars 2017.

² Le plan d'action industriel présenté en juillet 2016 pour l'A400 M prévoit la livraison de façon progressive, jusqu'en 2020, des capacités tactiques attendues de cet avion : extraction de charges lourdes par la rampe arrière, parachutage par les portes latérales, autoprotection contre des missiles sol-air à très courte portée, ravitaillement en vol d'hélicoptères et atterrissage sur terrain sommaire. Voir les développements sur ce point de notre ancien collègue Jacques Gautier, votre rapporteur Daniel Reiner et notre collègue Xavier Pintat dans leur rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 142 (2016-2017), tome VIII, novembre 2016.

³ Cf. les développements à ce sujet de notre collègue député François Lamy dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 4130 (AN, XIV^e législature), tome 4, novembre 2016.

dans le cadre de l'opération « Sentinelle » essentiellement, et de moyens spécifiques pour les **forces spéciales** ; de matériels de **cyberdéfense** et d'équipements pour les services spécialisés de **renseignement**... Des décisions en ce sens ont été formalisées à l'occasion du conseil de défense du 6 avril 2016.

Un enjeu particulier tient aux **véhicules de l'armée de terre** : ceux de ces engins qui se trouvent engagés en opérations ne sont réellement protégés, actuellement, qu'à 40 % ; en particulier, les véhicules de l'avant blindés (VAB), conçus dans les années 1970, ne sont plus au niveau des exigences actuelles sur ce point. Ces VAB, sur-sollicités, usés, n'étaient techniquement disponibles qu'à 42 % en 2016. Par conséquent, **il est désormais impératif d'accélérer le renouvellement de ces équipements**.

Cette modernisation est en cours, dans le cadre du programme « Scorpion » ; suivant la programmation actuelle, des véhicules blindés multi-rôles (VBMR) lourds *Griffon* doivent remplacer les VAB à partir de 2018, et des engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) *Jaguar* se substitueront à l'AMX10RC, à l'ERC Sagaie et au VAB HOT à compter de 2020. Toutefois, vos rapporteurs souscrivent à cet égard au raisonnement d'optimisation, à la fois économique et opérationnelle, soutenu par le chef d'état-major de l'armée de terre auditionné, à l'automne dernier, par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées¹ : « *on s'échine à remettre en état, voire à reconstruire, le VAB qui va fêter ses quarante ans, alors que l'industriel qui l'entretient est un acteur majeur de "Scorpion". Sous réserve de soutenabilité financière et de faisabilité industrielle, ne vaut-il mieux pas accélérer la livraison de "Scorpion" et réduire le maintien en condition des VAB ? La réponse est évidente [...].* »

Les entreprises concernées ont fait connaître à la DGA, cet hiver, leur capacité à augmenter les cadences de production, tant pour le VBMR Griffon que pour l'EBRC Jaguar. Cette accélération du programme « Scorpion » doit donc maintenant être inscrite dans la programmation militaire.

Par ailleurs, les **navires patrouilleurs** en service outre-mer se trouvent en déclin accéléré : d'ici 2020, hors Guyane, six sur huit de ces bâtiments auront été désarmés. Les quatre bâtiments multi-missions (B2M) prévus par la LPM dans sa version actualisée de 2015, même s'ils permettent d'assurer le maintien de la capacité en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie, à La Réunion et aux Antilles, ne constituent qu'une solution d'attente d'un rattrapage promis à l'horizon 2023 seulement. **Ce « trou » capacitaire outre-mer se révèle peu cohérent avec la volonté de la France d'affirmer sa souveraineté sur les espaces maritimes et de jouer un rôle, notamment, dans le Pacifique**... Comment y être crédible sans moyens ?

¹ Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, audition au titre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le 19 octobre 2016.

Au-delà de 2020, l'état-major des armées anticipe déjà d'autres lacunes capacitaires, nées de réductions temporaires, en ce qui concerne, notamment, les hélicoptères légers embarqués - dont le remplacement n'est pas programmé, pour l'heure, avant 2028 - les camions lourds, ou les missiles air-air.

Pour le plus long terme encore, l'effort à faire porter passe par **un accroissement des crédits d'études amont, afin de disposer des technologies requises pour le développement et la modernisation de nos armements**, et pour favoriser l'innovation, dans le contexte d'une très vive « course » technologique internationale. En la matière, les défaillances d'investissement d'aujourd'hui font, en effet, les lacunes capacitaires de demain. Aussi convient-il d'engager dès à présent les programmes qui rendront possibles de réaliser les grands équipements du futur - char successeur du Leclerc ou avion de combat successeur du Rafale, par exemple -, et de faire face, en conservant notre indépendance, à l'évolution des risques dans des domaines extrêmement spécialisés (dissuasion, observation satellitaire, systèmes de renseignement, systèmes de combat, missiles, cybersécurité, radars aéroportés...).

La LPM pour 2014-2019 a prévu, pour ces études amont, une dotation annuelle de 730 millions d'euros en moyenne, soit 100 millions d'euros de plus que la dotation retenue par la programmation militaire pour les années 2008 à 2013. Pour l'avenir, **un relèvement de ce budget à hauteur d'un milliard d'euros par an en moyenne semblerait la bonne mesure**, en vue de permettre à notre outil militaire de rester compétitif, base industrielle et technologique de défense comprise (cf. *infra*).

c) Dans le domaine des infrastructures

Le maintien à niveau des infrastructures est l'une des clefs de réussite du tournant opéré en 2015 sur la trajectoire des effectifs. La préservation de notre modèle d'armée, ainsi que le maintien de conditions décentes de travail et de vie, donc celui du moral des personnels, en dépendent.

(1) Une situation globalement critique

Les crédits consacrés à la politique immobilière ont connu une hausse significative au cours des trois dernières années (+ 7 % en 2017), mais les ressources demeurent toutefois très insuffisantes pour répondre aux besoins opérationnels et maintenir en état le patrimoine. L'équilibre initial fixé par la LPM pour 2014-2019 entre les ressources prévues pour financer les infrastructures d'accueil des grands programmes d'armement et celles consacrées au patrimoine et aux conditions de vie du personnel s'est déformé sous l'effet de la priorité accordée aux infrastructures opérationnelles, avec des besoins qui ont évolué, tels que ceux liés à l'accueil

et au soutien du programme Barracuda ou à la remise à niveau de la sécurité des emprises de la défense.

Au total, sur les six années à venir, les besoins exprimés sont supérieurs d'environ 2,5 milliards d'euros aux ressources prévues, dont 1,5 milliard d'euros pour les infrastructures, 800 millions d'euros pour la maintenance, et 200 millions d'euros pour des opérations diverses. Ces besoins étaient, pour la moitié d'entre eux, déjà connus lors de l'élaboration de la LPM mais avaient été écartés pour respecter le cadrage financier.

Tandis que l'accompagnement des grands programmes d'armement - MRTT, Barracuda, FREMM... - continuera à mobiliser d'importants moyens, trois autres volets de la politique immobilière doivent faire l'objet d'efforts particuliers : le logement familial, le patrimoine et les bâtiments de vie ainsi que la protection des sites.

(2) Le logement familial

La politique de logement familial vise à compenser les fortes obligations de disponibilité et de mobilité géographique imposée aux militaires ; elle répond par ailleurs à une préoccupation sociale, au profit des militaires dont les revenus sont les plus modestes. Le parc de logements du ministère de la défense est constitué d'environ 45 000 logements, dont 20 % sont la propriété de l'État et 80 % sont réservés auprès de bailleurs. 27 % de ces logements sont situés en région parisienne.

Pour répondre aux besoins engendrés par la remontée en puissance, l'adaptation de ce parc doit être tant quantitative que qualitative. Sur le plan quantitatif, pour tenir compte des non-déflations, la cession d'une centaine de logements domaniaux a été abandonnée en 2015-2016. De même, les conventions de réservation, qui sont le principal outil employé en métropole, doivent pouvoir être renouvelées lorsqu'elles arrivent à expiration. Sur le plan qualitatif, l'amélioration du parc existant doit être poursuivie et intensifiée. Ce parc demeure très hétérogène, avec des logements de qualité variable. En 2016, le niveau des engagements pour la rénovation du parc s'est élevé à 19 millions d'euros. Les besoins sont estimés, pour la période 2017-2022, entre 20 et 23 millions d'euros par an.

Le taux de réalisation des demandes de logement du personnel militaire muté, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de demandes déposées et le nombre de logements attribués, demeure insatisfaisant. Il s'établit en 2015 à 52,4 % (51,6 % en 2014) et à 66,9 % pour le personnel affecté en Ile-de-France en 2015. Ce taux a légèrement baissé en Ile de France, où il a manqué 250 logements en 2015, soit 10 % des logements disponibles sur une année moyenne, en raison d'un plus faible nombre de mutations hors Ile de France, et d'indisponibilités dues à la réalisation de diagnostics amiante. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les prix immobiliers sont particulièrement élevés en région parisienne.

Un effort important doit être réalisé dans le domaine du logement, afin d'éviter à l'avenir une dégradation progressive de la condition des personnels militaires.

(3) Le patrimoine et les bâtiments de vie

Le choix a été fait de répondre à la montée en puissance de la FOT par la densification des emprises existantes, c'est-à-dire en construisant de nouveaux bâtiments dans les unités plutôt qu'en créant de nouveaux sites. À ce titre, un montant de 100 millions d'euros a été engagé en 2016.

L'effort à réaliser est d'autant plus soutenu que la remontée en puissance intervient alors que l'état de nombreuses infrastructures est déjà jugé préoccupant. Selon les prévisions actuelles, le patrimoine dit « à risque élevé » devrait pratiquement doubler dans les prochaines années, passant de 11 % en 2015 à 22 % en 2024. La situation reste critique pour de nombreux ensembles d'alimentation et d'hébergement qui ne sont toujours pas aux normes du plan « Vivien », lancé il y a vingt ans.

Un plan d'urgence de réhabilitation des bâtiments de vie les plus dégradés (plan dit « infra Condipers ») a été lancé en 2014. Il a permis d'identifier 697 opérations sur des « points noirs », dont la remise en état nécessitera 627 millions d'euros sur la période 2014-2021. Au 1^{er} juillet 2016, 267 millions d'euros avaient été investis dans le cadre de ce plan. Les opérations les plus techniques, et les plus coûteuses, restent à réaliser. Ce plan, en tout état de cause, ne permet de répondre qu'aux urgences les plus criantes. Au-delà, **l'effort doit être poursuivi dans la durée, afin de contenir la dégradation des bâtiments par un entretien régulier, et de sortir d'une logique de traitement dans l'urgence.**

En outre, les mises aux normes environnementales des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et l'application des réglementations thermiques ou d'accessibilité, qui ont souvent été repoussées, doivent être engagées.

(4) La protection des installations

Une augmentation du nombre d'incidents de sécurité sur des installations militaires a été constatée depuis 2015. Ainsi, en 2016, les installations de la défense ont fait l'objet de 31 intrusions ou tentatives d'intrusion, dont deux aériennes et douze survols de drones. **À la suite du vol de munitions au dépôt de Miramas (juillet 2016), un plan d'urgence pour la sécurité des dépôts de munitions a permis l'octroi de moyens et le renforcement des effectifs.**

Par ailleurs, le schéma directeur fonctionnel « sécurité protection » a été réactualisé en novembre 2015 puis en juillet 2016. Il s'attache à améliorer les dispositifs de protection des emprises de la défense au travers d'un plan d'équipement échelonné sur la période 2017-2022.

Les actions entreprises en 2015-2016 pour améliorer la protection des enceintes militaires

1. Un plan d'urgence propre aux dépôts de munitions, décidé le 28 juillet 2015 comportant :

- l'octroi de moyens financiers permettant d'assurer la remise à niveau des installations et la priorisation des besoins de protection par les bases de défense (BdD) et le service d'infrastructure de la défense (SID), estimé initialement à 6 M€ pour 2015 et 58,2 M€ pour les années suivantes ;

- la mise en œuvre de renforts humains (y compris des équipes cynophiles). Ainsi, le taux de renforcement des effectifs dédiés à la protection des dépôts de munitions par rapport à l'état 0 (Miramas) s'élève à 68 %.

2. Un schéma directeur fonctionnel « sécurité protection » (SDFo) optimisé et réactualisé dès novembre 2015 et plus récemment en juillet 2016

La mise à jour du SDFo est coordonnée par l'état-major des armées (EMA) à partir de l'analyse exhaustive des armées, directions et services (ADS) qui ont identifié les sites les plus sensibles et proposé des solutions de protection adaptées concernant les installations militaires mais aussi les activités et le personnel des ADS.

Ainsi, le SDFo s'attache à améliorer les dispositifs de protection des emprises de la Défense au travers d'un plan d'équipement échelonné sur la période 2017-2022. Il prend en compte toutes les installations des ADS dans les domaines suivants :

- la protection périmétrique des emprises : clôtures, éclairages, détection, surveillance, accès, sas, postes de contrôle ;
- les postes d'accueil/filtrage et les postes de commandement et de protection ;
- les chenils ;
- la protection des bâtiments, locaux, ou zones sensibles : barreaudages, détection, serrures, etc. ;
- les systèmes informatiques d'analyse et de contrôle ainsi que les reports d'information associés ;
- la fourniture de l'énergie associée, normale et secours.

S'agissant de la sécurité spécifique des dépôts de munition, les besoins pour les prochaines années sont estimés à 58 millions d'euros. S'agissant du plan « Secpro », les besoins estimés sur la période 2017-2022, hors dissuasion, sont estimés à 600 millions d'euros (imputés tant sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense » que sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces »).

Au-delà de la seule sécurité des infrastructures, la protection des personnels militaires est plus généralement une question prioritaire, qui implique d'importants investissements.

3. Préserver la crédibilité de la dissuasion nucléaire

La puissance de notre pays, une part notable de son influence internationale – à commencer par celle que lui confère son siège de membre permanent du conseil de sécurité des Nations unies –, la certitude de pouvoir décider et agir, tant au plan diplomatique qu'en termes strictement

militaires, d'une façon absolument indépendante, et sa meilleure arme contre les velléités de menaces d'autres États contre ses intérêts vitaux, c'est à la dissuasion nucléaire qu'il les doit. Aussi, **l'importance des efforts à consentir afin de combler les lacunes capacitaires conventionnelles plus haut passées en revue ne doit pas oblitérer les exigences qui tiennent au maintien de la crédibilité de la dissuasion, cette ultime garantie de notre souveraineté**, dans le respect du principe de « stricte suffisance » défini par notre doctrine en la matière.

Nos collègues Xavier Pintat et Jeanny Lorgeoux viennent de présenter un rapport d'information sur le sujet de la modernisation de notre outil de dissuasion¹, préparé dans le même temps que le présent rapport et en cohérence avec celui-ci. Vos rapporteurs se borneront donc à rappeler succinctement, ici, que **les moyens de la dissuasion se trouvent actuellement dans une phase de mise à niveau des matériels lancée de longue date**, programmée jusqu'en 2019 par la LPM en vigueur et jusqu'en 2025 dans la trajectoire physico-financière approuvée par le Président de la République, en conseil de défense dans sa configuration de conseil des armements nucléaires, en avril 2013.

De la sorte, aujourd'hui, trois de nos sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) peuvent déjà recevoir la dernière version du missile M51, la version M51.2 mise en service en septembre 2016 et munie de la nouvelle tête océanique (TNO) ; le quatrième SNLE est entré en phase d'adaptation au M51. D'autre part, les opérations de rénovation et de modernisation des missiles ont été lancées pour ce qui concerne chacune des deux composantes de la dissuasion : pour la composante océanique, le M51 dans sa future version M51.3, dont les travaux de développement ont démarré en 2016, et, pour la composante aéroportée, l'ASMP-A dans sa future version rénovée, dont le passage au stade de réalisation a été prononcé fin 2016, doivent tous deux être mis en service à l'horizon 2025. La rénovation des systèmes de transmissions nucléaires se trouve également en cours, pour un déploiement progressif prévu dans les années 2020. Enfin, sur les 12 avions ravitailleurs MRTT prévus par la LPM, 9 ont été commandés et doivent être livrés entre 2018 et 2024 ; le reliquat reste à commander, pour une livraison jusqu'en 2025.

Pour l'avenir, s'agissant de la composante océanique, même s'il a été prévu que celle-ci s'inscrive dans la continuité avec des SNLE et des missiles de caractéristiques dimensionnelles semblables à la génération actuelle, **le maintien d'une excellence technologique reste indispensable. Il faut en effet garantir le maintien de l'invulnérabilité de nos SNLE** face à l'évolution de la menace et des technologies, principalement en matière de détection, ce qui conduit notamment à améliorer la discrétion acoustique des bâtiments et leur furtivité, ainsi que leurs capacités de détection sonar.

¹ Rapport n° 560 (2016-2017), mai 2017.

Dans le domaine de la composante aéroportée, la France dispose, avec l'ASMP-A, d'une filière originale : celle des missiles aéroportés supersoniques. La vitesse, l'altitude de vol et la manœuvrabilité de ces armes leur confèrent, à ce jour, des capacités de pénétration non vulnérables à la défense antibalistique. Cependant, dans ce domaine, **une rupture technologique se profile : l'avènement des systèmes aéroportés de type hypersonique**, c'est-à-dire capable d'évoluer à une vitesse supérieure à Mach 5. Ces technologies sont d'ores et déjà l'une des priorités des études amont du domaine de la dissuasion.

Notons au passage **l'intérêt de préserver deux composantes à notre dissuasion**, dans la mesure où, notamment, la composante aérienne permet d'éviter l'alternative du « tout ou rien » des frappes massives que suppose la composante océanique. Au contraire, capacité « visible », elle offre une large palette d'options stratégiques et, par conséquent, élargit significativement la gamme des outils diplomatico-militaires qui sont à la disposition de l'Exécutif. Cette complémentarité opérationnelle constitue aussi une prudente redondance capacitaire : elle prémunit notre dissuasion contre l'effet privatif d'un problème technique majeur qui viendrait à empêcher l'une ou l'autre des composantes.

Les grands « rendez-vous » associés au renouvellement des principaux matériels de la dissuasion se situent, pour les deux composantes, à l'horizon 2035, avec les mises en service prévues à cette échéance du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de troisième génération (SNLE 3G) et du missile M51.4, ainsi que celle du missile successeur de l'ASMP-A. Or, dans cette perspective, **les décisions d'investissement les plus significatives devront être prises dès la prochaine loi de programmation militaire** : d'une part, le **lancement de la réalisation du SNLE 3G, à effectuer en 2020, et du missile M51.4, en 2022** ; d'autre part, **des choix structurants pour le renouvellement de la composante aéroportée, concernant non seulement le concept de missile mais également les incidences de celui-ci sur l'aéronef porteur**. Il s'agit de cadencer convenablement ce renouvellement parallèle, sur la prochaine décennie, tout en préservant une « base » budgétaire, destinée à l'exploitation et au maintien en condition opérationnelle, au sein de l'opération stratégique « dissuasion ».

Au titre de cette dernière, la loi de finances initiale pour 2017 comporte 3,9 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 22,5 % de l'agrégat « équipement » du budget de la défense prévu cette année ; cette proportion est d'ailleurs restée relativement constante depuis une quinzaine d'années. La projection des besoins¹ fait apparaître la **nécessité, à l'horizon 2025, d'un quasi-doublement, par rapport à 2013, du volume de crédits de paiement consacrés à la dissuasion, de façon à atteindre un**

¹ Suivant les informations transmises à vos rapporteurs comme à nos collègues Xavier Pintat et Jeanny Lorgeoux dans le cadre de leurs travaux précités, sans qu'ils puissent faire état du détail en raison de sa classification « confidentiel défense ».

niveau de 5,5 à 6 milliards d'euros, à valeur 2017 constante. Cette augmentation devrait être quasi-linéaire sur la prochaine décennie, en fonction d'un calendrier très contraint eu égard aux indispensables marges de sécurité. Tel est, en dernière analyse, le prix de notre souveraineté.

Du reste, il convient de noter que **les exigences d'excellence de la dissuasion conduisent au développement de systèmes de commandement, de renseignement ou d'autoprotection, de capacités industrielles et technologiques, et d'un niveau de qualification opérationnelle, qui bénéficient à l'ensemble de notre outil de défense.** Elles tirent incontestablement « vers le haut » nos armées comme notre base industrielle.

4. Financer les restes à payer des engagements passés

a) L'« impasse budgétaire » des décisions arrêtées en conseil de défense le 6 avril 2016

Pour faire face aux besoins commandés par l'évolution du contexte sécuritaire, **la trajectoire capacitaire et financière de la LPM pour 2014-2019, actualisée par la loi du 28 juillet 2015, a de nouveau été révisée par l'Exécutif, sans recourir au législateur cette fois, en plusieurs étapes entre l'automne 2015 et le printemps 2016 :**

- d'abord, à la suite des attentats du 13 novembre, devant le Parlement réuni en Congrès le 16 novembre 2015, le Président de la République a fait part de sa décision de stopper les diminutions d'effectifs du ministère de la défense jusqu'en 2019, avec l'objectif de renforcer les unités opérationnelles, la cyberdéfense et le renseignement ;

- ensuite, à l'occasion de ses vœux aux armées prononcés en janvier 2016, le Président de la République¹ a annoncé des mesures tendant à améliorer la condition du personnel militaire. Il s'agissait notamment d'appliquer à ce dernier le protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations des fonctionnaires (PPCR) ;

- ces décisions ont été entérinées et précisées lors du conseil de défense du 6 avril 2016. Un accroissement net des effectifs du ministère de la défense a alors été retenu sur la période 2017-2019, à hauteur de 782 postes en équivalents temps plein (ETP) au total ;

- enfin, lors du conseil de défense du 16 août 2016, une revalorisation de l'indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle a été décidée.

L'impact financier des mesures formalisées lors du conseil de défense susmentionné du 6 avril 2016 a été porté à la connaissance du Parlement en octobre 2016, par la voie d'un rapport du Gouvernement,

¹ M. François Hollande, président de la République, vœux aux armées prononcés à Saint-Cyr Coëtquidan le 14 janvier 2016.

d'initiative propre¹. Ce document fait apparaître que **les coûts induits, pour les trois dernières années couvertes par la LPM pour 2014-2019, par l'essentiel des décisions prises depuis l'actualisation législative de 2015 s'élèvent, au total, à près de 3 milliards d'euros** (2,993 milliards) : 775 millions d'euros pour 2017, 996 millions d'euros pour 2018 et 1,2 milliard d'euros pour 2019.

On notera que la dépense doit se concentrer pratiquement aux trois quarts sur des mesures relatives aux ressources humaines : la hausse des effectifs, armée active et réserve opérationnelle ensemble, représente un coût de 1,176 milliard d'euros sur 2017-2019 ; l'amélioration des conditions du personnel, mesures interministérielles et mesures spécifiques au ministère de la défense confondues, entraînera une dépense de 1,005 milliard d'euros sur la même période. Le quart restant concerne l'acquisition de nouveaux équipements - munitions, moyens de protection du territoire national et d'interventions opérationnelles, ainsi que de cyberdéfense - et l'entretien programmé du matériel afférent, auxquels sont associés, globalement, 812 millions d'euros de dépenses nouvelles sur les trois ans².

Le coût des mesures nouvelles arrêtées en conseil de défense le 6 avril 2016

(CP, en millions d'euros)

		2017	2018	2019	Total 2017-2019* (et part du total, en %)	
Ressources humaines	<i>Effectifs</i>	216	960		1 176 (39%)	2 181 (73%)
	<i>Condition du personnel**</i>	287	366	351	1 005 (34%)	
Capacitaire (équipements et EPM)		271***	541		812 (27 %)	
Total*		775	996	1 222	2 993 (100 %)	

(*) : Montants donnés par le rapport du Gouvernement relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019. Les distorsions arithmétiques du présent tableau résultent de l'utilisation d'arrondis.

(**) : Hors effet de la revalorisation de l'indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle décidée en conseil de défense le 16 août 2016.

(***) : Ce montant intègre un besoin pour 2017 de 73 millions d'euros afin de compléter la couverture en CP des AE ouvertes en LFI 2016 par l'adoption d'un amendement du Gouvernement.

Source : Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat, rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 142 (2016-2017), tome VIII

¹ Rapport au Parlement « relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019 », 18 octobre 2016.

² Notre ancien collègue Jacques Gautier, votre rapporteur Daniel Reiner et notre collègue Xavier Pintat ont analysé le détail de ces mesures dans leur rapport pour avis, déjà mentionné, sur le projet de loi de finances pour 2017.

Or le financement correspondant, que par définition la LPM actualisée en juillet 2015 n'a pas pu prendre en compte, a été laissé à la prévision budgétaire annuelle. De la sorte, les ressources nécessaires ont été inscrites dans la loi de finances initiale pour 2017, mais les marges de manœuvre restent à trouver, en ce qui concerne les années suivantes, par chaque projet de loi de finances - à hauteur de près d'un milliard d'euros pour 2018 et de 1,2 milliard d'euros pour 2019, pour s'en tenir aux exercices compris dans la programmation militaire en vigueur. Cette forme d'« impasse budgétaire » constitue une fragilisation de la trajectoire financière définie par la LPM, à rebours de la sécurisation des ressources de la défense que la loi d'actualisation de 2015 avait permise ; en dernière analyse, il s'agit aussi d'une fragilisation de la trajectoire capacitaire, eu égard au risque constant qu'un besoin de masse salariale du ministère de la défense excédant la prévision soit couvert au moyen d'un prélèvement sur le budget d'équipement des forces.

Au demeurant, le plan de financement bâti pour 2017 s'avère lui-même affecté de risques. En effet, la couverture des 775 millions d'euros de dépenses engendrées cette année par les mesures arrêtées en conseil de défense le 6 avril 2016 ne doit être assurée par une « rallonge » de crédits budgétaires, suivant les prévisions de la loi de finances initiale, qu'à hauteur de 317 millions d'euros (soit plus de 40 % du besoin). Le reste devrait être financé :

- pour 100 millions d'euros, au moyen de recettes de cessions immobilières additionnelles ;

- pour 358 millions d'euros, grâce à une économie globale à redéployer, dont 205 millions d'euros escomptés de gains sur le coût des facteurs (prix du pétrole, prix de certains marchés de fourniture, cours de la monnaie) ;

- pour 50 millions d'euros, par un prélèvement sur la trésorerie du compte de commerce des essences (accrue du fait de l'évolution favorable du prix des carburants) ;

- pour le solde de 103 millions d'euros, à partir de l'actualisation « fine » des échéanciers financiers des programmes d'armement.

Or, sur toutes ces ressources non budgétaires, pèsent un aléa tenant à leur nature même ; il paraît d'autant plus grand qu'au total ont été prévus, pour 2017, quelque 200 millions d'euros de produits de recettes de cessions immobilières du ministère de la défense et, au moment de la rédaction du présent rapport, environ 950 millions d'euros d'économies sur le coût des facteurs.

Évolution de la programmation du budget de la défense jusqu'en 2019

(CP, hors pensions, en milliards d'euros courants)

	2016	2017	2018	2019	Total 2017-2019	Total 2016-2019	
LPM initiale de 2013 (a)	31,38	31,56	31,77	32,52	95,85	158,61	
Actualisation de 2015 (loi du 28 juillet 2015 et LFI 2016) (b)	31,98	32,26	32,77	34,02	99,05	162,41	
Variation 2013-2015 (b/a)	<i>en valeur</i>	+ 0,6	+ 0,7	+ 1,0	+ 1,5	+ 3,2	+ 3,9
	<i>en volume</i>	+ 1,9 %	+ 2,2 %	+ 3,1 %	+ 4,6 %	+ 2,6 %	+ 2,4 %
Besoins identifiés en 2016 (conseil de défense du 6 avril 2016) (c)	31,98	32,68	-	-	-	-	
Variation 2015-2016 (c/b)	<i>en valeur</i>	0	+ 0,4	<i>n.c.*</i> (besoin = 1)	<i>n.c.*</i> (besoin = 1,2)	<i>n.c.*</i>	<i>n.c.*</i>
	<i>en volume</i>	0	+ 1,3 %	-	-	-	-
Variation 2013-2016 (c/a)	<i>en valeur</i>	0	+ 1,1	<i>n.c.*</i>	<i>n.c.*</i>	<i>n.c.*</i>	<i>n.c.*</i>
	<i>en volume</i>	0	+ 3,5 %	-	-	-	-

(*) : Faute d'actualisation du budget prévisionnel de la défense pour 2018 et 2019 compte tenu des mesures nouvelles arrêtées en conseil de défense le 6 avril 2016, le total actualisé jusqu'en 2019 n'est pas possible.

Source : Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat, rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 142 (2016-2017), tome VIII

b) La « bosse budgétaire » des programmes d'équipement déjà lancés

Les restes à payer sur l'ensemble des programmes d'équipement déjà lancés au titre de la mission « Défense », tenant aux contrats signés et entrés en vigueur, étaient évalués par la Cour des comptes à plus de 50 milliards d'euros à la fin de l'année 2016, selon les informations recueillies par vos rapporteurs. Ils s'avèrent ainsi en augmentation de plus de 10 % depuis la première annuité de la LPM pour 2014-2019, soit sur une période de quatre ans. Cette « bosse budgétaire » a vocation à être résorbée, au fur et à mesure des paiements pratiqués, sur cinq à quinze ans, selon les programmes – soit bien au-delà de la programmation militaire actuelle.

Pour environ 36 milliards d'euros (plus de 70 %), les restes à payer en cause tenaient à des **engagements souscrits dans le cadre de programmes d'armement, imputés sur le programme 146 « Équipement des forces »**, dont l'exécution, pour des raisons d'ordre à la fois budgétaire et industriel, s'inscrit, souvent, dans des calendriers longs. Ce niveau s'avère stable, par rapport aux années antérieures. On observera cependant qu'afin de satisfaire d'autres commandes, **plusieurs livraisons, un temps prévues avant 2019, ont été repoussées au-delà de cette échéance**, lors de la construction de la trajectoire capacitaire de la LPM ; c'est le cas, notamment, pour les versions renouvelées de six avions de chasse Mirage 2000D, d'un avion de transport tactique C130, de deux avions de patrouille maritime ATL2, et de 60 missiles air-sol SCALP EG. Ce phénomène reporte sur la programmation future, chaque année, environ un milliard d'euros de charge.

En revanche, **les restes à payer associés aux programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de la défense » enregistrent une croissance rapide**. Cette tendance s'explique, au moins en partie, par le recours à de nouveaux modes de contractualisation, à plus long terme, qui contribuent à rigidifier la dépense, qu'il s'agisse du maintien en condition opérationnelle (MCO) sur longue durée ou du recours à des partenariats public-privé (PPP) pour la réalisation d'infrastructures.

Ce sont autant de données physico-financières que la prochaine LPM devra nécessairement intégrer dans sa trajectoire.

III. VERS 2 % ET PLUS DU PIB POUR NOTRE DÉFENSE : UN EFFORT SOUTENABLE À LA CONDITION DE S'EN DONNER LES MOYENS

Notre sécurité – celle de notre territoire, de nos concitoyens où qu'ils se trouvent, et de nos intérêts dans le monde –, comme l'accomplissement de l'engagement particulier de la France sur la scène internationale, exige aujourd'hui une mobilisation extrême de notre défense. Cette situation justifie les très importants déploiements actuels de nos armées, sur le territoire national comme à l'extérieur, et donc elle implique de répondre aux besoins de celles-ci pour assurer convenablement la mission que la Nation requiert d'elles. Aussi s'agit-il désormais d'**ériger la solidité de notre outil militaire en éminente priorité de l'action publique, en lui consacrant les moyens nécessaires : 2 % du PIB, au moins, serait-ce à titre de simple repère dans cet effort ; davantage en tant que de nécessité.**

L'atteinte de cet objectif est possible, l'ambition raisonnablement soutenable, sous réserve de prendre les dispositions qui s'imposent. À cet effet, trois axes d'effort sont ici tracés par vos rapporteurs : un élan politique, indispensable, est à donner clairement et sans tarder ; la trajectoire budgétaire de notre défense doit être rendue crédible, par une double exigence de sécurisation des ressources et d'efficacité des dépenses ; enfin, la consolidation de la base industrielle et technologique de défense (BITD) doit être résolument poursuivie.

A. IMPULSER UN ÉLAN POLITIQUE INDISPENSABLE

Définir les priorités de l'action publique, et organiser cette dernière en conséquence, constituent la toute première des conditions permettant de donner, à la défense, le niveau de ressources que réclament les enjeux de sécurité actuels. Dans un cadre général ainsi clarifié, il restera à déterminer le niveau exact de nos ambitions de défense et à fixer le juste calendrier de la future programmation militaire.

1. Arbitrer avec conséquence les priorités de notre action publique

Tout budget est un choix, ou plus exactement la somme d'un ensemble de choix. La situation préoccupante des finances publiques françaises – marquée par une dette publique atteignant les 96 % du PIB et un déficit public à hauteur de 3,4 % du PIB¹ –, et les engagements européens de notre pays en la matière, appellent plus que jamais, comme chacun le sait, des arbitrages budgétaires difficiles.

La défense, garante de la sécurité et de la souveraineté du pays, représente au sein du budget de l'État dans son ensemble, pour les autres

¹ Données publiées par Eurostat le 24 avril 2017. Au moment de la rédaction du présent rapport, pour 2017, la commission européenne estimait le déficit public français à 3 % du PIB.

politiques publiques, une forme de condition de possibilité. Dans le contexte des très fortes menaces que nous traversons, elle doit en conséquence être placée au premier rang des priorités ; et cette priorisation doit naturellement se traduire dans le niveau de son financement.

Du reste, **il convient de ne pas opposer les enjeux et les engagements nationaux en matière de finances publiques à ceux qui s'attachent à la défense : ils sont, en réalité, profondément convergents.** D'une part, la trajectoire des finances publiques visant à améliorer le solde structurel et résorber l'endettement, en augmentant les marges de manœuvre budgétaires autorise, notamment, un meilleur financement de la politique de défense et, en réduisant la dépendance de notre pays aux détenteurs étrangers de sa dette¹, participe directement, elle aussi, d'une exigence de préservation de la souveraineté. D'autre part, si le respect des règles de l'Union européenne impose une contrainte forte sur nos financements publics, l'atteinte d'un niveau de dépenses militaires à hauteur de 2 % du PIB au moins constitue également un engagement international de la France, souscrit dans le cadre de l'OTAN. Enfin, force est de constater que la défense, aujourd'hui, est devenue l'un de nos tout premiers secteurs d'excellence économique, producteur d'emplois et de haute valeur ajoutée, donc de richesse nationale. Les souverainetés économiques et de défense ne s'opposent pas.

Cependant, à partir de ce constat, **il y a manifestement lieu pour l'Exécutif de mieux veiller à la cohérence interministérielle de la politique de défense.** La difficulté notoire et persistante des relations entre le ministère chargé des finances et le ministère de la défense s'avère en effet préjudiciable à celle-ci, et vos rapporteurs sont frappés par le degré de méfiance, sinon de défiance, qui semble s'être mutuellement établi entre les sphères « Balard » et « Bercy ». Ils appellent donc vivement à une amélioration des rapports de travail qui doivent associer les deux administrations ; la fluidité qu'il convient de retrouver en la matière favoriserait sans doute une meilleure efficacité commune – en particulier lors des opérations de dégel des crédits à mener en fin d'exercice budgétaire².

Un même souci d'efficacité conduit à prôner également **une cohérence renforcée, dans la mesure où l'autorise le fonctionnement des institutions, entre les arbitrages du Gouvernement et ceux que peut rendre le Président de la République** en sa qualité de chef des armées. Ces

¹ Suivant les données publiées par l'agence France Trésor (AFT), au quatrième trimestre 2016, 58,5 % des titres de la dette négociable de l'État se trouvaient détenus par des investisseurs non-résidents.

² Ainsi, comme l'exposait M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, auditionné par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 26 octobre 2016, pour l'examen du budget de la défense dans le projet de loi de finances pour 2017 : « chaque année, le risque principal de la gestion du programme 146 est l'incertitude du devenir des crédits gelés. »

décisions présidentielles, dans l'esprit de la Constitution de la Cinquième République, doivent prévaloir sans ambiguïté, même si, notamment, la préparation des projets de loi de finances adoptés en conseil des ministres et celle des choix entérinés en conseil de défense suivent des processus autonomes.

2. Déterminer clairement le niveau de nos ambitions de défense

De nos armées, aujourd'hui, comme l'a souvent affirmé leur chef d'état-major, « *le modèle est bon ; mais il fut taillé au plus juste. L'accélération du tempo des engagements et la multiplication des crises le mettent sous extrême tension et l'usent. Or, rien ne laisse penser que la tendance puisse s'inverser prochainement*¹. » **Il s'agit de préserver ce modèle, puisqu'il est jugé apte à remplir les missions que lui a assignées le Livre blanc sur la défense de 2013, en lui donnant les moyens de poursuivre ces missions, sans s'étioler du fait de l'intensité de l'activité opérationnelle en cours.**

En tout état de cause, il n'apparaît pas possible de revoir à la baisse l'actuel effort de défense de notre pays ; le contexte et les menaces qui pèsent sur nous l'empêchent évidemment. **Si, demain, l'Exécutif venait à souhaiter faire mieux encore, en re-calibrant le modèle d'armée à partir d'ambitions plus élevées ou plus vastes – parmi lesquelles s'inscrivent, singulièrement, la perspective d'un deuxième porte-avions et le projet d'un nouveau service national obligatoire –, il faudrait alors se doter des moyens supplémentaires correspondants, sans évincer les investissements d'ores et déjà nécessaires.**

a) L'impossible recul de notre effort

Au regard de l'état de nos finances publiques et des nombreux besoins d'intervention publique, une sorte de « tentation de gestionnaire » pourrait inciter à la réduction de notre dispositif de défense, en abaissant nos objectifs actuels en la matière. Cette hypothèse, toutefois, ne tient guère au vu de l'état du monde et de l'importance des périls potentiels.

On a rappelé plus haut dans le présent rapport la forte accentuation, dans la période récente, des « menaces de la force » et des « risques de la faiblesse », celle de l'imprévisibilité des événements, et donc de la dangerosité de notre environnement². À lui seul, le combat où nous sommes engagés, dans la guerre que nous a déclarée le terrorisme islamiste radical, contre les groupes et individus qui s'en revendiquent, proscrit tout retrait ; **nous n'avons pas le choix.**

¹ Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, « Le prix de la paix, c'est l'effort de guerre », *op. cit.*

² Cf. *supra*, II, A, 1.

Les orientations adoptées par nos partenaires ou par des puissances militaires comparables à la France confortent cette analyse. Ainsi, d'après les statistiques publiées par le SIPRI¹ :

- les **États-Unis** restent le pays dont les dépenses militaires sont les plus élevées au monde ; leur budget de défense a augmenté de 1,7 % entre 2015 et 2016 et représentait ainsi, l'année dernière, 611 milliards de dollars. Or le président américain, en février dernier, a avancé la proposition d'une « *hausse historique* » du budget militaire du pays à hauteur de 54 milliards de dollars supplémentaires en 2018², ce qui constituerait une augmentation de 9 % ;

- les dépenses militaires de la **Chine**, classée au deuxième rang mondial par le budget de la défense en 2016, ont cru l'année dernière de 5,4 %, s'établissant à 215 milliards de dollars ;

- celles de la **Russie**, au troisième rang avec un budget de 69,2 milliards de dollars, ont progressé de 5,9 % ;

- en **Europe occidentale**, les dépenses militaires ont augmenté, globalement, de 2,6 % en 2016. L'Italie, en particulier, a enregistré la hausse de dépenses la plus forte entre 2015 et 2016 : + 11 %.

Pour ce qui concerne le **Royaume-Uni**, la revue stratégique de défense et de sécurité (*Strategic Defense and Security Review*) publiée en novembre 2015 a entériné le maintien du budget de la défense à 2 % du PIB au moins, l'augmentation annuelle de ce budget à hauteur de 0,5 % au-dessus de l'inflation sur la période 2015-2020, et une augmentation de 1 % par an du budget des équipements militaires.

Rappelons encore que l'**Allemagne**, comme on l'a déjà signalé ci-dessus, s'est engagée dans l'atteinte de l'objectif des 2 % du PIB consacrés à sa défense. D'ores et déjà, pour 2017, son budget militaire marque une hausse d'environ 8 % par rapport à l'année dernière, à 37 milliards d'euros hors pensions – soit un montant supérieur de 12 % au budget français de la défense inscrit en loi de finances initiale (32,7 milliards d'euros hors pensions).

Qu'on le veuille ou non, **il n'est pas sérieusement concevable de s'inscrire à rebours de cette tendance générale**. Il faut donc, nous aussi, intensifier notre effort de défense, en retrouvant une pente de financement ascendante, en ce domaine, quittée depuis longtemps déjà.

En effet, hors plan de relance économique mis en œuvre en 2008-2009, le seuil des 2 % du PIB n'a plus été atteint par le budget de défense français depuis 2006, contre un effort qui se montait encore, durant les

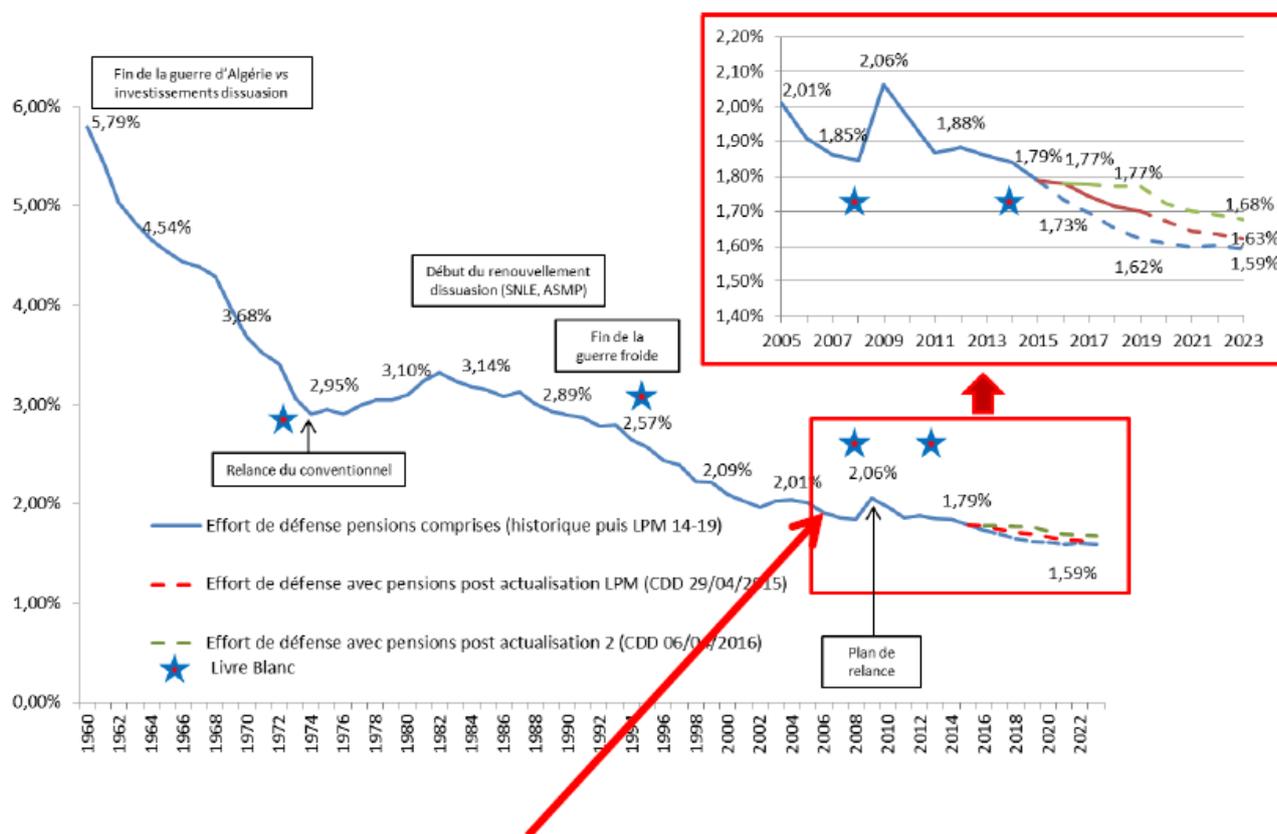
¹ Cf. SIPRI Fact Sheet « Trends in World Military Expenditure, 2016 », déjà cité.

² Cf. la déclaration de M. Donald Trump, président des États-Unis, à l'occasion d'une rencontre avec des gouverneurs, le 27 février 2017, à Washington.

décennies 1970 et 1980, à plus ou moins 3 % du PIB, et à environ 2,5 % du PIB au milieu des années 1990. D'après les projections de la trajectoire financière associée aux dernières décisions de programmation militaire arrêtées à ce jour par la loi – l'actualisation en 2015 de la LPM pour 2014-2019 –, **sans réajustement l'effort national de défense pourrait encore représenter 1,70 % du PIB en 2019, mais il chuterait à 1,63 % à l'horizon 2023.**

Évolution des dépenses de défense de la France

(en % du PIB)



Dernier 2 % historique en 2006 (hors plan de relance)

b) *L'impérative préservation du socle de cet effort : vers un financement étanche d'un nouveau « service national universel » ?*

À l'inverse d'un recul qui n'est guère envisageable en l'état des menaces et de nos besoins de sécurité, plusieurs propositions se font jour pour réintroduire, sous une forme ou sous une autre, le service national. Il en va ainsi, notamment, du projet de « *service national de durée courte* [« un mois »], *obligatoire et universel* » qu'a porté, durant la campagne de son élection, le Président de la République élu le 7 mai dernier. Selon les termes mêmes de celui-ci lors de son principal discours de campagne sur le thème

de la défense¹, ce service s'adresserait « *aux jeunes femmes et hommes aptes de toute une classe d'âge – soit environ 600 000 jeunes par an* », « *dans les trois ans suivant le dix-huitième anniversaire de chacun* », et devrait être « *encadré par les armées et la gendarmerie nationale* ».

Les armées ont à porter un rôle particulier pour la cohésion sociale de notre pays. Elles y sont naturellement disposées, comme l'a montré l'investissement réalisé pour la réussite du service militaire volontaire (SMV), mis en place, après les attentats de janvier 2015, à des fins de formation des publics les plus difficiles. Pour autant, **le rôle premier des armées est la défense de notre pays.**

Le projet de service national universel, tel que les contours en ont été présentés, relève bien davantage d'un projet de société que d'un enjeu de défense. Le cas échéant, il conviendra donc de séparer clairement le budget de la défense du financement de cette proposition, dans laquelle les armées peuvent naturellement prendre toute leur part, mais à côté d'autres partenaires et à condition de bénéficier d'un financement distinct.

(1) Un projet ne répondant pas aux besoins de la défense nationale mais à des enjeux de société

Il s'agirait en l'occurrence, certes, de « *renforcer le lien armées-nation, en permettant à l'ensemble de notre jeunesse de faire l'expérience de la vie militaire et d'être des acteurs à part entière de l'esprit de défense* » ; et de la sorte, si l'objectif est atteint, d'« *ancrer en profondeur la relation entre la défense et le pays* ». Néanmoins, comme il a été énoncé très clairement, il s'agirait surtout d'« *un projet de société majeur, un véritable projet républicain, qui doit permettre à notre démocratie d'être plus unie et d'accroître la résilience de notre société* ».

Il est clair qu'il ne s'agit pas, en l'état, d'« *un défi de sécurité* ». En revanche, vos rapporteurs conviennent sans difficulté que ce défi, comme il a été exposé, soit « *d'éducation, un défi économique et social* », car le futur service national devrait permettre « *de détecter les difficultés, notamment l'illettrisme* », et proposer « *une remise à niveau scolaire des appelés lorsque cela sera nécessaire. Il aidera ainsi les jeunes à préparer leur entrée dans la vie professionnelle comme dans leur vie de citoyens.* » Il s'agirait même, ce faisant, d'« *un défi moral et de civilisation* », dans la mesure où le but serait que « *chaque jeune Français [aille] ainsi à la rencontre de ses concitoyens, [fasse] l'expérience de la mixité sociale et de la cohésion républicaine* ».

Au-delà de la légitimité de ce projet politique – et indépendamment de la possibilité d'en discuter les modalités –, on répondrait donc davantage, ici, à un besoin de cohésion sociale qu'à un besoin de défense. Au vrai, comment en irait-il autrement ? **On ne forme pas des soldats en un mois, et les exigences techniques de la guerre moderne supposent une armée**

¹ Discours, déjà cité, prononcé le 18 mars 2017, dont toutes les citations de M. Emmanuel Macron sont ici extraites.

professionnalisée, ainsi que la loi du 28 octobre 1997¹, suspendant la conscription attachée au service national à compter du 31 décembre 2002, en a tiré les conséquences.

Le projet en question semble ainsi s'apparenter à une nouvelle manifestation de ce qu'on peut appeler « *la nostalgie du service national* » – pour reprendre une formule employée par nos collègues députés dans un rapport d'information consacré aux dispositifs citoyens du ministère de la défense². En s'appuyant sur ce rapport, nos collègues Jean-Marie Bockel et Gisèle Jourda, dans leur propre rapport consacré à la Garde nationale³, ont relevé que « *le service national a joué, longtemps, un rôle décisif en faveur de la cohésion nationale, en favorisant le brassage géographique et social. Le "deuil" de cette époque n'est pas facile à faire, sans doute, concédaient nos collègues, mais, poursuivaient-ils, il est nécessaire : outre qu'il est avéré que le service militaire obligatoire, dans sa dernière période d'existence, ne remplissait plus que de façon marginale sa fonction d'intégration civique, le rétablissement de la conscription, à le supposer budgétairement et matériellement possible – ce qu'il ne serait pas, suivant la vraisemblance, en l'état de nos finances publiques et des infrastructures de défense –, ne répondrait plus, de toute façon, aux besoins militaires opérationnels actuels.* »

Avec nos collègues, en citant encore leur rapport, vos rapporteurs tiennent ici à souligner que « *les armées [...] restent, par nature, un outil de défense ; si, à l'image de l'officier moderne que décrivait Lyautey, elles peuvent remplir une fonction d'"éducation de la Nation", c'est en accomplissant les tâches qui correspondent à leur vocation fondamentale. Elles prendront donc toute leur part, mais ne pourront prendre que celle qui leur revient, dans l'effort de résilience et de renforcement interne aujourd'hui attendu du pays.* »

En tout état de cause, la finalité du nouveau « service » proposé devrait être mieux définie. La conscription avait été instaurée, initialement, pour répondre à un besoin militaire, son impact social bénéfique constituant, en quelque sorte, une conséquence secondaire, au profit du lien social. Si la visée sociale devient première, encore faudrait-il déterminer précisément la vocation exacte du dispositif. Celui-ci ne doit pas avoir pour effet secondaire d'ébranler les capacités opérationnelles des armées.

(2) Un projet qui s'ajoute aux dispositifs d'insertion déjà en place

Les armées ont longtemps prouvé, avec le service national, et démontrent encore, notamment dans le cadre du service militaire adapté (SMA) outre-mer et du service militaire volontaire (SMV) en cours

¹ Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

² Mariane Dubois et Joaquim Pueyo, rapport d'information n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015.

³ Rapport d'information déjà cité, n° 793 (2015-2016), « "Garde nationale" : une réserve militaire forte et territorialisée pour faire face aux crises », juillet 2016.

d'expérimentation depuis 2015, qu'elles savent remplir avec efficacité, grâce à leur professionnalisme spécifique, un incomparable rôle d'éducation et de formation. De fait, la proposition formulée par le Président de la République, comme l'a relevé l'Institut Montaigne expertisant ce projet¹, rejoindrait en grande partie les objectifs qui se trouvent associés à ces dispositifs existants.

L'encadré ci-dessous recense les différents dispositifs existant auxquels contribuent déjà les armées. Une complémentarité et la bonne articulation entre eux et le dispositif proposé serait, le cas échéant, à trouver.

Les dispositifs citoyens et de réinsertion sociale de la défense

Pour pallier la suspension du service national décidée en 1997, un « **service national universel** » s'adressant à l'ensemble des jeunes Français des deux sexes et destiné à garantir la pérennité du lien armées-Nation a été proposé sous la forme d'un « **parcours de citoyenneté** ». Ce parcours national comprend des **séquences obligatoires** : **enseignement de défense** à l'école (en classes de troisième et de première), **recensement** à seize ans et **journée « défense et citoyenneté » (JDC)**, auparavant dénommée « journée d'appel de préparation à la défense », intervenant entre le recensement et l'anniversaire des dix-huit ans.

Sous la responsabilité de la direction du service national, **l'organisation de la JDC** incombe à cinq établissements du service national (ESN) auxquels sont rattachés 33 centres du service national (CSN) chargés de mettre en œuvre 11 000 sessions annuelles sur 261 sites. 8 000 militaires, dont un peu moins de 20 % de réservistes, animent les JDC, chacun quelques jours par an, en contrepartie d'une indemnité. Chaque année, 800 000 jeunes Français sont concernés par ce rendez-vous. En 2014, le coût de la JDC s'est élevé à un peu plus de **111 millions d'euros**, dont près de 84 millions d'euros de masse salariale, soit **142,5 euros par jeune**.

Le « parcours de citoyenneté » comprend aussi des **formes volontaires d'engagement** : les **périodes militaires**, qui offrent aux jeunes français de 16 à 30 ans la possibilité de découvrir l'institution militaire (16 000 en profitent chaque année) selon des modalités variées (de l'immersion sur quelques jours à la formation complète étalée sur une année scolaire), le **volontariat dans les armées**, qui permet à des jeunes de s'engager sous statut militaire pour une durée d'un an renouvelable, jusqu'à 5 ans (seuls 1 415 volontaires étaient concernés en 2014), **les réserves** (opérationnelle et citoyenne), mais aussi le **volontariat de service civique** – qui reprend les activités d'intérêt général que les appelés pouvaient accomplir au titre des formes civiles du service national) et le **programme des « cadets de la défense »**.

Inspiré du modèle canadien, le **programme des cadets de la défense**, lancé en 2008, vise à accueillir hors temps scolaire des collégiens de 14-16 ans au sein de formations militaires afin de les sensibiliser aux questions de défense et aux valeurs portées par les armées. Il comporte une formation théorique et des activités sportives, en général deux demi-journées par mois, la participation à des « activités patriotiques » et à un camp d'été d'une durée de cinq jours. Si ce dispositif rencontre localement un succès certain, sa montée en puissance est contrainte par le faible nombre de places proposées (300 cadets en 2015), l'absence de pilotage national et de crédits dédiés. De fait, le programme est animé de manière volontaire par les formations militaires, le coût par cadet étant estimé à environ 1 000 euros par an.

¹ Source : site Internet de l'Institut Montaigne (institutmontaigne.org).

Nos collègues députés Marianne Dubois et Joaquim Pueyo, dans leur rapport d'information cité ci-dessous, ont mis en avant le programme de cadets de la base aérienne 105 d'Évreux. Votre rapporteur Daniel Reiner témoigne des intéressantes expériences réalisées, de même, avec les cadets de la base aérienne 133 de Nancy-Ochey d'une part et ceux de la gendarmerie de Nancy d'autre part.

Parallèlement à ces dispositifs à vocation universelle ont été progressivement mis en place – pour certains avant même la disparition du service national - des **dispositifs destinés à faciliter la réinsertion sociale voire professionnelle de jeunes en difficulté**, reprenant en quelque sorte la **fonction sociale** que remplissait le service national supprimé en 1997.

- **Le service militaire adapté (SMA)**

Créé en 1961 pour répondre à la situation sociale dans les Antilles, le service militaire adapté (SMA) est à l'origine une forme particulière du service militaire accordant une large place à la formation professionnelle.

Placé sous la tutelle du ministre en charge de l'outre-mer, ce dispositif est destiné à des jeunes volontaires ultra-marins, de 18 à 25 ans rencontrant des difficultés d'insertion. Il offre à ses bénéficiaires des parcours d'une **durée de six à douze mois** comportant à la fois une remise à niveau scolaire et une formation militaire, citoyenne et professionnelle.

En 2014, il avait accueilli **5 666 volontaires**, pour un coût d'un peu plus de **210 millions d'euros**, soit un **coût par stagiaire de l'ordre de 28 000 euros par an**. L'encadrement est constitué de quelque 650 militaires, assistés de 350 formateurs.

Ce dispositif connaît un succès certain et bénéficie d'une image très positive outre-mer grâce un taux d'insertion à la sortie de plus de 77 %.

- **L'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE)**

La création de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) en 2005 est une tentative de transposition du SMA en métropole dans le cadre d'un « plan d'urgence pour l'emploi ».

En effet, l'EPIDE a pour objet « l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplômes ou sans titres professionnels ou en voie de marginalisation sociale ». Les jeunes volontaires, âgés de 18 à 25 ans, signent un « contrat de volontariat pour l'insertion » d'une durée de six mois, renouvelable trois fois, et sont internes dans l'un des 18 centres.

A l'EPIDE, l'encadrement « s'inspire du modèle militaire ». Un tiers des personnels sont d'anciens militaires, les autres étant des enseignants et éducateurs sociaux. Pourtant, la formation dispensée est en réalité peu militaire et les jeunes ne sont pas placés sous statut militaire. **Le ministère de la défense ne finance pas le programme et s'est progressivement retiré de la gouvernance** de cet établissement, dont il exerçait initialement la tutelle, conjointement avec le ministère du travail et le ministère de la ville.

De l'ordre de **3 000 chaque année**, les volontaires, suivent un **parcours d'insertion d'une durée moyenne de 10 mois**, qui inclut un apprentissage des règles de vie en société, un rappel des principaux acquis scolaires et une aide à l'élaboration d'un projet professionnel, mais ne comprend pas de véritable formation professionnelle, l'objectif poursuivi étant plutôt celui d'une réinsertion sociale. Ils reçoivent une allocation de 210 euros par mois.

Plus de la moitié des sorties du dispositif sont positives (emploi, formation, contrats aidés).

• **Le service militaire volontaire (SMV) et le volontariat militaire d'insertion (VMI)**

Créé pour deux ans et à titre expérimental par la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire, le SMV vise à délivrer à de jeunes citoyens français âgés de 17 à 26 ans, en situation de décrochage et de chômage, un **parcours individualisé d'insertion vers l'emploi**. Ce parcours est dispensé dans un cadre militaire par l'armée de terre, qui en assure le commandement organique et opérationnel.

L'encadrement est assuré par **256 militaires d'active et une quarantaine de réservistes**. Destiné à accueillir **1 000 volontaires sur la durée de l'expérimentation**, le SMV offre une formation militaire et comportementale élargie (secourisme, instruction civique, permis, missions citoyennes, remise à niveau scolaire) de quatre mois puis une formation professionnelle de deux à six mois mettant l'accent sur l'acquisition des « prérequis » métiers et sur l'orientation vers des cycles courts.

Les volontaires du SMV se répartissent entre **volontaires stagiaires** et **volontaires techniciens**. Les volontaires stagiaires sont peu ou pas diplômés et sont souvent éloignés des structures de formation et de l'emploi. Leur parcours dure de 6 à 12 mois, selon la filière de formation choisie. Les volontaires techniciens sont, quant à eux, diplômés mais en recherche d'une première expérience professionnelle. Employés comme assistants formateurs, ils passent un contrat d'un an, renouvelable une fois après avoir suivi une formation. Nourris et logés, les volontaires bénéficient de la gratuité de l'enseignement au permis de conduire ainsi que du tarif militaire pour le transport ferroviaire. Entre septembre 2015 et juin 2016, le SMV a incorporé 309 volontaires, répartis entre 259 volontaires stagiaires (VT) et 50 volontaires techniques (VT).

Pour le **recrutement**, le SMV s'appuie essentiellement sur les **organismes en charge de l'emploi des jeunes** : Pôle emploi, missions locales et direction du service national (DSN) via la Journée défense et citoyenneté (JDC).

Afin de maîtriser les coûts d'infrastructures, le SMV **utilise des centres de formation existants** présentant des capacités d'accueil variables (80 à 100 places environ) et des modules de formation adaptés au bassin d'emploi dans lequel ils se situent (Montigny-lès-Metz, Brétigny-sur-Orge, La Rochelle, Châlons-en-Champagne).

Chaque centre propose plusieurs filières de formation, déterminées avec les acteurs régionaux de l'emploi et offrant de bonnes perspectives d'insertion. Ces filières sont à vocation nationale (ex.: agent d'entretien du bâtiment), à vocation régionale ou créées en coopération avec une entreprise partenaire (ex. : SNCF, Disneyland Paris, PSA). Elles sont révisées chaque année, pour s'adapter au mieux au marché régional de l'emploi.

Le coût du SMV est évalué à **40 M€ pour sur 2 ans**, l'étude d'impact de la loi mentionnant un **coût moyen complet par volontaire de 35 000 euros**.

Instauré à titre expérimental, le SMV devait faire l'objet, dans les seize mois suivant le début de l'expérimentation) d'un rapport d'évaluation proposant les suites à lui donner. Transmis au Parlement en novembre 2016, ce rapport en dresse un **bilan très positif en ce qui concerne l'accès à des formations, des diplômes et à l'emploi** de jeunes en grandes difficultés. Ainsi le taux d'insertion serait proche de celui du SMA (de 67 à 75 % selon les centres).

Toutefois, il est apparu opportun de repousser la date prévue pour la fin de l'expérimentation afin de mieux apprécier l'opportunité de pérenniser le dispositif. Ainsi, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a **prolongé l'expérimentation du SMV jusqu'au 31 décembre 2018**.

Parallèlement, la loi n° 2017-258 du 27 février 2017 relative à la sécurité publique a introduit, suivant les conclusions du rapport, l'expérimentation jusqu'à la même date d'un **volontariat militaire d'insertion (VMI)** proche du SMV mais dont les volontaires bénéficient d'un statut mixte militaire/stagiaire de la formation professionnelle, qui leur ouvre droit formations financées par les partenaires de la formation professionnelle et leur permet de percevoir la rémunération prévue par le code du travail, l'encadrement des centres restant assuré par des militaires.

À l'issue de cette double expérimentation, le législateur pourra choisir de pérenniser ce dispositif ou d'y mettre fin.

Sources : Mariane Dubois et Joaquim Pueyo, rapport d'information n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015, et commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat

(3) Un projet *a priori* particulièrement coûteux en infrastructures, en ressources humaines et en fonctionnement

À supposer que, demain, l'armée se voit investie de la responsabilité d'un nouveau service national obligatoire qui serait instauré sur les bases précitées, il convient de bien mesurer l'ampleur des besoins et des coûts qui s'attacheraient à cette réforme. Le promoteur de celle-ci ne les a d'ailleurs pas dissimulés : « *Ce projet a bien sûr un coût significatif et je l'assumerai* », affirmait, dès sa présentation, M. Emmanuel Macron. Vos rapporteurs, en première approximation, estiment que **ce coût pourrait aller jusqu'à 30 milliards d'euros sur 5 ans**.

Le nouveau dispositif comporterait, en premier lieu, un important **besoin d'investissement initial en infrastructures**, afin d'héberger et de permettre l'instruction des appelés. En effet, **les casernements requis n'existent plus à l'heure actuelle, et ils ne paraissent guère pouvoir être réalisés sur les terrains dont dispose aujourd'hui la défense, compte tenu de l'ampleur des cessions effectuées, depuis une dizaine d'années**, au titre de la politique immobilière de l'État et de la réorganisation sévère de la carte militaire - les emprises immobilières de la défense ont diminué d'un cinquième en dix ans¹. Les armées elles-mêmes font face à une pénurie d'infrastructures, mise en évidence par les difficultés d'organisation de l'opération « Sentinelle ».

M. Macron a d'abord² lui-même estimé ces coûts d'infrastructure « **entre 15 et 20 milliards d'euros** ». Une première évaluation établie par vos

¹ D'après les éléments fournis à vos rapporteurs par les services du ministère de la défense, au 31 décembre 2016 le parc immobilier du ministère représentait une surface de 275 000 hectares au total, essentiellement située sur le territoire métropolitain. Cette surface s'est réduite d'environ 55 000 hectares au cours des dix dernières années (- 17 %) ; en pratique, cependant, les délaissements fonciers sont supérieurs, compte tenu des instances de cession pour lesquels une déclaration d'inutilité a déjà été réalisée.

² Postérieurement à son discours sur la défense, M. Macron, s'exprimant le 29 mars 2017 sur la chaîne Europe 1, a proposé d'utiliser les infrastructures scolaires et universitaires existantes. Ce recours aux infrastructures de l'enseignement, cohérent avec la logique universelle, sociale et

rapporteurs, en se basant sur une hypothèse d'accueil de 60 000 jeunes par mois sur dix mois, répartis dans une soixantaine de centres en métropole qui formeraient 1 000 appelés par mois, conduit à retenir un montant de l'ordre de 10 à 15 milliards d'euros hors acquisitions foncières, de 13 à 17 milliards avec ces acquisitions. Ce coût serait sensiblement renchéri sous l'hypothèse de 120 centres formant, chacun, 500 jeunes – soit des conditions plus satisfaisantes de formation.

L'institut Montaigne, dans son expertise susmentionnée, a retenu une estimation basse : observant que « *la mise en œuvre de cette proposition imposerait vraisemblablement de mobiliser des implantations immobilières nouvelles ou reconfigurées, les bases de défense maintenues ou les casernes de gendarmerie ne permettant plus d'accueillir en hôtellerie et restauration 50 000 jeunes en permanence [nombre utilisé pour réaliser cette évaluation, en lissant sur douze mois la charge des « 600 000 jeunes par an » annoncés]* », il a considéré que « *les coûts immobiliers associés à la création de sites dédiés au service national universel et obligatoire ou à l'adaptation de sites existants pourrait représenter un surcoût de l'ordre de 0,8 à 1,1 Md€* ». Vos rapporteurs ont une évaluation nettement plus élevée du besoin.

En ce qui concerne, en second lieu, les **besoins de fonctionnement** du dispositif envisagé, vos rapporteurs relèveront avant tout que **l'encadrement d'une classe d'âge, même contenue à 600 000 personnes par an¹, ne pourra pas être assuré au seul niveau des effectifs actuellement programmés pour nos armées, déjà sur-engagées** sur le territoire national comme en opérations extérieures et, notamment, mobilisées par la reconstitution – recrutement et formation – de la force opérationnelle terrestre (FOT). Notons ainsi que, d'après l'étude d'impact préalable qui a été associée à la création du SMV², dans chacun des centres mettant en œuvre le dispositif, il est prévu que 80 stagiaires soient encadrés par 40 à 45 personnes, militaires d'active et, subsidiairement, réservistes opérationnels, soit un taux d'encadrement des bénéficiaires supérieur à 50 % (plus d'un encadrant pour deux stagiaires) ; en conservant une hypothèse de 60 000 appelés par mois, le service national en projet, même avec un taux d'encadrement de l'ordre de 30 % seulement, correspondant à celui qui est actuellement en vigueur pour les classes d'incorporation et qu'on peut tenir pour légitime s'agissant d'un dispositif qui ne viserait pas spécifiquement des jeunes en difficulté, exigerait de mobiliser, **au minimum, quelque 16 000**

éducative du dispositif proposé, diminuerait les coûts d'infrastructure mais augmenterait sans doute les coûts de fonctionnement en imposant un fonctionnement du dispositif concentré sur les seules périodes de disponibilités des bâtiments en cause.

¹ L'Institut Montaigne a fait observer que, d'après les données publiées par l'INSEE, les Français nés en 1997 et ayant 18 ans révolus en 2016 représentaient un groupe de 760 256 personnes des deux sexes. « En précisant qu'environ 600 000 jeunes seraient concernés par le service national obligatoire et universel, [M. Macron a donc estimé] qu'environ 160 000 jeunes seraient exemptés, soit de l'ordre de 20 % de la classe d'âge. Pour mémoire, le taux d'exemption du service national avant sa suspension était plutôt de l'ordre de 30 % . »

² *Étude d'impact du projet devenu la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.*

à 18 000 encadrants – auxquels il faudrait ajouter les personnels de direction et de sélection, soit environ 1 600 ETP (mais avec la possibilité de redéploiements de postes de la direction du service national). Il s'agirait d'un effort colossal en termes de ressources humaines, dont on peut craindre qu'elle absorbe l'énergie des armées.

En tout état de cause, **le fonctionnement courant de ce dispositif, tenant non seulement à l'encadrement et aux activités des appelés, mais aussi à leur hébergement, leur restauration, leur habillement et leur équipement, comportera un coût significatif.** Celui-ci, d'après M. Macron, a été « *estimé à un ordre de grandeur de 2 à 3 milliards d'euros par an en régime de croisière* ». Ce chiffrage s'avère corroboré par la première évaluation effectuée par vos rapporteurs : sous l'hypothèse de 60 000 appelés par mois sur dix mois, le coût de fonctionnement au sens strict, notamment hors équipement, pourrait être, en effet, de l'ordre de **2,5 à 3 milliards d'euros annuels, dont la moitié en masse salariale**, le « taux de soutien-vie courante », de 10 %, conduisant à mobiliser **environ 8 000 ETP** pour le soutien. Le cas échéant, les ressources humaines requises n'étant pas disponibles, aujourd'hui, au sein des armées, la question de l'externalisation de ce soutien, par recours à des prestataires extérieurs, devrait être posée.

L'Institut Montaigne, pour sa part, comme en ce qui concerne les dépenses d'infrastructure, est parvenu à une estimation plus faible : à partir du « coût unitaire » annuel des dispositifs existants – « 36 000 € par tête pour le SMA ; 33 000 € par tête pour l'EPIDE ; 40 000 € par tête pour le SMV » –, il a retenu un coût annuel moyen de 36 300 euros, soit 3 025 euros pour un mois, qui conduirait à estimer le coût de fonctionnement du nouveau service proposé, sur un an, à hauteur de 1,8 milliard d'euros au plus, sur la base d'une mobilisation de 600 000 jeunes (50 000 par mois) ; 1,6 milliard d'euros, à titre médian, « *en retenant une hypothèse plus conservatrice de 520 000 jeunes effectivement mobilisés tous les ans* » ; voire 1,6 milliard d'euros seulement, mais au moins, « *sur la base d'une hypothèse de 450 000 jeunes par an, en considérant que les jeunes déjà engagés, volontaires, intégrés dans les dispositifs SMA et EPIDE ainsi que service civique ne sont pas assujettis à l'obligation du service national* ».

Cependant, les évaluations susmentionnées lissent la dépense sur l'année – sur dix mois pour ce qui concerne les estimations de vos rapporteurs –, alors qu'il est peu vraisemblable que toutes les périodes seraient également propices, pour les intéressés, à se libérer un mois durant, de leurs études ou de leur emploi, afin de satisfaire à leur nouvelle obligation militaire. De fait, **s'il devait apparaître nécessaire, comme il est vraisemblable, d'organiser l'essentiel des sessions pendant les périodes de vacances scolaires, à titre principal durant l'été probablement¹, le coût d'accueil devrait se révéler sensiblement plus élevé** – et les difficultés d'organisation, pour les armées, plus grandes encore.

¹ Cette situation serait particulièrement requise en cas de recours aux infrastructures scolaires et universitaires, suivant la proposition avancée par M. Macron, comme ci-dessus indiqué, le 29 mars 2017.

Enfin, comme l'a fait observer l'Institut Montaigne, **le coût pour les finances publiques pourrait être supérieur aux estimations susmentionnées si un dispositif de rémunération des appelés, par exemple au niveau du SMIC, devait être proposé** - ce que le projet présenté initialement, il est vrai, ne comporte pas.

**Première approximation des coûts initiaux et récurrents
d'un service national universel obligatoire**

(sous l'hypothèse de 10 sessions annuelles de 60 000 appelés)

Besoins	Coûts estimés
Infrastructures (hors acquisitions foncières) (pour 60 centres de formation de 1 000 personnes)	10 à 15 milliards d'euros <i>(coût initial)</i>
Acquisitions foncières	2 à 3 milliards d'euros <i>(coût initial)</i>
Encadrement : - Encadrement des appelés (taux de 30 %*) : 16 000 à 18 000 ETP - Centre de sélection (40 centres de 40 ETP) : 1 600 ETP**	2,5 à 3 milliards d'euros par an = 12,5 à 15 milliards d'euros sur 5 ans
Fonctionnement : - Soutien-vie courante (taux de 10 %) : 8 000 ETP - Habillement (400 millions d'euros en coût initial, puis 80 millions d'euros par an)	
Équipement (à définir en fonction de la finalité du dispositif***)	<i>Non défini</i>
Transport	<i>Non défini</i>
Rémunération des appelés	<i>Non défini</i>
Total	20 à 30 milliards d'euros sur 5 ans

(*) : Ce taux, qui correspond actuellement à celui des classes d'incorporation, semble requis par un dispositif nécessitant une présence permanente (7j/7, H24).

(**) : Possibilité de redéploiements d'effectifs la direction du service national.

(***) : La question de l'armement des appelés devrait être tranché au regard de son utilité militaire et des risques encourus.

(4) Une organisation budgétaire étanche à mettre en place, le cas échéant

Si ce projet devait être concrétisé, il ne devrait pas affecter la trajectoire financière prévue pour la défense. Il faut ici souligner que le Président de la République, à l'appui de la proposition qu'il formulait en tant que candidat, a d'emblée indiqué que « *son financement comme les effectifs d'encadrement nécessaires s'inscriront au-delà de l'enveloppe de 2 % du PIB de la programmation militaire, la mise en œuvre du service national*

universel étant indépendante du renforcement planifié de notre outil de défense ». Vos rapporteurs souhaiteraient pouvoir se tenir pour certains de cette étanchéité des enveloppes budgétaires, et appellent à la plus grande vigilance à cet égard.

Il s'agit d'éviter que la trajectoire financière de la future LPM soit exposée au risque d'éventuels ajustements que requerrait la couverture des besoins tenant au nouveau service national obligatoire – d'autant que, dans cette hypothèse, l'ajustement serait probablement effectué au détriment du programme d'équipement des forces, habituelle variable d'équilibre. Aussi, le cas échéant, vos rapporteurs préconisent **d'aménager, dans l'architecture du budget général de l'État, une nouvelle mission *ad hoc*, laissée en dehors du périmètre de ressources couvert par la programmation militaire**¹ ; cette organisation garantirait la séparation des budgets.

On pourrait concevoir, *a minima*, **la création d'un nouveau programme au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », laquelle n'est pas intégrée au périmètre de la LPM actuelle, voire simplement la mise en place d'une nouvelle action** au sein du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » que comporte cette mission. Toutefois, un programme ne peut relever de la responsabilité que d'un seul ministère, alors qu'**une mission, comportant nécessairement plusieurs programmes, peut être, à travers ces derniers, interministérielle : ainsi conçue, une nouvelle mission du budget de l'État dédiée au service national universel traduirait mieux la nature de politique mixte du dispositif**. Celui-ci, en effet, eu égard à son objet essentiellement éducatif et social comme on l'a noté plus haut, quand bien même la mise en œuvre en serait, pour l'essentiel, militaire, devrait impliquer légitimement, en sus du ministère de la défense et de celui de l'intérieur (pour la gendarmerie), le ministère de l'éducation nationale et celui ou ceux qui se trouveraient en charge de la jeunesse, de la formation professionnelle, de la cohésion sociale...

En tout état de cause, les suites concrètes qui pourront être données au projet, pour assurer leur viabilité, devront naturellement **s'appuyer sur l'expérience et l'évaluation des dispositifs actuels du ministère de la défense** – soit principalement, pour ce qui concerne les dispositifs citoyens volontaires, les périodes militaires, le volontariat dans les armées et les « cadets de la défense » et, pour ce qui concerne les dispositifs visant à faciliter la réinsertion sociale voire professionnelle, les SMA et SMV-VMI. Comme pour ce dernier, il conviendrait également de **prévoir la nécessaire expérimentation progressive de la réforme**, sans vouloir précipiter la marche alors que le SMV lui-même est encore en cours d'expérimentation.

¹ La mise en place de cette nouvelle mission, en l'état des règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires associées à l'article 40 de la Constitution et à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), appartiendrait au Gouvernement.

(5) Une concertation préalable et approfondie impérative

Vos rapporteurs invitent à respecter la méthode de travail dont la proposition du nouveau service national obligatoire a d'emblée été assortie par le Président de la République, en poursuivant « *une large concertation associant étroitement les parlementaires, la société civile et les ministères concernés* ». Cette méthode est la bonne ; à l'instar de celle qui avait été retenue pour préparer la suspension du service national en 1997¹, elle est indispensable.

Plus précisément, vos rapporteurs souhaitent **que les décisions que pourrait prendre le Président de la République soient éclairées par un travail préalable d'expertise mené par une commission indépendante de haut niveau, associant les ministres concernés et des personnalités qualifiées**. Cette commission serait chargée :

- de définir la finalité du service universel obligatoire, et d'en établir la « doctrine d'emploi » ;

- de proposer en conséquence de réorganiser « l'écosystème » des dispositifs citoyens et de réinsertion sociale de la défense existants, dans une logique de complémentarité ;

- de déterminer le rôle de chacun des acteurs directement ou potentiellement concernés : les ministères de la défense et de l'intérieur, mais aussi le ministère de l'éducation nationale, les services de la formation professionnelle, éventuellement les régions, etc. ;

- de préciser les modalités de mise en œuvre, en particulier le rythme des flux de formation visé et celui du déploiement du dispositif, ainsi que les modalités d'expérimentation ;

- d'examiner les questions de sécurité en jeu – dont la protection contre les risques d'attaque terroriste des centres de formation (qui pourraient constituer des cibles faciles) et l'éventuel armement des appelés ;

- enfin, de bâtir un plan de financement et l'architecture budgétaire correspondante (cf. les propositions ci-dessus de vos rapporteurs).

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sera naturellement très attentive à ce sujet. Elle se tient à la disposition du Gouvernement comme du Président de la République pour y travailler avec eux.

¹ Cf. notamment le rapport d'information de notre ancien collègue Serge Vinçon, n° 349 (1995-1996), « L'avenir du service national », mai 1996, et celui de nos anciens collègues députés Philippe Séguin et Olivier Darrason, n° 2810 (AN, X^e législature), « La France et son service », mai 1996.

3. Fixer le calendrier optimal de la future programmation militaire

En vue de donner en temps utile, à nos armées, les moyens d'accomplir leur mission, en satisfaisant des besoins qui, on l'a dit, sont pressants, il importe d'établir un calendrier de programmation militaire qui, conçu de façon optimale, permettra d'éviter les impasses de financement comme d'éventuels effets d'éviction entre dépenses. En la matière, les échéances de réalisations doivent commander le rythme de la préparation.

a) Commencer dès 2018 la remontée en puissance...

La manœuvre, bien conduite, consiste à **organiser au plus vite la remontée en puissance nécessaire pour nos forces conventionnelles**, que l'intensité et la durée de leurs engagements actuels menacent d'usure ; une attente excessive, en la matière, risquerait en effet de conduire à des ruptures capacitaires, en hommes ou en matériels. **Ce rattrapage doit être mené avant que ne viennent entrer en concurrence, avec lui, les besoins d'investissement requis par le renouvellement des deux composantes de la dissuasion nucléaire** - en particulier, à partir de 2020, la réalisation du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération (SNLE 3G). Comme on l'a signalé ci-dessus, il faudra avoir atteint à l'horizon 2025 un quasi-doublement, progressif, du budget dédié à la dissuasion ; il s'agit donc de parer le risque de phénomènes d'éviction, susceptibles d'affecter les forces conventionnelles comme la dissuasion elle-même.

Il paraît donc judicieux de programmer **dès l'année 2018, et chaque année du triennal 2018-2020, une augmentation du budget de la défense dont la trajectoire tendrait vers l'objectif, politiquement mobilisateur, de 2 % du PIB.**

Partant du budget prévu par la loi de finances initiale pour 2017 (32,7 milliards d'euros), d'après les évaluations de l'état-major des armées, **pour atteindre l'objectif de 2 % du PIB, dépenses d'opérations extérieures et intérieures et pensions incluses, en 2022, l'effort à consentir est de l'ordre de deux milliards d'euros supplémentaires par an, le budget de la défense se trouvant ainsi porté à 35,5 milliards d'euros constants en 2018, 37,5 milliards d'euros constants en 2019 et 39,5 milliards d'euros constants en 2020.** La première « marche » - l'annuité 2018 - est évidemment essentielle pour pouvoir gravir les suivantes, eu égard aux difficultés du contexte budgétaire. Cette projection paraît convergente avec la proposition, plus haut citée déjà par le présent rapport, que le Président de la République élu le 7 mai dernier a avancée afin de « *porter les ressources de la défense à 2 % de la richesse nationale, mesurée en termes de produit intérieur brut, en 2025* », mais en prenant pour base du calcul un budget de la défense « *hors pensions et hors surcoûts OPEX* ».

Prévision de programmation du budget de la défense pour 2018-2020*(CP, hors pensions, en milliards d'euros constants 2017)*

	2018	2019	2020	Total 2018-2020
Trajectoire prévue en 2013 (LPM 2014-2019 initiale)	31,3	31,5	32,0	94,8
Actualisation de 2015 (loi du 28 juillet 2015)	+ 1,0	+ 1,4	+ 1,1	+ 3,5
Décisions de 2016 (conseil de défense du 6 avril 2016)	+ 1,0	+ 1,2	+ 0,8	+ 3,0
Ressources supplémentaires (évaluation état-major des armées)	+ 2,2	+ 3,4	+ 5,6	+ 11,2
Total	35,5	37,5	39,5	112,5

Source : état-major des armées

Ces « marches » budgétaires de 2018, 2019 et 2020 représenteraient, ensemble, une « première vague » de ressources supplémentaires de la défense à inscrire dans une programmation militaire nouvelle ; elle couvrirait prioritairement et principalement le rattrapage capacitaire des forces conventionnelles. L'augmentation prévue au rythme d'environ deux milliards par an, compte tenu des contraintes inhérentes, en particulier, au recrutement et à la formation des hommes et, d'autre part, à la réalisation des équipements et infrastructures, paraît correspondre au volume de crédits supplémentaires qu'il sera effectivement possible de consommer. Les augmentations annuelles suivantes, à compter de 2021, feraient figure de « deuxième vague » ; celle-ci, sans percuter la première, viserait à financer le renouvellement des équipements propres à la dissuasion : la réalisation du SNLE 3G pour la composante océanique, celle du missile successeur de l'ASMP-A et de l'aéronef porteur qui devrait lui être associé pour la composante aéroportée.

Ces deux « vagues » constitueront, au plan budgétaire, les deux grandes séquences de la future programmation militaire. La LPM qui la cristallisera, ainsi paramétrée, doit à court terme soutenir le modèle d'armée retenu par le Livre blanc sur la défense de 2013, en le dotant de moyens au niveau des besoins actuels, et, à moyen terme, assurer son avenir, avec les investissements nucléaires notamment.

b) ... implique une revue stratégique rapide et une nouvelle LPM dès la fin 2017

Dans la mesure où, comme on vient de l'indiquer, afin de permettre la remontée en puissance rapide des programmes d'armement conventionnel une « recharge » budgétaire de la défense est à accomplir dès 2018, **la LPM actuellement en vigueur, normalement destinée à courir jusqu'en 2019,**

doit être refondée dans les meilleurs délais. La trajectoire financière prévue par cette programmation, au demeurant, s'avère déjà partiellement obsolète, puisqu'elle n'intègre pas les décisions arrêtées lors du conseil de défense du 6 avril 2016 (cf. *supra*) ; **une nouvelle LPM pour les années 2018 à 2023**, outre qu'elle coïnciderait avec le quinquennat qui s'ouvre, permettrait d'établir sur des bases assainies la trajectoire de remontée en puissance des armées.

Dans cette optique, vos rapporteurs jugent que **nous n'avons pas le temps de rédiger un nouveau Livre blanc.** Les travaux qui ont abouti au document de 2013, en effet, se sont étalés sur près d'une année. Du reste, **les analyses fondant le Livre blanc actuel s'avèrent encore tout à fait valides :** les menaces dont le document avait dressé le tableau ont changé d'intensité, mais non pas de nature ; le format d'armée qu'il a défini, ainsi qu'on l'a signalé déjà, demeure considéré comme apte à remplir ses missions. Les ajustements nécessaires – précisions sur le contexte géostratégique ou ajustement des contrats opérationnels, notamment – relèvent d'un travail de revue stratégique, dont les conclusions, étayées, en particulier, par les travaux du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et ceux de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)¹, pourront trouver place, le cas échéant, au sein du rapport annexé à la future LPM.

C'est donc une semblable **revue stratégique, rapide et efficace**, que préconisent vos rapporteurs, **plutôt qu'un nouveau Livre blanc qu'il semble à la fois trop long et superflu de mener à bien.** Les réflexions qui devraient ainsi aboutir à brève échéance seront de nature à fonder une nouvelle programmation. **La future LPM pourrait ainsi être votée, dans l'idéal, d'ici à la fin de l'année 2017, évitant dès lors que l'éventuelle adoption d'un projet de loi de programmation des finances publiques couvrant le triennal 2018-2020 ne « préempte » les arbitrages de la programmation militaire.**

B. CRÉDIBILISER LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE

Le difficile contexte des finances publiques qu'on a rappelé ci-dessus inscrit aujourd'hui les arbitrages budgétaires de l'État dans un cadre très contraint. Cette évidence, en ce qui concerne la défense, impose à la fois de **veiller à la sécurisation du budget, tant sur le plan des ressources que dans le domaine de la gestion, et à l'efficacité de chaque euro dépensé, en l'occurrence en poursuivant la transformation entreprise par le ministère.**

¹ Cf. notamment le rapport précité du SGDSN, « Chocs futurs. Étude prospective à l'horizon 2030 », publié en mai dernier, et le rapport « Horizons stratégiques » (anciennement « Prospective géostratégique et géopolitique à 30 ans », « PGG30 ») établi et régulièrement actualisé par la DGRIS.

Ces deux aspects apparaissent comme des conditions *sine qua non* d'une trajectoire budgétaire crédible de la prochaine programmation militaire.

1. Sécuriser le budget de la défense

a) Quant aux ressources

Préconisés ci-dessus par vos rapporteurs, les « **resoclages** » **budgétaires du « surcoût OPEX » et du « surcoût OPINT »**, au plus près des hypothèses réalistes qui peuvent être retenues à cet égard au stade de l'élaboration de chaque projet de loi de finances initiale, ainsi que la **valorisation du SOUTEX** au profit des armées¹, constitueront autant de mesures contribuant à fiabiliser et renforcer les ressources du budget de la défense. Dans le même but, deux règles essentielles paraissent à respecter dans la définition de ces ressources.

(1) Limiter le recours aux ressources extrabudgétaires

Il s'agit en premier lieu de **limiter le recours aux ressources extrabudgétaires dans le budget de la défense**, en évitant ainsi de renouveler l'expérience de la LPM pour les années 2014 à 2019 qui, dans sa version initiale de 2013, avait dû massivement recourir à l'expédient de « ressources exceptionnelles » (REX), susceptibles d'aléa.

On rappellera ici que l'actualisation de la LPM opérée par la loi du 28 juillet 2015 a permis de « re-budgétiser », et donc de sécuriser, à compter de 2015, l'essentiel des ressources du budget de la défense qui, dans la version initiale de la programmation, étaient attendues de ces REX. En particulier, cette loi a substitué une prévision de crédits budgétaires à celle des produits de la cession de fréquences hertziennes – principalement la vente de la bande passante dite des 700 mégahertz (MHz) aux opérateurs de téléphonie mobile². **Au titre de REX, seuls demeurent actuellement inscrits dans la programmation militaire les produits de cessions de biens immobiliers et de matériel du ministère de la défense.**

Cependant, il convient de souligner que, par rapport à la prévision de recettes de cessions immobilières inscrite dans la version initiale de la LPM – 480 millions entre 2015 et 2019 –, **la loi du 28 juillet 2015 a procédé à un quasi doublement de ces REX subsistantes**, cessions immobilières et cessions de matériel confondues (930 millions d'euros sur cinq ans). **La loi de finances initiale pour 2017 a amplifié la tendance**, en ce qui concerne cette

¹ Cf. supra, II, A : points 1, 2 et 4 respectivement.

² La mesure a rendu caduque la perspective de mettre en place des « sociétés de projet » – ou special purpose vehicles (SPV) – un temps envisagés par le ministère de la défense afin de pallier le défaut anticipé des REX. Voir sur ce sujet les communications du 8 juillet 2014 et du 1^{er} avril 2015 de notre ancien collègue Jacques Gautier et de votre rapporteur Daniel Reiner à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la suite de contrôles sur pièces et sur place menés sur le fondement de l'article 7 de la LPM du 18 décembre 2013.

année, en prévoyant une recette de cession immobilière additionnelle à hauteur de 100 millions d'euros afin de contribuer au financement des mesures formalisées lors du conseil de défense du 6 avril 2016 (cf. *supra*) ; ce faisant, la prévision actuelle de crédits de cessions immobilières et de matériels représente plus du double de la prévision qui figurait dans la LPM, dans sa version initiale, pour la période 2015-2019, et même le *quintuple* pour ce qui concerne la seule année 2017.

Recettes de cessions affectées au budget de la défense

(CP, en milliards d'euros courants)

		2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019
LPM initiale		0,23	0,20	0,05	0	0	0,48
Actualisation (loi du 28 juillet 2015 et LFI pour 2017*)	Total	0,23	0,25	0,25	0,15	0,15	1,03
	<i>Immobilier</i>	0,23	0,20	0,20	0,10	0,10	0,83
	<i>Matériels</i>	0	0,05	0,05	0,05	0,05	0,20
Variation	en volume	0	+ 0,05	+ 0,20	+ 0,15	+ 0,15	+ 0,55
	<i>en proportion</i>	0	+ 25 %	+ 500 %	-	-	+ 215 %

(*) : Prise en compte de la majoration des recettes de cessions immobilières à hauteur de 100 millions d'euros.

Source : Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat, rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 142 (2016-2017), tome VIII

Même si les recettes de cessions ne représentent qu'une fraction mineure du budget de la défense (0,75 % des crédits de paiement, hors pensions, pour 2017), et malgré la confiance témoignée par le ministre en ce qui concerne la réalisation de cessions immobilières au niveau requis¹, **l'accroissement de l'importance relative du produit de ces ventes dans la prévision budgétaire fragilise celle-ci, eu égard au caractère aléatoire que revêtent les calendriers et les montants de telles opérations.** Cette fragilisation s'avère d'autant plus que le plafonnement à 30 % prévu par la loi du 28 juillet 2015, à l'initiative conjointe de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de la commission des finances du Sénat, en ce qui concerne la décote praticable en faveur du logement social – jusqu'à 100 % – sur la valeur vénale des immeubles vendus

¹ Cf. les propos tenus par M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, le 2 novembre 2016, à l'Assemblée nationale, à l'occasion de la réunion déjà mentionnée de la commission élargie de nos collègues députés pour l'examen du budget de la défense dans le projet de loi de finances pour 2017 : « Je ne suis [...] guère inquiet quant à ma capacité à mobiliser 200 millions d'euros sur l'année 2017. »

par le ministère de la défense¹, a été abrogé, à l'initiative de l'Assemblée nationale, par la loi de finances initiale pour 2016.

Certes, aux termes de l'article 2 (IV) de la loi du 28 juillet 2015 introduit, à titre de « **clause de sauvegarde** », par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, « *dans l'hypothèse où le montant des ressources issues de cessions ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne seraient pas réalisés conformément à la [...] loi de programmation, ces ressources seraient intégralement compensées par des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel* ». Le mieux, toutefois, est d'éviter au maximum de faire appel à ce type de ressources : **mission régaliennne, la défense exige des crédits dont l'État détienne la pleine maîtrise, c'est-à-dire budgétaires.**

(2) Rester prudent quant aux économies issues de l'évolution du coût des facteurs

Une seconde recommandation visant les ressources de la défense tient à la **prudence à observer s'agissant des économies qu'est susceptible d'engendrer, pour le budget de la défense, l'évolution du coût des facteurs** (prix du pétrole, prix de certains marchés de fourniture, cours de la monnaie). Cette situation tient au fait que la LPM pour 2014-2019 a été construite en euros courants, ce qui conduit à constater des écarts entre l'inflation prévue et l'inflation réelle².

Des « économies de désinflation » ont ainsi été observées entre la construction de la LPM en 2013 et son actualisation en 2015, à hauteur de 2,8 milliards d'euros au total pour la période 2014-2019, selon une méthodologie désormais partagée de façon interministérielle. Elles ont été utilisées pour partie afin de couvrir des charges additionnelles, devant être supportées par le ministère de la défense mais qui n'avaient pas été prises en compte lors de l'élaboration de la programmation militaire initiale – en pratique, essentiellement des mesures touchant le personnel –, et pour une autre partie afin de financer les mesures nouvelles décidées au moment de l'actualisation, ce qui a permis de limiter l'abondement net des ressources de la défense, par la loi du 28 juillet 2015, à hauteur de 3,8 milliards d'euros³.

La désinflation s'est poursuivie après l'actualisation de la LPM : l'économie globale qui en résulte, par rapport aux prévisions de la LPM initiale, est désormais évaluée à près de 4,9 milliards d'euros pour la période 2014-2019, soit 2,1 milliards de plus que l'économie calculée en 2015.

¹ Disposition inscrite à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, issue de 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.

² Pour mémoire, la LPM pour les années 2009 à 2014 était au contraire bâtie en euros constants, d'où s'ensuivait la nécessité de déterminer, chaque année, en loi de finances, un taux d'actualisation.

³ Cf. le rapport de votre rapporteur Jean-Pierre Raffarin sur le projet de loi d'actualisation de la programmation militaire, n° 547 (2014-2015), juin 2015.

Économies issues pour le budget de la défense du coût des facteurs

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Entre la construction de la LPM en 2013 et son actualisation en 2015	322	334	344	481	589	680	2 751
Entre l'actualisation de la LPM en 2015 et le constat de mars 2017	-	205	451	466	484	511	2 116
Total	322	539	795	947	1 073	1 191	4 867

Source : ministère de l'économie et des finances

Néanmoins, les prévisions en ce domaine comportent des risques intrinsèques, identifiés dès l'examen du projet qui allait devenir la loi du 28 juillet 2015¹ :

- d'une part, alors que les économies demeurent, pour l'avenir, *prévisionnelles*, **aucune certitude n'est possible en ce qui concerne d'éventuels retournements de la conjoncture économique, ni d'ailleurs quant au niveau d'activité opérationnelle** qui pourra être requis de nos forces à court et moyen termes. De ce point de vue, le prélèvement de 50 millions d'euros sur la trésorerie du compte de commerce des essences prévu, par la loi de finances initiale pour 2017, afin de contribuer au financement des mesures arrêtées lors du conseil de défense du 6 avril 2016 (cf. *supra*), paraît hasardeux : cette trésorerie, positive aujourd'hui, pourrait être négative demain, selon l'évolution des cours du pétrole ;

- d'autre part, le calcul de ces économies intègre l'effet théorique de l'évolution du coût des facteurs concernant des programmes d'équipement qui sont encore à lancer, de sorte que **la prévision ne repose pas entièrement sur des devis stabilisés ou des formules contractuelles de révision de prix déjà fixées.**

Vos rapporteurs prônent donc la retenue dans l'emploi de ces prévisions d'économies pour les besoins de la construction du budget de la défense, qu'elles affectent d'un risque. Il convient de rappeler à cet égard que, pour parer à toute mauvaise surprise en la matière, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, rejointe dans son initiative par la commission des finances du Sénat, a introduit dans la loi du 28 juillet 2015 (article 2, III) une « **clause de garantie** » prévoyant que, « *dans l'hypothèse où l'évolution des indices économiques ne permettrait pas de dégager les ressources financières permettant d'assurer la soutenabilité financière de la trajectoire d'équipement des forces fixée par la [...] loi de programmation, la compensation nécessaire au respect de celle-ci serait assurée au moyen de crédits budgétaires* ». En outre, à l'initiative de l'Assemblée nationale, une disposition de la même loi (article 2, II) prévoit plus spécifiquement qu'« *en cas de hausse*

¹ Cf. le rapport mentionné ci-dessus.

du prix constaté des carburants opérationnels, la mission "Défense" bénéficie de mesures financières de gestion et, si la hausse est durable, des crédits supplémentaires sont ouverts en construction budgétaire, pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelle des forces ».

b) Dans la gestion

Dans le cours de la gestion, la rigueur visant à sécuriser le budget de la défense doit imposer une triple discipline.

(1) « Sanctuariser » le budget de la défense

La défense, dès lors que l'on admet son éminente priorité parmi les politiques publiques, doit être absolument « sanctuarisée » au sein du budget de l'État. Il faut donc avant tout **proscrire les ponctions financières qui ne seraient pas compensées. Ce principe doit notamment trouver à s'appliquer dans le cadre des régulations de fin d'exercice budgétaire.**

À cet égard, il convient de rappeler ici que la fin de gestion de l'année 2015, et plus encore celle de l'année 2016, ont été relativement exemplaires pour la mission « Défense », alors que les annulations de crédits avaient atteint, en 2013 et en 2014, respectivement 500 et 600 millions d'euros. Ainsi, fin 2015, ce budget n'a eu à subir que 200 millions d'euros d'annulations de crédits, couvertes pour l'essentiel par les intérêts générés par les versements français présents dans les comptes de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr), et il a bénéficié du financement quasi-complet des surcoûts nets d'OPEX et d'OPINT par la contribution d'autres missions du budget général¹. Fin 2016, les surcoûts d'OPEX et d'OPINT ont été intégralement financés, à due concurrence du besoin constaté, par des contributions interministérielles et, d'autre part, nonobstant une consommation budgétaire rendue difficile par un dégel des crédits « au compte-goutte » et tardif, aucune annulation nette n'a été pratiquée sur la mission².

(2) Exécuter « nominalement » les dépenses

Suivant la même logique, il sera essentiel, pour la bonne mise en œuvre de la programmation militaire des prochaines années, **d'assurer de façon « nominale » l'exécution des dépenses prévues, quant à leur volume et quant à leur rythme**, sans « impasses » ni « à-coups » budgétaires.

Ce lissage financier est en effet de nature à garantir le respect des échéances majeures qui auront été fixées. Vos rapporteurs ont exposé, ci-

¹ Cf. les développements sur ce point du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2016 de notre ancien collègue Jacques Gautier, votre rapporteur Daniel Reiner et notre collègue Xavier Pintat, n° 166 (2015-2016), tome VIII, novembre 2015.

² Cf. les développements sur ce point du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, déjà mentionné, de notre ancien collègue Jacques Gautier, votre rapporteur Daniel Reiner et notre collègue Xavier Pintat.

dessus, les deux grandes séquences qu'ils retiennent pour une programmation militaire permettant de préserver le modèle d'armée au niveau des besoins actuels de notre pays : d'abord, une « recharge » budgétaire à accomplir dès 2018 pour permettre, notamment, la remontée en puissance rapide des programmes d'armement conventionnel ; puis, à partir de 2021, l'engagement des dépenses requises pour la modernisation de la dissuasion nucléaire, sans effet d'éviction sur les autres programmes.

(3) Maintenir la vigilance sur le report de charges

Corollaire de la bonne exécution des volumes et des rythmes de dépenses, pour sécuriser ce budget, **la plus grande vigilance devra être maintenue sur le niveau du report de charges de la mission « Défense »**, lequel grève l'entrée en gestion, chaque année, d'une somme de dépenses obligatoires importantes qui auraient dû être réglées l'année précédente. Par définition, ce report entrave d'autant la mise en œuvre des actions prévues pour l'année nouvelle, en particulier les opérations d'armement, habituelle variable d'ajustement, dont l'éventuel décalage est à même d'alimenter le report de charges global de la mission.

Certes, un report de charges, en l'occurrence, semble inévitable : il est inhérent à un volume de crédits aussi important que demeurent impayées, à la fin d'un exercice donné, des dettes qui seront acquittées sur l'exercice suivant. Mais **l'enjeu est de contenir ce report à un niveau soutenable**, au regard du budget auquel il se rapporte. Il est actuellement de l'ordre de 3 milliards d'euros pour l'ensemble de la mission « Défense », et orienté à la baisse ; le report propre au programme 146 « Équipement des forces », d'ordinaire, représente à lui seul les deux tiers environ du montant total.

Évolution du report de charges de la mission « Défense »

(en millions d'euros)

Composantes du report de charges	Fin 2011	Fin 2012	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016 (prévision)
Dettes fournisseurs	1 489,1	1 896,4	1 735,0	2 293,9	1764,4	-*
Charges à payer	1 245,4	1 254,4	1 683,8	1 068,6	103	-*
Avances dues	<i>n.c.</i>	8,6	33,0	135,6	1221,6	-*
Total (Évolution)	2 734,5	3 159,5 (+ 15,5 %)	3 451,8 (+ 9,2 %)	3 498,1 (+1,3 %)	3 088,9 (- 11,7 %)	2 531 (- 12,1 %)

(*) : Il n'est pas possible d'anticiper la structure du report de charges, laquelle dépend, au jour près, des dates comptables d'enregistrement des actes de paiement.

Source : Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat, rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 142 (2016-2017), tome VIII

2. Poursuivre la transformation du ministère de la défense

Le ministère de la défense a engagé quelque **35 chantiers de transformation**. La poursuite de ces travaux doivent permettre de progresser dans trois secteurs particuliers : le maintien en condition opérationnelle (MCO), et notamment l'entretien programmé du matériel (EPM) ; les fonctions dites « support » ; la masse salariale.

a) L'amélioration du MCO

(1) Un effort financier réel mais encore insuffisant

Les enveloppes financières des lois de programmation militaire précédant la LPM pour les années 2014 à 2019 se sont révélées sous-calibrées par rapport aux besoins de nos armées en MCO, et particulièrement en EPM. La programmation pour la période 2014-2019 a pris acte de la nécessité de faire de l'activité opérationnelle un objectif prioritaire, d'une part, et de produire un effort financier important au service d'une préparation opérationnelle renouvelée, d'autre part.

La LPM, dans sa version initiale de 2013, prévoyait que les crédits alloués à l'entretien programmé du matériel devaient progresser en moyenne de 4,3 % par an en valeur pour s'établir à un niveau moyen de 3,4 milliards d'euros courants par an sur la période. **La loi d'actualisation du 28 juillet 2015 a prévu d'augmenter de 500 millions d'euros les crédits dédiés à l'EPM**, afin de permettre la régénération de matériels soumis à de fortes pressions lors de leur utilisation en opérations extérieures. C'est ainsi en moyenne annuelle 125 millions d'euros supplémentaires qui seront consacrés à l'EPM sur la période 2016-2019 ; au total, les crédits d'EPM devraient s'établir à un niveau moyen de 3,5 milliards d'euros courants par an sur la période 2014-2019¹.

Cependant, l'obsolescence de certains parcs d'équipement, la surconsommation de ressources en équipements en raison du nombre d'OPEX et des conditions climatiques dans lesquelles elles sont conduites créent des besoins d'EPM supplémentaires. **L'enveloppe nécessaire pour couvrir les besoins serait plus proche des 800 millions d'euros** que des 500 millions d'euros distribués entre 2016 et 2017².

En outre, la construction budgétaire de la LPM a fait la part belle aux gains liés à l'évolution du coût des facteurs (cf. *supra*), transférés du programme 178 « Préparation et emploi des forces » au programme 146

¹ Le « paquet régénération » a été ainsi réparti : l'armée de l'air a bénéficié de 194,46 millions d'euros, dont 98,25 millions d'euros en 2017 ; la marine de 136,2 millions d'euros, dont 66,43 millions d'euros en 2017 ; l'armée de terre de 169,32 millions d'euros, dont 88,32 millions d'euros en 2017.

² Voir les développements sur ce point de nos collègues Yves Pozzo di Borgo et Michelle Demessine dans leur rapport pour avis, déjà mentionné, sur le projet de loi de finances pour 2017.

« Équipement des forces ». Dans la loi de finances initiale pour 2017, ce transfert représentait 117 millions d'euros, dégagés principalement sur le carburant opérationnel, le fonctionnement et les petits équipements. Il semble que ce modèle ait été exploité au plus loin des possibilités ouvertes par la situation des indices économiques.

(2) Des pistes de réflexion organisationnelles insuffisamment appliquées

La **Cour des Comptes** en 2014¹ notait que l'ensemble des actions de maintenance préventive et curative avait augmenté de 22 % en euros constants depuis 2000, « *sans que les problèmes d'insuffisance de disponibilité des matériels relevés à l'époque n'aient été résolus* ». Elle a formulé des recommandations, sans doute insuffisamment suivies d'effets :

- **fiabiliser les données relatives au coût complet**, aux effectifs et à la dépense budgétaire du MCO, en déployant des **comptabilités analytiques** adaptées. Sur ce point, les progrès semblent très lents alors qu'ils permettraient d'affiner la programmation budgétaire et d'orienter les efforts de productivité ;

- donner le plus rapidement possible aux acteurs du MCO une **visibilité sur l'évolution de leurs effectifs**, afin qu'ils puissent conduire efficacement **les restructurations nécessaires**. Dans ce domaine, la décision d'embaucher des ouvriers d'État en 2016 et 2017 pour permettre au service industriel de l'aéronautique (SIAé) de tenir son plan de charge a été longuement débattue et est intervenue tardivement ; son articulation avec les différents plans de redressement de la disponibilité opérationnelle des équipements aériens était peu aisée. Il conviendrait également d'**évaluer finement les effets de l'évolution des différentes composantes du MCO** : le nouveau modèle de maintien en condition opérationnelle à objectif 2025 repose sur une évolution de la maintenance industrielle ; il s'inscrit en effet dans une approche duale, séparant d'un côté la maintenance industrielle (étatique et privée) en charge de la régénération, et de l'autre la maintenance opérationnelle en charge de la disponibilité. En comité ministériel des investissements, il a été décidé de conserver une maintenance étatique, mais d'un périmètre beaucoup plus limité ; 1 600 personnes devraient être recrutées en 10 ans, contre 2 500 départs en retraite. **Le seul financement du délestage d'activités vers le privé, donc le besoin d'augmentation des crédits d'EPM, a été chiffré à près de 500 millions d'euros sur la période 2017-2022**. En l'état, le financement du nouveau modèle de maintien en condition opérationnelle permet globalement d'initier le projet sur 2017-2018 mais, d'après les informations dont disposent vos rapporteurs, les crédits prévus à l'horizon 2019 ne sont pas suffisants ;

- engager la **réduction du nombre de sites, la densification et la spécialisation des emprises de MCO** ;

¹ Rapport déjà cité sur « Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires ».

- sur les sites pérennes, assurer le **renouvellement de compétence des personnels civils** là où le besoin est avéré par le recours à des personnels contractuels qualifiés ;
- **prendre davantage en compte le MCO dès la phase de conception des matériels** ;
- améliorer l'**enchaînement entre les contrats de maintenance initiale et en service** ;
- **harmoniser les règles de maintenance entre les différentes armées** ;
- **mieux contractualiser avec les industriels**, en les mettant davantage en concurrence, en regroupant les achats de prestations ou de pièces détachées et en appliquant une politique de pénalités plus exigeante ;
- enfin, **améliorer la capacité de négociation de l'État auprès des industriels**, notamment en renforçant les prérogatives des enquêteurs de couts sur les marchés monopolistiques.

(3) Le « point noir » du MCO aéronautique

Le maintien en condition opérationnelle des équipements aéronautiques représente **un « point noir » de l'exécution de cette LPM. Malgré les efforts entrepris dès 2014, les résultats sont décevants.**

Décidés lors de la tenue d'un comité exécutif de mai 2014, des efforts de rationalisation du MCO aéronautique ont en effet été entrepris afin de remonter les trop faible taux de disponibilité. Ces efforts s'articulaient autour de quatre axes : la réforme de la gouvernance du MCO ; la mise en place d'une chaîne logistique (« *supply chain* ») efficiente ; la mise en œuvre du projet « *CAP 2016* » de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère la défense (SIMMAD), en développant l'expertise du MCO avec les grands acteurs du ministère (création du Collège du MCO aéronautique), en réorganisant la structure et en améliorant les différents processus ; enfin, le développement d'une meilleure synergie entre la DGA et la SIMMAD.

Ainsi, une organisation *ad hoc* intitulée « plateau d'amélioration de la disponibilité rapportée aux hélicoptères » (PADRHé) visait la réduction des délais d'immobilisation des appareils, la satisfaction du besoin technique, la dynamisation des flux logistiques, l'amélioration de la performance des structures de soutien et l'optimisation des relations avec les industriels. Toutefois, le niveau de disponibilité des matériels aéronautiques des forces projetées à près de 80 % n'a progressé que de 0,5 % grâce à ce plan. Dans le même temps, la disponibilité opérationnelle des hélicoptères de l'armée de terre plafonnait à 57 % et à 55 % pour la marine.

Les données récemment publiées par le Gouvernement en réponse à une question écrite de notre collègue député François Cornut-Gentille,

reproduites ci-dessous, confirment ces **résultats médiocres** : fin 2016, aucune flotte d'hélicoptères ne présentait un taux de disponibilité supérieur à 50 %, même des appareils de nouvelle génération comme le NH-90.

Taux de disponibilité des hélicoptères militaires en 2015 et 2016

Type d'hélicoptère	Nombre d'appareils en service		Taux de disponibilité (en %)		Age moyen au 31/12/2016 (en années)	Coût du maintien en condition opérationnelle en 2016 en crédits de paiement (en millions d'euros)
	au 31/12/2015	au 31/12/2016	au 31/12/2015	au 31/12/2016		
Alouette III	21	20	47,60	33,90	42,30	18,54
Gazelle	115	101	42,10	45,10	31,40	54,13
Fennec	58	58	43,80	37,10	24,70	31,27
Tigre	51	59	21,40	25,60	5,50	88,61
Cougar	27	26	12,20	9,90	26,30	40,27
Puma et Super Puma	105	105	32,70	27,70	41,40	106,95
EC 725 Caracal	18	18	34,40	31,70	10,90	40,40
Dauphin et Panther	27	27	51,10	49,60	23,70	50,89
Lynx	20	18	17,50	26,70	35,80	27,31
NH 90 NFH Caïman	15	18	32,00	38,40	3,40	47,00
NH 90 TTH Caïman	17	21	47,60	41,40	3,00	61,53

Source : Réponse à la question n° 101 806 de M. François Cornut-Gentille, député, publiée au J.O. du 9 mai 2017, p. 3 348

Les causes sont connues. Le nombre de mécaniciens (part MCO) est jugé très insuffisant. Dans le cas des hélicoptères de type Caracal, de plus, les dommages conséquents subis au combat et l'hostilité du milieu de la bande sahélo-saharienne (abrasivité du sable, vents violents) expliquent en partie la situation. S'agissant de l'A400M et du NH90, l'immaturité des flottes a été mise en avant.

Les conséquences sont également connues. La première est la **persistance de délais d'immobilisation excessifs**, surtout dans un contexte opérationnel tendu. La seconde est aussi grave : l'indisponibilité des parcs peut nuire à l'entraînement et à la qualification des pilotes ; elle se traduit également par l'externalisation des coûts pour acheter des heures de vols.

À cela s'ajoute encore le retard pris dans la mise en œuvre du programme « formation modernisée et entraînement différencié des équipages de chasse » (FOMEDEC) initialement prévu pour 2017 et retardé

d'au moins un an¹. Or ce programme, mettant en œuvre un principe de différenciation des équipages, devrait permettre de réaliser des économies annuelles à hauteur d'environ 110 millions d'euros, répartis entre le MCO et les ressources humaines.

Six axes de progression ont été identifiés en la matière et sont mis en œuvre en 2016 et 2017 : faire de la SIMMAD le seul responsable de la performance du MCO aéronautique ; décloisonner le travail des différents acteurs ; raisonner « de bout en bout », c'est-à-dire depuis le théâtre d'opération jusqu'à l'atelier industriel ; doter ce milieu d'un système d'information unique ; renforcer au sein de la SIMMAD la vision stratégique portée sur chaque flotte afin, en particulier, de distinguer les dimensions « direction stratégique » et « conduite » ; enfin, mettre en œuvre le programme FOMEDEC.

Les résultats ne paraissent pas encore à la hauteur des attentes et des besoins des contrats opérationnels. Il est donc probable que la prochaine loi de programmation militaire devra prévoir les moyens financiers, organisationnels et humains nécessaires au redressement de la disponibilité des flottes aériennes.

b) La consolidation des fonctions support

Des efforts considérables ont été demandés au ministère de la défense pour la rationalisation des fonctions de soutien, afin de dégager des économies.

(1) La gestion des infrastructures

Dans le domaine des infrastructures, le soutien a été récemment réorganisé, dans le cadre de la LPM pour 2014-2019.

Cette réorganisation s'est traduite par le regroupement des personnels de la fonction infrastructure au sein du service d'infrastructure de la défense (SID) ; celui des crédits de maintien en condition des infrastructures sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense » ; et la définition d'un nouveau projet de service « *SID 2020* ». Ce dernier s'articule autour de trois axes : un recentrage sur les domaines stratégiques, un renforcement de la relation avec les bénéficiaires, une simplification du fonctionnement et une amélioration de l'efficacité du SID. L'organisation territoriale du SID a été repensée pour favoriser la mutualisation des compétences ; une expérimentation de déconcentration de la conduite d'opérations simples est actuellement réalisée, afin de répondre de façon plus souple aux besoins.

S'agissant du recours à la maîtrise d'œuvre privée (externalisation), elle s'élève aujourd'hui à 50 % (en montant) du plan de commande, l'objectif

¹ En raison d'un changement de procédure, le projet de PPP ayant été finalement abandonné.

à l'horizon 2020 étant de parvenir à 65 %. Dans le domaine de la maintenance des infrastructures, la part externalisée croît également.

Ce mouvement de rationalisation se poursuit. Il conviendra également d'en évaluer précisément les effets en termes de coût et d'efficacité globale de la fonction infrastructure.

(2) Les autres fonctions de soutien

Parmi les marges de manœuvre les plus importantes identifiées par la Cour des comptes, au sein des fonctions « support », outre la question de l'habillement, figure la rationalisation de la fonction restauration. L'économie potentielle, d'après la Cour, est de l'ordre de 200 millions d'euros par an. La Cour recommande notamment *« de définir et mettre en œuvre une organisation permettant d'atteindre rapidement un coût complet du repas en régie proche de celui constaté dans les contrats d'externalisation de la restauration¹ »*.

Toutefois, fort de l'expérience des visites d'unités militaires régulièrement accomplies par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, vos rapporteurs estiment que **ces gains potentiels ne doivent pas être surestimés.**

D'une part, **un effort important a déjà été réalisé sur la fonction « restauration, hôtellerie, loisirs » (RHL)**, ainsi que sur la fonction « transport », grâce à des opérations d'externalisation menées à bien sur plusieurs bases de défense (Creil et huit autres sites qui bénéficient d'un projet commun de « RHL »²). Sur la période 2009-2015, une économie de 21 millions d'euros a été réalisée, soit 11% par rapport au maintien du fonctionnement en régie. Pour autant, la restauration en régie n'a pas échappé à l'effort de rationalisation, *via* la mise en œuvre de la démarche de régie rationalisée optimisée, dite « RRO² », dès 2012 ; cette démarche doit être déployée d'ici la fin de l'année 2017 dans tous les restaurants des bases de défense exploités en régie, pour un gain potentiel estimé de 15 à 20 % des effectifs des régies, soit une proportion très significative. La qualité de la vie régimentaire s'en est d'ailleurs parfois ressentie.

D'autre part, **il est nécessaire de prendre en compte la spécificité de la restauration en milieu militaire**, qui comporte une dimension opérationnelle et doit s'adapter aux usages et contraintes spécifiques aux unités militaires, ce qui exclut tout mouvement d'externalisation massif. Une amélioration de l'efficacité de la gestion en régie, s'inspirant des pratiques de la restauration collective privée, reste toutefois un objectif possible et souhaitable, pour autant que soient préservés les impératifs de la protection en OPEX.

¹ Référé n° 72016, « Examen de la fonction "restauration" dans les armées », juin 2015.

² Cf. la réponse à la question écrite n° 79720 de notre collègue député François Cornut-Gentille, publiée au J.O. du 2 mai 2017.

Ces contraintes valent également pour l'habillement, pour lequel une consultation avait été lancée en 2010, en vue d'une externalisation à laquelle le ministère a préféré renoncer, optant pour le maintien et l'optimisation de la régie.

En tout état de cause, les gains réalisés par la rationalisation des fonctions de soutien devraient être redéployés au bénéfice de ces fonctions de soutien elles-mêmes. En effet, la montée en puissance de la FOT et l'intensification des sollicitations adressées aux armées, amenées à dépasser leurs contrats opérationnels sont la source¹ d'une augmentation des besoins de sous-traitance émis par les bases de défense, dans des domaines aussi divers que la plonge ou la location de véhicules de gamme commerciale, et de transports collectifs. Ces externalisations doivent être réalisées « sous enveloppe », condition qu'il est parfois difficile de satisfaire puisque, sur une prestation externalisée, le ministère de la défense doit acquitter la TVA et des charges sociales plus élevées qu'en régie.

La situation rend **indispensable de consolider l'ensemble des fonctions « support » du ministère de la défense.**

c) La masse salariale, éternelle « pomme de discorde » entre Bercy et la défense

Indépendamment de l'évolution des effectifs, **la masse salariale du ministère de la défense possède une dynamique particulière qui nourrit sa progression.** C'est ainsi que, malgré les fortes diminutions d'effectifs réalisées entre 2008 et 2014, les dépenses masse salariale (crédits de titre 2) avaient continué à croître dans le même temps.

Cette particularité, régulièrement soulignée par la Cour des Comptes, tient à divers **facteurs en partie exogènes au ministère de la défense** : dynamisme des pensions (indexées sur l'inflation et sur la durée de vie des pensionnaires et impactées par l'augmentation des départs à la retraite résultant des déflations) ; augmentation mécanique des dépenses dites « hors socle » qui sont, pour l'essentiel, des dépenses de guichet (indemnités chômage liées à la conjoncture économique, aides liées aux restructurations, indemnisation des accidents du travail et maladies professionnelles, cessation anticipée d'activité liée à l'amiante) ; dépenses de titre 2 liées aux OPEX décidées par le Président de la République. Cependant, des **éléments endogènes** expliquent aussi le dynamisme de la dépense de titre 2 : mesures statutaires de revalorisation de la condition militaire et de rattrapage indiciaire par rapport à la fonction publique ; importance des mesures catégorielles², qui apparaissent comme la

¹ Les déflations des effectifs de soutien et le nombre de postes civils non pourvus alimentent également le besoin d'externalisation.

² En 2017, les mesures catégorielles ont représenté une enveloppe de près de 196 millions d'euros, destinée au financement d'un important plan d'amélioration de la condition du personnel et à

contrepartie des réductions d'effectifs (un taux de retour catégoriel de 50 % des économies générées ayant été prévu) ; glissement vieillesse-technicité (GVT) ; impact des dysfonctionnements du logiciel de paye « Louvois »...

D'après les indications recueillies par vos rapporteurs auprès de la direction du budget du ministère des finances, le **GVT positif des militaires est significativement supérieur à celui des agents civils** (en moyenne 2,1 % contre 1,2 % en 2015), cet écart se retrouvant pour toutes les catégories (A, B et C). Cette situation s'explique, d'après la direction du budget, par le **dynamisme de l'avancement** et par un **insuffisant « dépyramidage » des effectifs**, malgré les mesures volontaristes de régulation appliquées par le ministère de la défense depuis 2012 (contingentement des effectifs par grade et échelle de solde, réduction de l'avancement au choix, aides au départ).

Rappelons, à cet égard, que la LPM pour 2014-2019, dans sa version initiale de 2013, avait prévu d'inverser la tendance passée à l'augmentation de la proportion d'officiers dans la population militaire, à la faveur des déflations, de 15,5 % en 2008 à 16,75 % en 2013. Elle affichait l'objectif de ramener cette proportion à 16 % à la fin de la programmation. La diminution puis l'arrêt des déflations se sont cependant accompagnés d'une atténuation de l'objectif de dépyramidage, pour lequel la loi d'actualisation du 28 juillet 2015 ne comportait plus de cible chiffrée. Au demeurant, la modification de la trajectoire des effectifs et le recrutement de militaires du rang dans l'armée de terre ont contribué à faire baisser mécaniquement ce taux. Dès lors, l'accent a été mis sur l'objectif de dépyramidage « infra-catégoriel ». Mais, selon la direction du budget du ministère des finances, la part des officiers supérieurs (colonels et lieutenants-colonels) parmi les officiers a continué à croître entre 2012 et 2017, traduisant un échec du dépyramidage infra-catégoriel.

Si Bercy identifie en ce domaine un gisement potentiel d'économies, il n'en faut pas moins tenir compte des limites qu'imposent à cette démarche les **besoins actuels de recrutement de profils hautement qualifiés** (renseignement, cyber...). En effet, comment attirer des compétences rares sans leur offrir des rémunérations équivalentes à celles offertes par le secteur privé ? En outre, **certains corps, comme l'armée de l'air, comptent structurellement une très grande part d'officiers**.

Par ailleurs, s'il est vrai que malgré l'interruption des déflations, les aides au départ ont été maintenues avec un coût important, il faut noter que l'enveloppe qui leur est consacrée a diminué (53 millions d'euros sont prévus à ce titre en 2017, pour une cible de 431 pécules, alors que 108 millions d'euros avaient été consacrés à cette dépense en 2015, pour 990 pécules, et 97 millions d'euros en 2016, pour 920 pécules). En outre, ces aides constituent l'un des leviers privilégiés, non seulement pour « dépyramider »,

mais aussi pour entretenir le flux habituel des départs qui caractérise la « manœuvre RH » et qui conditionne le recrutement et le renouvellement du personnel des armées.

De manière plus générale en ce qui concerne les rémunérations, **vos rapporteurs estiment indispensable de considérer tant l'exigence de reconnaissance salariale due à nos militaires, contrepartie de leur disponibilité et de leur engagement sans faille dans un contexte où ils sont fortement mis à contribution, en opérations extérieures comme sur le territoire national, que la nécessité de préserver l'attractivité des armées.**

Un point d'attention : la condition militaire et le moral des troupes

Il importe de **veiller à l'équilibre entre les sujétions propres à l'exercice du métier de militaire et les compensations** qui peuvent leur être apportées.

Le statut militaire impose des **sujétions spécifiques** (disponibilité, mobilité géographique liée aux mutations, départ en OPEX...) qui affectent naturellement la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée. Il faut souligner, à cet égard, la charge que représentent **pour le conjoint** l'absence prolongée du domicile ou l'obligation de mobilité, qui lui fait parfois renoncer à un emploi.

Les mesures d'économie et les déflations imposées depuis près d'une dizaine d'années ont contribué à une **dégradation des conditions de travail** : rupture des stocks d'habillement, véhicules en panne, allongement des délais de traitement des demandes... Cela génère **mille et une difficultés** d'ordre matériel et organisationnel qui rendent l'activité quotidienne au sein des unités moins fluide et pèsent sur le moral.

Par ailleurs, l'accélération de l'engagement opérationnel lié à la dégradation de l'environnement sécuritaire s'est traduite, dans un contexte de pression sur les effectifs, par une **suractivité du personnel qui a des conséquences directes sur la vie privée et familiale** : fatigue, difficulté à programmer les permissions, impact sur les conditions de garde et d'éducation des enfants...

Enfin, il faut ajouter le **poids psychologique des réformes subies** en continu et les conséquences parfois très lourdes pour les personnels des **dysfonctionnements du logiciel de paye Louvois**. Il ne faudrait pas que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018, induise de nouvelles perturbations dans le versement des soldes.

Malgré ces difficultés nombreuses, les **militaires servent notre pays avec un dévouement sans faille et ne ménagent pas leurs efforts**. Nous devons rester particulièrement vigilants sur les difficultés qu'ils ressentent, le moral des troupes étant un point d'attention majeur.

En outre, force est de reconnaître que la mise en place, depuis 2014, d'un **nouveau pilotage des ressources humaines et de la masse salariale du ministère de la défense** (regroupement des crédits de titre 2 au sein d'un seul programme sous la responsabilité du secrétariat général pour l'administration, reconnaissance d'une autorité fonctionnelle renforcée au directeur des ressources humaines du ministère de la défense sur les directions des ressources humaines des armées et des services) contribue d'ores et déjà à une **meilleure maîtrise des crédits de titre 2** et à un **resserrement des écarts entre prévision et exécution**. Ce nouveau cadre

permet la mise en œuvre du **principe d'« auto-assurance » du ministère**, selon lequel tout dépassement par rapport aux prévisions (hors OPEX) doit être assorti de mesures correctives sur le titre 2, en vue d'un retour à l'équilibre dans le cadre de la gestion annuelle¹.

Néanmoins, pour la direction du budget du ministère des finances et la Cour des Comptes, **le ministère de la défense doit encore progresser dans la transparence et s'engager dans la construction d'une comptabilité analytique**, permettant d'estimer précisément les économies réellement réalisées par rapport aux économies prévues.

De fait, vu de l'extérieur, le résultat des réformes pourtant très volontaristes menées par les armées est souvent difficile à apprécier, le ministère de la défense ayant supporté, comme on l'a relevé plus haut déjà, 40 % des réductions d'effectifs engagés au titre de la de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Par exemple, d'après les indications fournies à vos rapporteurs, un certain nombre de postes supprimés « sur le papier » dans le cadre de la réforme des bases de défense correspondaient à des postes non pourvus en réalité ; ce manque de clarté ne nourrit pas la confiance et va à l'encontre des efforts réalisés par ailleurs par le ministère. Dans le domaine des ressources humaines comme dans d'autres domaines, une démarche analytique, permettant de justifier la dépense militaire, serait nécessaire.

Parallèlement, le ministère de la défense doit **avancer dans la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**. Dans le passé, les déflations supportées par le ministère de la défense ont souvent été conduites de manière homothétique, sans qu'une réflexion soit menée au préalable sur l'organisation des armées, directions et services et sur la pérennité du modèle au regard de réduction des effectifs. Faute d'analyse du contexte, les postes ont parfois été supprimés de manière aveugle, sans justification de leur absence d'utilité. Dans bien des cas, cette méthode – imposée par les objectifs de déflation volontaristes – s'est révélée contre-productive, pénalisant le fonctionnement d'ensemble et l'efficacité des unités et des services. Pour rendre plus efficace la gestion des ressources humaines de la défense et fluidifier la manœuvre de créations/suppressions de postes et la transformation du ministère, un préalable était d'établir à l'échelle ministérielle une description commune des postes de chaque armée, direction et service : tel est l'objet du répertoire du référentiel des emplois ministériel (REM). L'élaboration de ce référentiel, entré en service en 2017, devrait permettre le développement d'une gestion prévisionnelle des

¹ Deux outils sont utilisés à cet effet : les suivis mensuels d'exécution budgétaire, destinés à identifier et à expliquer les écarts par rapport à la programmation, et les deux suivis de gestion qui interviennent chaque année, en mai et en septembre, et qui sont l'occasion d'analyser les dépenses de titre 2 et l'évolution des effectifs, par rapport aux prévisions du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), et d'actualiser les prévisions pour le reste de l'année.

emplois et des ressources mettant en évidence les métiers à développer et ceux qui sont au contraire sur le déclin, et combinant recrutement, formation et mobilité pour optimiser l'affectation des effectifs selon les besoins.

Enfin, des **gains de productivité pourraient être dégagés grâce à la simplification du système indemnitaire militaire**. Pas moins de 174 primes et indemnités coexistent actuellement, rendant le dispositif de rémunération des militaires extrêmement complexe à gérer. La rationalisation de ce système, qui consisterait à supprimer les primes « dormantes » ou obsolètes et à regrouper les autres, n'a jusqu'à présent pas pu être engagée, notamment eu égard aux difficultés rencontrées avec le logiciel de paye « Louvois ». Le remplacement progressif de celui-ci par le logiciel « Source-Solde » devrait autoriser la relance de ce projet de réforme, qui permettrait sans doute d'économiser quelques ETP affectés au calcul de ces primes et indemnités. Selon certaines estimations, il serait possible de parvenir à ramener à 70 le nombre de primes et indemnités.

Vos rapporteurs, cependant, souhaitent ici insister sur **deux points de vigilance majeurs** : en premier lieu, **l'entrée en production du nouveau logiciel de paye**, qui doit être absolument sécurisée et maîtrisée, les armées ayant trop souffert des dysfonctionnements de « Louvois », durablement et puissamment coûteux sur tous les plans, tant matériel qu'humain ; en second lieu, **la mise en œuvre de la retenue à la source dans les armées**, laquelle, dans ce contexte, devrait faire l'objet d'un report, jusqu'au moment où sera en effet acquise l'assurance complète du bon fonctionnement du nouveau logiciel.

C. CONSOLIDER L'OUTIL INDUSTRIEL

L'indépendance nationale en matière de production d'armements et de conception technique, de fabrication, de mise en œuvre, d'adaptation et de maintien en condition opérationnelle des équipements militaires est la stratégie privilégiée par la France. Elle garantit l'indépendance de notre pays. Cette stratégie suppose une base industrielle et technologique de défense (BITD) large, pour couvrir l'ensemble des besoins, et capable de réactivité et de montée en cadence en fonction des l'évolution de ces derniers.

Chaque euro dépensé pour la défense doit donc être utilisé pour répondre aux besoins présents de nos armées, dans le respect des fortes contraintes budgétaires que nous connaissons, sans obérer les capacités de production future. Aussi l'effort financier doit-il s'inscrire dans la perspective de la préservation de notre BITD et du développement des coopérations industrielles européennes, important levier d'action dans ce domaine.

1. Assurer la préservation de notre BITD

a) Une garantie essentielle pour notre outil de défense

La **volonté politique forte** de disposer en France d'une BITD de haut niveau, performante, gage d'indépendance et de crédibilité stratégique est inscrite dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 : « *l'industrie de défense est une composante essentielle de l'autonomie stratégique de la France. [...] Elle seule peut garantir notre sécurité d'approvisionnement en équipements de souveraineté et en système d'armes critiques, comme leur adaptation aux besoins opérationnels, tels qu'ils sont définis par le ministère de la défense.* »

L'industrie française de défense et de sécurité représente **21 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel**¹, au moins **165 000 emplois directs et indirects** à forte valeur ajoutée² – les succès à l'export ne pouvant naturellement qu'accroître ce nombre – et plus de 1 000 entreprises. Structurée autour de grands groupes pivots, elle se compose, **en sous-traitance**, de **milliers de petites et moyennes entreprises et entreprises de taille intermédiaire** (PME et ETI) qui occupent une place prépondérante au sein du tissu industriel de défense. Chaque année, les entreprises du secteur embauchent environ 5 000 jeunes diplômés et signent plus de 4 500 contrats d'apprentissage.

L'industrie de la défense est fréquemment le principal employeur dans de nombreux bassins d'emploi. Elle est également **l'un des seuls secteurs industriels français à présenter un solde commercial très nettement positif**, du fait de l'excellence de ses produits dont les performances sont démontrées au travers des engagements de nos armées.

Pour autant ce secteur présente **certaines fragilités**. Dans des **domaines extrêmement spécialisés** considérés comme des secteurs critiques de préservation de la souveraineté de la France où sont en œuvre des **savoir-faire spécifiques** très pointus, le risque est réel de voir ces compétences s'éroder ou disparaître. Il s'agit notamment du domaine nucléaire, de la cybersécurité, de la guerre électronique, de l'observation satellitaire ou encore des systèmes de renseignement, etc.

Or le maintien des compétences spécifiques nécessaires à l'autonomie stratégique est extrêmement complexe, en raison des fortes variations de charges dans ces domaines. On parle de risque de perte de compétences lorsque les bureaux d'études ne sont pas sollicités. Il est donc essentiel dans ces secteurs précis de veiller à **fournir l'effort budgétaire nécessaire pour préserver l'avance technologique de notre pays et les compétences qui sont attachées**.

¹ Évaluation du Groupement des industries de défense et de sécurité terrestre et aéroterrestres (GICAT).

² Évaluation du Conseil des industries de défense françaises (CIDEF).

De même, **l'apparition de nouveaux enjeux ou l'émergence de technologies dites « de rupture » rendent indispensable d'importants investissements** pour alimenter nos bureaux d'études et permettre en temps utile l'appréhension des enjeux. À défaut, il faut des années pour rattraper le retard... Sont particulièrement concernés les secteurs des drones de combat, du « *big data* », de l'intelligence artificielle, des objets connectés, des robots systèmes autonomes, ainsi que la recherche en nouvelles sources d'énergie.

b) L'importance fondamentale des études amont

(1) Un premier effort mesuré dans le cadre de la LPM

La mesure de l'enjeu des secteurs critiques a été prise par la LPM pour les années 2014 à 2019, qui a défini des **priorités en matière d'études amont** conformes aux besoins et aux défis technologiques connus. Ainsi, suivant le rapport annexé à la LPM dans sa rédaction actualisée par la loi du 28 juillet 2015, les priorités en matière d'études amont concernent :

- la préparation du renouvellement des **deux composantes de la dissuasion** ;

- la conception des **futurs aéronefs** de combat au travers d'une dépendance mutuelle organisée autour du couple franco-britannique, la préparation des **évolutions du Rafale**, l'autoprotection et les travaux spécifiquement militaires sur les hélicoptères, **l'insertion des drones** dans la circulation aérienne en coopération européenne ;

- la montée en puissance de la rationalisation de l'industrie franco-britannique pour le renouvellement et la rénovation des **systèmes de missiles** ;

- la **lutte sous-marine**, les systèmes de combat naval modulaires opérant en réseaux, les **architectures innovantes** pour les bâtiments de surface ;

- la montée en puissance de la **cyberdéfense** ;

- la poursuite des efforts sur la protection des véhicules, des équipages et des combattants, la surveillance des itinéraires ; les **nouvelles technologies pour munitions** ;

- la préparation de **futurs programmes spatiaux d'écoute, d'observation et de communication** ; la poursuite de l'effort sur le traitement des images, la guerre électronique, l'exploitation et le traitement des **données de renseignement**, la numérisation de l'environnement géophysique, les évolutions des systèmes de radionavigation ;

- enfin, la lutte **anti-drones**.

Toutefois, **les moyens consacrés à ces ambitions doivent sans doute être revus à la hausse dans un futur très proche**, l'insuffisance d'investissement engageant le risque de lacunes capacitaires ou, du moins,

de retards très dommageables. À cet égard, l'effort qui a consisté à porter les crédits dédiés aux études amont, dans la LPM pour 2014-2019, à 730 millions d'euros en moyenne annuelle, soit 100 millions d'euros supplémentaires par rapport à la précédente loi de programmation militaire, paraît insuffisant au regard des enjeux à venir.

(2) Un changement d'échelle : un investissement moyen d'un milliard par an durant la prochaine LPM

Le niveau d'effort budgétaire à consacrer à la recherche et au développement dans le domaine de la défense s'apprécie à l'aune des trois objectifs suivants, que met en œuvre, principalement, la direction générale de l'armement (DGA) :

- **disposer des technologies** nécessaires au développement et à l'évolution des systèmes pour lesquels une autonomie nationale totale ou partielle est requise, ce qui suppose d'être capable d'anticiper l'évolution de l'environnement et d'identifier les domaines technologiques porteurs de rupture ;

- **disposer des compétences industrielles** et étatiques permettant de réaliser les programmes futurs, dans un cadre national ou en coopération, selon un rythme de production permettant la satisfaction des besoins ;

- **susciter et accompagner l'innovation** dans les domaines intéressant la défense, par le canal de dispositifs de recherche appropriés, afin d'être en mesure d'intégrer dans les futurs systèmes les innovations d'origine civile ou militaire nécessaires pour continuer de disposer d'un appareil de défense moderne.

La liste des priorités en matière d'études amont, précitées, associée à la LPM pour 2014-2019, témoigne de **l'ambition française de couvrir tous les domaines industriels et techniques, afin de garantir la capacité de nos armées à intervenir sans jamais se heurter à une trop forte avance technologique adverse, et sans jamais commettre d'« impasse technologique »**. Pour entretenir cette ambition dans l'avenir, selon les informations recueillies par vos rapporteurs, **un relèvement du budget consacré aux études amont à hauteur d'un milliard d'euros par an en moyenne s'avère nécessaire**. Cet effort budgétaire vise à permettre :

- de structurer les études nécessaires au sein de démonstrateurs technologiques ou opérationnels ;

- d'amplifier la politique de soutien à l'innovation, accélérateur et levier de transformation des systèmes de défense ;

- enfin, de poursuivre les travaux de maturation technologique conduits avec les industriels de défense, afin de garantir, d'une part, la capacité de notre BITD à produire, demain, les systèmes dont les forces auront besoin avec le niveau d'autonomie nécessaire et, d'autre part, la supériorité de nos armées.

2. Favoriser les coopérations européennes

Face à l'importance de l'effort budgétaire à fournir, il faut souligner ici le **rôle essentiel des exportations de nos armements**. Celles-ci peuvent en effet sécuriser la rentabilité d'une ligne de production et compenser en partie les périodes creuses des commandes nationales. Si elles ne suffisent pas pour assurer la pérennité de la base industrielle et technologique et ne peuvent se substituer aux commandes nationales, elles font partie des leviers à utiliser pour stabiliser notre BITD.

Un autre moyen, qui n'est normalement pas soumis aux mêmes incertitudes que la signature des marchés d'exportation, tient aux **coopérations européennes**. Ce levier de desserrement de la contrainte budgétaire, consistant dans le partage et la mutualisation (ou « *pooling and sharing* ») des dépenses de défense, dans le cadre de coopérations internationales à géométrie variable, est puissant. Il le sera, à l'avenir, d'autant plus que les États européens semblent engagés dans la voie du redressement de leurs budgets de défense (cf. *supra*). Ce contexte rend d'autant plus intéressantes les nouvelles perspectives de coopération qui se dessinent dans le cadre de l'Union européenne, mais il incite également à l'approfondissement des coopérations préexistantes et, naturellement, au développement de nouvelles coopérations.

a) Exploiter les leviers offerts par l'Union européenne

La Commission européenne a initié, pour la première fois fin 2016, un système de financement pour la recherche de défense, essentielle pour l'autonomie stratégique en matière d'armement, et la création d'une base industrielle et technologique de la défense européenne (BITDE). Le **plan d'action européen de la défense** proposé par la Commission en novembre 2016 et approuvé par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2016, prévoit que le **Fonds européen de la défense** pourra recevoir et gérer des contributions des États membres pour le développement conjoint de capacités de défense.

Ce Fonds est destiné à **soutenir les investissements dans la recherche et le développement conjoints d'équipements et de technologies de défense** : il comprend deux « volets » complémentaires mais différents dans leur structure juridique et la source de financement de leur budget. Ces volets sont ainsi organisés :

- un « **volet recherche** », destiné à **financer la recherche collaborative dans les technologies de défense novatrices** telles que l'électronique, les métamatériaux, les logiciels cryptés ou la robotique. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées avait d'ailleurs invité le Gouvernement à investir pleinement cette action préparatoire sur la recherche de défense, pour garantir son succès et la pleine

implication des États membres dans ce secteur¹. Dans ce cadre, **25 millions d'euros** ont été alloués au titre du budget de l'Union pour 2017. Cette allocation à la recherche en matière de défense devrait atteindre un montant de **90 millions d'euros d'ici à 2020**. Au titre du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne après 2020, un programme de recherche consacré à la défense doté d'un budget annuel estimatif de 500 millions d'euros a été proposé ;

- un « **volet capacités** », qui servirait **d'instrument financier** permettant aux États membres participants **d'acquérir certains biens tout en réduisant leurs coûts**. Les capacités seraient définies d'un commun accord par les États membres, qui seraient propriétaires de la technologie et des équipements. Par exemple, les États membres pourraient s'unir pour investir dans la technologie des drones ou acheter des hélicoptères en grandes quantités afin de réduire les coûts. Ce volet **devrait pouvoir mobiliser environ 5 milliards d'euros par an**. La Commission a lancé une étude exploratoire pour affiner cette estimation.

Ces évolutions sont intéressantes et la France doit y prendre un rôle moteur, conforme à sa place dans l'architecture de défense européenne.

b) Approfondir les coopérations existantes

Il convient de développer les coopérations industrielles préexistantes construites entre États européens, visant la convergence de leurs intérêts stratégiques et de leurs besoins sur le long-terme. Les exemples des rapprochements réussis témoignent du gisement de financement et de succès :

- **dans le domaine des missiles**, MBDA a commencé en 1996 en devenant franco-britannique et a progressivement étendu ses alliances et son implantation industrielle dans quatre pays. En 2016, l'accord franco-britannique dans le secteur des systèmes de missiles a permis au groupe de franchir un nouveau pas dans l'efficacité opérationnelle, en créant les centres d'excellence et en mettant en œuvre la spécialisation des pays² ;

- **dans le secteur de l'aérospace**, les relations multilatérales entre la France, l'Allemagne et l'Espagne ont donné naissance au géant **Airbus**. La consolidation, réalisée au premier rang, reste à mener au niveau des équipementiers, en particulier du côté des PME françaises, pour approfondir les effets positifs de cette coopération sur notre tissu industriel de défense.

¹ Cf. le rapport de notre ancien collègue Jacques Gautier et de votre rapporteur Daniel Reiner sur la proposition de résolution « européenne » sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), n° 686 (2015-2016), juin 2016.

² Voir le rapport de notre ancien collègue Jacques Gautier, n° 854 (2015-2016), sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni concernant les centres d'excellence mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de rationalisation du secteur des systèmes de missiles.

Dans ce domaine des drones¹, le **programme FCAS** (*Futur Combat Air System*), piloté par Dassault et BAE Systems², a connu des avancées encourageantes en 2016 : les ministères de la défense britanniques et français ont débloqué un budget de près de 2 milliards d'euros pour la construction d'un prototype ; un bilan technique doit être réalisé d'ici 2020. Néanmoins, il convient de noter ici que **le processus d'acquisition d'avions F-35 dans lequel s'est engagé le Royaume-Uni semble proscrire une coopération franco-britannique pour la réalisation du successeur du Rafale ; dans cette perspective, c'est sans doute davantage vers l'Allemagne que notre pays doit désormais se tourner**. Les progrès sont également attendus du programme de recherche pour une **nouvelle génération de drones MALE**, à l'horizon 2025 ; la signature en 2015 d'une lettre d'intention entre l'Allemagne, l'Italie et la France, rejointes par l'Espagne, a constitué un nouveau jalon à cet égard : l'arrangement-cadre est entré en vigueur en juin 2016, et la notification du contrat d'étude de définition, d'un montant de 60 millions d'euros, est intervenue en septembre dernier au profit de Dassault, Airbus-Allemagne et Leonardo (ex-Finmeccanica)³. Il est prévu que cette étude de définition dure deux ans, détermine les prérequis opérationnels et élabore un prototype répondant à une expression de besoin commun en termes de performance, de calendrier et de coût ;

- dans le domaine **terrestre**, le dialogue franco-allemand a donné lieu à la naissance en 2015-2016 du groupe **KNDS**, issu du mariage entre Nexter et Krauss-Maffei Wegmann (KMW). Il faut encore travailler à l'expression commune de besoins entre la France et l'Allemagne, ainsi qu'à une forme de convergence sur les capacités d'exportation des matériels qui seront développés en commun.

Le contexte concurrentiel n'a pas permis, jusqu'à présent, l'émergence de telles coopérations dans le secteur naval de défense, et l'on voit fréquemment les industries allemandes, françaises, espagnoles et italiennes s'affronter pour des marchés européens ou internationaux. La conséquence en est une réduction de leur marge et donc de leur capacité de financement des investissements indispensables à l'émergence des équipements de demain. **L'accompagnement politique et législatif est indispensable pour mener à bien de tels rapprochements.**

¹ Voir, sur ce point, les développements de nos collègues Cédric Perrin et Gilbert Roger dans leur rapport d'information n° 559 (2016-2017), « Drones d'observation et drones armés : un enjeu de souveraineté », mai 2017.

² Thales et Selex ES sont associés pour l'électronique embarquée et Rolls-Royce et Snecma collaborent pour la propulsion. La Direction générale de l'armement (DGA) et son homologue britannique DE&S supervisent les études.

³ L'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) exerce la conduite de ce programme, l'Agence européenne de défense (AED) apportant son soutien dans les domaines de l'insertion dans le trafic aérien, de la navigabilité et de la certification.

c) Développer de nouvelles coopérations

Au-delà des consolidations de coopérations existantes, il existe aujourd'hui des **pistes de coopération dans certains domaines, à explorer, à la fois par les industriels et par la DGA**. Par exemple, le domaine du « C2 » (« *Command and Control* ») pourrait être porteur de perspectives intéressantes, dans la perspective du remplacement à horizon 2030 des systèmes de détection et de commandement aéroporté (SDCA ou AWACS, pour « *Airborne Warning and Control System* »). Le secteur des drones doit également pouvoir fournir le terrain de nouvelles coopérations.

Si la France et l'Europe veulent se positionner sur ces programmes, les deux volets recherche et capacitaire du Fonds de défense européen, susmentionnés, peuvent constituer le cadre de financement et de développement de briques technologiques. Ces cadres de financements répondent en effet aux besoins des acteurs de la BITD de visibilité à long-terme, ce qui passe par une stratégie faisant le lien entre les différents modes de financement et de programmation, aux niveaux national et européen.

Il revient toutefois à l'État de décider de cette articulation et de définir une telle stratégie ; les ressources européennes doivent compléter les investissements nationaux plutôt que de se substituer à eux.

CONCLUSION : UN « CONTRAT » ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

Le contexte actuel, national comme international, ne laisse guère de choix : **pour la sécurité de nos concitoyens et de notre territoire, pour la préservation de nos intérêts et du rayonnement de la France dans le monde, la remontée en puissance des moyens des forces armées constitue une impérieuse nécessité.** Le présent rapport a détaillé les nombreux et importants – parfois pressants – besoins capacitaires en cause, sur notre sol comme sur les théâtres d’opérations extérieures ; il s’agit d’y répondre, sans tarder, par des moyens financiers et humains ajustés en conséquence, inscrits dans une nouvelle loi de programmation militaire, suivant la trajectoire proposée ici même.

Naturellement, **l’effort budgétaire substantiel qu’implique cette nouvelle trajectoire doit trouver sa contrepartie dans la poursuite des rigoureux efforts d’organisation que conduit d’ores et déjà le ministère de la défense** – visant le maintien en condition opérationnelle, les fonctions support ou la masse salariale. La manœuvre devra également s’appuyer, comme on l’a indiqué, sur la consolidation de la base industrielle et technologique de notre pays.

C’est ainsi à une sorte de « contrat » renouvelé entre la Nation et son armée que vos rapporteurs appellent. Car les moyens de notre défense ne seront pas seulement ceux que la prochaine LPM allouera aux forces ; ils résulteront encore de ce que chacun des acteurs concerné saura optimiser de ses propres ressources. Vos rapporteurs, au nom de l’ensemble de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, tiennent à marquer ici leur pleine confiance dans la détermination et la réussite des armées à honorer cet engagement, avec tout le professionnalisme et le dévouement qu’elles mettent, chaque jour, au service de la France et des Français.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 24 mai 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, a procédé à l'examen du rapport de MM. Jean-Pierre Raffarin et Daniel Reiner sur le thème : «Vers les 2 % du PIB pour la défense».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, le rapport sur l'objectif des 2 % du PIB pour la défense, que je présente avec Daniel Reiner, découle à la fois des circonstances et d'une sédimentation profonde de notre commission.

Nous avons un nouveau chef des armées et nous sommes face à une nouvelle donne politique. Nous devons faire part au nouvel exécutif de nos analyses sur la situation actuelle, mais aussi des réflexions que notre commission a accumulées depuis des années.

La réflexion que nous transmettons aujourd'hui via ce rapport s'enracine dans les valeurs de notre République et dans nos objectifs. J'y ai travaillé avec Daniel Reiner, qui quittera notre Haute Assemblée au mois de septembre prochain, en m'appuyant sur son expertise, sa détermination et parfois aussi sa malice...

La période est passionnante, mais aussi extraordinairement dangereuse. La course aux armements est repartie. Les foyers de crise se multiplient. Il y a une très grande imprévisibilité au sein d'un certain nombre de puissances. À l'heure où les changements politiques sont profonds et où les menaces sont fortes, il est utile de mettre en avant notre expérience et nos réflexions, ainsi que d'indiquer une ligne stratégique.

Tel est l'objet de ce rapport. Il vise à faire connaître au nouvel exécutif la pensée construite au fil du temps par ceux d'entre nous qui se sont les plus investis au sein de notre commission.

En 2013, nous avons fait inscrire l'objectif de 2 % du PIB, qui est un objectif de l'OTAN, dans la loi de programmation militaire (LPM). Aujourd'hui, il est devenu une sorte de point de mire de notre réflexion budgétaire en matière de défense. En outre, comme nous l'avons vu lors des dernières universités d'été de la défense, il est devenu un consensus.

D'énormes ambiguïtés entourent ce chiffre de 2 %. Tout le monde n'y met pas le même contenu. Cela étant, le chef d'état-major des armées et de nombreux autres acteurs concernés, dont l'ancien ministre de la défense puis le Premier ministre, ont fait de cet objectif une ligne directrice. Et tous les candidats à l'élection présidentielle s'étaient prononcés sur ce sujet.

Nous faisons de ce rapport une sorte d'adresse au chef des armées. À nos yeux, l'essentiel est la remontée en puissance de nos moyens. Nous avons voulu proposer une méthode et un calendrier.

Nous en sommes bien conscients, l'objectif des 2 % est avant tout un concept politique, à l'instar de ce qu'a été le « consensus de Monterrey » pour l'aide publique au développement. C'est d'abord un moyen visant à créer une mobilisation.

En 2016, la France consacrait « seulement » 1,79 % de son PIB à la défense. Toutefois, elle est le deuxième pays de l'OTAN après les États-Unis et le premier en Europe par ses capacités opérationnelles déployées. Elle dispose de la dissuasion nucléaire.

Le chiffre de 2 % ne saurait donc constituer l'unique indicateur de l'état de santé de notre défense et du respect de nos propres objectifs. Ainsi, un quart du budget de notre défense est consacré à l'investissement en équipement, contre 12 % seulement en Allemagne.

Le Royaume-Uni consacre 2,17 % de son PIB à la défense, mais il fait peu d'interventions extérieures, et sa dissuasion nucléaire peut être qualifiée de « semi-autonome » compte tenu de sa dépendance à l'égard des États-Unis.

Le taux de 1,2 % en Allemagne n'a pas grande signification. Mme Merkel a indiqué vouloir le porter à 2 %. Sachant que le PIB de l'Allemagne est de l'ordre de 30 % supérieur au nôtre, une telle évolution pourrait correspondre à un surcroît de ressources de 25 milliards à 30 milliards d'euros.

Le Président de la République et le chef d'état-major des armées se sont publiquement prononcés en faveur du 2 %. Ils n'y mettent pas le même contenu, mais leurs positions sont, en réalité, assez voisines : le premier compte atteindre cet objectif en 2025, mais sans intégrer les pensions et les surcoûts OPEX, tandis que le second veut l'atteindre dès 2022, mais en intégrant ces deux aspects.

Pour notre commission, l'augmentation du budget de la défense est incontournable. C'est d'ailleurs ce qui a permis de parvenir à des consensus politiques avec M. Le Drian. Lors de l'actualisation de la LPM, nous avons montré notre conscience des risques. Avec l'intensité et la durée des interventions à l'étranger, notre outil militaire est menacé d'usure ; nous l'avons constaté en plusieurs circonstances. C'est la raison pour laquelle, avec Daniel Reiner, nous classons la qualité de cet outil parmi les besoins prioritaires ; nous ne nous contentons pas de raisonnements budgétaires.

Depuis les années soixante, le budget de la défense en France était globalement sur une pente dangereuse, au regard d'autres indicateurs, comme la richesse nationale et le niveau des dépenses publiques. La défense est souvent prioritaire dans les projets d'économies budgétaires de Bercy. Il est vrai que c'est un secteur dans lequel les risques d'agitation sociale sont assez faibles, même s'ils existent, comme nous avons pu le voir par le passé dans la gendarmerie.

Chacun reconnaît que la défense a accompli des efforts considérables. C'est l'une des leçons que j'ai apprises lors de mon passage à Matignon : l'administration de la défense est l'une des plus remarquables en termes de qualité de la ressource humaine, d'encadrement et de capacité de réforme. Nous

devons protéger la défense, que d'aucuns auraient tendance à vouloir ponctionner un peu trop facilement, sans la démobiliser, car elle a encore sans doute des efforts à faire. Notre discours doit donc être équilibré. En effet, si les projections de trajectoire financière associées à la programmation actuelle étaient prolongées, nous serions à 1,7 % du PIB en 2019 et à 1,6 % en 2023 !

Comme nous l'avons constaté hier en écoutant les rapports de nos collègues Cédric Perrin et Gilbert Roger, d'une part, et Xavier Pintat et Jeanny Lorgeoux, d'autre part, plusieurs efforts financiers sont nécessaires. Les efforts ont été engagés au mois de juillet 2015, avec l'actualisation de la LPM. Ils ont été formalisés lors d'un conseil de défense au mois d'avril 2016, mais non pas figés dans les engagements pris par l'État dans la LPM.

À nos yeux, le nouvel exécutif ne doit pas escamoter l'échéance de 2018. Certes, nous pourrions imaginer qu'il prenne le temps d'organiser une réflexion, par exemple avec un nouveau livre blanc sur la défense. Un nouveau Président de la République pourrait vouloir refonder une pensée complète sur le sujet. Toutefois, nous pensons que ce serait dangereux. Le premier effort important à faire, c'est dès le budget pour 2018. Au demeurant, le dernier livre blanc de 2013 reste globalement pertinent.

À nos yeux, la remontée en puissance doit commencer dès 2018, ce qui signifie un projet de loi de programmation militaire dès 2017. Nous sommes favorables à une révision stratégique, avec, certes, un bilan et une capacité de réflexion, mais dans des proportions moins lourdes qu'un nouveau livre blanc, qui nous ferait rater l'échéance de 2018.

Il y a de nombreux avantages à aller vite. Tout d'abord, cela permet d'étaler l'effort sur un plus grand nombre d'années. Ensuite, compte tenu de la malice dont nous savons nos administrations capables, cela permet d'éviter qu'une loi de programmation de finances publiques ne verrouille la trajectoire financière d'une future LPM. Enfin, cela permet d'organiser la période à venir en deux vagues : les trois premières années seraient consacrées à la remontée en puissance des moyens et au maintien en condition opérationnelle des forces conventionnelles ; puis, au-delà de 2020, nous pourrions donner la priorité à la modernisation de la dissuasion, sujet qui a été abordé hier par notre commission. Ne sous-estimons pas de tels atouts.

La revue stratégique nous semble une meilleure option que le livre blanc. D'ailleurs, des documents existent déjà. En particulier, le rapport « Chocs futurs à l'horizon 2030 » du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), peut servir de base de réflexion.

Dans la conjoncture, l'effort à consentir, qui est de l'ordre de 2 milliards d'euros par an - il s'agit tout de même de passer à passer à 35,5 milliards d'euros en 2018 et à 39,5 milliards d'euros en 2020 - nécessitera une vraie volonté politique. C'est pourquoi nous appelons l'exécutif à aller vite et à franchir la première étape dès 2018.

J'en viens à un sujet connexe, mais très important. Le service national universel et obligatoire, qui est proposé par le chef de l'État, est naturellement une belle idée. Selon nous, elle mériterait cependant d'être encore travaillée.

Faire supporter financièrement un tel projet par la seule défense conduirait à l'évidence à une impasse budgétaire. On parle tout de même d'une somme de l'ordre de plusieurs dizaine de milliards d'euros - jusqu'à 30 milliards d'euros sur cinq ans-, même si les évaluations peuvent être discutées. Il serait préférable de faire travailler une commission sur le contenu et la finalité de ce projet, qui n'est pas encore très clair. Si un tel service devait voir le jour, il faudrait qu'il relève d'une mission budgétaire spécifique, afin que les ministères chargés de l'éducation nationale, de la formation professionnelle et de la jeunesse puissent également participer à l'effort.

Nos forces armées exercent déjà de nombreuses missions : défendre le pays et être à la hauteur des exigences contemporaines, en matière technologique et industrielle, à l'échelle internationale. Ne demandons pas à la défense de bâtir seule un tel projet de société et d'en supporter le coût. Selon les estimations, une telle mesure nécessiterait de 15 000 à 20 000 personnes pour encadrer le dispositif, et il faudrait bien évidemment d'importantes infrastructures d'accueil que la défense n'a plus ! Comment pourrait-elle y parvenir, alors qu'elle a déjà dû vendre tant de casernes ?

Certes, que la société puisse trouver certaines vertus à la pratique militaire et veuille s'en inspirer pour la cohésion sociale est une satisfaction pour la défense. Le projet de service national présente donc certains intérêts. Néanmoins, son coût ne saurait être supporté par le seul ministère de la défense. J'y insiste : il faut le cas échéant une mission budgétaire spécifique ; c'est très important pour notre architecture budgétaire générale.

Je profite de l'occasion pour exprimer la gratitude de notre commission à nos collègues qui, par des rapports ou d'autres travaux, ont contribué à construire notre culture commune et notre ligne directrice. Plus que jamais, notre Haute Assemblée a besoin de parlementaires dont elle puisse être fière !

M. Daniel Reiner, co-rapporteur - Ce rapport est la synthèse d'une réflexion de long terme, à laquelle différents auteurs d'avis sur les lois de finances ou de rapports d'information ont participé.

L'opinion publique s'est emparée de l'objectif des 2 %, et les candidats à l'élection présidentielle l'avaient fait leur.

Les moyens financiers supplémentaires consacrés à la défense ont pour objet de préserver le modèle d'armée défini dans le livre blanc de 2013, qui faisait suite à celui de 2008. L'échéance fixée pour ce modèle, 2025, est toujours d'actualité. Un nouveau livre blanc ne nous paraîtrait donc pas nécessaire. Certes, des événements qui ont usé prématurément ce modèle rendent des correctifs nécessaires.

En matière de défense, nos ambitions n'ont pas changé. Et le discours du nouveau Président de la République ne donne pas le sentiment qu'elles vont changer. La France reste la France, et son outil de défense est un élément essentiel du rôle singulier qu'elle joue.

Le contexte actuel n'est guère différent de celui de 2012 et de 2013, à ceci près que nos analyses d'alors se sont depuis vérifiées dans les faits. Les

États en faillite – la « faillite » politique s’entend : les cas où il n’y a en réalité plus d’État – se multiplient, en particulier dans la bande du Sahel ou au Moyen-Orient. La montée en puissance des États forts se traduit par l’augmentation des budgets militaires que l’on observe aujourd’hui en Chine ou en Russie, même si l’évolution du cours du pétrole a perturbé cette tendance au cours des dernières années. Les risques sont réels.

Nous nous réjouissons des efforts de nos alliés au sein de l’OTAN, à commencer par les États-Unis. Certes, l’annonce d’une hausse de près de 10 % du budget militaire des États-Unis, alors que nous étions plutôt sur une pente descendante ces derniers temps, est quelque peu étrange ; nous verrons bien ce qu’il en sera.

Comme Jean-Pierre Raffarin l’a souligné, nos alliés britanniques, qui viennent de faire une revue stratégique, ont concrétisé l’engagement d’une augmentation de leurs budgets militaires.

C’est le cas aussi des Allemands. Toutefois, ne rêvons pas ; nous savons ce que signifient ces augmentations de budget. Certes, porter le budget militaire de l’Allemagne à 2 % de son PIB, qui est de l’ordre de 3 200 milliards d’euros, soit 1 000 milliards d’euros de plus que le nôtre, c’est mobiliser des moyens considérables. Mais pour quoi faire ? Nous connaissons l’engagement actuel de l’Allemagne au plan opérationnel, même si nous mesurons et apprécions les efforts récents de notre voisin. Les parlementaires allemands que nous avons rencontrés étaient plus intéressés par la paix que par la défense. Nous aussi, nous nous intéressons évidemment à la paix... Aujourd’hui, l’essentiel du budget allemand de la défense concerne le fonctionnement, voire le « confort », ce qui suscite d’ailleurs l’envie de nos militaires.

Nos armées sont sollicitées au-delà de ce qui était prévu dans les derniers livres blancs. Les contrats opérationnels, qui avaient été clairement définis sur le papier, ont été très largement dépassés, de même que les périmètres d’intervention. Par exemple, à l’époque, nous pensions que notre marine aurait à conduire simultanément deux opérations ; aujourd’hui, elle est en permanence sur quatre ou cinq terrains. Et 30 000 de nos soldats sont actuellement déployés en opérations.

Parmi ces opérations, il y a l’opération Sentinelle, dont la mise en œuvre était, certes, prévue, mais pour une durée extrêmement limitée. D’ailleurs, ce matin, à la suite de l’attentat de Manchester, Mme May a annoncé la décision du Royaume-Uni d’ajouter, comme nous l’avions fait nous-mêmes, des militaires aux forces civiles de sécurité pour assurer la protection de leurs concitoyens sur le territoire. La réflexion que nous avons eue dans l’urgence commence ainsi à être partagée. Nous devons donc encore davantage réfléchir, l’état-major comme les décideurs politiques, à un corps de doctrine relatif à l’utilisation de nos forces armées sur le territoire.

Nous voyons également grossir des menaces que nous n’imaginions pas aussi prégnantes. Je pense notamment aux cyberattaques dont notre pays, comme d’autres, est la cible. Nous allons devoir créer une sorte d’armée de défense et, sans doute, d’attaque dans ce nouveau domaine de conflits. Nous

l'avions déjà identifié dans le livre blanc de 2013, et des réponses avaient été apportées, avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), mais il va clairement falloir aller plus loin.

L'espace extra-atmosphérique non plus n'est pas le lieu pacifique que nous avons imaginé. Nous ne pouvons pas rester inactifs, d'autant que notre pays dispose de compétences en la matière.

Le renseignement est la clef de l'ambition stratégique d'anticipation et de connaissance développée dans le livre blanc de 2013. Il faut poursuivre et amplifier les efforts en la matière. Pas d'autonomie de décision sans renseignement !

À propos du matériel, il est nécessaire, selon la formule du chef d'état-major des armées, de « boucher les trous » de nos capacités. Nous en connaissons les lacunes. Tantôt, c'est nous qui avons reporté les mesures à prendre ; tantôt, c'était les industriels qui n'étaient pas prêts à répondre. Avec Jacques Gautier et Xavier Pintat, nous avons indiqué chaque année, dans nos rapports pour avis sur les projets de loi de finances, quels étaient les trous capacitaires et comment il fallait s'y prendre pour les boucher progressivement. Cela concerne les moyens de surveillance, de reconnaissance ou la flotte aérienne de transports.

Néanmoins, ne dramatisons pas. Un collègue député s'étonnait récemment que l'on loue des appareils gros porteurs à un certain nombre de pays, en l'occurrence l'Ukraine. C'est un peu découvrir l'eau tiède... Nous savons bien que de tels contrats de location existent. Nous n'avons d'ailleurs pas l'intention d'acheter systématiquement des très gros porteurs.

D'ailleurs, en matière d'équipements, il y a d'autres options que l'acquisition patrimoniale. La mutualisation est en une. Nous nous félicitons qu'il y ait une organisation mutualisée à l'échelle européenne, en l'occurrence le Commandement européen du transport aérien, (EATC). Nous pensons d'ailleurs qu'elle peut se développer sur d'autres secteurs, en particulier celui des ravitailleurs. Nous avons à l'évidence besoin d'avions ravitailleurs : les nôtres sont très vieux. Cependant, il est inutile d'en avoir énormément. Ceux qui nous semblent essentiels sont ceux qui sont attachés à la force de dissuasion et dont l'utilisation est duale, puisqu'on les utilise dans des circonstances autres qu'un raid nucléaire.

À l'instar de la plupart des pays européens, nous avons un problème d'hélicoptères. L'hélicoptère est devenu un outil essentiel en matière de défense. L'aérocombat est aujourd'hui une pièce maîtresse. Nous ne mettons sur le terrain que 100 des 300 hélicoptères dont nous disposons en théorie. C'est totalement insuffisant. La réponse ne peut être d'en acheter d'autres. Vous vous souvenez de l'attitude un peu « raide » que nous avons eue lorsque l'on nous avait proposé d'ajouter sept Tigres dans la programmation militaire actualisée, d'autant que la proportion d'engins disponibles était la même parmi ces sept que parmi les soixante précédents !

La question du maintien en condition opérationnelle se pose depuis plusieurs années. Les réponses envisagées aujourd'hui ne sont pas à la hauteur

de nos attentes. Il y a encore beaucoup d'efforts à faire. Les responsabilités sont partagées entre l'industriel, l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT), l'état-major...

Nous avons mobilisé des moyens dans la bande sahélo-saharienne. Il paraît que le sable n'est pas le même au Niger, au Mali ou en Tunisie et que les essais réalisés à un endroit ne peuvent pas préjuger de ce qu'il en serait ailleurs... Toutefois, le résultat, c'est bien que nos matériels s'usent extrêmement vite.

Il nous paraît donc nécessaire d'accélérer le programme Scorpion, qui a été conduit au profit de l'armée de terre. Ce programme de renouvellement des véhicules de transport, des véhicules d'attaque rapide et des moyens de communication est intelligent, mais ses échéances nous semblent trop éloignées. Il faudra accélérer la livraison des matériels. Apparemment, le doute que nous avons quant à la capacité des industriels à répondre à cette demande d'accélération n'est pas fondé.

Nous avons aussi une difficulté évidente avec nos bâtiments servant à assurer la souveraineté de la France, ainsi que la surveillance de nos espaces maritimes et de nos côtes. Ils vieillissent et sont désarmés. Mettre de la peinture sur la rouille ne règle pas l'ensemble des problèmes !

Dans le futur, l'évolution des technologies d'armement rendra à l'évidence les combats de plus en plus inégaux. Ceux qui seront capables de suivre ces technologies garderont un avantage. Il importe pour la France de le garder ; elle en a absolument besoin. Il nous faut donc poursuivre nos efforts en matière de recherche et d'étude. Nous devons à cet effet conforter le programme 144. En 2013, dans le livre blanc, nous avons avancé le chiffre, un peu « totem », d'un milliard d'euros par an. À l'époque, nous étions à environ 600 millions d'euros par an, contre 730 millions d'euros par an aujourd'hui. Cela nous semble insuffisant. Nous devons atteindre le milliard d'euros. D'ailleurs, il ne faut pas confier les programmes d'études amont seulement aux grandes entreprises. Il faut aussi en distribuer une part aux PME ou aux start-ups, où la recherche et l'innovation sont souvent en avance, mais qui ont besoin d'un coup de pouce financier.

Le rattrapage au profit des forces conventionnelles, qui correspond à la première vague évoquée par le Président Jean-Pierre Raffarin, ne doit pas faire oublier le long terme, c'est-à-dire la crédibilité de la dissuasion. Le rapport de la commission sur le sujet va dans le sens que nous souhaitons.

Compte tenu des exigences de nos concitoyens et des menaces auxquelles nous sommes confrontés, il faut que l'effort permette à la fois d'effectuer le rattrapage nécessaire sur les forces conventionnelles et de moderniser notre dissuasion nucléaire, pour qu'elle soit en permanence crédible.

Le calendrier initial envisagé aujourd'hui nous paraît raisonnable. Je pense que le curseur est placé au bon endroit : les efforts qui auront été consentis d'ici à 2020 sur les forces conventionnelles permettront de nous

libérer, pour amorcer ensuite correctement les chantiers nécessaires à la modernisation de la dissuasion nucléaire.

Nous avons déjà pour l'avenir des engagements financiers substantiels, qui ont été définis dans la loi de programmation ou postérieurement à son actualisation. Certes, une LPM n'est pas une loi de finances. Il faudra donc reprendre en loi de finances les mesures définies en LPM ou correspondant aux engagements en conseils de défense, s'agissant en particulier de la qualité de vie de nos soldats. Cela représente des sommes importantes.

Il faudrait évidemment s'opposer à toute velléité de réintroduction de ressources exceptionnelles dans le budget de la défense. Nous avons lutté ces dernières années pour supprimer de telles recettes et les remplacer par des crédits budgétaires. N'acceptons plus de mettre des crédits hypothétiques et aléatoires dans la trajectoire financière de la défense.

Dans son rapport sur les OPEX, la Cour des comptes, qui est dans son rôle, s'étonne que le budget ne soit pas sincère. Évidemment que le budget n'est pas sincère ! Nous affichons depuis des années une dépense de 450 millions d'euros, alors que nous savons qu'elle dépasse le milliard d'euros. Nous avons fait le choix de minorer cette provision pour minorer la part financée par la défense, car c'est l'interministériel qui finance le solde.

En la matière, la dernière année a été totalement vertueuse. Le ministère de la défense n'a pas participé au-delà de ces 450 millions d'euros. C'est assez exceptionnel. Mais cela a évidemment fortement déplu à Bercy. À mon avis, dès lors que l'on ne peut plus s'attendre à une baisse significative du niveau de nos OPEX dans les prochaines années, il faut à présent jouer la carte de la sincérité et proposer que le financement de ces OPEX soit évalué de manière plus rigoureuse dès la loi de finances initiale. Il serait raisonnable d'afficher un montant d'un milliard d'euros ; nous sommes dans la pratique, actuellement, autour de 1,2 milliard d'euros...

Comme l'a souligné le Président Jean-Pierre Raffarin, notre rapport décrit quels sont, selon nous, les bons outils pour assurer notre défense nationale et construire l'armée que nous voulons. C'est un peu un contrat que nous, commission chargée de la défense au Sénat, passons avec l'ensemble des acteurs concernés. Aux industriels, nous proposons des équipements et des financements complémentaires. Aux militaires, nous suggérons de poursuivre l'effort d'organisation rigoureuse qui est à l'œuvre depuis longtemps. D'ailleurs, nous sommes parfaitement capables de la mesurer ; c'est tout de même la défense qui a subi l'essentiel de la RGPP en termes d'effectifs.

C'est aussi une question de crédibilité. Le soutien des parlementaires traduit le soutien de l'opinion publique. Nous passons bien un contrat. L'effort supplémentaire qui va être réalisé répond à un souci de la Nation. Chacun, à sa place, y jouera un rôle.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Nous pouvons être fiers de l'excellent travail effectué dans cette commission.

Le service national universel est un « marronnier » qui revient tous les deux ou trois ans et qui rencontre à chaque fois un grand succès. C'est une idée simple et populaire. J'ai suivi le cursus de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) en 1997 et en 1998, au moment de la suspension du service national, et je me souviens des débats qui y avaient cours. J'avais alors argumenté contre cette suppression, en mettant en avant le lien social et le suivi de nos communautés en déshérence.

Aujourd'hui, il est de notre devoir de membres de cette commission d'affirmer que son rétablissement ne serait pas une bonne solution. En 1997 et 1998, l'armée affirmait déjà ne pas disposer des moyens nécessaires pour répondre à cette demande. C'est toujours le cas aujourd'hui.

J'entends la proposition de création d'une mission d'évaluation préalable, mais ces missions finissent souvent par accepter le principe qui leur est soumis, et je crains que l'on ne mette à nouveau en place une usine à gaz !

Une solution de rechange existe pour encadrer cette jeunesse : la réserve citoyenne. On a souhaité créer un nouvel élément, la garde nationale, mais utilisons déjà les outils existants ; développons-les, cela ne coûte presque rien.

En ce qui concerne la cybergdéfense, j'ai participé hier à une réunion avec le secrétaire général adjoint de l'OTAN, Jamie Shea, et l'amiral Coustillière, consacrée à la création d'une « cyber task force ». Ils demandent fortement qu'un texte de loi mette enfin de l'ordre dans le domaine du numérique en matière de défense. Il devra résulter d'un travail en commun avec les experts et les responsables. Il faut également développer la formation à la cybervigilance dès le secondaire.

M. Christian Cambon. – Ces exposés éclairent l'avenir de la défense. J'ai une préoccupation concernant le bilan des opérations militaires. Notre défense s'est illustrée, mais nous rencontrons une grande difficulté pour assurer la gestion politique des conflits dans lesquels la France investit des troupes et des matériels.

Le constat pays par pays est inquiétant. Au Mali, la gestion politique du conflit est inexistante, alors même que, sans intervention française, on y trouverait sans doute aujourd'hui un califat. Le nouveau Président de la République l'a lui-même constaté sur place. Laurent Fabius, alors ministre des affaires étrangères, évoquait le développement que nous devons susciter dans cette partie du monde, alors que la situation est toujours particulièrement instable sur le plan sécuritaire et politique, et que des Français y perdent encore la vie.

Le Niger est en voie de déstabilisation, malgré le soutien français. Le Tchad également. En Libye, nos positions militaires et diplomatiques sont contrastées, car nous soutenons officiellement le gouvernement de M. al-Sarraj, alors que le général Haftar, à Benghazi, semble avoir bénéficié d'un appui de certaines de nos forces.

En Centrafrique, enfin, le ministre de la défense affirmait le principe d'une guerre éclair consistant à frapper fort, puis à transférer le pouvoir. Nous avons visité la Centrafrique ; les conditions de vie des militaires y étaient inquiétantes et le risque d'embrasement persiste.

Notre travail sur le plan militaire n'a donc pas son équivalent dans la diplomatie. Celle-ci, par chance, va peut-être s'épaissir, puisque l'ancien ministre de la défense, qui dépendait parfois des lignes plus réalistes que celle du quai d'Orsay, va maintenant être confronté à la gestion politique de ces crises.

Notre commission contrôlant à la fois le domaine militaire et le champ diplomatique, nous devons rappeler qu'il ne faut pas laisser seules nos forces armées, mais soutenir leur travail par la diplomatie. Celle-ci doit être européenne, afin que nous ne soyons pas seuls à supporter les coûts de ces conflits et que la dimension politique des interventions soit prise en compte. À défaut, nous serions conduits à financer éternellement des opérations qui ne déboucheront pas sur la stabilisation de la région. Inutile d'évoquer la Syrie et l'Irak, où règne l'incertitude.

Il faut faire entendre ce passionnant travail à l'ancien ministre de la défense, aujourd'hui en charge des affaires étrangères, afin qu'il trouve une solution politique et diplomatique permettant aux régimes que nous soutenons de prendre eux-mêmes en charge les opérations. À ce titre, le retour du Maroc au sein de l'Union africaine est un signe que les Africains assurent leur propre destinée dans ces domaines.

M. Jean-Marie Bockel. – Concernant la cyberdéfense et le service militaire, notre commission a produit des travaux prémonitoires et constructifs il y a quelques années ou quelques mois. Nous sommes à l'évidence en phase avec les enjeux de défense du monde contemporain.

À l'assemblée parlementaire de l'OTAN, nous avons travaillé sur les budgets des États. J'ai présenté en novembre dernier un rapport sur le sujet. Avant même l'élection de M. Trump, les États-Unis faisaient pression sur les pays européens membres de l'OTAN pour qu'ils s'impliquent davantage. Nous assistons à un déplacement géopolitique : l'intérêt des États-Unis se déplace vers l'Est et vers l'Asie, l'Ouest devant donc être pris en charge par les autres pays. Les lignes bougent, certes lentement, et ces évolutions offrent de nouvelles opportunités, notamment aux pays européens membres de l'OTAN, qui sont, pour la plupart, également membres de l'Union européenne.

Il faut donc améliorer la coordination européenne pour mettre en œuvre des politiques communes, à géométrie variable, sur les armements et sur les questions industrielles, face à la toute-puissance américaine. Il ne s'agit pas de rêver à une inversion du rapport de force, mais de saisir des occasions en matière de défense européenne, d'armement, de recherche et développement, tant dans les domaines cyber et spatial qu'en ce qui concerne l'organisation militaire face aux nouvelles menaces.

L'enjeu touche donc d'abord à la souveraineté, mais la montée en puissance des budgets de défense peut également être envisagée comme une

chance. Les réflexions que nous menons ici et dans d'autres enceintes peuvent donc converger !

La France dispose d'un avantage compétitif, par-delà ses faiblesses, et peut jouer un rôle moteur dans ce processus. Les Allemands ont évolué. Nous verrons dans quelle mesure une alliance sur ces sujets pourrait se mettre en place, au regard de la prise en compte de l'effort français.

M. Robert del Picchia. – Lors d'une réunion rassemblant des parlementaires internationaux et des diplomates, j'ai pu constater que notre commission était surnommée « la commission deux pour cent ! ». Nous sommes ainsi connus pour avoir poussé le Gouvernement à aller vers l'attribution de 2 % du PIB à la défense. J'en ai éprouvé une certaine fierté !

Concernant le service militaire, nous avons déjà questionné les personnes que nous auditionnons dans le cadre de notre rapport pour avis sur le projet de loi de finances. Il en ressort que les armées ont les savoir-faire, mais n'en ont pas les moyens. Dans le cas contraire, elles auraient pu y réfléchir. Le président de notre commission a évoqué une mission de réflexion à ce sujet, mais aussi une mission budgétaire.

On évoque l'usure du matériel au Sahel et les difficultés que nous éprouvons à le remplacer. S'agit-il d'un problème de moyens ou de production ? En payant plus cher, nous pourrions disposer plus rapidement du matériel.

M. Jean-Paul Émorine. – Il est légitime de viser 2 % du PIB, nombre de pays en parlent. Il y va de notre souveraineté. Toutefois, n'oublions pas le difficile contexte budgétaire : le pays est endetté à près de 100 % de son PIB, le déficit s'élève à plus de 3 % et nous empruntons chaque année quelque 180 milliards d'euros.

Dans les grands investissements, il n'est pas question de projets européens. Or nous pourrions envisager une vision européenne sur de grands projets industriels de défense, tels que les sous-marins, les porte-avions, les hélicoptères et l'aviation. Vous n'évoquez pas cette perspective. Nos pays rencontrent pourtant des difficultés budgétaires, à l'exception de l'Allemagne, où l'équilibre budgétaire facilite le financement d'un plan d'investissement.

Face à cette difficulté, pourrions-nous envisager de faire porter certaines charges sur l'Union européenne, ce qui permettrait de renforcer la construction européenne ?

M. Cédric Perrin. – Ce travail est utile et il était très attendu, comme l'indique la tribune publiée dans la presse par le chef d'état-major des armées en décembre dernier. L'idée d'une revue stratégique et d'une nouvelle loi programmation militaire me semble très bonne. La qualité de nos militaires leur permettra de rédiger très rapidement un tel texte.

Je reprends confiance dans la politique en constatant que les sujets militaires transcendent les appartenances politiques. Il est important de mettre en évidence les enjeux en termes de capacité, avec l'augmentation de nos interventions en OPEX. Sur le terrain, nous rencontrons des difficultés à entretenir un matériel vieillissant. Des questions très importantes devront être

abordées dans les années qui viennent, telles que la dissuasion ou le nouveau porte-avions. Ce rapport sera donc très utile à une réflexion globale sur ces sujets.

Le président Raffarin a évoqué l'objectif de 2 % du PIB, en rappelant que les chiffres disent ce qu'on leur fait dire. Ce chiffre comprend-il les pensions, par exemple ? Quelle année est-elle effectivement visée ? Il faut peut-être fixer un cap avec un budget en numéraire, plutôt qu'en pourcentage d'un PIB dont nous ignorons le niveau en 2020 ou en 2025 ? Nous espérons que l'économie de notre pays sera la plus forte possible à ce moment-là, mais nous aurions intérêt à fixer ce chiffre en valeur absolue.

M. Jeanny Lorgeoux. - S'agissant de l'Afrique, je ne puis souscrire à l'analyse de Christian Cambon, qui opposait la réussite du ministère de la défense en Centrafrique à un échec de la politique du ministère des affaires étrangères, conduite par Laurent Fabius.

S'il y a des hoquets dans le rétablissement de la paix en Centrafrique, c'est à cause du « machin », de l'ONU, incapable de durcir son mandat et contrainte à rester statique.

M. André Trillard. - L'exercice auquel nous nous livrons est dangereux. Nous bâtissons notre budget comme des élus et des fonctionnaires : à l'envers. Nous partons des besoins plutôt que des recettes.

Le prix du carburant est exceptionnellement bas - mais demain ? Nos marins sont dispersés sur l'ensemble du globe, dans la mesure où la superficie de notre zone économique exclusive (ZEE) est égale à trois fois la surface de l'ensemble de l'Union européenne, mais nous n'en tirons aucun profit. Les seuls pompages prévus au large de la Guyane auraient pourtant dû nous rapporter un milliard d'euros par an. Il faut donc que le ministre de l'environnement ne s'oppose pas longuement aux permis de recherche, je ne parle même pas d'exploitation. À force d'avoir les mains propres et de concevoir nos budgets comme aucune entreprise ne le ferait, nous en arrivons à regarder différentes armes se battre pour le partage d'une masse budgétaire en diminution.

Nous devons chercher des recettes propres, et je serai fier que la marine surveille une ZEE présentant, en outre, un véritable intérêt économique.

M. Jacques Legendre. - Je suis d'accord avec Mme Garriaud-Maylam à propos du service militaire universel. Ce dispositif n'avait aucun intérêt en matière de défense et nous n'avons pas les moyens de le rétablir. Le principal objet de la défense, ce n'est pas l'intégration des jeunes ou la politique sociale. Je me souviens, moi aussi, des débats à l'occasion du passage à l'armée professionnelle.

Notre commission traite à la fois de la défense et des affaires étrangères. C'est judicieux, car une politique extérieure se juge sur l'adéquation entre les deux.

Quels moyens la France peut-elle consacrer à son appareil militaire ? Je soutiens le chiffre de 2 %, mais il ne nous permet pas d'être présents partout en

même temps. Nous menons aujourd'hui trop de missions dans de trop nombreux endroits.

Où notre présence est-elle indispensable, où ne l'est-elle pas ? Au Moyen-Orient, par exemple, elle ne l'est pas. En revanche, que se passerait-il en Afrique si la France cessait d'y être présente ? Comme nous nous partageons aujourd'hui entre ces deux pôles, nous ne faisons en Afrique que la moitié du travail nécessaire.

Je reviens de Centrafrique. Les trois quarts du territoire échappent au contrôle du Gouvernement, les soldats de l'ONU sortent très peu ; quand ils le font, ils sont en danger. Nous nous sommes rendus en zone partagée entre la Seleka et les Anti-balaka ; quelques jours après notre passage, plusieurs soldats de l'ONU y ont été abattus. Le problème n'est pas réglé.

Les seules forces efficaces étaient les soldats de l'opération Sangaris, mais il n'en reste que 170 sur l'aéroport de Bangui. Le travail n'a donc pas été terminé, et nous sommes à la merci d'un nouvel appel à l'aide. Il fallait renforcer l'opération Barkhane, et, au vu des conditions, le travail réalisé par nos hommes est remarquable. Rappelons, par exemple, la mise en œuvre des drones Reaper depuis la base de Niamey.

Nous devons nous demander ce que nous faisons pour être efficaces là où nous pouvons jouer un rôle réel, sans pour autant ne plus nous exprimer au niveau international. Il me semblait important de le rappeler alors que nous passons en revue nos politiques en matière de défense et de diplomatie.

M. Michel Boutant. – Concernant le financement de notre défense nationale et des opérations qui assurent la sécurité de nombreux pays européens, la question de la solidarité, au-delà de la compassion consécutive aux attentats, se pose.

Il y a quelques mois, Thierry Breton présentait à notre commission une thèse séduisante en affirmant que les autres États de l'Union européenne pouvaient contribuer à une forme de défense européenne projetée à l'extérieur de notre pays.

Mon cher collègue Legendre, peut-être nos troupes sont-elles trop peu nombreuses dans certains pays, mais que serait la situation de ces pays si elles n'y étaient pas ? Notre présence peut parfois passer pour symbolique, mais je crois à la force des symboles.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je distingue trois sujets dans ce débat.

Concernant le service national, nous sommes d'accord sur la ligne directrice. Il faut bien expliquer aux Français que nos armées ont changé. Nos soldats sont aujourd'hui aussi des techniciens et des ingénieurs. Aujourd'hui, on fait la guerre avec un niveau de technologie exceptionnel. La qualité de nos équipes militaires est frappante, mais les Français croient que notre armée est toujours celle pour laquelle le service militaire avait un sens. Au-delà de la question de la cohésion sociale, il s'agit donc de travailler sur le visage de notre armée et de promouvoir l'évolution de la défense et sa place dans l'innovation.

Le deuxième sujet est l'Europe. Évitions de faire croire aux Français que la défense européenne est l'issue évidente de nos débats et que des progrès stratégiques interviendront dans ce domaine à très court terme ! Si nous ne faisons pas les efforts nécessaires, les autres ne les feront pas non plus. En outre, la souveraineté est au cœur de notre indépendance nationale et doit nous conduire à assumer nous-mêmes les grands sujets de notre défense.

En revanche, il faut avancer sur le plan industriel. C'est complexe, car même après le Brexit, nous restons liés par les traités de Lancaster House, qui peuvent nous profiter mutuellement.

Nous devons aborder le sujet européen par les grands projets, sans pour autant laisser penser, par exemple, que le drone européen serait la solution unique. Je le dis d'autant plus librement que notre ministre chargée de la défense dispose d'une culture très européenne. Prenons garde à ce qu'un mythe européen ne nous éloigne pas des réalités et de nos responsabilités. Gérons cela à la manière chinoise, en ménageant le « yin » et le « yang » ! Le Président de la République a eu raison d'évoquer une implication européenne, et les Français sont prêts à y croire, mais nous devons nous garder de susciter des rêves démobilisateurs.

Concernant la politique étrangère et défense, nous devons inclure le mot « paix » dans nos stratégies. Les menaces sont réelles. Nous sortons d'une période où la guerre était impossible ; nous entrons dans une période où elle est de nouveau possible.

Or la défense ne porte pas en elle-même la paix, comme le montre la situation de l'Irak. Il faut donc aussi des solutions politiques. C'est la sagesse du Sénat que de lier les deux. La France a une occasion exceptionnelle de le faire, car un bon ministre de la défense est devenu ministre des affaires étrangères. Il a pu, par exemple, constater en Libye que, pour battre les Frères musulmans, il était possible de nouer des alliances avec ceux qui les combattaient déjà, comme les Égyptiens ou le général Haftar. Ce n'était pas une évidence pour nos diplomates. Nous devons donc bâtir l'idée selon laquelle les opérations militaires s'accompagnent de dialogue et de solutions politiques.

Dans la perspective de la paix, défense et diplomatie sont les étapes d'un même chemin. La diplomatie a besoin de la capacité d'intervention, laquelle – la Libye le montre bien – est impuissante sans solution politique. L'objectif de la France doit donc être de faire de notre indépendance nationale un acteur de paix dans le monde. Il ne s'agit pas de guerroyer dans le monde entier, mais de protéger les Français et de lutter contre les forces de déstabilisation. Notre stratégie, c'est l'indépendance pour la paix.

Dernier point, pour Cédric Perrin : nous évoquons 2 % dans le rapport parce que c'est un objectif mobilisateur et consensuel, mais nos chiffres sont bien inscrits en valeur absolue. Nous indiquons bien la somme de 39,5 milliards d'euros pour 2020. C'est pour cela que nous tirons la sonnette d'alarme aujourd'hui : si nous voulons faire un saut de 2 milliards d'euros par an à compter de 2018, nous devons être prêts dès 2017.

M. Daniel Reiner, co-rapporteur. – Je distingue également trois thèmes.

Le premier concerne les OPEX. Cette question a fait l'objet d'un rapport de notre commission, concluant que gagner la guerre ne signifiait pas gagner la paix. L'intervention militaire n'est qu'un élément de la résolution du conflit, laquelle est toujours politique. On fait la guerre quand on ne sait plus quoi faire, mais cela ne résout pas le problème. Je vous renvoie à ce travail, qui pose toutes les questions, sans apporter les réponses, évidemment.

Sans vision politique, il n'est pas possible de sortir de la crise. Nous sommes allés en Centrafrique, nous avons analysé l'opération Sangaris et nous avons compris pourquoi il fallait en sortir, mais nous mesurions parfaitement alors que la crise était là, qui couvait. Les Centrafricains nous disaient à quel point ils ne croyaient pas à l'efficacité des 12 000 hommes de la MINUSCA. Nous avons expliqué ce que l'on pouvait attendre de l'apport des forces de maintien de la paix et ce qu'il était illusoire d'en espérer. Nous attendions de l'Europe un effort en matière de développement et d'accompagnement politique, y compris sécuritaire, pour donner les moyens nécessaires à l'État. Cela n'a pas été le cas jusqu'à maintenant.

Fallait-il aller en Syrie et en Irak ? Je partage le sentiment de Jacques Legendre. Le livre blanc sur la défense définissait des périmètres d'intervention privilégiée et des zones où nous n'avons qu'un rôle limité à jouer. Notre périmètre d'élection comprend la Méditerranée et l'Afrique, mais beaucoup moins le Moyen-Orient. Nous y sommes intervenus parce que les attentats de Paris avaient été préparés là-bas. Nous avons seulement accompagné la coalition, et nous avons consacré peu de forces à l'opération Chammal. L'essentiel des efforts a porté sur Serval et Barkhane. Au Moyen-Orient, nous sommes seulement dans une coalition, et nous n'avons d'ailleurs pas hésité à en retirer notre porte-avions.

Concernant le service national, je partage les propos du Président Jean-Pierre Raffarin. J'ai vécu comme député la suppression du service militaire. J'ai parcouru récemment le rapport de Philippe Séguin sur cette question. Il se posait déjà les questions que nous nous posons aujourd'hui, et préconisait de mettre un terme à ce dispositif.

Aujourd'hui, la question qui nous est posée n'est pas militaire, mais sociale. Des dispositifs existent pour améliorer la citoyenneté en s'appuyant sur le domaine militaire : service militaire adapté outre-mer, service militaire volontaire, cadets de la défense... Ils s'adressent à des publics identifiés. La généralisation est une autre question. Prenons le temps de la réflexion en restant attentifs à ne pas pénaliser la défense et son budget.

L'Europe est un sujet important. Que peut-on attendre de la solidarité européenne ? Nous essayons de construire une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne depuis la création d'EADS en 1998. Nous avons obtenu des réussites, comme MBDA, mais aussi des échecs, sur les chantiers navals, par exemple, qui restent en concurrence. Si nous faisons un front commun européen, nous l'emporterions plus souvent, mais

nous n'y sommes pas parvenus. Des efforts ont été réalisés en matière d'armement terrestre, avec le rapprochement réalisé entre Nexter Systems et Krauss-Maffei Wegmann ou la vente en cours de Renault Trucks.

L'exercice est long et difficile. Notre industrie d'armement est la plus puissante en Europe. C'est un atout à faire valoir, mais l'on nous accuse parfois de chercher à mettre à notre botte toute l'industrie européenne ! Nous avançons donc doucement.

N'oublions pas l'OTAN, car nous la France en est désormais pleinement membre. Bien sûr, c'est l'OTAN qui a empêché la création d'une Union européenne de la défense. La Commission européenne est toutefois de bonne volonté. Le Sénat a voté une résolution pour évoquer les perspectives financières de l'Union européenne en matière de recherche et de défense à partir de 2020. Elle a été reprise dans nos propres termes et a été très utile, j'en suis persuadé, à Michel Barnier, qui était en charge de ce dossier. Nous sommes donc entendus à Bruxelles.

Concernant les 2 %, en effet, les chiffres sont détaillés dans le rapport. Nous écrivons surtout ces lignes fondamentales : « Dans le contexte actuel, tant international qu'interne, l'enjeu pour notre pays n'est pas d'affecter au budget de la défense une part de richesse nationale abstraitement prédéterminée : il est de définir des moyens militaires, et donc un budget, qui répondent comme il convient aux besoins précis que commandent l'ensemble des menaces pesant sur notre sécurité et, à la fois, les ambitions stratégiques que la France entend assumer. En d'autres termes, il s'agit de donner à nos armées les moyens de leurs missions - ni plus ni moins. »

M. Xavier Pintat. - En réponse à la question posée par Jacques Legendre sur la nécessité de recentrer nos troupes en OPEX, je précise que notre présence militaire à travers le monde est parfois liée à des accords internationaux, voire des contrats de vente d'armements. Notre partenariat avec l'Australie, par exemple, nous oblige : ce pays est attaché à une présence française renforcée dans la zone pacifique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Il importe de ne pas trop utiliser la défense dans la communication politique nationale. Cela conduit à des opérations dont l'ambition n'est que politique à court terme et non stratégique. Maintenons l'ambition stratégique de la défense. Notre commission recherche ainsi des accords entre droite et gauche, car nous nous plaçons au niveau stratégique de défense de la sécurité des Français, loin de l'opportunisme politique. Nous devons défendre cette ambition, pour que la génération qui vient suive les traces de ses aînés.

À l'issue de ce débat, la commission adopte le rapport à l'unanimité des membres présents et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES AUDITIONS CONDUITES PAR LES RAPPORTEURS

➤ *Le 7 mars 2017*

Mme **Amélie Verdier**, directrice du budget, et M. **Vincent Moreau**, sous-directeur à la direction du budget du ministère de l'économie et des finances

➤ *Le 9 mars 2017*

MM. **Hervé Guillou**, président-directeur général de DCNS, président du Conseil des industries de défense françaises (CIDEF), et **Pierre-Éric Pommellet**, directeur général adjoint en charge des systèmes de mission de défense de Thalès

➤ *Le 14 mars 2017*

M. **Denis Morin**, président de la 2^e chambre de la Cour des comptes, et Mme **Françoise Saliou**, conseiller maître à la Cour des comptes

➤ *Le 16 mars 2017*

M. le Général d'armée **Pierre de Villiers**, chef d'état-major des armées (CEMA)

➤ *Le 6 avril 2017*

M. l'Ingénieur général de l'armement **Laurent Collet-Billon**, délégué général pour l'armement (DGA), M. l'Ingénieur général de l'armement **Christophe Fournier**, directeur des plans, des programmes et du budget à la direction générale de l'armement, et Mme l'ingénieur en chef de l'armement **Julie Serrier**, conseiller technique au sein du cabinet du DGA