



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« DÉFENSE »

COMMISSION
DES
FINANCES

Examen par la commission des finances le mercredi 8 novembre 2017

Rapporteur spécial :

M. Dominique de LEGGE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »	7
1. <i>Hors pensions, une hausse des crédits de paiement de la mission de 1,8 milliard d'euros en 2018</i>	<i>7</i>
2. <i>Un montant de crédits prévu pour 2018 significativement supérieur au montant inscrit dans la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019.....</i>	<i>10</i>
3. <i>Une hausse des moyens dont plus de la moitié sera consacrée au financement des mesures arrêtées en conseil de défense du 6 avril 2016</i>	<i>11</i>
4. <i>Un effort réel de 600 millions d'euros, dont la portée dépend en partie de la fin de gestion 2017.....</i>	<i>12</i>
5. <i>Une trajectoire inscrite dans la loi de programmation des finances publiques qui devra être accentuée à compter de 2023 pour atteindre l'objectif de porter les crédits des armées à 2 % du PIB d'ici 2025.....</i>	<i>15</i>
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	17
1. <i>Une budgétisation plus sincère mais qui n'éteint cependant pas complètement les critiques antérieures</i>	<i>17</i>
2. <i>Une augmentation des effectifs d'active et de la réserve opérationnelle indispensable dans un contexte de maintien à un haut niveau de l'activité opérationnelle</i>	<i>21</i>
3. <i>La poursuite des efforts en matière d'amélioration de la condition du personnel : une nécessité pour répondre à la problématique de la fidélisation</i>	<i>28</i>
4. <i>Un projet de service national obligatoire dont les contours demeurent flous.....</i>	<i>33</i>
5. <i>Un surcroît de crédits de 1,2 milliard d'euros en faveur des équipements indispensable pour faire face aux phénomènes de surintensité et de suractivité.....</i>	<i>34</i>
6. <i>Un effort en faveur de l'immobilier qui devra se poursuivre dans les années à venir.....</i>	<i>41</i>
7. <i>Un déploiement de Source Solde à compter de 2018 devant faire l'objet de la plus grande vigilance.....</i>	<i>46</i>
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2018, les crédits de la mission « Défense » s'élèveront à **47,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 42,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de près de 5 milliards d'euros en AE (+ 11,7 %) et de plus de 2 milliards d'euros en CP (+ 5 %) à périmètre courant par rapport à 2017.**

2. Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », **les CP de la mission progresseront de 1,8 milliard d'euros**, passant de 32,4 milliards d'euros en 2017 à 34,2 milliards d'euros en 2018.

3. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une augmentation annuelle des crédits de paiement de la mission de 1,7 milliard d'euros. **Si cette trajectoire était respectée, l'effort à consentir pour atteindre l'objectif de porter les ressources des armées à 50 milliards d'euros d'ici 2025 devrait être accentué à compter de 2023. Une augmentation de 3 milliards d'euros annuelle serait ainsi nécessaire**, voire 3,3 milliards d'euros en excluant les dépenses liées au financement du surcoût des opérations extérieures.

4. Compte tenu du coût pour 2018 des mesures décidées lors du conseil de défense du 6 avril 2016 (un milliard d'euros) et de la rebudgétisation d'une partie des surcoûts liés aux Opex (200 millions d'euros), **l'effort « net » prévu pour 2018 s'élèvera en réalité à 600 millions d'euros environ.**

5. Par ailleurs, du fait de l'annulation de 850 millions d'euros en CP intervenue en juillet 2017, d'un montant des surcoûts liés aux opérations extérieures (Opex) et aux missions intérieures (Missint) qui devrait atteindre un niveau record, proche de 1,5 milliard d'euros, et d'un montant élevé de crédits reportés en 2016 et 2017 encore « gelés » (700 millions d'euros), **la portée de cet effort est, dans une large mesure, conditionnée à la fin de gestion 2017. Sans financement interministériel du surcoût des Opex et des Missint, ni dégel, au moins partiel, de ces crédits, le report de charges de la mission « Défense » pourrait approcher les 4 milliards d'euros (contre 2,9 milliards d'euros actuellement), obérant ainsi les marges de manœuvre qui devaient être dégagées en 2018.**

6. **Sous cette importante réserve, le budget 2018 comporte différents motifs de satisfaction et devrait permettre de répondre globalement aux besoins des armées.**

- **La rebudgétisation à hauteur de 200 millions d'euros de la provision Opex**, qui sera portée à 650 millions d'euros, constitue **un indéniable progrès**. En effet, malgré son caractère manifestement insincère, le montant de la provision Opex inscrit dans la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 (450 millions d'euros) était jusqu'à présent systématiquement repris dans chaque loi de finances.

- Par ailleurs, **un effort important, de l'ordre de 1,2 milliard d'euros, devrait être consenti en faveur des équipements.** Le programme des livraisons et des commandes prévues pour 2018 devrait permettre de répondre aux besoins des forces, sous réserve que le calendrier des livraisons soit effectivement respecté. Près de **4 milliards d'euros seront en outre consacrés à l'entretien programmé des matériels**, soit une hausse de 450 millions d'euros par rapport à 2017. Ce surcroît de crédits devrait permettre d'améliorer le maintien en condition opérationnelle des matériels permettant de mieux faire face aux phénomènes de suractivité et de surintensité auxquels ils sont confrontés en opération et, partant, d'accroître leur taux de disponibilité opérationnelle.

- Une partie de la hausse de l'enveloppe consacrée aux équipements sera destinée aux opérations d'infrastructure. L'entretien des infrastructures, notamment celles du quotidien, devrait être doté de 333 millions d'euros (+ 162,5 millions d'euros par rapport à 2017). Cet effort devra être poursuivi dans les années à venir. En effet, **l'investissement nécessaire à la remise à un niveau de risque considéré comme acceptable de l'ensemble du patrimoine des armées est estimé à un montant compris entre 2,5 milliards d'euros et 3 milliards d'euros. En l'absence d'inflexion durable, ce montant serait doublé en dix ans.**

7. **Le plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP) sera complété par un « Plan famille ».** Outre un volet financier, ce plan comportera des mesures en faveur du logement familial et de l'hébergement ainsi que des actions sociales.

8. Le budget 2018 de la mission « Défense » comporte cependant aussi des points de vigilance.

- Malgré l'augmentation de la provision Opex, un dépassement sera sans aucun doute constaté en 2018. **Or les modalités de financement du surcoût Opex et Missint au-delà de la provision prévue dans le présent projet de loi de finances ne sont pas arrêtées.**

- L'année 2018 devrait voir le début du déploiement du logiciel Source Solde. Or il apparaît indispensable que la bascule de Louvois vers Source Solde n'intervienne que si l'ensemble des tests sont positifs et permettent de d'assurer que le progiciel pourra effectivement supporter la mise en œuvre du prélèvement à la source à compter du 1^{er} janvier 2019.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Défense ».

I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »

1. Hors pensions, une hausse des crédits de paiement de la mission de 1,8 milliard d'euros en 2018

Évolution des crédits de la mission « Défense »

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	AE					CP				
	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	1 532	1 443	0	- 5,8 %	- 89	1 336	1 396	0	4,5 %	60
03 - Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	324	320	0	- 1,2 %	- 4	257	310	0	20,3 %	52
07 - Prospective de défense	1 164	1 080	0	- 7,2 %	- 84	1 035	1 043	0	0,8 %	8
08 - Relations internationales et diplomatique de défense	44	43	0	- 2,1 %	- 1	44	43	0	- 2,1 %	- 1
178 - Préparation et emploi des forces	8 372	8 818	376	5,3 %	446	7 297	8 067	376	10,6 %	770
01 - Planification des moyens et conduite des opérations	481	523	5	8,6 %	41	485	525	5	8,4 %	41
02 - Préparation des forces terrestres	1 335	1 384	23	3,7 %	49	1 226	1 309	23	6,8 %	83
03 - Préparation des forces navales	1 883	2 425	23	28,8 %	542	2 000	2 246	23	12,3 %	246
04 - Préparation des forces aériennes	2 957	2 599	112	- 12,1 %	- 358	1 976	2 123	112	7,4 %	147
05 - Logistique et soutien interarmées	1 435	1 482	184	3,3 %	47	1 330	1 458	184	9,7 %	128
06 - Surocuis liés aux opérations extérieures	280	405	30	44,6 %	125	280	405	30	44,6 %	125
07 - Surocuis liés aux opérations intérieures	0	0	0		0	0	0	0		0
212 - Soutien de la politique de la défense	22 201	23 260	298	4,8 %	1 059	21 907	22 928	298	4,7 %	1 021
04 - Politique immobilière	1 717	2 116	18	23,2 %	399	1 340	1 744	18	30,2 %	404
05 - Systèmes d'information, d'administration et de gestion	126	148	0	17,5 %	22	147	138	0	- 6,3 %	- 9
06 - Politiques des ressources humaines	142	152	3	7,2 %	10	142	153	3	7,9 %	11
08 - Politique culturelle et éducative	26	30	0	17,5 %	4	26	38	0	44,7 %	12
10 - Restructurations	64	75	0	17,7 %	11	61	67	0	8,6 %	5
11 - Pilotage, soutien et communication	364	369	2	1,3 %	5	430	420	2	- 2,3 %	- 10
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 »	532	567	0	6,7 %	35	532	567	0	6,7 %	35
51 - Prospective de défense - Personnel travaillant pour le programme « Environnement et prospective de la politique de défense »	26	25	0	- 1,3 %	0	26	25	0	- 1,3 %	0
52 - Relations internationales	86	87	0	0,4 %	0	86	87	0	0,4 %	0
53 - Préparation et conduite des opérations d'armement - Personnel travaillant pour le programme « Equipement des forces »	1 899	2 007	0	5,7 %	108	1 899	2 007	0	5,7 %	108
54 - Planification des moyens et conduite des opérations - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	1 217	1 277	0	4,9 %	60	1 217	1 277	0	4,9 %	60
55 - Préparation des forces terrestres - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	6 867	7 220	1	5,1 %	353	6 867	7 220	1	5,1 %	353
56 - Préparation des forces navales - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	2 417	2 344	0	- 3,0 %	- 72	2 417	2 344	0	- 3,0 %	- 72
57 - Préparation des forces aériennes - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	2 556	2 503	0	- 2,1 %	- 53	2 556	2 503	0	- 2,1 %	- 53
58 - Logistique et soutien interarmées - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	2 439	2 562	274	5,0 %	123	2 439	2 562	274	5,0 %	123
59 - Surocuis liés aux opérations - Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces »	211	286	0	35,5 %	75	211	286	0	35,5 %	75
60 - Politique immobilière - Personnel travaillant pour l'action « Politique immobilière »	454	466	0	2,7 %	12	454	466	0	2,7 %	12
61 - Action sociale, chômage et pensions	308	308	0	0,1 %	0	308	308	0	0,1 %	0
62 - Politique culturelle et éducative - gestion et communication des archives historiques de la défense - Personnel travaillant pour l'action « Politique culturelle et éducative »	36	38	0	7,0 %	2	36	38	0	7,0 %	2
63 - Restructurations - RH	114	73	0	- 36,3 %	- 41	114	73	0	- 36,3 %	- 41
64 - Pilotage, soutien - Personnel travaillant pour l'action « Pilotage, soutien »	416	404	0	- 3,0 %	- 13	416	404	0	- 3,0 %	- 13
65 - Journée défense et citoyenneté - Personnel travaillant pour le programme « Liens entre la Nation et son armée »	70	82	0	17,2 %	12	70	82	0	17,2 %	12
66 - Rayonnement et contribution extérieure	24	24	0	0,9 %	0	24	24	0	0,9 %	0
67 - Pilotage, soutien et communication - dépenses de personnels des cabinets et des organismes rattachés / RH	91	97	0	6,8 %	6	91	97	0	6,8 %	6
146 - Equipement des forces	10 140	13 661	67	34,7 %	3 521	10 051	10 243	67	1,9 %	192
06 - Dissuasion	2 377	2 869	0	20,7 %	492	3 162	3 246	0	2,7 %	84
07 - Commandement et maîtrise de l'information	1 479	3 328	7	125,1 %	1 849	1 671	1 594	7	- 4,6 %	- 77
08 - Projection - mobilité - soutien	616	1 121	0	82,0 %	505	1 285	1 399	0	8,9 %	114
09 - Engagement et combat	5 051	4 817	0	- 4,6 %	- 234	3 346	3 508	0	4,8 %	162
10 - Protection et sauvegarde	408	1 311	1	221,7 %	903	392	290	1	- 26,0 %	- 102
11 - Préparation et conduite des opérations d'armement	210	215	59	2,5 %	5	195	205	59	5,3 %	10
12 - Paris étrangers et programmes civils	0	0	0		0	0	0	0		0
Mission « Défense »	42 244	47 182	741	11,7 %	4 938	40 591	42 634	741	5,0 %	2 043

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances 2018

Contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » comprise, en 2018, les crédits de la mission « Défense » s'élèveront à 47,2 milliards d'euros en AE et 42,6 milliards d'euros en CP, soit une hausse de près de 5 milliards d'euros en AE (+ 11,7 %) et de plus de 2 milliards d'euros en CP (+ 5 %) à périmètre courant par rapport à 2017.

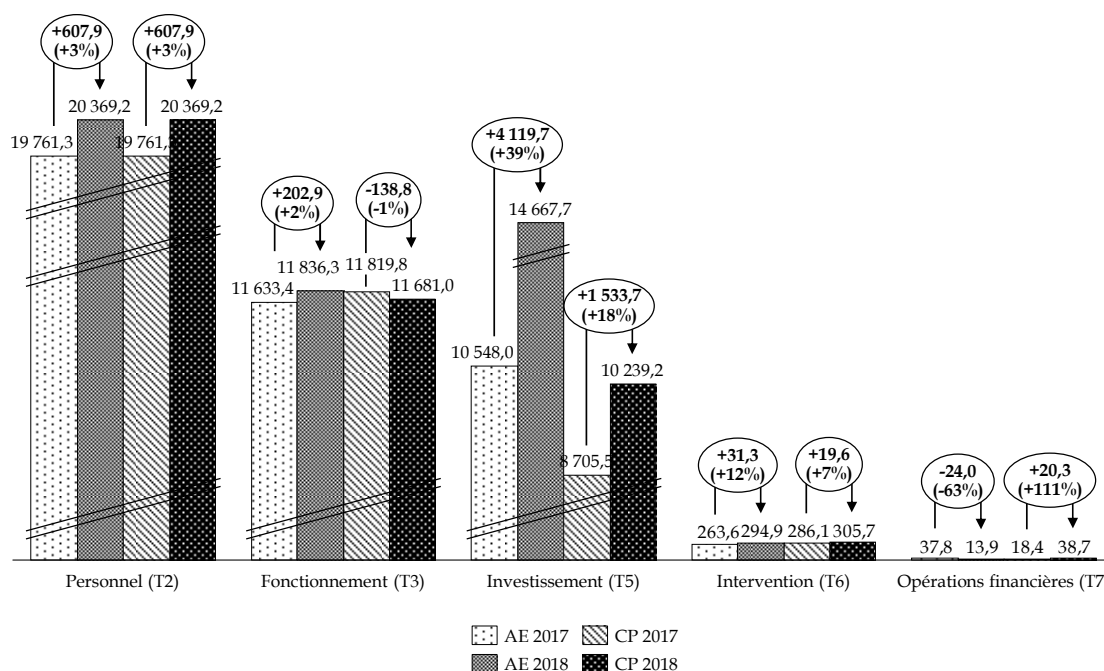
Hors pensions, les CP de la mission s'élèveront à 34,2 milliards d'euros, contre 32,4 milliards d'euros en 2017 (+ 1,8 milliard d'euros).

L'effort de défense sera ainsi porté de 1,77 % du PIB en 2017 à 1,82 % du PIB en 2018.

L'essentiel de la hausse prévue pour 2018 sera imputable à **une augmentation des dépenses d'investissements** (+ 4 milliards d'euros en AE et + 1,5 milliard d'euros en CP) et, dans une moindre mesure, par **une progression des dépenses de personnel** (+ 608 millions d'euros).

Évolution des crédits de la mission « Défense » par nature de dépense

(en millions d'euros et en %)



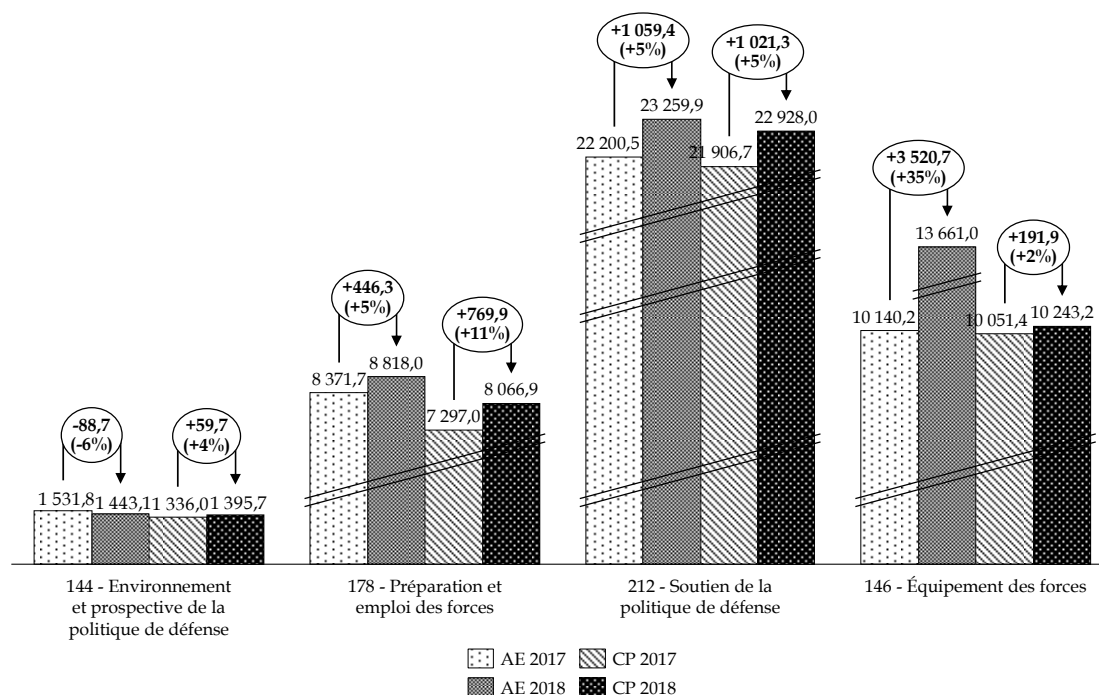
Source : commission des finances du Sénat

L'augmentation des dépenses d'investissement sera portée pour l'essentiel par les programmes 146 « Équipement des forces » (+ 3,6 milliards d'euros en AE et + 1 milliard d'euros en CP), **pour la réalisation des équipements**, et 212 « Soutien de la politique de défense » (+ 443 millions d'euros en AE et + 457 millions d'euros en CP), **traduisant un effort en faveur des infrastructures** (cf. *infra*).

La hausse des dépenses de personnel, inscrites sur le seul programme 212, permettra d'accompagner la remontée des effectifs ainsi que le plan d'amélioration de la condition du personnel.

Évolution des dépenses par nature et par programme

(en millions d'euros et en %)



	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	FDC et ADP en 2018	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)
144 / Environnement et prospective de la politique de défense	1 531,8	1 443,1	0,1	- 88,7	- 5,79 %	1 336,0	1 395,7	0,1	59,7	4,47 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 308,0	1 209,0	0,0	- 98,9	- 7,56 %	1 154,7	1 184,3	0,0	29,7	2,57 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	165,8	172,0	0,1	6,2	3,71 %	117,6	149,1	0,1	31,4	26,72 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	57,7	56,9	0,0	- 0,8	- 1,41 %	57,8	57,0	0,0	- 0,8	- 1,41 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	0,3	5,2	0,0	4,9	1648,33 %	5,9	5,2	0,0	- 0,6	- 10,34 %
178 / Préparation et emploi des forces	8 371,7	8 818,0	376,5	446,3	5,33 %	7 297,0	8 066,9	376,5	769,9	10,55 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	7 794,5	8 148,1	344,1	353,7	4,54 %	6 667,7	7 365,6	344,1	698,0	10,47 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	409,4	474,1	2,4	64,7	15,81 %	462,8	506,7	2,4	43,9	9,48 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	164,7	195,0	30,0	30,4	18,44 %	163,3	193,8	30,0	30,5	18,67 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	3,2	0,7	0,0	- 2,5	- 78,35 %	3,2	0,7	0,0	- 2,5	- 78,35 %
212 / Soutien de la politique de la défense	22 200,5	23 259,9	298,0	1 059,4	4,77 %	21 906,7	22 928,0	298,0	1 021,3	4,66 %
Titre 2. Dépenses de personnel	19 761,3	20 369,2	275,3	607,9	3,08 %	19 761,3	20 369,2	275,3	607,9	3,08 %
Autres dépenses :	2 439,2	2 890,7	22,7	451,5	18,51 %	2 145,4	2 558,7	22,7	413,3	19,27 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	914,0	948,0	4,4	34,0	3,73 %	1 003,1	944,7	4,4	- 58,4	- 5,82 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	1 467,0	1 909,9	18,3	442,9	30,19 %	1 099,5	1 556,5	18,3	457,0	41,57 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	23,8	24,8	0,0	1,0	4,05 %	33,5	24,8	0,0	- 8,7	- 26,06 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	34,3	7,9	0,0	- 26,4	- 76,94 %	9,3	32,8	0,0	23,4	250,83 %
146 / Équipement des forces	10 140,2	13 661,0	66,7	3 520,7	34,72 %	10 051,4	10 243,2	66,7	191,9	1,91 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 617,0	1 531,1	56,7	- 85,9	- 5,31 %	2 994,4	2 186,3	56,7	- 808,1	- 26,99 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	8 505,8	12 111,7	9,4	3 605,9	42,39 %	7 025,5	8 026,9	9,4	1 001,4	14,25 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	17,4	18,2	0,6	0,7	4,27 %	31,5	30,1	0,6	- 1,4	- 4,39 %

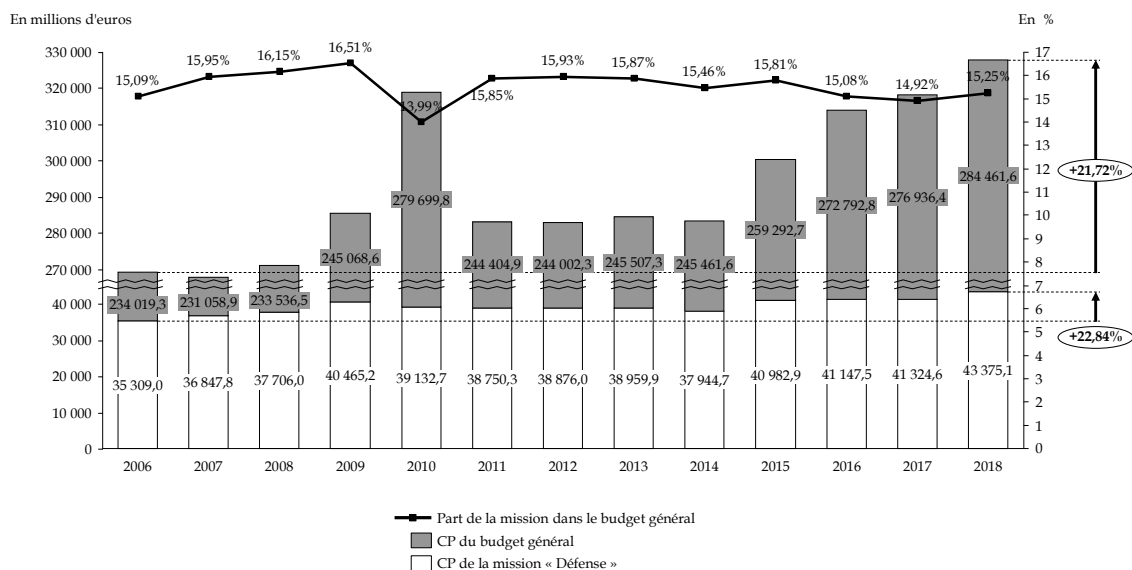
Source : commission des finances du Sénat

Au total, la part des CP de la mission « Défense » dans le budget de l'État devrait passer de 14,9 % en 2017 à 15,2 % en 2018.

Entre 2006 et 2018, à périmètre courant, les CP de la mission auront progressé dans une proportion plus grande que celle du budget de l'État (23 %, contre moins de 22 %).

Évolution de la part des crédits de paiement de la mission « Défense » dans le budget de l'État

(en % et en millions d'euros, à périmètre courant)



Note : l'évolution des crédits du budget de l'État intègre les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Elle comprend les attributions de produit et les fonds de concours. Elle est retraitée des crédits évaluatifs (remboursements et dégrèvements et charge de la dette), de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) et des dépenses exceptionnelles (plan de relance 2008-2009, programmes d'investissement d'avenir, dotation au MES et à la BEI, recapitalisation de Dexia).

Données d'exécution de 2006 à 2016, données LFI pour 2017, données PLF pour 2018

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

Il convient enfin de noter que le montant de la « réserve parlementaire » ne s'élevait en 2017 qu'à 58 000 euros et bénéficiait principalement à des associations.

2. Un montant de crédits prévu pour 2018 significativement supérieur au montant inscrit dans la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019

La loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019¹ fixait le montant des ressources du ministère des armées, hors contribution au CAS « Pensions », à 31,8 milliards d'euros en 2018, dont

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

31,5 milliards d'euros de crédits budgétaires et 280 millions d'euros de recettes issues de cessions.

La loi d'actualisation du 28 juillet 2015¹ a porté ce montant à 32,8 milliards d'euros, dont 32,6 milliards d'euros de crédits budgétaires et 150 millions d'euros de recettes issues de cessions.

Avec près de 34,4 milliards d'euros prévus pour 2018 (dont 150 millions d'euros de recettes issues de cession), l'écart au montant inscrit dans la LPM actualisée devrait atteindre près de 1,6 milliard d'euros, et 2,6 milliards d'euros par rapport à la LPM initiale.

Trajectoire d'évolution des crédits de paiement de la mission « Défense »

(en milliards d'euros)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
LPM initiale	Crédits budgétaires	29,61	29,61	30,13	30,65	31,5	32,36
	Ressources issues de cessions	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15
	Total LPM initiale	31,38	31,38	31,38	31,56	31,78	32,51
LPM actualisée	Crédits budgétaires		31,15	31,73	32,11	32,62	33,87
	Ressources issues de cessions		0,23	0,25	0,15	0,15	0,15
	Total LPM actualisée		31,38	31,98	32,26	32,77	34,02
PLF 2018	Crédits budgétaires				32,44	34,2	35,9
	Ressources issues de cessions				0,25 (*)	0,19	0,15 (**)
	Total PLF 2018				32,69	34,39	36,05

Champ : hors contribution au CAS « Pensions »

* Montant inscrit en PLF 2017

** Montant inscrit dans la LPM actualisée

Source : commission des finances du Sénat

3. Une hausse des moyens dont plus de la moitié sera consacrée au financement des mesures arrêtées en conseil de défense du 6 avril 2016

Au lendemain des attentats de Paris du mois de novembre 2015, le Président de la République, François Hollande, 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

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.

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.

Le coût de ces mesures est estimé à près de trois milliards d'euros sur la période 2017-2019, dont 996 millions d'euros pour l'année 2018.

Ce coût correspondra, par conséquent, à plus de la moitié de la hausse de crédits de la mission « Défense », hors contribution au CAS « Pensions ».

**Coût des mesures nouvelles arrêtées
en conseil de défense du 6 avril 2016**

(en CP et en millions d'euros)

		2017	2018	2019	Total 2017-2019	
Ressources humaines	<i>Effectifs</i>	216	960		1 176	2 181
	<i>Condition du personnel</i>	287	366	351	1 005	
Capacitaire	Munitions	80	225		305	739
	Sécurisation du territoire national et équipement des renforts opérationnels	94	164		258	
	Cyberdéfense et renseignement	24	152		176	
Total capacitaire		271	541		812	
Total		775	996	1 222	2 993	

Source : réponse au questionnaire budgétaire

4. Un effort réel de 600 millions d'euros, dont la portée dépend en partie de la fin de gestion 2017

Retraité de l'impact budgétaire des mesures décidées en conseil de défense du 6 avril 2016 et de l'augmentation de la provision destinée au financement des surcoûts liés aux Opex, qui passera de 450 millions d'euros à 650 millions d'euros, **l'effort supplémentaire en faveur de la défense s'élèvera à 600 millions d'euros en 2018**, hors impact de l'annulation de 850 millions d'euros de CP intervenue à l'été 2017.

Or la portée de cet effort dépend des décisions qui seront prises en fin de gestion 2017.

En effet, la mission « Défense » a fait l'objet d'importantes mesures de régulation budgétaire dans le courant de l'année 2017 :

- la réserve de précaution s'élevait, en début d'exercice, à 1,8 milliard d'euros en AE et à 1,6 milliard d'euros en CP ;

- un premier « dégel » est intervenu le 2 février 2017 sur les crédits des programmes 178 « « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de défense » à hauteur de 7,5 millions d'euros en AE et en CP (dont 5 millions d'euros sur le programme 178 et 2,5 millions d'euros sur le programme 212), afin de financer la montée en puissance de la Garde nationale ;

- un gel supplémentaire a cependant été appliqué 29 mars 2017, à hauteur de 233,9 millions d'euros en AE et de 715 millions d'euros en CP, concernant essentiellement les programmes 146 (194,8 millions d'euros en AE et 674,8 millions d'euros en CP) et 178 (38,6 millions d'euros en AE et en CP), des crédits reportés de la gestion 2016 sur 2017 ;

- un deuxième gel est intervenu le 20 avril 2017, dans le cadre du plan gouvernemental relatif aux mesures de redressement 2017 et au programme de stabilité, à hauteur de 350 millions d'euros en AE et en CP. Ce gel n'a concerné que les crédits du programme 146 ;

- **le décret d'avance du 20 juillet 2017¹ a annulé 850 millions d'euros en CP sur la réserve de précaution du programme 146 ;**

- parallèlement, un dégel des crédits bloqués est intervenu le 20 juillet 2017 à hauteur de 1,65 milliard d'euros en AE et 1,15 milliard d'euros en CP.

Au total, hors titre 2, **le montant de la réserve de précaution s'élevait, à la date de présentation du présent rapport, à 700 millions d'euros en AE et en CP.**

Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère des armées rappelle que **l'annulation de 850 millions d'euros en CP intervenue en 2017 le contraindra vraisemblablement « à réexaminer sa programmation des opérations d'armement, en vue de contenir le report de charges de la mission « Défense » dans un volume raisonnable, qui n'entache pas la soutenabilité budgétaire de la mission ».** À titre d'exemple, la livraison d'un hélicoptère Caracal prévue en 2017 a été repoussée d'un an. De même, le report de la livraison de 45 kits de rénovation des Mirages 2000D se traduira par un report de six mois de cette opération.

L'équilibre financier de la mission « Défense » apparaît par conséquent fragilisé, tant par le niveau de crédits encore « gelés » que par l'annulation de CP intervenue en juillet dernier.

¹ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Une ouverture de crédits de 643 millions d'euros est certes intervenue sur le programme 178 dans le cadre du décret d'avance du 20 juillet 2017 précité, afin de couvrir les surcoûts des Opex et des missions intérieures (Missint). **Ce montant sera cependant insuffisant pour couvrir l'intégralité de ces surcoûts, estimés à près de 1,5 milliard d'euros.** En prenant en compte la provision inscrite à ce titre en loi de finances initiale (491 millions d'euros) et compte tenu de l'ouverture de 643 millions d'euros de crédits intervenue en cours d'exercice, **le montant des surcoûts Opex et Missint restant à financer s'élève à 365 millions d'euros, dont 203,6 millions d'euros de dépenses de personnel et 161,7 millions d'euros de dépenses hors personnel.**

Aussi, votre rapporteur spécial appelle à ce que la clause de sauvegarde prévue à l'article 4 de la loi de programmation militaire¹ soit pleinement activée pour la prise en charge du montant des surcoûts liés aux Opex et aux Missint pour la partie non encore financée. Si la ministre des armées a indiqué à votre commission des finances être confiante sur l'obtention d'un financement interministériel², il convient que celui-ci soit effectivement mis en œuvre et dans un délai suffisamment court pour permettre au ministère des armées de consommer les crédits ainsi ouverts.

Il estime en outre nécessaire que **les 700 millions d'euros encore « bloqués » fassent l'objet d'un dégel, au moins partiel. Les crédits non consommés devront en outre être à nouveau reportés** afin d'éviter une aggravation du report de charges.

Comme le note le ministère des armées dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, *« à défaut de l'obtention de ces crédits, [le] 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 ».*

Au-delà du seul exercice 2017, la dégradation excessive du report de charges, dont le niveau se situe actuellement autour de 3 milliards d'euros, se traduirait par un passif qu'il conviendrait de prendre en compte dès 2018 et **qui serait de nature à amoindrir, voire remettre en cause, la portée de l'effort prévu entre 2018 et 2025.**

¹ « La dotation annuelle au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros. 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 ».

² Audition du 31 octobre 2017.

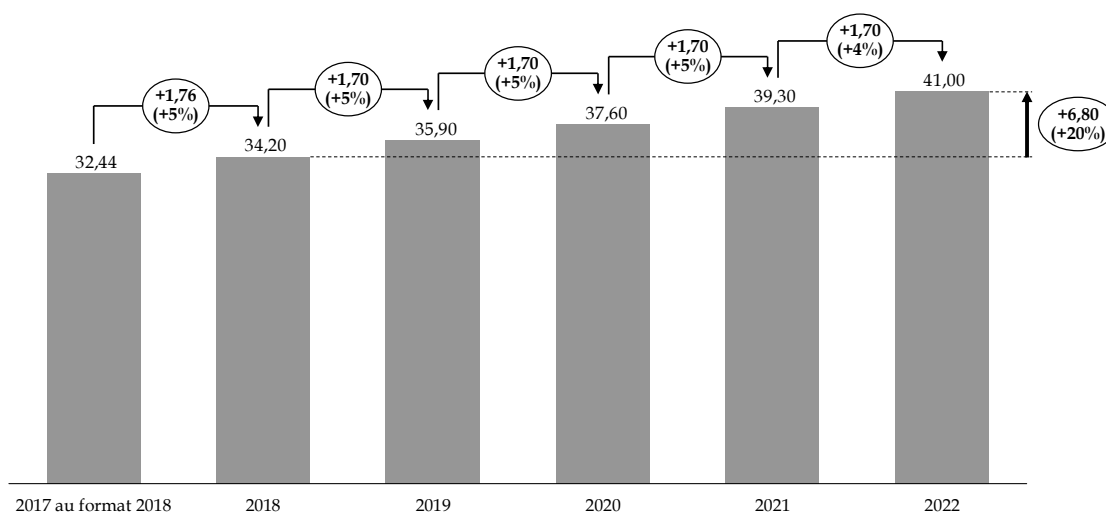
5. Une trajectoire inscrite dans la loi de programmation des finances publiques qui devra être accentuée à compter de 2023 pour atteindre l'objectif de porter les crédits des armées à 2 % du PIB d'ici 2025

Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une augmentation des crédits de paiement de la mission « Défense » à hauteur de 1,7 milliard d'euros par an en 2019 et en 2020, hors contribution au CAS « Pensions ». Le rapport annexé prévoit que cet effort sera poursuivi jusqu'en 2022.

Ainsi, entre 2018 et 2022, les crédits de la mission devraient augmenter de 6,8 milliards d'euros, correspondant à une hausse de 20 %, à périmètre constant.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Défense » entre 2017 et 2020

(en % et en milliards d'euros)



Champ : hors contribution au CAS « Pensions »

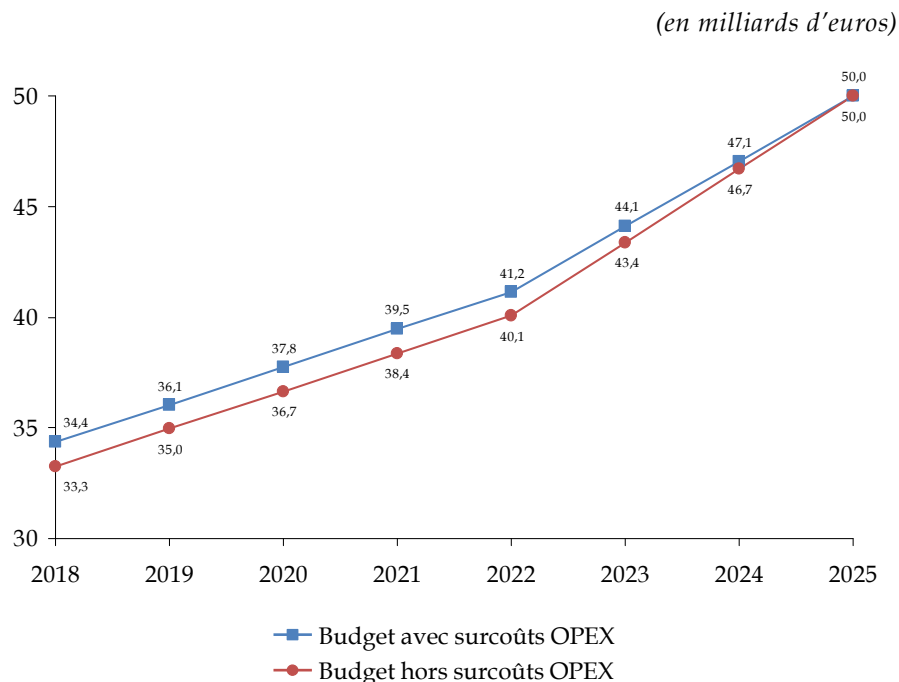
Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

L'objectif de porter les crédits de la mission « Défense » à 2 % du PIB d'ici 2025, supposera, d'après les chiffres du Gouvernement, d'atteindre un montant de crédits de paiement s'élevant à 50 milliards d'euros, hors contribution au CAS « Pensions ». En faisant l'hypothèse que le montant de recettes exceptionnelles sera fixé à 150 millions d'euros dans la prochaine loi de programmation militaire, l'atteinte de cet objectif nécessitera un effort annuel entre 2023 et 2025 de l'ordre de 3 milliards d'euros, soit près de 57 % supérieur à celui qui sera consenti entre 2019 et 2023.

Il convient en outre de noter que ce périmètre inclut les surcoûts liés aux Opex, contrairement à ce qui avait été annoncé par Emmanuel Macron, alors candidat à l'élection présidentielle : *« comme je l'ai déjà annoncé, aujourd'hui, nous devons augmenter notre effort de défense. Je propose donc de porter les ressources de la défense à 2 % de la richesse nationale, mesurée en termes de Produit Intérieur Brut, en 2025. C'est un objectif très ambitieux : si on tient compte des hypothèses actuelles de croissance du produit intérieur brut dans les prochaines années, ce budget atteindra, hors pensions et hors surcoûts Opex, plus de cinquante milliard d'euros en 2025, contre trente-deux en 2017. Mais je juge que cet effort est indispensable, mieux, qu'il est urgent. Nous ne pouvons pas attendre, en raison de l'environnement que j'ai décrit et des besoins de nos armées. Le renouvellement des forces de dissuasion, la modernisation des moyens militaires conventionnels, le comblement de certains déficits criants dans nos capacités rendent absolument indispensable cet effort ».*

En excluant les surcoûts liés aux Opex, fixés par hypothèse à 1,1 milliard d'euros par an, l'augmentation des crédits de la mission devrait atteindre 3,3 milliards d'euros par an entre 2022 et 2025.

Hypothèses de trajectoire permettant d'atteindre l'objectif de porter à 2 % du PIB les crédits des armées



Source : commission des finances du Sénat

Il conviendra par conséquent de veiller à ce que la trajectoire budgétaire pour les années 2021 à 2025 inscrite dans la future loi de programmation militaire, qui devrait être présentée au Parlement dans le courant de l'année 2018, prenne bien en compte cet effort supplémentaire qui devra être fourni à compter de 2023.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une budgétisation plus sincère mais qui n'éteint cependant pas complètement les critiques antérieures

a) Une provision Opex réévaluée mais dont le montant ne devrait permettre que de couvrir la moitié environ des surcoûts réels

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*.

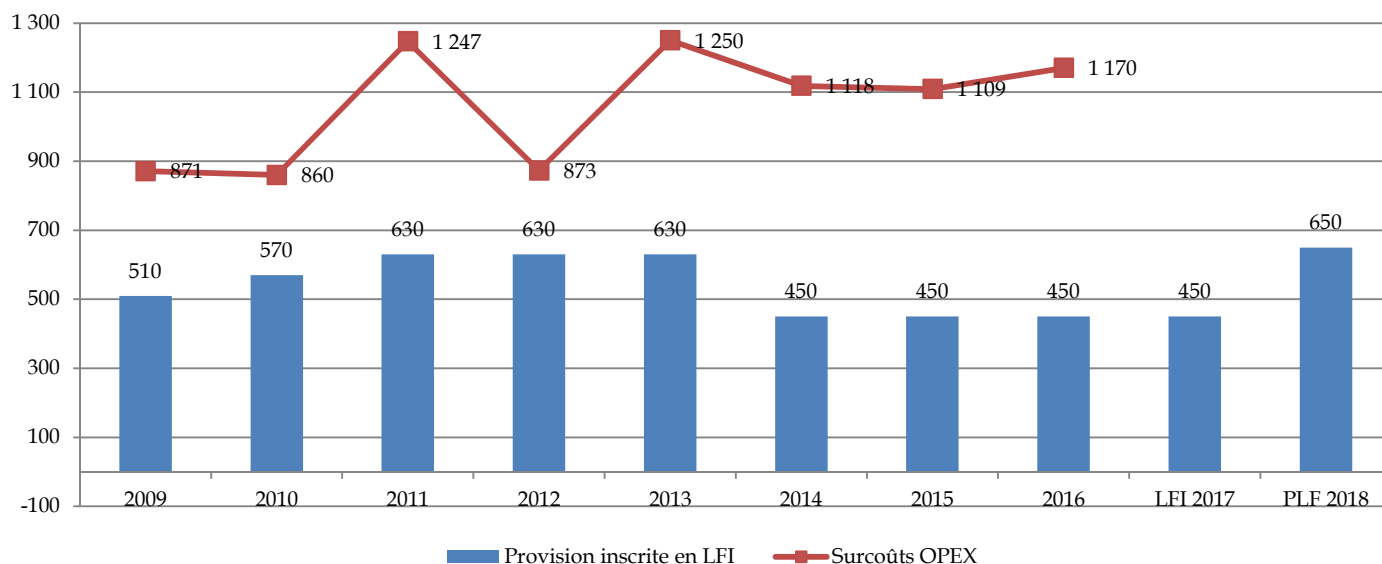
Or la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 s'appuyait sur les contrats opérationnels inscrits dans le livre blanc sur la défense nationale de 2013, qui reposaient sur l'hypothèse d'un retour à deux voire trois théâtres d'opération, dont un pour lequel la France serait contributeur 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* ».

Or ce montant 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, 666 millions d'euros en 2015 et 720 millions d'euros en 2016.

Évolution des surcoûts et de la provision destinée au financement des opérations extérieures

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère des armées

Le présent projet de loi de finances fixe un montant de provision au titre des surcoûts des Opex supérieur de 200 millions d'euros à celui prévu dans la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, soit 650 millions d'euros.

Cette évolution, qui tend à renforcer la sincérité du budget présenté, va dans le sens préconisé tant par votre rapporteur spécial que par la Cour des comptes¹.

Si elle en réduit la portée et permettra une plus grande visibilité en gestion, elle n'éteint cependant pas l'intégralité des critiques antérieures.

En premier lieu, **les 200 millions d'euros supplémentaires inscrits au titre du financement du surcoût des Opex seront insuffisants pour couvrir l'intégralité de ce montant, supérieur à un milliard d'euros chaque année.**

En deuxième lieu, **l'augmentation de la provision Opex ne règle pas la question des modalités de financement du dépassement de celle-ci** : sera-t-il financé « sous enveloppe », c'est-à-dire à budget constant, ou le Gouvernement activera-t-il la « clause de sauvegarde » inscrite à l'article 4 de la loi de programmation militaire en cours de gestion 2018 ? À ce stade, cette question n'est pas tranchée, ainsi que l'a indiqué la ministre des armées devant votre commission des finances.

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

En troisième lieu, l'amélioration de la budgétisation du surcoût des Opex ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de la provision au titre des surcoûts liés aux Missint, qui demeure fixée à 41 millions d'euros, soit un montant très significativement inférieur au montant réel (de l'ordre de 200 millions d'euros en 2017).

Il apparaît par conséquent indispensable que la prochaine loi de programmation militaire fixe une trajectoire financière sincère, prenant en compte les engagements réels de la France, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de ses frontières, en inscrivant une provision au titre des Opex et des Missint qui ne saurait être inférieure à un milliard d'euros chaque année. L'écart éventuellement constaté devra faire l'objet d'un financement interministériel, comme le prévoit l'article 4 de l'actuelle loi de programmation militaire.

b) Un montant de recettes exceptionnelles en diminution de 60 millions d'euros, mais qui demeure supérieur à celui prévu dans la loi de programmation militaire, et dont le principe même est contestable

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 faisait reposer l'équilibre budgétaire du ministère de la défense sur des recettes exceptionnelles (REX) issues de cessions.

Trajectoire budgétaire du ministère des armées prévue par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019*

(en milliards d'euros et en %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Crédits budgétaires	29,61	29,61	30,13	30,65	31,5	32,36	183,86
Programme d'investissement d'avenir	1,50	-	-	-	-	-	1,50
Cessions de fréquences	0,01	1,57	1,05	0,91	0,28	0,15	3,96
Cessions immobilières	0,21	0,20	0,20	-	-	-	0,61
Cessions de matériels	0,05	-	-	-	-	-	0,05
Total REX	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15	6,12
Total	31,38	31,38	31,38	31,56	31,78	32,51	189,98
Part des recettes exceptionnelles dans le total (en pourcentage)	5,6 %	5,6 %	4,0 %	2,9 %	0,9 %	0,5 %	3,2 %

* Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »

Source : commission des finances du Sénat

Sur des ressources totales s'élevant à près de 190 milliards d'euros sur la durée de la programmation, les REX devaient représenter un montant de 6 milliards d'euros, soit 3,2 % du total.

La majeure partie de ces ressources (près de 4 milliards d'euros) devait être issue du produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre 694 MHz et 790 MHz.

Les cessions immobilières devaient, quant à elles, représenter un montant de 606 millions d'euros sur la période.

Enfin, **50 millions d'euros étaient prévus au titre des recettes issues de cessions de matériels.**

La loi du 28 juillet 2015, actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, a procédé à une rebudgétisation d'une partie des recettes exceptionnelles.

Les recettes exceptionnelles du ministère des armées pour la période 2015-2019

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Cessions immobilières	230	200	100	100	100	730
Cessions de matériels	-	50	50	50	50	200
Total REX	230	250	150	150	150	930

Source : commission des finances du Sénat

Sur la période 2015-2019 couverte par la loi d'actualisation, le **montant des recettes exceptionnelles devait ainsi passer de 4,4 milliards d'euros à un peu moins d'un milliard d'euros.**

Cette rebudgétisation n'a cependant concerné que les seules recettes devant être issues des cessions des fréquences hertziennes.

À l'inverse, **le montant attendu des recettes issues de cessions immobilières a été réévalué à hauteur de + 330 millions d'euros, passant de 400 millions d'euros sur la période 2015-2019 à 730 millions d'euros.**

De même, **si aucune recette issue de cessions de matériels n'avait été prévue dans la loi de programmation initiale, l'actualisation a inscrit 200 millions d'euros à ce titre.**

En 2018, le présent projet de loi de finances prévoit un niveau de recettes exceptionnelles en diminution, s'élevant à 190 millions d'euros (dont 140 millions d'euros au titre des cessions immobilières et 50 millions d'euros au titre des cessions de matériels), contre 250 millions d'euros en 2017.

Si cette évolution va dans le sens préconisé par votre rapporteur spécial, **ce montant demeure supérieur à celui inscrit dans la loi de programmation militaire actualisée (150 millions d'euros).**

Ainsi qu'il l'a indiqué à plusieurs reprises, en particulier dans son rapport sur le parc immobilier des armées¹, **votre rapporteur spécial juge contestable la pratique tendant à faire reposer une part de l'équilibre financier d'un ministère, a fortiori régalien comme le ministère des armées, sur des recettes par nature incertaines.**

Il estime par conséquent indispensable que la future loi de programmation militaire rompe avec cette pratique et procède à une rebudgétisation de l'ensemble des ressources affectées au ministère des armées.

2. Une augmentation des effectifs d'active et de la réserve opérationnelle indispensable dans un contexte de maintien à un haut niveau de l'activité opérationnelle

a) La création de 500 postes en 2018, concentrés sur les domaines de la sécurité, de la protection, du renseignement et de la cyberdéfense

À la suite des attentats de novembre 2015, dans le cadre du conseil de défense d'avril 2016, il a été décidé de mettre un terme aux déflations d'effectifs et d'inverser la trajectoire inscrite dans la loi de programmation militaire, qui avait déjà été modifiée lors de l'actualisation intervenue en juillet 2015.

Au total, **il était prévu que 10 000 emplois soient maintenus ou créés**, selon la répartition suivante :

- 6 000 créations/maintiens d'emplois au titre de la chaîne opérationnelle, de la cyberdéfense et du renseignement ;

- 1 500 créations/maintiens associés dans le soutien pour accompagner cette nouvelle trajectoire ;

- 2 500 allègements de déflations destinés à assurer la soutenabilité des plans de transformation.

Par rapport à la LPM actualisée, les décisions prises lors du conseil de défense d'avril 2016 et dans le cadre de lettre-plafond 2018-2022 devraient se traduire par la préservation et la création de 3 000 emplois en 2017, 3 300 en 2018 et 4 268 en 2019.

¹ « Le parc immobilier des armées : quand l'intendance ne peut plus suivre », *rapport d'information de Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances n° 661 (2016-2017) - 19 juillet 2017.*

Évolution de la trajectoire des effectifs du ministère des armées

(en ETP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Bilan 2014-2019
LPM initiale 2013	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675
LPM actualisée 2015	- 8 007	0	+ 2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 818	- 14 925
LPM post conseil de défense avril 2016, à jour de la LPFP 2018- 2022	- 8 007	0	+ 2 300	+ 400	+ 200	+ 182	- 4 925
Pour information : LPM actualisée de la lettre-plafond 2018- 2022	- 8 007	0	+ 2 300	+ 400	+ 500	+ 450	- 4 357

Champ : hors service industriel de l'aéronautique (SIAé)

Source : réponse au questionnaire budgétaire

En 2018, 500 postes (hors service industriel de l'aéronautique) devraient ainsi être créés sur le périmètre de la mission « Défense », soit 200 de plus que la trajectoire prévue à la suite du conseil de défense d'avril 2016.

Le nombre total de suppressions de postes sur la période 2014-2019 devrait s'élever à 4 357, au lieu des 4 925 prévues à la suite du conseil de défense.

Ces renforts devraient être concentrés sur la sécurité du territoire national, la cyberdéfense, les services de renseignement et la protection des emprises militaires.

Postes et services prioritairement concernés par des suppressions et des créations de postes en 2018

Postes et services prioritairement concernés par les suppressions de postes

Marine nationale

Retrait du service actif de plusieurs unités :

- FASM « Jean de Vienne », patrouilleurs de haute-mer
- Commandant l'Herminier » et « Lieutenant de vaisseau Lavallée »
- chasseurs de mines « Eridan »
- remorqueurs de haute-mer « Malabar » et « Tenace » ;

Armée de l'air

- fermeture du centre de détection et de contrôle de l'élément air rattaché 901 de Drachenbronn
- poursuite du retrait de service de la flotte C160
- conséquences de l'arrêt de la flotte de M2000N
- rationalisation de la fonction logistique ainsi que de certains états-majors ;

Armée de terre

- poursuite de la réorganisation du maintien en condition opérationnelle terrestre

Service de santé des armées

- dissolution des directions régionales de Bordeaux, Brest, Metz, Saint Germain-en-Laye et Toulon

Services de soutien

- dissolution du groupement de munitions de Salbris,
- réorganisation des centres experts du service du commissariat des armées (SCA) de Rambouillet,
- la poursuite des rationalisations ciblées au sein des organismes du SCA.

Postes et services prioritairement concernés par des créations de postes

Renseignement

Direction du renseignement militaire (DRM) :

- recherche du renseignement dans le cyberspace,
- analyse multi-sources,
- adaptation des systèmes d'information de la DRM aux enjeux du traitement des big data

Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) :

- ensemble des entités centrales et territoriales de la DRSD, essentiellement dans le cœur de métier ;

Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) :

- poursuite de sa montée en puissance

Armée de terre

- création d'une division terre à Marseille, en lien avec la montée en puissance de l'état-major de zone de défense décidée par l'EMA
- poursuite du renforcement des capacités d'assistance militaire opérationnelle qui seront adossées à l'état-major spécialisé pour l'outre-mer et l'étranger (EMSOME)
- renforcement de la fonction préparation des forces avec la montée en puissance du commandement de l'entraînement et du combat interarmes à Mourmelon-le-Grand et la densification du centre d'entraînement aux actions en zone urbaine
- création d'un 5^{ème} bataillon à l'école nationale des sous-officiers d'active de Saint-Maixent

Marine nationale

- admission au service actif de plusieurs unités (le deuxième équipage des bâtiments de soutien et d'assistance hauturier « Loire » et « Rhône », le premier équipage des bâtiments de soutien et d'assistance hauturier « Seine » et « Garonne », l'équipage de la frégate multimissions « Normandie »),
- renforcement des unités agissant en défense maritime du territoire ou contribuant au renseignement nécessaire
- poursuite du renforcement des centres opérationnels de la marine
- création d'un peloton de sûreté maritime et portuaire de gendarmes maritimes
- poursuite du renforcement des unités de sécurité-protection à Brest, Toulon et Cherbourg

Armée de l'air

- livraison du premier avion léger de surveillance et de reconnaissance,
- poursuite de la livraison des premiers C130J
- poursuite de la montée en puissance de la flotte Reaper et de la flotte A400M
- mise en service opérationnel (sur Rafale) de l'escadron de chasse 2/4 « La Fayette » des Forces aériennes stratégiques
- préparation de l'arrivée du MRTT

Service de santé des armées

- création des derniers centres médicaux des armées de nouvelle génération (Bordeaux, Brest, Marseille, Metz et Toulon)
- création de six directions déconcentrées spécialisées, en charge des composantes du SSA (médecine des forces, hôpital, formation et recherche, ravitaillement sanitaire)

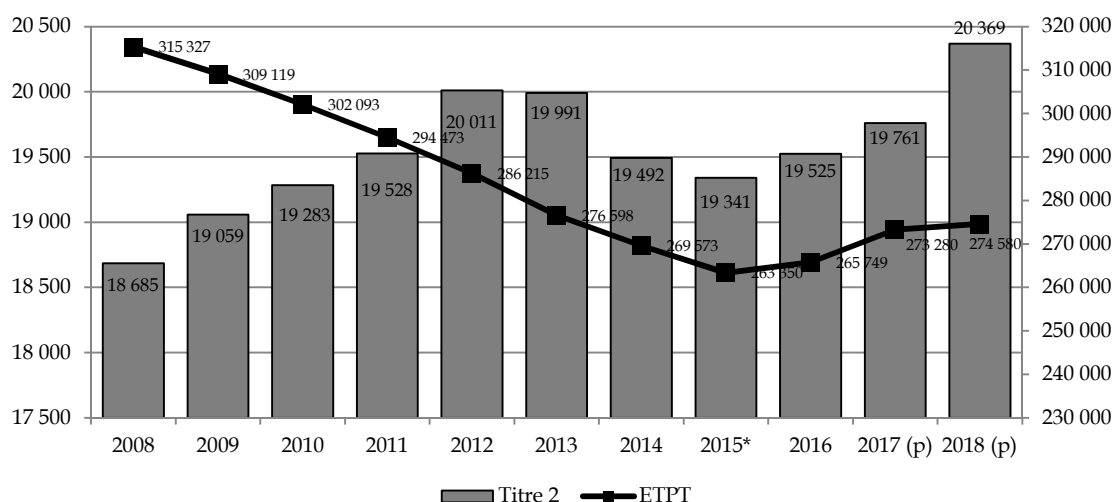
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Au total, le plafond d'emplois de la mission « Défense » devrait augmenter de 1 300 ETPT, passant de 273 280 ETPT en 2017 à 274 580 ETPT en 2018.

Corrélativement, les dépenses de personnel augmenteront de près de 608 millions d'euros (+ 3 %), pensions incluses, passant de 19,8 milliards d'euros en 2017 à 20,4 milliards d'euros en 2018. Il convient cependant de noter qu'une part importante de cette hausse est imputable aux mesures générales et catégorielles mises en œuvre en 2017 et 2018 (cf. *infra*).

Évolution du plafond d'emplois et des dépenses de personnel de la mission « Défense »

(en millions d'euros et en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat

b) La montée en puissance de la Garde nationale

L'augmentation des effectifs d'active devrait en outre s'accompagner de la poursuite de la montée en puissance de la réserve opérationnelle dans le cadre de la nouvelle Garde nationale.

La réserve opérationnelle des armées et services recensait, au 31 décembre 2016, **32 208 réservistes**, pour un nombre de jours d'activité atteignant 1 025.

Évolution des effectifs de la réserve opérationnelle

(en ETP)

	2014							2015							2016						
	Terre	Marine	Air	Service de santé des armées	Service des essences des armées	Service du commissariat des armées	Total	Terre	Marine	Air	Service de santé des armées	Service des essences des armées	Service du commissariat des armées	Total	Terre	Marine	Air	Service de santé des armées	Service des essences des armées	Service du commissariat des armées	Total
Officiers	3 937	1 360	1 144	1 828	26	76	8 371	3 960	1 358	1 165	1 858	31	160	8 532	4 160	1 522	1 236	1 554	33	447	8 952
Sous-officiers	4 338	2 187	1 832	1 179	27	0	9 563	4 530	2 107	1 737	1 221	30	0	9 625	4 939	2 219	1 863	1 347	33	0	10 401
Militaires du rang	7 178	1 149	1 348	49	16	0	9 740	7 244	1 206	1 337	39	16	0	9 842	9 652	1 440	1 716	26	21	0	12 855
Total	15 453	4 696	4 324	3 056	69	76	27 674	15 734	4 671	4 239	3 118	77	160	27 999	18 751	5 181	4 815	2 927	87	447	32 208

Source : réponse au questionnaire budgétaire

40 000 engagements à servir dans la réserve sont ainsi attendus d'ici la fin de l'année 2018, permettant le déploiement permanent de 1 000 réservistes par jour sur le territoire national.

Il est en outre prévu que le nombre de jours d'activité par réserviste et par an soit porté à 36,5 jours (contre 30 jours prévus en LPM).

L'augmentation de l'activité de la réserve opérationnelle se traduira par un coût estimé à 154,5 millions d'euros hors cotisations sociales, contre 113,5 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2017.

c) Une hausse des effectifs bienvenue dans un contexte de suractivité des personnels

L'augmentation des effectifs d'active et de la réserve opérationnelle prévue par le présent projet de loi de finances devrait contribuer à réduire la tension sur les personnels, qui demeurent soumis à une très forte activité opérationnelle.

Ainsi, en 2016, 18 700 militaires de l'armée de terre étaient déployés chaque mois en moyenne, avec des pics mensuels pouvant atteindre 20 500.

Au 31 décembre 2016, les effectifs de l'armée de terre sur les théâtres d'opération atteignaient 4 690 et ceux sur le territoire national s'élevaient à 6 590.

Le nombre de jours d'activité opérationnelle par soldat et par an au sein de la force opérationnelle terrestre (FOT) est ainsi passé de 123 jours à 130 jours entre 2015 et 2016, du fait notamment de l'augmentation du nombre de journées de préparation opérationnelle.

Certains métiers apparaissent en outre particulièrement sous tension (linguistes, maintenanciers spécifiques, etc.).

Évolution du nombre de jours d'activité opérationnelle par soldat et par an au sein de la force opérationnelle terrestre

	2015	2016
Opex	24	22
Missint	35	36
Préparation opérationnelle (PO)	64	72
Total activités opérationnelles (Opex, Missint, PO) ¹	123	130
Travail au quartier ²	111	105

Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant de la marine nationale, onze déploiements en Opex en 2015 et douze en 2016 ont été recensés. Les personnels de la marine nationale sont en outre de plus en plus sollicités pour participer à des missions de renfort temporaire à l'étranger (RTE) pour des missions non Opex.

En 2015, le niveau d'engagement de la marine nationale était ainsi supérieur à celui prévu par le contrat opérationnel de 7 %. Un phénomène comparable a pu être constaté en 2016 (+ 5 %).

Évolution du nombre de marins déployés en opération entre 2015 et 2016

	2015	2016	Évolution de 2015 à 2016	Évolution de 2015 à 2016 (en %)
Marins en Opex				
Moyenne mensuelle des marins sur bâtiments et aéronefs en mer	1 307	1 481	174	13 %
Moyenne mensuelle des marins isolés	209	171	- 38	- 18 %
Marins en opérations permanentes				
Moyenne mensuelle des marins sur bâtiments et aéronefs en mer	3 015	2 806	- 209	- 7 %
Moyenne mensuelle des marins isolés	176	310	134	76 %
Mission de protection				
Moyenne mensuelle des marins en opération de protection	189	216	27	14 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Il s'agit d'une moyenne par homme de la force opérationnelle terrestre. En 2016, plus de 15 000 hommes ont passé plus de 150 jours en dehors de la garnison.

² Le travail au quartier comprend les alertes de projection ou de protection, la préparation individuelle (stages, séances de sport) et le travail dans un emploi spécifique (maintenancier, logisticien, chauffeur, secrétaire, etc.).

Le nombre de marins en suractivité a été multiplié par deux entre 2014 et 2015 et est resté à un niveau élevé en 2016. En incluant le service au port de base, ce sont :

- **34 % des marins des forces qui sont absents plus de 150 jours de leur foyer ;**

- **55 % des marins des forces qui sont absents plus de 120 jours de leur foyer.**

S'agissant de l'armée de l'air, des tensions importantes peuvent être constatées sur certaines spécialités, en particulier le personnel navigant, de renseignement, mécanicien, de commandement, dans le domaine des systèmes de communication, des drones, de l'armement et les commandos.

Les pilotes de chasse font ainsi face à un très haut niveau d'engagement, qui touche plus particulièrement les équipages expérimentés, chargés de l'instruction des jeunes pilotes. Outre les problématiques en matière de rythme et de vie familiale, cette situation pénalise la progression de ces derniers qui ne peuvent pas progresser et assurer la relève.

S'agissant des officiers de renseignement, le ministère des armées note que *« le nombre de découchés liés aux opérations extérieures, recensé sur 10 mois, s'[...] élève à 135 jours pour les officiers renseignement, soit 45 % d'absence pour le seul facteur Opex (51 % pour l'année précédente) [...]. Ce sur-engagement met en péril la pérennisation des compétences du personnel, induisant une perte d'expertise, et menace la résilience de l'ensemble de ses cadres. Cette surchauffe engendre également des renoncements illustrés par la non-participation à des exercices majeurs ».*

Les mécaniciens de la flotte Rafale réalisent quant à eux entre trois et quatre mois d'Opex par an. Cette suractivité touche plus particulièrement les armuriers et les mécaniciens de piste.

Enfin, les personnels du service du commissariat des armées (SCA), du service de santé des armées, du service des essences des armées (SEA), de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI), du service interarmées des munitions (SIMu), voire du service d'infrastructure de la défense (SID), sont également confrontés à une suractivité du fait de l'accompagnement des trois armées dont ils assurent le soutien.

S'il est prévu que dispositif « Sentinelle » fasse l'objet d'évolutions (cf. encadré ci-dessous), qui permettront un meilleur ciblage des zones couvertes, cette opération continuera cependant de peser sur l'activité ainsi que sur la préparation opérationnelles des armées, son format étant maintenu à 7 000 militaires, pouvant atteindre 10 000, en cas de besoin.

Évolutions prévues de l'opération Sentinelle

Conformément à la décision du Président de la République, le ministre d'État, ministre de l'Intérieur, et la ministre des Armées ont présenté en septembre une nouvelle articulation de l'opération Sentinelle pour créer un dispositif rendant la force plus flexible, réactive et imprévisible, par la concentration des efforts là où ils sont le plus nécessaires, en fonction de l'évolution de la menace et des événements qui rythment la vie de la Nation.

Sentinelle concernera toujours 7 000 militaires et jusqu'à 10 000 pouvant être engagés sur décision du Président de la République au regard de la situation. L'opération rénovée est désormais articulée selon trois niveaux, dont les deux premiers concernent 7 000 militaires de Sentinelle :

- tout d'abord, le dispositif opérationnel permanent dont l'objectif est d'assurer les missions permanentes de sécurisation dans les lieux les plus sensibles et vulnérables (lieux symboliques, sites touristiques, aéroports, gares, éventuellement appui au contrôle aux frontières) ;
- ensuite, un échelon de manœuvre permettant de porter un effort là où le besoin se fait le plus sentir. Il vise principalement à contribuer à la sécurisation d'événements ponctuels ou saisonniers, majoritairement planifiés à l'avance, en complément de l'action des forces de sécurité intérieure ;
- enfin, une réserve stratégique de 3 000 hommes pouvant être engagée sur décision du Président de la République et ainsi faire face à un événement d'ampleur exceptionnelle.

Source : *ministère des armées*, « Projet de loi de finances 2018 »

3. La poursuite des efforts en matière d'amélioration de la condition du personnel : une nécessité pour répondre à la problématique de la fidélisation

a) Des mesures catégorielles et générales dont le coût s'élèvera à 148 millions d'euros en 2018

Mis en œuvre à partir de 2017, **le plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP) vise à compenser les sujétions pesant sur le personnel.**

Son volet financier comprend diverses mesures, dont :

- la création de l'indemnité pour absence cumulée (IAC) ;
- la transformation de deux jours de permissions complémentaires planifiées (PCP) en indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (ITAOPC) ;
- l'élargissement du champ de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER) ;
- la revalorisation du taux journalier de l'AOPER ;

- la monétisation de deux jours supplémentaires de PCP, la revalorisation de l'indemnité de sujétion d'absence du port base (ISAPB) et l'augmentation du contingent ouvrant droit à la prime de haute technicité (PHT).

En 2018, ce plan sera poursuivi et amplifié. En particulier, il est prévu la revalorisation de l'indemnité pour connaissances spéciales en langues étrangères, l'augmentation de l'enveloppe indemnitaire de la DGSE et l'augmentation du nombre d'indemnités temporaires de mobilité versées aux personnels de la direction du renseignement militaire (DRM) et de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD).

Par ailleurs, **82,6 millions d'euros pour les personnels militaires et 5,2 millions d'euros pour les personnels sont inscrits dans le présent projet de loi de finances au titre de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).**

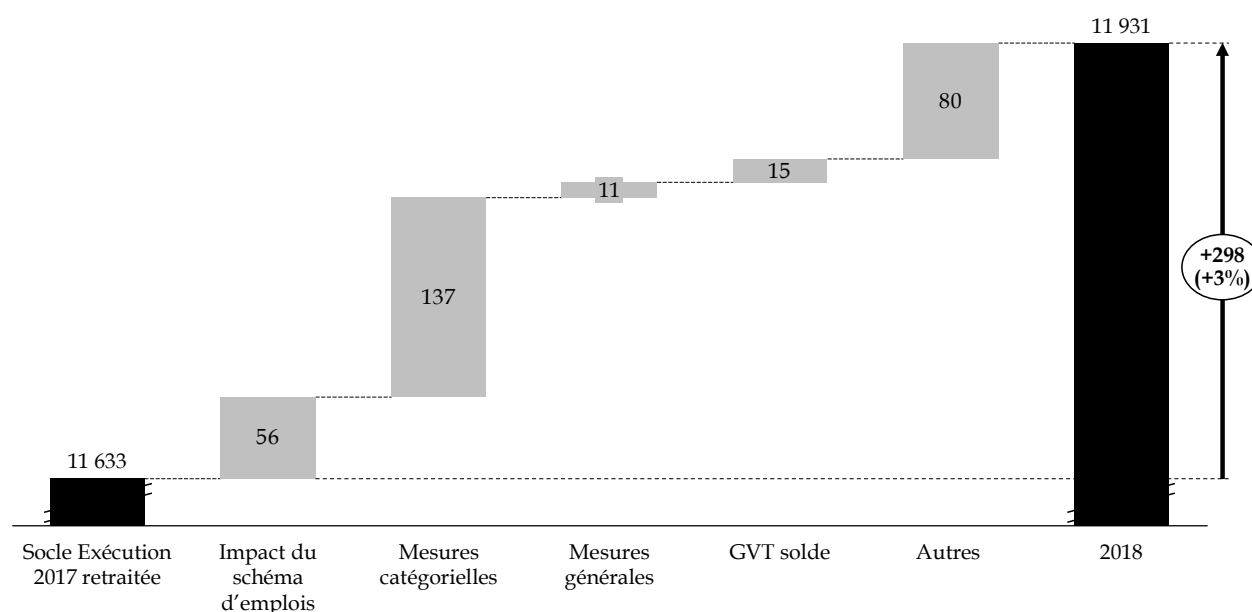
L'annonce du report des mesures du PPCR prévues en 2018 par le ministre de l'action et des comptes publics, **Gérald Darmanin**, lors du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017, devrait se traduire par une diminution des crédits prévus à ce titre.

Lors de son audition par votre commission des finances, le ministre des armées a indiqué avoir demandé à ce que ce report n'aie pas pour conséquence un décalage d'une année supplémentaire de l'alignement des mesures concernant les **personnels militaires sur les personnels civils**. Une telle situation serait en effet incompréhensible pour les militaires ayant déjà dû patienter une année de plus pour bénéficier des revalorisations prévues par le protocole.

Au total, les mesures catégorielles devaient représenter un montant de près de 137 millions d'euros en 2018, hors contribution au CAS « Pensions », soit près de 46 % de la hausse des dépenses de personnel, qui devait atteindre 298 millions d'euros.

Facteurs d'évolution de la masse salariale

(en millions d'euros et en %)



Champ : hors contribution au CAS « Pensions »

Source : commission des finances du Sénat

L'impact budgétaire des mesures générales s'élèvera à 10,6 millions d'euros en 2018, hors contribution au CAS « Pensions », dont :

- 0,6 million d'euros au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)¹ ;
- 9,7 millions d'euros au titre l'extension en année pleine de l'augmentation du point d'indice intervenue au 1^{er} février 2017 ;
- 0,3 million d'euros au titre des mesures bas salaires².

¹ « Un agent public peut bénéficier d'une indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) si l'évolution de son traitement brut est inférieure, sur 4 ans, à celle de l'indice des prix à la consommation. Chaque année, cette mesure est donc appréciée en fonction de l'évolution prévisible des salaires ou soldes de chaque individu ».

² « La mesure dite « bas salaires » consiste soit à attribuer une indemnité différentielle non soumise à retenue pour pension aux militaires, fonctionnaires et agents publics lorsque la rémunération qui leur est allouée est inférieure au montant du SMIC, soit à attribuer des points d'indice majoré suite au relèvement du minimum de traitement (ou de solde) dans la fonction publique pour tenir compte de la revalorisation du SMIC ».

b) *Un volet « rémunération » complété par la mise en œuvre d'un « Plan famille » en 2018*

Outre le volet concernant les rémunérations, **le plan d'amélioration de la condition du personnel comprend différentes mesures d'action sociale. Sept millions d'euros** sont ainsi prévus à ce titre dans le présent projet de loi de finances afin de financer des actions visant à :

- favoriser l'amélioration du cadre de vie en enceinte militaire ;
- développer des actions sociales communautaires et culturelles, destinées notamment à faciliter l'insertion des familles ;
- améliorer le soutien en cas d'absence prolongée du domicile afin de soutenir les familles des militaires absents.

Par ailleurs, à l'occasion de son déplacement sur la base aérienne d'Istres le 20 juillet 2017, le Président de la République a annoncé la mise en œuvre de mesures en faveur de la condition du personnel *« pour que la vie des familles soit davantage prise en compte dans les affectations, dans les décisions du quotidien, et pour que toutes celles et ceux qui peuvent être aidés dans leur quotidien le soient »*.

22,5 millions d'euros sont ainsi prévus au sein du présent projet de loi finances afin de financer un « Plan famille ». Ce plan s'articulera autour des axes suivants :

- une meilleure prise en compte des absences opérationnelles ;
- l'amélioration de *« l'intégration des familles dans la communauté de défense »* ;
- l'amélioration des conditions de mobilité ;
- l'amélioration des conditions de logement familial ;
- la simplification des procédures ;
- l'amélioration des conditions d'hébergement pour les célibataires et les célibataires géographiques.

Au total, sur la durée du quinquennat, 300 millions d'euros devraient être consacrés à ce plan.

c) *Des mesures indispensables pour faire face à l'enjeu de fidélisation du personnel*

Dans un rapport de septembre 2017, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire¹ souligne **les difficultés rencontrées par le ministère des armées pour fidéliser ses personnels.**

¹ Haut comité d'évaluation de la condition militaire, 11^{ème} rapport, « La fonction militaire dans la société française », septembre 2017.

Cette situation résulte de nombreux facteurs, parmi lesquels, **une usure liée à la suractivité, des carrières qui peuvent apparaître moins attractives, notamment financièrement, que celles proposées dans le secteur privé, notamment pour certaines spécialités recherchées, une dégradation des conditions de travail** (faible disponibilité de certains matériels hors Opex, enchaînement des opérations au détriment de l'entraînement) **et de vie** (vétusté de certaines infrastructures).

Par ailleurs, selon le Haut comité, *« la lassitude vis-à-vis des réformes est largement partagée par les militaires. Ils savent qu'ils sont, parmi les agents publics, ceux qui ont contribué le plus, et de loin, aux réorganisations et aux mesures d'optimisation de la dépense publique. Ces éléments affectent le moral des militaires et sont des facteurs structurels de dé-fidélisation. Le manque de moyens pour remplir les missions est un frein à rester dans l'institution pour 53 % des militaires tandis que l'insuffisance des moyens humains est le premier motif d'insatisfaction selon l'indicateur de mesure du moral (I2M). Les effets positifs de la remontée en puissance commencent toutefois à se faire ressentir et devraient améliorer les cycles de préparation opérationnelle, notamment dans l'armée de terre, même si la FOT reconstituée ne sera pleinement opérationnelle qu'en 2018 ».*

Évolution des taux de résiliation et de non-renouvellement des contrats

(en %)

	Catégorie	2014	2015	2016	Prévisions 2017
Taux de résiliation des contrats*	Officiers	1,04 %	0,83 %	1,15 %	0,62 %
	Sous-officiers	1,33 %	1,38 %	1,18 %	0,89 %
	Militaires du rang	0,98 %	0,80 %	0,77 %	0,59 %
Total		1,10 %	1,01 %	0,94 %	0,70 %
Taux de non-renouvellement des contrats**	Officiers	20,27 %	22,48 %	22,40 %	17,57 %
	Sous-officiers	15,61 %	14,92 %	15,84 %	14,44 %
	Militaires du rang	19,23 %	17,92 %	17,19 %	14,17 %
Total		18,21 %	17,23 %	17,03 %	14,37 %

* Taux de résiliation des contrats = nombre de résiliation/nombre de contrats

** Taux de non-renouvellement des contrats = nombre de non-renouvellement/nombre de contrats avec un terme en N.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Malgré un manque de recul lié à l'absence de données antérieures à 2014, rendant impossible une analyse sur longue période, entre 2014 et 2016, **une diminution des taux de résiliation (0,94 % en 2016 contre 1,10 % en 2014) et de non-renouvellement des contrats (17,03 % en 2016 contre 18,21 % en 2014) peut être constatée.** Ce phénomène devrait en outre s'amplifier en 2017.

Si, selon le ministère des armées, « dans un contexte caractérisé par un niveau d'engagement élevé à l'origine de tensions sur les armées, ces évolutions traduisent les effets de la politique de fidélisation menée par le ministère ces dernières années », un tel constat nécessite d'être vérifié dans les années à venir.

En particulier, **ces données générales peuvent masquer des situations très hétérogènes**. Les personnes entendues en audition ont ainsi indiqué à votre rapporteur spécial que **certains métiers sont plus particulièrement confrontés à ce problème de fidélisation** (personnels navigants, mécaniciens aéronautiques, fusiliers-commandos, etc.).

En tout état de cause, les efforts menés ces dernières années par le ministère doivent être poursuivis dans la mesure où, d'une part, comme le relève le Haut comité, la fidélisation « est recherchée par les armées pour rentabiliser les dispositifs de recrutement tout en limitant l'ampleur des recrutements à effectuer » et, d'autre part, la formation de ces personnels à un coût qui ne peut être « rentabilisé » que sur plusieurs années.

4. Un projet de service national obligatoire dont les contours demeurent flous

Dans son discours sur la défense prononcé le 18 mars 2017, Emmanuel Macron, alors candidat à l'élection présidentielle, appelait à « renforcer le lien armées-nation, en permettant à l'ensemble de notre jeunesse de faire l'expérience de la vie militaire et d'être des acteurs à part entière de l'esprit de défense » sous la forme d'« un service national de durée courte, obligatoire et universel [...] encadré par les armées et la Gendarmerie nationale » et s'adressant « aux jeunes femmes et hommes aptes de toute une classe d'âge – soit environ 600 000 jeunes par an ». D'une durée d'un mois, « ce temps de service militaire universel devra intervenir dans les trois ans suivant le dix-huitième anniversaire de chacun ».

Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère des armées indique que le service national obligatoire « reste un enjeu fort du gouvernement et a fait à ce jour l'objet de diverses réflexions tant sur le mode opératoire que sur les coûts associés, ces derniers ne préjugant pas du programme LOLF porteur. Une mission inter inspections a été diligentée pour établir un bilan des dispositifs existants, proposer des orientations et étudier les problèmes de mise en œuvre notamment juridiques. Une commission indépendante va être mise en place pour effectuer des propositions. C'est pourquoi, il n'est pas encore possible de communiquer des informations précises tant sur les modalités d'exécution que sur les éventuelles conséquences budgétaires pour la mission « Défense » ».

Les modalités de mise en place de ce service national restent donc pour le moins floues, comme l'a reconnu la ministre des armées lors de son audition par votre commission des finances.

Or le coût de ce dispositif, hors investissements initiaux, serait compris entre 1,4 milliard d'euros et 1,8 milliard d'euros par an, selon l'Institut Montaigne, et entre 1,5 milliard d'euros et 3 milliards d'euros selon le programme présidentiel.

Si cette dépense devait être financée sur le périmètre de la mission « Défense », un ajustement de la trajectoire prévue dans le projet de loi de programmation des finances publiques s'avèrerait indispensable et devrait être prise en compte dans la future loi de programmation militaire.

5. Un surcroît de crédits de 1,2 milliard d'euros en faveur des équipements indispensable pour faire face aux phénomènes de surintensité et de suractivité

L'agrégat « équipement » comprend les dépenses consacrées aux opérations d'armement hors dissuasion, à la dissuasion, à l'entretien programmé du matériel, aux petits équipements, aux infrastructures et aux études hors dissuasion.

En 2018, **18,5 milliards d'euros** seront consacrés aux équipements, contre **17,3 milliards d'euros en 2017** (+ 7 %, soit une augmentation de 1,2 milliard d'euros). Les crédits consacrés à l'équipement représenteront ainsi **53,7 % des crédits de la mission hors pensions**, contre un peu moins de **53 % en 2017**.

Évolution des crédits consacrés à l'équipement

(en milliards d'euros et en %)

	2017	2018	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)
Opérations d'armement hors dissuasion	6,69	6,79	0,1	1,49 %
Dissuasion	3,87	4,04	0,17	4,39 %
Entretien programmé du matériel	3,43	3,88	0,45	13,12 %
Petits équipements	1,56	1,67	0,11	7,05 %
Infrastructures	1,17	1,5	0,33	28,21 %
Études hors dissuasion	0,58	0,59	0,01	1,72 %
Total	17,3	18,47	1,17	6,76 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère des armées

a) Des prévisions de livraisons et de commandes de matériels qui répondent aux besoins des forces mais dont il conviendra de s'assurer de la réalisation effective

Les principales livraisons et commandes de matériels prévues en 2018 sont rappelées dans les tableaux ci-dessous.

Les principales livraisons et commandes en 2018 par systèmes de forces

Les principales livraisons

Commandement et maîtrise de l'information

- 9 stations sol de communication haut débit par satellite COMCEPT
- 2 avions de guet aérien Hawkeye mis à niveau
- 1 Avion léger de surveillance et de reconnaissance (ALSR)
- 4 radars tactiques terrestres MURIN
- 1 satellite de l'ensemble satellitaire d'observation optique MUSIS
- SCCOA 4 : 3 radars renouvelés « haute et moyenne altitude » et 1 radar tactique 3D
- 35 modules projetables du Système d'information des armées (SIA)
- SI TERRE: 300 nouveaux kits de numérisation
- CYBER: 300 tablettes sécurisées TEOTAB

Projection- mobilité- soutien

- 2 avions de transport A400M Atlas
- 8 avions de formation et d'entraînement
- 1 avion de transport C- 130J
- 1 050 Ensembles de parachutage du combattant (EPC)
- 1 avion ravitailleur MRTT Phénix
- 10 hélicoptères NH90 (2 en version navale et 8 en version terrestre)
- 40 camions Porteurs polyvalents terrestres (PPT)
- 500 Véhicules légers tactiques polyvalents non protégés (VLTP NP)

Protection et sauvegarde

- 2 Bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH)
- 12 missiles Aster 15
- 69 missiles Meteor MIDE
- 1 Bâtiment multimission B2M
- Capacité de largage de moyens de récupération en mer (chaîne SAR) pour un Avion de surveillance et d'intervention maritime (AVSIMAR) Falcon 50

Engagement combat

- 8000 fusils d'assaut de nouvelle génération HK416 F
- 12 kits pour missiles Exocet SM39
- 1 Frégate multimission (FREMM)
- 1 lot de Missiles de croisière navals (MdCN)
- 125 postes de tir et munitions du système de Missile moyenne portée (MMP)
- 4 Pods de désignation laser nouvelle génération (PDL- NG)
- 3 avions Rafale pour l'armée de l'air et 1 Rafale Marine F1 mis au standard F3
- 3 véhicules blindés multirôles lourds Griffon
- 1 Système d'information de combat Scorpion (SICS)
- 5 hélicoptères de combat Tigre HAD
- Des véhicules blindés légers régénérés
- Des véhicules aérolargables pour les forces spéciales

Les principales commandes

Commandement et maîtrise de l'information

- 26 radars tactiques terrestres MURIN
- 1 centre de contrôle local d'aérodrome SCCOA 3
- 79 modules projetables du Système d'information des armées (SIA)

Projection- mobilité- soutien

- 3 avions ravitailleurs MRTT Phénix
- 1200 Véhicules légers tactiques polyvalents non protégés (VLTP NP)

Engagement combat

- 8000 fusils d'assaut de nouvelle génération HK416 F
- 3 renouvellements d'avion de patrouille maritime ATL2
- 55 renouvellements d'avion Mirage 2000D
- 50 postes de tir du système de Missile moyenne portée (MMP)
- 10 Pods de désignation laser nouvelle génération (PDL- NG)
- 20 véhicules blindés multirôles lourds Griffon
- 50 renouvellements de char Leclerc
- Véhicules lourds pour les forces spéciales (PLFS)
- 1 sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda

Protection et sauvegarde

- Capacité de largage de moyens de récupération en mer (chaîne SAR) pour 3 Avions de surveillance et d'intervention maritime (AVSIMAR) Falcon 50

Source : ministère des armées

Les personnes entendues en audition ont indiqué que **cette programmation correspond globalement aux besoins exprimés par les armées**, sous réserve que celle-ci soit effectivement respectée. **Le taux de réalisation des principaux équipements atteignait ainsi en 2016 67,2 %, soit un niveau inférieur à l'objectif inscrit dans le projet annuel de performances pour 2016 (85 %) et aux niveaux atteints en 2013, 2014 et 2015 (respectivement 75,4 %, 81,3 % et 67,2 %).**

Taux de réalisation des principaux équipements

(en %)

	Réalizations								Prévisions			Cible
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		2018	2019
									PLF	Actualisation		
Dissuasion	67,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	90	90	90	90
Commandement et maîtrise de l'information	57,3	64,7	64,7	69,8	65,7	74,5	71,6	49,7	80	80	80	80
Projection-mobilité-soutien	53,8	72,9	72,9	58,7	75,7	94,0	85,0	93	80	80	80	80
Engagement et combat	78,1	57,8	57,8	63,6	87,9	79,4	69,8	84,4	85	85	85	85
Protection et sauvegarde	52,1	28,9	28,9	56,3	66,7	90,8	78,0	66,7	85	85	85	85
Taux moyen pour les opérations d'armement principales	63,5	63,5	63,5	65,2	75,4	81,3	75,4	67,2	85	85	85	85

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le projet annuel de performances pour 2018 maintient un objectif ambitieux fixé à 85 %, bien que celui-ci n'ait jamais été atteint depuis 2009.

Par ailleurs, **il conviendra de mesurer l'impact de l'annulation de 850 millions d'euros en CP intervenue en juillet 2017 sur le programme 146 « Équipement des forces » sur les livraisons et les commandes en 2018 et au-delà.**

Votre rapporteur spécial sera par conséquent particulièrement attentif à l'évolution de cet indicateur lors de l'examen des projets de loi de règlement 2017 et 2018.

b) Une hausse de 450 millions d'euros des crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels bienvenue dans un contexte d'usure accélérée des matériels

Les matériels utilisés en opération sont soumis à **deux phénomènes** : **la surintensité, liée aux conditions d'emploi plus difficiles qu'en métropole, et la suractivité, correspondant à une utilisation au-delà des prévisions des matériels.** Ces deux phénomènes sont à l'origine d'**une usure accélérée nécessitant un entretien plus fréquent.**

Le présent projet de loi de finances prévoit **une augmentation des crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels, qui passeront de 3,43 milliards d'euros en 2017 à 3,88 milliards d'euros en 2018, soit une hausse de 450 millions d'euros (+ 13 %).**

Cette hausse, indispensable pour permettre aux forces de mener les opérations dans lesquelles elles sont engagées, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de nos frontières, et de s'entraîner, **fait suite à une première enveloppe de 500 millions d'euros supplémentaires** prévue lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire intervenue en 2015 et répartie à hauteur de **250 millions d'euros en 2016 et 250 millions d'euros en 2017.**

Selon les informations transmises par le ministère des armées à votre rapporteur spécial, **l'intégralité des 500 millions d'euros a été engagée entre 2016 et 2017**, selon la répartition figurant dans le tableau ci-après.

**État des engagements des crédits supplémentaires consacrés
à l'entretien programmé des matériels en 2016 et 2017**

(en millions d'euros)

Armée	Milieu	Matériels	AE prévues	AE inscrites en LFI 2016	AE inscrites en LFI 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 de votre rapporteur spécial

Le présent projet de loi de finances comprend ainsi 100 millions d'euros en CP destinés au paiement des premières factures.

c) Un enjeu en matière de disponibilité opérationnelle

L'entretien et la régénération des matériels constituent des enjeux cruciaux dans un contexte où certains équipements affichent des taux de disponibilité très inférieurs aux besoins.

Disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels

(en %)

	2015	2016	2017	2017	2018	2019
	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2017	Prévision actualisée	Prévision	Cible
Armée de terre Char Leclerc	93	83	90	100	96	96
Armée de terre AMX 10 RCR	70	66	65	74	72	70
Armée de terre VAB	74	77	75	75	73	71
Armée de terre VBCI	86	83	75	75	75	75
Armée de terre Pièces de 155 mm	78	82	85	85	75	61
Armée de terre Hélicoptères de manoeuvre	42	42	52	50	58	60
Armée de terre Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	59	59	59	62	66	71
Marine nationale Porte avions	90	95	11	21	31	95
Marine nationale SNA	73	89	61	70	88	73
Synthèse autres bâtiments de la marine	72	76	81	79	80	75
Marine nationale Composante frégates	58	51	65	53	53	55
Marine nationale Chasse	77	73	67	67	67	69
Marine nationale Hélicoptères	55	59	56	54	55	55
Marine nationale Guet aérien, Patrouille et surveillance maritime	54	57	55	55	56	57
Armée de l'air Avions de combat	86	92	90	93	96	99
Armée de l'air Avions de transport tactique	68	61	72	74	80	88
Armée de l'air Avions d'appui opérationnel	93	86	90	90	93	97
Armée de l'air Avions à usage gouvernemental	100	104	100	90	95	100
Armée de l'air Hélicoptères de manoeuvre et de combat	76	74	80	80	85	90
Armée de l'air Système sol-air moyenne portée	86	83	90	85	100	100

Source : projet annuel de performances pour 2018

S'agissant de l'armée de terre, le projet annuel de performances pour 2018 note que « dans ce contexte de suremploi des matériels, induisant une augmentation du coût d'entretien, malgré une hausse notable des ressources 2018 mais dont les effets sont différés, les objectifs de disponibilité technique opérationnelle (DTO) sont revus à la baisse pour tous les équipements sauf pour les VBCI (véhicules blindés de combat d'infanterie) qui restent stables ». La disponibilité des hélicoptères apparaît toujours inquiétante (58 % pour les hélicoptères de manoeuvre et 66 % pour les hélicoptères d'attaque et de reconnaissance).

Les matériels de la marine nationale affichent des taux globalement satisfaisants concernant les sous-marins nucléaires d'attaque (88 %) et les autres bâtiments (80 %). La disponibilité technique frégates est en revanche revue à la baisse (- 12 points par rapport à la prévision inscrite dans le projet annuel de performances pour 2017), « suite à des problèmes de lignes propulsives de bâtiments vieillissants (frégates anti-sous-marines, frégates antiaériennes). En 2018, la situation ne devrait pas évoluer, en raison d'un parc trop faible et vieillissant pour assurer la pleine disponibilité des moyens honorant les contrats opérationnels ». De même, le taux de disponibilité de la composante « hélicoptères » apparaît très faible du fait de « la mauvaise performance du parc Caïman, notamment due au manque de maturité de son système de soutien, par la vétusté des parcs Alouette et Lynx, ainsi que par les difficultés de soutien industriel sur le parc Panther. La prévision 2018 et la cible 2019 sont en légère baisse, du fait du non remplacement des Alouette 316 et de la réalisation de révisions générales sur Panther, et ce malgré une amélioration attendue sur Caïman ».

Les taux de disponibilité technique opérationnelle des matériels de l'armée de l'air apparaissent globalement satisfaisants. Certains matériels doivent cependant faire l'objet d'une vigilance accrue, en particulier les avions de transport tactique et les avions d'appui opérationnel (en particulier les avions ravitailleurs C135 dont la flotte est vieillissante).

Au total, **la hausse des crédits consacrés aux équipements devrait permettre de redonner des marges de manœuvre. Elle devra cependant aussi s'accompagner de la poursuite des efforts entrepris ces dernières années en matière d'amélioration du maintien en condition opérationnelle (MCO).**

6. Un effort en faveur de l'immobilier qui devra se poursuivre dans les années à venir

En 2018, les crédits consacrés à la politique immobilière du ministère des armées s'élèveront à 2,2 milliards d'euros en AE et 1,8 milliard d'euros en CP, soit une hausse de 414 millions d'euros en AE (+ 19 %) et de 421 millions d'euros en CP (+ 24 %).

Hors dissuasion, les dépenses immobilières atteindront 2 milliards d'euros en AE (+ 418 millions d'euros) et 1,7 milliard d'euros en CP (+ 393 millions d'euros en CP).

Évolution des crédits totaux de la politique immobilière entre 2015 et 2017

(en millions d'euros et en %)

	Exécution 2015		Exécution 2016		LFI 2017		Prévision 2018					
							AE			CP		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	Montant AE prévu en PLF	Évolution 2018/2017 (en valeur)	Évolution 2018/2017 (en %)	Montant CP prévu en PLF	Évolution 2018/2017 (en valeur)	Évolution 2018/2017 (en %)
Dissuasion	85	95	116	77	130	86	126	- 4	- 3,2 %	114	28	24,6 %
Infrastructure de défense	1 259	907	1 254	961	1 324	975	1 732	408	23,6 %	1 362	387	28,4 %
Fonctionnement et activités spécifiques	352	308	315	312	295	299	305	10	3,3 %	305	6	2,0 %
Total	1 695	1 310	1 685	1 350	1 749	1 360	2 163	414	19,1 %	1 781	421	23,6 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

a) *Des besoins en infrastructure liés à l'accueil des nouveaux équipements globalement satisfaits*

Le lancement d'importants programmes d'équipements ces dernières années - acquisition de sous-marins nucléaires d'attaque de type Barracuda en remplacement des Rubis, de frégates multi-missions (FREMM), d'A400M, remplacement des VAB (véhicules de l'avant blindé) par 2 080 VBMR (véhicules blindé multi-rôles), montée en puissance de la flotte Rafale, etc. - s'est traduit par des besoins accrus en matière d'infrastructures d'accueil et de soutien.

La liste des principaux programmes d'infrastructure adossés à des programmes d'acquisition d'armements majeurs figure dans le tableau ci-après.

Principales opérations d'infrastructure liées à l'accueil de nouveaux équipements

Programme INFRA	Présentation succincte	Date de lancement	Date de fin prévue	Date de fin actualisée	Coût initial (DLR)	Coût actualisé (dernier DA)	Ecart à la prévision
A400M	Permettre l'accueil et l'exploitation d'avions A400M sur la BA123 ORLEANS-BRICY (exploitation, maintenance et formation).	12/12/2010	avr-21	avr-21	153,82 (CF 2010)	149,11 (CF 2010)	-4,71
FREMM	Réalisations / adaptations d'infrastructures pour l'accueil des BR égale Européennes Multi-Missions.	22/06/2011	déc-20	déc-24	141,59 (CF 2011)	170,61 (CF 2011)	29,02
HNG	Mise à la disposition des régiments de Pau (5ème RHC, 4ème RHFS) et Phalsbourg (1er RHC) équipés des hélicoptères TIGRE (HAP et HAD) et	15/07/2004	1 ^{er} trimestre 2021	Fin 2019	274 (CF 2004)	177,38 (CF 2004)	-96,62
MRTT	Réalisation des infrastructures de stationnement et d'exploitation de l'avion « Multi-Role Tanker Transporter » stationné sur la base aérienne d'Istres	10/04/2014 (lancement en réalisation de l'ensemble 1)	Juin 2018 (hangar de maintenance n°1) Juin 2023 (hangar de maintenance n°2)	sept-18 (HM1) Mars 2023 (HM2)	216,74 (CF 2014)	237,05 (CF 2014)	20,31
RAFALE	Création des infrastructures nécessaires à l'accueil et à la mise en œuvre au sein de leurs unités, de la totalité des aéronefs de type «RAFALE»	Lancement en réalisation RAF4 et RAF2NUC 10/12/2015	janv-24 (livraison RAF 5)	janv-24 (livraison RAF 5)	165,24 (CF 2012)	156,9 (CF 2012)	-8,34
SAMPT	SAMPT : Système sol-air moyenne portée terrestre : programme achevé	2010	juin-15	mai-16	35,29 (CF 2011)	36,98 (CF 2011)	1,69
VBCI	Réalisation des infrastructures d'accueil permettant la maintenance, la remise en condition, le stationnement des VBCI ainsi que la formation et l'entraînement sur ces véhicules.	30/01/2007	Début 2015 Infra 2 ^{ème} REI de NIMES	Fin 2017 Infra 2 ^{ème} REI de NIMES	149,2 (CF 2007)	88,9 (CF 2007)	-60,3
ASB	Accueil et Soutien des SNA « Barracuda » en Atlantique et en Méditerranée selon trois phases constitutives du programme	15/06/2011	2030	2030	1 025 Références : phase 1 : DLR Phase 2 : DOC 2016 ; phase 3 : estimation 2016	1 025 Références : phase 1 : DA 2016, phase 2 : DOC 2016, phase 3 : estimation 2016	0
DESCARTES	Modernisation de l'infrastructure de communication non-projetable du minislère.	22/05/2014	2018	2020	55,28 (courant)	50,34 (courant)	-4,94
SCCOA	Réalisations et adaptations d'infrastructures pour l'accueil du Système de Commandement et de Conduite des Opérations Aérospatiales	2010	2019	2025	48,33 (CF 2012)	63,25 (CF 2012)	14,92
SCORPION	Etape 1 : réalisation des infrastructures d'accueil des véhicules GRIFFON et JAGUAR	12/05/15 (lancement réalisation ensemble 1)	2025	2025	288,90 (CF 2013)	334,13 (CF 2013)	45,23
INBS MY	Refonte de l'installation Nucléaire de Base Secrète (INBS) dont la conduite est rattachée au PE Barracuda	24/11/2014	2026	2026	488 (CF 2016) (DLR à venir)	488 (CF 2016) (DLR à venir)	
Total					3 041,39	2 977,65	-63,74

Source : réponse au questionnaire budgétaire

En 2018, 400 millions d'euros seront consacrés aux programmes majeurs d'infrastructure, soit une augmentation de 7 % par rapport à la loi de finances pour 2017 (373 millions d'euros).

Lors de son contrôle budgétaire sur le parc immobilier des armées, votre rapporteur spécial a pu constater que **le niveau de crédits consacrés à ces opérations, considérées comme prioritaires par le ministère des armées, répond globalement aux besoins.**

Hormis quelques retards, concernant par exemple la phase 1 des travaux destinés à préparer l'accueil du sous-marin nucléaire d'attaque « Suffren », le calendrier de réalisation de ces infrastructures est globalement respecté.

b) Des crédits consacrés à l'entretien et à la maintenance en augmentation mais dont le niveau ne devrait pas permettre de répondre à l'ensemble des besoins

Dans son rapport sur l'immobilier des armées précité, votre rapporteur spécial relevait que, **hors programmes destinés à l'accueil et au soutien des programmes d'équipements, « le contexte budgétaire contraint auquel a été soumis le ministère des armées l'a conduit à reporter voire annuler certaines opérations concernant des infrastructures considérées**

comme moins stratégiques, telles que les équipements de la vie quotidienne (infrastructures sportives, hébergement, restauration, etc.), et à accepter d'en sacrifier la maintenance, les laissant se détériorer au fil du temps ».

Le présent projet de loi de finances prévoit un effort supplémentaire, s'inscrivant dans le cadre du « Plan famille », au profit de l'entretien et de la maintenance des infrastructures, en particulier celles de la vie courante.

Les crédits consacrés à l'entretien des infrastructures devraient ainsi atteindre 333 millions d'euros en 2018 (+ 162,5 millions d'euros par rapport à 2017).

Par ailleurs, **132 millions d'euros seront consacrés aux infrastructures de soutien commun et de casernement**, soit un effort s'élevant à 70 millions d'euros.

Si la prise en compte des besoins en matière d'infrastructures du quotidien était nécessaire, ainsi que l'ont rappelé les personnes entendues par votre rapporteur spécial, il apparaît indispensable que la poursuite de cet effort soit inscrite dans la future loi de programmation militaire.

En effet, l'investissement nécessaire à la remise à un niveau de risque considéré comme acceptable de l'ensemble du patrimoine des armées est estimé à un montant compris entre 2,5 milliards d'euros et 3 milliards d'euros. En l'absence d'inflexion durable, ce montant serait doublé en dix ans.

c) Des crédits complétés par des recettes exceptionnelles issues de cessions immobilières dont le montant apparaît incertain

Ainsi que l'a déjà indiqué votre rapporteur spécial, le recours aux ressources exceptionnelles pour équilibrer le budget de la défense lui semble par principe contestable.

En 2018, la part des REX (190 millions d'euros) dans le total des crédits de paiement du ministère des armées sera certes minime (0,6 % des CP hors pensions), mais celle-ci doit s'analyser au regard des seuls crédits consacrés à l'immobilier et non à l'ensemble des crédits de la mission « Défense ».

Ainsi, les recettes issues de cessions immobilières représenteront un montant de 140 millions d'euros sur un montant de CP consacrés à l'immobilier s'élevant à 1,9 milliard d'euros (recettes issues de cessions comprises), soit près de 7,5 %.

Par ailleurs, la réalisation de ces recettes n'est pas certaine. Ainsi que votre rapporteur spécial l'a relevé dans son rapport sur le parc immobilier de la défense précité, le montant effectif des ventes peut différer significativement de la valeur estimée. Cela a été le cas, dans un sens favorable, pour **la vente en 2014 de l'abbaye de Penthemont située rue de Bellechasse**, dont le montant s'est élevé à 137 millions d'euros, pour une

estimation s'établissant à 81 millions d'euros, ou encore pour **la vente du centre marine de la Pépinière intervenue en 2015**, dont le montant a atteint 131 millions d'euros, pour une estimation s'établissant à 80 millions d'euros. Cela a cependant aussi été le cas dans un sens défavorable pour le ministère des armées s'agissant de **la cession de l'Hôtel de l'Artillerie à la Fondation nationale des Sciences politiques pour un montant de 87 millions d'euros, à la suite de l'arbitrage du Premier ministre Manuel Valls, dont le montant de la vente s'est avéré inférieur à l'évaluation (100 millions d'euros)**.

Ces montants peuvent en outre être minorés par l'application du dispositif prévu par 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, **permettant une décote pouvant atteindre 100 % de la valeur d'un bien lorsque celui-ci a vocation à être transformé en logements sociaux¹**.

Au total, le manque à gagner lié à l'application de la décote « Duflot » sur des cessions d'emprises du ministère des armées peut être estimé à 61 millions d'euros environ.

Ce montant devrait considérablement s'accroître de fait de la cession d'une partie de l'îlot Saint-Germain à la Ville de Paris, qui a été confirmée par le Premier ministre en septembre 2017, afin de construire 250 logements sociaux. L'application du dispositif de décote dit « Duflot » sur cette cession se traduira pour le ministère des armées par une moindre recette de l'ordre de 50 millions d'euros. En contrepartie, le ministère a cependant obtenu le bénéfice de 50 logements ainsi que l'assurance de la Ville de Paris que celle-ci ne s'opposerait pas à la vente du reste de l'immeuble.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'une nouvelle fois dénoncer l'existence d'un tel dispositif qui grève une partie des ressources du ministère des armées.

Enfin, s'agissant de la gestion même des crédits du CAS « Immobilier », votre rapporteur spécial avait relevé dans son rapport précité que **les règles s'avéraient trop rigides**. Or la situation ne semble pas s'être améliorée, le ministère des armées ayant indiqué à votre rapporteur spécial avoir **des difficultés à obtenir des crédits pour financer des opérations sur des infrastructures opérationnelles alors que celles-ci ont été explicitement incluses dans le champ des dépenses couvertes par l'article 42 de la loi de finances pour 2017²**. Votre rapporteur spécial réitère donc son souhait que la gestion du CAS « Immobilier » soit assouplie afin de permettre au ministère des armées de consommer les crédits dont il dispose sur le CAS pour le financement de ses opérations immobilières.

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

² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Comme le montre le tableau ci-dessous, en 2015, 2016 et très certainement en 2017, les crédits consommés sur le CAS « Immobilier » ont été inférieurs aux montants prévus en loi de finances, à hauteur de 14 millions d'euros en 2015, 76 millions d'euros en 2016 et de l'ordre de 50 millions d'euros en 2017.

Évolution des crédits du CAS « Immobilier » inscrits en loi de finances et consommés par le ministère des armées

(en millions d'euros)

	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Prévision 2017	Prévision 2018
Ressources	372	384	375	624
<i>dont cessions</i>	184	191	90	375
<i>dont autres (*)</i>	24	7	27	23
<i>dont report</i>	164	186	258	226
Prévision de consommation inscrite en LFI	200	200	200	140
Consommation	186	124	150	140
Écart à la prévision	- 14	- 76	- 50	

* Versements depuis le budget général, loyer d'avance versé par la société nationale immobilière, etc.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

7. Un déploiement de Source Solde à compter de 2018 devant faire l'objet de la plus grande vigilance

En juin 2017, le total des indus liés aux anomalies de Louvois s'élevait à 531 millions d'euros. Sur ce montant, près de 440 millions d'euros (83 %) avaient été notifiés et 340 millions d'euros recouverts (64 %). Le montant des indus non recouverts s'élevait quant à lui à plus de 78 millions d'euros (15 %).

Par ailleurs, les surcoûts liés aux dysfonctionnements de ce progiciel - résultant essentiellement des renforts de personnels destinés à fiabiliser le calculateur, assurer la production des soldes, procéder au recouvrement des indus, prolonger les calculateurs de soldes de l'armée de l'air et de la gendarmerie nationale et préparer le déploiement de Source Solde - sont estimés à près de 22 millions d'euros en 2013, 37,5 millions d'euros en 2014, 36 millions d'euros en 2015 et de l'ordre de 25 millions d'euros en 2016 et 2017, soit **un total de l'ordre de 145,5 millions d'euros**, hors indus de solde non recouverts et déploiement du programme Source Solde.

Outre le coût non négligeable pour les finances publiques lié aux dysfonctionnements de Louvois, les erreurs de paye qui en ont résulté ont constitué un véritable traumatisme pour les militaires et leurs familles. Dans sa revue annuelle de la condition militaire de 2016, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire relevait ainsi que « *les dysfonctionnements du calculateur de solde Louvois continuent à constituer un facteur perturbant pour les militaires qui en subissent directement les conséquences mais aussi pour les autres militaires, chacun étant concerné ou susceptible de l'être* ».

C'est pourquoi, le 3 décembre 2013, Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la défense, a pris la décision de remplacer Louvois par le programme Source Solde.

Le projet Source Solde

Le projet de remplacement du système Louvois a été confié à la direction générale de l'armement (DGA) pour être conduit « comme un programme d'armement ». Une équipe de programme intégrée a été constituée autour du binôme formé par le directeur de programme, appartenant à la DGA, et l'officier de programme, appartenant à l'autorité cliente, la Direction des ressources humaines du ministère des armées (DRH-MD).

Les méthodes et procédures de conduite sont celles des programmes d'armement, adaptées au monde des systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG). Ces méthodes assurent une coopération et un partage des responsabilités entre la maîtrise d'ouvrage (DRH-MD), la maîtrise d'ouvrage déléguée (DGA) et la maîtrise d'œuvre (Sopra-Steria). Ces méthodes assurent également qu'aucun jalon de programme ne peut être franchi tant que les critères de fiabilité ne sont pas réunis. Jusqu'à ce que le système soit entièrement mis en service et stabilisé, la conduite du programme est placée sous la responsabilité de la DGA.

Source Solde a pour objectif d'assurer une solde juste et à temps pour tous les militaires du ministère des armées, excepté ceux pour lesquels la solde est préliquidée par le système Alliance.

Afin de tenir compte de l'environnement complexe entourant la solde, le système permettra de réaliser et de contrôler la production de la solde de bout-en-bout (de la donnée provenant du SIRH jusqu'aux restitutions post clôture de la solde). Source Solde ne sera pas qu'un simple calculateur. Il permettra d'assurer plusieurs fonctionnalités nécessaires à la chaîne RH.

Le marché couvrant la fourniture, l'installation, l'exploitation et la maintenance d'un système d'information permettant la détermination, le calcul et le suivi de la solde d'agents militaires, a été notifié le 22 avril 2015 à la société Sopra-Steria à l'issue d'un dialogue compétitif entre trois candidats qui a duré un an.

Le marché à tranche est conclu pour une période de 10 ans. Il permet de couvrir la réalisation du système et sa mise en service. Des tranches conditionnelles sont prévues pour assurer 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.

Des prestations complémentaires et ponctuelles d'assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment sur la mise en qualité des données des dossiers des administrés nécessaires au calcul de la solde (Cap Gémini) et l'assistance aux opérations de vérifications (Altran) sont commandées via le marché d'unité d'œuvres de la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'informations du ministère des armées « DIRISI ».

La conception et la réalisation du système ont débuté dès la notification du marché. Aujourd'hui, la réalisation du système est terminée. Les tests de conformité sont terminés à plus de 90 %. L'année 2017 et une partie de l'année 2018 sont consacrées aux tests (fin des tests de conformité et tests opérationnels préalables à la mise en service).

Source : réponse au questionnaire budgétaire

À terme, Source Solde doit permettre la détermination, le calcul et le suivi d'une solde pour le personnel militaires relevant du ministère des armées et de leurs ayants droit et ayants cause, soit environ 250 000 personnes.

En 2018, 17 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP seront consacrés au développement de ce progiciel. Au total, **le coût de ce projet devrait s'élever à 126 millions d'euros** (contre 122 millions d'euros initialement prévus). **L'enveloppe initiale apparaît par conséquent globalement respectée.**

L'année 2018 devrait voir le début du déploiement de Source Solde, en commençant par la marine nationale, suivie de l'armée de terre en 2019 puis du service de santé des armées et de l'armée de l'air en 2020.

Or il apparaît indispensable que la bascule de Louvois vers Source Solde n'intervienne que si l'ensemble des tests sont positifs, en particulier permettant de vérifier que le progiciel pourra effectivement supporter la mise en œuvre du prélèvement à la source à compter du 1^{er} janvier 2019.

Comme le note le Haut comité d'évaluation militaire dans son rapport de septembre 2017 précité, « *toute nouvelle déficience du processus de paiement de la solde serait très durement ressentie par les militaires et leurs familles* ».

Parallèlement à la mise en place de Source Solde, il conviendrait que soit lancé rapidement **un chantier de simplification de la rémunération des militaires**, qui comporte, comme le rappelait le Haut comité dans son rapport précité, près de **174 primes**.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- Mme Florence PARLY, ministre des armées.

Secrétariat général pour l'administration du ministère des armées

- M. Jean-Paul BODIN, secrétaire général pour l'administration ;
- Colonel Franck BARRERA, chef du cabinet.

État-major des armées

- Général d'armée François LECOINTRE, chef d'état-major des armées ;
- Contre-amiral Xavier BAUDOUCARD, chef de la division « Plans, programmation et évaluation » ;
- Capitaine de vaisseau Georges-Antoine FLORENTIN, conseiller.

État-major de l'armée de terre

- contribution écrite.

État-major de l'armée de l'air

- Général de corps d'armée aérienne Olivier TAPREST, major-général de l'armée de l'air ;
- Colonel Sébastien MICHEL, chef du bureau des finances ;
- Colonel Vincent CHUSSEAU, chef du bureau « Expertise organique et programmes » ;
- Colonel Hubert GRÉPIN, adjoint « Études et politique de ressources humaines » à la direction des ressources humaines de l'armée de l'air.

État-major de la marine

- Amiral Christophe PRAZUCK, chef d'état-major de la marine ;
- Capitaine de vaisseau Dominique CAILLÉ, conseiller chargé des relations parlementaires.

Direction du budget

- M. François DESMADRYL, sous-directeur de la 5^e sous-direction ;
- M. Quentin COMET, chef du bureau « Défense et mémoire ».