

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 9

DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. Dominique de LEGGE

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

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>	7
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>	11
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>	12
4. <i>Un effort réel de 600 millions d'euros, dont la portée dépend en partie de la fin de gestion 2017</i>	13
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>	15
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	17
1. <i>Une budgétisation plus sincère mais qui n'éteint cependant pas complètement les critiques antérieures</i>	17
a) <i>Une provision Opex réévaluée mais dont le montant ne devrait permettre que de couvrir la moitié environ des surcoûts réels</i>	17
b) <i>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</i>	20
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>	22
a) <i>La création de 500 postes en 2018, concentrés sur les domaines de la sécurité, de la protection, du renseignement et de la cyberdéfense</i>	22
b) <i>La montée en puissance de la Garde nationale</i>	25
c) <i>Une hausse des effectifs bienvenue dans un contexte de suractivité des personnels</i>	26
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>	29
a) <i>Des mesures catégorielles et générales dont le coût devait s'élever à 148 millions d'euros en 2018</i>	29
b) <i>Un volet « rémunération » complété par la mise en œuvre d'un « Plan famille » en 2018</i>	31
c) <i>Des mesures indispensables pour faire face à l'enjeu de fidélisation du personnel</i>	32
4. <i>Un projet de service national obligatoire dont les contours demeurent flous</i>	34
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>	34
a) <i>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</i>	35
b) <i>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</i>	38
c) <i>Un enjeu en matière de disponibilité opérationnelle</i>	40

6. Un effort en faveur de l'immobilier qui devra se poursuivre dans les années à venir.....	41
a) Des besoins en infrastructure liés à l'accueil des nouveaux équipements globalement satisfaits	42
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	44
c) Des crédits complétés par des recettes exceptionnelles issues de cessions immobilières dont le montant apparaît incertain	44
7. Un déploiement de Source Solde à compter de 2018 devant faire l'objet de la plus grande vigilance.....	46
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	51
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	53
• <i>ARTICLE 52 septies (nouveau) (Art. 74 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016) Prorogation d'un an du régime de transfert de propriété des biens immobiliers et mobiliers des établissements médico-sociaux relevant de l'ONAC-VG à des établissements publics nationaux</i>	53
• <i>ARTICLE 52 octies (nouveau) (Art. 146 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, L. 121-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, 96 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 et 157 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) Indemnisation des militaires victimes de l'amiante</i>	56
TRAVAUX DE LA COMMISSION	59
1. <i>Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées, sur le projet de loi de finances pour 2018 (31 octobre 2017)</i>	59
2. <i>Examen du rapport (8 novembre 2017)</i>	73
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81

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 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 dégel, au moins partiel, de ces crédits, le report de charges de la mission « Défense » pourrait dépasser 3,5 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					CF				
	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 diplomatie 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 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	280	405	30	44,6 %	125	280	405	30	44,6 %	125
07 - Surcoûts 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 « Équipement 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 - Surcoûts 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 personnel des cabinets et des organismes rattachés / RH	91	97	0	6,8 %	6	91	97	0	6,8 %	6
140 - Équipement 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 - Parts étrangères 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.

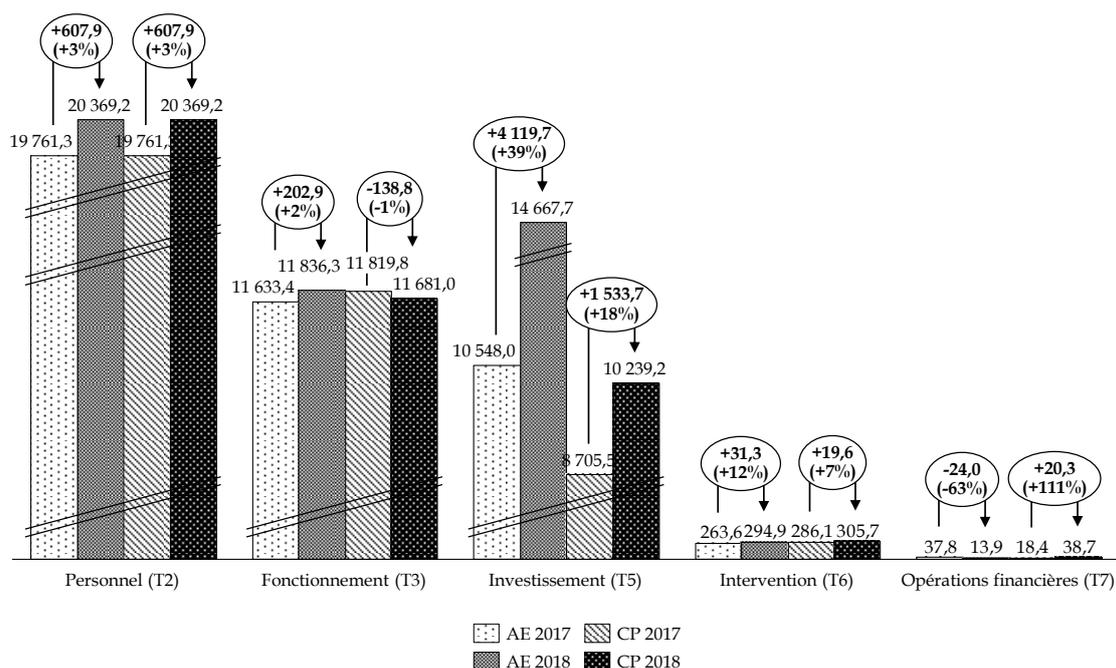
Hors pensions, les CP de la mission s'élèveront à 34,2 milliards d'euros, contre 32,4 milliards d'euros en 2017 (+ 1,8 milliard d'euros).

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 %)



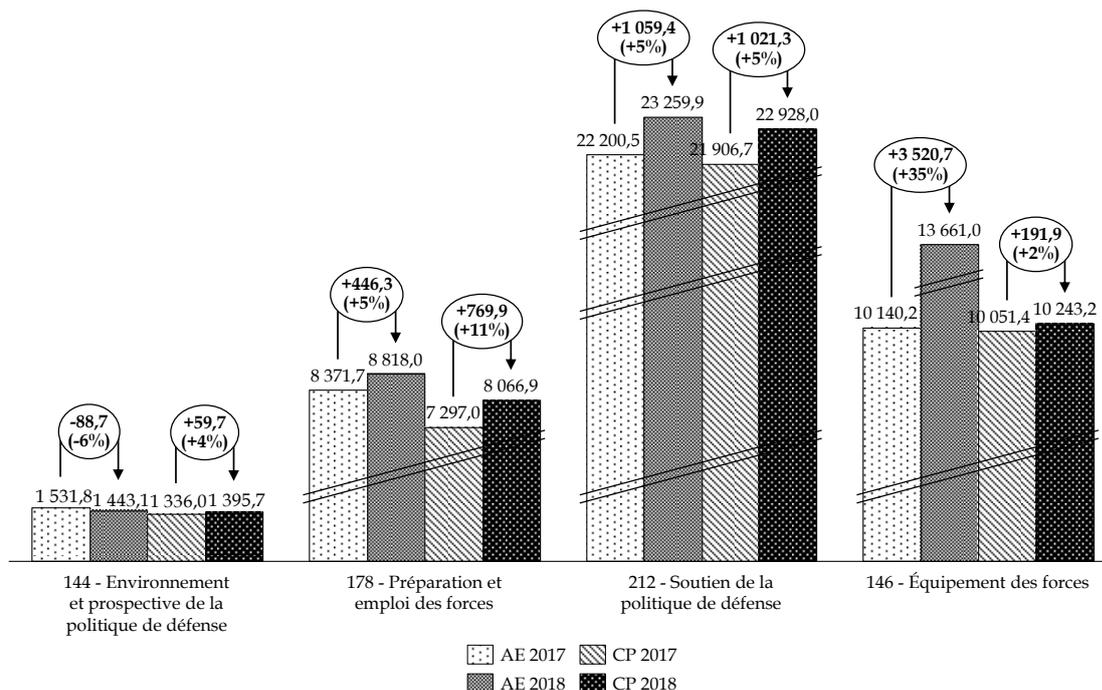
Source : commission des finances du Sénat

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 %)	Ouvertes 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 %

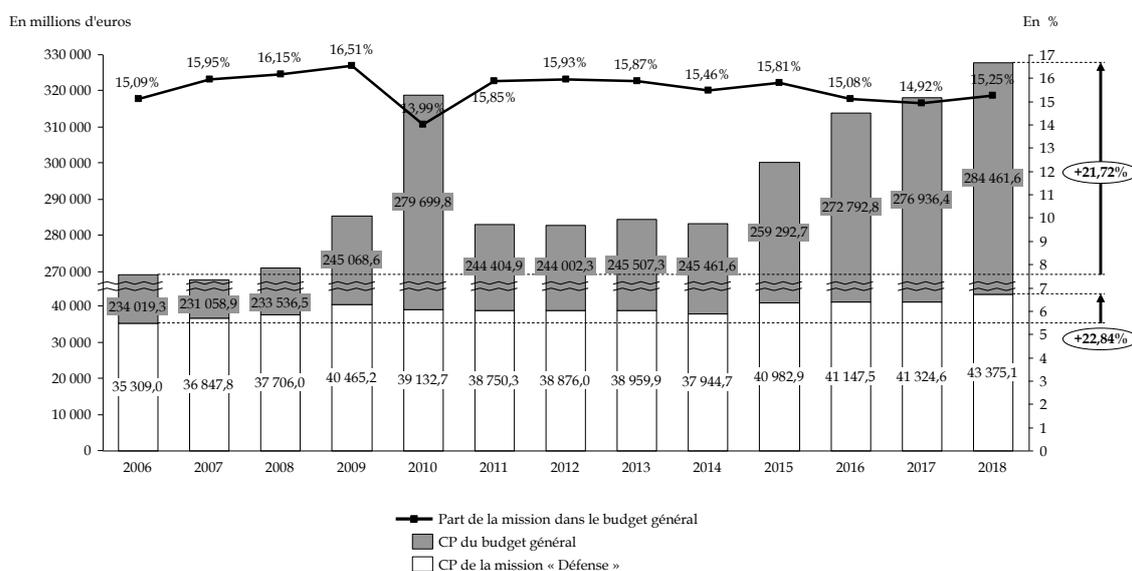
Source : commission des finances du Sénat

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 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 2015² 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

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

² 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.

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 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.**

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

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.

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 estime-t-il que la mise en œuvre de la clause de sauvegarde prévue à l'article 4 de la loi de programmation militaire¹ pour la prise en charge du montant des surcoûts liés aux Opex et aux Missint pour la partie non encore financée, qui a été obtenue par le ministère des armées, était justifiée.

Il considère cependant désormais 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 »*.

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 ».

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.

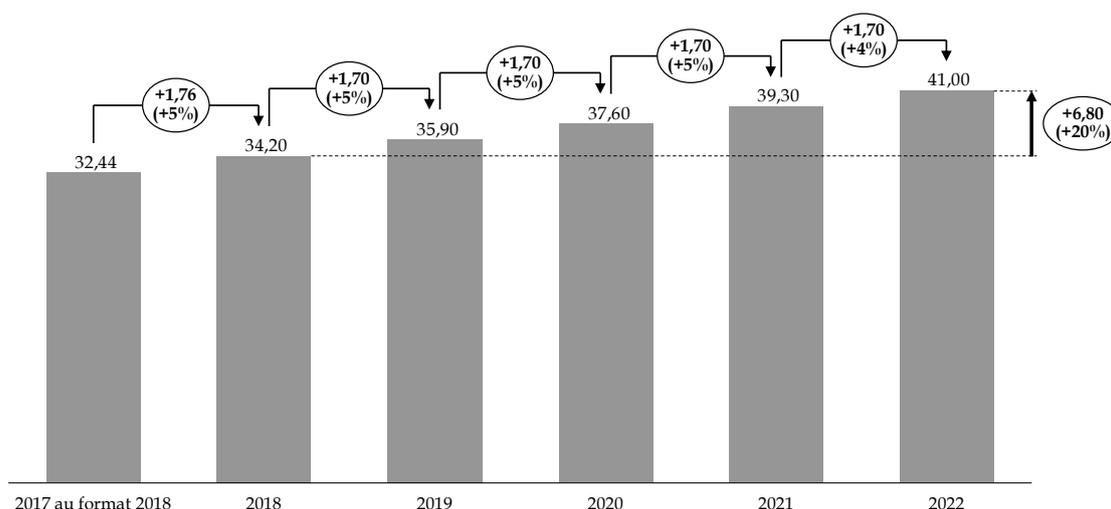
5. Une trajectoire inscrite dans la loi de programmation des finances publiques qui devra être accentuée à compter de 2023 pour atteindre l'objectif de porter les crédits des armées à 2 % du PIB d'ici 2025

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 millions 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

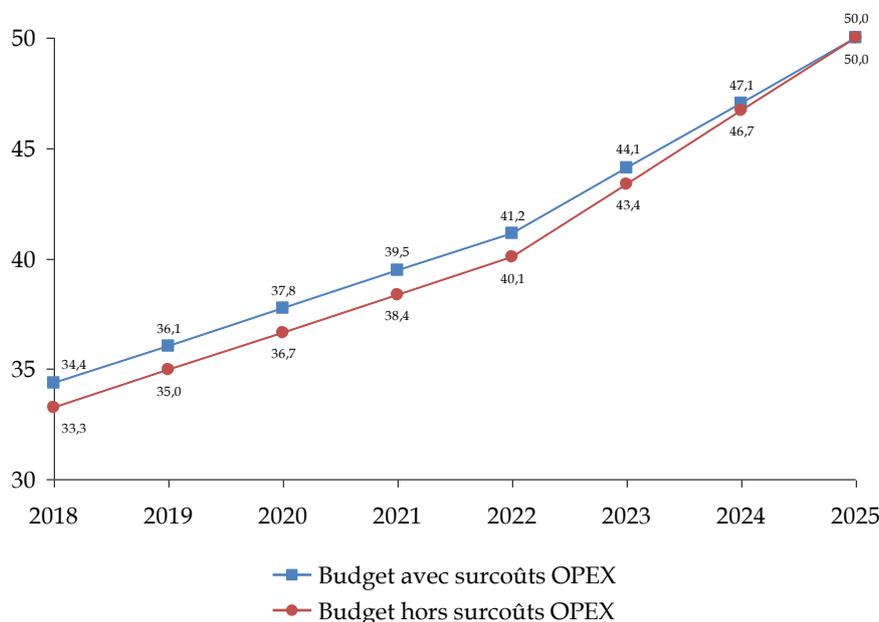
d'euros, hors contribution au CAS « Pensions ». En faisant l'hypothèse que le montant de recettes exceptionnelles sera fixé à 150 millions d'euros dans la prochaine loi de programmation militaire, l'atteinte de cet objectif **nécessitera un effort annuel entre 2023 et 2025 de l'ordre de 3 milliards d'euros, 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

(en millions d'euros)



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*.

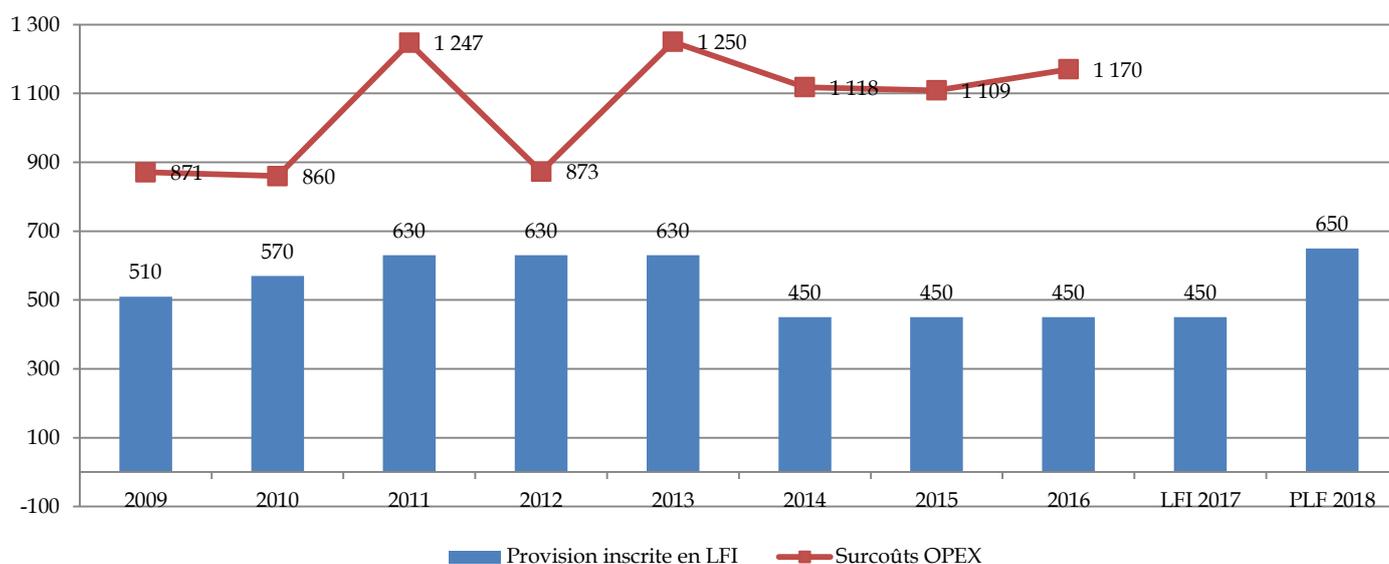
Or la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 s'appuyait sur les contrats opérationnels inscrits dans le livre blanc sur la défense nationale de 2013, qui reposaient sur l'hypothèse d'un retour à deux voire trois théâtres d'opération, dont un pour lequel la France serait contributeur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

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.

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.

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.**

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.

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.

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)

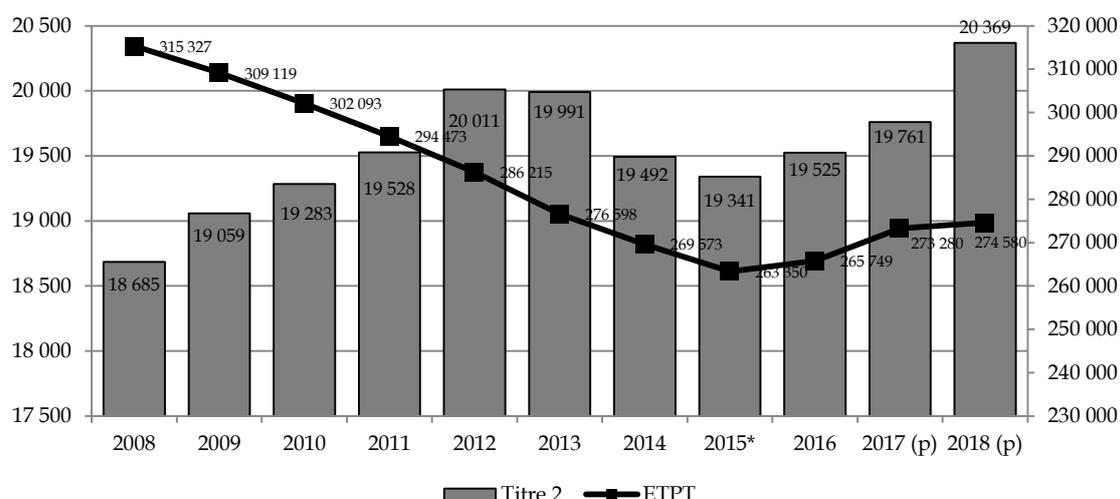
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

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 devait s'élever 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).

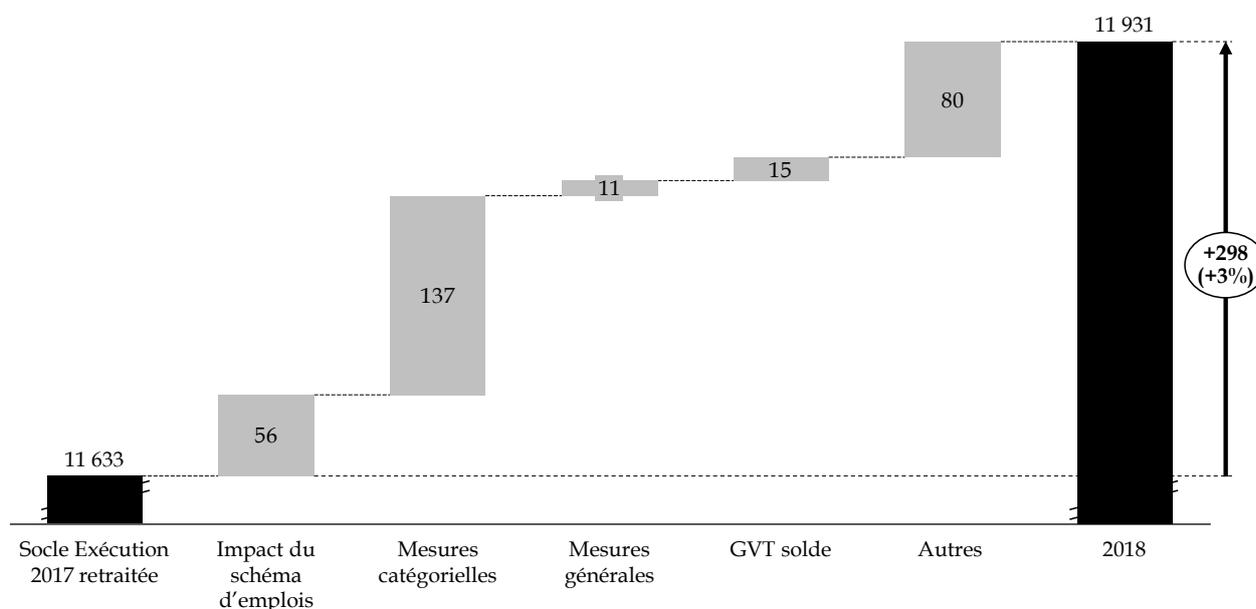
En 2018, ce plan sera poursuivi et amplifié. En particulier, il est prévu la revalorisation de l'indemnité pour connaissances spéciales en langues étrangères, l'augmentation de l'enveloppe indemnitaire de la DGSE et l'augmentation du nombre d'indemnités temporaires de mobilité versées aux personnels 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** étaient inscrits dans le présent projet de loi de finances au titre de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

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

Néanmoins, le report d'un an de la mise en œuvre des mesures du PPCR, annoncé par le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin, lors du rendez-vous salarial qui s'est tenu le 16 octobre dernier, se traduira par une moindre dépense de l'ordre de 87,8 millions d'euros, hors pensions. Celle-ci sera cependant plus que compensée par la création d'une prime destinée à compenser la hausse de la CSG pour les agents publics, dont le coût pour 2018 est estimé à 92,7 millions d'euros (cf. les modifications apportées par l'Assemblée nationale).

L'impact budgétaire des mesures générales s'élèvera quant à lui 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.

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 »*.

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 ».

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.**

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 ».*

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

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-après.

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 rénovés « 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 rénovations d'avion de patrouille maritime ATL2
- 55 rénovations 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 rénovations 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 A13	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 manœuvre 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 FR égates 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)	Jun 2018 (hangar de maintenance n°1) Jun 2023 (hangar de maintenance n°2)	sept-18 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 0
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 ministère.	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 sociaux**¹.

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

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

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 2017**¹. 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.

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 %).

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

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**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement du Gouvernement tendant à majorer les crédits de titre 2 du programme 212 « Soutien de la politique de défense » à hauteur de 4,9 millions d'euros.

Cette hausse résulte, d'une part, d'une majoration de crédits à hauteur de 92,7 millions d'euros au titre de la création d'une indemnité visant à compenser la hausse de la CSG et, d'autre part, d'une annulation de 87,8 millions d'euros liée au décalage de mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 52 septies (nouveau)

(Art. 74 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)

Prorogation d'un an du régime de transfert de propriété des biens immobiliers et mobiliers des établissements médico-sociaux relevant de l'ONAC-VG à des établissements publics nationaux

Commentaire : le présent article vise à proroger d'un an le régime de transfert de propriété des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) encore gérés par l'ONAC-VG à des établissements publics nationaux, sociaux ou médico-sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT

L'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) fait l'objet du titre I^{er} du livre VI du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des armées, **il a pour mission d'assurer à ses ressortissants (anciens combattants, invalides et blessés de guerre, veuves d'anciens combattants, veuves de guerre, pupilles de la Nation, harkis, victimes civiles de la guerre et d'actes de terrorisme) « la protection et l'aide matérielle qui leur sont dus au titre de la reconnaissance de la Nation »** (article L. 611-3 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre).

Cet établissement assurait notamment la gestion de 18 établissements médico-sociaux, dont huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP) et un centre de pré-orientation (CPO), chargés notamment de la reconversion professionnelles des personnes handicapées.

Or il est apparu, d'une part, que les ressortissants de l'ONAC-VG ne constituaient qu'une part limitée du nombre total de personnes accueillies par ces établissements (51 % pour les EHPAD et 1 % pour les ERP), et, d'autre part, que la gestion de ces établissements n'entraînait pas dans le « cœur de métier » de l'ONAC-VG.

C'est pourquoi l'article 74 de la loi de finances pour 2016¹ a prévu la cession à titre gratuit des biens immobiliers et mobiliers affectés aux 18 établissements médico-sociaux gérés par l'ONAC-VG.

Les écoles de reconversion professionnelle devaient ainsi être transférées à l'établissement public national « Antoine Koenigswarter » avant le 31 décembre 2016. Les EHPAD devaient quant à eux être transférés aux établissements publics nationaux, de santé ou médico-sociaux, identifiés par l'agence régionale de santé et le conseil départemental concernés avant le 31 décembre 2017.

L'article 74 précité prévoyait enfin que ces transferts ne donnaient lieu à aucune indemnité ou perception de droit, impôts ou taxes de quelque nature que ce soit.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du rapporteur spécial, Olivier Gaillard.

Il vise à proroger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2018, le dispositif prévu par l'article 74 précité concernant la cession à titre gratuit des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes gérés par l'ONAC-VG.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2016², notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général, estimait que « *le recentrage de l'ONAC-VG sur ses missions et le transfert des établissements médico-sociaux à des établissements publics spécialisés dans ce domaine semble souhaitable* ». Il se disait ainsi favorable à l'adoption de l'article 74 précité qui devait permettre « *une sortie des établissements médico-sociaux du giron de l'ONAC-VG, dont l'expertise dans ce domaine n'est pas suffisante pour les rétablir à l'équilibre* ». **Votre rapporteur spécial fait sienne cette analyse.**

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Projet de loi de finances pour 2016 : Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances), rapport général n° 164 (2015-2016) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2015.

Il considère que, dans la mesure où deux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes situés à Beaurecueil et Barbazan doivent encore être cédés, comme l'indique l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, et compte tenu des délais pour que ces cessions aboutissent, la prorogation d'un an du régime mis en place par l'article 74 de la loi de finances pour 2016 précité est nécessaire.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 52 octies (nouveau)

(Art. 146 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, L. 121-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, 96 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 et 157 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)

Indemnisation des militaires victimes de l'amiante

Commentaire : le présent article vise à étendre aux militaires victimes de l'amiante le régime d'indemnisation applicable aux agents publics civils.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999¹ a créé un régime d'indemnisation des salariés du secteur privé victimes de l'amiante comprenant, d'une part, la possibilité de cesser leur activité de manière anticipée et, d'autre part, le versement d'une allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA) par le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) *via* les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT).

Jusqu'en 2016, seules quelques catégories d'agents publics bénéficiaient d'un régime comparable. Il s'agissait des ouvriers de l'État², de certains fonctionnaires et agents non titulaires du ministère de la défense³ et de certains fonctionnaires et agents non-titulaires du ministère chargé de la mer⁴.

Ce dispositif comprenait pour l'agent concerné la possibilité de cesser son activité de manière anticipée et de percevoir une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA).

L'article 146 de la loi de finances pour 2016⁵ a étendu ce dispositif à l'ensemble des fonctionnaires et agents non titulaires civils reconnus atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante. L'ASCAA peut se cumuler avec une pension militaire de retraite, une allocation temporaire d'invalidité ou une rente d'accident du travail et maladie professionnelle.

¹ Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999.

² Décret n° 2001-1269 du 21 décembre 2001 relatif à l'attribution d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité à certains ouvriers de l'État relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

³ Article 96 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

⁴ Article 157 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁵ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du rapporteur spécial Olivier Gaillard.

Le I du présent article crée un III au sein de l'article 146 précité afin **d'ouvrir la possibilité pour les militaires victimes de l'amiante de prétendre au régime mis en place pour les fonctionnaires civils comprenant, d'une part, la possibilité de cesser de manière anticipée leur activité et, d'autre part, le versement d'une allocation spécifique.**

Pour bénéficier de ce dispositif, les militaires concernés doivent avoir été reconnus atteints, *« au titre de leur activité en qualité de militaire »*, d'une maladie provoquée par l'amiante¹.

Comme pour les fonctionnaires civils, l'allocation spécifique peut être cumulée avec une pension de réversion, une pension militaire d'invalidité ou une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle, sans pour autant excéder le montant de ladite allocation.

La fixation des conditions d'application du III, *« notamment, les conditions d'âge et de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale, les conditions de cessation du régime prévu au présent III et l'âge auquel l'allocation est alors remplacée par la pension à laquelle les intéressés peuvent prétendre »*, est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

Le I du présent article crée en outre un IV au sein de l'article 146 précité afin de placer les *« fonctionnaires et agents contractuels de droit public exerçant ou ayant exercé certaines fonctions dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navale du ministère chargé de la défense ou du ministère chargé de la mer pendant les périodes au cours desquelles y étaient traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante »*, qui relevaient jusqu'à présent des dispositions des articles 96 de la loi de finances rectificative pour 2003 et 157 de la loi de finances pour 2011 précités, sous le régime de droit commun. En particulier, comme le note l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, cette modification permettra **d'harmoniser les conditions d'éligibilité, de calcul et de cumul de l'allocation spécifique.**

Par coordination, le III du présent article abroge les articles 96 et 157 précités.

Le II du présent article ouvre le régime de la présomption d'imputabilité au service pour bénéficier d'une pension d'invalidité militaire prévu à l'article L. 121-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre au militaire souffrant d'une maladie provoquée par l'amiante dès lors que celle-ci est *« désignée par les travaux de*

¹ Cette maladie doit figurer dans une liste arrêtée par le ministre chargé de la défense.

maladies professionnelles prévus par l'article L. 461+2 du code de la sécurité sociale et contractée par le militaire dans l'exercice ou à l'occasion du service ».

Enfin, le IV du présent article prévoit que le montant de l'allocation de cessation anticipée d'activité versée aux fonctionnaires placés en disponibilité ou en position hors cadres ainsi qu'aux ouvriers de l'État en fonction au sein de Naval Group est calculé « *sur la base du montant moyen des rémunérations brutes des douze derniers mois d'activité résultant d'une reconstitution de carrière au titre de la période d'emploi en qualité de salarié de l'entreprise* ». Il prévoit en outre que ce montant doit être pris en compte « *pour la détermination des droits à pension de retraite de ces agents* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article 52 *octies* complète utilement le dispositif mis en place par l'article 146 de la loi de finances pour 2016 précité pour les fonctionnaires et agents contractuels de droit public civils victimes de l'amiante.

Il apparaissait en effet anormal que les militaires et les agents publics ayant travaillé dans des établissements de construction ou de réparation navale du ministère de la défense ou du ministère chargé de la mer ne soient pas soumis aux règles de droit commun.

Par ailleurs, la disposition prévue au IV du présent article – qui permet aux fonctionnaires et aux ouvriers de l'État en fonction au sein de Naval Group (ex DCNS) de bénéficier d'une reconstitution de carrière pour le calcul du montant de l'allocation spécifique et de leur pension de retraite – constitue **une mesure de justice bienvenue**. En effet, comme le rappelle l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, « *au moment d'exprimer leur choix pour un recrutement par Naval Group* », ces derniers « *n'ont pas été informés des conséquences de ce changement de statut sur les modalités de calcul du montant de leur allocation, celle-ci étant calculée sur leur dernière rémunération d'agent public, sans prise en compte du dernier salaire versé en qualité de salarié sous convention collective* ».

Votre rapporteur spécial est par conséquent favorable au présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

1. Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées, sur le projet de loi de finances pour 2018 (31 octobre 2017)

Réunie le mardi 31 octobre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu Mme Florence Parly, ministre des armées, sur le projet de loi de finances pour 2018.

M. Vincent Éblé, président. – Madame la ministre, soyez la bienvenue. Après Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, et Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur, nous poursuivons notre cycle d'auditions sur le projet de loi de finances pour 2018 avec Florence Parly, ministre des armées. Cette commission ne vous est pas étrangère puisque vous étiez intervenue devant elle pour la dernière fois le 6 décembre 2001. Vous étiez alors secrétaire d'État au budget et aviez présenté à nos collègues, dont Philippe Adnot et Alain Joyandet, le programme de stabilité 2003-2005. Plus récemment, le 24 octobre dernier, vous avez présenté au Sénat les conclusions de la revue stratégique, destinée à fixer le cadre pour la prochaine loi de programmation militaire 2019-2025.

Le budget des armées fait l'objet d'une attention particulière au Sénat. Les précisions que vous nous apporterez sur les évolutions des crédits de votre ministère, en 2018 et au-delà, seront donc particulièrement appréciées.

Pour 2018, le projet de loi de finances prévoit une augmentation des crédits des armées à hauteur de 1,8 milliard d'euros. C'est un effort conséquent, première étape vers un budget de la défense représentant 2 % du PIB en 2025.

Après votre propos liminaire, le rapporteur général Albéric de Montgolfier et les rapporteurs spéciaux Dominique de Legge, pour la mission « Défense », et Marc Laménie, pour la mission « Anciens combattants », – que nous avons examinée il y a quelques jours mais dont nous avons réservé le vote – vous interrogeront, ainsi que tous les collègues qui le souhaitent.

Mme Florence Parly, ministre des armées. – C'est aujourd'hui notre première rencontre. Me voici devant une commission renouvelée et volontaire. Je connais l'attachement particulier du Sénat à un travail parlementaire exigeant, riche et utile. Je suppose qu'il n'a pas faibli au cours du temps. Vous pourrez compter sur mon plein engagement pour dialoguer avec vous. Je suis très heureuse de me trouver devant votre commission, qui a à cœur de servir les intérêts de la France et des Français, à un moment important pour nos armées. Ce matin, j'ai présenté le plan

d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires, qui implique des moyens importants pour améliorer concrètement leur quotidien. Objet d'une large concertation, il place au cœur de mon action celles et ceux qui, au quotidien, se battent pour notre sécurité et notre liberté. Je souhaitais commencer cette audition en rendant hommage à toutes celles et tous ceux qui prennent cet engagement si particulier de servir le pays quels qu'en soient les risques. Ils sont au cœur de notre défense et c'est par eux et pour eux que nous agissons.

Le projet de loi de finances pour 2018 a pour vocation de leur donner les moyens d'accomplir leurs missions dans les meilleures conditions possibles. Il est une réponse à leur engagement exceptionnel ; une réponse à notre devoir d'assurer une sécurité intransigeante pour la France et les Français ; une réponse enfin à nos ambitions, en matière d'innovation et d'aide concrète aux femmes et aux hommes de la défense.

Ce budget de remontée en puissance propose une hausse inédite depuis vingt ans des moyens de nos armées, avec une dotation supplémentaire de 1,8 milliard d'euros par rapport à la loi de finances pour 2017, afin de répondre à des exigences de court terme tout en préparant l'avenir avec confiance et ambition.

Quelques chiffres montrent l'ampleur de cet effort inédit. Le premier, c'est ce 1,8 milliard d'euros de hausse des crédits budgétaires en 2018, qui porte le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour la mission « Défense » à 34,2 milliards d'euros contre 32,4 milliards d'euros en 2017, soit une augmentation de 5 %. Ce n'est certes pas la première augmentation du budget des armées dans la période récente, mais il faut souligner l'ampleur de l'effort que le Président de la République a voulu pour nos armées : 1,8 milliard d'euros, c'est trois fois plus que la hausse de 2016 sur 2017.

Avec 190 millions d'euros de recettes issues des cessions, qui s'ajouteront aux crédits budgétaires, le montant total des ressources de la défense sera porté à 34,4 milliards d'euros, à comparer aux 32,7 milliards d'euros de 2017.

Deuxième chiffre important : 30 milliards. Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit que le budget des armées progresse chaque année de 1,7 milliard d'euros jusqu'en 2022, afin de s'inscrire dans une dynamique durable de remontée en puissance. Entre 2018 et 2022, au total, la Nation consacrerait 190 milliards d'euros à sa défense. À titre de comparaison, au cours de chacun des deux précédents quinquennats, cette somme était de 160 milliards d'euros. La différence est donc de 30 milliards d'euros, soit presque une annuité de budget de plus pour les armées sur les cinq prochaines années. Cette somme concrétise l'engagement durable du Président de la République envers les armées, la défense et la protection de la France et des Français.

Troisième chiffre : 1,8 %, soit la part de l'effort de la défense dans la richesse nationale. Avec la hausse significative du budget, nous dépassons sensiblement la barre symbolique de 1,8 % du PIB, passant de 1,77 % du PIB en 2017 à 1,82 %. Il s'agit là du premier jalon pour atteindre l'objectif fixé par le Président de la République d'un budget des armées à 2 % du PIB, soit 50 milliards d'euros hors pensions et à périmètre constant, d'ici 2025. L'ensemble de la trajectoire financière sera décrite dans la future loi de programmation militaire 2019-2025, qui sera présentée au Parlement au cours du premier semestre 2018.

Avant d'entrer dans le détail des mesures prévues par le projet de loi de finances, revenons un instant sur les 850 millions d'euros d'annulation de crédits décidées cet été, qui ont été très débattus. Il s'agissait tout simplement d'une contribution nécessaire à la solidarité gouvernementale afin d'assurer la maîtrise de notre déficit public. Sans entrer dans le détail des mesures que nous mettons en œuvre pour compenser ces annulations, je veux appeler l'attention de la commission sur deux éléments : d'abord, je me suis engagée à ce que la protection et les conditions de vie du soldat en opération soient préservées ; ensuite, il n'y aura aucune annulation de programmes. En accord avec les armées, nous avons décalé de quelques mois des livraisons de matériel sans lien avec les opérations sur le territoire national ni avec les opérations extérieures. Parfois, en début de quinquennat, les changements de majorité conduisent à des annulations de programmes ou à la remise en cause de livraisons de matériels. Ce n'est pas le cas grâce à ce budget, puisque la quasi-totalité des livraisons sont maintenues.

Tout cela nous donne des bases solides pour préparer la prochaine loi de programmation militaire, dont les travaux sont déjà bien entamés et qui tiendra évidemment compte des orientations retenues dans les conclusions de la revue stratégique. Elle prendra acte de la remontée en puissance de nos armées et l'inscrira, concrètement, dans le temps long.

J'ai fixé trois priorités à cette future loi de programmation militaire : restaurer la soutenabilité de nos engagements ; investir résolument dans l'avenir pour que nos armées puissent faire face aux menaces de demain ; permettre aux femmes et aux hommes de la défense de vivre l'exercice de leur métier dans les meilleures conditions. C'est grâce au triptyque soutenabilité-préparation de l'avenir-soutien à ceux qui s'engagent que nous disposerons des forces capables de répondre aux engagements de notre pays. J'ai fixé au ministère pour objectif de déposer le projet de loi de programmation militaire au début de l'année 2018 sur le bureau des assemblées pour, idéalement, une promulgation l'été prochain, afin de préparer le projet de loi de finances pour 2019 dans les meilleures conditions.

Le budget 2018 a deux vertus principales : d'abord, il répond dans l'immédiat aux menaces qui pèsent sur notre pays ainsi qu'aux aspirations des femmes et des hommes de la défense. Il est construit pour eux et leur

donne les moyens d'exercer leurs missions dans les meilleures conditions possibles. Ensuite, il prépare l'avenir.

La revue stratégique, remise le 13 octobre dernier au Président de la République, a mené une analyse lucide et précise de la situation internationale ainsi que des défis auxquels la France est confrontée. La première de ces menaces reste le terrorisme. Daech est acculé. Il a perdu ses deux capitales ; d'ultimes offensives sont à l'œuvre pour anéantir ce pseudo-califat et ses prétendus soldats. Mais – je le disais à nos forces, dimanche aux Émirats Arabes Unis –, nous n'en avons pas fini avec le terrorisme. Le chant du cygne de Daech s'accompagne de nouvelles actions clandestines, parfois spectaculaires, et la notoriété virtuelle de l'organisation reste intacte. Au Sahel, l'opération Barkhane contient la menace terroriste, alors qu'au Nigéria, au Levant, au Yémen ou récemment aux Philippines, les métastases de la haine aveugle se répandent encore. Face à cette menace, nous ne céderons rien.

En outre, des stratégies de puissance des nations sont toujours à l'œuvre. Les attitudes expansionnistes de la Chine et de la Russie nous préoccupent, tout comme, évidemment, les agissements de la Corée du Nord. Son armement nucléaire montre que la question de la prolifération n'est pas résolue. L'Europe, désormais, est potentiellement à portée des missiles nord-coréens. Dans cette crise, nous devons faire preuve de la plus grande fermeté et de la plus grande vigilance.

Dans ce contexte international, étant donnée notre volonté de conserver pleinement notre autonomie stratégique, l'intensité d'engagement de nos forces en opération restera évidemment élevée en 2018. En bande sahélo-saharienne, au Levant, en Atlantique, en Méditerranée, à l'est de l'Europe, nous devons adapter nos dispositifs à l'évolution de la situation mais nous resterons dans un niveau d'effort élevé. Cette situation impose que soit réalisé, à court terme, un effort en faveur de la soutenabilité des opérations. Il s'agit de lutter contre l'usure des matériels, accélérée par la dureté des théâtres et la durée des déploiements, mais aussi d'œuvrer en faveur des personnels en maintenant un équilibre entre préparation opérationnelle et engagement en opération. Le budget prévoit ainsi un effort en faveur de l'activité afin de poursuivre le retour de la préparation opérationnelle vers les normes fixées par la loi de programmation militaire actuellement en vigueur. C'est une condition indispensable pour assurer que nos forces engagées maîtrisent tous les savoir-faire opérationnels dont elles ont besoin. C'est aussi une nécessité pour assurer le maintien de toutes les compétences et donc de notre modèle d'armée complet et équilibré, comme indiqué dans la revue stratégique. C'est enfin un gage de notre attractivité et de la possibilité de faire monter nos jeunes en qualification. Faute de ces efforts, la pérennité de notre modèle de défense dans la durée ne serait pas assurée. En 2018, l'effort d'entretien programmé du matériel représentera plus de 3,9 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 450 millions

d'euros de plus qu'en 2017, ce qui assurera une hausse de l'activité dans tous les domaines où nous sommes encore en dessous des normes. Enfin, tirant les conclusions d'un niveau d'engagement structurellement élevé, le budget pour 2018 prévoit de porter la provision pour la couverture des opérations extérieures de 450 millions d'euros à 650 millions d'euros. Cela réduira le hiatus entre provisions et réalité du coût.

L'engagement des armées au service de nos concitoyens couvre de nombreux domaines en plus des opérations extérieures. Plus de 10 000 militaires, en moyenne, sont engagés sur le territoire national, en métropole et dans les outre-mers, dans le cadre de la mise en œuvre de la posture permanente de sûreté, de l'opération Sentinelle et des différents plans gouvernementaux dont Vigipirate. Leur engagement a favorisé une réponse rapide et efficace dans les Antilles face à l'ouragan Irma. Il y a quelques semaines encore, les soldats de l'opération Sentinelle ont prouvé leur valeur, leur efficacité et leur courage à Marseille en neutralisant l'agresseur des deux jeunes filles tuées en gare Saint-Charles. Près de 1 500 d'entre eux assurent en permanence, 24 heures sur 24 et tous les jours, la surveillance et la protection de nos approches maritimes, aériennes et spatiales et portent assistance aux usagers en détresse. Citons également les militaires qui tiennent la posture de dissuasion : vigilants dans nos centres d'opération, dans les unités de nos forces aériennes stratégiques ou dans le secret des océans, les aviateurs et les marins de nos forces nucléaires stratégiques sont capables de monter en puissance sans délai, sur ordre du Président de la République. Les menaces de la Corée du Nord aujourd'hui montrent à quel point c'est important. Aussi, le budget de la dissuasion nucléaire passera de 3,87 milliards d'euros à 4,04 milliards d'euros en 2018.

Pour répondre immédiatement aux menaces qui pèsent sur les Français et à l'engagement exceptionnel de nos forces, j'ai décidé d'une enveloppe de 200 millions d'euros pour la protection de nos femmes et de nos hommes. Ce « paquet protection » signifie d'abord que nous protégerons les combattants, en remplaçant les gilets pare-balle actuels par des gilets de nouvelle génération, plus efficaces, plus légers et plus protecteurs. Quelque 49 000 gilets pare-balle ont été commandés tandis le packaging des soldats a été sensiblement amélioré et continuera à l'être. En plus de la protection du soldat lui-même, nous renforcerons celle des équipements en accroissant l'emploi de véhicules blindés pour toutes les missions de nos armées.

Protéger le combattant signifie aussi garantir une protection accrue des installations militaires. Il ne faut pas oublier que les emprises militaires sur notre territoire, nombreuses, sont des cibles potentielles. Nous renforcerons la protection des sites ministériels contre une potentielle attaque terroriste. Concrètement, 105 millions d'euros du budget infrastructures seront spécifiquement dédiés au renforcement des protections actives comme passives des emprises militaires les plus vulnérables, en particulier les dépôts de carburant et de munitions ou encore

les écoles et les hôpitaux. Un investissement humain conséquent est également prévu avec la création de 150 postes l'an prochain pour renforcer la sécurité-protection des emprises de la défense. Ces mesures étaient très demandées par nos armées ; nous répondons ainsi à l'exigence de sécurité de nos personnels et de nos équipements.

Mais si la réponse à l'exigence de sécurité est nécessaire, elle n'est pas suffisante. À chaque déplacement, j'ai l'occasion de parler à nos soldats. Je suis à chaque fois impressionnée par leur engagement, leur courage et leur abnégation. J'entends leurs difficultés, leurs craintes et leurs aspirations, qui portent notamment sur leurs conditions de vie et leurs familles. J'ai présenté ce matin un plan d'accompagnement des familles, réponse concrète et immédiate aux besoins de nos forces et de leurs proches. Ce plan ambitieux touche tous les aspects de leur quotidien. Moderne, il tient compte de l'évolution des familles et des souhaits de tous les militaires. Pour un effet rapide, je me suis attachée à ce que 70 % de ses mesures soient applicables dès 2018. Ce plan améliorera la prise en compte des absences opérationnelles, l'intégration des familles dans la communauté de défense, la mobilité et les conditions de logement et d'hébergement. Nous avons provisionné une enveloppe de 22 millions d'euros pour 2018. Au total, au cours du quinquennat, celle-ci sera de 300 millions d'euros.

Outre ce plan, la masse salariale du ministère, c'est-à-dire les crédits du titre 2 de la mission défense, sera augmentée de 300 millions d'euros, à 11,7 milliards d'euros hors pensions. Les crédits du plan catégoriel pour 2018 s'élèvent à 136,5 millions d'euros, comparable à celui de 2017, mais en très nette augmentation par rapport à 2015 où il était de 10 millions d'euros et plus encore à 2016, à 3,4 millions d'euros. Le plan catégoriel de 2018 intègre, à hauteur de 124 millions d'euros, le financement de mesures déjà engagées, qu'il s'agisse du financement en année pleine de mesures initiées en 2017 – environ 34,3 millions d'euros –, de la mise en œuvre de mesures relevant du protocole de la fonction publique « parcours professionnels, carrières et rémunérations » appliquées au personnel civil ou transposées au personnel militaire – pour près de 88 millions d'euros – ou du financement de mesures de nature interministérielles.

Ce plan catégoriel comprend également des mesures nouvelles, en particulier pour rétablir l'attractivité du ministère vis-à-vis du personnel civil, grâce à l'accroissement de l'enveloppe dédiée au complément indemnitaire annuel – en hausse de 8,8 millions d'euros, il sera porté à 20,8 millions d'euros.

Les moyens supplémentaires en faveur de la protection de nos soldats et l'effort particulier pour la condition du personnel correspondent à notre première préoccupation. Cependant, ce budget ne saurait remplir son office s'il ne préparait pas l'avenir de nos forces, de nos technologies et de notre ministère.

Et s'il est un besoin à la fois immédiat et futur pour nos troupes, c'est bien l'équipement de nos armées. Parfois vieillissant, il doit être renouvelé. La qualité de nos matériels est une condition de l'intervention partout où les intérêts de la France sont menacés. Le budget 2018 répond pleinement à cette nécessité. Les crédits d'équipements atteindront 18,5 milliards d'euros, en hausse de 1,2 milliard d'euros par rapport à cette année. Cette hausse de 7 % contribuera directement à la modernisation des matériels des forces armées et à l'entretien des infrastructures. Le renouvellement et le renforcement de l'ensemble de nos capacités se poursuivra grâce aux livraisons de matériels neufs et à des rénovations : le premier avion ravitailleur en vol MRTT Phénix ; les premiers véhicules blindés multirôles lourds Griffon ; une Frégate multimissions ; des fusils de nouvelle génération HK416. Les capacités de protection et de sauvegarde seront renouvelées avec les deux premiers bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers. L'effort dans l'axe des moyens de commandement et de maîtrise de l'information se matérialisera notamment pour nos facultés de renseignement avec le premier avion léger de surveillance et de reconnaissance.

En 2018, le programme 146 relatif à l'équipement des forces disposera de 13,6 milliards d'euros pour les engagements, soit 35 % de plus qu'en loi de finances initiale pour 2017, où il était de 10,1 milliards d'euros. Grâce à ces crédits, nous réaliserons des commandes structurantes, telles qu'un sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda, trois avions ravitailleurs MRTT supplémentaires, 8 000 fusils d'assaut HK416, vingt véhicules légers Griffon et la rénovation de 55 avions de combat Mirage 2000-D. Cet effort renforcera notre base industrielle et technologique de défense, qui soutient aussi l'emploi et l'innovation.

Complément indispensable du développement de nos équipements, l'infrastructure est un point d'attention majeur pour nos forces. Qu'il s'agisse des infrastructures de défense pour l'entretien et la sécurisation de nos matériels ou des infrastructures de vie sur nos bases ou pour nos personnels, ce domaine a trop souvent souffert d'un manque d'investissements dès lors qu'il fallait faire des choix budgétaires difficiles. Ce domaine est pourtant essentiel pour la préservation de nos matériels et du moral de nos personnels civils et militaires. Aussi, j'ai décidé d'un effort financier significatif en matière de dépenses d'infrastructures. Hors dissuasion et hors fonctionnement, celles-ci augmenteront significativement pour atteindre 1,5 milliard d'euros, contre 1,2 milliard en 2017, y compris les recettes issues de cessions. Il s'agira en particulier de renforcer l'effort de maintenance au profit du parc existant et de mieux garantir une finalisation des infrastructures dans des délais compatibles avec le rythme de livraison des nouveaux équipements militaires. Parallèlement, cela permettra de satisfaire les besoins dus à l'augmentation des effectifs des armées, à l'amélioration des conditions de vie des personnels mais aussi au renforcement de la sécurisation et de la protection des emprises militaires.

J'en viens à nos intentions en matière d'innovation. Celle-ci n'a rien d'un gadget mais est la condition de la supériorité de nos forces sur le terrain. Elle est aussi la garante du succès de notre industrie de défense à l'exportation. Je souhaite la mettre au cœur de ce ministère en profitant des savoir-faire extraordinaires dont nous disposons. En 2018, le budget des études restera stable à 720 millions d'euros et participera à un effort de recherche et développement global de 4,7 milliards d'euros. Je soutiendrai également, dans la prochaine loi de programmation militaire, une revalorisation rapide du budget des études et du soutien à l'innovation pour le porter à un milliard d'euros annuellement dès 2022.

Je soutiens une innovation technologique mais aussi opérationnelle de nos usages, et même une innovation administrative. Le ministère des armées, qui s'est beaucoup transformé, continuera à se moderniser. La hausse des crédits ne doit en aucun cas freiner cette dynamique, cette recherche d'efficacité, de simplification et d'utilisation responsable des deniers publics. Je conduirai un volet ambitieux de modernisation pour améliorer et simplifier le fonctionnement du ministère. Nous le ferons avec volontarisme, sans tabou ni *a priori*.

Face aux menaces qui accompagnent l'évolution de notre monde, la révolution numérique constitue un autre défi. Les cyberattaques peuvent avoir des conséquences désastreuses sur la vie de nos concitoyens et sur notre sécurité nationale. Nous devons mieux nous préparer, car quand nos ennemis n'ont ni visage, ni nom, ni motivation, il importe de savoir, de comprendre et d'anticiper. Le budget 2018 consolidera les moyens dédiés au renseignement et à la cyberdéfense, prolongeant en cela l'effort de long terme engagé au profit de la fonction « connaissance et anticipation ». Les effectifs dédiés au renseignement et à la cyberdéfense bénéficient d'un traitement spécifique. Entre 2014 à 2017, ils ont augmenté de près de 1 800 emplois. Cette dynamique se poursuivra en 2018 avec 850 postes supplémentaires dédiés aux services de renseignement, à l'état-major des armées et à la direction générale de l'armement. Pour la seule cyberdéfense, les effectifs auront presque doublé en cinq ans, pour atteindre fin 2018 un total de plus de 2 200 postes. Quant aux effectifs des services de renseignement, ils seront passés de 7 660 en 2013 à 8 200 début 2017, et près de 9 000 fin 2018.

Sur le plan organisationnel, la création, en 2017, d'un commandement de la cyberdéfense illustre la volonté de notre ministère de s'adapter aux défis de demain et de consolider la place accordée au renseignement et à la cyberdéfense. Enfin, cet effort sera accompagné par une dynamique renouvelée de partage avec nos partenaires étrangers, tout particulièrement européens.

Je n'ai fait qu'effleurer certains thèmes pourtant centraux pour notre ministère. Je pense par exemple au lien armée-Nation, au projet de service national universel ou à nos anciens combattants.

Ce budget 2018, de reconquête, offre 1,8 milliard d'euros supplémentaires pour nos armées ; il améliorera la condition du personnel et la protection de nos militaires et renouvellera nos équipements pour répondre aux préoccupations d'aujourd'hui tout en anticipant celles de demain. Cet avenir ne saurait être franco-français. Si la revue stratégique a souligné la nécessité de maintenir un modèle d'armée complet, la défense ne se construira pas sans l'Europe. Le Président de la République l'a rappelé en Sorbonne : l'Europe est une condition de notre réussite et de notre souveraineté. Ce constat s'impose particulièrement pour l'Europe de la défense. Je bâtirai avec tous ceux qui le souhaitent et qui le peuvent une Europe forte et protectrice, capable d'intervenir, d'innover et donc de compter.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense ». - Je me réjouis d'un projet de budget pour 2018 plus sincère - ou moins insincère - que ceux que nous avons connu jusqu'à maintenant et salue votre effort de remontée en puissance. Permettez-moi simplement de signaler que cette dernière est tout de même relative. Vous soulignez que la hausse du budget est de 1,8 milliard d'euros en 2018, mais n'oublions pas l'annulation de 850 millions d'euros en crédits de paiements en 2017 - auxquels s'ajoutent 200 millions d'euros pour les opérations extérieures. Il y a donc un effet de rattrapage. Le solde, dans une lecture plus pessimiste, est davantage de 750 à 800 millions d'euros que de 1,8 milliard... Sans bouder ma satisfaction, je souhaitais le rappeler.

Avant le budget 2018, mon inquiétude porte sur la clôture de l'exercice 2017. Si l'on achève l'année sans régler plusieurs difficultés, l'exercice 2018 s'en trouvera profondément affecté. Madame la ministre, pensez-vous obtenir un financement interministériel des surcoûts liés aux opérations extérieures - de l'ordre de 300 à 350 millions d'euros ? *Quid* des 700 millions d'euros de crédits toujours gelés ? Faute de satisfaction sur ces deux points, les reports de charge ne seraient pas de 3 milliards mais de 4 milliards d'euros.

Je me suis penché ce matin sur l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques, qui prévoit la fixation du niveau des restes à payer de l'État sur le niveau constaté en 2017. Le ministère des armées est le seul à connaître un budget d'investissement aussi important et de tels reports de charges. Cette disposition pourrait par conséquent entrer en contradiction avec les programmes d'investissements du ministère.

La revue stratégique, si elle n'est pas réjouissante, fait l'unanimité. Comment la conjuguer avec l'affirmation d'une trajectoire budgétaire déjà arrêtée ? La marge de manœuvre financière me paraît faible.

J'ai cru comprendre que le protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) était reporté ; nous perdrons un an. Pouvez-vous préciser le calendrier ?

Quant au plan famille, que vous avez longuement évoqué, je me réjouis de l'effort fourni pour la condition militaire. Simplement, les mêmes causes produisant les mêmes effets, si, comme par le passé, l'on affiche une ambition forte pour améliorer les conditions de travail et d'hébergement, compte tenu des dérapages du financement des infrastructures opérationnelles, l'immobilier du quotidien en fera les frais. Pouvez-vous nous assurer que les objectifs seront atteints en 2018 ?

Le chef d'état-major des armées a observé que l'on parlait beaucoup de contrats opérationnels, or ceux-ci n'ont pas vocation à être appliqués 24 heures sur 24, 365 jours par an, sinon nos armées ne peuvent pas se régénérer. Rassurez-nous sur leurs conséquences sur les conditions de vie des militaires et sur les matériels.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants ». – Lors de l'examen du projet de budget de la mission « Anciens combattants », j'ai recommandé l'adoption des crédits, tout en formulant des réserves et des interrogations.

La première porte sur la sous-indexation des pensions militaires d'invalidité (PMI) ainsi que la retraite du combattant. Du fait des mécanismes d'indexation, ces allocations sont régulièrement gelées jusqu'à ce que, tous les cinq ans, l'on se rende compte du considérable retard accumulé. Nous semblons repartir sur ces mauvaises bases. La relative dynamique observée pour 2018 n'est due qu'à l'extension, en année pleine, d'une de ces campagnes tardives et incomplètes de rattrapage. Je souhaite qu'il ne s'agisse pas là d'une préfiguration d'une politique de sacrifice de la valeur réelle de l'effort consenti en faveur des anciens combattants.

Je me suis également interrogé sur le lien entre le projet du Président de la République d'instaurer un service universel et la budgétisation triennale de la mission « Anciens combattants » qui finance la Journée défense et citoyenneté (JDC). J'ai été étonné que le projet de loi de programmation des finances publiques ne mentionne pas le coût du projet présidentiel. La JDC coûte environ 150 millions d'euros – pour une journée – alors que le service universel devrait durer un mois. Quelles en seraient les incidences financières ?

Mme Florence Parly, ministre. – Dominique de Legge, je partage l'attention que vous portez à la fin de l'exercice 2017. Les crédits consacrés aux opérations extérieures qui s'élèvent à 1,1 milliard d'euros compte tenu des annulations et réouvertures de crédits opérées cet été, ne permettront pas de faire face à la totalité de la dépense, celle-ci étant estimée à au moins 350 millions d'euros en plus du 1,1 milliard d'euros. Les discussions ont été intenses. Je crois pouvoir dire que ces 350 millions d'euros seront financés par la solidarité interministérielle sans apport complémentaire du ministère des armées. Je souhaite toutefois que l'avenir nous le confirme de façon formelle.

J'ai demandé le dégel des 700 millions d'euros de crédits encore bloqués ; je continue à le demander. J'espère obtenir un résultat.

L'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques mobilise toute notre attention. Ses conséquences sont différentes pour un ministère dont une part importante des crédits est consacrée à l'investissement. Avec vos collègues de l'Assemblée nationale, nous avons partagé des interrogations sur les conséquences de cet article s'il devait être appliqué de façon systématique ministère par ministère. La gestion des investissements de long terme en matière militaire en serait rendue difficile.

J'en viens à l'articulation entre la revue stratégique et la loi de programmation militaire. La revue stratégique n'avait pas pour vocation de fixer les contrats opérationnels. Réalisée dans des délais bien plus courts qu'un livre blanc, elle pointe avec précision les aptitudes nécessaires à nos armées pour qu'elles puissent remplir leurs missions de protection. Le travail sur la loi de programmation débute maintenant. Elle traduira très concrètement notre ambition opérationnelle.

Le fait de connaître le cadrage financier d'entrée de jeu me semble rassurant puisque nous bénéficions d'une annuité de budget supplémentaire sur le quinquennat ; personnellement, j'apprécie la certitude de savoir compter sur des moyens en très nette croissance.

Un décalage d'un an avait été prévu dans l'application du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » pour les personnels militaires par rapport aux personnels civils. Vu le report d'un an des mesures du protocole, j'ai souhaité que l'écart ne s'aggrave pas et qu'une solution soit trouvée pour réconcilier les calendriers.

J'entends votre remarque sur l'immobilier. En 2014, un plan a été lancé pour résorber 900 « points noirs » concernant l'hébergement et les lieux de travail. Un effort d'investissement de 275 millions d'euros a permis d'en traiter 84 %. Ce qui reste à faire correspond aux travaux les plus lourds, qui coûteront 352 millions d'euros d'ici à 2019.

Je remercie Marc Laménie d'avoir proposé l'adoption du budget des Anciens combattants. D'un montant de 2,361 milliards d'euros, il est en croissance réelle. En effet, la baisse des crédits est limitée à 3 % quand, de leur côté, les effectifs diminuent de 5 %.

La valeur du point PMI a été fixée à 14,40 euros au 1^{er} janvier 2017, après de fortes revalorisations de la retraite du combattant au cours des deux dernières années. L'application du PPCR devrait aussi conduire à revaloriser le point de PMI. Bref, en un an, ce point aura gagné 2,5 %, soit plus que l'inflation.

Le service universel n'est pas budgété car ses modalités ne sont pas encore déterminées. Certes, par rapport à la journée défense et citoyenneté, il aura un coût, qui fera l'objet d'une évaluation interministérielle dans les prochains mois.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le projet de loi de finances pour 2018 augmente les crédits destinés au financement des opérations extérieures (Opex), qui passent de 450 millions d'euros à 650 millions d'euros. Tant mieux : notre commission des finances n'a eu de cesse de dénoncer la sous-budgétisation de ce poste. Et la réserve de précaution diminue, ce qui nous réjouit également. Toutefois, les 650 millions d'euros prévus ne suffiront sans doute pas. Comment le surcoût sera-t-il financé en 2018 ?

La décote « Duflot », qu'obtiennent les communes pour construire des logements sociaux, a un impact sur le produit des cessions immobilières du ministère des armées – qui, par exception, lui revient pour financer son parc immobilier. Le Sénat a proposé de la limiter. S'appliquera-t-elle à l'îlot Saint-Germain ? Au Val-de-Grâce ? D'ailleurs, en attendant la cession de cet hôpital d'instruction des armées à la Ville de Paris, ne pourrait-on y héberger les militaires de l'opération Sentinelle ? Ceux-ci ne sont pas toujours bien logés et nous avons perdu plusieurs implantations militaires en Île-de-France.

M. Vincent Éblé, président. – L'année 2018 verra le début du déploiement du logiciel Source Solde, qui remplacera le sinistre – et non le ministre ! – Louvois. Où en est le développement de ce logiciel ? Pourra-t-il bien être mis en œuvre dans la marine dès fin 2018 ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères. – La coupe de 850 millions d'euros et le gel de crédits impliquent des reports de charge. Comment gèrerez-vous cette « bosse » budgétaire en 2018 ? Sera-t-elle étalée dans le temps ?

Je rentre du Mali : vous avez raison de dire que nous risquons d'avoir à y rester quelque temps. La Centrafrique est aussi instable. Et les efforts de nos partenaires européens restent modestes. Nous devons les encourager à faire plus !

Les mesures pour la sécurité de notre personnel et de nos emprises sont bienvenues. Au cours du quinquennat, les 650 millions d'euros de provision « Opex » seront-ils intégrés au budget des armées ? Mettrez-vous fin à l'interministérialisation du complément de financement des Opex ?

M. Antoine Lefèvre. – Pouvez-vous nous préciser l'échéancier de mise en œuvre du service obligatoire ? Quelles seront les moyens nécessaires pour disposer des bâtiments et de l'encadrement idoines ?

Les gendarmes sont désormais équipés de tablettes et de smartphones, mais leur utilisation est compliquée en milieu rural par les problèmes de réseau. Comment y remédier ?

M. Philippe Dominati. – Comme rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurités », je souhaite vous interroger sur l’emploi des militaires sur le territoire national. Les gendarmes et les militaires n’ont pas le même statut, ni les mêmes objectifs de carrière. Comment évoluera l’emploi des militaires sur le territoire national au cours du quinquennat ?

M. Emmanuel Capus. – Vous évoquez la nécessité de maintenir un modèle d’armée complet. Les dérapages et décalages découlant des Opex ne nous empêcheront-ils pas de mettre nos industriels en situation de nous assurer un équipement français ? Je pense en particulier au remplacement des fusils Famas, à celui des Rangers par des chaussures autrichiennes, ou à notre incapacité à maintenir des turbines françaises dans nos sous-marins nucléaires ou notre porte-avion.

M. Claude Raynal. – Le budget des Opex doit être sincère dès le budget primitif, mais il est difficile de trouver l’équilibre entre ce qui revient au ministère des armées et ce qui relève de la solidarité interministérielle. Si tout était imputé à votre ministère, cela nuirait à sa capacité d’investissement.

La retraite du combattant a sensiblement progressé en 2016 et 2017, mais depuis dix ans il n’y avait guère eu de revalorisation, et son montant est resté très faible : de l’ordre de 750 euros par an. Ne pourrait-on, à la faveur du retour de la croissance, poursuivre notre effort en faveur de cette retraite ? Nous pourrions décider d’une augmentation régulière au cours des trois prochaines années. Après tout, le montant global est assez faible, et la diminution des effectifs libère des marges de manœuvre.

M. Victorin Lurel. – Vous avez évoqué Saint-Martin. L’anticipation et le déploiement ont pris du temps : quatre à cinq jours pour faire venir l’A400M, puis un mois et demi pour le bâtiment de transport léger (Batral) – seul bateau capable de faire du plageage – et le B2M n’arrivera que fin 2019 ou en 2020. Sur l’océan Pacifique, nous avons 5 millions de kilomètres carrés à surveiller, avec une recrudescence des pillages. La surveillance satellitaire peut-elle être intensifiée ? Elle donne des résultats en Guyane. Nous nous sommes battus lors du vote de la dernière loi de programmation militaire pour faire admettre la nécessité de ce type d’équipements. Nous ne pouvons pas laisser ces surfaces en déshérence.

Mme Florence Parly, ministre. – Vous avez noté l’effort de « sincérisation » du financement des Opex. Cela dit, 650 millions d’euros ne suffiront pas. Ce n’est pas le ministère des armées qui définit le niveau d’engagement des Opex. Il ne doit donc pas être seul mis à contribution. D’évidence, l’équilibre n’est pas facile à trouver, et dépend aussi de la contrainte budgétaire d’ensemble. Pour que l’effort de sincérité se poursuive,

il est prévu de porter la provision pour les Opex à 850 millions d'euros en 2019 puis à 1,1 milliard d'euros en 2020, et de la stabiliser à ce niveau ensuite. Si le contexte stratégique ne change pas, il faudra toujours avoir recours à un financement interministériel. S'il évolue, il faudra rediscuter. En tous cas, nous débattons de cette question lors du vote de la prochaine loi de programmation militaire. À mon avis, il faudra garder une place pour le financement interministériel - d'autant que la réserve de précaution diminuera.

La décote « DufLOT » est prévue par la loi. Ces dernières années, le ministère des armées a négocié des contreparties aux moins-values qu'elle engendre. Ainsi, pour l'îlot Saint-Germain, nous avons perçu 29 millions d'euros au lieu des 80 millions d'euros attendus, mais la différence est compensée par 50 logements réservés aux militaires - dans un quartier où la valeur du foncier est élevée.

La partie historique du Val-de-Grâce ne sera pas cédée. Le bâtiment qui abritait l'hôpital moderne a vocation à l'être. Cette cession est envisagée dans le cadre d'un appel à projet conduit par la Ville de Paris. Bercy étudie la possibilité de mobiliser une partie de cette emprise pour l'accueil de services de l'État. Comme la destination n'est pas sociale, la décote ne s'appliquera pas.

Nous testons le logiciel Source Solde, qui a vocation à remplacer Louvois. Une équipe est entièrement dédiée à ce projet. Je reste prudente sur le calendrier de déploiement, car je ne donnerai pas de feu vert si je n'ai pas la certitude que le nouveau logiciel est absolument fiable, et qu'il règlera les problèmes encore en suspens pour 3 % des soldes.

Les annulations de crédits en 2017 ne se traduiront pas par des reports de charge à due concurrence en 2018. En effet, la direction générale de l'armement en a profité pour renégocier des contrats, ce qui limitera l'effet de bosse évoqué.

Le service national universel est encore dans une phase exploratoire. La montée en charge se fera en plusieurs années.

Oui, l'usage des tablettes par les gendarmes est entravé par les zones blanches. C'est une préoccupation que je partage avec le ministre de l'intérieur, et avec celui chargé des territoires. Nous devons intervenir auprès des opérateurs.

L'opération Sentinelle est une opération spécifique, déclenchée il y a deux ans, et dont je ne sais pas quand nous pourrions l'arrêter. Avec Gérard Collomb, nous avons cherché à l'adapter au mieux aux contraintes et à la menace. Il y a quelques semaines, sans modifier les effectifs engagés, nous en avons changé les règles d'emploi pour rendre leur présence moins prévisible, afin d'éviter d'en faire des cibles. Sentinelle est désormais intégrée dans la vie du soldat : elle s'intercale entre la préparation et

l'entraînement et les périodes de projection. Pour autant, j'espère que nous pourrons un jour y mettre un terme.

Notre modèle d'armée complet a été préservé, malgré les vicissitudes récentes. Certes, le choix a parfois été fait de procéder à des achats sur étagère, plutôt que de développer des programmes coûteux. Le remplacement du fusil Famas, par exemple, a été accéléré de cette manière. Je souhaite porter à un milliard d'euros le budget de la recherche et des études, ce qui montre bien que nous soutenons nos industriels – sans parler du soutien à l'export. Cela dit, les partenariats européens sont bienvenus, et je salue la création d'un fonds européen de la Défense.

Certes, les B2M n'arriveront pas avant fin 2019. C'est pourquoi nous avons commandé un troisième patrouilleur léger guyanais, qui sera affecté aux Antilles. Plusieurs programmes moderniseront les forces maritimes outre-mer, et certains B2M devraient être livrés très prochainement. Les commandes de Batsimar (bâtiments de surveillance et d'intervention unique) commenceront en 2021.

La retraite du combattant aura connu une augmentation de 4 % en 2017, dont 2 % au 1^{er} septembre, mesure qui n'avait pas été financée, mais que nous avons honorée. Ces 4 % coûtent 60 millions d'euros, dont 30 millions d'euros portés par le budget 2018. En dix ans, cette retraite aura été augmentée de plus de 60 %, puisqu'elle était de 462 euros en 2006. Certes, c'est un montant qui peut être amélioré. Mais c'est un effort appréciable, et le budget de 2018 comporte des mesures en faveur des conjoints survivants d'anciens combattants. Les rendez-vous budgétaires à venir permettront d'aborder à nouveau cette question.

2. Examen du rapport (8 novembre 2017)

Réunie le mercredi 8 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la mission « Défense ».

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – En 2018, le budget consacré à nos armées s'élèvera 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 cinq milliards d'euros en AE et de plus de deux milliards d'euros en CP par rapport à 2017.

Hors « Pensions », dont le montant est important, 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.

La Nation consacrera ainsi 1,82 % de son produit intérieur brut à l'effort de défense, contre 1,7 % l'an passé.

Pour être tout à fait précis, compte tenu du coût pour 2018 des mesures décidées lors du conseil de défense du 6 avril 2016, de l'ordre d'un milliard d'euros, et de la rebudgétisation d'une partie des surcoûts liés aux opérations extérieures, à hauteur de 200 millions d'euros supplémentaires, qui ne sont pas, à proprement parler, des crédits nouveaux, l'effort « net » prévu pour 2018 s'élèvera à 600 millions d'euros environ.

Ne boudons cependant pas notre plaisir, l'effort prévu pour 2018 demeure important. Il s'inscrit dans la trajectoire fixée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui prévoit une augmentation annuelle des crédits de paiement de la mission de 1,7 milliard d'euros.

Ce rythme de progression bienvenu ne suffira cependant pas à atteindre l'objectif de porter les ressources des armées à 50 milliards d'euros d'ici 2025 – soit 2 % du produit intérieur brut – sauf à majorer cet effort de manière significative à partir de 2023. Or 2023 correspondra à une nouvelle mandature.

Par ailleurs, si 2018 constitue une première marche, encore faut-il que cette marche soit effectivement gravie.

Or, 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 et aux missions intérieures, 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 », de 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 opérations extérieures et des missions intérieures, ni dégel, au moins partiel, des crédits encore bloqués, le report de charge de la mission « Défense » pourrait approcher les 4 milliards d'euros en 2018.

Lors de son audition par notre commission, la ministre des armées a indiqué être raisonnablement optimiste sur l'obtention d'un financement interministériel des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures. Je l'ai cependant sentie moins assurée s'agissant du dégel des crédits encore bloqués.

Par ailleurs, le budget 2018 de la mission « Défense » comporte plusieurs points de vigilance.

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

Par ailleurs, l'année 2018 devrait voir le début du déploiement du logiciel Source Solde. Or il ne serait pas tolérable pour nos soldats que ce logiciel connaisse les mêmes déboires que Louvois. Sur ce point, donnons

acte à la ministre qui nous a indiqué préférer différer le déploiement de Source solde plutôt que de connaître les mêmes difficultés qu'avec Louvois.

Sous ces importantes réserves, 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 et va dans le sens préconisé par notre commission.

Par ailleurs, un effort important, de l'ordre de 1,2 milliard d'euros, sera consenti en faveur des équipements. Lors des auditions que j'ai réalisées, il m'a été indiqué que le programme des livraisons et des commandes prévues pour 2018, qui nous a été présenté par la ministre et qui figure dans le rapport, devrait permettre de répondre aux besoins de nos forces.

Par ailleurs, près de 4 milliards d'euros seront consacrés à l'entretien programmé des matériels, soit une hausse de 450 millions d'euros par rapport à 2017. Il s'agit d'un effort indispensable pour améliorer le maintien en condition opérationnelle des matériels.

Une partie de la hausse des crédits consacrés aux équipements sera destinée aux opérations immobilières. L'entretien des infrastructures, notamment celles du quotidien, devrait être doté de 333 millions d'euros.

Comme je l'ai relevé dans mon rapport sur l'immobilier des armées, il est indispensable que cet effort soit poursuivi dans les années à venir, afin de contenir la dégradation des infrastructures, notamment celles du quotidien.

Par ailleurs, le plan d'amélioration de la condition du personnel lancé par le précédent Gouvernement sera complété par un « Plan famille », dont les axes nous ont été présentés par la ministre la semaine dernière. L'amélioration des conditions de vie des personnels et de leur famille revêt une importance cruciale alors que le ministère des armées doit répondre à un enjeu de fidélisation de ses personnels.

En conclusion, notre commission et le Sénat se doivent d'accompagner l'effort consenti en faveur des armées tout en restant vigilants.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Défense », sans nous interdire pour autant, si les décisions prises dans le cadre de la fin de gestion 2017 remettraient en cause l'équilibre prévu dans le présent projet de loi de finances, à revenir sur ce vote lors de la réunion au cours de laquelle nous serons appelés à confirmer nos votes. En clair, si nous obtenons satisfaction sur la fin de gestion 2017, je considérerai que le budget 2018 est sincère et satisfaisant. En revanche, si

rien n'était fait, le report de charge atteindrait 4 milliards d'euros, ce qui remettrait en cause la sincérité et la portée de ce budget.

L'Assemblée nationale a adopté hier soir deux amendements portant articles additionnels.

Le premier a pour objet de proroger d'un an le régime de transferts de propriété d'établissements gérés par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre à des établissements publics nationaux. Deux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes doivent encore être cédés. Cet article 52 *septies* ne semble pas soulever de difficulté.

L'article 52 *octies* vise notamment à étendre aux militaires le bénéfice du dispositif de réparation des maladies professionnelles provoquées par l'amiante qui existe pour les fonctionnaires. Je suis a priori favorable à cet article, mais je vous propose de réserver notre vote afin de me laisser le temps de l'expertiser avant de me prononcer.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je rejoins l'approche pragmatique du rapporteur spécial. On peut saluer l'effort que représente ce budget tout en restant vigilant sur les conditions de la fin de gestion budgétaire pour 2017. Lors de notre examen du projet de loi de programmation des finances publiques, nous avons donné plus tôt un avis favorable à l'amendement du rapporteur spécial visant à exclure le ministère des armées du mécanisme de plafonnement des restes à payer.

Par ailleurs, concernant les Opex, on arrive à une situation plus saine, même si la ministre des armées a reconnu que le montant inscrit ne suffirait probablement pas à couvrir le montant des surcoûts lorsque je l'ai interrogée sur le sujet.

M. Antoine Lefèvre. – Je souligne l'augmentation des crédits de la mission, qui apparaît comme une bonne nouvelle après plusieurs années difficiles. Concernant les cessions immobilières, le rapporteur spécial avait mis en évidence dans son rapport sur le parc immobilier des armées que le produit des ventes des immeubles est très souvent inférieur aux prévisions inscrites dans les budgets. C'est le cas par exemple pour l'îlot Saint-Germain, qui était estimé à 80 millions d'euros et a été cédé pour 30 millions d'euros. Ce type d'écart est-il à nouveau à craindre dans le budget pour 2018 ?

M. Marc Laménie. – On constate des fermetures de sites militaires depuis plusieurs années. Des contrats de redynamisation de sites sont conclus localement mais les problèmes pour les départements concernés en termes d'emploi et d'activité économique sont réels. Reste-t-il beaucoup à faire en matière de cessions immobilières ?

Je m'interroge par ailleurs : quel est l'objectif concernant la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne ?

M. Emmanuel Capus. – Mes questions prolongeront les interrogations qui avaient été adressées à la ministre lors de son audition. Vous indiquez que le service national universel poserait des difficultés financières. La ministre a répondu que ce n'était pour le moment pas envisagé dans le budget du ministère. Avez-vous une idée de la répartition du coût entre les ministères, puisqu'il est peu probable qu'il soit pris en charge entièrement par le ministère de la défense ?

Je constate que les reports entraînent une incapacité d'avoir des programmes d'équipements de nos armées et nous conduisent à devoir acheter des équipements « sur étagère ». C'est le cas des fusils d'assaut que nous devons acheter en Allemagne. Ce sera également la même chose à la suite de la cession de Renault Trucks, qui obligera à commander des camions « sur catalogue ». Ne peut-on pas améliorer la planification pour favoriser les équipementiers français ?

Mme Christine Lavarde. – Au sujet de l'article 52 *septies* adopté par l'Assemblée nationale, qui propose de décaler d'une année le délai limite de transfert des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, il me semble sage d'accorder ce délai, les structures d'accueil n'étant pas toujours prêtes.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – La perte de recettes pour l'îlot Saint-Germain est estimée à 50 millions d'euros. En contrepartie, le ministère a négocié de pouvoir bénéficier de 50 logements au sein de l'immeuble, ce qui est plutôt une bonne chose, même si le ministère ne sera pas propriétaire de ces appartements. C'est une sortie honorable même si j'aurais préféré que l'on mette fin à la décote « Duflot », considérant qu'il n'est pas de bonne pratique de vouloir financer deux politiques avec le même budget, l'une étant toujours pénalisée.

En réponse à Marc Laménie, je précise que les sites qui restent à vendre ne sont malheureusement pas les plus faciles à céder, puisqu'ils ne se situent généralement pas dans des localités avec une forte demande au regard du dynamisme économique de ces territoires. Il reste une partie de l'îlot Saint-Germain et le Val-de-Grâce, pour lequel plusieurs ministères seraient intéressés. L'assurance a été donnée qu'une telle opération conduirait à une inscription budgétaire en recettes pour le ministère des armées et qu'il n'y aurait donc pas de manque à gagner. Je n'arrive cependant pas à comprendre pourquoi le ministère investit dans la rénovation d'un patrimoine à une trentaine de kilomètres pour y loger des militaires, alors qu'ils devront venir assurer l'opération Sentinelle dans le cœur de Paris.

Le dispositif concernant les réservistes monte progressivement en puissance et l'objectif est de parvenir à 40 000 engagements à servir en 2018.

Au sujet du service national universel, je constate que nous n'arrivons déjà pas à loger les 10 000 personnes affectées aux opérations intérieures et qu'il me semble donc difficile d'envisager de le faire pour la moitié d'une classe d'âge, c'est-à-dire environ 400 000 jeunes. Je serais très heureux que les armées puissent contribuer à cet objectif, mais nous ne sommes plus dans une armée de masse, mais dans une armée de métier, de spécialistes, et il ne m'apparaît pas réaliste de faire reposer cette mission sur ce ministère. Je dirais même que plus le temps passera moins le ministère des armées sera le mieux placé pour l'assumer.

La question des achats sur « étagère » revient régulièrement. J'ai déjà été confronté à cette difficulté - qui n'est pas propre au secteur de la défense - lorsque j'étais rapporteur budgétaire de la sécurité civile. En effet, de nombreux ingénieurs pensent qu'il faut créer des outils tellement spécifiques qu'ils deviennent totalement unitaires. Cela pose des problèmes au stade de leur fabrication mais aussi pour leur entretien.

On s'oriente donc plutôt vers des plateformes polyvalentes que l'on va adapter selon les usages que l'on envisage.

À cet égard, je crois savoir que le ministère souhaite y associer étroitement les industriels français pour éviter les déconvenues que vous avez signalées.

M. Claude Raynal. - S'agissant l'article 52 *octies*, introduit par l'Assemblée nationale, il faut en effet du temps pour le comprendre. Même son exposé sommaire n'est pas tout à fait simple.

En revanche, s'agissant de l'article 52 *septies*, j'y suis, comme Christine Lavarde, tout à fait favorable, ne serait-ce que parce que sur les deux Ehpad qui restent à transférer, l'un est situé en Haute-Garonne, à Barbazan.

Il s'agit de l'un de ces sujets dont le principe est bon - ces établissements n'ont plus rien à voir avec le ministère des armées, mais relèvent du secteur médico-social - mais qui se heurte à des difficultés concrètes d'application.

Évidemment, la disparition de cet établissement, à proximité de Luchon, au pied des Pyrénées, serait un cataclysme, mais sa reprise est très complexe, en raison, notamment, du problème du statut militaire des personnels. Ceux-ci, en effet, acceptent difficilement d'y renoncer.

Derrière une idée générale de bon sens peuvent parfois se cacher des problèmes plus complexes. Se donner une année supplémentaire est donc bienvenu, mais je ne suis pas sûr que cela permettra de résoudre le problème. Quoiqu'il en soit, donnons un peu d'air à cette opération.

Je suis donc favorable à cet amendement du Gouvernement et je souhaiterais que cela soit consigné, car cela est rare !

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Défense », sous réserve du schéma de fin de gestion 2017, et l'article 52 *septies*, et de réserver sa position sur l'article 52 *octies*.

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 22 et le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Défense », sous réserve du schéma de fin de gestion 2017, ainsi que l'article 52 *septies* et de proposer au Sénat l'adoption de l'article 52 *octies*.

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 BAUDOULARD, 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 ;
- Capitaine de vaisseau Éric VERNET, chef du bureau finances ;
- Capitaine de frégate Julien LALANNE de SAINT-QUENTIN, rédacteur ;

Direction du budget

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