



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

NOTE DE PRÉSENTATION

**Mission
« DÉFENSE »**

COMMISSION
DES
FINANCES

**Compte d'affectation spéciale
« GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE
L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET
DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE
L'ÉTAT »**

Examen par la commission des finances le mercredi 19 novembre 2014

Rapporteur spécial :

M. Dominique de LEGGE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET 2015 DE LA DÉFENSE, ÉTAPE CLEF DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE	
I. LE MAINTIEN FACIAL DES RESSOURCES DE LA MISSION « DÉFENSE » MALGRÉ L'ALTÉRATION DE L'ÉQUILIBRE ENTRE CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET RECETTES EXCEPTIONNELLES.....	7
A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES.....	7
B. UNE HAUSSE ÉQUIVALENTE DES RECETTES EXCEPTIONNELLES.....	10
II. LA POURSUITE DES ORIENTATIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019	11
A. UNE ÉVOLUTION DES AGRÉGATS DE DÉPENSE CONFORME À LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE.....	11
B. UN CALENDRIER DE LIVRAISON DES ÉQUIPEMENTS QUASIMENT INCHANGÉ	12
C. LA POURSUITE DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS	14
DEUXIÈME PARTIE : LES POINTS DE VIGILANCE POUR 2015	
I. LE NÉCESSAIRE RESPECT DU CALENDRIER DE LIVRAISON DES ÉQUIPEMENTS	19
II. LES RISQUES DU DÉPYRAMIDAGE.....	19
III. LA BONNE CONDUITE DES RESTRUCTURATIONS	21
A. LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE VISIBILITÉ SUR LE PROGRAMME DES RESTRUCTURATIONS	21
B. LA DENSIFICATION DES EMPRISES MILITAIRES.....	22
C. LA FERMETURE DU VAL-DE-GRÂCE.....	22
IV. L'URGENCE « INFRASTRUCTURES »	24
V. LE PROJET BALARD.....	25
A. UN CALENDRIER LÉGÈREMENT DÉCALÉ	25

B. UN SURCÔÛT COMPENSÉ PAR DES TAUX D'INTÉRÊT MOINS ÉLEVÉS QUE PRÉVUS.....	28
VI. LE PROBLÈME LOUVOIS.....	30
A. LE COÛT PERSISTANT DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LOUVOIS	30
B. LE REMPLACEMENT DE LOUVOIS.....	31
TROISIÈME PARTIE :	
LA FRAGILITÉ ET L'INSINCÉRITÉ DU BUDGET 2015	
I. LE POIDS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	33
A. UN NIVEAU DE DÉPLOIEMENT QUI PÈSE SUR LES MATÉRIELS ET LA PRÉPARATION DES FORCES.....	33
1. <i>La dégradation de la disponibilité des matériels</i>	33
2. <i>Les conséquences sur la préparation des forces</i>	34
B. UN SURCÔÛT OPEX LOURDEMENT SOUS-ÉVALUÉ	35
C. LE FINANCEMENT INTERMINISTÉRIEL DU SURCÔÛT OPEX : UNE GARANTIE TRÈS IMPARFAITE	37
II. EN ATTENDANT LES RECETTES EXCEPTIONNELLES...	38
A. DES CESSIONS IMMOBILIÈRES RELATIVEMENT SÛRES MAIS TRÈS INSUFFISANTES	38
B. UNE CESSION DE BANDE DE FRÉQUENCES EN 2015 TRÈS IMPROBABLE	40
C. DES SOLUTIONS ALTERNATIVES AVENTUREUSES.....	44
1. <i>La « société de projet »</i>	44
2. <i>Une solution qui soulève de sérieux doutes.....</i>	46
III. DES GELS DE CRÉDITS TRÈS PÉNALISANTS	47
A. UN POIDS IMPORTANT.....	47
B. UN MANQUE DE VISIBILITÉ TRÈS PRÉJUDICIABLE.....	48
IV. UN REPORT DE CHARGES AGGRAVÉ QUI COMPROMET LA SOUTENABILITÉ DE LA PROGRAMMATION COMME LA SITUATION FINANCIÈRE DES FOURNISSEURS DE LA DÉFENSE	49
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
ANNEXE.....	55

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Une baisse des crédits budgétaire compensée par la hausse des recettes exceptionnelles

1. Selon la nomenclature de la loi de programmation militaire 2014-2019 (LPM), les crédits budgétaires (CP) de la mission « Défense » passent de 29,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2014 à 29,1 milliards d'euros en 2015. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement aggravant cette baisse de 100 millions d'euros. Au total, la baisse des crédits de la mission « Défense » est portée à 600 millions d'euros en CP (- 2 %).

2. En prenant en compte le programme 402 « Excellence technologique des industries de défense », doté en 2014 grâce au second PIA, les crédits inscrits au budget général de l'État pour la mission « Défense » subissent une baisse de 2,1 milliards d'euros en CP, compensée par une hausse équivalente des recettes exceptionnelles, qui sont aléatoires par nature. Les ressources totales de la défense sont ainsi maintenues à 31,4 milliards d'euros, conformément à la LPM.

3. Les recettes exceptionnelles s'élèvent à 2,4 milliards d'euros, dont 230 millions d'euros au titre des cessions immobilières du ministère de la défense et 2,2 milliards d'euros provenant de l'hypothétique cession de la bande de fréquences dite « des 700 MHz ».

4. Les autorisations d'engagement (AE) sont portées de 34 milliards en 2014 à 38,8 milliards en 2015, soit une hausse de 14 %, afin de passer les commandes et marchés prévus par la loi de programmation militaire.

5. Une éventuelle insuffisance des crédits de paiement au cours de l'année 2015 conduirait à des mesures de régulation sur les engagements et remettrait en cause le programme pluriannuel d'investissement et d'acquisition de matériel.

La poursuite des orientations de la loi de programmation militaire 2014-2019

6. Conformément à la LPM, les crédits d'équipement des forces sont portés de 16,4 milliards d'euros en loi de finances initiale 2014 à 16,7 milliards d'euros en 2015. Afin d'améliorer la préparation et l'activité opérationnelle, les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels progressent de près de 4,5 % en 2015 par rapport à 2014.

7. Le financement de ces priorités se fonde sur une stabilisation des dépenses de fonctionnement et une diminution de la masse salariale, rendue possible notamment par des réductions d'effectifs (7 500 en 2015), conformément à la trajectoire de la LPM qui prévoit une diminution totale de 34 000 emplois sur la période.

8. Le budget de la défense pour 2015 prévoit que le calendrier de livraison prévu par la LPM sera respecté.

Les points de vigilance pour 2015

9. Les annonces trop tardives des restructurations, comme cela a eu lieu cette année, pénalisent les personnels de la défense et empêchent la bonne programmation de ces opérations essentielles au respect de la LPM.

10. Le calendrier des restructurations pour l'ensemble de la période 2016-2019 doit être fixé et annoncé par le ministre de la défense le plus rapidement possible, idéalement avant la fin de l'année 2015.

11. Les restructurations doivent éviter l'échenillage, privilégier la densification des emprises militaires et permettre ainsi de véritables économies de structure et de soutien.

12. Les dysfonctionnements du moteur de paie LOUVOIS continuent de peser sur les dépenses de personnel de la mission « Défense », qui devraient enregistrer un dépassement de 160 millions d'euros en 2014 par rapport à la prévision. Le remplacement de LOUVOIS ne devrait pas intervenir avant 2017.

13. Le projet Balard subit un léger retard mais sera livré au ministère de la défense pour occupation effective à partir du début de l'année 2015. Le coût semble maîtrisé, les dépassements sur les travaux ayant été compensés par des taux d'intérêt plus favorables que prévus.

Un budget fragile et insincère

14. Malgré un dépassement de près de 650 millions d'euros en 2014, la provision OPEX pour 2015 est inchangée à 450 millions d'euros. Elle sera à nouveau insuffisante en 2015, pour un montant encore indéterminé mais probablement très significatif. En 2014, le financement interministériel met à contribution la mission « Défense » à hauteur de 30 %, pour la couverture du surcoût OPEX comme pour celle des besoins prioritaires des autres missions, soit 10 points de plus que sa part théorique. Il en résulte des annulations de crédits d'équipement prévues par le projet de décret d'avance de fin d'année de 400 millions d'euros en CP.

15. Les annulations de crédit en cours de gestion continuent d'alourdir le report de charges. Le montant des impayés sur service fait constaté à fin 2014 pourrait être porté à 3,8 milliards d'euros, contre 3,4 milliards d'euros fin 2013. Ce montant n'est soutenable ni pour le budget de la défense, ni pour les fournisseurs de la défense.

16. Le calendrier de cession de la bande des 700 MHz présenté dans le projet de loi de finances pour 2015 n'est pas crédible, comme l'admet le ministre de la défense. La prévision de recettes ainsi inscrites sur le CAS « Fréquences » au profit de la défense est insincère : 2,2 milliards d'euros manqueront très probablement à l'appel, ce qui remettrait fondamentalement en cause la loi de programmation militaire 2014-2019, le format d'armée qu'elle vise et les ambitions internationales de la France.

17. Les solutions envisagées par le Gouvernement, notamment la location de matériel militaire au travers d'une « société de projet » financée par des cessions de participations publiques, sont particulièrement douteuses sur le plan technique, juridique et financier.

A la date du 10 octobre 2014, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, votre rapporteur spécial avait reçu 100 % des réponses du ministère de la défense à son questionnaire budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET 2015 DE LA DÉFENSE, ÉTAPE CLEF DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE

I. LE MAINTIEN FACIAL DES RESSOURCES DE LA MISSION « DÉFENSE » MALGRÉ L'ALTÉRATION DE L'ÉQUILIBRE ENTRE CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET RECETTES EXCEPTIONNELLES

A. LA BAISSSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

La mission « Défense » s'est vue ajouter en loi de finances pour 2014 un programme 402 « Excellence technologique des industries de défense », doté de 1,5 milliard d'euros dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA). Ces crédits sont bien de nature budgétaire, bien que hors norme de dépense au sens de la loi de programmation des finances publiques, comme le reste du PIA, et comme le précédent programme d'investissements d'avenir. Pour autant, ils sont comptabilisés selon la nomenclature de la loi de programme militaire 2014-2019 comme des recettes exceptionnelles. De fait, le programme 402 n'était pas destiné à être doté de manière pérenne et ne comporte pas de crédits en 2015.

La comparaison de l'évolution des crédits budgétaires devraient donc se faire, selon le ministère de la défense, hors programme 402, quand bien même ces crédits financent des dépenses récurrentes sur la période de programmation, contrairement d'ailleurs à la vocation du PIA.

Dans ce cas, les crédits de paiement (CP) de la mission « Défense » passent de 29,6 milliards d'euros en loi de finances initiales pour 2014 à 29,1 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement destiné à gager les dépenses supplémentaires qu'elle a introduites dans le projet de loi de finances, en faveur notamment des dispositifs d'emplois aidés, sur le programme 146 « Équipement des forces » pour un montant de 100 millions d'euros. **La baisse des crédits budgétaires de la mission « Défense » est dès lors portée à 600 millions d'euros (- 2 %).**

Cette convention de comparaison aurait plus de sens si les recettes exceptionnelles « remplaçant » le PIA en 2015 avaient effectivement le même statut que les crédits du programme 402 en 2014. Or il n'en est rien : les premières sont aléatoires car liées à des cessions d'immeubles ou de bandes de fréquences, et d'ailleurs retracées dans des comptes d'affectation spéciale, quand les seconds, financés par emprunt, étaient certains et faisaient partie intégrante du budget général.

La réalité est que les crédits de paiement de la mission « Défense », inscrits au budget général et non soumis à un aléa autre que celui des mesures de gel et gestion budgétaire décidées par le Gouvernement, passent de 32,1 milliards d'euros à 29,1 milliards d'euros, soit un recul de 2 milliards d'euros (- 6,4 %). Si l'on prend en compte l'abondement de 250 millions d'euros réalisé par la loi de finances rectificative d'août 2014 sur le programme 402 et celui du même montant prévu par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, **ce sont finalement 2,5 milliards de crédits de paiement du budget général qui manqueront à la mission « Défense » en 2015 par rapport à l'exercice précédent.**

Cette observation est importante car l'on verra *infra* que les recettes exceptionnelles, prévues par le projet de loi de finances pour 2015 pour compenser la baisse des crédits budgétaires et ainsi maintenir le montant total des ressources de la défense, ne sont seront, selon toute vraisemblance, pas constatées.

La bonne comparaison des budgets 2014 et 2015 appelle une autre précision.

En application des orientations fixées par la loi de programmation militaire 2014-2019, le ministre de la défense a décidé de réformer la gouvernance des effectifs du ministère et le pilotage de la masse salariale (crédits du titre 2). Ainsi, l'ensemble des crédits de personnel et les effectifs associés de la mission « Défense » et de mission « Anciens combattants ») sont réunis au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense », placés sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense¹.

Au sein de ce programme, les crédits sont désormais répartis, essentiellement, par gestionnaire des ressources humaines, chacun pour ce qui le concerne, chargé d'un budget opérationnel de programme.

En conséquence, le programme 167 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et les programmes 144, 146 et 178 de la mission « Défense » ne présentent plus, à compter du 1^{er} janvier 2015, de crédits de personnel (titre 2) ni d'effectifs associés.

Les responsables de ces programmes (respectivement le secrétaire général pour l'administration, le directeur général des relations internationales et de la stratégie, le délégué général pour l'armement et le

¹ Ce regroupement est complété par la prise en compte de la contribution du service industriel de l'aéronautique (SIAé) aux réductions d'effectifs du ministère à hauteur de 115 ETPT (4,2 millions d'euros de crédits). Ces ETPT étant rémunérés par le compte de commerce « exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'Etat », une mesure de transfert de crédits hors T2 du programme 178 vers les crédits T2 du programme 212 vise à permettre la comptabilisation de cette réduction d'effectifs et de crédits de T2.

chef d'état-major des armées) restent toutefois associés à la gouvernance du titre 2 et des effectifs.

Il faut également relever des transferts d'effectifs vers des opérateurs de l'État relevant de la tutelle du ministère de la défense. Ainsi, le plafond d'emploi de l'école Polytechnique intègre désormais les élèves fonctionnaires. Ce transfert entraîne pour le programme 144 la suppression de 1 546 ETPT et une baisse des crédits de titre 2 de 15,6 millions d'euros, transformés en subvention à l'école Polytechnique.

Mission « Défense » (hors pensions, ressources exceptionnelles, fonds de concours et attributions de produits) par programme, à structure constante (LFI 2014) et courante

(en millions d'euros)

	Programmes	LFI 2014		PLF 2015 à structure constante				PLF 2015 à structure courante (1)			
		CP	AE	CP	Évol.	AE	Évol.	CP	Évol.	AE	Évol.
144	Environnement et prospective de la politique de défense	1 796	1 796	1 328	-26%	1 344	-25%	1 334	-26%	1 350	-25%
146	Équipement des forces	8 994	10 898	7 781	-13%	15 180	39%	7 786	-13%	15 186	39%
178	Préparation et emploi des forces	16 049	16 535	7 086	-56%	8 782	-47%	7 088	-56%	8 783	-47%
212	Soutien de la politique de la Défense	2 715	3 303	12 866	374%	13 506	309%	12 895	375%	13 531	310%
	TOTAL hors PIA	29 554	32 532	29 061	-2%	38 812	19%	29 103	-2%	38 850	19%
402	Excellence technologique des industries de défense	1 500	1 500	0	-100%	0	-100%	0	-100%	0	-100%
	TOTAL	31 054	34 032	29 061	-6%	38 812	14%	29 103	-6%	38 850	14%

(1) Les crédits inscrits au PLF 2015 à structure courante intègrent, au sein du programme 212, les crédits alloués au titre 2 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », conformément au rapport annexé de la LPM 2014-2019 qui prévoit le regroupement des effectifs et de la masse salariale du ministère dans un programme unique.

Les crédits du PLF 2015 à structure constante ne présentent pas les dépenses de personnel de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et ne comprennent pas les transferts du PLF 2015.

Source : ministère de la défense

Les autorisations d'engagement sont portées de 34 milliards en 2014 à 38,8 milliards en 2015, soit une hausse de 14 %, afin de passer les commandes et marchés prévus par la loi de programmation militaire (voir infra).

Une éventuelle insuffisance des crédits de paiement au cours de l'année 2015 conduirait à des mesures de régulation sur les engagements et remettrait en cause le programme pluriannuel d'investissement et d'acquisition de matériel.

B. UNE HAUSSE ÉQUIVALENTE DES RECETTES EXCEPTIONNELLES

L'équilibre de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 repose sur la réalisation de ressources exceptionnelles (REX), particulièrement en début de période, la part des REX devant progressivement reculer au profit de crédits budgétaires.

Le projet de loi de finances pour 2015 revient sur cette trajectoire en minorant les crédits budgétaires de 600 millions d'euros et en majorant les REX attendues du même montant (500 millions d'euros dans le projet initial, 100 millions d'euros supplémentaire à la suite l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement).

Le montant total des ressources de la mission « Défense » étant formellement inchangé, le Gouvernement affirme que la LPM est respectée.

Comparaison LPM/PLF 2015

(en milliards d'euros)

	2015		Écart	
	LPM	PLF		
Crédits budgétaires (hors PIA)	29,6	29	- 0,6	- 2%
Ressources exceptionnelles (y.c. PIA)	1,8	2,4	+ 0,6	+ 33%
Total	31,4	31,4	0	0%

NB : Le programme 402 « Excellence technologique des industries de défense », abondé par le second programme d'investissements d'avenir, est considéré par la loi de programmation militaire 2014-219 comme relevant des recettes exceptionnelles du ministère de la défense, bien que faisant partie intégrante de la mission « Défense » du budget général.

Source : commission des finances du Sénat

Les recettes exceptionnelles prévues pour le projet de loi de finances pour 2015 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale sont composées :

- de recettes à hauteur de 2,2 milliards d'euros sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Fréquences » qui doit recevoir le produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences dite des « 700 Mhz » ainsi que

les redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées ;

- de recettes à hauteur de 230 millions d'euros issues de la cession d'emprises immobilières.

Dans ses réponses au questionnaire que lui a adressé votre rapporteur spécial, le ministère de la défense affirme que « *l'encaissement de ces recettes exceptionnelles, en termes de montant comme de calendrier, est aujourd'hui la préoccupation de l'ensemble du Gouvernement. Il s'agit en effet de garantir au Président de la République que le total des recettes prévues sera bien au rendez-vous, car l'équilibre financier de la loi de programmation militaire en dépend.* »

Le ministère de la défense reconnaît ainsi que le « *contexte [est] marqué par le risque que l'encaissement en 2015 d'un premier versement du produit de la cession de la bande des 700 MHz ne soit reporté en 2016, voire au-delà* » et affirme d'ailleurs avoir souligné « *la fragilité de l'hypothèse 2015* ».

Cette situation particulièrement préoccupante marque la fragilité et l'insincérité du budget 2015 et est analysée plus longuement *infra*.

II. LA POURSUITE DES ORIENTATIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019

A. UNE ÉVOLUTION DES AGRÉGATS DE DÉPENSE CONFORME À LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Le projet de loi de finances pour 2015 se présente comme la traduction concrète des priorités affichées dans la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019, en particulier l'équipement des forces, pour lequel les crédits sont portés de 16,4 milliards d'euros en loi de finances initiale 2014 à 16,7 milliards d'euros en 2015, ainsi que la préparation et l'activité opérationnelle. Les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels progressent ainsi de près de 4,5 % en 2015 par rapport à 2014.

Le financement de ces priorités se fonde sur :

- une stabilisation des crédits de l'agrégat « fonctionnement » ;

- une diminution de la masse salariale, rendue possible notamment par des réductions d'effectifs (7 500 en 2015), conformément à la trajectoire de la LPM qui prévoit une diminution totale de 34 000 emplois sur la période.

**Évolution des crédits de 2014 et 2015 par agrégats
(hors CAS « Pensions », y compris REX)**

(en milliards d'euros)

	LFI 2013	Exécution 2013 (paiements) (1)	LFI 2014 (2)	PLF 2015 (3)	Évolution 2014-2015	LPM 2015	Écart
Masse salariale hors OPEX	11,16	11,38	11,02	10,76	-2,4%	10,8	-0,4%
Équipements	16	15,68	16,37	16,66	1,8%	16,6	0,4%
Fonctionnement	3,59	3,97	3,52	3,53	0,3%	3,5	0,9%
OPEX (4)	0,63	0,92	0,45	0,45	0,0%	0,45	0,0%
Total	31,38	31,95	31,37	31,4	0,1%	31,4	0,0%

(1) Ces montants prennent en compte, au-delà des ressources inscrites en LFI, des ressources complémentaires par mouvements réglementaires (reports de crédits, fonds de concours et attributions de produits, décrets de transfert ou de virement, etc), ainsi que les mouvements de fin de gestion (LFR et décret d'avance visant à annuler des crédits et à en ouvrir pour couvrir les insuffisances OPEX et T2).

(2) LFI 2014 à périmètre équivalent au PLF 2015, i.e. y compris le titre 2 de la mission « Anciens combattants », les dépenses de personnel étant regroupées à compter du PLF 2015 au sein du programme 212 de la mission « Défense ».

(3) Les crédits inscrits au PLF 2015 à structure courante intègrent, au sein du programme 212, les crédits alloués au titre 2 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », conformément au rapport annexé de la LPM 2014-2019 qui prévoit le regroupement des effectifs et de la masse salariale du ministère dans un programme unique.

(4) Les paiements OPEX 2013 s'établissent à 1,25 milliards d'euros dont 0,92 milliards d'euros (T2+HT2) imputés sur le budget opérationnel de programme (BOP) OPEX (agrégat OPEX) et 0,33 milliards d'euros de dépenses dites « ex-post », imputées sur les BOP d'armée et intégrées dans les agrégats équipement (EPM, EPP, munitions) ou fonctionnement (carburant opérationnel non terrestre).

Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Les écarts par agrégat sont mineurs. Le budget de la mission « Défense » est ainsi conforme à la loi de programmation militaire.

B. UN CALENDRIER DE LIVRAISON DES ÉQUIPEMENTS QUASIMENT INCHANGÉ

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit 6,9 milliards d'euros de crédits de paiement pour les opérations d'armement hors dissuasion.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère de la défense, le programme de livraison reste pour l'essentiel inchangé, l'évolution principale portant sur l'introduction du missile moyenne portée (MMP) dont le marché a été notifié cette année.

<i>Capacité</i>	<i>Principaux équipements à terminaison</i>	<i>Format LB 2013</i>	<i>Livraisons <2014</i>	<i>Total Livraisons 2014- 2019</i>	<i>Livraisons >2019</i>	<i>Total Livraison</i>
Connaissance et anticipation						
Observation spatiale	MUSIS	2	0	2 satellites	0	2
Renseignement électromagnétique spatial	CERES	1	0	0	1	1
Renseignement Moyens aéroportés	UAV MALE	4 syst. (12 drones)	1 syst (2 drones)	3 syst (10 drones)	0	4 systèmes (12 drones)
Protection						
Système de détection et contrôle aérien	SDCA Rénovation	4	0	4	0	4
Système de détection et contrôle aérien	Hawkeye Rénovation	3	0	3	0	3
Intervention						
Avions de transport tactique	A400M	50	2	13	35	<i>Nota 1</i>
Avions ravitailleurs transport	MRTT	12	0	2	10	12
Combat débarqué	FELIN	18 552	14 206	4 346	0	18 552
Combat embarqué	LECLERC Rénovation	200	0	0	200	200
Combat embarqué	EBRC	248	0	0	248	248
Combat débarqué	VBCI	2 700	528	102	0	630
Combat débarqué	Véhicule blindé multirôle (VBMR)		0	92	1 988	2 080
Appui feu	CAESAR	ND	77	0	<i>Nota 2</i>	<i>Nota 2</i>
Transport logistique terrestre	PPT	ND	72	378	1 150	1 600
Hélicoptères d'attaque	TIGRE	ND	43	16	<i>Nota 3</i>	
Hélicoptères de manœuvre (terre)	NH90-TTH	ND	9	29	<i>Nota 4</i>	
Hélicoptères multirôles (marine)	NH90-NFH	ND	8	16	3	27
Frégates de 1 ^{er} rang (Nota 6)	FDA/FAA	15	4	0	0	<i>Nota 7</i>
	FREMM		1	5	5	
	FLF rénovées avec sonar puis FTI		0	0	5	

<i>Capacité</i>	<i>Principaux équipements à terminaison</i>	<i>Format LB 2013</i>	<i>Livraisons <2014</i>	<i>Total Livraisons 2014- 2019</i>	<i>Livraisons >2019</i>	<i>Total Livraison</i>
Sous-marins nucléaires d'attaque	BARRACUDA	6	0	1	5	6
Flotte logistique	PR/BSL NG	3	0	0	3	3
Avions de combat	RAFALE	225	126	26	Nota 5	
	M2000D rénovés		0	6		
Missiles de croisière marine	MDCN	ND	0	150	Nota 8	
Missile de combat terrestre	MMP	ND	0	175/450	225/1100	400/1550

ND : non déterminé dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN).

Nota 1 : la cible globale prévue par le LBDSN de 2013 est de 50 avions de transport tactique.

Nota 2 : cibles et cadences de livraisons sont à l'étude.

Nota 3 : la cible globale prévue par le LBDSN de 2013 est de 140 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque. Les hypothèses présentées tiennent compte de la capacité industrielle de production constatée des Tigre et d'une homogénéisation du parc. La cible à terminaison des hélicoptères au standard HAD pourrait être modifiée en fonction des modalités de prise en compte de l'attrition notamment.

Nota 4 : la cible globale prévue par le LBDSN de 2013 est de 115 hélicoptères de manœuvre. 27 NFH et 68 TTH ont été commandés en ferme. La commande des appareils supplémentaires fera l'objet d'un examen à l'horizon 2017.

Nota 5 : cibles et cadences de livraisons à préciser. Le format de l'aviation de chasse prévu par le LBDSN de 2013 est de 225 aéronefs comprenant des Rafale air et marine, des Mirage 2000-5 et des Mirage 2000D.

Nota 6 : frégates de 1er rang : combinaisons de frégates anti-aérienne et de défense aérienne (Horizon), de frégates multi-missions (FREMM) dont 2 à capacité renforcée de défense aérienne pour remplacer les 2 FAA Cassard et Jean Bart, de frégates furtives FLF rénovées avec sonar et d'une nouvelle gamme de frégates appelées à les remplacer, dites frégates de taille intermédiaire FTI dont le programme sera engagé dans la période. Concernant les FREMM, la loi de programmation militaire fixe un jalon de décision au plus tard en 2016 sur le type des 3 dernières frégates, qui pourra être adapté en fonction notamment de l'évolution des besoins et du marché.

Nota 7 : les FREMM puis les FTI remplacent progressivement les frégates d'ancienne génération, qui seront retirées du service, ce qui explique que le nombre de livraisons soit supérieur à 15.

Nota 8 : cible non communiquée

Source : ministère de la défense

C. LA POURSUITE DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS

Les ressources inscrites au titre des dépenses d'effectifs (T2/socle) s'élèvent en projet de loi de finances pour 2015 à 10,93 milliards d'euros, soit une diminution prévue de 276 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Le plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) pour 2015 s'établit à 265 846 ETPT. Il se répartit en 202 754 militaires (76 %) et 63 092 civils (24 %).

La déflation programmée en 2015 s'élève à -7500 ETPE dont -6 383 militaires (85 %) et -1 117 civils (15 %) et intègre la création de 242 emplois pour le renseignement et la cyberdéfense. L'objectif de déflation des effectifs pour 2014 était de 7 881 ETPE. Le ministère de la défense indique l'exécution prévisionnelle est en ligne avec cette cible.

Pour ce qui concerne 2015, l'objectif est conforme à la LPM 2014-2019 avec une déflation à hauteur de 7 500 ETPE.

Déflation des effectifs 2014-2019 actualisée

(en équivalent temps plein emploi)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflations 2014-2019		-5 000	-7 500	-7 500	-3 500		-23 500
<i>dont créations de postes réformes précédentes (cyber défense)</i>	144	103	103	103			453
Déflations résiduelles (réformes précédentes)	-7 881	-2 500	+ 103	+ 103			-10 175
Déflation totale	-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0	-33 675

Source : ministère de la défense

Il faut cependant relever que les cibles par catégorie de personnel sont modifiées. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, il est ainsi procédé à « *d'une part, un rééquilibrage des emplois civils et militaires afin de renforcer la place du personnel civil dans les domaines de l'administration générale et du soutien* » et « *d'autre part, une modification des répartitions par catégorie d'emploi afin de prendre en compte les réalités de gestion et les besoins fonctionnels des employeurs notamment en catégorie A* ».

Répartition de la déflation des effectifs prévue en 2015

(en équivalent temps plein emploi)

	LFI 2015	Trajectoire indicative LPM 2014-2019	Écart à la programmation
Officiers	- 1 000	- 1 050	+50
Sous-officier	- 2 410	- 2 498	+88
Militaires du rang	- 2 721	- 2 273	- 448
Volontaires	- 36	- 29	-7
TOTAL MILITAIRES	- 6 167	- 5 850	- 317
Personnel civil cat. A	118	- 66	+184
Personnel civil cat. B	- 171	- 248	+ 77
Personnel civil cat. C	- 263	- 512	+ 249
Ouvriers d'État	- 1 017	- 824	- 193
TOTAL CIVILS	- 1 333	- 1 650	+ 317
TOTAL GÉNÉRAL	- 7 500	- 7 500	0

Source : ministère de la défense

Ces objectifs de déflation s'appuient sur des dispositifs d'accompagnement et d'incitation.

Les dispositifs d'accompagnement et d'incitation

Le ministère de la défense supporte des dépenses de reconversion et d'accompagnement des restructurations, financées sur le programme 212.

La politique de reconversion bénéficie d'un budget de 32,65 millions d'euros (hors titre 2), dont près de 90 % (29,36 millions d'euros) seront consacrés au financement de prestations de formation, d'orientation professionnelle et d'accompagnement direct vers l'emploi. L'accompagnement des officiers représente à cet égard un enjeu d'une ampleur particulière. En effet, pour faire face aux nouvelles déflations d'officiers quatre fois plus importantes que durant la période de programmation précédente (réduction de 5 800 du nombre d'officiers prévue par la loi de programmation militaire 2014-2019 contre une réduction de 1 493 officiers entre 2009 et 2013), le dispositif d'aide à la reconversion a été renforcé :

- une mission de reconversion des officiers (MRO) chargée du pilotage du dispositif global a été créée en 2014 ;
- l'offre de service proposée a été mise à niveau et adaptée aux spécificités des officiers ;
- un nombre plus important de conseillers a été mobilisé : 10 à l'antenne cadres supérieurs (ACS) de Vincennes et 30 dans les antennes locales de Défense Mobilité.

Le ministère s'est doté d'un nouveau plan d'accompagnement des restructurations (PAR), dispositif d'accompagnement social personnalisé, articulé essentiellement autour d'incitations financières au départ ainsi que d'aides à la mobilité au profit du personnel civil et militaire.

Les indemnités de départ volontaire (IDV) constituent un levier essentiel de la déflation du personnel civil. L'assouplissement des conditions d'octroi, mis en oeuvre en 2013, a permis de redynamiser l'intérêt suscité par ce levier. 484 IDV ont été attribuées en 2014 pour un montant total de 33 millions d'euros et en 2015, il est prévu d'accorder 489 IDV pour un montant global de 35,17 millions d'euros.

S'agissant du personnel militaire, le pécule modulable d'incitation au départ (PMID) a été instauré en 2014. 1 265 pécules (623 officiers et 642 sous-officiers) ont été attribués en 2014. 888 pécules sont budgétés en 2015 pour une enveloppe de 106,75 millions d'euros.

L'ensemble des mesures d'incitation au départ devraient concerner près de 4 500 personnes en 2015, dont 1 400 incitations financières (pécules + IDV), 2 100 départs dans la Fonction publique, l'octroi de l'ordre de 1 160 pensions afférentes au grade supérieur (PAGS) - (545 ont été attribuées en 2014).

S'agissant du chômage, l'effectif militaire indemnisé au 31 décembre 2014 est estimé à environ 12 000.

En dotation PLF 2015, le BOP « Accompagnement des politiques de ressources humaines » s'est vu attribuer une ressource de 119,3 millions d'euros dont 116,1 millions d'euros pour les militaires et 3,2 millions d'euros pour les civils non restructurés. Un risque de sous dotation de 8,8 millions d'euros est potentiellement envisageable.

Source : ministère de la défense

DEUXIÈME PARTIE : LES POINTS DE VIGILANCE POUR 2015

I. LE NÉCESSAIRE RESPECT DU CALENDRIER DE LIVRAISON DES ÉQUIPEMENTS

De graves lacunes capacitaires pénalisent nos forces armées (voir *infra*), alors même que les opérations extérieures se multiplient et s'intensifient. La loi de programmation militaire fixe un calendrier de livraison de nouveaux équipements destiné à combler ces lacunes. Les commandes, comme les livraisons attendues visent en premier lieu au remplacement de matériels qu'il n'est plus possible de prolonger davantage.

Les avions ravitailleurs actuels, les KC135, ont près de 50 ans. Les véhicules blindés actuellement déployés en RCA ont 40 ans, tout comme les hélicoptères Puma ont eux-aussi presque 40 ans.

Tout retard dans le remplacement de ces appareils se paiera doublement.

Sur le **plan opérationnel**, les capacités d'intervention des forces armées seront limitées ou les opérations se dérouleront dans des conditions de sécurité dégradées, lorsque les appuis nécessaires manqueront du fait d'un matériel défaillant. La question du ravitaillement en vol est sur ce point particulièrement aiguë.

Sur le **plan financier**, le coût du retard résulte de la nécessité de prolonger la vie de matériels vétustes. On observe de plus un **coût de régénération des matériels anciens de retour d'OPEX** (véhicules d'avant blindés par exemple) très supérieur aux prévisions.

Au total, ce sont **près de 450 millions d'euros sur la période 2014-2019**, non prévus par la programmation, qui pourraient peser sur le budget de la défense, et en particulier celui de l'armée de terre.

II. LES RISQUES DU DÉPYRAMIDAGE

Le volume de déflation des officiers est porté pour 2015 à 1 000 ETP. En 2014, la même cible était prévue, mais seules 853 suppressions devraient finalement être réalisées.

Comme l'explique le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense : « *Nous essaierons de faire mieux en 2015 et nous nous sommes organisés pour cela, mais je rappelle que nous n'avons pas les moyens*

d'obliger les officiers à partir : nous ne pouvons que les y inciter et, dans le cas où ils ne le font pas en nombre suffisant, compenser en recrutant moins. »¹

Le fait est que, s'il est sans doute avantageux financièrement de procéder à un dépyramidage des effectifs en ciblant, plus que lors de la période précédente, les officiers, rien ne sert de fixer des objectifs irréalistes que le ministère ne pourra pas atteindre faute de moyens contraignants ou de dispositifs de départ volontaire suffisamment incitatifs.

Il faut en outre prendre garde aux effets pervers d'une politique de dépyramidage excessive et appliquée de manière trop rigide.

Le ralentissement des promotions et les baisses d'effectifs pèsent nécessairement et parfois lourdement sur le moral des personnels, dans une période où les forces armées, en perpétuelle réorganisation depuis une quinzaine d'année, sont en outre confrontées à des défis opérationnels d'une ampleur particulière et doivent répondre à un volume d'opérations extérieures très élevé.

Cet effet sur le moral renforce le risque, que comporte tout plan de départ volontaire, de voir partir en majorité les personnels les plus employables à l'extérieur, de par leurs compétences ou leur âge.

De manière plus générale, une armée de métier, pour attirer puis retenir des personnels aux compétences précieuses qu'elle a d'ailleurs contribué, au prix d'un coût certain, à développer, doit leur offrir des perspectives.

Sans que cela soit contradictoire, il faut également souligner qu'une armée qui, comme l'armée française, est destinée à s'engager effectivement dans des opérations de combat, ne peut se permettre de simplement geler ou drastiquement réduire ses recrutements en comptant sur les départs en retraite pour atteindre ses cibles d'effectif. Elle a un besoin constant de jeunes soldats, y compris de jeunes officiers.

On signalera que la « modération salariale » appliquée aux personnels du ministère de la défense, pour être nécessaire, ne contribue toutefois pas à améliorer l'attractivité de la condition militaire.

¹ *Compte-rendu de la réunion de la commission de la défense et des forces armées du 8 octobre 2014.*

Les mesures statutaires et catégorielles

Le plan catégoriel de l'année 2015 s'établit à seulement 42 millions d'euros dont 32,1 millions d'euros pour le personnel militaire et 9,9 millions d'euros pour le personnel civil. Ces crédits sont en diminution depuis 2010 et stables entre 2014 et 2015.

En outre, 45 % de la programmation catégorielle 2015 est constituée de l'effet-report, nécessaire au financement en année pleine des mesures engagées en 2014.

Les principales nouvelles mesures statutaires prévues pour 2015, à hauteur de 22,7 millions d'euros, concernent principalement :

- la transposition de la revalorisation de la catégorie C mise en œuvre au sein de la fonction publique au profit du personnel militaire assimilée (militaires du rang) pour 13,8 millions d'euros ;

- la mise en œuvre de la quatrième annuité de la transposition du nouvel espace statutaire des catégories B (NES B) aux sous-officiers au 1er décembre 2015 (0,85 million d'euros) ;

- la transposition de mesures de la fonction publique hospitalière, issues du protocole Bachelot, aux cadres de santé paramédicaux et aides-soignants (0,65 million d'euros) ;

- la seconde annuité de la revalorisation de la catégorie C de la fonction publique et des premiers échelons du premier grade des B (SA et TSEF) conformément aux orientations gouvernementales (5,9 millions d'euros) ;

- la réforme de la grille indiciaire des agents des catégories B et C de la DGSE (0,77 million d'euros).

Conformément aux arbitrages interministériels, aucune mesure indemnitaire n'est inscrite dans le plan catégoriel 2015 en dehors du financement complémentaire des mesures engagées en 2014.

Source : ministère de la défense

III. LA BONNE CONDUITE DES RESTRUCTURATIONS

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE VISIBILITÉ SUR LE PROGRAMME DES RESTRUCTURATIONS

La loi de programmation militaire fonde une partie de son équilibre sur les économies à réaliser grâce aux restructurations. La cible comme le cadencement des déflations d'effectif sont connus : les fermetures de bases et les dissolutions d'unités ne sont pas une variable d'ajustement à considérer année par année mais participent d'une manœuvre générale et pluriannuelle. Il importe que le ministre de la défense fasse connaître, y compris aux armées elles-mêmes, le programme des restructurations sur la période de programmation. La cohérence du format final et la réalisation effective des économies attendues en dépendent.

Les annonces faites par le ministre de la défense le 15 octobre dernier sont de ce point de vue incomplètes, car ne portant que sur les restructurations pour 2015.

Ces annonces sont de plus tardives. Il est en effet de tradition qu'elles soient connues dès l'été, afin de laisser un délai suffisant aux personnels concernés.

La période d'attente est en effet particulièrement anxiogène pour les personnels concernés. Comment envoyer des soldats au combat, loin de leurs familles, tout en les maintenant dans l'incertitude sur des sujets qui affectent de manière aussi fondamentale leur vie et celle de leurs proches ?

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur estime qu'il est indispensable que l'annonce des restructurations permettant le respect de la programmation 2014-2019 intervienne avant la fin de l'année 2015.

B. LA DENSIFICATION DES EMPRISES MILITAIRES

La contrainte pesant sur le budget de la défense oblige malheureusement à des choix douloureux. Le ministère de la défense n'a plus les moyens de contribuer à la politique d'aménagement du territoire de l'État. La priorité doit être de réaliser des économies afin de dégager des ressources pour les investissements et ainsi préserver les capacités opérationnelles de nos forces armées.

Pour cela, les restructurations doivent suivre un principe de densification des emprises militaires, afin d'ajouter des économies de structure et de soutien aux économies sur les dépenses de personnel liées aux dissolutions d'unités.

Il faut résister à la tentation de l'« échenillage », qui consiste à rogner progressivement sur tous les régiments et à maintenir ouvertes des bases avec des effectifs réduits. Cette méthode nuit à l'efficacité opérationnelle des unités concernées sans réduire les coûts de soutien. Il convient de privilégier chaque fois que cela est possible la dissolution d'unités et les regroupements de bases afin rationaliser les emprises militaires tout en conservant des unités pleinement opérationnelles.

C. LA FERMETURE DU VAL-DE-GRÂCE

Particulièrement symbolique, la fermeture de l'hôpital d'instruction des armées (HIA) du Val-de-Grâce, relevant du service de santé des armées (SSA) a été annoncée le 15 octobre dernier comme les autres restructurations prévues en 2015.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette décision, qui apparaît justifiée compte tenu des contraintes budgétaires qui s'imposent au ministère de la défense.

La poursuite des soins aurait nécessité de lourds investissements de mise aux normes, notamment de sécurité incendie, alors même que le maintien d'un HIA dans cette partie de Paris ne répond ni aux besoins civils, compte tenu de l'offre hospitalière disponible localement, ni des armées, qui disposent de deux HIA plus modernes en petite couronne : Percy à Clamart (Hauts-de-Seine) et Begin à Vincennes (Val-de-Marne).

Comme l'a expliqué le ministre de la défense dans son message annonçant les restructurations de la défense, *« ces sites, performants et récents, disposeront ainsi de moyens renforcés leur permettant de fonctionner dans les meilleures conditions et de s'insérer au mieux dans leur territoire de santé, au profit des populations civiles et militaires. Ainsi en Île-de-France, les moyens opérationnels du SSA pour la prise en charge médico-chirurgicale des blessés de guerre seront renforcés. Cette réorganisation est conforme à la nouvelle stratégie nationale de santé prônant un recours accru à un exercice médical ambulatoire et à la densification des sites. »*

Le service de santé des armées s'est en effet engagé dans un processus de transformation à horizon 2020 impliquant la rationalisation de l'échelon central, la réorganisation et la revalorisation de la médecine de premier recours, avec des centres médicaux des armées à dimension régionale, et l'évolution du modèle hospitalier, qui prévoit la mise en place de deux plates-formes hospitalières (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur) dont la contribution au contrat opérationnel sera distincte de celle des hôpitaux hors plateforme.

Votre rapporteur spécial, attaché à la pérennité du service de santé des armées et à son renforcement, approuve cette stratégie de densification ainsi que le souci de mieux articuler l'offre de soins militaire, ouverte à tous les assurés sociaux mais répondant aux besoins spécifiques des armées, avec le système de soins civil, qui fait lui-même face à d'importantes difficultés. Il souhaite que cette logique soit appliquée avec constance et cohérence.

Or il est à craindre que la fermeture du HIA du Val-de-Grâce ne soit de ce point de vue qu'une demi-mesure qui n'apportera pas tous les gains possibles. En effet, ne seraient en réalité abandonnés par le ministère de la défense que le bâtiment le plus récent, datant de 1979, qui abritait le HIA proprement dit. Cela permettrait de céder environ 30 % de la parcelle totale, le service de santé des armées en conservant la partie historique qui correspond à l'ancienne abbaye royale, occupée par l'école du Val-de-Grâce (anciennement école d'application du service de santé des armées), le musée du service de santé des armées et la bibliothèque centrale du service de santé des armées

Le ministre de la défense a ainsi précisé qu'au terme de la restructuration le site du Val-de-Grâce abriterait « *un pôle d'excellence réservé aux activités de recherche, de formation académique et de mémoire du Service de santé des armées autour de l'École du Val-de-Grâce et du musée du SSA. Ces activités seront densifiées, en raison de l'attachement historique des Français et de la communauté de défense au site du Val-de-Grâce* ».

On peut s'interroger sur la pertinence de maintenir, dans des locaux certes symboliques et porteurs de mémoire pour le service de santé des armées mais très coûteux en entretien, une activité de formation déconnectée d'une activité hospitalière reportée vers les hôpitaux de Bégin et Percy.

IV. L'URGENCE « INFRASTRUCTURES »

Le général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées soulignait auprès de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 9 juillet dernier, que le budget consacré à l'infrastructure, qui a représenté environ 1,2 milliard d'euros de crédits de paiement en 2014, « *semble sous-doté compte tenu de l'arrivée des nouveaux programmes, ainsi que des dépenses liées à l'infrastructure nucléaire et aux ports de Toulon et de Brest – dépenses [...] plusieurs fois repoussées au cours des dernières années* ».

Ce sous-investissement pose problème non seulement sur le plan opérationnel mais également sur celui du moral des troupes et plus fondamentalement du respect que la Nation doit à ses combattants, trop souvent logés dans des conditions à peine décentes. En effet, comme le rappelle le chef d'état-major, « *la plupart de nos jeunes soldats et sous-officiers vivent [...] dans une enceinte militaire, donc sur leur lieu de travail. Cette situation problématique est chronique* ».

Un plan d'urgence « condition de vie du personnel » a été décidé en 2014. Le ministre de la défense a ainsi affirmé à la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat que près de 700 « points noirs » avaient été recensés représentant un besoin de financement d'environ 560 millions d'euros. 67 millions d'euros devraient ainsi être mobilisés en 2015, par redéploiement de crédits au sein de la programmation pluriannuelle de la politique immobilière du ministère de la défense, afin de réaliser 130 opérations en urgence. En 2015, seront par exemple lancées les réparations de bâtiments d'hébergement à Coëtquidan, à Toulon et à Brest, ainsi que d'un point d'alimentation sur la base aérienne d'Orléans.

Le ministère de la défense estime que la simple stabilisation de la situation actuelle de ses infrastructures exigerait environ 200 millions d'euros supplémentaires par an.

Face à une probable impasse budgétaire, une solution pour réduire les investissements nécessaires serait de réduire « l’empreinte au sol » de la défense par des effets de structure (voir *supra*).

V. LE PROJET BALARD

A. UN CALENDRIER LÉGÈREMENT DÉCALÉ

Le projet Balard entrera en 2015 dans sa phase finale : il conduira à des déménagements d’ampleur des services du ministère de la défense, avec tous les aléas et les difficultés qu’une telle opération peut comporter. Les bâtiments qui lui sont dévolus accueilleront en effet près de **9 300 personnels** militaires et civils.

Sont notamment concernés des entités, comme les états-majors des armées, directement impliquées dans la conduite des opérations extérieures. Le risque de désorganisation devra être parfaitement maîtrisé et la continuité de l’activité assurée, alors même que seront mis en activité de nouveaux systèmes d’information et de communication.

Au-delà de la réussite de ce transfert, l’enjeu est important pour le ministère de la défense. Il s’agit :

- d’améliorer la gouvernance du ministère en rassemblant sur un site unique les états-majors et les directions actuellement dispersés sur une douzaine de sites parisiens ;

- d’améliorer le cadre de travail des personnels civils et militaires ;

- de rationaliser la gestion des emprises immobilières du ministère, en libérant une ressource foncière importante en plein Paris, ainsi que le soutien et le fonctionnement de l’administration centrale, en mutualisant les ressources.

Le projet Balard s’accompagne en effet de la libération d’une quinzaine d’emprises parisiennes abritant aujourd’hui la plupart des services d’administration centrale devant se regrouper sur le site unique dont certaines (Îlot Saint-Germain, Saint-Thomas-d’Aquin, Penthemont, Bellechasse) ont été ou seront cédées. Le produit de ces cessions doit bénéficier, à travers le compte d’affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l’État », aux programmes d’investissements immobiliers du ministère de la défense.

La bonne réalisation du projet et la libération effective de ces ensembles immobiliers conditionne donc en partie l’équilibre de la loi de programmation militaire (voir *infra*).

Description physique du projet Balard

Le site de Balard (Paris XVème) comprend deux parcelles : Est (8,5 ha), actuelle « cité de l'air », et Ouest (8 ha), séparées par l'avenue de la Porte de Sèvres. La parcelle Ouest sera divisée en deux parties par une voie nouvelle prévue au plan local d'urbanisme de Paris :

- d'une part, cinq hectares sur lesquels seront construits des immeubles neufs du ministère de la défense, notamment les plus sensibles en termes de sécurité ;

- d'autre part, trois hectares en extrémité occidentale du site (ou « corne Ouest »), pour une valorisation sous forme d'immeubles locatifs de bureaux.

Le projet intègre également certaines facilités :

- d'une part, les centres de restauration, les salles de sport, un centre de communication ;

- d'autre part, pour les personnels du ministère ainsi que pour les habitants du XVème arrondissement, une piscine pour l'entraînement des personnels militaires, un dispensaire médical et trois crèches ;

- enfin, une extension de la station de métro Balard, financée par la RATP, et la réalisation d'une voie nouvelle.

En termes de travaux, le projet comporte trois volets :

- la construction de 140 000 m² SHON de bâtiments neufs, principalement à l'ouest du site ;

- la rénovation de 130 000 m² SHON de bâtiments existants sur la parcelle Est et du bâtiment Perret de la parcelle Ouest, en sus des deux tours existantes (ensemble 50 000 m²) dont la rénovation a été engagée avant le lancement du projet Balard ;

- pour générer des recettes annexes, la construction de 90 000 m² de bureaux locatifs et commerces sur la corne Ouest.

La rénovation des deux tours de la cité de l'air a été engagée sous maîtrise d'ouvrage publique. Les tours « F » et « A » (anciennement « tour de la DGA ») ont respectivement été livrées en mars 2012 et mars 2013. Elles ont été prises en exploitation par OPALE Défense.

Source : ministère de la défense

Le projet Balard est réalisé dans le cadre d'un contrat de partenariat public privé (PPP). Ce contrat a été signé le 30 mai 2011, au terme de la procédure et du dialogue compétitif lancés en juin 2009, avec un groupement d'entreprises, réunies au sein d'une société de projet baptisée OPALE DEFENSE et dont le mandataire est la société Bouygues Construction. Afin d'assurer le contrôle du capital de l'opérateur dans la durée, un protocole a été passé avec la Caisse des dépôts et consignations pour que celle-ci dispose d'une minorité de blocage (34 %) dans le capital de la société de projet.

Le contrat comprend la conception architecturale et technique, la construction ou la rénovation des bâtiments, leur entretien et leur maintenance ainsi que les services. Le contrat intègre également la réalisation et la maintenance des réseaux informatiques et téléphoniques, y

compris la fourniture et l'entretien des postes informatiques pendant une durée de cinq ans.

Les opérations de démolition des bâtiments de la parcelle Ouest ont été réalisées préalablement par l'État, hors contrat de partenariat. Engagées en février 2009, elles se sont achevées en décembre 2010, à l'exception du bâtiment Perret, inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, qui est en cours de rénovation.

La durée du contrat de partenariat est fixée à 30 ans incluant la période de conception et de construction (trois ans) et la période d'exploitation (27 ans). L'essentiel de la construction neuve et de la rénovation sera réalisé entre mars 2012 et février 2015. Une partie de la rénovation de la parcelle Est se poursuivra jusqu'en mai 2016.

Parmi les principales prestations de service externalisées prévues dans le contrat, on compte la restauration, le nettoyage, le gardiennage extérieur, la gestion de l'hébergement sur le site et l'assistance bureautique.

Le projet a subi quelques aléas, pas inhabituels pour un projet de cette ampleur, liés en particulier à la complexité des études pour les parties les plus sensibles du site, la découverte de fondation des anciennes fortifications, la découverte fortuite d'amiante et aux travaux complémentaires de dépollution des sols qui ont dû être réalisés, certaines terres ne pouvant rester sur place du fait de leur niveau de pollution industrielle et d'autres en surplus devant être évacuées en décharges agréées.

On ajoutera que le délai de délivrance, par la Ville de Paris, des autorisations d'emprises de voiries a largement contribué à perturber le chantier.

Ces difficultés ont conduit le ministère et Opale à trouver un accord sur un décalage des dates de mises à disposition.

Ainsi, l'essentiel des ouvrages nouveaux sera mis à disposition du ministère de la défense le 28 février 2015 au lieu du 30 septembre 2014. Pour la parcelle Est phase 1, la date de mise à disposition a été reportée au 24 avril 2015.

Au 1^{er} juillet 2014, le gros-œuvre, le clos et le couvert du bâtiment principal de la Parcelle Ouest sont quasiment terminés et l'avancement des corps d'état technique et architecturaux est supérieur à 80 %. L'essentiel des opérations préalables à la réception des travaux devrait être mené par le titulaire au cours du dernier trimestre 2014. L'année 2015 verra la mise en exploitation de l'essentiel des bâtiments du site.

Calendrier du projet Balard

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

Source : ministère de la défense

B. UN SURCÔÛT COMPENSÉ PAR DES TAUX D'INTÉRÊT MOINS ÉLEVÉS QUE PRÉVUS

Le montant total du contrat, c'est-à-dire le cumul des redevances sur 27 années d'exploitation, de 2014 à 2041, a été évalué à 3,5 milliards d'euros constants (valeur décembre 2010) hors taxes (HT) et la redevance annuelle moyenne à payer par le ministère de la défense de 2015 à 2041 à 130 millions d'euros HT, soit 154 millions d'euros TTC, conformément à l'évaluation préalable réalisée en 2009.

Les événements et aléas intervenus depuis la signature du contrat et qui en ont perturbé l'exécution ont provoqué un surcoût de l'ordre de 60 millions d'euros HT se décomposant en :

- 10 millions d'euros pour le traitement de pollutions résiduelles des sols ;

- 10 millions d'euros pour des désamiantages complémentaires dans les bâtiments existants ;

- 19 millions d'euros pour des travaux complémentaires à réaliser à la demande du ministère ;

- 21 millions d'euros pour indemnisation des perturbations subies par le titulaire du contrat.

Le ministère de la défense souligne cependant que les économies réalisées (129 millions d'euros HT) grâce à une « cristallisation partielle » des

taux, intervenue en octobre 2013 à un niveau bien inférieur aux hypothèses initiales du contrat, viennent compenser ce surcoût.

À ce jour, le montant total du contrat et la redevance moyenne annuelle sont ainsi quasiment inchangés.

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

- une redevance immobilière de 54 millions d'euros, incluant les frais financiers, versée pendant toute la durée d'exploitation, de 2015 à 2041 ;

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

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

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

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

Les ressources nécessaires au financement de la redevance toutes taxes comprises, dans la durée, identifiées dans le schéma de financement initial, sont assurées sans abondement, par redéploiement des crédits budgétaires actuels :

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

- des loyers acquittés pour la direction générale de l'armement (DGA) à Bagnaux ;

- des dépenses de personnel hors pensions correspondant aux activités de soutien de l'administration centrale ;

- des loyers budgétaires des emprises parisiennes du ministère, hors Balard, pouvant être affectés au financement de l'opération ;

- des loyers budgétaires correspondant à l'emprise actuelle de Balard ;

- de la dotation dont bénéficiera le ministère au titre du mécanisme interministériel de compensation du surcoût de la TVA sur les prestations externalisées.

Au bilan, le ministère de la défense explique que l'opération est financièrement neutre et que des gains sont attendus sur les services obtenus et l'optimisation du regroupement des entités du ministère sur un lieu unique. Il indique en outre qu'en l'absence du projet Balard, il « *aurait dû investir dans les prochaines années des sommes importantes pour remettre en état les bâtiments existants et les réseaux de systèmes d'information et de communication* ».

VI. LE PROBLÈME LOUVOIS

A. LE COÛT PERSISTANT DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LOUVOIS

Le projet de décret d'avance intervenant pour la fin de la gestion 2014 fait apparaître un abondement de 160 millions d'euros des crédits de personnel du ministère de la défense, alors que ce dernier avait indiqué dans premier temps à votre rapporteur spécial prévoir un excédent de 67,3 millions d'euros.

Il apparaît que l'excédent était en réalité lié à une contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » moins élevée que prévue, les crédits correspondant étant par ailleurs destinés à être annulés en fin d'année, et que la prévision ne tenait pas compte des trop-versés provoqués par les dysfonctionnement du système de paie LOUVOIS.

Ces trop-versés, s'ils contribuent sur le moment à accroître le besoin de financement du ministère de la défense sur son titre 2, ne devraient en principe constituer qu'une perte transitoire en trésorerie, les comptables publics compétents ayant l'obligation d'en poursuivre le recouvrement.

En réalité, la récupération de ces versements indus se heurte à des difficultés pratiques et humaines.

Le ministère de la défense est ainsi dans l'incapacité d'assurer la restitution d'une partie importante de ces sommes dans l'année de leur versement, qui deviennent alors de véritables charges budgétaires. Lorsque le recouvrement est confié à la direction générale des finances publiques, le redevable ayant quitté l'armée, les sommes récupérées au-delà de l'exercice ayant vu leur versement indu ne profitent pas au ministère de la défense mais intègrent les recettes du budget général.

Récupération des trop-versés sur solde

« Avec plus de 110 000 personnels concernés, dont une partie n'est plus en activité (rayés des contrôles), l'armée de terre est la plus impactée. Celle-ci a engagé une campagne sur deux ans pour régulariser les écarts de solde de ses administrés.

« La première phase, menée au second semestre 2013, s'est traduite par le traitement prioritaire des trop-versés identifiés pour les années 2011 et 2012 dont la notification devait impérativement intervenir avant la fin de l'année 2013 pour cause de prescription, et par la non-imposition de ces trop-versés pour ne pas léser les militaires frappés par une anomalie de ce type.

« La deuxième partie de la campagne de régularisation est en cours depuis le début de l'année 2014. Elle vise à traiter la totalité des dossiers et des anomalies : il s'agit de calculer et de régulariser, pour chaque administré impacté, le solde entre les paiements qui lui sont dus et les versements qui lui ont été effectués par ou hors LOUVOIS, et de mettre ainsi ses droits à jour.

« Pour faire face à ce chantier, l'armée de terre (DRHAT) a dû s'organiser en renforçant les équipes du Centre expert des ressources humaines et de la solde (CERHS) de Nancy et en « industrialisant » les procédures pour instruire les dossiers. Le recensement et l'analyse des dossiers sont en cours, et les lettres de notification aux administrés, pour les informer du montant qui leur sera remboursé (moins versé) ou dont ils sont redevables (trop versé), sont désormais émises. Ces lettres donnent un bilan détaillé par indemnité et par période, et précisent les modalités de recouvrement (par chèque ou par retenue sur solde selon un échéancier convenu avec l'intéressé) ainsi que pour obtenir des compléments d'information sur le calcul et le contester s'il y a lieu.

« Les enjeux, doubles, de la campagne de régularisation, sont majeurs : d'une part rétablir chaque administré dans ses droits, en lui versant ses dus, et d'autre part préserver les droits de l'État et le budget du ministère en recouvrant les sommes versées indûment. »

Source : ministère de la défense

B. LE REMPLACEMENT DE LOUVOIS

Par décision du ministre de la défense, annoncée par son discours prononcé le 3 décembre 2013 à Varcès, le projet de remplacement de LOUVOIS a été confié à la direction générale de l'armement (DGA) pour être conduit « comme un programme d'armement ». Une équipe de programme intégrée a été constituée autour du binôme formé par le directeur de programme, appartenant à la DGA, et l'officier de programme appartenant à la DRH-MD. L'équipe de programme est actuellement composée de 12 ETP (17 en cible 2015) de la DGA et de 17 ETP (23 en cible 2015) de la DRH-MD.

Le projet consiste à fournir un système permettant d'assurer une solde pour tous les militaires¹ du ministère de la défense, y compris l'armée de l'air, qui a jusqu'ici conservé son système de solde, et à l'exception de la gendarmerie nationale gérée par le ministère de l'intérieur.

¹ Exceptés ceux dont la solde est préliquidée par le système Alliance.

Le calendrier du projet comporte deux étapes essentielles :

- la présentation de prototypes en décembre 2014 (fournis par les candidats au cours du dialogue compétitif)
- le premier déploiement (début de qualification du système) en décembre 2015.

Compte tenu de la complexité du projet, ces deux dates apparaissent particulièrement ambitieuses.

La procédure de passation de marché est un dialogue compétitif, débuté par la publication de l'avis d'appel public à candidatures (AAPC) le 1er février 2014. Le dossier de consultation des entreprises (DCE) a été envoyé le 18 avril aux trois candidats admis au dialogue.

L'objectif est de réaliser trois tours de dialogue. Le premier a eu lieu du 13 juin au 24 juillet. Le suivant aura lieu au quatrième trimestre 2014 et les offres finales sont attendues début 2015, pour une notification au premier semestre 2015.

Au mieux, la première bascule pourrait intervenir au premier janvier 2017 après une large période de solde en double, durant laquelle LOUVOIS et son remplaçant opèrent simultanément à des fins de comparaison. Contrairement à la manière dont LOUVOIS avait malheureusement été mis en production, cette période de solde en double ne devrait se terminer que lorsque le nouveau système aura prouvé sa robustesse.

Interrogé par votre rapporteur spécial sur les aspects financiers du marché, le ministère de la défense a simplement indiqué que *« la sensibilité de la procédure de dialogue compétitif en cours conduit à limiter la publicité des montants budgétés et l'identité des prestataires admis au dialogue qui, eux-mêmes, ne communiquent pas sur ce sujet. Le marché sera conclu pour une période de dix ans et comprendra une tranche ferme, couvrant la réalisation du système et sa mise en service, et des tranches conditionnelles couvrant la maintenance du système et les évolutions nécessaires pour rester en phase avec les évolutions de la réglementation. »*

En parallèle, a été amorcé un chantier de simplification du dispositif indemnitaire des militaires, comme le recommandait d'ailleurs la Cour des comptes. La complexité de l'actuel régime, qui comporte plus de 170 primes différentes, est en effet considérée comme une des causes des dysfonctionnements de LOUVOIS et des difficultés à les résoudre.

TROISIÈME PARTIE : LA FRAGILITÉ ET L'INSINCÉRITÉ DU BUDGET 2015

I. LE POIDS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

A. UN NIVEAU DE DÉPLOIEMENT QUI PÈSE SUR LES MATÉRIELS ET LA PRÉPARATION DES FORCES

1. La dégradation de la disponibilité des matériels

Les multiples retards et reports subis par les programmes d'équipement font aujourd'hui durement sentir leurs effets, les multiples opérations extérieures (OPEX) engagées par la France mettant sous tension des capacités déjà très entamées.

La disponibilité des matériels est particulièrement dégradée sur les théâtres d'opération et, a fortiori, en métropole la priorité étant naturellement donnée aux OPEX.

Le déficit capacitaire est criant s'agissant des hélicoptères, les nouveaux matériels Tigre et Caracal répondant mal à des conditions sahéliennes particulièrement abrasives.

De même, les véhicules de l'avant blindé (VAB), d'une moyenne d'âge de trente ans, ont subi un vieillissement accéléré au Mali, alors même que ceux revenus d'Afghanistan n'ont pas encore été reconditionnés.

Confiée à un industriel, la remise en condition des VAB s'étalera jusqu'en 2019. Leur disponibilité restera d'ici-là très limitée.

Par ailleurs, comme votre rapporteur spécial l'a signalé dans son rapport, fait au nom de votre commission des finances, sur les externalisations en opération extérieure¹, les récentes OPEX ont révélé d'inquiétantes lacunes capacitaires dans le domaine du transport stratégique et celui du ravitaillement en vol.

Si les livraisons d'A400M devraient, progressivement et partiellement, contribuer à améliorer les capacités de projection de nos forces armées, les MRTT n'arriveront au plus tôt qu'en 2018. La commande du premier appareil est attendue d'ici à la fin de l'année et celle des huit suivants pour 2015. Ils remplaceront les C135, dont le premier a été livré à l'armée de l'air en février 1969 et qui nécessite désormais une maintenance constante et particulièrement lourde. Leurs limites opérationnelles et leurs problèmes de disponibilité se sont fait particulièrement sentir durant

¹ « Les externalisations en opération extérieure, un outil à manier avec précaution, rapport n° 673 (3013-2014). »

l'opération Serval au Mali et continuent de constituer un handicap sérieux pour la conduite de l'opération Barkhane.

2. Les conséquences sur la préparation des forces

De manière générale, le manque de disponibilité des matériels pèse sur le volume et la qualité de la préparation des militaires en garnison, alors que la loi de programmation militaire se fixait comme objectif de redresser un niveau de préparation des forces armées très dégradé durant la période précédente, notamment afin de le rapprocher des standards de l'OTAN.

En outre, l'entraînement des unités susceptibles d'être déployées se concentre sur la préparation opérationnelle spécifique aux théâtres d'opération, au détriment de l'instruction générique.

B. UN SURCÔÛT OPEX LOURDEMENT SOUS-ÉVALUÉ

Le montant des surcoûts OPEX pour l'année 2014 est estimé à 1 127 millions d'euros, alors que la provision inscrite en loi de finances initiale s'élevait à 450 millions d'euros.

Surcoûts OPEX par opération de 2008 à 2014

(en millions d'euros)

Zone	Théâtre	Opération	2008	2009	2010	2011 (6)	2012	2013	2014 (7)
Europe	Kosovo	TRIDENT	103,4	81,8	64,7	47,3	39,9	33,5	19,3
	Bosnie	ASTREE	5,2	2,4	0,1	/	/	2,2	2,4
Afrique	Libye	HARMATTAN	/	/	/	368,5	/	/	/
	RCI	LICORNE (1)	107,6	72,7	65,9	64,0	63,1	60,7	62,3
	Tchad	EUFOR TCHAD	109,8	68,0	0,3	/	/	/	/
		EPERVIER (2)	93,2	111,9	84,6	97,4	115,5	105,6	189,7
	Sahel	SERVAL (2) (3)	/	/	/	/	/	641,7	293,6
		EUTM MALI	/	/	/	/	/	8,2	6,4
	République Centrafricaine	BOALI	13,3	11,1	11,5	12,6	14,3	27,5	/
		SANGARIS (4)	/	/	/	/	/	/	233,7
		EUFOR RCA	/	/	/	/	/	/	15,1
Océan Indien	ATALANTE (5)	/	21,0	41,5	29,4	30,1	19,3	13,9	
Asie	Liban	DAMAN	81,4	90,3	83,3	78,6	76,3	56,5	57,4
	Afghanistan	PAMIR HERACLES EPIDOTE	292,4	387,2	482,7	518,3	485,3	249,6	132,7
Autres		HAITI	/	/	5,6	0,7	/	/	/
		autres opérations	24,0	24,1	20,0	29,7	48,9	45,4	92,5
Total			830,3	870,5	860,1	1 246,5	873,4	1 250,2	1 119,0

(1) LICORNE + CALAO/ONUICI + CORYMBE

(2) Les opérations EPERVIER et SERVAL, regroupées sur le plan opérationnel (opération BARKHANE) depuis le 1^{er} août 2014 restent suivies séparément sur le plan financier durant toute l'année 2014.

(3) SERVAL + MISMA/MINUSMA

(4) SANGARIS + MISCA/MINUSCA

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

(6) Il s'agit des surcoûts en AE ; l'écart de 76 millions d'euros avec les CP (1 171 millions d'euros) résulte du paiement prévu en 2012 du reste des livraisons de munitions destinées à reconstituer le stock tiré en Libye.

(7) A cette prévision de surcoût s'ajoute la perte de recettes hospitalières du service de santé des armées en raison du niveau important de projection en OPEX des équipes chirurgicales. Cette perte est évaluée à 8,5 millions d'euros pour 2014.

Source : ministère de la défense

La provision pour surcoûts OPEX est dépassée presque chaque année, même si des efforts ont été faits pour une meilleure budgétisation. Ainsi, en 2013, la provision prévue en loi de finances initiale aurait couvert le surcoût OPEX si la France n'avait pas été conduite à intervenir au Mali dans le cadre de l'opération Serval.

Cette insuffisance chronique pose problème au regard du principe de sincérité budgétaire.

L'insincérité de la provision prévue dans le projet de loi de finances pour 2015 est d'ailleurs flagrante. Le montant inscrit, pour conforme qu'il soit à la loi de programmation militaire 2014-2019, ne suffira pas pour financer les opérations en cours qui se poursuivront l'année prochaine.

Questionné par votre rapporteur spécial au sujet de la prévision des surcoûts OPEX pour 2015, le ministère de la défense a simplement répondu qu'il était « *prématuré d'établir une estimation des surcoûts, les orientations pour les OPEX devant être arrêtées au cours du dernier trimestre 2014* ».

De fait, la dotation inscrite à l'action 6 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » du programme 178 dans le projet de loi de finance 2015 s'élève à 450 millions d'euro, conformément à la loi de programmation militaire 2014-2019, alors même que plusieurs opérations ont été déclenchées depuis l'adoption de ce texte.

Le ministère explique ainsi qu' « *après une année 2014 de transition, l'évolution du dispositif militaire stationné à l'étranger traduit la mise en cohérence du dispositif de financement des OPEX avec les orientations du Livre blanc* ».

Ainsi, « *au-delà des aléas inévitables inhérents aux OPEX* », se poursuivra la mise en œuvre des « *mesures permettant de s'inscrire dans la dotation prévue dans la LPM à travers* :

« - *le désengagement des forces françaises de certaines opérations extérieures : finalisation du désengagement d'Afghanistan, fin de l'opération au Kosovo en juin 2014 et de l'opération Licorne en République de Côte d'Ivoire le 1er janvier 2015, fermeture du centre médico-chirurgical en Jordanie en décembre 2013, réduction de notre participation à l'opération Atalante de lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique ;*

« - *le réaménagement de nos forces pré-positionnées en Afrique qui est en cours, avec une baisse des effectifs au Gabon et à Djibouti, et la création d'une base opérationnelle avancée en Côte d'Ivoire.* »

De toute évidence, ce montant sera à nouveau dépassé en 2015. En effet, une partie « *des aléas inévitables inhérents aux OPEX* » sont en réalité des certitudes, en particulier la poursuite des opérations dans la bande sahélo-saharienne, en République Centrafricaine et en Irak.

D'ailleurs, le ministère de la défense ne manque pas de rappeler qu' « *en tout état de cause, et conformément à l'article 4 de la LPM, les surcoûts excédant la dotation de 450 millions d'euros, hors titre 5 et nets des remboursements*

des organisations internationales, feront l'objet d'une demande de financement interministériel ».

Or cette garantie n'a qu'une valeur relative. S'il est vrai qu'il est dans l'intérêt du ministère de la défense de minimiser le surcoût OPEX au sein de l'enveloppe constante que représente son budget, le « financement interministériel » d'un éventuel dépassement est loin d'être indolore pour la mission « Défense ».

C. LE FINANCEMENT INTERMINISTÉRIEL DU SURCÔÛT OPEX : UNE GARANTIE TRÈS IMPARFAITE

L'article 4 de la loi de programmation militaire 2014-2019, qui prévoit que « *la dotation annuelle au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros* », dispose, comme la loi de programmation militaire 2009-2014, qu'« *en gestion, les surcoûts nets, hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel* ».

Certains ont voulu croire que le financement interministériel prévu par la loi de programmation militaire constituait une protection claire et solide des crédits d'équipement de la défense, qui ne pourraient ainsi être ponctionnés pour couvrir le surcoût lié aux opérations militaires que la France conduit pour préserver sa sécurité et assumer ses responsabilités internationales.

Il faut pourtant relever que le mécanisme de solidarité interministérielle, qui finance également les besoins d'autres missions, met à contribution la mission « Défense », en principe à proportion de son poids dans le budget général. La Cour des comptes estime ainsi que la mission « Défense » finance 20 % du dépassement OPEX, soit environ 110 millions d'euros en 2013.

En réalité, cette disposition laisse une large latitude au Gouvernement pour faire peser sur la défense plus que sa part des dépenses imprévues nécessitant la mise en œuvre du mécanisme de solidarité.

S'agissant des « *20 % de participation aux surcoûts du ministère de la défense* », le ministre de la défense a ainsi expliqué à nos collègues députés de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale « *qu'il faudra discuter âprement* ».

Ces discussions n'ont visiblement pas tourné en faveur du ministère de la défense : la mission « Défense », devrait, selon le projet de décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, assumer à elle seule plus de 30 % des annulations de crédits constituant le gage des dépenses financées de manière interministérielle.

Le programme 146 supporterait l'essentiel des annulations, s'élevant à 572 millions d'euros, alors qu'il a déjà subi 650 millions d'euros d'annulation de crédits en 2013. Le calendrier d'investissement de la loi de programmation militaire serait gravement remis en cause et le report de charge encore alourdi.

Ce mécanisme revient à mettre une partie du surcoût OPEX en auto-assurance, ce qui n'est pas conforme à l'intention ni à la lettre de la loi de programmation militaire. Il permet au Gouvernement de subvertir les fortes garanties dont le législateur a voulu, dans un large consensus politique, entourer les ressources de la défense.

Il en résulte une situation paradoxale : le fait même que le contexte international et la dégradation sécuritaire imposent des interventions militaires sur des théâtres extérieurs contribue à dégrader les ressources que la France consacre à sa défense. Plus la France s'engage dans des opérations extérieures, plus elle rogne les moyens matériels et financiers de ses armées.

Cet engrenage, potentiellement désastreux, adresse un message d'une grande ambivalence à nos forces armées, nos alliés et nos ennemis.

II. EN ATTENDANT LES RECETTES EXCEPTIONNELLES...

Compte tenu de ces contraintes, des besoins opérationnels des forces et du caractère pluriannuel des programmes d'armement, **le budget de la défense n'a pas la capacité d'absorber une éventuelle insuffisance des recettes exceptionnelles**, sauf à remettre en cause le modèle d'armée défini par la LPM, déjà réduit par rapport à la programmation précédente.

C'est d'ailleurs pour cette raison que la LPM comprend, à l'initiative du Sénat, **une « clause de sauvegarde »**. Son article 3 dispose ainsi que, *« dans l'hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants sont affectés au budget de la défense ne seraient pas réalisés conformément à la présente loi de programmation, ces ressources seraient intégralement compensées par d'autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel »*.

A. DES CESSIONS IMMOBILIÈRES RELATIVEMENT SÛRES MAIS TRÈS INSUFFISANTES

Outre les crédits de la mission « Défense », le ministère de la défense bénéficiera, en 2015, de l'imputation sur le compte d'affectation spéciale

(CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »¹ de paiements liés à son programme immobilier.

Si le projet annuel de performances 2015 du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » indique simplement que « *la programmation 2015 tient compte d'un montant cohérent avec la trajectoire physico-financière des investissements immobiliers du ministère* », celui de la mission « Défense » précise que « *le budget 2015 (HT2) consacré à l'infrastructure présente un niveau de crédits de paiement de 1,18 milliards d'euros (soit + 3,5 % par rapport à 2014) permettant de prendre en compte les modifications du parc immobilier résultant de la réforme du stationnement des forces* » et que « *ce budget intègre des ressources issues des cessions immobilières à hauteur de 230 millions d'euros* ».

Les encaissements liés aux cessions d'immeubles affectés au ministère de la défense, retracés dans le compte d'affectation spéciale, se sont élevés en 2013 à 104 millions d'euros, contre 383 millions prévus en loi de finances initiale pour 2013. La répartition des encaissements issus des cessions a été la suivante : 20 millions d'euros à Paris provenant de la cession de la caserne Reuilly, 45,6 millions d'euros en Île-de-France et 38,2 millions d'euros en province.

Cet écart s'explique par le décalage de la cession de l'ensemble immobilier parisien Penthemont-Bellechasse, qui a finalement trouvé preneur à l'été 2015 pour 137 millions d'euros, soit un prix nettement plus élevé que l'évaluation réalisée par France Domaine (77 millions d'euros).

Nos collègues Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, ont estimé à l'occasion de la présentation des crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » pour 2015 en commission, la prévision de cessions pour l'année en cours devrait être tenue².

En 2015, sont programmées la cession de l'ensemble de la Pépinière et de l'ensemble Saint-Thomas d'Aquin. La vente de l'îlot Saint-Germain, prévue pour 2016, sera sans doute plus délicate compte tenu de la taille de cet ensemble.

Il n'en reste pas moins que les crédits du CAS devant bénéficier à la défense ne représentent qu'environ 10 % des recettes exceptionnelles dont la perception est nécessaire au respect de la loi de programmation militaire. Même en cas de bonne surprise sur le produit des cessions, le ministère de la défense ne pourra se passer des ressources prévues sur le CAS « Fréquences ».

¹ L'article 22 du projet de loi de finances pour 2015 vise, d'une part, à confirmer l'affectation de 30 % des recettes de cessions immobilières de l'État au désendettement et, d'autre part, à proroger jusqu'en 2019 l'exemption dont bénéficient les cessions du ministère de la défense et jusqu'en 2017, celle dont bénéficient les cessions de biens situés à l'étranger, sous réserve qu'ils soient occupés par le ministère des affaires étrangères.

² Source : compte-rendu des débats de la commission des finances, 4 novembre 2014.

Les prévisions actualisées 2014-2016 sont les suivantes :

Prévisions de produits de cession 2014-2016
(hors changement d'utilisation au profit d'autres ministères)

(en millions d'euros)

		2014	2015	2016	TOTAL
<i>Prévisions PLF 2014</i>	<i>Emprises parisiennes</i>	284	161	85	530
	<i>Emprises hors Paris</i>	58	46	40	144
	TOTAL	342	207	125	674
<i>Prévisions PLF 2015</i>	<i>Emprises parisiennes</i>	149	262	160	571
	<i>Emprises hors Paris</i>	78	46	40	164
	TOTAL	227	308	200	735
Écart PLF 2014 – PLF 2015		-115	101	75	61

Source : ministère de la défense

B. UNE CESSION DE BANDE DE FRÉQUENCES EN 2015 TRÈS IMPROBABLE

L'équilibre financier de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 reposait sur l'hypothèse selon laquelle la vente de fréquences hertzienne permettrait de compléter les crédits budgétaires de la mission « Défense », via compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État », dit CAS « Fréquences », à hauteur de 1,45 milliard d'euros entre 2009 et 2011, soit :

- 450 millions d'euros pour la vente de la bande des 2,6 GHz (réseau « Rubis ») jusqu'alors affectée aux communications de la gendarmerie ;
- 600 millions d'euros pour la vente de la bande des 800 MHz du système de communication « Félin » de l'armée de terre ;
- 400 millions d'euros pour la vente de l'usufruit des satellites Syracuse (projet « Nectar »).

La mission « Défense » a bénéficié du produit de ces ventes avec retard : en 2011 pour les bandes « Rubis » et au début de l'année 2012 pour les bandes « Félin ».

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

Au total, les recettes du compte d'affectation spéciale « Fréquences » attribuées à la défense avant 2014 se sont donc élevées à 2,256 milliards d'euros.

La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 adosse également une part importante des ressources du ministère de la défense à des recettes exceptionnelles, en particulier, s'agissant de l'exercice 2015, le produit **de la cession de la bande des fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz (dite « bande des 700 MHz »)** libérée par les évolutions de format de la télévision terrestre numérique (TNT), dont le montant a été estimé à 1,57 milliard d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2015² relève cette prévision de 600 millions d'euros, portant les crédits inscrits sur le compte d'affectation spéciale « Fréquences » à 2,17 milliards d'euros, quand, dans le même temps les crédits de la mission « Défense » sont réduits de 600 millions d'euros par rapport à la loi de programmation militaire.

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

² On rappellera que l'article 22 du projet de loi de finances pour 2015 vise, d'une part, à affecter au compte d'affectation spéciale « Fréquences » le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz et, d'autre part, à proroger le régime de retour intégral du produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2019.

**Ressources et consommation
en crédits de paiement du CAS « Fréquences »**

(en millions d'euros)

		2011	2012	2013	2014	2015
LPM 2009-2014 et LPM 2014-2019		250	0	0	11	1 567
LFI et PLF 2015		850	900	1067	11	2 167
Exécution	Encaissement (exécution et <i>prévision</i>)	936	1320	0	11	2 167
	Consommation (exécution et <i>prévision</i>)	89	1100	1066	11	2 167
	Solde cumulé	847	1067	1	1	101

Source : ministère de la défense

Le montant des recettes de la mise aux enchères de la bande des 700 MHz, qualifié de « fréquences en or »¹, ne semble pas irréaliste, même si les opérateurs télécoms font face à un fort accroissement de la concurrence et une réduction de leurs marges.

Comme l'a montré la période précédente, il est en revanche difficile d'avoir des certitudes quant au calendrier. Or ce produit paraît être indispensable au bouclage du budget 2015. À défaut de cession de fréquence en 2015, les seules recettes du CAS proviendraient des redevances d'utilisation versées par les opérateurs titulaires d'une autorisation d'utilisation de fréquence, pour un montant attendu en 2015 s'élevant à 23 millions d'euros.

¹ En effet, ces fréquences basses ont des caractéristiques physiques de propagation plus robustes que celles des fréquences plus hautes, ce qui offre de nombreux avantages, notamment une bonne pénétration dans les édifices et une grande couverture. Les réseaux nécessitent ainsi un nombre plus faible d'émetteurs, d'où l'intérêt marqué des opérateurs télécoms.

Les redevances d'utilisation de fréquences radioélectriques

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

Il faut malheureusement bien constater que de **sérieux doutes**, soulevés dès l'examen de la loi de programmation militaire 2014-2019, **pèsent sur le calendrier** de cession de la bande des 700 MHz :

- les opérateurs télécoms sont réticents à l'idée de payer dès 2015 des fréquences qui ne seront sans doute mises à leur disposition que plusieurs années plus tard ;

- la recomposition en cours du secteur des télécoms est peu favorable à une procédure de cession accélérée ;

- la réaffectation de la bande des 700 MHz s'inscrit dans le cadre de discussions internationales et européennes, dont on ne devrait avoir le résultat qu'à la fin de l'année 2015 ;

- au plan national, le principe même de la cession a été contesté par les chaînes de télévision, qui y voient une limite forte au développement de la télévision numérique terrestre, notamment pour le passage à la haute définition.

Si le Premier ministre a bien lancé le processus d'attribution en septembre dernier, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ne devrait lancer l'appel d'offre qu'au milieu de l'année prochaine, compte tenu des délais de consultation et de rédaction du cahier des charges, et **l'attribution des fréquences ne sera pas possible, selon toute vraisemblance, avant la fin de cette même année.**

Ces doutes semblent partagés par le Président de la République et par le ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, qui a ainsi expliqué devant l'Assemblée nationale, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2015, que compte tenu de la « complexité » de la procédure de cession de fréquences et « pour se prémunir contre tout glissement de calendrier, le Président de la République a demandé au Gouvernement de mettre en œuvre en parallèle, dès 2015, des solutions innovantes d'acquisition de matériels militaires utilisant les cessions de participations de l'État dans des entreprises

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

publiques et garantissant que les ressources attendues seront disponibles à temps. C'est le cas notamment de la société de projet [...]. Avec mon collègue Emmanuel Macron, nous mettons en œuvre la volonté du Président de la République de respecter ainsi la trajectoire financière de la LPM. ».

On peut à ce sujet regretter que le Gouvernement ait souhaité faire reposer l'équilibre de la loi de programmation militaire 2014-2019 sur la mécanique des recettes exceptionnelles. Son caractère aléatoire conduit en effet à d'incessants débats et à une forte mobilisation du ministère de la défense, au moment où celui-ci subit de difficiles restructurations, et amène à imaginer des solutions complexes, plus artificielles que réellement « innovantes » (voir *infra*), aux seules fins de bouclage d'une équation financière irréaliste.

Il faut enfin relever que même si elles étaient au rendez-vous les recettes tirées de la cession de la bande des 700 MHz ne répondrait qu'imparfaitement aux besoins du ministère de la défense. L'article 21 de la LOLF exige en effet qu'il y ait, par nature, une relation directe entre les recettes particulières enregistrées sur un CAS et les dépenses qu'elles financent.

Ces recettes exceptionnelles sont « fléchées » et ne peuvent servir à financer n'importe quel type de dépense du ministère de la défense. Le CAS « Fréquences » n'admet ainsi en dépenses que :

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

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

Or le ministère de la défense a bien d'autres besoins à financer que ceux-là.

C. DES SOLUTIONS ALTERNATIVES AVENTUREUSES

1. La « société de projet »

Malgré les prévisions du projet de loi de finances pour 2015, le ministère de la défense travaille ouvertement à un moyen de pallier le très probable retard dans la perception du produit de la vente de la bande des 700 MHz.

L'objectif est **couvrir les besoins en financement de la défense en attendant la perception du produit de la cession de la bande des 700 MHz.**

L'idée est de mettre en place un mécanisme transitoire de *sale and lease back* :

- une **société détenue par l'État serait créée**, à laquelle le CAS « Participations financières de l'État » **apporterait deux milliards d'euros** de dotation en capital ;

- avec cette somme, la **société rachèterait au ministère de la défense des équipements** dont celui-ci vient de faire l'acquisition ;

- le **produit de cette vente viendrait abonder le programme 146 « Équipement des forces »** de la mission défense, permettant au ministère de la défense de réaliser deux milliards d'euros de dépenses d'équipement en 2015.

- la **société mettrait à disposition du ministère les équipements rachetés, contre la perception d'un loyer** ;

- **à la perception des recettes hertziennes, l'État rachèterait les équipements et liquiderait la société**, son capital étant reversé au CAS « Participation financière de l'État », pour un montant équivalent à l'apport initial (la moins-value sur la revente étant compensée par les loyers versés).

Ce montage, purement financier, permettrait ainsi de maintenir le niveau de dépense et le calendrier d'investissement prévus par la LPM sans aggraver le déficit public et ni dégrader la situation patrimoniale de l'État.

Les **équipements concernés n'ont pas encore été définis**, mais il pourrait s'agir des A400M, des MRTT (appareils de transport et de ravitaillement en vol), des hélicoptères NH90 et de frégates multi-missions (FREMM).

Par rapport une détention patrimoniale directe, cette solution entraîne des surcoûts liés à la mise en place et au fonctionnement de la société ainsi qu'à la rémunération du capital (au profit de l'État).

En tout état de cause, l'ensemble des opérations nécessaires à la mise en œuvre du montage proposé par le ministre de la défense semble difficilement pouvoir intervenir en temps utile, c'est-à-dire au plus tard avant la fin du premier semestre 2015, alors même que d'importantes interrogations sur la faisabilité même du projet demeurent.

De manière encore plus improbable, le ministre de la défense évoque la participation éventuelle d'entreprises privées.

Dans cette hypothèse, les sociétés de projet, majoritairement détenues par l'État, ouvriraient leur capital à des partenaires industriels de la défense et recourraient à l'endettement bancaire. Ce type de financement autorise moins de risque sur le chiffre d'affaires et les actifs détenus, ce qui limite le périmètre des équipements concernés : matériels de soutien plutôt que matériels de combat.

Le modèle économique est ici plutôt celui d'une **location longue durée**, ce qui présenterait un coût certain et ne répondrait pas à l'objectif principal du ministère, c'est-à-dire un débouclage rapide de l'opération, à l'horizon de deux ou trois ans.

2. Une solution qui soulève de sérieux doutes

Les deux schémas envisagés constituent des solutions peu satisfaisantes :

- les **expériences françaises** (notamment la location avec option d'achat d'avions de transport dans l'attente des MRTT, qui s'est révélé beaucoup plus coûteuse qu'une acquisition directe) **et étrangères¹ de leasing de matériel militaire incitent à la plus grande prudence ;**

- ce type de montage, destiné à **contourner un obstacle budgétaire** plutôt qu'à réaliser des économies ou à rationaliser la gestion du matériel militaire, est vivement critiqué par la Cour des comptes. De fait, il constitue un **artifice budgétaire, source d'opacité et de surcoûts, dont tous les risques, opérationnels comme financiers, ne sont pas maîtrisés ;**

- de sérieuses questions quant à leur faisabilité technique et juridique et au calendrier de mise en œuvre se posent encore.

Sur ce dernier point on signalera qu'une mission a été confiée à l'Inspection générale des finances (IGF) afin de proposer des scénarios alternatifs pour dégager les ressources suffisantes à l'exécution de loi de programmation militaire, en attendant que le produit des cessions hertziennes puisse être encaissé, tout en veillant à ménager l'état de nos comptes publics.

Cette mission aurait, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, émis un avis fortement défavorable au montage proposé par le ministère de la défense, pour des raisons juridiques, comptables et économiques.

Votre rapporteur spécial n'a pu avoir communication du rapport final rendu par cette mission le 15 juillet dernier.

Il apparaît en outre que l'équilibre de l'opération du point de vue de la comptabilité nationale comme de celui des normes maastrichtiennes serait très contestable :

¹ La Royal Air Force (RAF) a lancé, en 2005 un appel d'offres qui a abouti à la conclusion, en 2008, d'un contrat d'une valeur de près de 14 milliards d'euros avec AirTanker, un consortium privé ad hoc. Ce contrat, d'une durée de 27 années, organise l'externalisation de la capacité opérationnelle de ravitaillement aérien et de transport aérien. AirTanker doit fournir entre 2011 et 2016 une flotte de 14 Airbus A330 en version ravitailleurs et transporteurs (passager ou fret). La société doit les entretenir, les réparer et former les équipages. Ce projet connaît des problèmes opérationnels et a occasionné d'importants surcoûts.

- la cession de participations ne constitue pas une recette mais une opération financière ;

- s'agissant de la revente de matériel militaire entre le ministère de la défense et une société entrant dans le champ des administrations publiques, car contrôlée par l'État et non marchande, l'opération serait neutre d'un point de vue comptable, alors que les dépenses d'équipement réalisées par le ministère de la défense seraient considérées comme une charge ;

- les opérations de *leasing* de matériel militaire ont fait l'objet d'une décision spécifique d'Eurostat, en raison justement du développement de montages tels que celui envisagé par le ministère de la défense, qui conduit à comptabiliser non les loyers au fil de la vie du contrat mais une acquisition de matériel pour le montant intégral des loyers à verser et une dette du même montant à l'égard du bailleur.

Décision d'Eurostat
« Enregistrement des dépenses d'équipement militaire »
du 9 mars 2006

« Certains fabricants d'équipement militaire ont mis en place des contrats prévoyant la location des équipements fournis. Le classement de ces locations en location financière ou en location simple repose sur le critère du transfert de risque. Eurostat considère que, par leur nature, les risques liés aux équipements militaires doivent être assumés par les autorités militaires, qui sont seules compétentes pour décider si, et quand, utiliser ces équipements durant les conflits et partant, de les exposer en connaissance de cause à des dommages potentiels.

« Eurostat a décidé de considérer les locations d'équipement militaire mises en place par le secteur privé comme des locations financières et non des locations simples. Cela implique l'enregistrement d'une acquisition d'équipement par l'État et d'une dette de l'État à l'égard du bailleur. Il y a donc un impact sur le déficit public et la dette publique au moment où l'équipement est mis à la disposition des autorités militaires, et non pas au moment des paiements effectués au titre de la location. Ces paiements sont alors assimilés au service de la dette, une partie étant enregistrée comme des intérêts et l'autre comme une opération financière. »

Source : communiqué de presse d'Eurostat n°31/2006

La société de projet perdrait dès lors une grande partie de son intérêt, alors qu'elle occasionnerait par ailleurs un coût certain et risquerait d'entraîner des restrictions d'emploi des matériels concernés.

III. DES GELS DE CRÉDITS TRÈS PÉNALISANTS

A. UN POIDS IMPORTANT

La réserve de précaution qui sera appliquée sur la loi de finances initiale pour 2015 n'est pas encore connue. Elle sera calculée fin 2014 dans le

cadre des travaux d'élaboration du document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE), prévu à l'article 67 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012 et soumis au visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

Le calcul de la réserve est effectué à partir de directives du ministère chargé du budget sur la « mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiales pour l'année suivante », traditionnellement reçues fin novembre. Elles indiquent notamment le taux de mise en réserve appliqué aux crédits ouverts en loi de finances initiale : habituellement 0,5 % pour les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) et, en 2014, 7% sur les crédits hors titre 2 (contre 6 % en 2012 et 2013 et 5 % en 2011).

Ces directives précisent que la mise en réserve peut être modulée pour les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, afin de prendre en compte, par un taux pondéré, les dépenses de personnel qu'ils supportent : ainsi, lors du calcul est appliquée une « réduction opérateur » sur le montant de la mise en réserve.

Pour mémoire, la réserve de précaution initiale de la mission défense en 2014 est rappelée dans le tableau ci-dessous :

Mise en réserve de crédits de la mission « Défense » en 2014

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	T2	HT2	T2 + HT2	T2	HT2	T2 + HT2
P144	-3,2	-83,6	-86,8	-3,2	-83,6	-86,8
P146	-9,6	-718,3	-727,9	-9,6	-585,1	-594,7
P178	-76,2	-520,5	-596,7	-76,2	-486,5	-562,7
P212	-6,0	-161,3	-167,4	-6,0	-120,2	-126,2
Total	-95,1	-1 483,7	-1 578,8	-95,1	-1 275,3	-1 370,3

Source : ministère de la défense

B. UN MANQUE DE VISIBILITÉ TRÈS PRÉJUDICIALE

Le Parlement vote une programmation et un budget qui sont immédiatement mis à mal par des gels de crédits massifs et particulièrement préjudiciables dans le cas de la défense, qui s'inscrit dans une forte logique pluriannuelle du fait des programmes d'armement. Or la mission « Défense » ne dispose d'aucune marge de manœuvre budgétaire, les économies possibles étant déjà prises en compte, de manière assez optimiste, par la programmation.

Les dépenses d'équipement constituent la seule variable d'ajustement. Les conséquences de ces gels, calculés sur l'ensemble de la mission, pèsent en réalité essentiellement sur les crédits d'équipement.

L'incertitude que crée le maintien tardif du gel d'une part importante des crédits de la mission « Défense » perturbe ainsi gravement l'engagement et le règlement des dépenses d'équipement.

IV. UN REPORT DE CHARGES AGGRAVÉ QUI COMPROMET LA SOUTENABILITÉ DE LA PROGRAMMATION COMME LA SITUATION FINANCIÈRE DES FOURNISSEURS DE LA DÉFENSE

Le tableau ci-après présente, par programme et par année depuis 2008, l'évolution du montant des dépenses obligatoires hors titre 2 reportées d'une année sur l'autre, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses ayant fait l'objet d'un service fait impayées à la fin de la gestion et les avances dues non réglées sur des contrats passés avant le 31 décembre de l'année considérée :

Dépenses obligatoires (hors titre 2)

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
P144	118	150	100	190	166	137
P146	1 693	949	813	1 669	2 066	2 375
P178	437	394	548	775	744	730
P212	84	31	70	100	184	209
Total	2 331	1524	1530	2734	3160	3452

Source : ministère de la défense

Le montant des charges à payer tend à s'accroître depuis 2010. Cette situation s'explique par l'ampleur des annulations de crédits opérées par des lois de finances rectificatives en cours ou en fin de gestion (en 2011, 357 millions d'euros, en 2012 719 millions d'euros et en 2013 680 millions d'euros).

La progression du report a été modérée par la position d'attente adoptée par le ministère à partir de 2012 par le ministère afin de tenir compte du caractère non soutenable de la programmation 2009-2014 et de ne pas préempter les décisions du Livre Blanc à venir et les travaux relatifs à la nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019, alors en cours de finalisation. Ainsi, le niveau des dépenses obligatoires n'a pas évolué autant que les crédits annulés en 2012 et en 2013.

Malgré les mesures de régulation des engagements mises en œuvre, le niveau des dépenses obligatoires reportées sur l'exercice 2014 a atteint un niveau très préoccupant, 3,4 milliards d'euros, soit un montant équivalent à près de 11 % des ressources de la mission « Défense » (REX comprises) et à 36 % des dépenses d'investissement prévues en loi de finances initiale pour 2014.

Avant que les mesures de fin de gestion 2014 n'aient été connues, le ministère de la défense avait indiqué à votre rapporteur spécial que, grâce à l'abondement du programme 402, le report de charges prévisionnel à fin 2014 devrait être légèrement amélioré par rapport à 2013 et s'établir à 3,3 milliards d'euros.

Il signalait cependant que le report sur 2015 pourrait être très sensiblement aggravé selon les conditions du « dégel » des crédits mis en réserve (1,2 milliards d'euros) et du financement interministériel du dépassement de la provision OPEX (environ 700 millions d'euros). Les dépenses obligatoires transférées sur l'exercice à venir atteindraient alors un niveau très difficilement soutenable et mettraient en péril aussi bien la poursuite des programmes d'armement que la solidité financière des fournisseurs de la défense sur la trésorerie desquels pèsent ces impayés.

Le 7 octobre 2014, devant la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, le général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, a ainsi averti : « *Le dégel des crédits doit intervenir suffisamment tôt, ne serait-ce que pour la santé, voire la survie financière des entreprises qui nous fournissent, en particulier les PME.* »

L'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative adopté le 12 novembre dernier en Conseil des ministres annonce un décret d'avance portant 572 millions d'euros d'annulation de crédits sur la mission « Défense ». Ce montant comprend le gage de l'abondement du titre 2 du ministère de la défense, pour 160 millions d'euros, selon le principe de l'auto-assurance, et la participation du ministère de la défense au mécanisme de « solidarité interministérielle », pour le solde.

Il sera parallèlement procédé à l'ouverture de 605 millions d'euros de crédits, dont 150 millions d'euros de masse salariale, au titre du dépassement de la provision OPEX, somme correspondant à des dépenses imprévues et ne constituant donc pas à proprement parler une ressource supplémentaire pour la mission « Défense ».

L'ouverture dans la prochaine loi de finances rectificative d'une seconde tranche de 250 millions d'euros sur le programme 402 au titre du PIA vient, comme la première tranche ouverte cet été, en compensation partielle des annulations de crédits subies par le programme 146 « Équipement des forces » mission « Défense » en fin d'année 2013, soit 650 millions d'euros. En outre, selon le projet d'avenant à la convention passée entre l'État et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) pour régler

l'utilisation de ces fonds, ces 250 millions d'euros supplémentaires ne seront effectivement utilisés que dans le courant du premier semestre 2015.

Au total, le ministère de la défense sera bien privé en 2014 de 572 millions d'euros par rapport à la prévision initiale pour tenir les objectifs fixés par la loi de programmation militaire, dont le respect s'en trouve gravement compromis.

Le report de charges sur l'exercice 2015 pourrait ainsi être porté à près de 3,8 milliards d'euros, ce qui représenterait la moitié des dépenses d'investissement de la mission « Défense » en 2015 et 21 % des crédits hors titre 2.

Autrement dit, 21 % des crédits hors titre 2 serviront à régler les impayés des exercices précédents, tandis que 21 % des dépenses prévues interviendront grâce à un crédit forcé sur les fournisseurs de la défense.

Ce processus répond assez précisément à la définition de la cavalerie.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements présentés par le Gouvernement.

Le premier retrace 100 millions d'euros du programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense ».

Le second abonde du même montant les crédits du programme 762 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense) » du compte d'affectation spéciale « Fréquences ».

Votre rapporteur spécial a exposé *supra* son analyse, très négative, de l'opportunité de ce mouvement de crédits.

Sur le plan de la régularité budgétaire, il relève que le relèvement du montant des dépenses inscrites sur le compte d'affectation spéciale, sans modification de ses recettes et alors que son solde est bien inférieur à 100 millions d'euros, le place en situation de déséquilibre.

ANNEXE

Présentation des principales mesures 2015 par armée, au niveau interarmées, par direction et service (annoncées par le ministère de la défense le 15 octobre 2014)

Les principales restructurations 2015 pour l'armée de terre

- La dissolution du 1^{er} Régiment d'artillerie de marine (1^{er} RAMa) de Châlons-en-Champagne.
- La dissolution de l'état-major de la 1^{re} brigade mécanisée et de sa compagnie de commandement et des transmissions de Châlons-en-Champagne.
- La réorganisation du régiment médical de Béligneux avec notamment la suppression de deux compagnies de décontamination NRBC et de la compagnie de ravitaillement sanitaire de Chanteau.
- L'adaptation capacitaire de l'infanterie avec la transformation du 1^{er} Régiment de tirailleurs (1^{er} RTir) d'Épinal et du 8^e Régiment de parachutistes d'infanterie de marine (8^e RPIMa) de Castres en régiment d'infanterie de nouvelle génération et la suppression des sections de reconnaissance régimentaire dans l'ensemble des régiments d'infanterie.
- L'adaptation capacitaire de la cavalerie avec la suppression des escadrons d'éclairage et d'investigation du 12^e Régiment de cuirassiers (12^e RC) d'Olivet, du Régiment d'infanterie-chars de marine (RICM) de Poitiers et du 1^{er} Régiment de chasseurs (1^{er} RCh) de Thierville-sur-Meuse.
- L'adaptation capacitaire de la fonction logistique avec la suppression d'un escadron de ravitaillement au 121^e Régiment du train (121^e RT) de Montlhéry et au 515^e Régiment du train (515^e RT) de Brie.
- La réduction des effectifs de certaines formations du génie, de l'artillerie et des transmissions équipées de matériel en fin de vie.
- La suppression d'une des musiques implantées en Île-de-France.

Les restructurations 2015 pour la marine nationale

- Désarmements de 5 bâtiments de combat : le transport de chalands de débarquement Siroco et le pétrolier-ravitailleur Meuse à Toulon, le patrouilleur austral Albatros à La Réunion, et les deux patrouilleurs de surveillance de site Athos et Aramis à Anglet.
- Suppression du Commandement de la marine (COMAR) à Strasbourg.
- Fermeture de la base navale de l'Adour à Anglet.

Les restructurations 2015 pour l'armée de l'air

- La transformation de la Base aérienne 901 (BA 901) de Drachenbronn, dont le site continuera d'accueillir des moyens de détection et le personnel nécessaire à leur maintenance, en élément air rattaché à la Base aérienne 133 (BA 133) de Nancy.
- La dissolution de la Base aérienne 117 (BA 117) de Balard dans le cadre de la mutualisation et de l'externalisation du soutien du site de Balard.
- Le début de la dissolution de la Base aérienne 102 (BA 102) de Dijon avec le transfert du Commandement des forces aériennes (CFA) à Bordeaux-Mérignac et son fusionnement avec le Commandement du soutien des forces aériennes (CSFA).

- Le début du transfert des escadrons de Casa de Creil vers la Base aérienne 105 (BA 105) d'Évreux en vue de la fermeture de la plateforme aéronautique de la Base aérienne 110 (BA 110) de Creil en 2016.

Les restructurations 2015 au niveau interarmées

- La poursuite de la rationalisation de l'état-major des armées et des états-majors d'armée, de direction et de service et leur manœuvre Balard.

- Le transfert d'une partie de la Direction du renseignement militaire (DRM) de Creil vers Balard Paris.

- La poursuite de la transformation des soutiens, avec notamment :

- pour le Service du commissariat des armées (SCA) :

- l'accompagnement des évolutions du plan de stationnement ;

- la poursuite de la rationalisation de l'ensemble des organismes du SCA, dont les GSBdD ;

- les rationalisations fonctionnelles, notamment des Établissements logistiques du commissariat des armées (ELOCA) ;

- la première phase de la dissolution de l'ELOCA de Porte-lès-Valences (fermeture 2015-2018) ; - la dissolution du Service local contentieux (SLC) de Lyon.

- pour la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), la poursuite de la transformation organique et fonctionnelle du service, avec notamment :

- la rationalisation des échelons de proximité, en centrant la transformation de l'architecture SIC sur l'utilisateur du ministère tout en maintenant une posture opérationnelle réactive et performante ;

- l'optimisation de ses échelons intermédiaires et d'exécution pour la montée en puissance des centres nationaux de mise en œuvre, en cohérence avec le regroupement du ministère à Balard.

- pour le Service des essences des armées (SEA) : la rationalisation de la fonction soutien pétrolier et la redistribution des moyens, en vue de garantir le soutien pétrolier dans les domaines prioritaires. Cela se traduira notamment en 2015 par la fermeture du Centre de ravitaillement des essences (CRE) de Castelsarrasin, la réorganisation des dépôts (DEA) de Mérignac et de Lanvéoc, et le début de la montée en puissance de 5 échelons de proximité des Établissements des essences (EPEE).

Sur la période 2016-2019, les principales mesures de restructurations du SEA concerneront les fermetures du Centre de ravitaillement des essences (CRE) de Sarrebourg (2016), du Dépôt des essences Air (DEA) de Creil (2016), du DEA de Salon-de-Provence (2017), du DEA de Hyères (2017), du DEA de Tours (2018), du CRE de Monnaie (2018), du DEALAT de Dax (2018) et du CRE de Bouy (2019).

- pour le Service de santé des armées (SSA) : la poursuite de la transformation du service avec notamment la rationalisation de l'échelon central, la réorganisation de la médecine des forces, avec des centres médicaux des armées à dimension régionale, et l'évolution du modèle hospitalier. Ce dernier reposera sur une contribution différenciée des Hôpitaux d'instructions des armées (HIA) au contrat opérationnel en distinguant les hôpitaux de plateforme (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur) des hôpitaux hors plateforme. L'hôpital du Val-de-Grâce, au sein de la plateforme Île-de-France, fera l'objet d'adaptations spécifiques.

-
- pour le Service interarmées des munitions (SIMu) :
 - la fermeture du Dépôt de munitions (DMu) de Billard en 2015 ;
 - sur la période 2016-2019, les principales mesures de restructuration du SIMu concernent les fermetures des DMu de Connantray (2016), de Salbris (2017-2018), de Neubourg (2018) et de Fontvieille (2019).
 - Les restructurations 2015 pour la Direction générale de l'armement (DGA) :
 - La fermeture de deux centres techniques des systèmes d'information en région parisienne appartenant au service central de la modernisation et de la qualité.
 - Le transfert des services de la DGA de Bagneux vers Balard.
 - Les restructurations 2015 pour le Secrétariat général pour l'administration (SGA)

Pour les différents directions et services du secrétariat général pour l'administration, il s'agira en tout premier lieu :

- d'accompagner les évolutions du plan de stationnement des forces s'agissant notamment des structures en charge du soutien de proximité (Service d'infrastructure de la défense - SID -, Action sociale aux armées, Défense mobilité...) ;
- de finaliser le regroupement des états-majors et directions de service sur le site de Balard qui se traduira, en particulier, par une évolution du format, du stationnement et des missions du Service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) ;
- d'intégrer les régies d'infrastructure au sein du SID dans le cadre de la logique de bout en bout retenue pour la fonction infrastructure.

Source : « Restructurations 2015 », dossier thématique du ministère de la défense