



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« DÉFENSE »

COMMISSION
DES
FINANCES

Examen par la commission des finances le mercredi 16 novembre 2016

Rapporteur spécial :

M. Dominique de LEGGE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
PREMIÈRE PARTIE	
ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »	
I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION « DÉFENSE » À HAUTEUR DE 600 MILLIONS D'EUROS EN 2017	7
II. ANALYSE DES QUATRE PROGRAMMES DE LA MISSION « DÉFENSE »	10
1. <i>Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » : un effort en faveur du renseignement</i>	<i>10</i>
2. <i>Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » : une évolution contrastée des crédits liée au calendrier d'exécution des opérations de maintien en condition opérationnelle, une stabilisation des dépenses d'entretien programmé.....</i>	<i>12</i>
3. <i>Le programme 212 « Soutien de la politique de défense » : la mise en œuvre de mesures de revalorisation salariale et la poursuite d'importants chantiers d'accompagnement des grands programmes d'armement du ministère.....</i>	<i>14</i>
4. <i>Le programme 146 « Équipement des forces » : la diminution du nombre d'opérations majeures lancées en 2017</i>	<i>17</i>
DEUXIÈME PARTIE	
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	
I. LA DEUXIÈME ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ACTUALISÉE	21
II. UN TEXTE RENDU CEPENDANT OBSOLÈTE PAR LES ANNONCES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU 16 NOVEMBRE 2015 ENTÉRINÉES LORS DU CONSEIL DE DÉFENSE DU 6 AVRIL 2016	23
A. LE GEL DES DÉFLATIONS D'EFFECTIFS JUSQU'EN 2019	23
B. UN EFFORT EN FAVEUR DE L'AMÉLIORATION DE LA CONDITION DU PERSONNEL	26
C. DES DÉCISIONS SE TRADUISANT PAR UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DE LA MASSE SALARIALE DÈS 2017	28
D. LA CRÉATION D'UNE « GARDE NATIONALE » : UN PROJET QUI DEVRAIT PERMETTRE DE RÉDUIRE LES TENSIONS SUR LES PERSONNELS MAIS DONT LES CONTOURS DOIVENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉS	30
E. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT	35
1. <i>Une augmentation des dépenses d'équipement de l'ordre de 400 millions d'euros en 2017</i>	<i>35</i>
2. <i>Le renforcement des crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels</i>	<i>38</i>

F. DES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURES RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA FIN DES DÉFLATIONS D'EFFECTIFS, L'INSCRIPTION DANS LA DURÉE DES OPÉRATIONS INTÉRIEURES ET LA LIVRAISON DE NOUVEAUX MOYENS CAPACITAIRES.....	40
III. UNE AUGMENTATION DES RESSOURCES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE REPOSANT POUR PARTIE SUR DES FINANCEMENTS NON-PÉRENNES OU INCERTAINS	41
A. UN MONTANT DE RECETTES EXCEPTIONNELLES ESTIMÉ À 250 MILLIONS D'EUROS EN 2017, SUPÉRIEUR À CE QUI ÉTAIT PRÉVU DANS LE CADRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ACTUALISÉE	42
1. 200 millions d'euros seront issus du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».....	42
2. Un montant potentiellement minoré par la mise en œuvre du dispositif de décote « Duflot ».....	44
3. Un remboursement de dépenses au ministère de la défense via une procédure de rétablissements de crédits : un schéma juridiquement contestable.....	46
4. Des recettes issues de cessions de matériels estimées à 50 millions d'euros.....	47
B. DES RESSOURCES COMPLÉTÉES PAR DES « GAINS DE POUVOIR D'ACHAT » ISSUS DE LA MODIFICATION DES ÉCHÉANCIERS DE PAIEMENT ET UN PRÉLÈVEMENT SUR LA TRÉSORERIE DU SERVICE DES ESSENCES : DES MESURES DE COURT-TERME CONTESTABLES	47
C. UN GAIN LIÉ À L'ÉVOLUTION DES INDICES ESTIMÉ À 200 MILLIONS D'EUROS EN 2017	48
IV. UN BUDGET DONT LA SINCÉRITÉ EST, CETTE ANNÉE ENCORE, SUJETTE À CAUTION	49
A. UNE PROVISION AU TITRE DU « SURCOÛT OPEX » MAINTENUE À 450 MILLIONS D'EUROS POUR 2017.....	49
B. UNE PROVISION DU « SURCOÛT OPINT » SOUMISE AUX MÊMES RÉSERVES ET DONT LES MODALITÉS DE CALCUL N'ONT TOUJOURS PAS FAIT L'OBJET D'UNE DÉFINITION CLAIRE	52
C. L'INCERTITUDE LIÉE AUX DYSFONCTIONNEMENTS DU LOGICIEL LOUVOIS.....	53
V. UN POINT DE VIGILANCE MAJEUR : LA FIN DE GESTION 2016.....	56
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	59

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », **les crédits de la mission « Défense » passeront de 31,8 milliards d'euros en CP à 32,4 milliards d'euros entre 2016 et 2017, soit une progression de 600 millions d'euros (+ 1,9 % par rapport à 2016 et + 6 % par rapport à 2015).**

2. **Cette hausse résulte en particulier de la mise en œuvre des mesures annoncées par le président de la République devant le Parlement réuni en Congrès au lendemain des attentats de Paris du mois de novembre 2015 et entérinées lors du conseil de défense du 6 avril dernier.**

3. **Les ressources totales (crédits budgétaires et ressources issues de cessions) du ministère de la défense font ainsi l'objet d'un rehaussement pour atteindre 32,7 milliards d'euros en 2017, soit une augmentation de plus de 400 millions d'euros par rapport à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation militaire actualisée.**

4. **En dépit du coût significatif des mesures annoncées par le président de la République, estimé à 775 millions d'euros en 2017, 996 millions d'euros en 2018 et 1,2 milliard d'euros en 2019, la loi de programmation militaire n'a pas fait l'objet d'une nouvelle actualisation.**

5. **Les dépenses de personnel (titre 2) augmenteront à hauteur de 621 millions d'euros en 2017 (contribution au CAS « Pensions » et crédits issus de fonds de concours et d'attributions de produits compris).**

6. **Cette hausse résulte tout d'abord de la décision de geler les déflations d'effectifs, laquelle se traduira par l'augmentation du plafond d'emplois du ministère, qui passera de 271 510 ETPT à 273 294 ETPT, soit une hausse de 1 784 ETPT. 464 postes seront ainsi créés en 2017, dont 64 postes au titre du service industriel de l'aéronautique (SIAé). Par ailleurs, les effectifs de la réserve devraient être portés à 40 000 d'ici la fin de l'année 2018. Ces effectifs supplémentaires, qui seront intégrés dans la future « garde nationale » qui inclura les réserves de la gendarmerie et de la police nationale, permettront de réduire les tensions sur les personnels d'active très fortement mobilisés dans le cadre des OPEX et des OPINT.**

7. **L'augmentation des dépenses de titre 2 résulte en outre de la mise en œuvre de mesures catégorielles et générales dont le coût s'élèvera à 275 millions d'euros en 2017. Au total, le plan d'amélioration de la condition du personnel devrait se traduire par une dépense de plus d'un milliard d'euros sur la période 2017-2019.**

8. **Conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire actualisée, les dépenses d'équipement progresseront pour atteindre 17,3 milliards d'euros en 2017, contre 16,9 milliards d'euros en 2016 et 16,7 milliards d'euros en 2015. Cet effort devrait, en particulier, permettre le renforcement de certaines capacités critiques (avions de transport tactique, renseignement, hélicoptères).**

9. **En 2017, les dépenses consacrées à la politique immobilière s'élèveront à 1,72 milliard d'euros en AE et à 1,33 milliard d'euros en CP (+ 6,58 % en AE et + 14,39 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2016). Ces crédits permettront le lancement ou la poursuite de projets immobiliers destinés à accompagner le développement des principaux programmes du ministère de la défense prévus dans le cadre de la loi de programmation militaire.**

10. **L'augmentation des ressources du ministère de la défense reposera en partie sur des financements non pérennes voire incertains** : recettes issues de cession, évolution du coût des facteurs, gain de pouvoir d'achat lié aux modifications des échéanciers de paiement.

11. Ces ressources seront complétées par un prélèvement sur la trésorerie du compte de commerce 901 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires », à hauteur d'une cinquantaine de millions d'euros.

12. Cette année encore, la sincérité du budget de la mission « Défense » est sujette à caution compte tenu de la non-inscription de dépenses certaines (« surcoûts » OPEX et OPINT, dépenses liées aux dysfonctionnements du logiciel Louvois, etc.).

13. **La soutenabilité de la mission « Défense » en 2017 dépendra dans une large mesure de la fin de gestion de l'année 2016** et, en particulier, du dégel des crédits mis en réserve ou reportés.

À la date du 10 octobre 2016, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, votre rapporteur spécial avait reçu 96 % des réponses du ministère de la défense à son questionnaire budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »

I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION « DÉFENSE » À HAUTEUR DE 600 MILLIONS D'EUROS EN 2017

Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits de la mission « Défense » passeront de 31,8 milliards d'euros en CP à 32,4 milliards d'euros entre 2016 et 2017, soit une progression de **600 millions d'euros** (+ 1,9 % par rapport à 2016 et + 6 % par rapport à 2015).

Évolution des crédits de paiement de la mission « Défense »

(en millions d'euros)

LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	
<i>hors contribution de l'État au CAS pensions</i>	<i>hors contribution de l'État au CAS pensions</i>	<i>hors contribution de l'État au CAS pensions</i>	PLF 2017
30 612	31 837	32 437	40 592

Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

Le montant des CP de la mission « Défense » excèdera donc à hauteur de 2,4 milliards d'euros le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹, qui s'établissait à 30,05 milliards d'euros.

Au total, les crédits de la mission « Défense » s'élèveront à 42,2 milliards d'euros en AE et à 40,6 milliards d'euros en CP, soit une diminution de 3,3 milliards d'euros en AE (-7,3 %) et une hausse de 902 millions d'euros en CP (+2,27 %).

La diminution des AE de la mission constatée en 2017 concerne le programme 178 « Préparation et emploi des forces » (-811,4 millions d'euros) et surtout le programme 146 « Équipement des forces » (-3,5 milliards d'euros).

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Évolution des crédits de la mission « Défense » par programme

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement						Crédits de paiement					
	Exécution 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)	2016	2017	Évolution 2017/2016		FDC et ADP attendus en 2017	Exécution 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)	2016	2017	Évolution 2017/2016		FDC et ADP attendus en 2017
				en valeur	en pourcentage					en valeur	en pourcentage	
P. 144	1 347,7	1 295,7	1 531,8	236,1	18,22 %	0,1	1 344,8	1 291,3	1 335,9	44,7	3,46 %	0,1
P. 178	9 325,3	9 183,1	8 371,7	- 811,4	- 8,84 %	356,4	8 052,3	7 277,2	7 297,0	19,8	0,27 %	356,4
P. 212	21 451,1	21 468,0	22 201,1	733,1	3,41 %	303,8	21 375,7	21 168,0	21 907,3	739,3	3,49 %	303,8
P. 146	9 901,1	13 613,4	10 140,2	- 3 473,2	- 25,51 %	73,3	10 210,1	9 952,9	10 051,4	98,5	0,99 %	73,3
Total	42 025,1	45 560,3	42 244,8	- 3 315,4	- 7,28 %	733,6	40 982,9	39 689,4	40 591,6	902,2	2,27 %	733,6

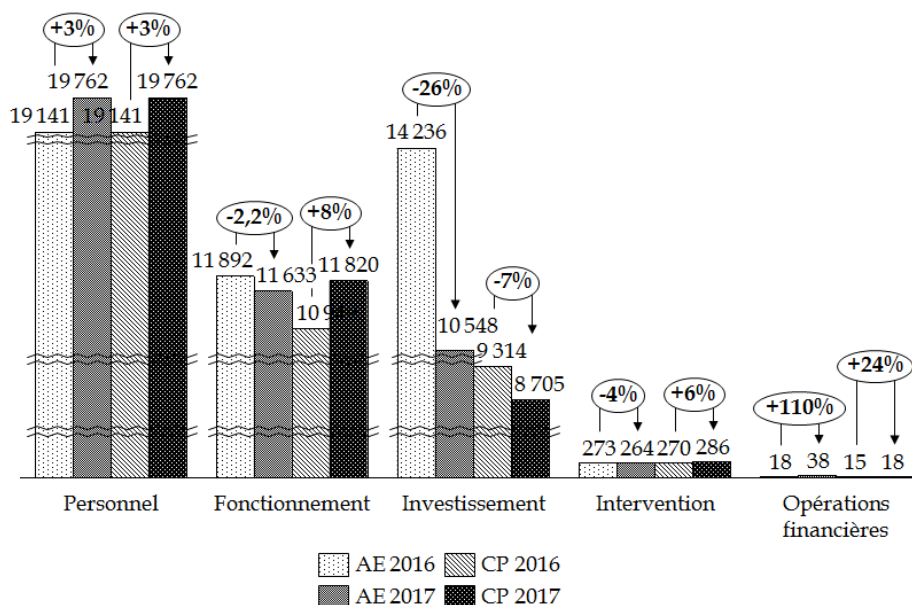
Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

Les diminutions d'AE constatées au titre des programmes 178 et 146 expliquent l'essentiel de la baisse en AE des dépenses de titres 3 (-259 millions d'euros) et 5 (- 3,7 milliards d'euros).

L'augmentation des dépenses de personnel (+ 621 millions d'euros) résulte du gel des déflations d'effectifs et de la mise en œuvre des mesures annoncées par le président de la République en matière d'amélioration de la condition du personnel (cf. *infra*).

Évolution des crédits de la mission « Défense » par titre

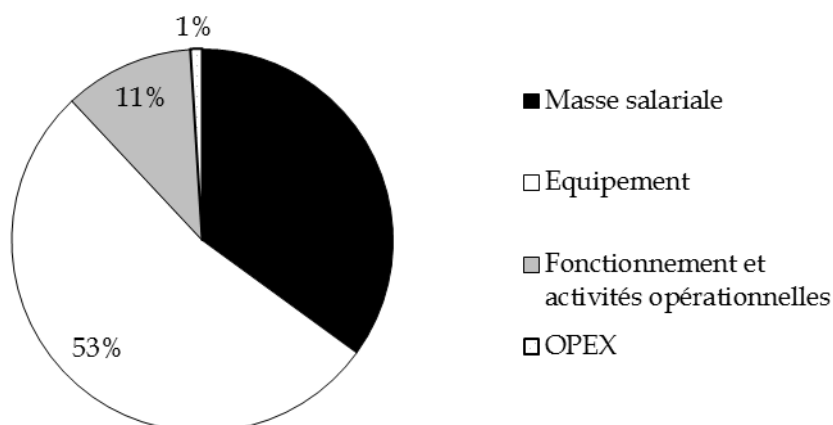
(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

Hors contribution au CAS « Pensions », les crédits de la mission « Défense » seront ventilés selon la répartition figurant dans le graphique ci-dessous. **Les dépenses d'équipement et de masse salariale représenteront à elles-seules 88 % des crédits de la mission.**

Répartition des crédits de la mission par nature



Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

II. ANALYSE DES QUATRE PROGRAMMES DE LA MISSION « DÉFENSE »

1. Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » : un effort en faveur du renseignement

Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » rassemble, « *les actions contribuant à éclairer le ministère sur son environnement présent et futur, dans le but d'élaborer et de conduire la politique de défense de la France* ». Son périmètre couvre notamment les activités de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), le financement des études en amont du lancement de programmes d'armement, ainsi que les activités de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS).

Les crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » progresseront à hauteur de 236 millions d'euros en AE (+ 18,22 %) et de 44,7 millions d'euros en CP (+ 3,5 %).

Si les trois actions de ce programme seront concernées par cette hausse, les actions 03 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » et 07 « Prospective de défense » en concentrent l'essentiel, **traduisant l'effort budgétaire consenti en faveur du renseignement**, conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire actualisée¹.

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

**Évolution des crédits du programme 144 « Environnement et prospective
de la politique de défense »**

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement						Crédits de paiement					
	Exécution 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)	2016	2017	Évolution		FDC et ADP attendus en 2017	Exécution 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)	2016	2017	Évolution		FDC et ADP attendus en 2017
				en valeur	en pourcentage					en valeur	en pourcentage	
03 – Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	355,8	262,5	324,1	61,6	23,45 %	0,1	288,2	240,8	257,4	16,6	6,88 %	0,1
07 – Prospective de défense	959,3	992,4	1 163,9	171,5	17,28 %		1 024,5	1 009,7	1 034,8	25,1	2,48 %	
08 – Relations internationales et diplomatie de défense	32,6	40,8	43,8	3,0	7,45 %		32,2	40,8	43,8	3,0	7,45 %	
Total programme 144	1 347,7	1 295,7	1 531,8	236,1	18,22 %	0,1	1 344,8	1 291,3	1 335,9	44,7	3,46 %	0,1

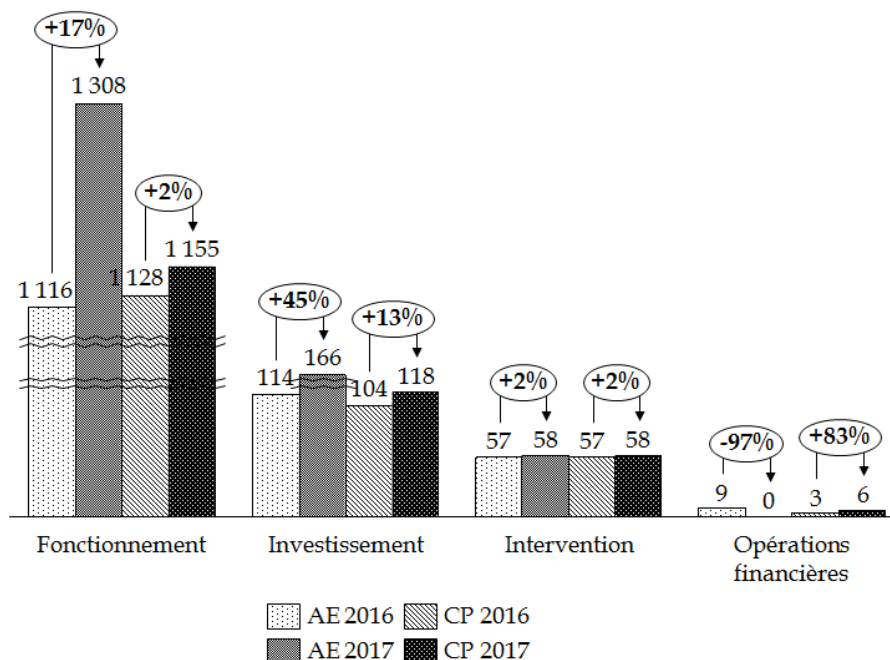
Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

En 2017, les dépenses de titre 3 (fonctionnement) progresseront de 2,4 % en CP. Cette hausse est imputable à l'augmentation des moyens dédiés aux services de renseignement (+ 2,6 millions d'euros), des dépenses en faveur des études amont (+ 14,4 millions d'euros) et de l'augmentation de la subvention pour charges de service public versée aux opérateurs.

Les CP consacrés à l'investissement (titre 5) progresseront de 13,4 %. Cette augmentation permettra de financer des investissements en faveur des services de renseignement et, en particulier, le lancement de deux nouvelles opérations immobilières destinées à accompagner, d'une part, la montée en puissance des effectifs et, d'autre part, le développement des capacités de collecte et de traitement du renseignement.

Évolution des crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

2. Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » : une évolution contrastée des crédits liée au calendrier d'exécution des opérations de maintien en condition opérationnelle, une stabilisation des dépenses d'entretien programmé

Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » porte les crédits liés à la préparation opérationnelle des armées, à la logistique et au soutien opérationnel et aux opérations extérieures (hors dépenses de personnel).

Les crédits du programme 178 diminueront à hauteur de 811 millions d'euros en AE (- 8,8 %) et seront quasi stables en CP (+ 0,27 %) par rapport à 2016.

La diminution des AE résulte pour l'essentiel de la diminution des crédits liés à l'opération « Entretien programmé des matériels de la flotte navale » de l'opération stratégique « Dissuasion ». En effet, le marché pluriannuel de maintien en condition opérationnelle (MCO) courant des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ayant été renouvelé en 2016, le niveau d'engagement diminuera de 86 % en 2017, passant de 961,7 millions d'euros à 133,5 millions d'euros.

Évolution des crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces »

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement						Crédits de paiement					
	Exécution 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)	2016	2017	Évolution		FDC et ADP attendus en 2017	Exécution 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)	2016	2017	Évolution		FDC et ADP attendus en 2017
				en valeur	en pourcentage					en valeur	en pourcentage	
01 - Planification des moyens et conduite des opérations	437,0	436,4	481,2	44,8	10,25 %	0,0	428,2	442,7	484,6	41,9	9,46 %	0,0
02 - Préparation des forces terrestres	1 506,5	1 415,7	1 335,3	- 80,4	- 5,68 %	15,5	1 489,5	1 242,8	1 226,3	- 16,5	- 1,32 %	15,5
03 - Préparation des forces navales	3 055,1	2 900,9	1 883,3	- 1 017,6	- 35,08 %	34,5	2 009,4	1 964,8	1 999,8	35,0	1,78 %	34,5
04 - Préparation des forces aériennes	2 326,2	2 648,2	2 957,3	309,1	11,67 %	102,1	2 071,2	2 005,2	1 976,4	- 28,8	- 1,44 %	102,1
05 - Logistique et soutien interarmées	1 558,6	1 501,9	1 434,6	- 67,3	- 4,48 %	174,3	1 613,1	1 341,6	1 329,8	- 11,8	- 0,88 %	174,3
06 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	441,8	280,0	280,0	0,0	0,00 %	30,0	440,9	280,0	280,0	0,0	0,00 %	30,0
07 - Surcoûts liés aux opérations intérieures												0,0
Total programme 178	9 325,3	9 183,1	8 371,7	- 811,4	- 8,84 %	356,4	8 052	7 277	7 297	20	0,27 %	356,4

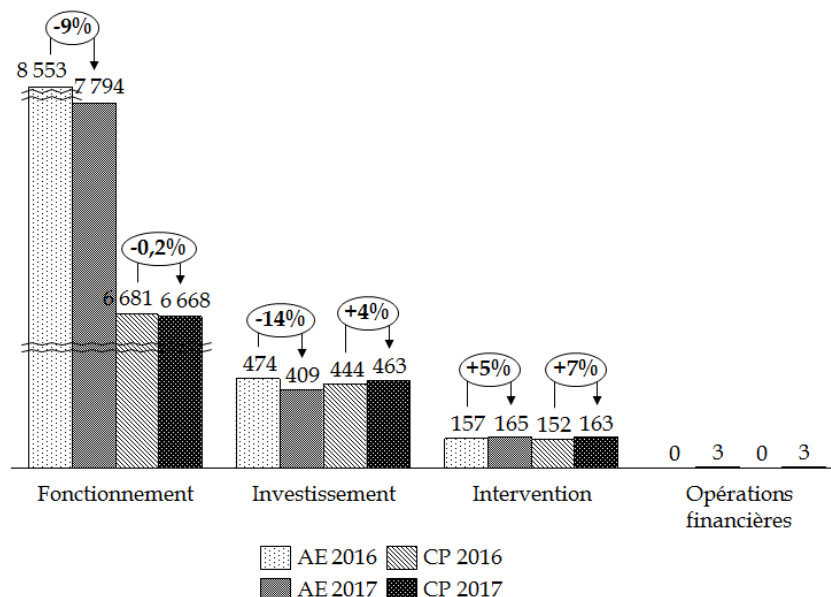
Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

Cette diminution explique la majeure partie de la baisse des AE de l'action 03 « Préparation des forces navales » et des dépenses de titre 3 (fonctionnement).

Les CP consacrés à l'entretien programmé des matériels, essentiellement portés par les actions 02, 03 et 04, seront maintenus à leur niveau de 2016, soit 3,4 milliards d'euros.

Évolution des crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces » par nature

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

3. Le programme 212 « Soutien de la politique de défense » : la mise en œuvre de mesures de revalorisation salariale et la poursuite d'importants chantiers d'accompagnement des grands programmes d'armement du ministère

Le programme 212 « Soutien de la politique de défense » rassemble les fonctions « support » du ministère de la défense (finances, ressources humaines, immobilier, action sociale, etc.). Il porte l'ensemble des dépenses de personnel.

En 2017, les crédits du programme 212 progresseront à hauteur de 733 millions d'euros en AE (+ 3,4 %) et de 739 millions d'euros en CP (+ 3,5 %).

Évolution des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense »

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	2016	2017	Évolution		FDC et ADP attendus en 2017	2016	2017	Évolution		FDC et ADP attendus en 2017
			en valeur	en pourcentage				en valeur	en pourcentage	
04 - Politique immobilière	1 611,3	1 717,4	106,0	6,58 %	15,6	1 171,2	1 339,8	168,6	14,39 %	15,6
05 - Systèmes d'information, d'administration et de gestion	138,3	126,2	- 12,1	- 8,74 %	0,0	110,8	146,9	36,1	32,55 %	0,0

06 - Politiques des ressources humaines	130,5	141,8	11,3	8,67 %	2,2	130,5	141,8	11,3	8,67 %	2,2
08 - Politique culturelle et éducative	32,9	25,7	- 7,2	- 21,80 %	0,4	32,8	26,0	- 6,9	- 20,97 %	0,4
10 - Restructurations	57,2	63,8	6,6	11,50 %	0,0	139,3	61,3	- 78,1	- 56,04 %	0,0
11 - Pilotage, soutien et communication	357,1	364,3	7,2	2,01 %	3,9	442,6	429,6	- 12,9	- 2,92 %	3,9
50 - Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France - Personnel travaillant pour le programme « Environnement et prospective de la politique de défense »	497,6	532,2	34,6	6,95 %	0,0	497,6	532,2	34,6	6,95 %	0,0
51 - Prospective de défense - Personnel travaillant pour le programme « Environnement et prospective de la politique de défense »	23,7	25,7	2,0	8,49 %	0,0	23,7	25,7	2,0	8,49 %	0,0
52 - Relations internationales	39,0	86,4	47,5	121,75 %	0,0	39,0	86,4	47,5	121,75 %	0,0
53 - Préparation et conduite des opérations d'armement - Personnel travaillant pour le programme « Équipement des forces »	1 925,3	1 899,1	- 26,2	- 1,36 %	0,0	1 925,3	1 899,1	- 26,2	- 1,36 %	0,0
54 - Planification des moyens et conduite des opérations - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	990,3	1 217,2	226,9	22,91 %	0,0	990,3	1 217,2	226,9	22,91 %	0,0
55 - Préparation des forces terrestres - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	6 114,6	6 866,8	752,2	12,30 %	1,0	6 114,6	6 866,8	752,2	12,30 %	1,0
56 - Préparation des forces navales - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	2 262,5	2 416,8	154,3	6,82 %	0,0	2 262,5	2 416,8	154,3	6,82 %	0,0
57 - Préparation des forces aériennes - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	2 334,6	2 555,5	220,9	9,46 %	0,0	2 334,6	2 555,5	220,9	9,46 %	0,0
58 - Logistique et soutien interarmées - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	3 110,0	2 439,2	- 670,8	- 21,57 %	280,6	3 110,0	2 439,2	- 670,8	- 21,57 %	280,6
59 - Surcoûts liés aux opérations - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	196,0	211,0	15,0	7,65 %	0,0	196,0	211,0	15,0	7,65 %	0,0
60 - Politique immobilière - Personnel travaillant pour l'action « Politique immobilière »	473,1	453,6	- 19,5	- 4,13 %	0,0	473,1	453,6	- 19,5	- 4,13 %	0,0
61 - Action sociale, chômage et pensions	322,5	307,5	- 15,0	- 4,65 %	0,0	322,5	307,5	- 15,0	- 4,65 %	0,0
62 - Politique culturelle et éducative - gestion et communication des archives historiques de la défense - Personnel travaillant pour l'action "Politique culturelle et éducative"	47,0	35,7	- 11,3	- 24,02 %	0,0	47,0	35,7	- 11,3	- 24,02 %	0,0
63 - Restructurations - RH (<i>libellé modifié</i>)	154,1	114,2	- 39,9	- 25,87 %	0,0	154,1	114,2	- 39,9	- 25,87 %	0,0
64 - Pilotage, soutien - Personnel travaillant pour l'action « Pilotage, soutien »	449,9	416,1	- 33,8	- 7,50 %	0,0	449,9	416,1	- 33,8	- 7,50 %	0,0
65 - Journée défense et citoyenneté - Personnel travaillant pour le programme "Liens entre la Nation et son armée »	85,7	69,7	- 16,0	- 18,69 %	0,0	85,7	69,7	- 16,0	- 18,69 %	0,0
66 - Rayonnement et contribution extérieure	23,8	24,1	0,3	1,35 %	0,0	23,8	24,1	0,3	1,35 %	0,0
67 - Pilotage, soutien et communication - dépenses de personnel des cabinets et des organismes rattachés / RH	91,0	91,1	0,0	0,02 %	0,0	91,0	91,1	0,0	0,02 %	0,0
Total programme 212	21 468,0	22 201,1	733,1	3,41 %	303,8	21 168,0	21 907,3	739,3	3,49 %	303,8

Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

L'essentiel de cette hausse est imputable à une augmentation des dépenses de personnel (+ 621 millions d'euros en AE et en CP) résultant de la mise en œuvre des décisions prises par le président de la République en matière d'amélioration de la condition du personnel militaire (cf. *infra*).

La hausse des dépenses de titre 3 à hauteur de 78,1 millions d'euros en CP résulte, notamment, de la montée en puissance de la phase d'exploitation du projet Balard.

151,92 millions d'euros en AE et 214,75 millions d'euros en CP sont inscrits sur le programme 212 au titre des redevances du contrat de partenariat et le traitement des modifications du programme fonctionnel du projet Balard.

La durée du partenariat public privé Balard est de **trente ans**, pour un coût total évalué à 3,54 milliards d'euros constants hors taxes. En phase de pleine exploitation, le site rassemblera **9 300 personnes** issues des états-majors et des directions et services centraux du ministère de la défense.

La plupart des travaux ont été achevés en 2015. 8 667 personnes ont ainsi rejoint le site entre le 2 mars et le 10 novembre 2015. **Les travaux de rénovation de certains bâtiments de la parcelle Est se poursuivront jusqu'en 2018.**

Par ailleurs, en 2017, **des opérations de sécurisation à l'intérieur du site seront menées pour un coût estimé à 10 millions d'euros.**

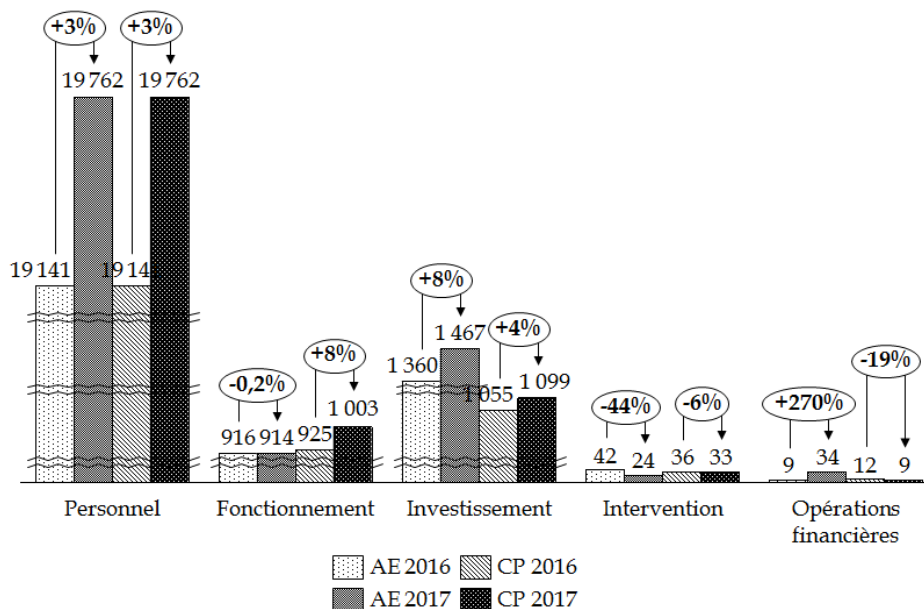
Les personnels rencontrés par votre rapporteur spécial se sont dits satisfaits de ce déménagement, qui a permis de regrouper sur un site unique la plupart des services du ministère de la défense.

L'augmentation des crédits de titre 5 tant en AE (+ 107,3 millions d'euros) qu'en CP (+ 44,4 millions d'euros) doit permettre d'accompagner la poursuite des grands projets engagés depuis le début de la loi de programmation militaire, en particulier les programmes MRTT (*multi role transport tanker*), Tigre, NH90, Rafale, A400M, FREMM (frégates multi-missions), Barracuda (sous-marin d'attaque de nouvelle génération) et Scorpion (véhicule blindé de l'armée de terre).

L'augmentation des crédits du programme 212 permettront également de financer le volet « infrastructures » de l'opération Sentinelle, le renforcement des dépôts d'armes et de munitions et la réhabilitation des installations de protection passive.

Évolution des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » par nature

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

4. Le programme 146 « Équipement des forces » : la diminution du nombre d'opérations majeures lancées en 2017

Le programme 146 « Équipement des forces » « vise à mettre à disposition des armées les armements et matériels nécessaires à la réalisation de leurs missions. Il concourt par ailleurs au développement et au maintien des savoir-faire industriels français ou européens ».

La diminution des AE du programme 146 entre 2016 et 2017 tient au fait que la majorité des opérations majeures nouvelles de la loi de programmation militaire devraient être lancées d'ici la fin de l'année 2016.

Évolution des crédits du programme 146 « Équipement des forces »

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement						Crédits de paiement					
	Exécution 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)	2016	2017	Évolution		FDC et ADP attendus en 2017	Exécution 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)	2016	2017	Évolution		FDC et ADP attendus en 2017
				en valeur	en pourcentage					en valeur	en pourcentage	
06 - Dissuasion	2 669,7	3 721,0	2 377,2	- 1 343,8	- 36,11 %		2 429,5	2 889,7	3 162,2	272,6	9,43 %	
07 - Commandement et maîtrise de l'information	2 423,2	2 162,6	1 478,6	- 683,9	- 31,63 %	23,1	1 704,6	1 843,0	1 671,0	- 172,0	- 9,34 %	23,1
08 - Projection - mobilité - soutien	2 115,4	2 834,2	615,9	- 2 218,3	- 78,27 %	1,0	1 006,1	1 273,9	1 284,8	10,8	0,85 %	1,0
09 - Engagement et combat	951,6	3 835,2	5 051,1	1 215,9	31,70 %	0,4	3 627,2	3 316,7	3 346,2	29,5	0,89 %	0,4
10 - Protection et sauvegarde	1 509,7	872,5	407,6	- 464,9	- 53,29 %	1,3	1 168,6	429,7	392,0	- 37,7	- 8,77 %	1,3
11 - Préparation et conduite des opérations d'armement	230,8	188,0	209,9	21,9	11,63 %	47,6	255,3	199,9	195,2	- 4,7	- 2,37 %	47,6
12 - Parts étrangères et programmes civils	0,7						18,7					
Total programme 146	9 901,1	13 613,4	10 140,2	- 3 473,2	- 25,51 %	73,3	10 210,1	9 952,9	10 051,4	98,5	0,99 %	73,3

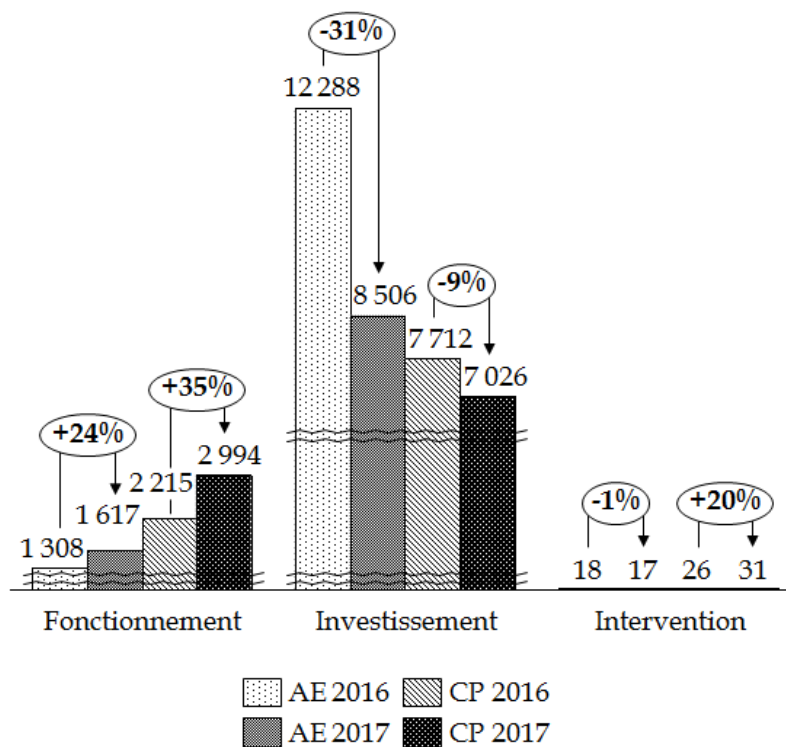
Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

La diminution du nombre d'opérations majeures lancées en 2017 par rapport à 2016 se traduira par une diminution significative des dépenses d'investissement (titre 5) du programme 146 à hauteur de -3,8 milliards d'euros en AE (- 30,8 %) et de - 686 millions d'euros en CP (-9 %).

La baisse des CP liée au calendrier de lancement d'opérations est cependant compensée par une augmentation des dépenses de titre 3 à hauteur de 779 millions d'euros (+ 35,2 %). En effet, celles-ci rassemblent, outre des dépenses de fonctionnement, les crédits consacrés au **soutien initial et au développement des équipements.**

Évolution des crédits du programme 146 « Équipement des forces » par nature

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

DEUXIÈME PARTIE OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LA DEUXIÈME ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ACTUALISÉE

La loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019¹ (LPM) prévoyait qu'une part importante des ressources du ministère de la défense provienne de recettes exceptionnelles issues, en particulier, à partir de 2015, du produit de la cession de la bande des 700 MHz libérée par les évolutions de format de la télévision terrestre numérique (TNT).

Hors contribution au CAS « Pensions », la loi de programmation militaire initiale fixait donc une annuité pour 2017 s'élevant à 30,65 milliards d'euros de crédits budgétaires et 0,907 million d'euros de ressources exceptionnelles, soit **un budget total de 31,56 milliards d'euros**.

Trajectoire des ressources de la mission « Défense » selon la LPM 2014-2019 (avant actualisation)

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crédits budgétaires	29,612	29,609	30,127	30,654	31,497	32,364
Ressources exceptionnelles	1,767	1,767	1,249	0,907	0,276	0,154
Total	31,379	31,376	31,376	31,561	31,773	32,518

Source : ministère de la défense

En conformité avec les annonces du président de la République lors du conseil de défense du 29 avril 2015, **l'essentiel des recettes exceptionnelles prévues pour la programmation 2014-2019 ont été remplacées par des crédits budgétaires dans le cadre de la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.**

La loi de programmation militaire actualisée prévoyait un montant de ressources exceptionnelles ne s'élevant plus qu'à 930 millions d'euros sur la période couverte.

Elle fixait en outre l'annuité pour 2017, hors charges de pensions, à 32,11 milliards d'euros de crédits budgétaires et 150 millions d'euros de

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

ressources issues de cessions immobilières, soit un total de **32,26 milliards d'euros**.

**Trajectoire actualisée des ressources de la mission « Défense »,
hors charges de pensions**

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019
Majoration des crédits initiaux	0	0,6	0,7	1	1,5	3,8
Ressources totales actualisées	31,38	31,98	32,26	32,77	34,02	162,41
<i>dont crédits budgétaires</i>	31,15	31,73	32,11	32,62	33,87	161,48
<i>dont ressources issues de cessions</i>	0,23	0,25	0,15	0,15	0,15	0,93

Source : Commission des finances du Sénat

Ces crédits supplémentaires avaient vocation à financer :

- la moindre déflation des effectifs du ministère à hauteur de 18 750 postes ;
- la priorité donnée aux besoins opérationnels immédiats des forces ;
- le renforcement des moyens d'action des services de renseignement ;
- un effort supplémentaire en faveur de la réserve opérationnelle.

Sur la période 2016-2019, la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 prévoyait un surcroît de ressources de 3,88 milliards d'euros, dont 2,8 milliards d'euros au titre de la protection du territoire national, 0,5 milliard d'euros au titre de l'entretien des matériels et 0,5 milliard d'euros au titre des opérations d'armement.

Le ministère de la défense a en outre été autorisé à conserver les bénéfices liés à l'évolution favorable du prix des indices, ces gains de « pouvoir d'achat », estimés à un milliard d'euros, ayant vocation à être mobilisés dans le cadre d'opérations d'équipement.

II. UN TEXTE RENDU CEPENDANT OBSOLÈTE PAR LES ANNONCES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU 16 NOVEMBRE 2015 ENTÉRINÉES LORS DU CONSEIL DE DÉFENSE DU 6 AVRIL 2016

Au lendemain des attentats de Paris du mois de novembre 2015, le président de la République a annoncé, devant le Parlement réuni en Congrès le 16 novembre 2015, différentes mesures en faveur de la défense.

Entérinées lors du conseil de défense du 6 avril 2016, celles-ci s'articulent autour de **cinq axes principaux** : l'arrêt des déflations de personnels, la mobilisation de 3 000 postes au profit de la chaîne opérationnelle, du renseignement et de la cyberdéfense, un effort en faveur du fonctionnement et des infrastructures nécessaire à l'accompagnement de ces mesures relatives aux effectifs, un effort financier sur le plan capacitaire, avec une priorité donnée aux munitions, à la mobilité des unités déployées sur le territoire national ainsi qu'à la protection des emprises de la défense et l'amélioration de la condition du personnel.

La trajectoire financière de la mission « Défense » a, par conséquent, fait l'objet d'un rehaussement pour atteindre 32,7 milliards d'euros en 2017, soit une augmentation de 600 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2016 et de plus de 400 millions d'euros par rapport à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation militaire actualisée.

En dépit du coût significatif de ces mesures, estimé à 775 millions d'euros en 2017, 996 millions d'euros en 2018 et 1,2 milliard d'euros en 2019, la loi de programmation militaire n'a pas fait l'objet d'une nouvelle actualisation.

A. LE GEL DES DÉFLATIONS D'EFFECTIFS JUSQU'EN 2019

À la suite des attentats de janvier 2015, qui avaient donné lieu au lancement de l'opération Sentinelle, le conseil de défense du 29 avril 2015 a décidé **une redéfinition du contrat opérationnel des forces terrestres.**

Il est ainsi prévu que celles-ci soient capables de déployer 7 000 hommes durant une année sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois.

En conséquence, la loi actualisant la programmation militaire a prévu de **porter le format de la force opérationnelle terrestre (FOT) de 66 000 hommes à 77 000 hommes d'ici la fin de l'année 2017.**

Dans cette perspective, une décélération du nombre de postes supprimés dans la défense était prévue. À la fin de la programmation, 14 925 ETP auraient dû être supprimés, contre 33 675 ETP dans le cadre de la loi de programmation militaire initiale (- 18 750 suppressions de postes).

Ce ralentissement des déflations d'effectifs devait permettre une réallocation de la ressource et, en particulier, des créations de postes destinées à assurer le soutien humain et logistique de l'opération Sentinelle ainsi que le renforcement de la protection des sites du ministère ainsi que le renforcement des moyens humains consacrés au renseignement et à la cyberdéfense.

Compte tenu de l'engagement durable de la France, tant sur son territoire qu'en dehors de ses frontières, dans le prolongement des annonces du président de la République du 16 novembre 2015 confirmées lors du conseil de défense du 6 avril 2016, cette trajectoire a fait l'objet d'une nouvelle modification.

Évolution prévisionnelle du schéma d'emplois de la mission « Défense »

(en ETP)

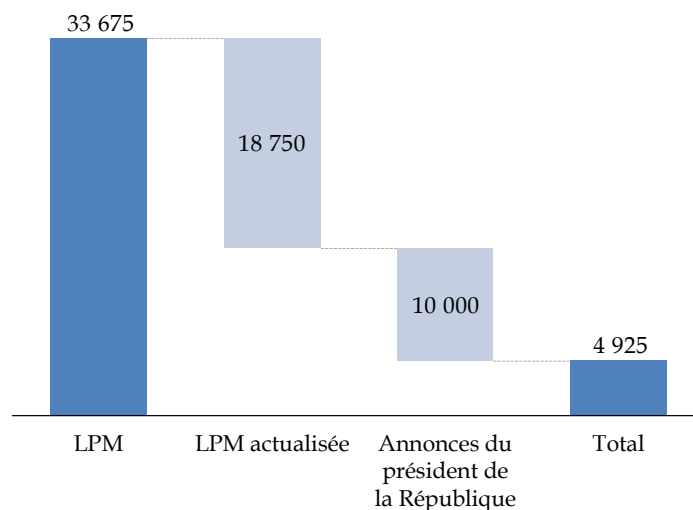
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
LPM	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675
LPM actualisée	- 8 007	0	2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 818	- 14 925
Annonces du président de la République	- 8 007	0	2 300	400	200	182	- 4 925

Source : ministère de la défense

Fin 2019, le nombre total de suppressions de postes devrait atteindre 4 925 ETP, soit une réduction de 10 000 ETP par rapport à la trajectoire actualisée et de 28 750 ETP par rapport à la trajectoire initiale.

Trajectoire des déflations d'effectifs à la suite des annonces du président de la République

(en ETP)



Source : Commission des finances du Sénat

Conformément aux annonces du président de la République, le schéma d'emplois pour 2017 prévoit la création nette de 464 emplois en 2017, dont 64 emplois au titre du service industriel de l'aéronautique (SIAé). En effet, l'article 4 de la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense prévoit que l'évolution des effectifs du SIAé ne soit pas prise en compte dans la trajectoire d'évolution des effectifs du ministère de la défense.

Selon le ministère de la défense, les 400 postes ainsi créés en 2017 permettront :

- dans l'armée de terre, le renforcement de la 13^e demi-brigade de légion étrangère (13^e DBLE), du 5^e régiment de dragons et la poursuite de la montée en puissance du 5^e régiment de cuirassiers aux Émirats arabes unis ;

- dans la marine nationale, le renforcement général pour la marine nationale des unités de protection, de défense maritime du territoire et des centres opérationnels, la création d'un peloton de surveillance maritime et portuaire de la gendarmerie maritime à Dunkerque-Calais ;

- dans l'armée de l'air, la poursuite de la logique de concentration des moyens par pôles de spécialisation au sein de l'armée de l'air.

Les moyens consacrés à la direction du renseignement militaire et à la cyberdéfense seront également augmentés à hauteur de 600 postes supplémentaires (sur un nombre total de créations de postes fixé à 3 200 emplois entre 2014 et 2019).

Les créations de postes prévues en 2017 concerneront majoritairement les officiers (+ 399 ETP), les militaires du rang (+ 304 ETP) ainsi que les agents de catégories A et B (respectivement + 428 ETP et + 184 ETP). À l'inverse, les effectifs d'agents de catégorie C et d'ouvriers d'État diminueront de respectivement 137 ETP et 722 ETP.

Évolution des effectifs du ministère de la défense

(en ETP)

	2016	2017
Officiers	- 50	399
Sous-officiers	1 079	4
Militaires du rang	2 072	304
Volontaires	- 20	4
Total militaires	3 081	711
CAT A	410	428
CAT B	116	184
CAT C	- 135	- 137
CAT OE	- 1 172	- 722
Total civils	- 781	- 247
Total Mindef	2 300	464

Source : ministère de la défense

B. UN EFFORT EN FAVEUR DE L'AMÉLIORATION DE LA CONDITION DU PERSONNEL

Dans le cadre du **plan d'amélioration de la condition du personnel** (PACP) lancé dans le prolongement des annonces du président de la République lors de ses vœux aux armées présentés le 14 janvier 2016, **différentes mesures financières ont été décidées afin de prendre en compte la forte mobilisation des armées tant à l'extérieur que sur le territoire national.**

En premier lieu, une **indemnité d'absence cumulée** (IAC) sera prochainement créée. Celle-ci sera versée dès lors que **le militaire est absent de son domicile personnel plus de 150 jours par an**. Son montant sera progressif et variera en fonction de la durée d'absence.

Par ailleurs, afin de prendre en compte les difficultés rencontrées par les personnels pour prendre l'ensemble des sept jours de permissions complémentaires planifiées (PCP), **il leur sera versé une indemnité correspondant à la monétisation de deux jours de PCP** sous la forme d'une **indemnité pour temps d'activité d'obligations professionnelles complémentaires** (ITAOPC).

Enfin, le bénéfice de **l'indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle** (AOPER), qui avait déjà été étendu en 2015 au profit des

personnels mobilisés dans le cadre de l'opération Sentinelle sera ouvert aux militaires exerçant des missions internes de sécurité et protection. Son montant sera en outre doublé, passant de 5 euros à 10 euros par jour.

Au total, le plan d'amélioration de la condition du personnel devrait se traduire par un coût estimé à un peu plus d'un milliard d'euros sur la période 2017-2019.

Par ailleurs, **les mesures générales de la fonction publique feront l'objet d'une extension aux personnels militaires** qui bénéficieront de la mise en œuvre du **protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et de la revalorisation du point d'indice.**

Les principales indemnités versées aux militaires sont retracées dans l'encadré *infra*. Il convient en outre de rappeler que les soldats déployés dans le cadre des forces repositionnées perçoivent une indemnité de résidence à l'étranger (IRE).

Principales primes d'activité pouvant être versées aux militaires

L'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE) a été créée par le décret n° 97-901 du 1^{er} octobre 1997. Elle est versée au militaire envoyé en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger, individuellement, en unité ou fraction d'unité et qui n'a pas reçu une affectation traduite par un ordre de mutation. Payée mensuellement, son montant journalier est égal à 1,5 fois celui du 1/30^e de sa solde de base brute mensuelle. L'ISSE est exclusive de l'ISC, de l'ISAPB et du CSCHMI. Elle n'est pas imposable sur le revenu mais est soumise à certains prélèvements sociaux.

L'indemnité pour services en campagne (ISC) a été créée par le décret n° 75-142 du 3 mars 1975. Elle est allouée aux militaires des trois armées, des directions et services, exécutant avec leur unité ou une fraction de leur unité, hors de leur garnison, des sorties de plus de 36 heures. Elle est payée mensuellement. Son montant dépend de la situation familiale et du grade du militaire, ainsi que du nombre de périodes de 24 heures passées sur le terrain. Elle n'est pas cumulable avec plusieurs autres primes, en particulier l'ISAPN, l'ISATAP et le CSCHMI. Elle est soumise à plusieurs prélèvements, notamment l'impôt sur le revenu.

L'indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle (AOPER) a été créée par un décret du 17 avril 1965. Elle est versée aux militaires non officiers et officiers subalternes affectés ou mis pour emploi dans les formations et unités assurant en permanence l'alerte opérationnelle, dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la défense. Payée mensuellement, son montant est de 5 euros par jour. Elle n'est pas cumulable avec le CSCHMI et est notamment soumise à l'impôt sur le revenu.

L'indemnité pour services aériens des militaires parachutistes (ISATAP) a été créée par le décret n° 49-1655 du 28 décembre 1949. Elle est attribuée aux militaires des armées et de la gendarmerie titulaires du brevet militaire de parachutisme et appartenant à des formations aéroportées ou à certaines unités dont la liste est fixée par arrêté. Payée mensuellement, son montant journalier est égal à la moitié du 360^e de la solde de base brute annuelle du militaire, tout en étant plafonnée. Elle n'est pas cumulable avec plusieurs autres primes, en particulier l'ISC. Elle est soumise à plusieurs prélèvements, notamment l'impôt sur le revenu.

Le complément spécial pour charges militaires de sécurité (CSCHMI) a été créé par le décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959. Il est versé aux militaires assurant dans les unités les samedis, dimanches et jours fériés un service individuel de garde ou de permanence participant à la sécurité de l'unité pendant 24 heures consécutives. Payé mensuellement, son montant varie en fonction de la catégorie hiérarchique. Il ne se cumule pas avec plusieurs autres primes, en particulier l'ISC et l'AOPER. Il est soumis à plusieurs prélèvements, notamment l'impôt sur le revenu.

La majoration d'embarquement (EMBO) a été créée par un décret du 8 avril 1923. Elle est octroyée au militaire embarqué sur les bâtiments de la marine nationale. Payée mensuellement, son montant est égal à 20 % de la solde de base brute mensuelle. Elle n'est pas cumulable avec plusieurs autres primes et est soumise à plusieurs prélèvements, en particulier l'impôt sur le revenu.

L'indemnité de sujétions d'absence du port-base (ISAPB) a été créée par le décret n° 2002-674 du 24 avril 2002. Elle est versée au militaire embarqué dès lors qu'il est absent de sa garnison d'affectation et du port-base du bâtiment pour une durée supérieure à 36 heures consécutives, du fait des mouvements du bâtiment. Payée mensuellement, son montant représente 20 % de la solde de base brute mensuelle. L'ISAPB n'est pas cumulable avec l'ISC. Elle est soumise à plusieurs prélèvements, notamment l'impôt sur le revenu.

L'indemnité pour services aériens du personnel navigant (ISAPN) a été créée par le décret n° 48-1686 du 30 octobre 1948. Elle est ouverte au personnel navigant des forces armées. Payée mensuellement, son montant est égal à 50 % de la solde de base brute mensuelle tout en étant plafonnée. Elle n'est pas cumulable avec plusieurs autres primes, en particulier l'ISC. Elle est soumise à plusieurs prélèvements, en particulier l'impôt sur le revenu.

L'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) a été créée, pour les militaires de la gendarmerie et en métropole, par le décret n° 76-826 du 24 août 1976. Elle est versée aux gendarmes déplacés en unité ou fraction d'unité. Payée mensuellement, son montant est égal au nombre de périodes de 24 heures que compte le déplacement multiplié, par un taux égal, au 1^{er} janvier 2016, à 35 euros en métropole. L'IJAT est exclusive de toute indemnité de déplacement. Elle est exonérée de l'impôt sur le revenu, sur le fondement de l'article 81, alinéa 1, du code général des impôts.

Source : Haut comité d'évaluation de la condition militaire, La condition des militaires engagés dans les missions de protection du territoire national et de la population, 10^e rapport, mai 2016

C. DES DÉCISIONS SE TRADUISANT PAR UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DE LA MASSE SALARIALE DÈS 2017

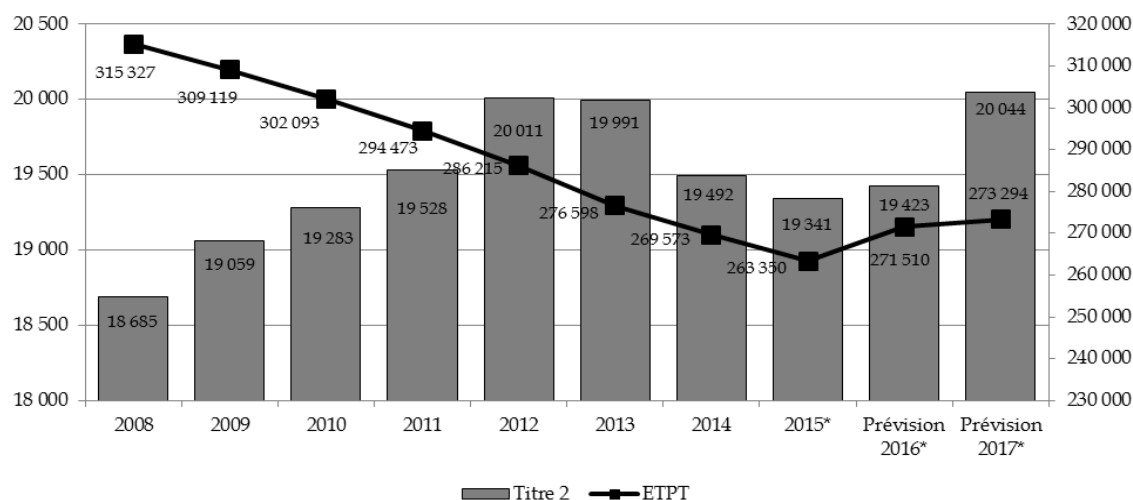
Les dépenses de personnel augmenteront à hauteur de 621 millions d'euros en 2017 (contribution au CAS « Pensions » comprise).

Cette hausse traduira tout d'abord l'augmentation du plafond d'emplois du ministère, qui passera de 271 510 ETPT à 273 294 ETPT, soit **une augmentation de 1 784 ETPT**.

Pour la période 2017-2019, **l'annulation des réductions d'effectifs se traduira par une majoration des dépenses de personnel évaluée à 594 millions d'euros sur trois ans, dont 75 millions d'euros en 2017, 159 millions d'euros en 2018 et 360 millions d'euros en 2019.**

Suivi de l'exécution du titre 2 (y compris CAS « Pensions ») et du plafond d'emplois depuis 2008, prévisions d'exécution 2016 et 2017

(en millions d'euros et en ETPT)



* Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'ensemble des crédits de titre 2 est regroupé sur le programme 212

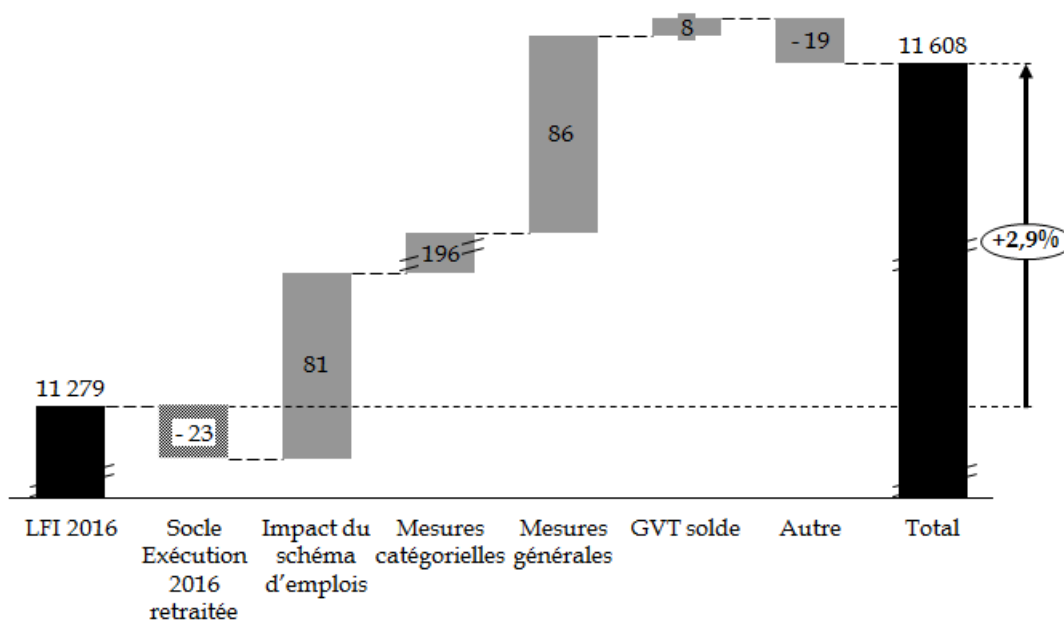
Source : Commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de personnel s'élèveront à 11,6 milliards d'euros, soit une hausse de 328,4 millions d'euros (+ 2,9 %) par rapport à 2016, dont :

- 81 millions d'euros au titre des schémas d'emplois 2016 et 2017 ;
- 196 millions d'euros au titre des mesures catégorielles (mise en œuvre du plan d'amélioration de la condition du personnel et du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations) ;
- 86 millions d'euros au titre des mesures générales, dont 79 millions d'euros au titre de la revalorisation du point de la fonction publique en deux temps à compter du 1^{er} juillet 2016 (0,6 %) et du 1^{er} février 2017 (0,6 %) ;
- 7,6 millions d'euros au titre du glissement-vieillesse-technicité (GVT) solde.

**Principaux facteurs d'évolution des dépenses de titre 2
(hors contribution au CAS « Pensions »)**

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

D. LA CRÉATION D'UNE « GARDE NATIONALE » : UN PROJET QUI DEVRAIT PERMETTRE DE RÉDUIRE LES TENSIONS SUR LES PERSONNELS MAIS DONT LES CONTOURS DOIVENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉS

Dans un rapport d'information de juillet 2016, nos collègues Gisèle Jourda et Jean-Marie Bockel¹ rappelaient très justement que la réserve a longtemps été considérée comme « *un dossier de second rang, et régulièrement utilisée comme une variable d'ajustement budgétaire pour la défense* ».

Pourtant, avec l'intensification du rythme et du volume des opérations menées par nos forces armées tant à l'étranger que sur le territoire national, il est apparu indispensable d'avoir davantage recours à cet instrument en appui des effectifs d'active.

L'actualisation de la loi de programmation militaire prévoyait ainsi une augmentation des effectifs de la réserve opérationnelle permettant d'atteindre le nombre de 40 000 réservistes opérationnels d'ici fin 2019 ainsi

¹ « Garde nationale » : une réserve militaire forte et territorialisée pour faire face aux crises, rapport d'information de M. Jean-Marie Bockel et Mme Gisèle Jourda, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, n° 793 (2015-2016) – 13 juillet 2016.

qu'une hausse des crédits qui lui sont consacrés (+ 75 millions d'euros sur la période).

Après une première augmentation des crédits consacrés aux réserves en 2016 (+ 14,4 millions d'euros), **une nouvelle hausse est prévue en 2017. Le budget des réserves devrait ainsi atteindre 113,2 millions d'euros, soit une augmentation de près de 17 millions d'euros.**

Les conditions de recours à la réserve ont également fait l'objet d'un assouplissement. Le point 2.1 du rapport annexé à la loi de programmation militaire actualisée prévoit ainsi la création d'un dispositif « *entre la situation courante et la crise majeure qui autorise le recours à la réserve de sécurité nationale* » « *permettant, en cas de crise menaçant la sécurité nationale, de recourir à la réserve* ». En particulier, l'actualisation de la loi de programmation militaire prévoit :

- la réduction du préavis de trente à quinze jours - et à cinq jours en cas d'existence d'une clause de réactivité dans le contrat du réserviste ;

- l'augmentation de cinq à dix du nombre de jours annuels d'activité accomplis pendant le temps de travail du réserviste ;

- la mise en place d'un « appel prioritaire » à une partie des ressources, selon des modalités qui auront été définies au préalable entre les forces armées, le réserviste et, le cas échéant, son employeur.

Le projet « Réserve 2019 » comprend différentes mesures destinées à accompagner cette montée en puissance progressive de la réserve opérationnelle (cf. encadré *infra*).

Le projet « Réserve 2019 »

En termes d'effectifs, l'objectif est d'atteindre les **40 000 réservistes opérationnels inscrits dans la loi de programmation militaire tout en augmentant le nombre de jours d'activité pour arriver à une moyenne de trente jours par an.**

À cet effet les axes d'action sont les suivants :

- dynamiser le recrutement au sein de la société civile, principalement en direction des jeunes, en liaison avec les chaînes de recrutement et les services de communication des armées ;

- fidéliser les réservistes formés ;

- optimiser leur employabilité et leur emploi, en assurant notamment la cohérence entre le besoin opérationnel, la nature et la durée des missions, les parcours proposés et la pyramide des grades des réservistes ;

- élaborer et mettre en œuvre, en lien avec les principaux réseaux d'entreprises, des modalités de revalorisation des parcours des réservistes dans le cadre de leur formation professionnelle ;

- conclure des partenariats avec les grandes écoles et les universités afin de susciter l'engagement des étudiants dans la réserve ;

- harmoniser les processus d'administration et de gestion et développer des systèmes d'information adaptés et efficaces ;

- rénover la gouvernance ministérielle de la réserve militaire.

Par ailleurs, des travaux en cours afin de tirer, d'une part, le retour d'expérience d'un an d'opération Sentinelle et, d'autre part, les conclusions des évolutions observées ces derniers mois à savoir :

- la pérennité, l'aggravation et la diversité de la menace ;

- l'élévation du risque auquel sont exposés les réservistes déployés sur la voie publique, placés de fait dans une situation strictement identique à celle des militaires d'active ;

- la nécessité d'optimiser la visibilité des moyens mis en œuvre pour protéger et rassurer les populations.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Dans le prolongement de cette initiative, à l'issue du conseil de défense et de sécurité nationale du 22 juillet 2016, le président de la République a appelé à la constitution d'une « garde nationale » destinée à appuyer les effectifs d'active.

Il est prévu que ses effectifs atteignent 40 000 réservistes d'ici la fin de l'année 2018 et non plus en 2019, comme cela était prévu par la loi de programmation militaire actualisée, selon la trajectoire figurant dans le tableau ci-dessous.

**Montée en puissance prévisionnelle de la réserve opérationnelle
au format Garde nationale**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cible de réservistes (en ETP)	27 352	28 094	31 258	35 715	40 173	40 173
Jours d'activité annuels moyens	24,1	26,3	28,8	36,5	36,5	36,5
Cible de réservistes déployés par jour (en ETP)			2 300	3 350	4 000	4 000

Source : Rapport relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019

Le décret n° 2016-1364 du 13 octobre 2016 relatif à la garde nationale précise ainsi que « *la garde nationale concourt, le cas échéant par la force des armes, à la défense de la patrie et à la sécurité de la population et du territoire* ». Elle peut être appelée à contribuer aux missions des « *forces armées et formations rattachées relevant du ministre de la défense* » ainsi que « *de la gendarmerie nationale et de la police nationale relevant du ministre de l'intérieur* ». Elle est « *assurée par les volontaires servant au titre d'un contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle des forces armées et des formations rattachées et les volontaires de la réserve civile de la police nationale* ».

Le décret du 13 octobre 2016 précité prévoit en outre la mise en place de **quatre instances** participant à la gouvernance de la nouvelle garde nationale.

Instances participant à la gouvernance de la garde nationale

Instance	Comité directeur	Comité de pilotage	Conseil consultatif	Secrétariat général
Composition	Présidé conjointement par le ministre de la défense et le ministre de l'intérieur, le comité directeur réunit le chef d'état-major des armées, le chef d'état-major de l'armée de terre, le chef d'état-major de la marine, le chef d'état-major de l'armée de l'air, le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, le secrétaire général du ministère de l'intérieur, le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale.	Présidé par le secrétaire général de la garde nationale, ce comité réunit : - Côté ministère de la défense : les délégués aux réserves des forces armées et formations rattachées relevant du ministre de la défense, le directeur des ressources humaines du ministère de la défense ou son représentant, le directeur de la délégation à l'information et à la communication de la défense ou son représentant ; - Côté Ministère de l'intérieur : le délégué aux réserves de la gendarmerie nationale, le directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale ou son représentant, le directeur des ressources et des compétences de la police nationale ou son représentant, le délégué à l'information et à la communication ou son représentant.	Outre les membres du comité de pilotage, il comprend : 1° Un député, désigné pour la durée de la législature par le président de l'Assemblée nationale, et un sénateur, désigné après chaque renouvellement partiel du Sénat par le président du Sénat ; 2° Quatre personnalités qualifiées, nommées par arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre de l'intérieur pour une durée de quatre ans renouvelable.	Outre les membres du comité de pilotage, il comprend : 1° Un député, désigné pour la durée de la législature par le président de l'Assemblée nationale, et un sénateur, désigné après chaque renouvellement partiel du Sénat par le président du Sénat ; 2° Quatre personnalités qualifiées, nommées par arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre de l'intérieur pour une durée de quatre ans renouvelable.
Rôle	Le comité directeur de la garde nationale contribue à la définition des politiques conduites au titre de la garde nationale en termes de recrutement, d'attractivité, de développement de partenariats et de communication. La préparation et l'emploi des forces relèvent des prérogatives de chacune des chaînes opérationnelles concernées.	Le comité de pilotage de la garde nationale est chargé de proposer les décisions relevant des compétences du comité directeur et d'en suivre la mise en œuvre.	Le conseil consultatif de la garde nationale est chargé d'émettre des avis et des recommandations sur les politiques conduites au titre de la garde nationale, à l'exclusion de l'emploi et de la préparation opérationnels.	Le secrétariat général de la garde nationale constitue une instance permanente de la garde nationale. Il assure l'organisation et le secrétariat du comité directeur, du comité de pilotage et du conseil consultatif de la garde nationale.

Source : Commission des finances du Sénat

Si cette mesure devrait permettre de soulager nos forces armées, en particulier dans le cadre des opérations intérieures, certaines questions demeurent en suspens.

Dans leur rapport précité, nos collègues Gisèle Jourda et Jean-Marie Bockel estimaient très justement que *« si " garde nationale " il peut y avoir, c'est auprès des armées et sous la chaîne de commandement militaire existante, quand bien même celle-ci devrait être aménagée en tant que de besoin afin de tenir compte du nouveau dispositif. En effet, la " greffe " d'un corps nouveau sur l'organisation militaire actuelle, à supposer qu'elle puisse prendre, ne paraît ni souhaitée par les armées ni, par conséquent, souhaitable, s'agissant d'une réforme d'abord conçue pour leur venir en appui »*.

Ils appelaient en outre à *« éviter toute construction trop complexe qui, en tant que telle, ne serait pas praticable. L'organisation d'une " garde nationale ", pour être assurée d'efficacité, paraît devoir ne pas trop s'éloigner des mécanismes de fonctionnement d'ores et déjà éprouvés. Il n'est pas certain que tous les projets que l'on voit aujourd'hui s'échafauder respectent cette règle de sagesse »*.

La **gouvernance complexe** mise en œuvre par le décret du 13 octobre 2016 précité ne semble pas aller dans ce sens.

En effet, **celui-ci ne règle pas la question de la chaîne de commandement de la future garde nationale**. Son article 2 rappelle ainsi que « *la préparation et l'emploi des forces relèvent des prérogatives de chacun des chaînes opérationnelles concernées* ».

La question demeure donc de savoir comment s'articuleront, sur le terrain, les différentes composantes de cette nouvelle garde nationale. Le risque serait que chacune d'entre elles continue d'opérer de manière autonome, à l'exception de quelques points de convergence mineurs.

La question de la territorialisation devra également être réglée. Comme le rappelaient nos collègues Gisèle Jourda et Jean-Marie Bockel dans leur rapport précité, « *en vue de répondre efficacement aux menaces de tous ordres susceptibles de frapper sur notre sol – le terrorisme, les catastrophes naturelles, technologiques ou industrielles, mais aussi des troubles sociaux évidemment plus probables en certains points du territoire qu'en d'autres – l'idée est de tirer parti d'une " territorialisation " de la réserve opérationnelle dans une double ambition :*

- d'un côté, renforcer la présence militaire sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les zones devenues des " déserts militaires " à la suite des réorganisations de l'armée active et dans les secteurs identifiés comme présentant un risque particulier de crise ou de troubles importants ;

- de l'autre côté, faire jouer à plein les effets positifs induits par la proximité entre bassin de vie et lieu d'activité militaire, à la fois en termes de facilitation du recrutement de volontaires sous ESR et d'optimisation de l'emploi de ces réservistes dans des missions de protection ».

Cette réflexion ne semble malheureusement pas encore avoir été menée alors qu'elle constitue un facteur qui sera déterminant dans l'efficacité de ce nouveau dispositif.

E. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT

1. Une augmentation des dépenses d'équipement de l'ordre de 400 millions d'euros en 2017

La loi actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 prévoyait **une augmentation des dépenses consacrées aux équipements à hauteur de 1,5 milliard d'euros sur la période.**

En 2017, les crédits consacrés à l'équipement s'élèveront à 17,3 milliards d'euros, contre 16,9 milliards d'euros en 2016 et 16,7 milliards d'euros en 2015.

Cet effort devrait, en particulier, permettre le **renforcement de certaines capacités critiques (avions de transport tactique, renseignement, hélicoptères).**

Il convient en outre de noter que, dans le cadre des mesures prises lors du conseil de défense du 6 avril 2016, **un effort supplémentaire a été prévu en matière de petits équipements. 60 millions d'euros seront ainsi consacrés aux munitions. Par ailleurs, 18 millions d'euros supplémentaires permettront d'accompagner la montée en puissance progressive de la force opérationnelle terrestre. Enfin, 57,2 millions d'euros seront consacrés, en 2017, à l'acquisition de structures modulaires balistiques (SMB), en remplacement des gilets pare-balles de classe IV et des gilets porte-charges actuellement utilisés.**

Les principales commandes et livraisons devant intervenir en 2017 sont rappelées dans les tableaux ci-dessous.

Principales commandes prévues en 2017

Commandement et maîtrise de l'information	<ul style="list-style-type: none"> • 1 système d'entraînement au combat CERBERE déployé au CENZUB • 1 station sol de communication haut débit par satellite COMCEPT • 1 système de chiffrement électronique SELTIC NG • des systèmes de sécurité de l'information dans le cadre de la cyberdéfense • 55 modules projetables du système d'information des armées (SIA) • 1 radar fixe d'approche SCCOA 4 (système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales) • un centre de commandement, de détection et de contrôle des opérations aériennes
Engagement et combat	<ul style="list-style-type: none"> • 12 000 fusils d'assaut de nouvelle génération, arme individuelle future (AIF) • 1 sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda • 45 rénovations d'avions Mirage 2000D • 15 pods de désignation laser nouvelle génération (PDL-NG) • 20 engins blindés de reconnaissance et de combat Jaguar • 319 véhicules blindés multi-rôles lourds Griffon • des véhicules blindés légers régénérés • 23 véhicules lourds pour les forces spéciales • 120 véhicules de type fardier pour les forces spéciales
Projection mobilité soutien	<ul style="list-style-type: none"> • 3 000 ensembles parachutistes du combattant • des véhicules légers tactiques polyvalents

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Principales livraisons prévues en 2017

Commandement et maîtrise de l'information	<ul style="list-style-type: none">• 2 radars rénovés « haute et moyenne altitude » SCCOA 4, ainsi que 2 radars d'atterrissage• 1 centre de commandement, de détection et de contrôle des opérations aériennes SCCOA3• des systèmes de sécurité de l'information dans le cadre de la cyberdéfense• 18 stations de communication tactique ASTRIDE• 61 stations sol de communication haut débit par satellite COMCEPT• 37 modules projetables du système d'informations des armées (SIA)• 4 réseaux navals RIFAN étape 2• la mise à niveau d'un avion de guet aérien Hawkeye
Engagement et combat	<ul style="list-style-type: none">• 1 avion Rafale et 2 Rafale Marine F1 rétrofités au standard F3• 1 frégate multi-missions (FREMM)• 6 hélicoptères de combat Tigre• des véhicules blindés légers régénérés• 12 kits pour missiles Exocet SM39• 5 340 fusils d'assaut de nouvelle génération, arme individuelle future (AIF)• 150 munitions et 50 postes de tir du système de missile moyenne portée (MMP)• un lot de missiles de croisière navals (MdCN)
Protection et sauvegarde	<ul style="list-style-type: none">• 3 avions de transport A400M• 1 avion de transport tactique C 130 J• 9 hélicoptères NH90 (2 en version navale et 7 en version terrestre)• 5 hélicoptères Cougar rénovés• 379 porteurs polyvalents terrestres (PPT)• 1 350 ensembles parachutistes du combattant
Projection mobilité soutien	<ul style="list-style-type: none">• 1 usine SECOIA• 2 bâtiments multi-missions (B2M)• 1 patrouilleur léger guyanais (PLG)• 4 missiles ASTER 30 B1

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Dans le cadre de son contrôle sur le financement des opérations extérieures¹, votre rapporteur spécial a cependant constaté que **les matériels utilisés en opération étaient soumis à la conjugaison de deux phénomènes : la suractivité et la surintensité, qui accélèrent considérablement l'usure de leur potentiel.**

Or cette usure ne fait pas l'objet d'une compensation au ministère de la défense dans le cadre du calcul du surcoût OPEX et est insuffisamment prise en compte dans le volume et les rythmes des commandes de matériels.

Si l'effort en faveur des matériels prévu dans le cadre de la loi actualisation la loi de programmation militaire et mis en œuvre en 2016 et

¹ *Le financement des opérations extérieures : préserver durablement la capacité opérationnelle de nos armées, rapport d'information n° 85 (2016-2017) de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, déposé le 26 octobre 2016.*

2017 va donc dans le bon sens, il devrait cependant s'avérer insuffisant pour reconstituer le potentiel entamé du fait des OPEX.

Dans une enquête réalisée à la demande de votre commission des finances en application de l'article 58§2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001¹, la Cour des comptes considère ainsi qu'il sera nécessaire *« d'évaluer, avant la prochaine loi de programmation militaire, les moyens et les conditions d'une restauration d'un niveau de préparation opérationnelle suffisant, pour ne pas obérer les capacités futures des forces françaises »*.

Par ailleurs, si votre rapporteur spécial estime indispensable d'adapter le volume de commandes et les délais de livraison des nouveaux équipements à la forte activité opérationnelle liée en particulier aux OPEX, **il appelle à ne pas négliger les besoins liés à la protection du territoire national et de notre zone économique exclusive, notamment en outre-mer.**

Les matériels de la marine déployés dans le cadre des forces de souveraineté apparaissent en effet vieillissants et leur remplacement devrait être accéléré.

2. Le renforcement des crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels

La loi actualisant la programmation militaire a prévu une enveloppe de 500 millions d'euros de crédits supplémentaires consacrés à l'entretien des équipements sur la période 2016-2019.

Sur ce montant, 250 millions d'euros d'autorisations d'engagements ont été ouverts dès 2016.

En 2017, les crédits consacrés à l'entretien programmé du matériel s'élèveront à 3,7 milliards d'euros, soit une nouvelle augmentation de 250 millions d'euros.

¹ Cour des comptes, *Les opérations extérieures de la France 2012-2015, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016.*

**Répartition des crédits supplémentaires
consacrés à l'entretien programmé des matériels**

(en millions d'euros)

Armée	Milieu	Matériels	Paquet EPM Régénération	AE LFI 2016	AE PLF 2017
AIR	Aérien	C160 C130	154,08	75,44	78,64
AIR	Aérien	Rafale	36,88	18,05	18,82
AIR	Aérien	M2000	3,5	1,71	1,79
MARINE	Aérien	C135	20	9,79	10,21
MARINE	Aérien	ATL2 E2C	43,6	17,16	26,44
MARINE	Aérien	Lynx Al3	17,8	7,01	10,8
MARINE	Aérien	NH 90	4	1,57	2,43
MARINE	Aérien	Rafale	10,8	4,25	6,55
MARINE	Naval	SNA	28	21	7
MARINE	Naval	PHM CMT Patrouilleurs	12	9	3
TERRE	Terrestre	VBL AMX10 ERC90 VAB	93,12	46,88	46,24
TERRE	Terrestre	Camions	34	17,12	16,88
TERRE	Aérien	Tigre	10,57	5,26	5,31
TERRE	Aérien	NH 90	3,39	1,69	1,7
TERRE	Aérien	Cougar Puma	17,03	8,47	8,56
TERRE	Aérien	Gazelle	11,21	5,58	5,63
Total			500	250	250

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Or, lors de son audition par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le 10 juin 2015, le général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, avait alerté sur le fait que « sans moyens financiers supplémentaires pour régénérer ces matériels, et considérant leur âge, le maintien du niveau d'engagement actuel se traduirait à court terme par une diminution rapide de plusieurs parcs, dont les avions de transport tactique et de patrouille maritime, les hélicoptères de manœuvre et les véhicules blindés », précisant même que « sans moyens financiers supplémentaires pour l'entretien des matériels, nous mettons en danger notre personnel ».

Selon lui, les 500 millions d'euros supplémentaires prévus sur la période 2016-2019 constituent un minimum, « car actuellement, nous consommons plus vite que nous sommes capables de régénérer ». Devant la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, il a affirmé : « avec 500 millions d'euros, ce sera juste »¹, précisant ne pas savoir « si les 500 millions d'euros suffiront, car les besoins sont importants ».

¹ Audition du 21 mai 2015, compte-rendu n° 62, session 2014-2015.

Ce constat est partagé par la plupart des personnes entendues par votre rapporteur spécial.

Au total, **la couverture de l'ensemble des besoins en matière d'entretien programmé des matériels nécessiterait une augmentation des crédits de l'ordre de 800 millions d'euros, soit 300 millions d'euros supplémentaires par rapport au montant inscrit dans la loi de programmation militaire actualisée.**

F. DES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURES RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA FIN DES DÉFLATIONS D'EFFECTIFS, L'INSCRIPTION DANS LA DURÉE DES OPÉRATIONS INTÉRIEURES ET LA LIVRAISON DE NOUVEAUX MOYENS CAPACITAIRES

En 2017, les dépenses consacrées à la politique immobilière s'élèveront à 1,72 milliard d'euros en AE et à 1,33 milliard d'euros en CP (+ 6,58 % en AE et + 14,39 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2016).

Ces dépenses sont portées par l'action 04 « Politique immobilière » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». Son périmètre recouvre l'ensemble des dépenses d'infrastructures, les moyens de fonctionnement alloués au service des infrastructures de la défense (SID) et les dépenses locatives et d'entretien courant.

Des ressources issues des cessions immobilières sont également prévues en complément des crédits budgétaires à hauteur de 200 millions d'euros (cf. *infra*).

Les crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances doivent permettre le lancement ou la poursuite de projets immobiliers destinés à accompagner le développement des principaux programmes du ministère de la défense prévus dans le cadre de la loi de programmation militaire, tels que le « MRTT - multi rôle transport tanker », à hauteur de 67 millions d'euros, de l'A400M, à hauteur de 21 millions d'euros, du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de type Barracuda, à hauteur de 92 millions d'euros, du Scorpion, à hauteur de 22 millions d'euros, des programmes d'hélicoptères de nouvelle génération (Tigre, NH90), du Rafale et des frégates multi-missions (FREMM).

Ils permettront en outre d'accompagner la montée en puissance progressive de la force opérationnelle terrestre (FOT) à hauteur de 77 000 hommes. En particulier, **il est prévu une diminution du nombre d'emprises s'accompagnant d'une densification de celles-ci qui devrait permettre d'accueillir les effectifs supplémentaires.**

Les crédits inscrits sur l'action 04 du programme 212 seront en outre consacrés à **la mise en œuvre du volet infrastructure de l'opération**

Sentinelle qui vise en particulier à améliorer les conditions d'hébergement des militaires déployés.

Le financement du volet infrastructure du plan stratégique de l'école polytechnique (en particulier, la construction d'un bâtiment destiné à accueillir les élèves de niveau licence dans le cadre du futur programme « bachelor ») se traduira par une dépense supplémentaire estimée à 30 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP.

Enfin, en 2017, 80 millions d'euros sont prévus pour les infrastructures de « sécurité protection » afin, notamment, de renforcer la sécurité des dépôts d'armes et de munitions et d'accompagner la réhabilitation des installations de protection passive.

Les personnes entendues par votre rapporteur spécial lui ont indiqué que les crédits consacrés aux infrastructures dans le présent projet de loi de finances devraient être suffisants pour prendre en charge les dépenses liées à l'augmentation des effectifs et aux besoins issus de l'opération Sentinelle. En revanche, **ils ne permettront pas d'assurer de manière pleinement satisfaisante l'entretien quotidien des bâtiments, dont certains présentent d'importantes faiblesses. La dégradation des bâtiments du ministère de la défense constitue un passif qu'il conviendrait de prendre rapidement en compte.**

III. UNE AUGMENTATION DES RESSOURCES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE REPOSANT POUR PARTIE SUR DES FINANCEMENTS NON-PÉRENNES OU INCERTAINS

L'augmentation des ressources du ministère de la défense prévue en 2017 repose en partie sur des financements incertains ou non-pérennes.

Ainsi, les mesures nouvelles liées aux annonces du président de la République de novembre 2015, dont le coût est estimé à 775 millions d'euros pour 2017, seront financées par des crédits budgétaires dont le montant est supérieur de 317 millions d'euros au plafond inscrit dans la loi de programmation militaire actualisée, par un montant de ressources issues de cessions supérieur de 100 millions d'euros à celui inscrit dans la loi de programmation militaire actualisée et par un surcroît de ressources de 358 millions d'euros lié à l'évolution favorable des indices, aux gains issus de la modification des échéanciers de paiement et à un prélèvement sur la trésorerie du service des essences des armées.

A. UN MONTANT DE RECETTES EXCEPTIONNELLES ESTIMÉ À 250 MILLIONS D'EUROS EN 2017, SUPÉRIEUR À CE QUI ÉTAIT PRÉVU DANS LE CADRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ACTUALISÉE

Le montant attendu des recettes issues de cessions s'élève à 250 millions d'euros en 2017, soit un niveau équivalent à celui inscrit en loi de finances pour 2016.

Ces crédits seront répartis à hauteur de **200 millions d'euros au titre du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », qui permettront, en particulier, le financement d'infrastructures, et de 50 millions d'euros au titre du programme 178 « Préparation et emploi des forces » pour le financement des dépenses liées à l'accroissement de l'activité des forces.**

Il convient de noter que ce niveau de crédits est supérieur de 100 millions d'euros au montant prévu dans le cadre de la loi de programmation actualisée (150 millions d'euros).

1. 200 millions d'euros seront issus du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

L'article 47 de la loi de finances pour 2006¹, qui a créé le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » prévoyait que les produits de cessions de biens immobiliers soient affectés au désendettement de l'État à hauteur d'un minimum de 15 %, porté à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % à partir de 2014. Il prévoyait cependant que cette contribution ne s'appliquait pas aux produits de cession des immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2014.

L'article 38 de la loi de finances pour 2015² a prorogé ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2019, conformément au 5.1 de l'annexe à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019³.

En 2017, 200 millions d'euros de recettes seront issus du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (+ 100 millions d'euros par rapport à ce qui était prévu dans le cadre de la loi de programmation militaire actualisée).

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³ « Afin d'atteindre le montant prévu de ressources exceptionnelles affectées à la mission " Défense ", seront notamment, et sans que cette liste soit exhaustive, mobilisés au bénéfice de celle-ci : l'intégralité du produit de cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la défense. Les dispositions prévues à l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, pour les immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, seront prorogées jusqu'au 31 décembre 2019 dans la loi de finances pour 2015 ».

Sur ce montant, 168 millions d'euros seront issus de produits de cessions d'emprises immobilières appartenant au ministère de la défense : 107 millions d'euros au titre d'emprises parisiennes et 61 millions d'euros au titre d'emprises situées hors de Paris. Les cessions envisagées en 2017 concernent notamment Saint-Thomas d'Aquin et le Val-de-Grâce. Les montants attendus de ces deux opérations ne sont cependant pas encore fixés.

Prévisions de produits d'encaissements 2015-2019

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Emprises parisiennes	127	19	107	180	0	433
Emprises hors Paris	57	80	61	44	40	282
Total	184	99	168	224	40	715

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le montant des recettes qui seront effectivement perçues est cependant difficilement évaluable.

Ainsi, en 2015, les encaissements des produits des cessions immobilières se sont élevés à 184 millions d'euros – dont 118,5 millions d'euros au titre de la cession du centre marine de la Pépinière situé dans le 8^e arrondissement de Paris – soit un montant proche des crédits effectivement consommés (186 millions d'euros).

Opérations intervenues sur le CAS « Immobilier »

(en millions d'euros)

	Exécution 2015	Prévision 2016	Prévision 2017	Prévision 2018 et 2019
Ressources	372	292	168	264
<i>Dont cessions</i>	184	99	168	264
<i>dont autres (versement depuis le budget général, loyer d'avance versé par la société nationale immobilière, etc.)</i>	27	7		
<i>dont reports</i>	164	186		
Consommation (exécution et cible de la LPM pour 2016 et au-delà)	186	200	200	200

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La probabilité qu'une telle situation se reproduise en 2016 est néanmoins plus faible. En effet, la loi de finances pour 2016 prévoyait un niveau de ressources s'établissant à 292 millions d'euros dont 186 millions de reports, 7 millions d'autres ressources et 99 millions d'euros issus de cessions immobilières. La cible d'exécution était quant à elle fixée à 200 millions d'euros.

Or le montant des encaissements au 30 septembre 2016 ne s'élevait qu'à 32,85 millions d'euros.

Ainsi, selon le ministère de la défense, *« la totalité des recettes attendues pour 2016 n'a pas encore été encaissée à ce jour. En effet, les décisions de remise à France Domaine des biens inutiles ne sont pas nécessairement suivies dans la même année d'une cession et d'un encaissement intégral du produit. De plus, les contraintes calendaires et les appels d'offres infructueux contribuent au décalage des encaissements constatés jusqu'en 2018. Le décalage de certaines opérations, notamment à Paris, est également susceptible de reporter les encaissements correspondants sur les prochains exercices budgétaires »*. Sur 2015 et 2016, l'écart aux prévisions constaté ou prévu résulte de l'annulation de la cession prévue d'une partie de la caserne Lourcine (- 15 millions d'euros) afin de faire face au besoin d'hébergement des militaires en Île-de-France et aux reports des cessions concernant l'Hôtel de l'Artillerie et l'Îlot Saint-Germain.

Si cette situation ne semble pas devoir susciter d'inquiétude particulière pour 2016, les reports (186 millions d'euros) devant permettre de couvrir une partie importante des besoins du ministère, **un tel schéma pourrait cependant présenter un risque s'il devait se prolonger dans la durée.**

La diminution du montant attendu au titre des cessions immobilières en 2018 et 2019 (100 millions d'euros), si cette trajectoire était respectée, et la perspective d'importantes opérations sur ces années (cession de l'îlot Saint-Germain notamment) en réduisent cependant la portée.

2. Un montant potentiellement minoré par la mise en œuvre du dispositif de décote « Duflot »

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi « Duflot », et le décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 pris pour son application ont institué un mécanisme de décote pouvant atteindre 100 % de la valeur d'un bien¹.

Ce montant est calculé par le directeur départemental des finances publiques en fonction du nombre et de la nature des logements prévus par l'acquéreur, des carences dans l'offre locale de logements, etc.

¹ Article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

Pour garantir les recettes prévues, la loi actualisant la programmation militaire a plafonné, à l'initiative du Sénat, la décote à 30 % de la valeur vénale des immeubles cédés par le ministère de la défense.

L'article 55 de la loi de finances pour 2015 introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale est cependant revenu sur ce plafonnement, l'amendement du Sénat qui prévoyait son maintien n'ayant pas été retenu par cette dernière.

Or le risque d'une diminution sensible des ressources de la défense liée à ce dispositif est loin d'être théorique. Ainsi, selon le ministère de la défense, **la mobilisation du foncier public en faveur de la production de logements sociaux a ainsi concerné cinq cessions entre 2014 et 2016, pour une perte de recettes exceptionnelles totale de 22,8 millions d'euros**, selon la répartition suivante :

- 0,23 million d'euros au titre de la cession du service local de psychologie appliquée de Bordeaux conclue le 27 novembre 2014 pour un prix de vente de 0,15 million d'euros, soit une décote de 60 % ;

- 13,13 millions d'euros pour la cession du quartier Mellinet à Nantes intervenue le 19 décembre 2014 pour un montant de 6,30 millions d'euros, soit une décote de 67 % ;

- 0,04 million d'euros pour la cession du terrain dépendant de la villa Paraire située à Rodez, intervenue le 27 mars 2015 pour un montant de 0,07 million d'euros, soit une décote de 38 % ;

- 0,22 million d'euros pour un bâtiment de la direction du service des essences des armées situé à Marseille, cédé le 21 avril 2015 pour un montant de 0,70 million d'euros, soit une décote de 24 % ;

- 9,18 millions d'euros pour la caserne Gardanne à Roquebrune-Cap-Martin, cédée le 15 juin 2016 pour un montant de 21,4 millions d'euros (décote de 30 %).

Si aucune cession parisienne du ministère de la défense n'a été réalisée en application de ce dispositif, **le ministère a indiqué à votre rapporteur spécial qu'il pourrait être appliqué dans le cadre de la cession d'une fraction de l'îlot Saint-Germain à un bailleur social de la Ville de Paris**. Or cette opération doit constituer une part significative des recettes attendues en 2017 au titre des cessions immobilières.

Le maintien d'une telle disposition fait donc peser un risque supplémentaire sur les ressources du ministère de la défense dans un contexte budgétaire déjà tendu.

3. Un remboursement de dépenses au ministère de la défense *via* une procédure de rétablissements de crédits : un schéma juridiquement contestable

Le IV de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)¹, prévoit que *« peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances : les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires et les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires »*.

Dans son analyse de l'exécution 2015 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », la Cour des comptes relève **une utilisation irrégulière des crédits issus de ce CAS, lesquels ont permis de rembourser au ministère de la défense des dépenses engagées et payées en 2012 en ayant recours à la procédure de rétablissement de crédits.**

Selon la Cour des comptes, une telle procédure *« est irrégulière pour les cinq motifs suivants. En premier lieu, elle contourne le principe de spécialité budgétaire puisqu'elle fait supporter par deux programmes différents une même dépense. En deuxième lieu, elle contrevient aux principes de sincérité et d'annualité budgétaire puisque les dépenses prises en charge par les crédits de paiement du CAS permettent de rembourser au ministère de la défense en 2015 des paiements déjà effectués en 2012. Troisièmement, cette procédure est contraire aux règles relatives au rétablissement de crédit prévues au 2^o de l'article 17-IV de la LOLF qui prévoit que le rétablissement de crédits s'opère entre services de l'État et non au profit d'un seul et même service. Quatrièmement, cette procédure revient à contourner l'interdiction de faire un versement au budget général à partir d'un compte d'affectation spéciale. Enfin, elle conduit à contourner la norme de dépenses. Le recours à ce procédé, fondé sur une simple lettre ministérielle en violation des textes législatifs, a déjà été critiqué par la Cour depuis 2013. Il a pourtant été sciemment renouvelé en 2015 »*.

Par ailleurs, la Cour des comptes estime que les ressources du CAS « Immobilier » ont contribué au financement de dépenses non prévues par l'article 47 de la loi de finances pour 2006 (dépenses directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État). Elle note ainsi que *« le champ des emplois possibles des ressources du CAS a été élargi au profit du ministère de la défense par lettre du ministre du budget du 18 septembre 2008 afin d'autoriser des dépenses d'entretien lourd et des opérations d'aménagement qui relèvent normalement du programme 309 - Entretien des bâtiments de l'État. La coexistence de deux programmes budgétaires finançant des opérations similaires nuit au respect du principe*

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

de spécialité. Cette pratique permet en outre d'effectuer des dépenses en dehors du champ de la norme de dépenses ».

La réforme du CAS « Immobilier » prévue par l'article 20 du présent projet de loi de finances, qui élargit la liste des dépenses pouvant être imputées sur ce compte aux « dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale » et plus seulement aux dépenses directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État, devrait permettre de répondre aux irrégularités constatées par la Cour des comptes.

4. Des recettes issues de cessions de matériels estimées à 50 millions d'euros

Conformément au 5.1 du rapport annexé à la loi de programmation militaire actualisée, les ressources du ministère de la défense sont complétées par des recettes issues de cessions de matériels.

En 2017, il est prévu que ces recettes représentent un montant de 50 millions d'euros.

Interrogé par votre rapporteur spécial, le ministère a cependant indiqué ne pas être en mesure de garantir la réalisation de ces cessions.

B. DES RESSOURCES COMPLÉTÉES PAR DES « GAINS DE POUVOIR D'ACHAT » ISSUS DE LA MODIFICATION DES ÉCHÉANCIERS DE PAIEMENT ET UN PRÉLÈVEMENT SUR LA TRÉSORERIE DU SERVICE DES ESSENCES : DES MESURES DE COURT-TERME CONTESTABLES

L'actualisation de la loi de programmation militaire intervenue en juillet 2015 était construite sur la base des échéanciers de paiement des programmes d'équipement constatés en début d'année 2015.

Or certains d'entre eux ont été revus depuis, engendrant ainsi une dépense pour l'annuité 2017 inférieure à ce qui avait été envisagé en 2015. **Ces « gains » de pouvoir d'achat, estimés à un peu plus de 100 millions d'euros en 2017, seront mobilisés pour le financement des mesures nouvelles annoncées par le président de la République en novembre 2015. Le ministère de la défense a indiqué à votre rapporteur spécial que ces modifications des échéanciers de paiement n'auront aucun impact sur les commandes et les livraisons de matériels.**

Par ailleurs, ces ressources seront complétées par **un prélèvement sur la trésorerie du compte de commerce 901 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires », à hauteur d'une cinquantaine de millions d'euros, qui interviendra en 2017.**

Votre rapporteur spécial considère que cette décision répond à une logique de court-terme discutable.

Dans son analyse de l'exécution 2015 du compte de commerce 901, la Cour des comptes notait ainsi que *« la trésorerie positive à + 60,9 M€ fin décembre 2015 ne doit pas être considérée comme disponible. Lorsque que les cours du pétrole remonteront, la mécanique des coûts unitaires moyens pondérés conduira à un solde négatif sur le compte de commerce, le différentiel entre les tarifs et les prix d'achat devenant négatif »*.

C. UN GAIN LIÉ À L'ÉVOLUTION DES INDICES ESTIMÉ À 200 MILLIONS D'EUROS EN 2017

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 est la première à avoir été construite en euros courants. De ce fait, le ministère de la défense a assumé le risque des hausses des indices économiques dans **une logique d'auto-assurance**.

En effet, les marchés d'opérations d'équipement incluent des dispositifs de révision des prix, en raison de la durée de réalisation des marchés d'équipement et afin de ne pas faire porter sur les seuls fournisseurs le risque exogène de volatilité des coûts concourant à l'établissement des prix.

Or il s'est avéré que les indices économiques ont enregistré une hausse plus faible que celle prévue lors de la construction de la loi de programmation militaire.

Selon une étude réalisée en 2015 par l'inspection générale des finances et le commissariat général aux armées, les moindres dépenses liées à l'évolution favorable du coût des facteurs s'élèveraient à un milliard d'euros au-delà des gains déjà pris en compte dans le référentiel de programmation du ministère de la défense et mobilisés face aux dépenses additionnelles que supporte la mission « Défense » (1,4 milliard d'euros sur la période). Dans un réponse à une question écrite de notre collègue député Jean-François Lamour¹, le ministère explique ainsi que *« cet impact favorable résulte d'une moindre augmentation prévisionnelle des coûts des matières premières, des produits manufacturés, des services et des salaires dont bénéficient les fournisseurs du ministère de la défense et qui sont pour la plupart répercutés dans les formules de révision des prix des contrats. La situation engendrée par la baisse du coût des facteurs de production n'implique en principe aucun effort de productivité particulier de la part des industriels mais la simple répercussion des baisses de prix internationaux qu'ils constatent »*.

Ces gains de pouvoir d'achat se répartissent à hauteur de :

¹ Question écrite n° 90310 du 10 octobre 2015.

- 461 millions d'euros sur les opérations stratégiques « programmes à effet majeur » (PEM) et « autres opérations d'armement » (AOA). Ces marges de manœuvre seront réaffectés sur les mêmes opérations stratégiques ;

- 533 millions d'euros sur les opérations stratégiques autres. Sur ce montant, l'actualisation de la loi de programmation militaire prévoit que 494 millions d'euros seront transférés au profit des opérations d'armement et 39 millions d'euros seront réalloués au profit de l'entretien programmé des matériels.

Les gains liés à l'évolution du coût des facteurs en 2017 sont estimés à 200 millions d'euros environ (prévision de mai 2016).

La part des financements supplémentaires consacrés aux dépenses d'équipements et à l'entretien programmé des matériels liée aux gains de pouvoir d'achat résultant de l'évolution des indices - de l'ordre des deux tiers de l'effort supplémentaire - apparaît excessive.

En effet, une évolution plus défavorable que prévue se traduirait par une baisse du pouvoir d'achat du ministère et une remise en cause des opérations envisagées. Ce choix constitue donc **un pari risqué** compte tenu des importantes tensions sur les matériels résultant de la forte activité opérationnelle en OPEX et en OPINT.

IV. UN BUDGET DONT LA SINCÉRITÉ EST, CETTE ANNÉE ENCORE, SUJETTE À CAUTION

Au-delà des incertitudes pesant sur certaines sources de financement rappelées précédemment, les dépenses liées aux opérations extérieures, aux dysfonctionnements du logiciel Louvois et aux opérations intérieures ne sont pas budgétées à un niveau sincère.

A. UNE PROVISION AU TITRE DU « SURCOÛT OPEX » MAINTENUE À 450 MILLIONS D'EUROS POUR 2017

La provision inscrite en loi de finances au titre des OPEX n'a pas vocation à prendre en charge l'intégralité du coût supporté par le ministère de la défense mais uniquement les « surcoûts » liés à ces opérations.

Les dépenses relatives au « surcoût OPEX sont retracées, au sein du budget général, sur le budget opérationnel de programme (BOP) OPEX, ainsi que sur les BOP organiques pour ce qui concerne les dépenses dites « *ex post* », c'est-à-dire celles qui ne peuvent être constatées qu'*a posteriori*.

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, qui s'appuyait sur les contrats opérationnels inscrites dans le livre blanc sur la défense nationale de 2013 qui **reposaient sur l'hypothèse d'un retour à deux**

voire trois théâtres d'opération dont un pour lequel la France serait contributeur majeur, en lien avec le désengagement des troupes françaises d'Afghanistan.

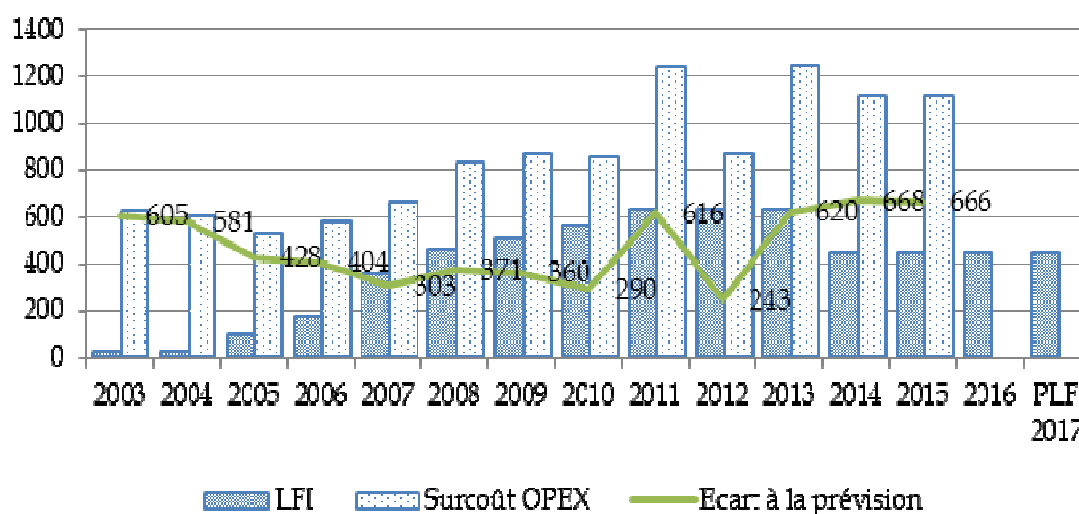
L'article 4 de la loi de programmation militaire 2014-2019 dispose ainsi que « *la dotation annuelle au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros* ».

Bien que reposant sur des hypothèses obsolètes avant même l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire - l'opération Serval au Mali ayant été lancée en janvier 2013 - ce montant est celui inscrit chaque année au loi de finances.

Or celui-ci a été systématiquement dépassé depuis 2014, première année de mise en œuvre de la loi de programmation militaire, à hauteur de 668 millions d'euros en 2014 et de 666 millions d'euros en 2015.

Évolution de l'écart entre exécution et prévision du surcoût OPEX

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat

De manière prévisible, en 2016, le surcoût lié aux OPEX sera très significativement supérieur à la provision inscrite en loi de finances. En commission élargie à l'Assemblée nationale¹, le ministre de la défense a indiqué que le surcoût non pris en charge par la dotation inscrite en loi de finances s'élèverait à **685 millions d'euros**, pour un **surcoût total s'élevant à 1,14 milliard d'euros**.

¹ Audition du mercredi 2 novembre 2016.

En 2017, malgré la fin de l'opération Sangaris en République centrafricaine, le surcoût des OPEX devrait être très nettement supérieur à la provision inscrite dans le présent projet de loi de finances.

Surcoût prévisionnel des OPEX en 2016 au 30 juin 2016

(en millions d'euros)

Pays/zones	Forces/opérations	Surcoût
Côte d'Ivoire	LICORNE-CORYMBE-CALAO-ONU CI	14,4
Bande sahélo-saharienne	BARKHANE	534,3
Mali	EUTM	1,3
République centrafricaine	SANGARIS-EUFOR-RCA	93,1
Océan Indien	EUNAVFOR-ATALANTE-EPE	16,4
Liban	FINUL-DAMAN	53,9
Afghanistan	PAMIR-HERACLES MER-EPIDOTE	17,6
Kosovo	TRIDENT	1,7
Levant	CHAMMAL	256,2
Autres		18,8
Total		1 007,7

Source : réponse au questionnaire budgétaire

L'article 4 précité prévoit 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 ». Concrètement, **le ministère de la défense bénéficie d'ouvertures de crédits via un décret d'avance pris en fin d'année**. Une telle situation est contraire au principe de sincérité posé par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

À la suite du contrôle qu'il a effectué au cours de l'année 2016 sur ce sujet, votre rapporteur spécial a formulé différentes recommandations visant, notamment, à améliorer la sincérité de la provision inscrite chaque année au titre du « surcoût OPEX ».

Il estimait en particulier nécessaire que soit inscrite une provision plus juste calculée à partir des dépenses constatées au cours des cinq dernières années.

En effet, au-delà de la question de droit budgétaire, l'insincérité du montant inscrit en loi de finances au titre de la provision OPEX fait peser un risque sur les capacités opérationnelles de nos armées.

Si les annulations de crédits intervenant en fin d'année, majoritairement supportées par le programme 146 « Équipement des forces », se sont jusqu'à présent traduites par des retards de paiement des fournisseurs du ministère de la défense, situation déjà contestable en soi, il est à craindre que des annulations plus importantes qu'envisagées pourraient donner lieu à des reports ou à des redimensionnements de programmes d'équipement, créant ainsi **un effet de ciseau dangereux** avec,

d'un côté, des matériels subissant une usure accélérée et, de l'autre, de nouveaux équipements livrés avec délais ou dans des volumes insuffisants.

B. UNE PROVISION DU « SURCÔÛT OPINT » SOUMISE AUX MÊMES RÉSERVES ET DONT LES MODALITÉS DE CALCUL N'ONT TOUJOURS PAS FAIT L'OBJET D'UNE DÉFINITION CLAIRE

Le surcoût lié aux opérations intérieures « OPINT » comprend **deux composantes** :

- les dépenses de titre 2 imputées sur le BOP 0212-0093 OPEX-MISSINT comprenant l'indemnité pour services en campagne (ISC) et l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER) dont le bénéfice a été ouvert aux militaires participant à *Sentinelle* par arrêté du 10 juillet 2015.

- les dépenses hors titre 2 supportées sur les BOP d'armée ou de service pour les dépenses imputables à leur activité propre, le BOP 0178-0068 « Soutien des forces » pour les prestations relevant du périmètre du soutien commun assuré par le SCA et les bases de défense et le BOP 0212-0075 « Crédits de la politique immobilière » pour les dépenses d'infrastructure.

À la fin du premier semestre 2016, le montant lié au surcoût « OPINT » pour 2016 était évalué par le ministère de la défense à 183 millions d'euros, dont 105 millions de dépenses de titre 2 et 78 millions d'euros de dépense hors titre 2. Néanmoins, comme le note le ministère, *« la décision prise à la suite à l'attentat de Nice de prolonger le déploiement à hauteur de 10 000 hommes sur le territoire national au-delà de la date initialement prévue, comme l'évolution des modalités de mise en œuvre retenues (mobilité et renforcements provinciaux) après les événements de Saint-Etienne-du-Rouvray, conduiront certainement à une majoration des surcoûts nets à couvrir ».*

Dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire intervenue en juillet 2015¹, **il n'a pas été prévu que le surcoût lié aux « OPINT » fasse l'objet d'une dotation spécifique en loi de finances initiale.**

La provision inscrite en loi de finances pour 2016 au titre des missions intérieures s'élevait ainsi à 26 millions uniquement sur le titre 2, correspondant au socle historique des missions intérieures (Vigipirate, Harpie, Titan en Guyane, etc.) auquel ont été ajoutés 15 millions d'euros destinés au financement de l'indemnité d'alerte opérationnelle (AOPER) versée au titre de *Sentinelle*. **Il en va de même pour 2017.**

La majeure partie du surcoût OPINT fait donc l'objet d'un financement en gestion via un mécanisme de solidarité interministérielle sur le modèle de ce qui existe pour le financement du surcoût « OPEX »,

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

conformément aux dispositions de l'article 4.1 de la loi du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019¹.

Ainsi, le décret d'avance 2015-1545 du 27 novembre 2015 a prévu une ouverture de crédits au bénéfice du ministère de la défense titre des OPINT à hauteur de 170,65 millions d'euros.

Si, jusqu'en 2015, le poids budgétaire des OPINT s'est avéré limité, le déploiement dans la durée de troupes sur le territoire national depuis les attentats de janvier 2015 celui-ci s'est considérablement alourdi. Selon le ministre de la défense, **le montant du surcoût OPINT s'élèverait à 145 millions d'euros en 2016.**

En 2017, la provision au titre du « surcoût OPINT » a été portée à 41 millions d'euros (+ 15 millions d'euros) uniquement sur du titre 2.

Dès lors votre rapporteur spécial considère, ainsi qu'il l'a indiqué dans son rapport sur le financement des OPEX, que le surcoût OPINT devrait faire l'objet d'une provision sincère en loi de finances, quitte à ce que celle-ci soit ajustée en cours de gestion, le cas échéant par décret d'avance ou dans le cadre d'une loi de finances rectificative.

L'inscription d'une provision sincère suppose en outre que les modalités de calcul du « surcoût OPINT » soient clairement établies, ce qui n'est pas le cas actuellement.

C. L'INCERTITUDE LIÉE AUX DYSFONCTIONNEMENTS DU LOGICIEL LOUVOIS

Le projet Louvois (logiciel unique à vocation interarmées de la solde) résulte d'une décision du ministre du 26 octobre 1996 confiant au commissariat de l'armée de terre le pilotage de l'élaboration d'un logiciel de calcul de la solde commun aux trois armées et à la gendarmerie, avec extension ultérieure à la délégation générale pour l'armement. Il visait à remplacer le système antérieur, dans lequel la collecte des informations avait lieu *via* des formulaires papier, tandis que le décompte des soldes était effectué séparément, grâce à des applications informatiques de paye.

À la suite d'un audit de modernisation réalisé par l'inspection générale des finances et le commissariat général aux armées, une nouvelle phase d'études a été lancée en 2006 devant aboutir au déploiement de Louvois en 2009.

D'importantes difficultés ont cependant été constatées conduisant à reporter ce délai d'un an. La couverture des personnels a été progressive : services de santé des armés en avril 2011, armée de terre en octobre 2011 et marine en mars 2012. Le « raccordement » de l'armée de l'air, initialement

¹ « Le premier bilan relatif aux missions intérieures en cours précise les conditions dans lesquelles ces surcoûts peuvent faire l'objet d'un financement interministériel ».

prévu pour le printemps 2013 a finalement été abandonné compte tenu des importants dysfonctionnements constatés.

En effet, depuis sa mise en place, Louvois présente des anomalies affectant les montants des soldes versées et les imputations budgétaires de la masse salariale des personnels pris en charge.

En particulier, l'utilisation de Louvois a donné lieu au versement d'indus.

Si différentes mesures ont été prises pour essayer de corriger ces anomalies (création de la cellule « solde assistance », mise en place de procédures de contournement, création du groupe utilisateurs, et mise en place d'une gouvernance de la chaîne soldes, versements d'avances de trésorerie dans le cadre du plan d'urgence ministériel, etc.), le 3 décembre 2013, le ministre de la défense a pris la décision de remplacer Louvois dans le cadre du programme Source Solde.

Le lancement de la procédure de passation de contrat a eu lieu le 1^{er} février 2014, le contrat a été notifié à la société Sopra Steria le 22 avril 2015.

Le coût total de la mise en œuvre du projet Source Solde est estimé à 122,2 millions d'euros, dont 22,5 millions d'euros en AE et 34,7 millions d'euros en CP au titre de 2017. Ce coût est inchangé par rapport à l'évaluation de départ.

En revanche, **la durée de réalisation a été portée de 60 mois à 68 mois.** La dernière bascule devrait ainsi intervenir en décembre 2019 (armée de l'air et service de santé des armées).

État d'avancement du projet Source Solde

Le développement de Source Solde se déroule en trois incréments. Le premier englobe toutes les fonctions nécessaires au calcul de la solde et les interfaces avec les systèmes d'information de ressources humaines qui envoient les informations de gestion administrative. Le deuxième traite des fonctions dites post clôture de la solde, c'est-à-dire toutes les fonctions qui garantissent l'auditabilité du système (contrôles, restitutions...) ainsi que les interfaces avec les systèmes d'information auxquels Source Solde envoie des informations. Le troisième incrément couvre principalement les fonctions d'archivage et d'entrepôt de données.

La réalisation du premier incrément est terminée et est actuellement en phase de test. La réalisation du deuxième incrément est terminée et les tests vont débuter début septembre. La réalisation du troisième incrément est en cours.

En parallèle, une mesure de la qualité des informations des SIRH concourant au calcul de la solde est effectuée avec l'assistance d'un prestataire informatique. Les corrections éventuelles sont faites par les gestionnaires RH des armées.

L'année 2016 est presque intégralement consacrée aux tests, consistant d'abord en la qualification du système, c'est-à-dire la vérification de sa conformité aux exigences de l'administration. Dès que le résultat des tests de qualification sera satisfaisant débuteront les phases de solde à blanc et de solde en double de la marine pour comparer en conditions réelles les résultats de l'ancien et du nouveau système.

La mise en service va se dérouler de façon incrémentale. Sauf si la qualification devait prendre du retard, il est prévu de commencer par la Marine au deuxième semestre 2017, suivie de l'armée de terre un an plus tard puis du service de santé des armées et de l'armée de l'air au deuxième semestre 2019.

Le marché principal est conclu pour une période de dix ans et comprend 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. Le montant maximum du marché est de 128 millions d'euros, dont 54 millions d'euros ont déjà été engagés à fin août 2016.

Le montant du marché comprend la réalisation de Source Solde, à savoir l'achat des licences d'exploitation des progiciels, le travail de développement et de paramétrage, ainsi que tous les tests et la conduite du changement (dont la formation des utilisateurs). Il comprend aussi la mise en service et la maintenance corrective et évolutive du système jusqu'en 2025. En 2015, le montant des indus liés aux dysfonctionnements du logiciel Louvois se sont élevés à 40 millions d'euros. Bien que prévisible, cette dépense n'avait fait l'objet d'aucune inscription de crédits dans le cadre de la loi de finances pour 2015.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

En 2015, les indus versés par le ministère de la défense du fait des dysfonctionnements du logiciel Louvois se sont élevés à 41 millions d'euros. Une diminution de leur montant peut cependant être constatée, de l'ordre de - 36 millions d'euros entre 2014 et 2015.

Si le ministère de la défense a indiqué à votre rapporteur spécial que les difficultés liées au logiciel Louvois étaient globalement maîtrisées, il estime cependant que « *seul le remplacement de Louvois par Source solde*

permettra d'obérer le risque de dysfonctionnement de la solde » laissant entendre qu'un dérapage pourrait à nouveau être constaté en 2017.

Or le coût des dysfonctionnements de Louvois est financé par le mécanisme de l'auto-assurance et vient en déduction des ressources du ministère de la défense.

L'inscription de crédits à ce titre dès le présent projet de loi de finances aurait pu être envisagée dans la mesure où la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » et la création de l'indemnité d'absence cumulée se traduiront par d'importantes modifications dans Louvois et donc par un risque plus élevé de dysfonctionnements.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial estime inacceptable, dans un contexte de très forte mobilisation des militaires, que les indemnités dues soient versées avec plusieurs mois de retard, compte tenu des délais nécessaires à leur intégration dans Louvois.

V. UN POINT DE VIGILANCE MAJEUR : LA FIN DE GESTION 2016

L'exécution 2015 a été moins défavorable pour les ressources du ministère de la défense que celle de 2014. En particulier, sa contribution à la solidarité interministérielle a été limitée à 200 millions d'euros et les annulations de crédits ont été compensées par :

- l'activation en 2014 de l'article 3 de la loi de programmation militaire (financement interministériel du déficit de ressources exceptionnelles) et l'abondement de crédits en provenance du programme d'investissement d'avenir (à hauteur de respectivement 118 millions d'euros et 250 millions d'euros) ;

- la mobilisation en 2015 de la trésorerie disponible à l'OCCAR à hauteur de 170 millions d'euros ;

- la réactualisation du besoin de paiement en 2014 et 2015, notamment au regard du déroulement des programmes MdCN¹, drone MALE² et A400M ;

- un effet positif de l'évolution du coût des facteurs.

La soutenabilité de la mission « Défense » en 2016 dépend dans une large mesure du calendrier et de l'ampleur des opérations qui interviendront en fin de gestion. **Elle repose sur des hypothèses fortes :**

- le « dégel » de près de 1,9 milliard d'euros de crédits, dont 800 millions d'euros au titre de la réserve de précaution, 470 millions d'euros

¹ Missile de croisière naval.

² Moyenne altitude longue endurance.

au titre du « surgel » et 590 millions d'euros au titre des reports de crédits de 2015 gelés en 2016 ;

- le financement interministériel des « surcoûts » OPEX et OPINT ;
- des rétablissements de crédits à hauteur de 85 millions d'euros en CP *via* le CAS « Immobilier » ;
- l'obtention des crédits issus de la fongibilité asymétrique (41 millions d'euros).

Lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement¹ a ainsi indiqué que « *si tous les gels étaient levés (gel, surgel et mise en réserve), le report de charges dépasserait légèrement 1,3 milliard d'euros en 2016, mais si tous les crédits gelés étaient annulés ou reportés, le report de charges pourrait approcher 3,2 milliards d'euros, montant compromettant l'équilibre de la LPM* ».

Il a par ailleurs estimé que « *le niveau sans précédent de ces gels de crédits conduit aujourd'hui même à une rupture de paiement, c'est-à-dire que depuis ce matin, les demandes de paiement que nous émettons vers le comptable ne sont plus couvertes en crédits de paiement. Cela arrive un peu précocement, car, l'an dernier, nous n'étions dans cette situation qu'à la fin du mois d'octobre. Je compte sur la représentation nationale pour nous aider à obtenir de Bercy le dégel de la réserve* ».

Cet enjeu dépasse cependant la seule année 2016. En effet, selon le ministère, « *à défaut de l'obtention de ces crédits, ce report de charges serait dégradé à due concurrence, toute chose égale par ailleurs. Il remettrait alors en cause la soutenabilité financière de la programmation 2017 et ne permettrait pas la mise en œuvre de tout ou partie des décisions prises par le Président de la République lors du Conseil de défense du 6 avril dernier* ».

¹ Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2017, mercredi 12 octobre 2016.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet du ministre de la défense

- Mme Christine MOUNAU-GUY, conseillère politique et parlementaire ;
- M. Julien MIFSUD, conseiller social ;
- M. Gilles LARA-ADELAÏDE, conseiller technique budgétaire.

État-major de l'armée de terre

- Général Jean-Pierre BOSSER, chef d'état-major de l'armée de terre ;
- Colonel Damien de MARSAC ;
- Lieutenant-colonel Pierre DESQUESSES.

État-major de la marine

- Amiral Christophe PRAZUCK, chef d'état-major de la marine ;
- Capitaine de vaisseau Éric VERNET ;
- Capitaine de vaisseau Dominique CAILLE ;
- Capitaine de frégate Julien LALANNE de SAINT QUENTIN.