



N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 14

DÉFENSE :

BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Rapporteuse spéciale : MME AUDE BONO-VANDORME

Députée

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE, CHIFFRES-CLÉS ET RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : UNE ENTRÉE EN PROGRAMMATION RÉUSSIE VIA UNE EXÉCUTION MAÎTRISÉE	9
A. ÉLÉMENTS GÉNÉRAUX : UNE PROGRAMMATION ET UNE EXÉCUTION CONFORME À LA LPM ET LA LFI, SANS TENSIONS MAJEURES	9
1. Une programmation en nette hausse en application de la LPM	9
2. Une deuxième année consécutive d'exécution conforme aux autorisations.....	9
3. Des restes à payer et reports de charges en logique augmentation mais dont la dynamique doit être surveillée	11
4. Un dispositif de performance de qualité qui évolue toutefois trop marginalement pour refléter les objectifs de la LPM.....	11
B. LE PROGRAMME 178 <i>PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</i> : UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS AU SERVICE DES INVESTISSEMENTS ET DE LA SINCÉRISATION DE LA PRISE EN CHARGE DES SURCOÛTS OPEX-MISSINT	12
1. Un programme qui connaît une forte hausse de ses crédits, en particulier d'engagement	12
2. La sincérisation de la provision destinée à couvrir les coûts des opérations extérieures et missions intérieures commence à porter ses fruits	13
3. Un volet performance globalement satisfaisant.....	14
C. LE PROGRAMME 212 <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE</i> : DES DÉPENSES STABLES ET UNE INQUIÉTUDE SUR LA RÉALISATION DE LA TRAJECTOIRE DE REMONTÉE DES EFFECTIFS MILITAIRES	14
1. Un niveau de dépenses stable, marquée par une sous-exécution des dépenses d'investissement.....	15
2. Une attention particulière portée sur les dépenses de personnel au regard de l'objectif de remontée des effectifs	15

SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE EN MATIÈRE DE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	17
A. LES ARMÉES CONTINUENT À REMPLIR LEURS MISSIONS ET CONTRIBUENT À LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE MALGRÉ LES EFFETS DE LA CRISE	17
1. Le ministère est affecté par la crise du Covid-19 mais s'est adapté et remplit ses missions.....	17
a. Le ministère s'est adapté pour respecter les mesures sanitaires applicables à ses activités	18
b. L'épidémie a en outre des effets importants sur les dispositifs d'enseignement et de formation du ministère	18
c. Si elle ne les a pas remises en cause, l'épidémie a cependant affecté les opérations extérieures	19
d. Le ministère doit également faire face aux conséquences de la crise sur la base industrielle et technologique de défense (BITD).....	19
e. Une répercussion majeure de l'épidémie, le ministère a dû suspendre les recrutements durant la période du confinement	20
f. Enfin, la vie personnelle et la santé de certains personnels du ministère ont été touchées par le virus	20
2. Les armées contribuent à l'effort de lutte contre l'épidémie via l'opération <i>Résilience</i>	22
a. L'opération Résilience comporte tout d'abord un volet sanitaire	22
b. L'opération Résilience comprend également des actions logistiques et de sécurité	23
3. Le ministère met actuellement en œuvre un plan qui doit lui permettre de revenir à une activité normale et de combler les retards provoqués par la crise.....	24
B. LA CRISE SANITAIRE POURRAIT ENTRAÎNER UNE SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS MAIS LA MINISTRE A LA FERME VOLONTÉ D'UTILISER L'INTÉGRALITÉ DES MOYENS BUDGÉTAIRES OUVERTS POUR 2020	25
1. Les crédits de personnel pourraient connaître une sous-exécution.....	26
2. Les crédits d'investissement sont également susceptibles d'être sous-consommés	26
3. La crise induira des adaptations dans les dépenses de fonctionnement.....	27
4. Toutefois, la ministre mettra tout en œuvre afin de consommer l'ensemble des crédits à disposition du Ministère en 2020.....	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
SOURCES UTILISÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	31

SYNTHÈSE, CHIFFRES-CLÉS ET RECOMMANDATIONS

Appréciation globale sur l'exécution 2019

L'année 2019 a vu une exécution budgétaire et administrative conforme à l'autorisation parlementaire et à la loi de programmation militaire (LPM), et ce dans un contexte d'engagement fort des armées, à l'extérieur comme sur le territoire national.

▶ En 2019, le ministère des Armées a montré pour la deuxième année consécutive sa capacité à exécuter une programmation mieux maîtrisée que les années précédentes.

▶ En 2019, le ministère des Armées a réussi à mettre en œuvre la trajectoire prévue par la LPM, à assurer ses missions stratégiques et à améliorer les rémunérations et conditions de travail et de vie des personnels.

▶ Pour la période déjà écoulée de 2020, le ministère des Armées a rempli ses missions stratégiques et contribué à la lutte contre l'épidémie via la mission *Résilience*.

▶ La crise du Covid-19 vient amplifier les difficultés préexistantes des armées à recruter et à fidéliser les personnels militaires. Cette crise pourrait rendre les objectifs de remontée des effectifs complexes à atteindre.

▶ La crise du Covid-19 retardent l'exécution de certains programmes de maintien en condition opérationnelle et pourrait par ce biais rendre plus difficile à moyen terme la réalisation des objectifs LPM.

La rapporteure spéciale recommande :

- de budgétiser les dépenses hors dépenses de personnel consacrées aux missions intérieures dans la loi de finances pour 2021 ;

- d'inclure les dépenses de personnel des missions intérieures à la provision prévue à l'article 4 de la loi de programmation militaire, à l'occasion de son actualisation en 2021 ;

- de procéder à une revue du dispositif de performance de la mission *Défense* afin de mieux lui faire refléter les objectifs politiques de la LPM ;

- d'étudier des alternatives aux modalités de pilotage des schémas d'emplois pour appréhender annuellement la trajectoire pluriannuelle en effectifs prévue en LPM.

INTRODUCTION

Dans la continuité de l'année 2018, l'année 2019 aura été pour la mission *Défense* une année à l'exécution budgétaire cohérente et sereine. Il est d'autant plus notable de le souligner que cette année a vu les armées françaises maintenir un niveau d'engagement élevé.

L'engagement opérationnel extérieur s'est vu consolidé, via le maintien des opérations extérieures *Barkhane* et *Chammal* et les opérations de coopération et missions de réassurance (*Daman* au Liban, OTAN dans les pays baltes). Sur le plan intérieur, l'opération *Sentinelle* a évolué avec un renforcement des moyens alloués dans le domaine cyber.

L'année 2019 représentait un moment charnière en tant que première année d'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025.

Cette LPM prévoit une augmentation substantielle des ressources des armées, traduisant ainsi la volonté du Président de la République et du Parlement d'atteindre un modèle d'armée équilibré et complet à l'horizon 2030. L'année 2019 devait donc permettre de juger de la capacité du ministère des Armées d'effectuer une bonne entrée en programmation.

Il pouvait, pour ce faire, se baser sur la réussite de l'année 2018, qui avait posé des bases saines pour la remontée en puissance des armées. L'on peut se réjouir que l'année 2019, tant en programmation qu'en exécution, aura été conforme à la LPM.

L'année 2020 devait venir confirmer cette trajectoire, avant une actualisation de la LPM prévue en 2021. Cependant, la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a affecté les crédits et les politiques de la mission *Défense* comme elle a affecté les autres missions du budget général de l'État.

Le présent rapport s'articulera donc en deux parties.

L'exécution des crédits de 2019 sera examinée dans un premier temps, en particulier ceux alloués aux programmes 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de la défense*, programmes composant le rapport spécial « Budget opérationnel de la défense ».

En raison de la crise sanitaire liée au Covid-19 qui frappe le pays, la rapporteure spéciale a consacré les travaux menés dans le cadre du Printemps de l'évaluation à une estimation de l'impact de la crise sanitaire sur le déploiement des politiques publiques et la mobilisation des crédits budgétaires.

PREMIÈRE PARTIE : UNE ENTRÉE EN PROGRAMMATION RÉUSSIE VIA UNE EXÉCUTION MAÎTRISÉE

L'année 2019, première année d'exécution de la LPM, aura été globalement conforme à cette loi de programmation tant du point de vue des crédits ouverts que consommés.

A. ÉLÉMENTS GÉNÉRAUX : UNE PROGRAMMATION ET UNE EXÉCUTION CONFORME À LA LPM ET LA LFI, SANS TENSIONS MAJEURES

Le ministère a réussi à respecter les trajectoires de la LPM, qui prévoyaient une augmentation substantielle des crédits. L'exécution a été maîtrisée malgré des surcoûts liés aux opérations extérieures et missions intérieures (OPEX-MISSINT) élevés et des difficultés persistantes d'attraction et de fidélisation des personnels militaires.

1. Une programmation en nette hausse en application de la LPM

Les crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) s'élevaient pour la mission *Défense* à 35,89 milliards d'euros hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, soit + 1,7 milliard d'euros par rapport à la LFI 2018. Cela représentait une nette augmentation de 5 % par rapport à 2018, portant l'effort de défense à 1,83 % de la richesse nationale, contre 1,82 % en 2018.

Cette dotation était conforme à la LPM, qui prévoyait 35,9 milliards d'euros de crédits pour 2019.

Cette hausse des crédits correspondait en grande partie à un effort en faveur du renouvellement et du maintien en condition opérationnelle des équipements.

De plus, comme prévu dans la LPM, les crédits alloués reposaient intégralement sur des ressources budgétaires et non sur des recettes exceptionnelles.

2. Une deuxième année consécutive d'exécution conforme aux autorisations

Comme en 2018, mais en rupture avec les années précédentes, l'exécution de la mission *Défense* et en particulier des programmes 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de défense* a été d'une grande cohérence.

L'exécution 2019 de la mission *Défense* s'est élevée à 44,86 milliards d'euros, CAS *Pensions* inclus, soit un niveau légèrement inférieur à l'ensemble des crédits ouverts, fonds de concours et attributions de produits inclus (45,07 milliards d'euros) et ce en dépit de la couverture intégrale des surcoûts OPEX-MISSINT par la mission (*cf. infra*).

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2019

(en millions d'euros)

	LFI 2019		Exécution		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
178 – Préparation et emploi des forces	15 596	9 455	13 600	9 427	87,2 %	99,7 %
212 – Soutien de la politique de la défense	24 416	23 327	23 183	23 153	94,9 %	99,3 %
Total rapport spécial	40 012	32 782	36 783	32 580	91,9 %	99,4 %

Source : rapport annuel de performances 2019.

Malgré une légère sous-consommation, les taux d'exécution des crédits sont élevés et le volume de crédits consommés augmente de + 3,64 %, à un niveau proche des + 4 % de crédits ouverts en LFI 2019.

Les annulations réalisées sur la mission (284 millions d'euros) sont en baisse. Ces annulations, réalisées en partie sur les réserves des programmes 212 (en dehors des dépenses de personnel), n'ont pas affecté les capacités des armées.

Le calcul et la gestion de la réserve de précaution ont été semblables à celles de 2018. Les mises en réserve représentaient 3 % des crédits hors titre 2 et 0,5 % des crédits du titre 2 de la mission Défense.

En gestion, la réserve de précaution a finalement été annulée en loi de finances rectificative à hauteur de 35 %, les programmes 78 et 212 bénéficiant d'un dégel total en titre 2, le programme 212 connaissant quant à lui une annulation totale de sa réserve hors titre 2.

Si l'on prend en compte les annulations destinées à gager les ouvertures, c'est 38 % des réserves qui ont été mobilisées pour financer les surcoûts liés aux opérations extérieures et missions intérieures dits « surcoûts OPEX-MISSINT ».

L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES (À MAQUETTE COMPARABLE)

(en millions d'euros)

	Exécution 2017		Exécution 2018		Exécution 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
178 – Préparation et emploi des forces	8 687	8 537	8 729	8 963	13 600	9 427
212 – Soutien de la politique de la défense	22 478	22 346	23 034	22 919	23 183	23 153
Total rapport spécial	31 165	30 883	31 763	31 882	36 783	32 580

Source : rapport annuel de performances 2017-2019.

3. Des restes à payer et reports de charges en logique augmentation mais dont la dynamique doit être surveillée

Traditionnellement, la mission *Défense* est 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, nécessitent des investissements importants et de longue durée.

L'entrée en LPM accentue cette dynamique, en raison de l'accroissement des investissements d'équipement et d'une nouvelle politique de contractualisation qui privilégie les contrats de longue durée. Cela se traduit par une augmentation de 12 % des restes à payer entre 2018 et 2019.

En 2019, le niveau des restes à payer atteint 59,93 milliards d'euros, soit 50 % des restes à payer de l'ensemble du budget général de l'État. Si cette augmentation du niveau des restes à charge rigidifie les exécutions futures, elle devrait permettre à terme des économies via la nouvelle politique contractuelle, selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

S'agissant du report de charges, le ministère a atteint la cible annuelle pour 2019 fixée par la LPM à 16 % des crédits du ministère hors titre 2. En valeur absolue, cela équivaut à 3,8 milliards d'euros. L'année 2019 était la dernière année au titre de laquelle le ministère pouvait encore laisser s'accroître le report de charges. L'inversion de la trajectoire prévue à partir de 2020 avec une cible de 10 % en 2025 sera un défi pour le ministère.

4. Un dispositif de performance de qualité qui évolue toutefois trop marginalement pour refléter les objectifs de la LPM

Le dispositif de performance évolue peu par rapport à celui de 2018, qui avait été loué par la Cour des comptes pour sa qualité. Des modifications marginales lui permettent cependant de mieux mesurer l'atteinte des objectifs posés par la LPM. Ainsi un indicateur de renouvellement des emplois des primo contractuels a été intégré afin d'évaluer la capacité de fidélisation des personnels, capacité qui se doit d'être renforcée pour remplir les objectifs de remontée des effectifs.

Toutefois, la Cour des comptes souligne dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 que « certaines ambitions fortes de la LPM sont sous-représentées dans le dispositif ». Ainsi, l'espace extra-atmosphérique ne fait l'objet d'aucun objectif ou indicateur. Plus largement, le rééquilibrage qu'ambitionne d'opérer la LPM au profit des fonctions stratégiques *connaissance et anticipation* et *prévention* en regard de la fonction *intervention* ne s'est pas suffisamment traduit par une modification adéquate du dispositif de performance.

En conséquence, la rapporteure spéciale recommande d'entamer une revue de ce dispositif pour s'assurer qu'ils reflètent bien les objectifs politiques fixés par la LPM.

B. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES : UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS AU SERVICE DES INVESTISSEMENTS ET DE LA SINCÉRISATION DE LA PRISE EN CHARGE DES SURCOÛTS OPEX-MISSINT

Le programme 178, sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA) constitue, selon les mots du rapport annuel de performance, le « cœur » de la mission *Défense*.

Les crédits de ce programme sous-tendent l'emploi opérationnel des forces, leur préparation, en adéquation et au service d'un modèle d'armée et d'une cohérence capacitaire globale et soutenable.

Le programme 178 représente 21 % des crédits de la mission, presque à égalité avec le programme 146. Si l'on ne prend en considération que les crédits hors titre II, il supporte 39 % des crédits de la mission.

Le tableau ci-dessous retrace par actions l'exécution des crédits initiaux du programme 178 en 2019 et l'évolution par rapport à 2018.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178

(en millions d'euros, y.c. FDC et ADC)

Action	Exécution 2018		LFI 2019		Exécution 2019		Évolution 2018/2019		Exécution 2019/LFI 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 Planification des moyens et conduite des opérations	542,20	525,20	597,08	585,58	612,22	591,27	12 %	13 %	103 %	101 %
02 Préparation des forces terrestres	1 581,40	1 526,00	2 583,15	1 448,08	2 534,29	1 651,05	60 %	8 %	98 %	114 %
03 Préparation des forces navales	2 256,20	2 359,20	5 333,60	2 394,25	3 823,14	2 434,64	69 %	3 %	72 %	102 %
04 Préparation des forces aériennes	2 145,80	2 342,90	4 405,26	2 397,58	4 401,76	2 508,36	105 %	7 %	100 %	105 %
05 Logistique et soutien interarmées	1 725,20	1 739,00	1 769,77	1 664,38	1 779,82	1 793,28	3 %	3 %	101 %	108 %
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	471,90	470,50	630,06	630,06	449,11	448,60	- 5 %	- 5 %	71 %	71 %
Total	8 728,70	8 962,80	15 318,91	9 119,92	13 600,33	9 427,20	56 %	5 %	89 %	103 %

1. Un programme qui connaît une forte hausse de ses crédits, en particulier d'engagement

Le programme 178 est le plus concerné par l'augmentation générale au niveau de la mission des autorisations d'engagement à l'occasion de l'entrée en programmation. Les autorisations d'engagement passent de 9,19 milliards d'euros à 15,31 milliards d'euros, soit une augmentation de 67 %. En exécution, la croissance est moindre avec une augmentation de 56 %.

Cette croissance est fondée en partie par la réforme du maintien en condition opérationnelle des équipements aéronautiques, qui repose sur une globalisation et une verticalisation des contrats impliquant la notification de marchés plus volumineux sur une durée plus longue.

Les crédits de paiement augmentent quant à eux de 8 % en programmation et de 5 % en exécution.

Les autorisations d'engagement sont sous-exécutées en 2019 (87 % de taux d'engagement), principalement en raison d'une sous-exécution des crédits de l'action 03 *Préparation des forces navales*. Point notable de l'exécution, le programme a connu l'annulation de 1,15 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, au-delà de la mise en réserve initiale (449 millions d'euros).

Les crédits de paiement sont eux légèrement sur-exécutés (103 %). Cette sur-exécution est toutefois moindre que celle de l'année 2018, grâce à la sincérisation des crédits de la mission. Elle est tirée par une surconsommation des ressources allouées à la maintenance de l'armement terrestre (114 % de taux de consommation).

2. La sincérisation de la provision destinée à couvrir les coûts des opérations extérieures et missions intérieures commence à porter ses fruits

Cette sincérisation concerne essentiellement la provision destinée à couvrir les surcoûts OPEX-MISSINT. En 2019, elle a été portée à 850 millions d'euros, contre 650 millions d'euros en 2018 (+ 31 %). Cette provision est conforme à la LPM. Toutefois, les surcoûts constatés se sont élevés à 1,39 milliard d'euros, au plus haut niveau depuis 2012 exception faite de 2017.

Comme en 2018, la couverture des surcoûts opérationnels n'a pas nécessité le recours à la solidarité interministérielle. Afin de couvrir le dépassement des crédits ouverts, la mission a pu mobiliser ses crédits en auto-assurance. La sous-consommation des dépenses de personnel, de l'ordre de 137 millions d'euros, a contribué à cette auto-assurance. Nouveauté, cette couverture n'a pas eu d'impact néfaste sur les autres politiques de la mission.

L'écart entre crédits ouverts et surcoûts effectifs est à son niveau le plus faible depuis 2012. À compter de 2020, la provision atteindra un niveau stable de 1,1 milliard d'euros. Cet accroissement de la couverture des surcoûts opérationnels représente l'un des axes majeurs de la LPM.

Ce financement interne des surcoûts OPEX-MISSINT contrevient, comme en 2018, au principe de solidarité interministérielle établi par la LPM 2013-2019 et réaffirmé par la LPM 2019-2025. Le ministère des Armées le regrette, tandis que la Cour des comptes avance dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire que cela favorise une exécution plus responsabilisante de la mission *Défense* via une internalisation du risque.

Par ailleurs, le hors titre 2 des missions intérieures ne fait l'objet d'aucune dotation, alors qu'il a représenté en 2019 une dépense de 62,2 millions d'euros. **La rapporteure spéciale, en accord avec les conclusions de la Cour des comptes, recommande que ces dépenses fassent l'objet d'une budgétisation et d'une autorisation parlementaire dans la loi de finances pour 2021.**

En outre, la LPM prévoit que la provision annuelle OPEX-MISSINT s'entend « au-delà des crédits de masse salariale inscrits en loi de finances au titre des missions intérieures ». Ces crédits dépendent donc annuellement de chaque loi de finances initiale.

La rapporteure spéciale, à la suite de la Cour des comptes, recommande que soient intégrés dans la provision prévue à l'article 4 de la LPM les crédits de masse salariale des missions intérieures lors de l'actualisation de la LPM en 2021.

Ces deux évolutions viendraient compléter le dispositif de programmation des surcoûts OPEX-MISSINT.

3. Un volet performance globalement satisfaisant

Les cibles afférentes aux objectifs 1, 2, 3 et 6 sont globalement atteintes. La performance est moins satisfaisante concernant les objectifs 4 « assurer la fonction stratégique intervention » et 5 « assurer la préparation des forces dans les délais impartis ». Ces résultats s'expliquent notamment par un niveau d'engagement opérationnel qui vient affecter l'activité d'entraînement et par un taux de disponibilité insuffisant de certaines flottes. La disponibilité des matériels est en conséquence l'un des axes forts de progression pour l'année 2020. Cela s'est traduit par une augmentation des crédits et une nouvelle politique de maintien en condition opération des matériels (*cf. infra*).

C. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE : DES DÉPENSES STABLES ET UNE INQUIÉTUDE SUR LA RÉALISATION DE LA TRAJECTOIRE DE REMONTÉE DES EFFECTIFS MILITAIRES

Le programme 212, sous la responsabilité de la Secrétaire générale pour l'administration (SGA), rassemble les fonctions transverses de direction et de soutien mutualisé du ministère des armées. Il supporte en particulier l'ensemble des crédits de personnel de la mission. Ce sont ces crédits qui justifient le poids du programme au sein de la mission (52 %). Ils sont prépondérants au sein du programme, seulement 13 % des crédits relevant du hors titre 2.

Ce programme finance également plusieurs axes forts de la LPM, comme le Plan famille ou les mesures de fidélisation à destination des militaires. Le tableau ci-dessous retrace par titre l'exécution des crédits initiaux du programme 212 en 2019 et l'évolution par rapport à 2018.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en millions d'euros)

Titre	Autorisation d'engagement					Crédits de paiement				
	Consommées en 2018	Ouvertes en LFI pour 2019	Consommées en 2019	Évol. 2018/2019 en %	Taux de consommation en %	Consommées en 2018	Ouvertes en LFI pour 2019	Consommées en 2019	Évol. 2018/2019 en %	Taux de consommation en %
Titre 2 – Dépenses de personnel	20 364,96	20 551,94	20 566,43	1 %	100 %	20 364,96	20 551,94	20 566,43	1 %	100 %
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	1 482,80	982,99	1 444,23	3 %	147 %	1 426,22	970,64	1 497,86	5 %	154 %
Titre 5 – Dépenses d'investissement	1 157,65	1 848,86	1 151,29	- 1 %	62 %	1 059,42	1 625,26	1 037,87	- 2 %	64 %
Titre 6 – Dépenses d'intervention	12,33	15,08	10,33	- 16 %	68 %	25,81	19,06	19,66	- 24 %	103 %
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	16,36	2,94	10,51	- 36 %	357 %	42,71	30,64	30,99	- 27 %	101 %
Total hors FDC et ADP		23 401,81					23 197,54			
Ouvertures et annulations : titres 2*		173,52					173,52			
Ouvertures et annulations : autres titres*		840,59					- 43,88			
Total*	23 034,11	24 415,92	23 182,78	1 %	95 %	22 919,13	23,327,19	23 152,78	1 %	99 %

* y.c. FDC et ADP.

Source : rapport annuel de performances 2019.

1. Un niveau de dépenses stable, marquée par une sous-exécution des dépenses d'investissement

Le programme connaît une très légère augmentation des crédits consommés 1 %, surtout concentrée sur les dépenses de fonctionnement (+ 5 %).

L'exécution des crédits hors titre 2 du programme 212 est inférieure à la programmation, principalement en raison de l'annulation totale des crédits mis en réserve (77,7 millions d'euros). Cette annulation a porté sur des projets d'infrastructures décalés en 2020.

En particulier, le programme connaît une sous-exécution des crédits d'investissement (- 572 millions d'euros) en raison de la sous-réalisation d'investissements immobiliers.

2. Une attention particulière portée sur les dépenses de personnel au regard de l'objectif de remontée des effectifs

En 2019, la masse salariale de la mission *Défense* s'élève à 12,22 milliards d'euros en exécution, hors *CAS Pensions* (20,56 milliards d'euros *CAS Pensions* inclus). L'augmentation des crédits de titre 2 (+ 160 millions d'euros, soit + 1,3 %) intègre la cible d'effectifs fixée à + 450 équivalents temps plein (ETP) en LPM. Cette cible d'effectifs a été amenée à + 956,96 ETP en suivi de gestion.

Le schéma d'emploi a été réalisé à + 1 028,95 ETP, soit une sur-réalisation de 71,99 ETP par rapport à la cible corrigée en gestion. La décomposition par catégorie de personnel est en revanche déséquilibrée, puisque l'ensemble de ce rattrapage est porté par le personnel civil. Le personnel militaire affiche au contraire un sous-effectif de 214 ETP. Les difficultés d'attractivité et de fidélisation du personnel militaire se maintiennent.

Le plafond d'emplois ministériel a été fixé à 271 268 ETPT en LFI, soit - 3 312 ETPT par rapport à la LFI 2018. Cette baisse n'indique pas une volonté de réduction des effectifs, il s'agit d'une sincérisation d'un plafond d'emplois qui était largement sous-exécuté en 2018.

Si en 2019 le taux de consommation du titre 2 est de 99 %, c'est plutôt en raison des mesures catégorielles que de la hausse des effectifs (+ 1 % depuis 2015), le ministère rencontrant des difficultés à réaliser certaines cibles de ses schémas d'emplois.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, la Cour des comptes met en lumière les défauts des modalités de définition de la trajectoire en effectifs de la LPM.

Les cibles annuelles de la LPM, en raison de la possibilité laissée au ministère des Armées de reporter les sous-exécutions passées, peuvent être redéfinies trois fois par an. Comme l'indique la Cour des comptes : « ces ajustements sont significatifs et conduisent à s'interroger sur la nécessité d'une programmation initiale par catégorie, armée et grade aussi détaillée ».

Par ailleurs, l'accumulation des retards a rendu jusqu'en 2019 les cibles inatteignables.

En conséquence, la rapporteure spéciale recommande à la suite de la Cour des comptes d'étudier des alternatives aux modalités de pilotage des schémas d'emplois pour appréhender annuellement la trajectoire pluriannuelle en effectifs prévue en LPM.

SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE EN MATIÈRE DE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

La crise sanitaire a affecté les politiques publiques de la mission *Défense* sans remettre en cause l'accomplissement des missions des armées et l'exécution budgétaire.

A. LES ARMÉES CONTINUENT À REMPLIR LEURS MISSIONS ET CONTRIBUENT À LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE MALGRÉ LES EFFETS DE LA CRISE

En dépit de la crise, les armées n'ont jamais cessé d'assurer leur rôle et ont de plus réussi à se mettre au service de la lutte contre le virus. Toutefois, la crise affecte de manière protéiforme les armées. Selon les mots du chef d'état-major des armées, le général François Lecointre, lors de son audition le 22 avril 2020 par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, les armées ont accumulé une « dette organique » durant la crise. La gestion et la résorption de cette dette constitueront un passage obligé pour éviter qu'elle ne vienne porter préjudice à l'avenir à l'accomplissement des missions du ministère des Armées.

1. Le ministère est affecté par la crise du Covid-19 mais s'est adapté et remplit ses missions

Selon le ministère, **« l'épidémie n'a pas d'impact sur l'activité opérationnelle du ministère des Armées qui continue de remplir l'ensemble de ses missions, qu'il s'agisse de la protection du territoire ou des opérations extérieures, de l'opération *Sentinelle* ou de la dissuasion ».**

Par ailleurs, l'activité essentielle a été assurée en ce qui concerne en particulier le maintien en condition opérationnelle des matériels. Les activités de support techniques et logistiques ont été très largement préservées. Dès le début de la crise, la Ministre avait enjoint les industriels à poursuivre les activités prioritaires pour les missions des forces.

Le maintien en condition opérationnelle des équipements était tout à fait en haut des priorités. L'organisation du travail par bordées a permis de maintenir la performance du maintien en condition opérationnelle aéronautique et terrestre, ce qui était nécessaire pour poursuivre nos missions. Aucune d'entre elles n'a été pénalisée par un manque dans ce domaine.

a. Le ministère s'est adapté pour respecter les mesures sanitaires applicables à ses activités

Il a suspendu les activités non essentielles (rassemblements, déplacements etc.) et a mis en œuvre ses plans de continuité d'activité (PCA) pour maintenir ses missions essentielles tout en assurant la sécurité des personnels. Là où cela était possible, sur le site de Balard en particulier, des agents ont été placés en télétravail. Le nombre d'utilisateurs de postes Intradef en télétravail a été multiplié par 3 depuis le début du mois de mars grâce à l'action de la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI).

Des alternances d'équipes ont été mises en place, des sites de dévolution ont été ouverts en région parisienne.

La crise a également ralenti la conduite des programmes d'infrastructures des programmes 178 et 212. Comme l'a indiqué la ministre des Armées lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 4 juin 2020, la crise a notamment retardé les programmes d'infrastructure visant à améliorer les conditions d'hébergement des militaires.

La rapporteure spéciale aura un œil attentif à ce que ces retards ne viennent pas faire obstacle à l'amélioration des conditions de vie des personnels militaires, telle que prévue dans le plan famille.

b. L'épidémie a en outre des effets importants sur les dispositifs d'enseignement et de formation du ministère

Les Journées défense et citoyenneté (JDC) ont été suspendues à compter de la fermeture des établissements scolaires. Cela a entraîné une dette de 340 000 JDC qui n'ont pas été effectuées à ce jour. Les JDC ont repris sous une forme adaptée en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie avec le déconfinement et reprendront partout ailleurs début septembre si les conditions sanitaires le permettent. L'ambition est de résorber la dette sur l'année scolaire 2020-2021.

En l'absence de certificat de JDC, les candidats au baccalauréat ou autres examens peuvent fournir une attestation de recensement pour les moins de 18 ans et une attestation provisoire pour les majeurs.

Le séjour de cohésion prévu en juin pour les 10 000 volontaires du service national universel (SNU) a été annulé et les conditions d'un report ne sont pas arrêtées. Les volontaires sont néanmoins invités à effectuer les deux semaines de la mission d'intérêt général entre juin et septembre dans le secteur médico-social.

Le service militaire volontaire (SMV) a été arrêté dès le 16 mars. Les cadres ont cependant gardé le contact avec les stagiaires et certaines formations ont pu se tenir à distance. Le prochain recrutement s'effectuera entre les 8 et 16 juin 2020.

Pour les établissements scolaires ou apparentés du ministère qui accueillent des élèves civils, les écoles ont été fermées à partir du lundi 16 mars. Des cours à distance ont été proposés aux élèves.

Concernant la formation militaire, les élèves de l'ESM Saint-Cyr Coëtquidan, de l'École navale, de l'École de l'air ont été renvoyés chez eux durant la période de confinement et ont étudié à distance.

Pour les écoles et centres de formations qui accueillent des militaires, en formation initiale ou continue, seules les formations indispensables aux besoins opérationnels des armées ont été maintenues, les autres ont été suspendues.

c. Si elle ne les a pas remises en cause, l'épidémie a cependant affecté les opérations extérieures

Entre le 23 mars et le 1^{er} avril, l'opération d'évacuation *Alphabet* a rapatrié en France 142 personnels du pilier formation de l'opération *Chammal*. Le pilier appui, assuré par des moyens aériens, reste quant à lui déployé. Cette composante continue d'effectuer des vols depuis la base aérienne projetée de Jordanie et la base aérienne de la coalition au Qatar. Le pilier formation reprendra dès que les conditions sanitaires le permettront.

Les effectifs de *Barkhane* sont maintenus à 5 100 hommes.

La « quatorzaine » se fera pour l'ensemble des opérations extérieures en cours ainsi que pour les départs en outre-mer, à l'aller et au retour.

Plusieurs missions en opérations extérieures ou en outre-mer ont déjà été prolongées pour des raisons d'impossibilité de la relève (raisons sanitaires ou fermetures des frontières). C'est le cas d'une compagnie déployée en Nouvelle-Calédonie depuis décembre 2019 pour quatre mois, de la composante française de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) qui restera jusqu'à fin juin (opération *Daman*), ou des 50 militaires de la Task Force *Jaguar* en Arabie Saoudite.

d. Le ministère doit également faire face aux conséquences de la crise sur la base industrielle et technologique de défense (BITD)

Si les activités de maintien en condition opérationnelle des équipements nécessaires à la poursuite des opérations ont été maintenues, le ralentissement d'activité des industries de défense a causé un arrêt des autres activités de maintien en condition opérationnelle des équipements. L'enjeu est maintenant de résorber les retards accumulés afin d'éviter une dégradation à moyen terme de la disponibilité des matériels.

Par ailleurs, le ministère a entrepris dès la fin du mois de mars d'apporter son soutien à l'écosystème de PME et ETI françaises de défense. Il a ainsi mis en paiement au plus tôt les factures d'une valeur inférieure à 5 000 euros sans attendre la délivrance de l'attestation de service réalisé. De manière plus large, les PME sont dorénavant payées en quelques jours.

Le ministère des Armées a également mis en place un site internet et une hotline afin de répondre aux besoins des entreprises. La DGA met par ailleurs en œuvre un soutien rapproché des entreprises « critiques ».

e. Une répercussion majeure de l'épidémie, le ministère a dû suspendre les recrutements durant la période du confinement

Les recrutements ont été gelés durant la période de confinement, les centres d'information et de recrutement des armées (CIRFA) ont été fermés à la mi-mars.

Le 5 mai, la ministre des Armées a déclaré dans le journal 20 Minutes que « chaque mois qui passe sans recrutement, c'est l'équivalent d'un régiment de l'armée de Terre qui manque à l'appel »

Lors de son audition le 6 mai par la commission de la défense nationale et des forces armées, le général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre (CEMAT) a indiqué que « Dans le domaine des ressources humaines, l'interruption du recrutement, qui reprendra la semaine prochaine, entraîne un déficit potentiel de mille à deux mille jeunes engagés. Ce retard ne sera pas rattrapé en intégralité mais nous avons pris des mesures pour faciliter les engagements et permettre à ceux qui ne voudraient pas quitter l'armée de rester ». Il a ajouté que « nous aurons certainement un retard de recrutement à la fin de l'année même si je reste confiant. »

L'étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 prévoyait que le : « ralentissement des flux de recrutement va se traduire par un déficit de recrutement d'environ quatre mille militaires sur une période de confinement estimée à trois mois ».

Au vu des difficultés structurelles du ministère à recruter et fidéliser les personnels militaires conformément aux objectifs de remontée des effectifs posés par la LPM, **cet impact sur les recrutements pourrait être à terme l'un des problèmes les plus significatifs pour le déploiement des politiques publiques de la mission Défense.**

Le 4 juin 2020, devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, la ministre des Armées a déclaré que cela constitue un : « sujet qui a toute notre attention ».

f. Enfin, la vie personnelle et la santé de certains personnels du ministère ont été touchées par le virus

Selon les chiffres de la ministre des Armées présentés le mardi 12 mai, 1 771 militaires sont ou ont été atteints du Covid-19, auxquels s'ajoutent 5 400 « cas probables ». Les cas de contamination se sont largement trouvés au sein de foyers épidémiques, dits « clusters ».

On compte parmi ceux-ci la base aérienne 110 de Creil, mais surtout le groupe aéronaval autour du porte-avions Charles de Gaulle. 1 081 militaires du groupe aéronaval ont été testés positifs au Covid-19. Le mardi 5 mai, le ministère a annoncé que 98 % des militaires du groupe aéronaval atteints du Covid-19 étaient guéris. À la suite de cet épisode, une enquête de commandement a été ouverte par la Marine nationale sur la gestion de cette épidémie. Le 11 mai, la ministre des Armées a communiqué devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale les conclusions de l'enquête. Selon la ministre : « Il y a eu des erreurs dans la gestion de cette situation, mais je voulais préciser que les enquêtes n'ont pas signalé de fautes concernant le commandement ». La ministre pointe « les défauts de coordination et de partage de l'information, entre les différentes chaînes de commandement, et au sein des différents niveaux de celles-ci. ». Elle a donc demandé au CEMA de lui faire des propositions dans le domaine de l'organisation de ces différentes chaînes de commandement et de leur articulation.

Le Chef d'état-major de la marine (CEMM) a annoncé devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le mercredi 13 mai que des mesures seraient prises à bord des navires afin d'éviter une contamination de masse comme celle qui a touché les marins du groupe aéronaval.

Au total, près de 1 200 marins ont été contaminés, représentant 80 % du total des cas du ministère des Armées.

Parmi les troupes déployées en opération, le ministère a annoncé qu'une dizaine de cas étaient confirmés parmi les soldats de *Barkhane*. Certains d'entre eux, développant des symptômes plus aigus, pourraient être rapatriés.

Un civil de la défense a également succombé au virus. La DGA compte une quarantaine de cas.

Au-delà de ces éléments sanitaires, la crise a un effet sur la vie personnelle et familiale des agents.

Les personnels en amont et en aval des opérations doivent passer par une phase de sas par le biais des quatorzaines au départ et au retour des opérations.

L'engagement non anticipé au sein de l'opération *Résilience* a pu avoir des conséquences sur la vie familiale de certains militaires. Les mesures du plan famille (300 millions d'euros supplémentaires sur la période 2018-2022) ont à ce titre démontré leur utilité. Les circonstances exceptionnelles de la crise ont de surcroît justifié l'allocation de moyens supplémentaires.

Les places en crèches, réservées en priorités aux enfants des soignants du Service de santé des armées et aux personnels engagés en opération, ayant été saturées, des aides financières ont été attribuées afin de soutenir la garde d'enfants. Des programmes de soutien scolaire ont aussi été mis en place.

De plus, les forfaits de télécommunication, et en particulier les dispositifs de Wi-Fi, ont été renforcés pour permettre aux personnels de communiquer autant que nécessaire avec leurs proches.

2. Les armées contribuent à l'effort de lutte contre l'épidémie via l'opération *Résilience*

Le mercredi 25 mars, le Président de la République a annoncé le lancement de l'opération *Résilience*. Il s'agit d'une opération militaire par laquelle les armées apportent leur soutien aux autorités civiles dans la lutte contre l'épidémie.

Elle comprend des dimensions sanitaires de soin et d'évacuation mais aussi de sécurité intérieure, civile et de logistique.

a. L'opération *Résilience* comporte tout d'abord un volet sanitaire

Les forces armées, en particulier le Service de santé des armées, ont apporté leur contribution aux traitements de certains patients souffrant du Covid-19 ou d'autres pathologies mais ne pouvant être pris en charge dans de bonnes conditions par des moyens civils.

Un élément militaire de réanimation du Service de santé des armées (EMR-SSA) a été déployé à Mulhouse. D'une capacité de 30 lits de réanimation, il a accueilli son premier patient le 24 mars. Le jeudi 7 mai, à la suite de l'amélioration de la situation sanitaire, le dernier patient quittait l'EMR de Mulhouse.

Un détachement du SSA, mettant en œuvre 10 lits de réanimation est déployé en renfort du centre hospitalier de Mayotte depuis début juin.

Les huit « hôpitaux d'instruction des armées » en métropole ont mis à disposition des lits pour prendre en charge des patients, en réanimation ou non.

Les porte-hélicoptères amphibie *Dixmude* et *Mistral* (ce dernier accompagné de la frégate *Guépratte*) embarquant divers détachements de l'Armée de Terre ont été déployés respectivement dans la zone Antilles et dans le sud de l'Océan indien pour y apporter un soutien sanitaire et logistique dans la lutte contre l'épidémie.

Les armées, notamment la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), ont mis en œuvre des actions complémentaires de soutien aux dispositifs civils de soins, comme l'acheminement, le dépistage et le tri des patients (opération *Chardon*).

Les armées ont procédé à une part importante des évacuations sanitaires liées à la crise du Covid-19. Ces évacuations ont été principalement réalisées au sein du territoire national entre les régions aux systèmes de santé les plus mis en tensions et les régions les moins affectées. Les armées ont également transporté en sens inverse des soignants appelés en renfort dans les zones les plus touchées ou devant rentrer dans leur région d'origine après avoir servi à bord d'un TGV sanitaire.

Le 31 janvier, l'escadron de transport 3/60 « Estérel » a rapatrié 180 ressortissants français depuis la ville chinoise de Wuhan, vers la base aérienne 125 d'Istres-Le Tubé. Ils ont ensuite été pris en charge par la brigade des gendarmes de l'air ainsi que des personnels du Service de santé des Armées avant d'être mis en quarantaine dans le centre de vacances de Carry-le-Rouet, près de Marseille.

Les armées ont effectué des actions de désinfection de sites civils. Le 2^e régiment de dragons de Fontevraud a ainsi conseillé la société privée chargée de désinfecter les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Elles ont également réalisé des dons de matériels médicaux (masques chirurgicaux, respirateurs) et de gel hydroalcoolique.

Le centre technique de la DGA « Maîtrise NRBC » a réalisé des tests de performance des prototypes de masques de protection proposés par les industriels. 4000 échantillons ont été testés. C'est dans le cadre de ce partenariat que des PME comme « Les Tissages de Charlieu » et « Porcher Industries » ont réorienté leur production vers des masques de protection. Le centre technique « Maîtrise NRBC » va répondre à la demande de Santé publique France et expertiser les performances de masques FFP2.

L'Agence d'innovation de défense (AID) a lancé un appel à projets le 20 mars visant à disposer de propositions pour lutter contre la pandémie. Il porte sur la recherche de solutions innovantes, qu'elles soient d'ordre technologique, organisationnel, managérial ou d'adaptation de processus industriels. Il est doté d'un budget de 10 millions d'euros. Clos depuis le 17 avril, il devrait récompenser *in fine* entre 30 et 40 projets, certains l'ayant déjà été. À titre d'exemple, l'AID a retenu un modèle de respirateur à bas coût conçu par un collectif de 250 industriels, chercheurs et professionnels de santé appelé « Makers for Life ».

b. L'opération Résilience comprend également des actions logistiques et de sécurité

Les armées réalisent de nombreuses missions logistiques. Certaines sont assurées par des « unités d'appui sanitaire » (UAS), unités ad hoc de l'armée de Terre mises en place pour soutenir le fonctionnement des hôpitaux civils ? notamment pour assurer des missions de logistique ou de protection des sites. Ces missions s'exercent en particulier au profit des territoires d'outre-Mer. On peut prendre pour exemple l'action du « Groupe Jeanne d'Arc » de la Marine nationale qui a acheminé en trois rotations depuis la Réunion plus de 750 tonnes de fret médical et alimentaire et un hélicoptère à Mayotte.

Les forces armées ont mené à bien des missions de sécurité intérieure.

Elles ont surveillé plusieurs dizaines d'hôpitaux et de sites de production d'équipements médicaux et sanitaires.

À Mayotte, le détachement de la légion étrangère à Mayotte (DLEM) réalise des missions de maintien de l'ordre.

En outre, 150 officiers de la 27^e promotion de l'École de Guerre ont été déployés pour renforcer la cellule interministérielle de crise, les différents cabinets ministériels, les états-majors des armées, directions et services ainsi que les états-majors des zones de défense et de sécurité.

3. Le ministère met actuellement en œuvre un plan qui doit lui permettre de revenir à une activité normale et de combler les retards provoqués par la crise

Florence Parly, ministre des Armées, a lancé, jeudi 7 mai, la mise en œuvre du plan de remontée progressive de l'activité du ministère. Il passera notamment par la réalisation d'expérimentations rapides.

Sur le plan des ressources humaines, le recrutement, la formation et la réalisation du plan annuel de mutation, qui concerne l'été prochain plus de 16 000 militaires et leur famille, sont les priorités absolues du ministère.

La ministre des Armées a autorisé la réouverture des Centres d'information et de recrutement des forces armées (CIRFA) pour qu'ils soient en mesure de reprendre leur activité dès le 11 mai. Le ministère fait face à un enjeu de taille pour résorber les retards de recrutement accumulés durant le confinement.

La capacité du ministère à résorber ces retards sera un point clef de la concrétisation de la trajectoire de remontée des effectifs prévue par la LPM.

Les activités ne se sont pas totalement interrompues durant la période de confinement. Le ministère a tenté de rester en contact par téléphone et Internet avec les potentielles recrues qui s'étaient déjà rendues en CIRFA avant le confinement. Des services d'orientation ont été déployés en ligne.

Le 4 juin 2020, devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, la ministre des Armées a déclaré que ces actions : « ont porté leurs fruits ».

Ainsi, durant la semaine du 25 mai, 1700 jeunes ont signé leur contrat d'engagement avec l'armée de Terre.

Le Ministère expérimente les mesures d'organisation qui permettront une remontée progressive de l'activité. C'est dans ce cadre qu'à Lorient, **l'École des fusiliers marins (ECOFUS) relance ses premières formations.**

Sur le plan opérationnel, la remontée en puissance de l'entraînement et de la préparation opérationnelle des unités qui seront déployées en opération constitue un jalon incontournable pour la poursuite des missions.

En ce qui concerne l'organisation du travail, **le télétravail restera utilisé** partout où cela est possible, et les situations personnelles (personnes fragiles, contrainte de garde d'enfants etc.) continueront d'être prises en compte.

Le ministère prévoit de fournir à chaque agent, civil ou militaire, une dotation initiale en masques.

Enfin, **les programmes de maintien en condition opérationnelle bénéficieront d'un effort de remontée en puissance afin d'assurer la continuité des engagements opérationnels des armées et soutenir la relance économique.** La ministre des Armées a décidé de visiter tous les principaux maîtres d'œuvre industriels pour s'assurer avec eux de leur capacité à reprendre leur activité voire de contribuer à la réduction des retards pris.

Le Ministère a mis en place une task force de sauvegarde de la BITD. Celle-ci doit identifier et soutenir les entreprises de défense rencontrant des difficultés. Un des objectifs majeurs de cette task-force est de préserver les sous-traitants disposant de compétences uniques et stratégiques.

À ceci s'ajoute une task force interministérielle consacrée aux industries de défense qui doit identifier les entreprises qui présentent des risques de cessation d'activité totale ou partielle et éventuellement mobiliser des outils pour prévenir la survenue de ces risques via des prises de participation ou de l'investissement.

La BITD sera au cœur de l'effort de rebond et de relance de l'économie porté par le Ministère.

À plus long terme, à l'occasion de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées le 4 juin 2020, la ministre des Armées a annoncé le lancement de travaux sur l'actualisation de la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale datant de 2017. Cette actualisation fera toute sa part aux enseignements qui seront tirés de la crise du Covid-19.

B. LA CRISE SANITAIRE POURRAIT ENTRAÎNER UNE SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS MAIS LA MINISTRE A LA FERME VOLONTÉ D'UTILISER L'INTÉGRALITÉ DES MOYENS BUDGÉTAIRES OUVERTS POUR 2020

Avec des crédits inscrits hors CAS *Pensions* à 37,5 milliards d'euros, en progression de 1,7 milliard d'euros, le budget 2020 de la mission *Défense* est en ligne avec les objectifs fixés par la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025. CAS *Pensions* compris, les crédits inscrits s'élèvent à 46 milliards d'euros.

Le rapport spécial « Budget opérationnel de la défense » rassemble (CAS *Pensions* compris) 32,5 milliards d'euros de crédits en loi de finances initiale pour 2020. Cette programmation prévoit une baisse importante des crédits du programme 212 (– 5 %), concentrée sur les dépenses hors titre 2 (– 53 %), tandis qu'elle prévoit une hausse importante des crédits du programme 178 (+ 13 %), en majeure partie au profit de ses crédits d'investissement (+ 151 %).

1. Les crédits de personnel pourraient connaître une sous-exécution

Au sein des 32,5 milliards d'euros des crédits du rapport spécial « Budget opérationnel de la défense », les dépenses de personnel représentent une forte majorité (64 %).

Les dépenses de cette nature sont marquées d'une certaine inertie même dans un contexte de ralentissement de l'activité, car les salaires continuent d'être versés aux fonctionnaires durant la crise, quel que soit leur positionnement (présentiel, télétravail ou autorisation spéciale d'absence).

Cependant, la crise a imposé un gel des campagnes de recrutement des armées. Or, les armées recrutent chaque année 26 000 personnes. Cela rend probable une sous-exécution plus marquée que prévu des crédits de titre 2 en 2020. Cette problématique spécifique à la crise du Covid-19 s'ajoute à une tendance de sous-consommation du titre 2 sur les trois dernières exécutions en raison de la difficulté de recrutement et de fidélisation des personnels militaires.

Ce phénomène de sous-consommation pourrait être minoré d'une part par une hausse du chômage qui se traduira par l'accroissement des coûts d'indemnisation à la charge du ministère des Armées (non-reclassement des militaires en fin de contrat) et d'autre part par d'éventuelles rémunérations supplémentaires versées aux personnels civils et militaires pour leur action durant la crise, notamment avec la mission *Résilience*.

En tout état de cause, ces conséquences affecteront au premier chef l'exécution du programme 212, qui rassemble l'ensemble des crédits de titre 2 de la mission *Défense*. Les crédits de personnels constituent 94 % des crédits du programme 212 pour 2020.

2. Les crédits d'investissement sont également susceptibles d'être sous-consommés

Certaines dépenses d'investissement de la mission, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement pourraient *a minima* être retardées par les effets de la crise et donc connaître une sous-exécution. Si le rapport spécial « Budget opérationnel de la défense » ne porte pas les crédits d'investissement relatifs à l'acquisition d'armements et d'équipements, il est tout de même possible qu'il soit affecté.

L'ensemble des crédits d'investissement du rapport spécial, s'ils ne constituent qu'une modeste proportion des crédits (6 % tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement), représentent une somme de 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement et 2,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement.

Pour le seul programme 178, les crédits d'investissement représentent 14 % de ses crédits de paiement, en forte augmentation d'une année sur l'autre (+ 151 %). Cette exécution aurait déjà représenté en temps normal un enjeu de capacité de dépense pour le ministère. La crise du Covid-19 vient l'accentuer.

Des dépenses de maintien en condition opérationnelle ont connu une sous-consommation durant la crise. Ceci est renforcé par le fait qu'elles relèvent encore plus qu'auparavant de l'investissement depuis l'entrée en LPM. La loi de programmation militaire prévoit en effet une nouvelle politique contractuelle du maintien en condition opérationnelle impliquant des contrats plus longs et plus volumineux.

De manière certainement plus substantielle, le ralentissement des programmes d'infrastructures des programmes 178 et 212 a certainement entraîné une sous-consommation des crédits.

3. La crise induira des adaptations dans les dépenses de fonctionnement

On pourrait assister à des moindres dépenses sur les crédits de fonctionnement (29 % des crédits du rapport spécial pour 2020), résultant de la suspension des activités, de la baisse des dépenses d'entretien, de fournitures et de fluides ou encore de la baisse des cours du pétrole.

Plus spécifiquement, concernant le programme 178, des dépenses de maintien en condition opérationnelle relevant du fonctionnement ont connu une sous-consommation durant la crise.

On peut aussi anticiper une éventuelle sous-consommation des crédits de préparation et d'emploi des forces, notamment sur les surcoûts OPEX au vu du rapatriement d'une partie des troupes de l'opération *Chammal*.

À l'inverse, la crise sanitaire occasionnera sans doute des dépenses supplémentaires de fonctionnement telles que l'achat de matériels de protection et d'hygiène, ou encore le nettoyage spécifique des locaux.

4. Toutefois, la ministre mettra tout en œuvre afin de consommer l'ensemble des crédits à disposition du Ministère en 2020

Les industries de défense emploient 200 000 personnes en France, tandis que les dépenses des armées, par exemple les dépenses d'infrastructures, irriguent les territoires. La capacité d'exécution du Ministère en 2020 représente donc un maillon clef du soutien public à la reprise économique.

Lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées le 4 juin 2020, la ministre des Armées a exprimé sa volonté de mobiliser tous les outils pour être certain que chaque euro mis à disposition du Ministère dans la loi de finances pour 2020 soit utilisé de manière efficace et rapide pour répondre aux besoins des armées et soutenir l'économie française, nos savoir-faire et nos emplois.

L'ambition est bien de consommer l'intégralité des crédits mis à disposition du Ministère par le Parlement pour 2020 et non pas à ce jour de solliciter une modification de ces autorisations.

Les plans de rebond, de relance et de soutien à l'aéronautique que le ministère élaborent traduiront cette ambition. Le Ministère envisage éventuellement de faire évoluer son programme de commandes et de livraisons pour s'assurer de consommer totalement et utilement ses crédits. Le Ministère sera attentif à solliciter des entreprises locales, notamment dans le secteur du bâtiment et travaux publics, pour la réalisation des travaux d'infrastructures.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 10 heures 30, le 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure spéciale de la mission Défense : Budget opérationnel de la défense.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

*

* *

SOURCES UTILISÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

– Compte rendu de l’audition de M. Florence Parly, ministre des Armées et de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d’État auprès de la ministre des Armées par la commission de la défense nationale et des forces armées de l’Assemblée nationale le 11 mai 2020

– Compte rendu de l’audition de M. le général François Lecointre, chef d’état-major des armées par la commission de la défense nationale et des forces armées de l’Assemblée nationale le 22 avril 2020

– Compte rendu de l’audition de M. le général Thierry Burkhard, chef d’état-major de l’armée de terre par la commission de la défense nationale et des forces armées de l’Assemblée nationale le 6 mai 2020

– Cour des comptes, mission *Défense*, Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2019, avril 2019

– Rapport annuel de performance 2019, mission *Défense*, avril 2019

– Site web du ministère des Armées, <https://www.defense.gouv.fr/>

– Site web du ministère des Armées, page « Appel à projets de solutions innovantes pour lutter contre le COVID-19 », dernière consultation le 24 mai, URL : <https://www.defense.gouv.fr/aid/appels-a-projets/appel-a-projets-lutte-covid-19>

– Vidéo de l’audition de M. Florence Parly, ministre des Armées et de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d’État auprès de la ministre des Armées par la commission de la défense nationale et des forces armées de l’Assemblée nationale le 4 juin 2020, URL : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9140277_5ed8efb8e0bf3