



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 13

DÉFENSE

BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. EMERIC SALMON

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE BIENVENU DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE DÉGRADÉ	11
1. Un budget cohérent avec le positionnement de l'année 2023 au sein de la programmation	11
2. Un budget qui permet la poursuite de mesures essentielles mais qui intègre également les nouveaux enjeux stratégiques.....	11
3. Des points de vigilance dans le budget 2023	13
a. Des restes à payer qui continuent de croître, en particulier sur le programme 178.....	13
b. Un budget qui doit permettre aux armées de faire face à un contexte économique difficile	14
II. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES	17
1. La poursuite de l'effort budgétaire sur le programme 178, y compris sur les crédits relatifs au soutien et à la logistique interarmées.....	17
a. Une tendance générale à la hausse des crédits de paiement.....	17
b. Les crédits relatifs à la logistique et au soutien interarmées	18
c. Les crédits concourant au financement des missions et organismes interarmées ..	19
2. Une priorité accordée à la préparation opérationnelle	20
a. Les forces terrestres	20
b. Les forces navales.....	21
c. Les forces aériennes.....	22

3. Une disponibilité des matériels en voie d'amélioration	23
a. Les forces terrestres	24
b. Les forces navales.....	25
c. Les forces aériennes.....	25
4. Une provision OPEX-MISSINT conforme à la loi de programmation.....	26
III. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE.....	31
1. Une remontée des effectifs conforme à la première grande marche de la loi de programmation	32
a. Un schéma d'emploi qui s'inscrit dans la trajectoire de la LPM.....	32
b. Une remontée des effectifs qui ne doit pas occulter les difficultés persistantes de recrutements et de fidélisation.....	33
2. Une remontée des effectifs qui doit s'inscrire dans une politique de Défense à hauteur d'homme	35
a. Un volet rémunération essentiel à l'attractivité des carrières.....	35
b. L'amélioration des conditions d'hébergement et de logement.....	36
c. La politique de ressources humaines	37
3. Le ministère des Armées poursuit sa modernisation.....	37
a. L'action 5 Système d'information, d'administration et de gestion	37
b. L'action 8 Politique culturelle et éducative.....	38
c. L'action 10 Restructurations	38
d. L'action 11 Pilotage, soutien et communication	39
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	41
<i>Article 42</i> : Extension de la majoration de traitement à certains agents publics civils et militaires du ministère des Armées	41
EXAMEN EN COMMISSION	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	47

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 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 relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Pour la cinquième année consécutive, les crédits de la mission *Défense* sont conformes à la trajectoire de remontée en puissance définie par la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025. Le rapporteur spécial salue le renforcement des moyens mis à disposition des armées dans le projet de loi de finances pour 2023. Néanmoins, il restera attentif à la poursuite voire à l'accélération de cette trajectoire dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle loi de programmation militaire pour la période 2024-2030.

- Le contexte stratégique, marqué par le retour de la haute intensité et la résurgence de crises majeures, appelle plusieurs points d'attention :

- **Il est désormais impératif de disposer d'armées préparées et d'équipements opérationnels.** En 2023, les moyens budgétaires demandés pour le programme 178 *Préparation et emploi des forces* en autorisations d'engagement (AE) poursuivent leur baisse initiée en 2021 (– 2,4 milliards d'euros soit une baisse de 15,9 % par rapport à la loi de finances pour 2022) en raison de la finalisation de la contractualisation du maintien en condition opérationnelle des équipements aéronautiques. À l'inverse, la croissance des crédits de paiement (CP) s'intensifie nettement (+ 1,2 milliard d'euros soit + 11,4 % par rapport à la LFI 2022), ce qui témoigne de la nécessité de maintenir un haut niveau de préparation opérationnelle ;

- Il est nécessaire de poursuivre une politique de défense à hauteur d'homme, qui s'attache à mieux reconnaître les sujétions liées à la condition militaire et assure la remontée des effectifs. Les moyens budgétaires demandés pour le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* sont en baisse de 1,6 milliard d'euros en AE (soit une diminution de 6,1 % par rapport à la LFI 2022) mais connaissent une hausse notable de + 1,3 milliard d'euros en CP (soit une augmentation de 5,8 % par rapport à la LFI 2022). Le PLF 2023 s'inscrit dans la trajectoire de remontée des effectifs du ministère des armées prévues par la LPM avec la création de 1 502 ETP (1 500 sur le périmètre de la LPM et + 2 pour le renforcement des équipes des délégués à l'encadrement supérieur dans les ministères). Comme pour l'année 2022, cette hausse des effectifs permettra notamment de renforcer les capacités des armées en matière de renseignement, de cyberdéfense et de transformation du domaine du numérique.

● Plusieurs points de vigilance ressortent des auditions et travaux que le rapporteur a menés :

– L'exercice budgétaire 2024 marquera la finalisation des premiers contrats de maintien en condition opérationnelle verticalisés (passation de contrats longs et globaux, confiant la responsabilité de la quasi-totalité de la maintenance à un maître d'œuvre unique). À terme, il conviendra d'établir un état des lieux des améliorations obtenues par cette réforme, notamment en matière de disponibilité des matériels majeurs ;

– La consolidation des moyens militaires passe par les hommes et les femmes qui s'engagent et qui font carrière dans les armées. En conséquence, **l'attractivité des métiers proposés par le ministère se doit d'être renforcée.** Plusieurs grands chantiers sont à l'œuvre, notamment le plan famille et la nouvelle politique de rémunération des militaires. S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ces réformes, il conviendra de poursuivre ce mouvement et d'élaborer une politique de ressources humaines ambitieuse et cohérente avec la résurgence des crises majeures.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 178 ET 212

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023
Programme 178	14 892,9	12 528,7	- 15,87 %	10 798,6	12 032,2	+ 11,42 %
Programme 212	25 459,2	23 898	- 6,13 %	22 479,5	23 773,9	+ 5,76 %
Total	40 352,1	36 426,7	- 9,73 %	33 278,1	35 806,1	+ 7,6 %

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2023.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution 2023-2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Planification des moyens et conduite des opérations	768	741	1 004	812	+ 30,7 %	+ 9,5 %
02 - Préparation des forces terrestres	3 138	1 670	1 926	1 883	- 38,6 %	+ 12,7 %
03 - Préparation des forces navales	4 051	2 843	2 760,1	3 088	- 31,9 %	+ 8,6 %
04 - Préparation des forces aériennes	3 882	2 607	3 019	2 875	- 22,2 %	+ 10,3 %
05 - Logistique et soutien interarmées	2 203	2 086	2 970	2 524	+ 34,8 %	+ 21 %
06 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	820	820	820	820	0 %	0 %
07 - Surcoûts liés aux missions intérieures	30	30	30	30	0 %	0 %
Total	14 892	10 798	12 528	12 032	- 15,9 %	+ 11,4 %

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	LFI 2022		PLF 2023		Évolutions (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
04 - Politique immobilière	3 453	498	712	576	- 79,4 %	+ 15,7 %
05 - Systèmes d'information, d'administration et de gestion	169	160	161	150	- 4,7 %	- 6,2 %
06 - Politique des ressources humaines	146	148	176	159	+ 20,5 %	7,4 %
08 - Politique culturelle et éducative	58	54	57	68	- 1,7 %	25,9 %
10 - Restructurations	44	24	16	18	- 63,6 %	- 25 %
11 - Pilotage, soutien et communication	366	373	359	386	- 1,9 %	3,5 %
Total hors dépenses de personnel	4 247	1 257	1 481	1 357	- 65,1 %	+ 8 %
Dépenses de personnel	21 222	21 222	22 416	22 416	+ 5,6 %	+ 5,6 %
Total	25 459	22 479	23 898	23 773	- 6,1 %	+ 5,8 %

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

● **Le schéma d'emploi s'établit à + 1 547 équivalents temps plein.**
 Outre les 1 500 emplois s'inscrivant dans la trajectoire retenue par la LPM, 45 sont créés en faveur du renforcement du Service industriel de l'Aéronautique (SIAé) et 2 au profit du délégué ministériel à l'encadrement supérieur (DES).

● Le PLF pour 2023 présente **deux mesures de périmètres positionnées sur le programme 212** et aucune sur le programme 178 :

– Une mesure de périmètre de + 11,9 millions d'euros au titre de la compensation de la fiscalisation de l'indemnité de garnison (IGAR) prévue dans le cadre de la mise en place de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) ;

– Une mesure de périmètre de + 1,2 million d'euros liée à la compensation de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par le ministère des Armées au titre de l'externalisation de la fonction restauration-hébergement-logement.

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2023 (PLF 2023) s'inscrit, en matière de crédits de la mission *Défense*, dans une trajectoire établie par la **loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM)**. En conséquence, en 2023, ces crédits sont rehaussés à hauteur de 3 milliards d'euros (soit une augmentation de 7,4 %) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 ⁽¹⁾. Au total, les crédits de la mission *Défense* atteignent 43,9 milliards d'euros, ce qui témoigne d'un effort certes bienvenu dans le contexte sécuritaire dégradé actuel mais indispensable après les années de coupes budgétaires dues à la révision générale des politiques publiques. Du point de vue du rapporteur, cet effort budgétaire ne constitue donc qu'une simple remontée en puissance des armées afin de leur permettre de lutter efficacement contre les menaces identifiées.

Ce renforcement des moyens mis à dispositions des armées est conforme au cadre stratégique inscrit dans la *Revue stratégique de Défense et de sécurité nationale* qui fixe comme principaux objectifs à l'horizon 2025 :

- la **préservation d'un modèle d'armée équilibré** et le **renouvellement** des deux composantes aériennes et maritimes de la **dissuasion nucléaire** ;
- une **montée en puissance** dans le domaine des technologies, de la recherche et de l'innovation, tant en matière d'armement que dans le cyberspace ;
- un **renforcement de l'attractivité des carrières** et de la fidélisation des personnels.

Le rapport spécial *Budget opérationnel de la Défense* rassemble deux des quatre programmes de la mission *Défense* :

– le **programme 178 Préparation et emploi des forces**, sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA), dont les crédits sous-tendent l'emploi et la préparation opérationnelle des forces ;

– le **programme 212 Soutien de la politique de la Défense**, sous la responsabilité du Secrétaire général pour l'administration (SGA), qui finance les fonctions transverses de direction et de soutien mutualisé du ministère des Armées. Ce programme retrace l'ensemble des crédits de personnel de la mission.

Ces deux programmes représentent 57,97 % des autorisations d'engagement (AE) et 67 % des crédits de paiement (CP) de la mission.

(1) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE BIENVENU DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE DÉGRADÉ

1. Un budget cohérent avec le positionnement de l'année 2023 au sein de la programmation

● Le budget 2023 de la mission *Défense* est une nouvelle fois conforme à la trajectoire (+ 3 milliards d'euros en 2023) figurant dans la LPM. Cette loi de programmation constitue la première phase d'une trajectoire en deux temps qui vise à doter la France d'un modèle d'armée complet et soutenable dans le sillage de l'ambition « armées 2030 ».

La LPM est ainsi une **phase de réparation et de régénération** des armées afin de restaurer leurs capacités, après des sous-investissements chroniques depuis le tournant de la professionnalisation et surtout de la déflation des crédits et des effectifs menée entre 2008 et 2015.

La LPM sincérise et sécurise les ressources des armées. À ce titre, elle ne prévoit plus de couvrir des dépenses par des ressources exceptionnelles, résultant de la vente d'emprises immobilières ou de bandes de fréquences hertziennes.

● Au total, la LPM prévoit un effort financier de 295 milliards d'euros sur la période 2019-2025 afin de porter le montant du budget annuel des armées à 50 milliards d'euros, soit environ 2 % du produit intérieur brut (PIB) national. Cet objectif d'un budget de 2 % du PIB est non seulement déjà atteint, en partie du fait de la stagnation du PIB mais il est surtout nettement insuffisant. Du point de vue du rapporteur, la cible devrait être revue pour atteindre les 3 % de la richesse nationale d'ici 2027 mais également être comptabilisée en euros constants afin de sécuriser la pluriannualité.

Le PLF 2023 s'inscrit dans la trajectoire de la LPM et porte **le budget de la Défense à hauteur de 43,9 milliards d'euros** ce qui correspond à une hausse de 7,3 % par rapport à la LFI 2022, hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. De la même manière, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 prévoit, en son article 12, un plafond des crédits alloués à la mission *Défense* de 47 milliards d'euros pour l'année 2024 et de 50 milliards d'euros pour l'année 2025. En crédits de paiement (CP), les ressources de la mission *Défense* ont ainsi augmenté de 36 % par rapport à la première année de la LPM.

2. Un budget qui permet la poursuite de mesures essentielles mais qui intègre également les nouveaux enjeux stratégiques

La hausse des crédits de la mission *Défense* doit en particulier permettre la poursuite de l'effort budgétaire en matière de **dissuasion** (+ 300 millions d'euros par rapport à la LFI 2022), de **renseignement** (+ 68 millions d'euros par rapport à la LFI 2022) de **coopération militaire au niveau européen** ainsi qu'au titre des **programmes à effets majeurs** (+ 500 millions par rapport à la LFI 2022). L'année 2023 marquera l'arrivée de nombreuses livraisons de matériels, ce qui explique la

hausse au global des CP. Cette croissance des crédits concerne essentiellement les programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 146 *Équipements des forces*.

Toutefois, le PLF 2023 consacre une partie importante de la hausse des ressources aux programmes rassemblés dans le rapport spécial *Budget opérationnel de la Défense*. C'est ainsi que 600 millions d'euros supplémentaires par rapport à la LFI 2022 seront mobilisés au profit du **maintien en condition des équipements**. S'agissant de la politique de ressources humaines, 200 millions d'euros seront destinés à **l'amélioration des conditions d'hébergement et de logement des personnels** dans le cadre du plan « Ambition logement ». Le budget 2023 poursuit également les efforts menés en matière d'attractivité et de fidélisation des personnels avec la dernière étape de la mise en place de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). Cette dernière étape représente 101 millions d'euros en 2023. À ce jour, malgré cet effort budgétaire important, le rapporteur constate qu'aucun résultat tangible de la NPRM n'est observé. 357 millions d'euros sont prévus pour financer la revalorisation du point d'indice.

• À l'échelle de la mission, **les AE augmentent de 4,06 % dans le budget 2023** après avoir subi une inflexion très légère en 2021 (-0,1 %) puis très significative en 2022 (-12,9 %). Cette baisse des AE entre 2021 et 2022 apparaît compréhensible au vu du positionnement des PLF précédents dans la mise en œuvre de la LPM. Après des années d'entrée en programmation fortement demandeuse d'AE pour passer en particulier les commandes d'équipements et les contrats de maintien en condition opérationnelle (MCO), une décreue s'est opérée dans les budgets qui ont suivi. **La remontée des AE en 2023 dissimule une évolution très contrastée entre les programmes de la mission**. En effet, les AE du programme 146 *Équipement des forces* augmentent fortement (+38,05 %) alors que ceux des programmes commentés dans le présent rapport spécial subissent une décreue notable (-15,9 % pour le programme 178 et -65,03 % pour les dépenses hors titre 2 du programme 212).

• **Les CP progressent au sein de chaque programme de la mission**, avec un taux d'évolution assez proche entre les programmes commentés dans le présent rapport spécial (programmes 178 et 212, respectivement +6,21 % et +5,6 % par rapport à la LFI 2022) et les programmes du rapport spécial *Préparation de l'avenir* (programme 144 et 146, respectivement +7,18 % et +6,21 %).

**ÉVOLUTION DEMANDÉE POUR 2023 DES CRÉDITS DE LA MISSION
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2022**

(en millions d'euros)

	LFI 2022		PLF 2023		Évolution (en %)		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
P 144 : Environnement et prospective de la politique de Défense	2 146	1 778	1 990	1 906	- 7,3 %	+ 7,2 %	
P 146 : Équipement des forces	17 088	14 504	23 589	15 404	+ 38 %	+ 6,2 %	
P178 : Préparation et emploi des forces	14 893	10 799	12 529	12 032	- 15,9 %	+ 11,4 %	
P 212 : Soutien de la politique de Défense	<i>Hors titre 2</i>	4 237	1 257	1 482	1 358	- 65 %	+ 8 %
	<i>Titre 2 hors CAS Pensions</i>	12 570	12 570	13 238	13 238	+ 5,3 %	+ 5,3 %
	<i>CAS Pensions</i>	8 653	8 653	9 178	9 178	+ 6 %	+ 6 %
Total mission Défense	59 586	49 560	62 005	53 116	+ 4,1 %	+ 7,2 %	
Total rapport spécial Budget opérationnel de la Défense (P178 et P212)	40 352	33 278	36 427	35 806	- 9,7 %	+ 7,6 %	

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

• Si dans le PLF 2022, l'accent était mis sur le renseignement et l'innovation s'agissant du programme 144 et d'autre part sur l'entrée du programme 146 dans une phase de décaissement après les engagements contractés en début de programmation, **le budget 2023 marque un renforcement des programmes 178 et 212.**

En 2023, les programmes d'armement représenteront seulement 15 % des ressources supplémentaires (hors dissuasion) – ce qui constitue une rupture avec les budgets précédents. Dans le PLF 2023, les dépenses de personnels absorbent 22 % de l'effort budgétaire supplémentaire proposé sur la mission *Défense* contre seulement 8 % de cette hausse entre 2019 et 2022.

3. Des points de vigilance dans le budget 2023

a. Des restes à payer qui continuent de croître, en particulier sur le programme 178

La mission Défense est traditionnellement caractérisée par un niveau élevé de restes à payer. Cela s'explique par la nature des dépenses de la mission, qui tant en achat d'équipement qu'en maintien en condition opérationnelle, nécessite des **investissements importants et de longue durée.**

• **Les premières années de la LPM ont accentué cette dynamique, en raison de l'accroissement des investissements** en équipements et d'une nouvelle politique de contractualisation du MCO qui privilégie les contrats de longue durée. Au vu de cette dynamique et afin que les commandes ne se voient pas bloquées, la LPM 2019-2025 prévoit donc en son article 8 que : « La mission *Défense* est exclue du champ d'application de l'article 17 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de

programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. » L'article 17 de la LPFP prévoit en effet que le montant de restes à payer ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017. En dépit de cette disposition dérogatoire, le montant des restes à payer reste un point de vigilance du budget de la mission *Défense*.

RESTES À PAYER DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (estimations)
P 144	1 522	1 581	1 564	1 658	1 852	2 609	2 683
P 146	35 972	37 338	39 322	41 259	49 455	52 206	53 547
P 178	9 423	9 575	8 934	13 119	16 985	26 220	32 411
P 212	3 481	3 612	3 589	3 625	1 853	2 013	4 963
Mission Défense	48 092	50 400	52 107	53 410	70 146	83 048	93 604

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

● **En prévision 2022, les restes à payer au niveau de la mission continuent de croître de 10,5 milliards d'euros** (soit une augmentation de 12,7 % par rapport à 2021) après avoir augmenté en 2021 de 17,4 %. S'agissant des programmes commentés dans le présent rapport spécial, ces restes à payer connaissent une hausse de 9,1 milliards d'euros. 86,7 % de la hausse totale des restes à payer sur la mission sont donc imputables aux programmes 178 et 212. L'augmentation des restes à payer du programme 178 est essentiellement liée aux effets du changement de stratégie de MCO, puisque les AE ne sont plus consommées année par année dans le cadre des nouveaux contrats pluriannuels.

Si cette forte concentration de restes à payer est la conséquence logique de la politique d'investissement du ministère des Armées rendue nécessaire par la remontée en puissance des armées, elle a **pour conséquence de réduire la capacité de gestion de certains gestionnaires. Pour le programme 178**, cette situation peut se traduire par des économies effectuées en particulier au détriment de la préparation opérationnelle des forces.

b. Un budget qui doit permettre aux armées de faire face à un contexte économique difficile

Les effets de la hausse généralisée des prix sur les forces armées sont un point d'attention dans le budget.

● Au cours des auditions, le rapporteur a été alerté à plusieurs reprises sur **les surcoûts liés à la hausse du prix des carburants**. Dans le PLF 2023, l'estimation du prix des carburants se fonde sur une hypothèse évaluant la valeur du baril à 70 dollars et la parité euro/dollar à 1,10. En cas de dégradation de la parité euro/dollar ou de hausse plus forte d'augmentations du prix des carburants qu'anticipé, il est nécessaire de procéder à un abondement de ressources. Cet

abondement est mentionné à l’**article 5 de la LPM** qui dispose qu’« en cas de hausse du prix constaté des carburants opérationnels, la mission *Défense* bénéficiera de mesures financières de gestion et, si la hausse est durable, des crédits supplémentaires seront ouverts en construction budgétaire, pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l’activité opérationnelle des forces ».

- Plus largement, le budget 2023 prend en compte les effets de l’inflation à travers **le mécanisme du report de charges qui est revu à la hausse**. Les effets de l’inflation sont estimés à un milliard d’euros sur l’ensemble du budget et ils devraient être compensés par des reports de charges du même montant. Pourtant, la question de la maîtrise du report de charges et de son retour à des proportions plus raisonnables est spécifique à la mission *Défense*. Le contrôle du report de charges vise à éviter qu’une part importante des CP ne soit captive d’engagements passés qui auraient dû faire l’objet d’un décaissement lors d’une année précédente (contrairement aux restes à payer).

- C’est dans cet objectif que le rapport annexé de la LPM fixe une cible en matière de réduction du report de charges selon une trajectoire exprimée en valeur relative : « Afin de s’assurer de la soutenabilité de la programmation, le ministère s’engage sur une trajectoire prévisionnelle de maîtrise puis de réduction du report de charges qui atteindra, d’ici à 2025, son niveau structurel incompressible. Exprimé en pourcentage des crédits hors masse salariale, celui-ci sera ramené à environ 10 % à cet horizon ». Selon les informations transmises au rapporteur au cours des auditions qu’il a menées, le report de charges devrait être rehaussé de trois points, c’est-à-dire s’établir à 15 % en 2023, pour compenser l’augmentation des prix.

**CIBLES ANNUELLES DE REPORT DE CHARGES
PRÉVUES EN LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE**

(en % des crédits hors masse salariale)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Report de charges	16	15	14	12	12	11	10

Source : Loi de programmation militaire – rapport annexé.

Le rapporteur restera particulièrement vigilant à ce que **la hausse du report de charges se traduise par une augmentation budgétaire** à venir si l’on veut disposer d’un **budget sincère sur le niveau réel des efforts réalisés au profit des armées**. Il veillera également à la mobilisation de ressources suffisantes, en gestion ou dans le cadre d’un projet de loi de finances rectificatives, afin de permettre aux armées de faire face à l’augmentation des prix dont l’évolution dans les prochains mois reste incertaine. Les surcoûts pour les armées françaises de la guerre en Ukraine devront également faire l’objet d’une attention particulière.

II. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Le programme 178, placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, constitue le cœur de la mission *Défense* puisqu'il vise à permettre aux armées de remplir les missions qui leur sont confiées tout en veillant au maintien d'un haut niveau de préparation opérationnelle. Ses objectifs correspondent, avec la dissuasion, à la totalité des fonctions stratégiques assignées aux forces armées par le Livre blanc de 2008 puis celui de 2013.

La LPM prévoyait trois grands axes d'amélioration pour le programme 178, auxquels le rapporteur a été particulièrement attentif dans le cadre de ses travaux sur le budget 2023 :

- L'augmentation de la provision pour surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) et missions intérieures (MISSINT) ;
- La hausse des crédits destinés à l'entretien programmé du matériel afin de garantir une plus grande disponibilité des matériels essentiels ;
- L'augmentation du budget d'entraînement.

Le contexte international, notamment la menace de plus en plus concrète de la haute intensité, invite à une **vigilance particulière à l'égard de la disponibilité des matériels et des troupes dont dispose chaque armée**. En cela, le programme 178 est au cœur du contrat opérationnel des armées françaises.

Un dispositif de performance qui évolue peu

Une seule évolution de la maquette de performance est à noter sur le programme 178 en PLF 2023. L'indicateur d'efficacité bureaucratique, qui est un indicateur transversal à l'ensemble des ministères depuis le PLF 2022, est supprimé. Il est indiqué dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission *Défense* que sa suppression est liée à « sa faible portée comparative avec les autres ministères ».

1. La poursuite de l'effort budgétaire sur le programme 178, y compris sur les crédits relatifs au soutien et à la logistique interarmées

a. Une tendance générale à la hausse des crédits de paiement

● En 2023, les AE baissent **significativement** (– 2 364 milliards d'euros, soit une diminution de 15,9 % par rapport à la LFI 2022), dans la continuité de la diminution importante observée dans le budget 2022 (– 4,1 milliards d'euros, soit – 21,7 % par rapport à la LFI 2021). La ressource en AE continue donc de baisser de manière importante après un niveau en 2021 calibré pour la notification de plusieurs marchés verticalisés majeurs. Dans le détail, la baisse est essentiellement le fait de l'action 02 *Préparation des forces terrestres* (– 38,6 %), même si

l'ensemble des actions portant les dépenses de préparation opérationnelle connaissent une baisse assez nette de leurs crédits en AE.

• À l'inverse, **les CP sont en forte hausse en 2023** (+ 1 234 milliards d'euros, soit + 11,4 % par rapport à la LFI 2022). Cette augmentation est notamment liée à la finalisation de la mise en œuvre des premiers contrats verticalisés d'ici la fin de l'année 2023.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution 2023-2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Planification des moyens et conduite des opérations	768	741	1 004	812	+ 30,7 %	+ 9,5 %
02 - Préparation des forces terrestres	3 138	1 670	1 926	1 883	- 38,6 %	+ 12,7 %
03 - Préparation des forces navales	4 051	2 843	2 760,1	3 088	- 31,9 %	+ 8,6 %
04 - Préparation des forces aériennes	3 882	2 607	3 019	2 875	- 22,2 %	+ 10,3 %
05 - Logistique et soutien interarmées	2 203	2 086	2 970	2 524	+ 34,8 %	+ 21 %
06 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	820	820	820	820	0 %	0 %
07 - Surcoûts liés aux missions intérieures	30	30	30	30	0 %	0 %
Total	14 892	10 798	12 528	12 032	- 15,9 %	+ 11,4 %

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

b. Les crédits relatifs à la logistique et au soutien interarmées

Les crédits de l'action 05 *Logistique et soutien interarmées* connaissent une hausse notable par rapport à la LFI 2022, à la fois en AE (+ 34,8 %) et en CP (+ 21 %), pour s'établir respectivement à 2 970 et 2 524 millions d'euros.

Cette action regroupe l'ensemble des fonctions support à caractère interarmées relevant des services suivants : service de santé des armées (SSA) ; soutien des forces par les bases de Défense (BDD) ; centre national des sports de la Défense (CNSD) ; service interarmées des munitions (SIMu) ; service du commissariat des armées (SCA).

Le rapporteur souhaite attirer l'attention sur le SSA d'une part et sur le SIMu d'autre part.

• Outre la médecine des forces en opérations, **le SSA a quatre missions qui font que le service est au cœur du soutien des armées** : la gestion des hôpitaux militaires, le ravitaillement sanitaire, la formation et la recherche. Le budget 2023 s'inscrit dans le cadre de l'Ambition stratégique 2030 du SSA qui se décompose en trois grands objectifs :

- garantir un soutien médical de haut niveau pour tous les engagements opérationnels ;
- renforcer le soutien santé au plus près des forces armées sur le territoire national ;
- disposer de personnels engagés.

En 2023, le SSA poursuivra la réalisation de ses deux programmes d'infrastructure (PI) (« Fonction Hospitalière » et « Médecine des Forces »). **Le rapporteur rappelle toutefois que le SSA a été fortement sollicité pendant la crise sanitaire** alors même que ses ressources suivaient une trajectoire baissière depuis plusieurs années. Le service a en effet subi une déflation de 1 600 postes en cinq ans sur les 14 700 personnels qui y sont employés au total. Au cours des auditions, il a été souligné que certaines spécialités sont confrontées à une forte concurrence du secteur civil et à d'importantes difficultés à recruter. Le rapporteur rappelle également que le SSA connaît une forte tension liée à sa mobilisation dans le cadre des OPEX. Si cet effort permet un accompagnement des blessés en OPEX, la densité des activités opérationnelles conduit à la dégradation de l'accès aux soins des militaires et de leurs familles. Du point de vue du rapporteur, la remontée en puissance du SSA devra donc prendre une place toute particulière dans l'élaboration de la prochaine LPM.

- Le service interarmées des munitions (SIMu) a pour mission de mettre à disposition des forces armées des munitions, hors dissuasion, en quantité et en qualité requises. En 2023, **le budget du SIMu est en hausse significative**, tant en AE (+ 50,43 %) qu'en CP (+ 28,75 %) pour s'établir respectivement à 20 et 18,8 millions d'euros. Si l'achat de munitions en nombre suffisant est essentiel face au retour de la haute intensité, le budget alloué au SIMu au titre de l'entretien de ce stock doit en effet retrouver une trajectoire haussière alors qu'il était en diminution depuis trois années consécutives. La croissance des crédits prévus en 2023 est notamment liée à la mise en œuvre d'un plan d'équipement pour améliorer les conditions de stockage et la durée de vie des munitions.

c. Les crédits concourant au financement des missions et organismes interarmées

L'action 01 *Planification des moyens et conduite des opérations* retrace les crédits de l'état-major des armées et des organismes et états-majors interarmées, de la direction du renseignement militaire (DRM) et des systèmes d'information et de communication.

Ces crédits permettent également de **financer les contributions de la France aux organisations internationales dans le domaine militaire**, en particulier au profit de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE).

Les ressources de l'action 1 progressent de 236 millions d'euros en AE (+ 30,7 %), pour atteindre 1 004 millions d'euros, et de 71 millions d'euros en CP

(+ 9,0 %), pour atteindre 812,1 millions d’euros. Conformément à la LPM, la hausse des crédits abondera notamment le financement des organisations internationales. Ces augmentations sont également liées à **l’effort de fond mené par le ministère dans le domaine de la cyberdéfense, de la transformation numérique et du renseignement.**

2. Une priorité accordée à la préparation opérationnelle

a. Les forces terrestres

Les crédits de l’action 02 *Préparation des forces terrestres* baissent fortement en AE (– 38,6 % par rapport à la LFI 2022) mais poursuivent leur progression en CP (+ 12,7 % par rapport à la LFI 2022) pour atteindre respectivement 1 926 millions d’euros et 1 883 millions d’euros.

● **Les CP destinés à l’entretien programmés des matériels (EPM) de l’armée de Terre sont rehaussés de 17,6 %** par rapport à la LFI 2022. Cette hausse significative est en partie liée à la modernisation du parc, notamment au MCO du GRIFFON, qui accroît les coûts de l’EPM terrestre. En AE, les crédits d’EPM sont en forte baisse par rapport à l’exercice précédent (– 56 %), baisse essentiellement imputable à la mise en place des marchés verticalisés en EPM aéronautique.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS (EN CP) D’ENTRETIEN PROGRAMMÉ DES MATÉRIELS DE L’ARMÉE DE TERRE

(en millions d’euros)

	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	PLF 2023
EPM milieu terrestre	513	524	621	793
EPM milieu naval	5	7	6	6
EPM milieu aérien	391	411	417	429
Total	909	942	1 044	1 228

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

● En 2023, **les crédits consacrés aux activités opérationnelles sont en hausse de 12 % en AE et de 9 % en CP** afin de financer la planification de deux exercices de grande ampleur (ORION, BIA). Toutefois, l’indicateur d’activité rendant compte du nombre de journées de préparation opérationnelle reste en deçà de la norme LPM (cible de 83 jours en 2023 pour une norme LPM fixée à 90). Face au retour de la haute intensité, le plan stratégique « Supériorité opérationnelle 2030 » a été adapté afin de le recentrer sur un entraînement durci des troupes, en augmentant notamment la fréquence des exercices en terrain libre avec matériels majeurs.

L'exercice ORION

Orion 23 est le prochain **grand exercice divisionnaire qui fera la démonstration des capacités françaises et sera l'occasion d'un état des lieux**. Cet exercice, d'une ampleur inédite, mobilisera un grand nombre d'unités et plus de 10 000 personnels. L'exercice Orion comprendra quatre séquences :

- Une première phase qui constituera une période de planification opérationnelle ;
- Une deuxième comprenant la projection et l'intervention d'une force à l'Échelon national d'urgence (ENU) ;
- La troisième phase qui prendra la forme d'un séminaire interarmées visant à adapter la posture opérationnelle de défense en cas d'affrontement majeur ;
- la dernière phase qui impliquera l'engagement dans la région champenoise d'une division multinationale après une campagne aérienne permettant la conquête de la supériorité aérienne.

● Les crédits d'équipement de l'action 1 connaissent une hausse de 3,3 % par rapport à la LFI 2022 afin de permettre l'acquisition de munitions supplémentaires dans le cadre de la préparation à la haute intensité. Il est à noter que seules les munitions de petits calibres sont financées par des crédits du programme 178. Dans le cadre de l'action 2, les ressources permettront **l'achat de roquettes AT4F2 et d'obus éclairants de MORTIER de 120 mm**.

b. Les forces navales

Les crédits de l'action 03 *Préparation des forces navales* sont en baisse de 31,9 % en AE par rapport à la LFI 2022 mais en augmentation de 8,6 % en CP. Au total, en 2023, l'action est dotée de 2 760 millions d'euros en AE et de 3 088 millions d'euros en CP. La fin de la mise en place des marchés pluriannuels explique, comme pour les forces terrestres, la forte diminution des crédits prévus en AE. La ressource consacrée à l'activité opérationnelle est toutefois en hausse de 27 % en AE et de 6 % en CP. L'augmentation des crédits en CP est annoncée comme résultant de l'augmentation des tarifs de cession des combustibles sans variation de l'activité.

● **Les crédits d'EPM de la Marine nationale sont en hausse de 9 % en CP entre 2022 et 2023**, ce qui devrait permettre de satisfaire les cibles prévues dans la LPM tout en couvrant les surcoûts liés notamment à l'inflation et à l'effort opérationnel sur le flanc Est de l'Europe.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS (EN CP) D'ENTRETIEN PROGRAMMÉ
DES MATÉRIELS DE LA MARINE NATIONALE**

(en millions d'euros)

	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	PLF 2023
EPM milieu naval dont Dissuasion	1 327	1 288	1 370	1 559
EPM milieu aérien	592	608	667	670
EPM milieu terrestre	8	12	12	12
Total	1 927	1 907	2 049	2 241

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

● **La prévision des jours en mer par équipage de bâtiment** remonte à un niveau moyen pour l'année 2023 mais la cible de 110 jours resterait difficilement atteignable en raison des aléas techniques. Le volume d'activité a progressé au cours des 18 derniers mois, grâce à une amélioration globale de la disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA).

Un effort budgétaire important est déployé (+ 219 % en AE et + 12 % en CP par rapport à la LFI 2022) s'agissant des dépenses d'infrastructures. Des marchés visant à la réalisation des travaux d'adaptation des appontements Milhaud à Toulon et de modernisation des réseaux électriques sur les ports de Brest et Toulon seront engagés.

c. Les forces aériennes

Les crédits de l'action 4 *Préparation des forces aériennes* s'infléchissent en AE (– 22,2 % par rapport à la LFI 2022) mais croissent en CP (+ 10,3 %). Au total, l'action est abondée de 3 019 millions d'euros en AE et de 2 875 millions d'euros en CP.

La baisse en AE, moins importante que dans la LFI 2022 (– 56,9 %) est liée au niveau exceptionnel en 2021, calibré pour la passation de contrats majeurs de MCO : le deuxième contrat de verticalisation relatif au Rafale (Ravel 2), le contrat de maintenance des moteurs M-88 des Rafales (Boléro) ainsi que le contrat Balzac des Mirages 2000.

● **La hausse de 9 % des crédits d'EPM des forces aériennes est en lien avec la montée en puissance des contrats verticalisés** (en particulier MRTT, ALPHAJET, MIRAGE 2000). L'achèvement de la mise en œuvre de ces contrats explique la forte baisse des crédits en AE (– 35 %) par rapport à la LFI 2022. D'importants marchés ont été passés en 2022 au titre du MCO des munitions aériennes (MCO pods TALIOS, SAMPT) ce qui explique la baisse des AE pour le MCO de ces matériels (– 77 %) et, à l'inverse, la hausse de la ressource en CP (+8 %).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS (CP) D'ENTRETIEN PROGRAMMÉ
DES MATÉRIELS DE L'ARMÉE DE L'AIR ET DE L'ESPACE**

(En millions d'euros)

	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	PLF 2023
EPM milieu aérien dont Dissuasion	1 662	1 731	1 856	2 031
EPM milieu terrestre	26	30	33	34
Total	1 688	1 761	1 889	2 065

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

● **Les crédits destinés au soutien direct de l'activité opérationnelle sont en augmentation tant en AE (+ 7 %) qu'en CP (+ 19 %).** Cette évolution se justifie par la prévision de hausse du coût du carburant opérationnel liée à l'évolution des prix. Les crédits destinés à financer les carburants sont en augmentation de 17 % en AE et CP. Les crédits destinés à l'acquisition et au suivi des petits équipements connaissent une hausse importante en AE (+ 34 %), essentiellement du fait de l'achat en 2023 de munitions aériennes pour l'entraînement des forces et de la remontée des stocks.

L'exercice interallié Volfa 2022

Le 11 octobre 2022, le rapporteur a participé à la journée de présentation de l'exercice VOLFA 2022 sur la base aérienne 118 de Mont-de-Marsan. Cet exercice s'organise autour de raids aériens durant lesquels les dimensions d'une opération aérienne de haute intensité sont abordées. Cet exercice mobilise les armées de sept autres nations avec des détachements des armées de l'air américaine, canadienne, émirati, grecque, espagnole, italienne et portugaise.

● Il est à noter que **les dépenses d'infrastructures sont en augmentation de 44 % en AE et 13 % en CP.** Cette hausse est liée à la phase définitive de construction du complexe du Commandement de l'Espace à Toulouse pour un engagement s'élevant à 80 millions d'euros.

3. Une disponibilité des matériels en voie d'amélioration

La verticalisation des contrats de maintien en condition opérationnelle est en cours d'achèvement d'ici la fin de l'année 2023. Cette démarche vise à responsabiliser les intervenants en réduisant leur nombre et en couvrant un périmètre plus large ainsi que des périodes plus longues. Il est prématuré de tirer un bilan de la verticalisation des contrats alors que les premiers contrats signés dans ce cadre ne sont pas arrivés à échéance. Néanmoins, de premiers constats peuvent être dressés, au regard du budget déployé en 2023 et des indicateurs présentés dans les documents budgétaires. En effet, le taux de disponibilité technique et opérationnelle est suivi par l'indicateur 5.2 « disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels » du programme 178.

La disponibilité du matériel

En matière de disponibilité du matériel, il convient de distinguer :

- la **disponibilité technique** (DT), qui est le rapport entre le nombre d'avions effectivement disponibles et le parc total. Elle révèle l'efficacité de la maintenance mais n'est pas communiquée dans les documents budgétaires car il s'agit d'une donnée sensible ;
- la **disponibilité technique opérationnelle** (DTO), qui module la disponibilité technique selon les besoins des contrats opérationnels. Elle permet de mesurer la marge dont disposent les armées pour s'entraîner. À l'inverse de la DT, la DTO des principaux appareils est indiquée dans le projet annuel de performances.

a. Les forces terrestres

● **La disponibilité des chars Leclerc devrait être grevée** (d'une cible de 94 % dans le PAP 2022 à une cible de 87 % en 2023) par un chantier de rénovation et de pérennisation qui se prolongera jusqu'en 2029. Néanmoins, 25 chars ne seront pas concernés par le chantier de rénovation afin d'atténuer les effets de ce chantier sur la disponibilité des véhicules. La DTO reste néanmoins satisfaisante pour ce type d'appareil.

À l'inverse, le taux de disponibilité est très insuffisant du point de vue de rapporteur pour les matériels aéronautiques, notamment pour les hélicoptères de manœuvre et d'assaut (HMA). Les prévisions de 2022 et 2023 à 61 % et 54 % sont probablement surestimées même en prenant en compte les effets des nouveaux contrats verticalisés. La flotte GAZELLE souffre de difficultés importantes liées au vieillissement du parc. Un contrat verticalisé sera passé en 2023 afin de permettre la pérennisation de cette flotte jusqu'à son remplacement par les hélicoptères Interarmées Léger (HIL). Le contrat « Global Support » a permis d'améliorer les délais de livraison des rechanges pour la flotte TIGRE ce qui a permis d'améliorer sa disponibilité. En 2023, la disponibilité de la fourniture de rechanges devrait s'améliorer pour les moteurs d'hélicoptères (hors TIGRE et CAÏMAN) ou encore le soutien du CAÏMAN grâce aux nouveaux contrats verticalisés.

TAUX DE DISPONIBILITÉ TECHNIQUE ET OPÉRATIONNELLE (DTO) DES HMA

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (Prévision)	2023 (Prévision)
Hélicoptères de manœuvre et d'assaut	40	36	39	45	43	61	54

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

● **Le rapporteur sera attentif à la reconsolidation du stock de canons CAESAR** afin de permettre aux troupes terrestres de s'entraîner. En effet, la France a cédé 18 des 76 canons CAESAR qu'elle possède. Afin que les régiments d'artillerie puissent continuer à s'entraîner, la répartition des canons a été revue et

ceux qui étaient en réparation ont rapidement été remis en ligne. L’objectif annoncé est de reconstruire la capacité d’artillerie de l’armée de Terre à hauteur de 76 canons puis, dans un second temps, d’atteindre un parc de 109 pièces.

b. Les forces navales

• **Le taux de disponibilité technique opérationnelle des matériels de la Marine montre des résultats légèrement en deçà des prévisions.** La DTO du porte-avions est conforme à la cible (94 %) tandis que celle des sous-marins nucléaires d’attaque (SNA) reste inférieure à la prévision en raison de 85 jours d’indisponibilité pour aléas techniques sur trois SNA. L’admission au service actif du SNA Suffren a permis de compenser les effets de l’incendie du SNA Perle en juin 2020.

Le taux de disponibilité des fréquences des matériels aéronautique est plus faible mais demeure proche des cibles. La baisse de disponibilité observée sur les années 2019 et 2020 est imputable à la flotte NH90 Caïman Marine ainsi qu’aux flottes de la gamme Dauphin-Panther, Lynx et Alouette III atteintes d’obsolescence. À titre d’illustration, la Marine nationale ne dispose que de 4 hélicoptères NH90 Caïman sur les 27 qu’elle détient. Ce niveau très faible de disponibilité est la conséquence de la lourdeur du plan de maintenance et des difficultés technico-logistiques notamment liées à la corrosion de ces appareils. Selon le rapporteur, l’analyse de la disponibilité des appareils les plus critiques de la Marine appelle à la plus grande vigilance notamment au regard de l’hypothèse d’un conflit de grande ampleur.

TAUX DE DISPONIBILITÉ TECHNIQUE ET OPÉRATIONNELLE (DTO) DES FORCES NAVALES

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (Prévision)	2023 (Prévision)
Composantes frégates	54	51	70	66	58	59	59
Hélicoptères	51	50	51	49	46	63	56

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

c. Les forces aériennes

S’agissant du taux de disponibilité technique opérationnelle des matériels des forces aériennes, les résultats sont plutôt contrastés. Le marché RAVEL (soutien avion) et le marché BOLERO ont permis d’atténuer les effets de la cession de six Rafale à la Grèce en 2021.

La flotte de Mirage 2000 fait face à des contraintes logistiques et techniques auxquelles le marché verticalisé BALZAC se doit de répondre dans des délais brefs afin d’assurer la remontée de la DTO de ces appareils. La disponibilité des hélicoptères de l’Armée de l’air et de l’espace est particulièrement faible, notamment s’agissant de la flotte de Puma qui a connu une accumulation de travaux

de structures majeurs au niveau industriel. Globalement, les taux de DTO demeurent très inférieurs à 100 % pour les flottes les plus critiques ce qui ne permet pas aux troupes d’acquérir les compétences nécessaires et prive les militaires d’un nombre de vol suffisant pour les maintenir.

● Par ailleurs, la capacité de l’armée de l’air à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France (indicateur 4.1) connaît une inflexion inquiétante à partir de 2023. Si cette capacité était évaluée à 75 % jusqu’en 2022, elle chute à 65 % à partir de 2023 jusqu’en 2025. Ce résultat très insatisfaisant est notamment lié aux retraits des flottes C160 Transall et Mirage 2000C ainsi qu’aux exports de Rafale. En 2023, la montée en puissance des A400M ne compensera pas les effets du retrait de service des C160 Transall. Du point de vue du rapporteur, l’hypothèse d’un engagement majeur invite donc très fortement au renouvellement des forces aériennes.

**TAUX DE DISPONIBILITÉ TECHNIQUE ET OPÉRATIONNELLE (DTO)
DES FORCES AÉRIENNES**

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (Prévision)	2023 (Prévision)
Combats/chasse (dont Rafale et Mirage 200)	92	86	85	82	81	84	69
Hélicoptères	70	71	76	88	72	78	82

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

La création de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé)

La direction de la maintenance aéronautique a été créée pour répondre aux difficultés d’organisation de la filière de maintenance aéronautique dans les armées. La création de cette direction s’est notamment accompagnée de la verticalisation des contrats. Désormais, chaque flotte dispose d’un responsable de la maintenance avec un guichet unique pour la logistique. Jusqu’en 2017, le ministère des armées pouvait passer près de trente contrats de maintenance différents pour le MCO d’un seul aéronef.

4. Une provision OPEX-MISSINT conforme à la loi de programmation

Les deux actions 6 *Surcoûts liés aux opérations extérieures* et 7 *Surcoûts liés aux missions intérieures* constituent des provisions formées afin de couvrir les surcoûts opérationnels.

Pour les opérations extérieures (OPEX), ce surcoût est la somme :

– du différentiel entre le coût du dispositif sur un théâtre d’opérations et le coût de son équivalent en métropole. Le coût additionnel du paiement d’indemnités de sujétions pour service à l’étranger (ISSE) en est un exemple ;

– des dépenses qui n’auraient pas été effectuées hors du cadre d’une opération extérieure. C’est le cas, par exemple, des dépenses de transport stratégique vers les théâtres, qui sont prises en compte intégralement.

Pour les missions intérieures (MISSINT), certaines missions des armées sur le territoire national ne font pas l’objet d’un chiffrage individualisé de leur surcoût, en raison soit de leur caractère intrinsèquement lié aux contrats opérationnels des armées, par exemple la posture permanente de sûreté aérienne (PPSA), soit de leur faible coût.

Les trois critères qui permettent de délimiter le périmètre des missions intérieures (MISSINT) sont la participation alternative à :

- des plans gouvernementaux de protection (ex : Vigipirate, Sentinelle) ;
- des missions interministérielles de sécurité (ex : Harpie, Titan, Héphaïstos) ;
- la sécurisation de grands évènements.

La LPM avait prévu d’augmenter progressivement cette provision afin de préserver les crédits d’équipement du programme 146 qui se trouvaient régulièrement amputés par des décrets d’avance pour financer la montée en puissance des OPEX et MISSINT. Ainsi, la provision au titre des OPEX-MISSINT est passée de **24 millions d’euros inscrits en loi de finances pour 2001 à 1,1 milliard d’euros à partir de 2020**. Ainsi, conformément à l’article 4 de la LPM, la provision au titre des OPEX-MISSINT prévue dans le PLF 2023 s’établit à **1 100 millions d’euros dont 250 millions d’euros pour les dépenses de titre 2 et 850 millions d’euros pour les dépenses hors titre 2**.

Si le surcoût OPEX-MISSINT effectif reste supérieur à la provision (1 560 millions en 2021), la part que le ministère des armées doit auto-financer est plus faible que par le passé. Toutefois, cet autofinancement demeure contraire aux dispositions de l’article 4 de la LPM qui prévoit une solidarité interministérielle dans le financement de ces opérations. Le rapporteur appelle à couvrir les surcoûts OPEX-MISSINT par des crédits budgétaires supplémentaires et non par les ressources propres du ministère armées afin de se conformer à l’article 4 de la LPM.

FINANCEMENT DES SURCOÛTS OPEX-MISSINT

(en millions d'euros)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Provision en LFI		476	491	750	950	1 200	1 200
Coûts non prévus par la LFI		887	1 052	610	446	244	360
Financement des surcoûts non prévus par la LFI	Décrets d'avance	831	881	0	0	0	0
	<i>dont « gage » sur des crédits d'équipement</i>	672	881				
	Crédits ouverts en LFR		75	404	214	200	279
	Crédits de la mission "Défense" annulés en LFR			404	214	200	179
	<i>dont crédits d'équipement (P146)</i>			319	97	124	100
	Ressources non fiscales	36	43	32	40	29	36
	Redéploiement de crédits internes à la mission	4	53	174	192	15	45
	Autres	16	0	0	0	0	0

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

● **Dans le budget 2023, le retrait de l'opération Barkhane est un point d'attention.** En effet, ce redéploiement devrait occasionner des frais supplémentaires sur le court terme, en particulier en matière de carburant et de pièces détachées. Compte tenu de ces surcoûts temporaires qui pourront s'avérer importants, la provision semble d'ores et déjà insuffisante pour l'année 2023. Le surcoût de la guerre en Ukraine pour les armées françaises reste également un point de vigilance.

● Les OPEX mobilisent toujours fortement les armées françaises à l'extérieur des frontières nationales. Au premier semestre 2022, **7 326 militaires** étaient engagés sur le théâtre des opérations extérieures.

EFFECTIFS MOYENS EN OPEX AU PREMIER SEMESTRE 2022

	Effectifs moyens au premier semestre 2022
Corymbe	212
Barkhane	4 733
EUTM Mali	10
MINUSMA	29
Mislog-Bangui	143
EUTM RCA	35
MINUSCA	11
Atalante	43
Héraclès Mer	176
Daman	738
Chammal	1 096
Autres opérations	10
Total OPEX	7 236

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

● Concernant les MISSINT, le rapporteur estime que les résultats en matière de préparation opérationnelle de l'armée de terre pourraient être améliorés en réduisant progressivement l'implication des troupes dans l'opération *Sentinelle*. S'il a pu être justifié de confier cette mission à l'armée de Terre, **il s'avère qu'elle perturbe le cycle d'entraînement et constitue une activité désormais très éloignée de la priorité à la préparation au combat de haute intensité**. La mission *Sentinelle* contribue également à une perte d'attractivité de l'armée de Terre et à un affaiblissement de la fidélisation du personnel. La Cour des comptes note que les militaires passent de 135 à 140 jours hors domicile, dont environ un tiers pour *Sentinelle* ⁽¹⁾. Pour ces raisons, le rapporteur rejoint la recommandation de la Cour des comptes au sujet du transfert progressif de l'opération *Sentinelle* aux forces de sécurité intérieure.

L'opération Résilience

L'opération *Résilience*, qui constitue la réponse militaire pour lutter contre la Covid-19, a engendré des surcoûts totaux à hauteur de 3 millions d'euros dont 0,9 million d'euros de rémunérations et de charges sociales et 2,1 millions de dépenses de fonctionnement. Cette opération a été mise en sommeil depuis l'été 2022.

(1) Cour des comptes, *L'opération Sentinelle*, 2022.

III. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration, le programme 212 regroupe les fonctions mutualisées de direction et de soutien du ministère des Armées. Il assure les missions de coordination des politiques transversales : ressources humaines, finances, immobilier, logement notamment.

Il comprend en particulier l'ensemble des crédits de personnel de la mission depuis le 1^{er} janvier 2015.

Ce sont ces crédits qui donnent son poids prépondérant à ce programme au sein de la mission (**33,2 % en CP, hors CAS Pensions**). Au sein du programme, les crédits **hors titre 2** représentent seulement **10,2 % de ses CP**. Ce programme revêt une importance de premier plan dans l'ambition de croissance du volume et des compétences des effectifs des armées. Le corollaire de cet enjeu est celui d'améliorer l'attractivité des carrières, en particulier militaires, offertes par la mission *Défense*. Cela passe notamment par les conditions de travail et de vie et par la rémunération.

Le programme comporte ainsi les crédits du **plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires** (Plan Famille), qui se poursuivra en 2022. Durant cette année, un autre jalon important sera la mise en œuvre de la dernière phase de la **nouvelle politique de rémunération des militaires** (NPRM).

Ces deux actions emblématiques symbolisent une LPM qui se veut à **hauteur d'homme**. Le programme 212 porte donc la dimension humaine de la mission *Défense*, un axe essentiel de la LPM.

Une maquette budgétaire qui évolue peu

S'agissant du programme 212, seule la sous-action n° 54 de l'action 4 change de libellé pour devenir « EMA/Organismes interarmées/SC Performance » afin de donner un caractère générique à la sous-action plus lisible. Cette modification n'induit aucun mouvement de masse budgétaire. Le dispositif de performance présente deux évolutions par rapport au PAP 2022. Les indicateurs portant sur l'efficacité des ressources humaines et sur la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 sont supprimés.

1. Une remontée des effectifs conforme à la première grande marche de la loi de programmation

a. Un schéma d'emploi qui s'inscrit dans la trajectoire de la LPM

La LPM prévoit, à son article 6, **une augmentation nette des effectifs du ministère des Armées de 6 000 équivalents temps plein (ETP)** au cours de la période 2019-2025. Ce schéma d'emploi positif vise à renforcer le ministère des armées qui a perdu 63 250 emplois entre 2008 et 2019, soit 20 % de ses effectifs. En effet, depuis 2008, les réformes ont conduit à une refonte de la carte militaire avec notamment de nombreuses dissolutions d'unités (une vingtaine de régiments et une dizaine de bases aériennes).

LA TRAJECTOIRE D'EFFECTIFS 2019-2025 (ARTICLE 5 DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE)

(en équivalents temps plein)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019- 2023	2024	2025	Total 2019- 2025
Augmentation nette des effectifs	+ 450	+ 300	+ 300	+ 450	+ 1 500	+ 3 000	+ 1 500	+ 1 500	+ 6 000

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

• **En 2023, Le schéma d'emploi est de + 1 547 ETP.** Parmi ces 1 547 ETP supplémentaires, 1 500 s'inscrivent dans la trajectoire retenue en LPM 2019-2025 et 45 sont destinés au Service industriel de l'aéronautique (SIAé). Au total, entre 2017 et 2023, les effectifs auront augmenté de 4 087 ETP.

Les dépenses de personnel du ministère des armées s'établiront à 13,2 milliards d'euros, soit une hausse de 669 millions d'euros par rapport à la loi de finances précédente. Cette évolution de la masse salariale correspond à la LPM à hauteur d'homme dont l'un des objectifs principaux est de valoriser le personnel militaire.

Conformément à la LPM, **les créations de postes seront concentrées dans les domaines prioritaires.** Il s'agit essentiellement du renseignement (+ 421 postes), de la cyberdéfense (+ 151 postes) ou encore de la sécurité des sites sensibles (+ 256 postes).

SCHÉMA D'EMPLOIS DU MINISTÈRE DES ARMÉES POUR 2023

(En ETP)

Catégorie d'emplois	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Entrées prévues	Schéma d'emplois
Officiers	2 791	895	3 401	610
Sous-officiers	9 088	3 974	9 935	847
Militaires du rang	18 105	1 092	17 337	- 768
Volontaires	1 225	0	1 260	35
Catégories A (personnels civils titulaires et non titulaires)	1 727	371	2 522	795
Catégorie B (personnels civils titulaires et non titulaires)	1 668	437	2 411	742
Catégorie C (personnels civils titulaires et non titulaires)	2 942	560	2 946	4
Ouvriers de l'État	1 301	824	583	- 718
Total	38 848	8 153	40 395	1 547

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

Les schémas d'emplois positifs pour les catégories A et B reflètent le besoin croissant du ministère en matière de compétences de haut niveau, en particulier face à la **technicité des systèmes d'armes ainsi qu'à l'évolution de la nature des engagements opérationnels**. Logiquement, la Cour des comptes, dans sa dernière note d'analyse de l'exécution budgétaire ⁽¹⁾, observe que le ministère des armées recrute des agents mieux formés et donc plus coûteux. Ce phénomène entraîne un « repyramidage », c'est-à-dire l'utilisation de ressources humaines d'experts au détriment d'une autre moins coûteuse, par exemple les militaires du rang.

• Le programme 212 supporte également des mesures financières plus générales en faveur du personnel militaire et civil. Il s'agit notamment de la **hausse du SMIC pour un total de 64,1 millions d'euros** et de la **revalorisation du point d'indice de la fonction publique pour un montant total de 357 millions d'euros par an**. La garantie individuelle du pouvoir d'achat, qui vise à compenser la perte du pouvoir d'achat des agents publics en raison de l'inflation, représente un coût de 0,4 million d'euros inscrits au PLF 2023.

b. Une remontée des effectifs qui ne doit pas occulter les difficultés persistantes de recrutements et de fidélisation

Les ambitions de la LPM en matière de volume de recrutement mais aussi d'acquisition de compétences à haute valeur ajoutée concourent aux difficultés de recrutement et de fidélisation, les armées devant renforcer leur attractivité pour remplir ces objectifs.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2021.

• **Les difficultés de recrutement concernent principalement les sous-officiers supérieurs** avec des profils techniques qui nécessitent plusieurs années de progression de carrière. Pour la catégorie des sous-officiers, certains métiers sont particulièrement en tension, notamment ceux de la famille professionnelle achat (ACH), en pleine transformation du fait de la requalification des emplois, des techniciens des systèmes d'information et de communication (SIC), du contrôle aérospatial (CCA), du renseignement (RENS) ou de l'exploitation du nucléaire de défense (NUC). Les fonctions support sont globalement déficitaires du fait de la priorité accordée aux métiers opérationnels. Certaines spécialités subissent également une forte concurrence du privé, notamment en matière de rémunération et de conditions de travail (métiers cybers, des systèmes d'information et de communication ou encore soignants).

**TAUX DE RÉALISATION DES CIBLES D'EFFECTIFS DES SOUS-OFFICIERS
PAR DOMAINE PROFESSIONNEL EN 2021**

	Cible en effectifs	Effectifs au 31/12/2021	Taux de réalisation
Achats	525	406	77 %
Commandement et contrôle aérospatial	2 971	2 409	81 %
Exploitation nucléaire de défense	841	701	83 %
Renseignement	5 253	4 482	85 %
Système d'information et de communication	10 387	9 073	87 %

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

• **S'agissant du taux de renouvellement des emplois primo-contractuels**, les résultats sont plutôt satisfaisants (indicateur 1.2 du programme 212). Les cibles 2023 sont élevées dans l'armée de terre (99 % pour les sous-officiers) mais plus en retrait pour la Marine (85 % pour les sous-officiers).

**TAUX DE RENOUELEMENT DU PREMIER CONTRAT
DANS L'ARMÉE DE TERRE EN 2021**

Catégorie d'emploi	Taux de renouvellement
Officiers	82 %
Sous-officiers	95 %
Militaires du rang	99 %

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2023.

2. Une remontée des effectifs qui doit s'inscrire dans une politique de Défense à hauteur d'homme

La fidélisation consiste à créer une dynamique vertueuse permettant de conserver l'expérience acquise et les compétences détenues, notamment au sein des forces armées. La politique de fidélisation et d'attractivité du ministère passe par plusieurs volets.

a. Un volet rémunération essentiel à l'attractivité des carrières

La nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) est un chantier de refonte de la rémunération des militaires engagé en 2017. Cette politique, qui bénéficie de ressources programmées en LPM, vise à réaffirmer et mieux prendre en compte les sujétions et obligations inhérentes au statut militaire. Concrètement, la NPRM doit permettre de simplifier la solde pour la rendre plus compréhensible et plus lisible pour le personnel militaire ainsi que pour le ministère.

● En 2023, la nouvelle politique de rémunération des militaires se poursuivra avec la mise en place de quatre nouvelles indemnités :

– **l'indemnité de garnison militaire**, qui permettra d'indemniser les contraintes des militaires pesant sur les militaires dans le domaine du logement. Le montant de cette indemnité dépendra de la tension immobilière dans la garnison d'affectation et donc du coût du loyer ;

– **la prime de parcours professionnel**, qui a pour objectif de valoriser et de dynamiser le parcours professionnel des militaires et qui est exprimée en pourcentage de la solde de base. Elle aura des effets particulièrement marqués chez les sous-officiers afin de valoriser leur qualification ;

– **la prime de compétences spécifiques**, qui se substitue à 19 indemnités actuelles, permettra de valoriser des compétences essentielles à la supériorité opérationnelle des armées françaises ;

– **l'indemnité d'état militaire**, qui variera selon le grade et la situation de la famille, garantira une rémunération juste des contraintes des militaires induits par leur statut.

● Le montant prévu au PLF 2023 pour la mise en œuvre au 1^{er} octobre 2023 de ces quatre indemnités s'élève à 101,3 millions d'euros. En année pleine, cette troisième marche de la NPRM représente un coût de 405,2 millions d'euros.

La prime de lien de service (PLS) sera renforcée en 2023, pour un coût en année pleine de 4,6 millions d'euros, afin d'améliorer l'attractivité des carrières militaires, notamment dans les métiers soumis à une forte concurrence des secteurs public et privé (cyber, nucléaire, maintenance aéronautique). L'enveloppe de la PLS augmentera mécaniquement en 2023 du fait des schémas d'emplois positifs. S'il est encore prématuré d'établir un bilan de la PLS qui a été mise en place en 2019, cette

prime a d'ores et déjà des effets positifs en matière de fidélisation, notamment en fin de primo-contrat.

La montée en puissance de **l'allocation financière spécifique de formation** se traduira par une dotation de 200 000 euros supplémentaire par an, inscrits dès le PLF 2023.

b. L'amélioration des conditions d'hébergement et de logement

Les crédits de la politique immobilière du ministère des armées étaient gérés en totalité sur l'action 4 du programme 212 jusqu'en 2019. À compter de 2020, ces crédits sont répartis entre les trois autres programmes de la mission *Défense*. **Sur le programme 212, les crédits assurent essentiellement le financement des infrastructures liées aux conditions de vie et de travail des personnels et des familles.**

Ainsi, en 2023, les crédits de l'action 4 s'élèvent à 712 millions d'euros en AE et 575 millions d'euros en CP, ce qui correspond respectivement à une baisse de 79 % et à une hausse de 16 % par rapport à 2022. La baisse importante des crédits en AE est liée à l'engagement au cours de l'année 2022 de la plupart des crédits relevant des investissements de construction et de mise à niveau. La dotation budgétaire 2023 devrait permettre la poursuite de la politique d'amélioration du logement et d'hébergement des personnels et des familles.

• **Le contrat de concession « Ambition logement »** conclu en février 2022 ⁽¹⁾ pour un engagement de 2 836 millions d'euros conduira à une remise à niveau du parc immobilier du ministère sur le plan énergétique. Ce contrat prévoit également la construction de **3 000 logements dès les premières années de sa mise en œuvre**. 8 258 logements du parc domanial métropolitain du ministère et 3 961 logements sous BEA seront gérés par cette concession. 200 millions d'euros sont inscrits dans le budget 2023 pour l'amélioration des conditions d'hébergement et de logement des personnels dans le cadre du contrat « Ambition logement ».

• **Le programme hébergement** qui vise à améliorer le quotidien des soldats et des cadres, prévoit 1,2 milliard d'euros d'engagements de travaux sur la période 2019-2025. Entre 2020 et 2025, les livraisons se répartissent de la manière suivante :

- 64 % pour l'Armée de terre (plus de 14 000 places) ;
- 15 % pour l'Armée de l'air et de l'espace (plus de 3 100 places) ;
- 11 % pour la Marine (près de 2 500 places) ;
- 10 % transverses portés par l'État-major des armées (2 100 places).

Dans le budget 2023, il est prévu un engagement de 170 millions d'euros de travaux afin de commander 4 318 places supplémentaires. 85 % des crédits du

(1) Le groupement « Eiffage / Arcade-VYV » réunissant les sociétés Nové Gestion et Nové Construction. Sa durée est de 35 ans.

programme hébergement en 2023 seront engagés avant l'exercice 2024, dont 570 millions d'euros au titre des constructions neuves et 450 millions d'euros au titre des réhabilitations. Au total, en 2023 il est attendu 13 330 places neuves ou réhabilitées puis environ 5 000 places en 2024 et 3 000 places en 2025. Afin de renforcer la politique petite enfance du ministère, 47 millions d'euros de l'action 4 permettront de financer de nouvelles crèches.

c. La politique de ressources humaines

L'action 6 finance la politique des ressources humaines. **Ces crédits couvrent les domaines du recrutement, de la formation, de la condition du personnel, des parcours de carrière comme de la reconversion.** Cette action porte une grande partie des crédits permettant de mettre en œuvre du Plan Famille. Le niveau de ressources de l'action 6 connaît une importante augmentation, tant en AE (+ 20 % soit + 29 millions d'euros) qu'en CP (+8 % soit +12 millions d'euros) pour s'établir à respectivement à 175,6 et 159 millions d'euros. Cet effort financier notable permettra de soutenir les politiques en faveur de l'apprentissage, de la formation professionnelle des militaires en reconversion et de la participation aux frais de repas en milieu administratif.

Défense mobilité

Service à compétence nationale rattaché à la direction des ressources humaines du ministère des armées, Défense mobilité est chargé depuis 2009 de la **reconversion et de l'accompagnement vers l'emploi**. Depuis 2018, le service est également chargé du volet « accompagnement vers l'emploi des conjoints » du plan Famille qui vise à faciliter la mobilité des militaires. La dotation versée à Défense mobilité en 2023 sur l'action 6, qui s'élève à 34 980 millions d'euros en AE et CP, est en hausse de 10 % par rapport à la LFI 2022 en raison du recours croissant des militaires et de leurs conjoints au dispositif ministériel de reconversion. **La part des militaires ayant recours à Défense mobilité est fixée à 64 % en 2023.** Compte tenu de la situation plus favorable du marché de l'emploi, il est estimé que 55 % des militaires accompagnés accéderont à l'emploi en 2023.

3. Le ministère des Armées poursuit sa modernisation

a. L'action 5 Système d'information, d'administration et de gestion

L'action 5 *Système d'information, d'administration et de gestion* retrace les crédits finançant **l'élaboration et le maintien des systèmes d'information d'administration et de gestion et de certains systèmes d'information logistique du ministère.**

Les crédits de l'action diminuent de 4 % en AE et de 6 % en CP pour s'établir respectivement à 161 millions d'euros et à 150 millions d'euros. 40,1 millions d'euros en AE et 37,8 millions d'euros en CP seront destinés à des SI permettant des opérations de ressources humaines. À titre d'exemple, **le projet SPARTA** vise à moderniser le recrutement du personnel des trois armées, de la

légion étrangère et du service de santé des armées. Ce projet devrait permettre de fidéliser les recrues et donc **d’augmenter le taux de renouvellement des contrats**.

En 2023, la dotation budgétaire financera également :

– le projet SOURCE SOLDE, qui est lié à la mise en œuvre de la NPRM et à la gestion des impacts sur les primes et indemnités ;

– les projets portés par la direction générale du numérique et des systèmes d’information sur l’accompagnement de la transformation du numérique ;

– le déploiement du SI ROC qui vise à simplifier et moderniser la gestion des réservistes depuis leur recrutement jusqu’à leur emploi au sein des unités.

b. L’action 8 Politique culturelle et éducative

Les crédits de l’action 8 *Politique culturelle et éducative* connaissent une légère baisse en AE (– 1,7 %) après une forte hausse en LFI 2022 (+ 70,9 %) qui a permis d’accroître les subventions versées aux trois musées rattachés au programme 212 (**musées de l’Armée, de la Marine et de l’Air et de l’Espace**). En 2023, les ressources en CP sont en hausse (+ 25,9 %, soit 11 millions d’euros) et atteignent 68 millions d’euros.

La politique culturelle a pour objectif de conserver et de valoriser l’important patrimoine culturel détenu par le ministère des Armées, deuxième acteur culturel de l’État. Plus largement, cette politique culturelle et éducative a vocation à renforcer le lien entre les armées et la nation.

À ce titre, le ministère a engagé un **important chantier de rénovation de ses opérateurs à compter de 2020**, qui s’étend sur toute la durée de la LPM 2019-2025 et qui vise le renouvellement et la diversification de l’offre culturelle afin d’atteindre de nouveaux publics et de développer de nouveaux espaces d’exposition. Les subventions pour charges d’investissement (20,1 millions d’euros en AE et 30,7 millions d’euros en CP) vont notamment financer les travaux de rénovation du musée national de la marine sur le site de Chaillot et le démarrage des travaux d’infrastructures liés à l’extension du musée de l’armée. Les conditions d’accueil des visiteurs seront améliorées sur le site des Invalides du musée de l’armée et l’offre muséographique élargie. Des subventions pour charges de service public sont également versées aux musées dotés du statut d’établissement public à caractère administratif pour un montant de 30,4 millions d’euros en AE et en CP. Ces crédits couvrent les dépenses de rémunérations et de fonctionnement des musées concernés.

c. L’action 10 Restructurations

Les crédits de l’action 10 *Restructurations* s’infléchissent fortement tant en AE (– 63,6 %) qu’en CP (– 25 %) pour s’établir respectivement à 15,8 et 18,3 millions d’euros.

Cette action rassemble :

- **Les mesures d’accompagnement social des restructurations**, c’est-à-dire les mesures d’aide au départ, à la mobilité et à la reconversion des personnels civils ;

- **Les mesures de soutien économique aux territoires affectés par une restructuration de Défense**⁽¹⁾ à travers les crédits du Fonds pour les restructurations de la Défense (FRED) pour accompagner la reconversion des emprises libérées ;

- **La mise en œuvre d’un nouveau plan de stationnement des forces**, qui concentre les crédits de la politique immobilière gérés par la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) afin de réaliser l’adéquation du parc immobilier aux besoins du ministère, en cédant les emprises devenues inutiles et en adaptant ou en densifiant celles dont la destination est modifiée.

Depuis 2020, les restructurations ne sont plus accompagnées par des dispositifs spécifiques prévus en LPM 2019-2025 (contrats de redynamisation de site de Défense) mais par des dispositifs de droit commun.

Les ressources prévues en 2023 permettront en particulier de financer des contrats de redynamisation de sites en Polynésie française et à Châteaudun. Par ailleurs, l’action abondera les opérations de restructuration des sites conservés ou celles de préparation de la cession des sites devenus inutiles aux besoins des armées.

d. L’action 11 Pilotage, soutien et communication

Les crédits de l’action 11 *Pilotage, soutien et communication* connaissent une baisse **modérée en AE (- 1,9 %)** et une **légère hausse en CP (+ 3,5 %)**. Au total, l’action est dotée de 358,9 millions d’euros en AE et de 385,6 millions d’euros en CP.

Ces crédits financent des actions diversifiées, notamment des subventions à quatre opérateurs ⁽²⁾, le partenariat public privé (PPP) Balard ou encore les dépenses de communication du ministère des armées. Les ressources destinées au PPP Balard, qui constituent l’un des principaux postes de dépenses au niveau de l’action, connaissent une hausse des crédits en CP (+ 4 %) liée à l’engagement de petits travaux de rénovation prévus aux 10 ans du contrat.

(1) Ces restructurations s’inscrivent dans le cadre de la réforme du ministère des Armées et peuvent impliquer, dans les zones affectées, une diminution significative de l’activité militaire ou industrielle de défense.

(2) Le service hydrographique et océanographique de la marine, l’établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense, le Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives et l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

Le partenariat public-privé Balard

Le contrat de partenariat public-privé Balard a été signé le 30 mai 2011 avec un groupement d'entreprises, réunies au sein d'une société de projet dénommée OPALE DÉFENSE. Cette société endosse les prérogatives et obligations du propriétaire de l'ouvrage pendant la durée du PPP. La partie propre au contrat de partenariat-public privé (PPP) est inscrite au sein de l'action 11 *Pilotage, soutien et communication* du programme 212 tandis que la partie liée aux opérations d'infrastructure connexes au PPP est retracée à l'action 4 *Politique immobilière* du programme 212.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 42

Extension de la majoration de traitement à certains agents publics civils et militaires du ministère des Armées

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'EXTENSION DES ACCORDS DU SÉGUR DE LA SANTÉ À CERTAINS PERSONNELS DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

● Les accords du Ségur de la santé, signés le 13 juillet 2020, ont permis le versement d'un complément de traitement indiciaire (CTI) de 183 euros nets par mois, correspondant à l'octroi de points d'indice supplémentaires (+ 49 points), au profit des personnels des établissements de santé et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Ce CTI a bénéficié aux militaires, fonctionnaires et agents contractuels exerçant une profession de santé ou la profession de psychologue au sein des hôpitaux d'instruction des armées (HIA) et de l'Institut national des Invalides (INI), ou exerçant leurs fonctions au profit de ces structures.

Les personnels soignants relevant du ministère des armées qui n'exercent pas directement en milieu hospitalier, en particulier les personnels de premiers recours ou directement en service auprès des forces, n'étaient pas éligibles à ce dispositif. Le service de santé des armées (SSA) n'a donc été intégré au Ségur de la santé qu'à travers son seul périmètre hospitalier. Cette situation induisait un défaut de reconnaissance des professionnels de santé exerçant en dehors de ce périmètre.

● Afin d'assurer la cohérence des rémunérations au sein du SSA, l'article 178 de la loi de finances pour 2022 ⁽¹⁾ a prévu une majoration de traitement versée, dans des conditions fixées par décret, aux personnels exclus de la majoration de traitement et affectés dans certaines structures du SSA. Ainsi, le personnel civil et militaire exerçant une profession paramédicale réglementée ou faisant usage du titre de psychologue au sein des structures mentionnées à l'article L. 6326-1 du code de la santé publique ont bénéficié de l'extension de la majoration de traitement. Les structures concernées par cette extension étaient des structures de premier recours médical, en particulier les forces spéciales et les unités embarquées, ou encore les centres médicaux des armées (CMA) et leurs antennes d'expertise.

Le coût annuel de la mesure avait été estimé à 700 000 euros, hors compte d'affectation spéciale *Pensions*.

(1) LOI n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

B. DES PERSONNELS ENCORE EXCLUS DE LA MAJORATION DE TRAITEMENT

L'équilibre entre les personnels servant au sein des HIA et de l'INI et celui servant au sein de la médecine de force n'a été que partiellement restaurée par l'article 178 de la loi de finances pour 2022.

Les agents exerçant une profession de santé régie par la quatrième partie du code de la santé publique ainsi que les agents faisant usage du titre de psychologue mentionné à l'article 144 de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 qui ne travaillent pas au sein des HIA, de l'INI, des CMA ou des équipes mobiles ne bénéficient pas de la majoration.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 42 du projet de loi de finances pour 2023 modifie le I de l'article 178 de la loi de finances pour 2022 afin d'étendre la majoration de traitement aux agents publics civils et militaires qui en étaient jusqu'ici exclus. Le 1° du I supprime la référence aux structures du SSA mentionnées à l'article L. 6326-1 du code la santé publique afin d'étendre la mesure à tous les agents en fonction au sein des différentes structures du SSA.

Le II de l'article 178, qui n'est pas modifié, précise que cette majoration de traitement n'est pas applicable aux médecins, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, internes des hôpitaux des armées et élèves des écoles du service de santé des armées. En effet, ces professions ont bénéficié du CTI au titre de l'article 48 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 ⁽¹⁾. Les structures déjà bénéficiaires du CTI (HIA) sont également exclues de la majoration prévue au présent article.

À l'instar du dispositif prévu à l'article 48 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, la perception de cette majoration de traitement ouvre droit, pour les agents admis à faire valoir leurs droits à la retraite, à un supplément de pension.

Cette mesure concernerait 265 militaires intermédiaires et techniques des hôpitaux des armées (MITHA) ainsi que 99 soignants civils pour un gain brut mensuel de 97 euros. Les personnels concernés par la revalorisation exercent essentiellement au sein de l'Institut de recherche biomédicale des armées ou du Centre de transfusion sanguine des armées. Cette extension de la majoration de traitement représenterait un coût de 253 594 millions d'euros en 2023.

(1) Loi n°2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur est favorable à l'adoption de cet article, qui est essentiel pour maintenir une cohérence de rémunération au sein des éléments du SSA.

Il répond également à un enjeu de bon fonctionnement du SSA, qui doit pouvoir assurer une mobilité de son personnel entre ses différentes structures. Une différence de rémunération selon les structures viendrait inévitablement affaiblir cette mobilité et créerait par ailleurs un déficit d'attractivité du SSA.

*

* *

*La commission a **adopté** cet article non modifié.*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures 30, le jeudi 20 octobre 2022, la commission des finances a entendu M. Emeric Salmon, rapporteur spécial des programmes 178 Préparation et emploi des forces et 212 Soutien de la politique de la défense de la mission Défense.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement consultable en ligne. Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

Après avoir examiné onze amendements, la commission a adopté sans modification les crédits de la mission.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes :

M. Stéphane Jourdan, magistrat ; M. Laurent Weil, magistrat

Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) :

Mme Catherine de Salins, présidente ; M. Frédéric Maigne, contrôleur général des armées, secrétaire général

Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) :

M. Christophe Jacquot, contrôleur général des armées, secrétaire général du CSFM ; M. Antoine Brulé, colonel, adjoint au secrétaire général du CSFM ; M. Nicolas Piraux, sergent-chef, armée de terre, membre du CSFM, commission 1 statuts ; M. Remy Bonnefoy, ingénieur service d'infrastructure de la défense, membre du CSFM, commission 2 régimes indiciaires, indemnitaires et des pensions ; M. Romain Bozoul, ingénieur principal des études et techniques de l'armement, direction générale de l'armement, membre du CSFM, commission 2 régimes indiciaires, indemnitaires et des pensions ; M. Stéphane Thouvenot, major, direction générale de la gendarmerie nationale, membre du CSFM, commission 2 régimes indiciaires, indemnitaires et des pensions ; M. Christophe Hardoin, capitaine, armée de terre, membre du CSFM, commission 3 conditions de vie, des aspects sociaux, de l'environnement professionnel et de santé et de sécurité au travail

État-major de la marine :

M. Pierre Rialland, capitaine de vaisseau, sous-directeur études et politique des ressources humaines ; M. Éric Vernet, contre-amiral, sous-chef d'état-major soutiens-finances

Armée de l'air et de l'espace :

M. Frédéric Parisot, général de corps aérien, major général ; M. Wolfgang Schmit, colonel, chef bureau finances ; M. Nicolas Dion, lieutenant-colonel, assistant militaire du major général ; M. Jacques Dubourg, conseiller politique du major général

État-major des armées :

M. Vincent Pons, général, sous-chef d'état-major plans ; M. Damien Rouillé, assistant militaire du sous-chef d'état-major plans ; M. Yann Bourion, chef du bureau synthèse et programmation militaire ; M. Emmanuel Durville, bureau anticipation stratégique et orientations

État-major de l'armée de terre :

M. Vincent Giraud, général de division, sous-chef de l'état-major de l'armée de terre ; Mme Eva Catrin, adjointe aux relations parlementaires de l'armée de terre

DÉPLACEMENT

Mardi 11 octobre :

Exercice de l'armée de l'air VOLFA 2022