



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 14

DÉFENSE :

BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. OLIVIER GAILLARD

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS	5
I. UN BUDGET EN LIGNE AVEC LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ...	10
1. Une trajectoire ascendante	10
2. Des modifications de périmètre pertinentes.....	11
a. Une nouvelle architecture pour les crédits d'infrastructure	11
b. Le suivi des crédits de l'agrégat « Espace ».....	13
3. Des indicateurs de performance modifiés à la marge	13
4. La question des restes à payer.....	14
5. La hausse encadrée du report de charges.....	15
II. le programme 178 <i>préparation et emploi des forces</i>	16
1. Présentation de la dotation du programme.....	16
a. L'action 1 « Planification des moyens et conduite des opérations »	19
b. L'action 2 « Préparation des forces terrestres »	19
c. L'action 3 « Préparation des forces navales »	19
d. L'action 4 « Préparation des forces aériennes ».....	20
e. L'action 5 « Logistique et soutien interarmées ».....	20
2. Le financement des opérations extérieures et des missions intérieures.....	21
III. LE PROGRAMME 212 <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE</i>	23
1. Présentation de la dotation du programme.....	23
a. L'action 4 « Politique immobilière »	24
b. L'action 5 « Système d'information, d'administration et de gestion ».....	24
c. L'action 6 « Politique des ressources humaines »	24
d. L'action 8 « Politique culturelle et éducative ».....	25
e. L'action 10 « Restructurations ».....	25
f. L'action 11 « Pilotage, soutien et communication ».....	25

2. Les effectifs et la masse salariale.....	25
a. Les contributions d'équilibre au CAS Pensions	25
b. Une masse salariale en légère régression du fait de sous-exécutions antérieures ...	27
3. L'exécution du plan Famille	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35

L'article 49 de la loi organique 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, 100 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS

– Pour la deuxième année consécutive, les crédits de la mission *Défense* sont strictement conformes à la trajectoire de remontée en puissance définie par la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

– La consommation d'autorisations d'engagement est de nouveau prévue en forte hausse. Il conviendra de s'assurer que cette progression, logique en début de programmation, laissera suffisamment de marges dans le pilotage annuel des dépenses.

– La provision pour les surcoûts OPEX passe de 850 millions à 1,1 milliard d'euros, niveau qui restera le même jusqu'en 2023 et auquel s'ajoutent 100 millions de provision MISSINT. Cette sincérisation attendue depuis longtemps permettra d'améliorer la fin de gestion des exercices budgétaires.

– La nouvelle répartition des dépenses d'infrastructures entre le programme 178 (infrastructures opérationnelles), le programme 146 (infrastructures liées aux programmes d'armement) et le programme 212 (infrastructures d'intérêt général et d'hébergement) améliore la lisibilité de la documentation budgétaire et traduit des progrès en matière de gestion de ce poste de dépenses.

– La question du recrutement et de la fidélisation des personnels se pose avec acuité. Le respect de la trajectoire d'effectifs de la LPM implique des efforts soutenus dans ce domaine et le plein déploiement du plan Famille.

– Le dispositif d'évaluation de la performance devrait intégrer davantage d'indicateurs permettant de mesurer les effets de la politique de ressources humaines du ministère des armées.

ÉVOLUTION EN 2020 DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2019

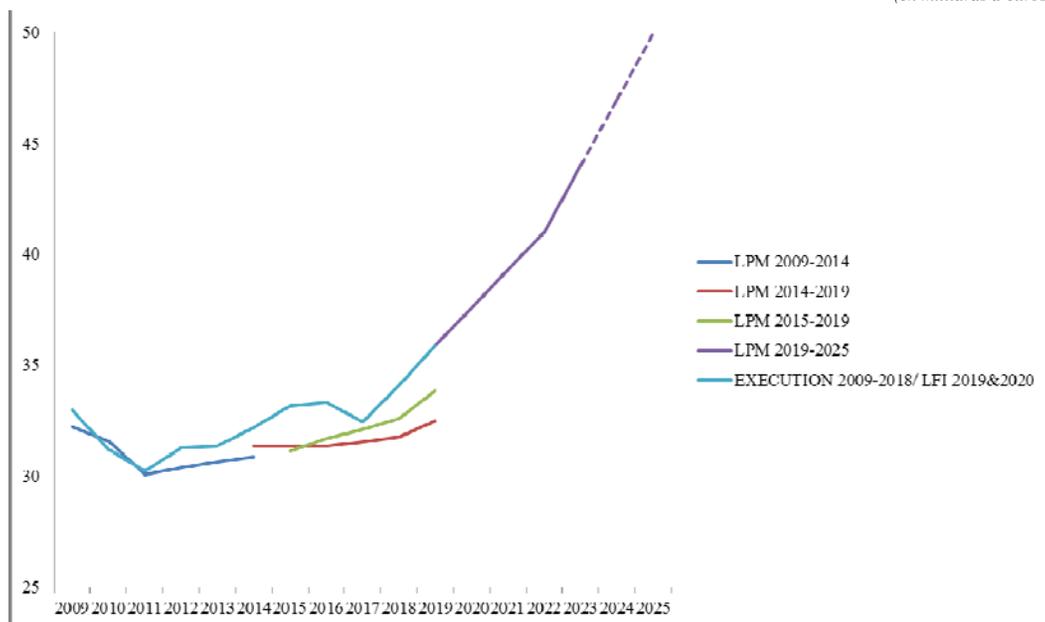
(en millions d'euros, hors FDC et ADP)

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution 2019 - 2020		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
P 144 : Environnement et prospective de la politique de défense	1 628,8	1 476,1	1 765,8	1 547,8	8,4 %	4,9 %	
P 146 : Équipement des forces	14 472,2	10 888,0	25 352,3	12 587,8	75,2 %	15,6 %	
P178 : Préparation et emploi des forces	14 991,6	8 792,2	16 248,5	10 003,8	8,4 %	13,8 %	
P 212 : Soutien de la politique de défense	<i>Hors titre 2</i>	2 849,9	2 645,6	1 321,2	53,6 %	51,7 %	
	<i>Titre 2 hors CAS Pensions</i>	12 097,1	12 097,1	12 088,4	12 088,4	-0,1 %	-0,1 %
	<i>CAS Pensions</i>	8 454,9	8 454,9	8 570,8	8 570,8	1,4 %	1,4 %
	23 401,8	23 197,5	21 980,3	21 935,9	-6,1 %	-5,4 %	
Total mission Défense hors CAS Pensions	46 039,5	35 899	56 776,1	37 504,5	23,3 %	4,5 %	
Total mission Défense	54 494,4	44 354,2	65 346,9	46 075,3	19,9 %	3,9 %	

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE ET LOIS DE PROGRAMMATION MILITAIRE (2009-2025)

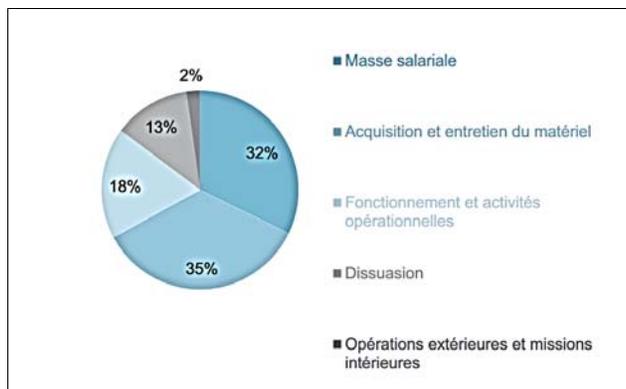
(en milliards d'euros)



Champ : crédits budgétaires de la mission Défense, hors CAS Pensions.

Source : documents budgétaires (RAP) de chaque exercice, LFI pour 2018 et PLF pour 2019, mission Défense.

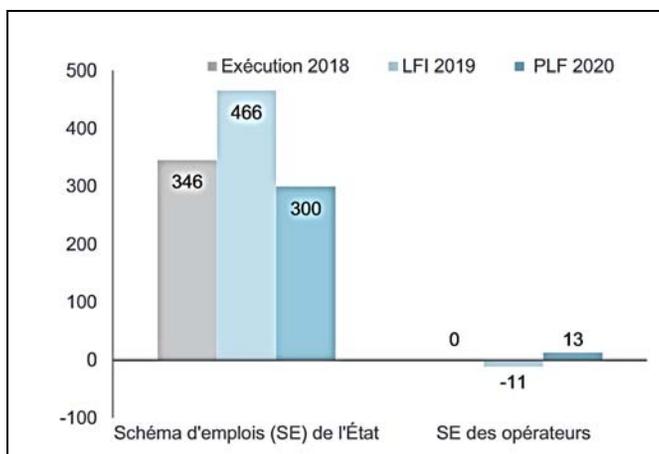
RÉPARTITION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DANS LE PLF POUR 2020



Source : ministère de l'action et des comptes publics.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS

(en ETP)



Source : ministère de l'action et des comptes publics.

INTRODUCTION

L'année 2018, avec l'augmentation de 1,8 milliard d'euros des crédits de la mission *Défense* et l'adoption de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025⁽¹⁾, aura marqué un tournant majeur dans l'histoire récente de nos armées : l'entrée dans une phase de réparation et de remontée en puissance.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 s'inscrit donc, pour ce qui est des crédits de la défense, dans une trajectoire de sept années soigneusement balisée. Le bon déroulement de la programmation dépend de la cohérence des choix effectués chaque année et de l'adéquation des crédits aux objectifs de long terme fixés par la LPM ainsi que par l'Ambition 2030 validée en Conseil de défense le 22 novembre 2017.

Ce cadre budgétaire est corrélé au cadre stratégique fixé par la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* en décembre 2017. Ce document, qui ouvrirait la voie au projet de loi de programmation militaire annoncé par la Président de la République, fixe comme principaux objectifs à l'horizon 2025 :

- la préservation d'un modèle d'armée complet et équilibré et le renouvellement des deux composantes 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.

Les deux programmes auxquels ce rapport spécial est plus particulièrement consacré connaissent, le programme 178 *Préparation et emploi* des forces et le programme 212 *Soutien de la politique de la défense*, représentent près de 70 % des crédits de la mission *Défense*. Ils connaissent dans le présent projet de loi de finances des augmentations significatives, mais aussi des modifications de périmètre qui traduisent les mutations dans lesquelles le ministère des armées s'est engagé en matière d'entretien programmé des matériels, de maintien en condition opérationnelle et d'infrastructures.

Ils prévoient également des moyens pour le commandement de l'espace, dont la création a été annoncée par le Président de la République le 13 juillet 2013

Enfin, le PLF pour 2020 comprend des mesures nouvelles en matière de condition des personnels et de ressources humaines. Confronté à des difficultés de recrutement et de fidélisation accrues par l'amélioration sensible du marché du travail en France, le ministère des armées doit prolonger et amplifier ses efforts en faveur des personnels, en s'appuyant sur le plan Famille lancé à la fin de l'année 2018 et en adaptant les conditions de vie et de travail aux plus jeunes générations, qui constituent son principal vivier.

(1) 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.

La LPM 2019-2025 a été conçue comme étant « à hauteur d’homme ». Convaincu que l’efficacité de notre défense dépend au premier chef du facteur humain, le rapporteur consacre une attention toute particulière à la bonne et rapide exécution des budgets mis en place pour l’amélioration des conditions de vie des personnels civils et militaires.

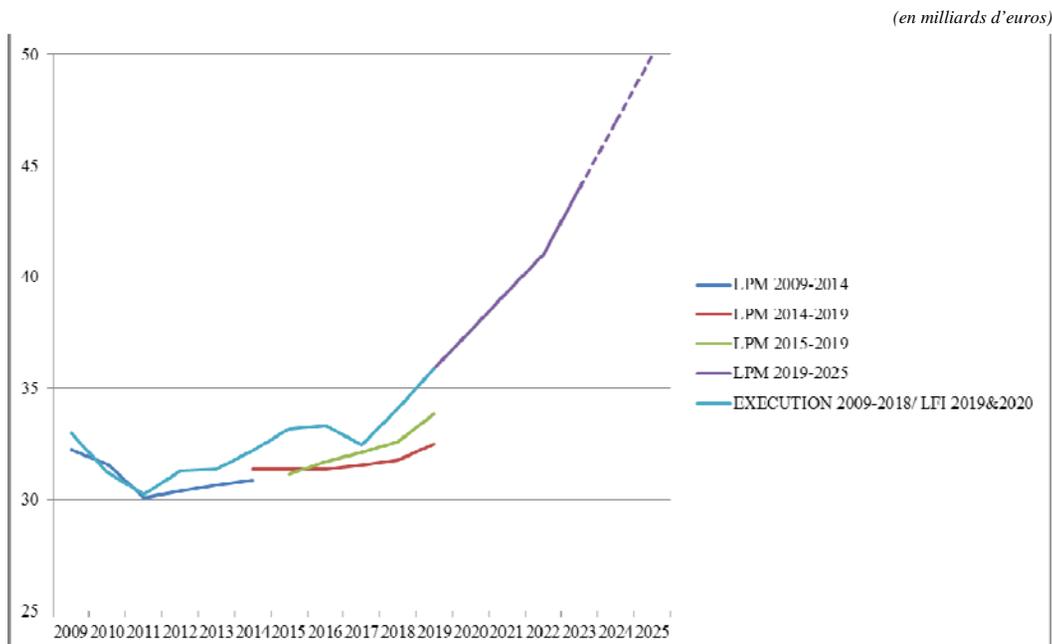
I. UN BUDGET EN LIGNE AVEC LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Avec une progression de 1,7 milliard d’euros en CP (1,6 milliard après mesures de transferts et de périmètre), le budget de la mission Défense est en ligne avec les objectifs fixés par la loi de programmation militaire 2019-2025 puisque les crédits inscrits hors CAS *Pensions* s’élèvent à 37,5 milliards d’euros.

1. Une trajectoire ascendante

Contrairement à ce que l’on avait pu constater lors des deux précédents exercices de programmation militaire, les crédits de la mission *Défense* pour les deux premières années de programmation sont strictement conformes au cadre fixé par la LPM pour les années 2019 à 2025, comme le fait apparaître le graphique ci-dessous.

TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE ET LOIS DE PROGRAMMATION MILITAIRE (2009-2025)



Champ : crédits budgétaires de la mission *Défense*, hors CAS *Pensions*.

Source : documents budgétaires (RAP) de chaque exercice, LFI pour 2018 et PLF pour 2019, mission *Défense*.

Il convient de rappeler que le dispositif de la LPM en cours permet de sécuriser le budget des armées puisque celui-ci n'est plus fonction, comme c'était le cas auparavant, de recettes additionnelles hypothétiques, issues par exemple de la vente d'emprises immobilières ou de bandes de fréquences hertziennes ⁽¹⁾. Par ailleurs, la sous-budgétisation chronique des surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) rendait nécessaires d'importants refinancements interministériels en fin d'année et faisait diverger la trajectoire d'exécution de la trajectoire LPM.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits entre 2019 et 2020.

ÉVOLUTION EN 2020 DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2019

(en millions d'euros, hors FDC et ADP)

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution 2019-2020		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
P 144 : Environnement et prospective de la politique de défense	1 628,8	1 476,1	1 765,8	1 547,8	8,4 %	4,9 %	
P 146 : Équipement des forces	14 472,2	10 888,0	25 352,3	12 587,8	75,2 %	15,6 %	
P 178 : Préparation et emploi des forces	14 991,6	8 792,2	16 248,5	10 003,8	8,4 %	13,8 %	
P 212 : Soutien de la politique de défense	<i>Hors titre 2</i>	2 849,9	2 645,6	1 321,2	1 276,8	53,6 %	51,7 %
	<i>Titre 2 hors CAS Pensions</i>	12 097,1	12 097,1	12 088,4	12 088,4	-0,1 %	-0,1 %
	<i>CAS Pensions</i>	8 454,9	8 454,9	8 570,8	8 570,8	1,4 %	1,4 %
	23 401,8	23 197,5	21 980,3	21 935,9	-6,1 %	-5,4 %	
Total mission Défense hors CAS Pensions	46 039,5	35 899	56 776,1	37 504,5	23,3 %	4,5 %	
Total mission Défense	54 494,4	44 354,2	65 346,9	46 075,3	19,9 %	3,9 %	

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Les fonds de concours et attributions de produits attendus connaissent cependant une nouvelle baisse. Le montant total serait de 629,1 millions d'euros en 2020, contre 663,9 millions d'euros en prévision 2019, soit - 5,53 % ⁽²⁾.

2. Des modifications de périmètre pertinentes

La maquette de la mission *Défense* connaît plusieurs évolutions significatives dans le PLF pour 2020.

a. Une nouvelle architecture pour les crédits d'infrastructure

En vue de renforcer la cohérence des périmètres de chaque programme et de favoriser la responsabilisation des gestionnaires, le ministère des armées modifie l'architecture des crédits d'infrastructure jusqu'à présent centralisés sur le programme 212 :

(1) Pour rappel, la LPM 2009-2014 prévoyait, pour sa première année d'exécution, 1,61 milliard d'euros de ressources exceptionnelles sur un total de 32,23 milliards, et la LPM 2014-2019, toujours pour sa première année d'exécution, 1,77 milliard sur un total de 31,38 milliards.

(2) Entre la prévision 2018 et la prévision 2019, la baisse était de 11,66 %.

– afin d’assurer une plus grande cohérence entre le déroulement des programmes d’armement et les programmes d’infrastructures qui les accueillent, les crédits d’infrastructure liés à chaque programme à effet majeur (PEM) sont inscrits dans le programme 146 ;

– afin de renforcer le pilotage et la cohérence des crédits liés à l’activité opérationnelle des armées, les crédits d’infrastructure liés à l’activité opérationnelle sont transférés vers le programme 178 ;

– afin de permettre une gestion au plus près du besoin, les crédits de maintenance locataire (MCI/MCO ⁽¹⁾) seront gérés par les commandants des bases de défense ;

– les crédits d’infrastructures demeurant dans le programme 212 sont ceux du logement, de l’hébergement, des locaux de vie et des réseaux d’intérêts généraux.

La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) conserve son rôle central de responsable de la politique immobilière et sera garante de l’exécution des priorités ministérielles. Le service d’infrastructure de la défense conserve son rôle de service exécutant pour l’ensemble des opérations, sa capacité à faire étant améliorée par la simplification des processus d’expression et de priorisation des besoins.

Dans les annexes budgétaires, les dépenses « INFRA » sont retracées par des sous-actions spécifiques créées au sein des actions des programmes 146 et 178.

Les crédits de politique immobilière sont répartis comme suit.

NOUVELLE RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

(en millions d’euros de crédits de paiement)

Programme	LFI 2019	PLF 2020 avant ventilation	PLF 2020 après ventilation
178	-	-	879
146	-	-	320
212	1 692	1 687	487
Total	1 692	1 687	1 687

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

(1) Maintien en condition des infrastructures et maintien en condition opérationnelle.

b. Le suivi des crédits de l'agrégat « Espace »

Ainsi que l'a indiqué le Président de la République lors de l'annonce de la création d'un commandement de l'espace, l'espace exo-atmosphérique est aujourd'hui au cœur d'une compétition stratégique et industrielle qui touche ses applications tant civiles que militaires et menace notre liberté d'accès et d'action dans l'espace. La LPM prévoit la modernisation et le renforcement de nos capacités de détection et de réaction dans l'espace exo-atmosphérique, notamment en matière de capacité nationale de surveillance des orbites basses et de systèmes de détection et de suivi.

L'effort financier consenti est désormais retracé et suivi, en prévision comme en exécution, au moyen d'une nomenclature spécifique dès le PLF pour 2020. Au sein du programme 178, une sous-action *Activité spatiales* dotée de 5,2 millions d'euros en CP a été créée pour le commandement de l'espace. Au sein de l'action 07 *Commandement et maîtrise de l'information* du programme 146 une sous-action et un programme à effet majeur *Maîtrise de l'espace* sont créés, et quatre sous-actions sont labellisées « Espace ».

3. Des indicateurs de performance modifiés à la marge

Le PLF pour 2020 apporte deux modifications au dispositif d'évaluation de la performance.

- Concernant le programme 178, un sous-indicateur 5.1.2 « Journées de formation et d'entraînement » est créé au sein de l'indicateur 5.1 « Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement ». Il concerne l'armée de terre et couvre l'ensemble de la préparation opérationnelle (formation et entraînement). La cible pour 2020 est de 120 journées.

L'objectif de ce sous-indicateur permet de rendre compte de façon plus pertinente du temps laissé disponible par les engagements opérationnels.

Il convient de s'interroger sur la nécessité, dans ces conditions, de maintenir le sous-indicateur 5.1.1 « Jours d'activité par homme terre JPO (journées de préparation opérationnelle) », fixé en prévision à hauteur de 81 jours, soit au même niveau que la réalisation 2017 et 2018 et que la prévision 2019. En l'état, la distinction entre ces deux indicateurs est mal établie et le dispositif d'évaluation de la préparation opérationnelle manque de lisibilité.

- Concernant le programme 212, l'indicateur 1.2 « Performance des leviers de départs aidés rapportés aux volumes de déflation » – premier indicateur de l'objectif « Réussir la transformation du ministère et garantir les grands équilibres portés par la LPM » – est remplacé par l'indicateur « Taux de renouvellement des emplois primo-contractuels-Armées ». Ce nouvel indicateur détaille le taux par arme (armée de terre, Marine, armée de l'air) et par catégorie (officiers, sous-officiers, militaires du rang).

Cette modification illustre l'inversion de la dynamique en matière de ressources humaines. La trajectoire d'effectifs ascendante fixée par la LPM impose un suivi plus attentif des conditions de recrutement et de fidélisation.

La fidélisation devient en effet un sujet crucial pour le ministère des armées, compte tenu, d'une part, de la nécessité de maîtriser les coûts du recrutement, de formation et de reconversion, et, d'autre part, de l'objectif consistant à assurer sur le long terme l'acquisition de compétences techniques et opérationnelles de plus en plus exigeantes. Par ailleurs, la rareté de certains métiers, liée à l'exigence du cursus et à la concurrence du marché sur certaines spécialités, requiert un suivi accru de certaines familles professionnelles.

Un effort particulier est donc consenti pour que la période d'arrivée et de prise en main de recrues se passe au mieux et qu'elle débouche sur le renouvellement du contrat. L'indicateur consacré au taux de renouvellement des emplois primo-contractuels vient illustrer cette étape dans la carrière des militaires.

Toutefois, la question de la fidélisation emporte des enjeux complexes et ne peut se limiter à cette seule lecture. Votre rapporteur estime souhaitable que le dispositif de performance s'enrichisse de nouveaux indicateurs retraçant plus finement les enjeux de recrutement (nombre de candidats par poste, notamment), de fidélisation, de rémunération, d'emploi et de formation des militaires. Le service des ressources humaines du ministère des armées dispose d'outils statistiques étendus et pertinents. Intégrer plusieurs de ces éléments à la documentation budgétaire tout en fixant des objectifs à court, moyen et long terme permettrait au Parlement d'évaluer avec plus de précision les politiques mises en œuvre.

4. La question des restes à payer

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dispose en son article 17 que : « *Le montant de restes à payer, tel que retracé annuellement dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement, hors impact des changements de règles de comptabilisation des engagements, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017.* »

Cette disposition n'était à l'évidence pas tenable pour le budget de la défense, où les autorisations d'engagement peuvent porter sur le très long terme et où un plafonnement des restes à payer aurait pour effet de bloquer les grands programmes d'armement prévus en programmation.

La LPM 2019-2025 prévoit donc en son article 8, introduit par amendement, 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'évolution des restes à payer de fin 2014 à fin 2019 s'établit comme suit.

RESTES À PAYER DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros)

	Restes à payer (HT2)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (estimation)
P 144	1 487,2	1 487,0	1 522,5	1 581,5	1 564,5	1 613,9
P 146	35 964,1	35 671,7	35 972,7	37 338,9	39 322,1	40 386,0
P 178	6 570,4	7 846,7	9 423,6	9 575	8 934,1	15 112,2
P 212	3 013,4	3 087,5	3 481,2	3 612,1	3 589,6	1 976,3
Mission Défense	47 035,1	48 092,9	50 400,0	52 107,5	53 410,3	59 088,4

Source : réponses au questionnaire budgétaire et PAP 2020.

En prévision 2020, les autorisations d'engagement du ministère augmenteront de 10,85 milliards d'euros, contre 1,7 milliard pour les CP. En conséquence, l'augmentation des restes à payer s'accroîtra encore à la fin de 2020.

Si cette hausse est naturelle en début de programmation, il conviendra cependant de veiller à ce qu'elle laisse des marges de manœuvre en gestion lors des exercices ultérieurs. Comme le souligne la Cour des comptes, des ouvertures massives d'AE exposent au « *risque d'une rigidité trop forte de la dépense en cas d'aléa budgétaire* ⁽¹⁾ ».

5. La hausse encadrée du report de charges

Le rapport annexé de la LPM 2019-2025 fixe l'objectif 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, avec un point de passage d'environ 12 % à l'horizon 2022. »

(en %)

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

Compte tenu de la hausse programmée des crédits, le report de charges ne baissera pas en valeur absolue. On constate même que la cible fixée pour 2019

(1) La mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014-2019 et les perspectives financières de la mission Défense, rapport d'observations définitives, 13 juin 2017.

permet une nouvelle hausse substantielle, après une progression de 8 % entre 2017 et 2018.

De fait, les prévisions pour la fin de 2019 sont conformes à l'objectif fixé par la LPM, avec un report de charges porté à 3,8 milliards d'euros – soit une augmentation de 400 millions d'euros.

De la fin de 2014 à la fin de 2018, les variations du report de charges se sont établies comme suit.

LE REPORT DE CHARGES DE 2014 À 2018

(en millions d'euros)

	Report de charges (HT2)				
	2014	2015	2016	2017*	2018*
P 144	175,9	194,4	235,2	207,1	200,0
P 146	2 340,7	1 982,6	1 741,7	1 798,8	2 078,0
P 178	864,8	809,0	933,4	932,6	909,1
P 212	116,7	102,9	209,2	210,9	217,0
Mission Défense	3 498,1	3 088,9	3 119,5	3 149,5	3 404,1

* Le montant des dépenses obligatoires pour 2017 et 2018 est présenté hors avances dues.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

À la fin de 2018, la cible établie en entrée en gestion de 3,4 milliards d'euros (soit 15,3 % des crédits ouverts en LFI 2018 en CP) a été respectée et a permis d'entrer dans les meilleures conditions dans la trajectoire définie par la LPM.

II. le programme 178 *préparation et emploi des forces*

Le programme 178, placé sous la responsabilité directe du chef d'état-major des armées, occupe une place centrale dans le dispositif de défense en ce sens que ses quatre objectifs (assurer les fonctions stratégiques de connaissance-communication, de prévention, de protection, d'intervention) correspondent, avec la dissuasion, à la totalité des fonctions stratégiques assignées aux forces armées.

1. Présentation de la dotation du programme

En 2019, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme 178 connaissaient une forte augmentation (respectivement + 69,9 % et + 8,90 %). Cette augmentation se poursuit en 2020 : la hausse des crédits par rapport à 2019 s'élève à 8,4 % en AE (soit +1 256 millions d'euros) et à 13,8 % en CP (soit + 1 211 millions d'euros). Cette augmentation, prévue par la LPM au profit de la régénération des matériels, résulte également du transfert d'une partie

des crédits dédiés à la politique immobilière⁽¹⁾ et de l'augmentation de la provision au titre des opérations extérieures (OPEX).

Le tableau ci-après détaille l'évolution des crédits par actions.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 PAR ACTION

(en millions d'euros, hors FDC et AP)

Action – libellé	LFI 2019		PLF 2020		Évolution 2020/2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - planification des moyens et conduite des opérations	597,1	585,6	689,1	655,7	15,4 %	12,0 %
02 - préparation des forces terrestres	2 577,7	1 442,7	2 589,0	1 463,9	0,4 %	1,5 %
03 - préparation des forces navales	5 320,6	2 381,2	4 657,3	2 611,3	- 12,5 %	9,7 %
04 - préparation des forces aériennes	4 328,6	2 320,9	5 046,6	2 281,6	16,6 %	- 1,7 %
05 - logistique et soutien interarmées	1 567,5	1 462,1	2 416,4	2 141,5	54,2 %	46,5 %
06 - surcoûts liés aux opérations extérieures	600,1	600,1	850,0	850,0	41,6 %	41,6 %
Total P – 178	14 991,6	8 792,6	16 248,5	10 003,8	8,4 %	13,8 %

Source : projet annuel de performances 2020.

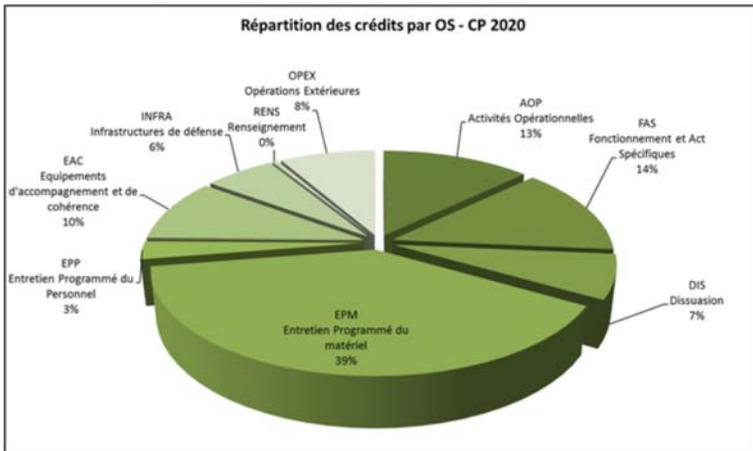
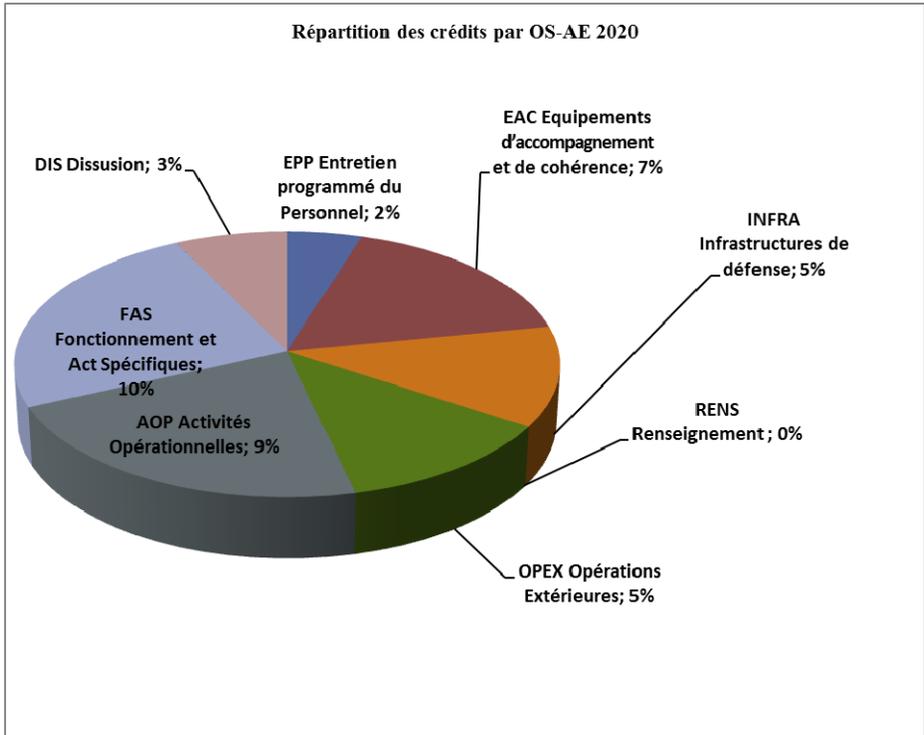
La hausse des crédits traduit la poursuite de l'effort particulier en matière d'entretien des matériels, et singulièrement d'EPM (entretien programmé des matériels). L'EPM est essentiel à la fois :

- pour la réalisation des objectifs d'activité ;
- pour le maintien et le renforcement de la disponibilité des matériels (notamment celle des hélicoptères, des avions de patrouille maritime et des avions de transport tactique) ;
- pour la prolongation de flottes anciennes et à la montée en puissance des nouveaux équipements (A400M, NH90, Tigre, FREMM, entre autres).

L'écart entre AE et CP concernant l'EPM s'explique par la mise en place d'AE destinées à notifier des marchés pluriannuels, en particulier au profit d'une nouvelle politique de MCO aéronautique décidée par la ministre des armées. Cette politique est mise en œuvre par la nouvelle direction de la maintenance aéronautique (DMAé) *via* une nouvelle politique de contractualisation (contrats verticalisés, globaux et de long terme).

La répartition des crédits entre opérations stratégiques (OS) s'établit comme suit.

(1) En application de la nouvelle architecture budgétaire décidée par la ministre des armées, le programme 178 s'est vu transférer du programme 212 la gestion des crédits des infrastructures de nature opérationnelle (1 017 millions d'euros d'AE et 879 millions de CP à PLF 2020).



Source : projet annuel de performances 2020.

a. L'action 1 « Planification des moyens et conduite des opérations »

Ses crédits progressent de 15,4 % en AE et de 12 % en CP.

Cette évolution traduit l'effort consenti en matière de transformation numérique du ministère et de la sécurisation des réseaux de télécommunication, d'amélioration des capacités stratégiques de renseignement et d'analyse des capteurs et des multi-intercepteurs dans les domaines cyber et spatial.

Elle reflète également l'intégration de crédits d'infrastructures des systèmes d'information et de communication dans le programme 178.

Enfin, ces crédits permettent, conformément aux engagements internationaux de la France, de financer les contributions au profit de l'OTAN et de l'Union européenne.

b. L'action 2 « Préparation des forces terrestres »

Ses crédits progressent de 0,4 % en CP et de 1,5 % en CP.

L'évolution est essentiellement concentrée sur l'agrégat Équipement, plus particulièrement l'entretien programmé du matériel (EPM). Le niveau de crédits d'EPM est en légère baisse mais demeure à un niveau élevé en raison de la poursuite de la stratégie de modernisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) terrestre, qui trouve sa traduction dans la généralisation de contrats globaux, incluant des objectifs de performance pour les industriels (exemple : MCO MSS Leclerc).

Outre le transfert des crédits des infrastructures technico-opérationnelles, la hausse des crédits de l'armée de terre porte la notification en 2020 de plusieurs marchés de munitions pluriannuels importants et la hausse des ressources dédiées à l'innovation et à la transformation numérique. L'armée de terre poursuit également la transformation capacitaire SCORPION.

La baisse de 9 % en AE de MCO s'explique par la notification en 2019 des principaux marchés pluriannuels de soutien des hélicoptères (Tigre et Fennec notamment); celle en CP (- 11 %) correspond à l'extinction des ressources supplémentaires du « paquet EPM régénération », accordées en 2015 pour faire face à l'obsolescence et à l'usure de certains matériels.

c. L'action 3 « Préparation des forces navales »

L'évolution des crédits affectés à la préparation des forces navales (- 12,5 % en AE et + 9,7 % en CP) reflète principalement les évolutions des dépenses d'activité opérationnelle et d'équipement.

Les dépenses de l'activité opérationnelle de la Marine augmentent dans le périmètre de l'affrètement au profit de l'action de l'État en mer, notamment en raison de l'évolution de l'estimation de coût du marché pluriannuel d'affrètement des remorqueurs d'intervention, d'assistance et de sauvetage, qui devrait être notifié en 2019. La hausse globale de la ressource en CP s'explique également par l'intégration de crédits d'infrastructures (+ 193 millions d'euros en CP) et par les paiements de la tranche optionnelle du marché d'entretien courant des SNLE ⁽¹⁾ (+ 444 millions d'euros).

La baisse en AE (-12 %) s'explique principalement par le moindre engagement prévu en 2019 sur les dépenses de dissuasion (notification en 2019 d'un marché pluriannuel lié à l'IPER ⁽²⁾ du SNLE *Le Terrible*). Le niveau d'engagement reste cependant élevé du fait de la mise en place de nouveaux marchés pluriannuels de MCO aéronautique (exemple : MCO Falcon 50) et naval (MCO des SNA de type Rubis et Barracuda) et de la commande anticipée de kits de bombes armement air-sol modulaire.

d. L'action 4 « Préparation des forces aériennes »

Les crédits de l'action 4 augmentent de 16,6 % en AE et baissent de 1,7 % en CP.

La hausse des AE d'EPM concrétise la poursuite par la direction de la maintenance aéronautique de la stratégie contractuelle de verticalisation (contrats globaux et pluriannuels), visant à engager les industriels dans la durée et à les responsabiliser *via* des objectifs de performance.

L'augmentation des AE est également portée par l'intégration des crédits d'infrastructures technico-opérationnelles de l'armée de l'air (154 millions d'euros), par la reprise d'un flux de commande de munitions comparable à celui d'avant 2018, et par la subvention pour charges de service public au profit de l'École de l'air (23 millions d'euros).

La diminution globale de la ressource en CP (-1,7 %) résulte principalement de l'extinction de la ressource du « paquet EPM régénération » voté en 2015 en actualisation de la LPM 2014-2019, dédié à des mesures palliatives pour faire face à l'obsolescence et à l'usure de certains matériels.

e. L'action 5 « Logistique et soutien interarmées »

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).

(1) *Sous-marins nucléaires lanceurs d'engin.*

(2) *Indisponibilité périodique pour entretien et réparation.*

Ses crédits connaissent la plus importante augmentation du programme (+ 54,2 % en AE et + 46 % en CP).

Cette évolution résulte tout d'abord d'un changement de périmètre, avec le transfert des crédits de politique immobilière et le renforcement des leviers budgétaires à disposition des commandants des bases de défense pour assurer un soutien de qualité au plus près des besoins des unités. Les commandants de base de défense auront notamment en charge la gestion des crédits d'entretien et maintien en condition des infrastructures des bases (330,8 millions d'euros en AE et 334,4 millions d'euros en CP), d'action sociale, d'alimentation et de fourniture d'énergie destinés à améliorer le quotidien des soldats.

Le service du commissariat des armées connaît également une forte hausse de ses ressources (+ 27 % en AE en + 20 % CP), afin de poursuivre sa transformation (projet « SCA 22 »), dont l'objectif principal est de renforcer le soutien de proximité délivré aux unités opérationnelles.

Les crédits de la fonction santé sont en légère hausse (+ 17 % en AE, + 2 % en CP) afin de poursuivre la transformation du service (modèle « SSA 2020 ») et d'assurer les dépenses de fluides des hôpitaux.

Les crédits des soutiens complémentaires connaissent aussi une hausse (+ 9 % en AE, + 8 % en CP) du fait de l'augmentation contractuelle des tarifs SNCF (compensatrice SNCF) et de la montée en puissance de la politique du sport militaire actée en LPM en mise en œuvre par le centre national des sports de la défense (CNSD).

De même, les crédits consacrés au service interarmées des munitions sont en augmentation (+ 10 % en CP) en vue d'améliorer les conditions de stockage des munitions et de développer le futur système d'informations logistiques (SIL) dédié aux munitions, le SI@Mu.

2. Le financement des opérations extérieures et des missions intérieures

La loi de finances pour 2018 avait porté la dotation pour surcoûts imputables aux opérations extérieures (OPEX) et aux missions intérieures (MISSINT) à 650 millions d'euros, renouant ainsi avec les niveaux fixés pour 2011, 2012 et 2013. Elle avait également relevé la provision de crédits de masse salariale au profit des missions intérieures, la faisant passer de 41 à 100 millions d'euros. Compte tenu des surcoûts OPEX (1 202,6 millions d'euros) et MISSINT (157,6) constatés, le reste à financer s'était élevé à 610,2 millions d'euros.

L'article 4 de la LPM 2019-2025 prévoit une augmentation progressive de la première dotation selon le calendrier suivant :

(en millions d'euros courants)

2019	2020	2021	2022	2023
850	1 100	1 100	1 100	1 100

Il maintient le principe d'un financement interministériel au-delà de ces montants, étant entendu que : « Si le montant des surcoûts nets ainsi défini est inférieur à la provision, l'excédent constaté est maintenu au profit du budget des armées ».

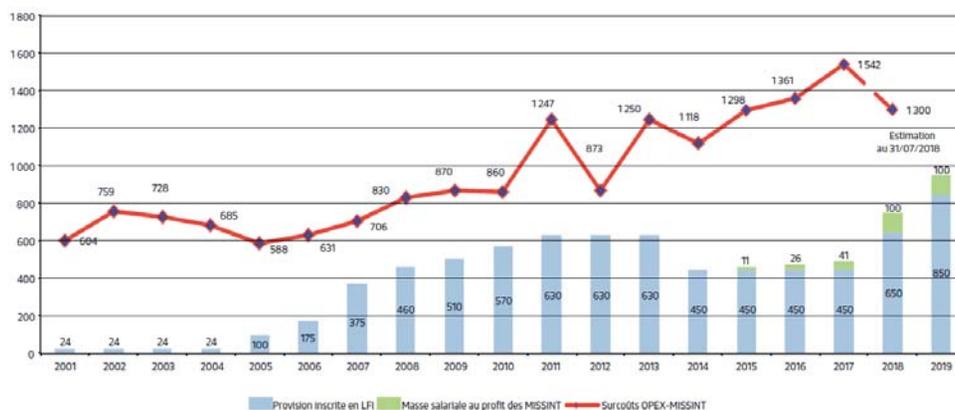
Par ailleurs, le rapport annexé précise que : « La provision annuelle au titre des opérations extérieures et missions intérieures s'entend au-delà des 100 millions d'euros de crédits de masse salariale prévus pour couvrir les missions intérieures ».

Conformément à cette chronologie et à ces dispositions, la loi de finances pour 2019 avait relevé la provision OPEX à 850 millions d'euros, conformément aux dispositions de la LPM. Le surcoût restant à financer en fin d'année est estimé à environ 450 millions d'euros.

Le graphique ci-après permet de confronter l'évolution des surcoûts et celle des provisions entre 2001 et 2019.

SURCÔÛ DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET, À PARTIR DE 2015, DES MISSIONS INTÉRIEURES (OPEX-MISSINT)

(en millions d'euros)



(OPEX DGGN incluses jusqu'en 2008 – montant au 31/07 pour 2018)

Source : ministère des armées.

En 2020, la provision OPEX atteindra 1,1 milliard d'euros, niveau que la LPM prévoit de maintenir jusqu'en 2023. La provision totale, incluant celle de 100 millions consacrée aux MISSINT, s'élèvera donc à 1,2 milliard d'euros pendant trois ans

Le rapporteur se félicite de l'aboutissement de cette trajectoire d'augmentation des provisions pour OPEX et MISSINT. En effet, s'il reste souhaitable que la solidarité interministérielle intervienne afin de manifester la participation de la nation tout entière à la défense de ses intérêts vitaux, cette solidarité doit également se concilier avec l'exigence constitutionnelle de sincérité budgétaire. Le dispositif prévu en LPM permet de réduire sensiblement les effets de distorsion produits par la contradiction inévitable entre l'incertitude opérationnelle et les principes de spécialité et d'universalité budgétaires.

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 transverses : ressources humaines, finances, immobilier, logement notamment.

1. Présentation de la dotation du programme

Par rapport à la LFI pour 2019, les crédits qu'il est prévu d'affecter à ce programme dans le PLF passent de 22,97 à 21,87 milliards d'euros en AE (- 5,03 %) et de 23,01 à 21,94 milliards en CP (- 4,88 %).

L'évolution des crédits par actions et par titres est retracée dans les deux tableaux ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 PAR ACTIONS ET PAR TITRE

(en millions d'euros)

ACTIONS		LFI 2019		PLF 2020		Évolutions	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
4	Politique immobilière	2 050,33	1 785,84	571,32	476,60	- 72 %	- 73 %
5	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	174,52	168,42	162,48	172,81	- 7 %	3 %
6	Accompagnement de la politique des ressources humaines	153,57	153,62	148,49	146,50	- 3 %	- 5 %
8	Politique culturelle et éducative	28,94	46,13	48,79	50,46	69 %	9 %
10	Restructurations	52,11	73,67	22,07	22,87	- 58 %	- 69 %
11	Pilotage, soutien et communication	390,39	417,90	368,04	407,54	- 6 %	- 2 %
Total HT2		2 849,86	2 645,59	1 321,20	1 276,78	- 54%	- 52%
Crédits de titre 2		20 122,64	20 364,55	20 551,94	20 659,13	2 %	1 %
TOTAL HT2 + T2		22 972,50	23 010,14	21 873,15	21 935,91	- 5%	- 5%

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 PAR TITRE

(en millions d'euros)

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de personnels T2	20 551,94	20 551,94	20 659,13	20 659,13	+ 0,52	+ 0,52
Dépenses de fonctionnement T3	982,99	970,64	720,00	735,22	- 27 %	- 24 %
Dépenses d'investissement T5	1 848,86	1 625,26	523,29	496,37	- 70 %	- 69 %
Dépenses	15,08	19,06	14,81	18,78	- 2 %	- 1 %

d'intervention T6						
Opérations financières T7	2,94	30,64	23,10	26,41	686 %	- 14 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

a. L'action 4 « Politique immobilière »

Cette action fait l'objet d'un remaniement majeur avec le transfert au programme 146 des crédits des programmes majeurs d'infrastructure adossés aux programmes d'armement et au programme 178 des crédits destinés aux infrastructures à caractère opérationnel, pour un montant total de 1 199 millions d'euros.

Le périmètre du programme 212 se concentre désormais principalement sur le financement des infrastructures liées aux conditions de vie et de travail des personnels et des familles logement familial, hébergement en enceinte militaire, ensembles d'alimentation, immeubles d'administration générale, action sociale.

L'exercice 2020 verra ainsi le lancement d'un plan important destiné à intensifier l'effort d'hébergement des personnels ainsi que la mise en place d'un dispositif permettant de moderniser la gestion du parc domanial de logements. Ce « plan hébergement » se traduira par un flux d'investissements annuel moyen de 140 millions d'euros jusqu'en 2025, supérieur au montant de 100 millions annuels prévu initialement par la LPM.

b. L'action 5 « Système d'information, d'administration et de gestion »

Les crédits portés par l'action 5 connaissent une légère hausse en 2020 en raison notamment :

- d'un effort particulier au profit du socle d'info-structure, notamment pour rationaliser les outils d'aide à la décision (nouvel accord-cadre QLIK SENSE) et soutenir la transformation numérique des métiers du ministère ;

- des systèmes d'information ressources humaines, qui représentent l'effort majeur de 2020 car ils couvrent un nombre important d'opérations (SI Réserve, Source Web...) ;

- du projet Solde des armées, dont les crédits 2020 permettront d'étendre le fonctionnement à l'armée de terre en 2020, puis à l'armée de l'air et au service de santé des armées.

c. L'action 6 « Politique des ressources humaines »

Cette action couvre les domaines du recrutement, de la formation, de la condition du personnel, des parcours de carrière comme de la reconversion du personnel. Elle porte une grande partie des crédits dédiés à la mise en œuvre du plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires, dit « plan Famille », qui fera l'objet d'une analyse détaillée à la fin du présent rapport.

Les crédits de l'action connaissent une baisse de 5 % par rapport à la LFI pour 2019 en raison du transfert vers le programme 178 des crédits relatifs à l'amélioration

du cadre de vie en enceinte militaire (mesure de périmètre) et d'une baisse des crédits dédiés aux actions de reconversion (amélioration de la situation de l'emploi en France et sous-exécution de ce poste de dépense lors des exercices précédents).

d. L'action 8 « Politique culturelle et éducative »

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. À ce titre, le ministère engage un important chantier de rénovation de ses opérateurs à compter de 2020, qui s'étendra sur toute la durée de la LPM et qui vise le renouvellement et la diversification de l'offre culturelle afin de conquérir de nouveaux publics et de développer de nouveaux espaces d'exposition.

La hausse de la ressource en CP par rapport à la LFI 2019 (+ 9 %) est liée d'une part aux crédits affectés à la rénovation du musée national de la Marine au palais de Chaillot et d'autre part à la création, au musée de l'air et de l'espace, d'un centre de conservation et de restauration.

e. L'action 10 « Restructurations »

La dotation diminue de 69 % en CP par rapport à 2019. À compter de 2020, les restructurations ne seront en effet plus accompagnées par des dispositifs spécifiques prévus en LPM (contrats de redynamisation de site de défense) mais seulement par des dispositifs de droit commun. S'agissant des restructurations des sites, les crédits se réduisent en 2020 avec l'achèvement des réorganisations du plan de stationnement des forces.

f. L'action 11 « Pilotage, soutien et communication »

Les crédits de cette action assurent le financement du partenariat public-privé Balard ainsi que celui des marchés multi-services, le soutien courant des cabinets, des organismes de l'administration centrale et des services rattachés, le versement des subventions à quatre opérateurs⁽¹⁾, la compensatrice SNCF ou encore l'achat et l'entretien des véhicules. La baisse de 2 % de la dotation en 2020 par rapport à 2019 s'explique principalement par le transfert au programme 178 des crédits relatifs à l'achat et la maintenance des véhicules de la gamme commerciale (VLGC).

2. Les effectifs et la masse salariale

Les crédits de titre 2 progressent globalement de 1 %, mais cette évolution recouvre une situation contrastée : d'une part, les contributions d'équilibre au CAS *Pension* progresser de 1,4 % ; d'autre part, les crédits de masse salariale hors CAS *Pensions* sont en très légère régression, à - 0,1 %.

a. Les contributions d'équilibre au CAS Pensions

(1) Le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), l'Établissement de communication et de production audiovisuelle (ECPAD), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Les contributions employeur au CAS *Pensions* de la mission *Défense* sont constituées, d'une part, d'une contribution assise sur les sommes payées aux militaires et fonctionnaires à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature et, d'autre part, d'une subvention d'équilibre versée au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE).

● *Méthode pour établir la prévision 2020*

S'agissant du FSPOEIE, le montant est fixé pour chaque programme budgétaire par la direction du budget. Pour le PLF 2020, le montant au titre de la mission *Défense* est de 1,24 milliard d'euros.

La contribution assise sur les sommes payées aux agents est quant à elle estimée en 2020 à 7,3 millions d'euros. Cette prévision est établie à partir d'une assiette prévisionnelle militaire et civile sur laquelle les taux de contributions employeurs annuels correspondant sont appliqués (126,07 % pour le personnel militaire et 74,6 % pour le personnel civil). Les taux utilisés sont ceux communiqués dans la dernière circulaire de la direction du budget relative aux conférences de répartition ⁽¹⁾.

La programmation du CAS *Pensions* pour le PLF 2020 est fondée sur la prévision d'exécution de l'assiette du CAS *Pensions* 2019 à laquelle sont ajoutés les facteurs d'évolution de masse salariale ayant une incidence sur l'assiette.

Les principaux facteurs d'évolution de l'assiette entre 2019 et 2020 sont le schéma d'emplois (+23,3 millions d'euros en 2020), les mesures catégorielles (+0,4 million en 2020), le GVT (-9 millions en 2020) et les mesures parcours professionnel, carrière et rémunération (PPCR) (+51,7 millions).

● *Progression sur la durée de la loi de programmation militaire*

La méthode utilisée en 2020 pour la programmation du CAS *Pensions* a été utilisée pour 2021 et 2022, en utilisant les données retenues pour le triennal 2020-2022.

Au-delà de 2022, la méthode retenue est la moyenne des taux d'évolution 2019-2022 du CAS *Pensions* et du FSPOEIE.

Les projections du CAS *Pensions* et de la subvention FSPOEIE sont les suivantes :

**PRÉVISION DE L'ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS AU CAS *PENSIONS*
POUR LA PÉRIODE 2020-2025**

(en milliards d'euros)

	CAS <i>Pensions</i>	FSPOEIE	TOTAL
2020	7,3	1,2	8,5
2021	7,3	1,3	8,6

(1) Pour le PLF 2020, circulaire DF-1blf-3368 du 12 juillet 2019.

2022	7,6	1,4	9,0
2023	7,8	1,4	9,2
2024	7,9	1,4	9,4
2025	8,1	1,4	9,5

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le rapporteur insiste sur ce caractère dynamique de ce poste de dépense qui augmentera de plus de 1 milliard d'euros d'ici à la fin de la programmation. Il semble important d'affiner les outils de prévision et de mieux intégrer la problématique des pensions au pilotage RH du ministère et à la mise en œuvre de la LPM.

b. Une masse salariale en légère régression du fait de sous-exécutions antérieures

Le ministère des armées est toujours confronté à d'importantes difficultés de recrutement et de fidélisation des personnels. Les compétences rares (techniciens, informaticiens, spécialistes cyber, métiers du renseignement) sont particulièrement exposées à la concurrence du privé. Elles font aussi l'objet d'une concurrence entre services de l'État. La stagnation de la masse salariale en prévision 2020 est la traduction de la prise en compte de cette sous-exécution, dûment constatée en réalisation 2018 et qui ne pourra être rattrapée que progressivement.

Le PLF pour 2020 prévoit 300 créations de poste selon le schéma d'emplois le suivant.

SCHÉMA D'EMPLOIS DU MINISTÈRE DES ARMÉES POUR 2020

(en ETP)

Catégorie d'emplois	Sorties prévues	dont départs en retraite	Mois moyen des sorties	Entrées prévues	dont primo recrutements	Mois moyen des entrées	Schéma d'emplois du programme
Catégorie A (personnels civils titulaires et non titulaires)	1 092	278	6,10	1 500	985	6,90	408,00
Catégorie B (personnels civils titulaires et non titulaires)	1 180	398	5,70	1 978	1 250	7,00	798,00
Catégorie C (personnels civils titulaires et non titulaires)	2 278	543	5,80	2 331	1 450	6,80	53,00
Ouvriers de l'Etat	1 534	928	6,50	662	415	8,10	- 872,00
Officiers	2 833	648	7,10	3 119	1 275	7,90	286,00
Sous-officiers	8 634	3 239	6,90	8 504	4 227	7,10	- 130,00
Militaires du rang	17 738	1 162	6,40	17 566	16 119	6,80	- 172,00
Volontaires	1 276	0	6,40	1 205	1 205	7,00	-71,00
Volontaires stagiaires du SMV	0	0	0,00	0	0	0,00	0,00
Total	36 565	7 196	6,51	36 865	26 926	7,01	300,00

Source : projet annuel de performances pour 2020.

Cependant, il convient de rappeler que l'exécution s'est située ces dernières années très en dessous des plafonds d'emploi. Les tableaux figurant ci-après permettent de retracer l'évolution de la réalisation en 2018 et au 30 juin 2019, ainsi que l'évolution du plafond d'emplois de 2018 à 2020.

PLAFONDS MINISTÉRIELS DES EMPLOIS AUTORISÉS (PMEA) POUR LES ANNÉES 2018 À 2020 ET EFFECTIFS MOYENS RÉALISÉS (EMR) EN 2018 ET AU 30 JUIN 2019

(ETPT)

		2018
	PMEA	EMR 2018
Officiers	33 140	32 861
Sous-officiers	94 247	92 372
Militaires du rang	79 984	79 215
Volontaires	2 607	1 870
Volontaires du SMV	750	591
Total militaires	210 728	206 908
Catégories A	12 351	12 385
Catégories B	13 084	12 629
Catégories C	23 327	21 581
Ouvriers de l'État	14 969	14 692
Total civils	63 731	61 286
Total MINARM	274 458	268 194

Les données ci-dessus comprennent les volontaires du SMV et les apprentis.

EMR 2018 : situation des effectifs arrêtée au 31 décembre 2018.

(ETPT)

		2019
	PMEA	EMR 2019
Officiers	33 706	33 216
Sous-officiers	93 731	91 893
Militaires du rang	79 789	79 462
Volontaires	2 137	1 653
Volontaires du SMV	368	679
Total militaires	209 731	206 903
Catégories A	13 382	13 739
Catégories B	12 853	12 721
Catégories C	21 264	22 106
Ouvriers de l'État	14 038	13 953
Total civils	61 537	62 518
Total MINARM	271 268	269 421

Les données ci-dessus comprennent les volontaires du SMV et les apprentis.

EMR 2019 : situation des effectifs arrêtée au 30 juin 2019.

(ETPT)

	PMEA 2020
Officiers	33 858
Sous-officiers	93 679
Militaires du rang	79 206
Volontaires	2 149
Volontaires du SMV	604
Total militaires	209 496
Catégories A	13 552
Catégories B	13 383
Catégories C	21 548
Ouvriers de l'État	13 146
Total civils	61 629
Total MINARM	271 125

Les données ci-dessus comprennent les volontaires du SMV et les apprentis.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

La construction du PME A a été profondément modifiée à compter de 2019. En effet, conformément à l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le plafond d'emplois prévu en loi de finances de l'année N est désormais calculé en appliquant une majoration maximale de 1 % à la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois ainsi que des mesures de transfert et de périmètre intervenus ou prévus.

Par ailleurs, le PME A 2020 diminue de 143 ETPT par rapport à 2019. Cette diminution s'explique par un important volume de transferts budgétaires en direction d'autres ministères ou administrations de l'État (- 434 ETPT).

Enfin, votre rapporteur rappelait dans son rapport sur l'exécution 2018 que la trajectoire établie à l'article 6 de la LPM 2019-2025 pose un point de départ à 268 936 ETPT, ce qui porte à 269 386 ETPT l'objectif de réalisation 2019 et à 269 686 ETPT celui de 2020.

**La trajectoire d'effectifs 2019-2025
(article 6 de la Loi de programmation militaire)**

« L'augmentation nette des effectifs du ministère des armées s'effectuera selon le calendrier suivant :

(en équivalents temps plein)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019- 2023	2024	2025
Augmentation nette des effectifs	450	300	300	450	1 500	3 000	1500	1 500

Conformément à cette évolution, les effectifs du ministère des armées s'élèveront à 271 936 équivalents temps plein en 2023 et à 274 936 équivalents temps plein en 2025 hors apprentis, volontaires du service militaire volontaire et effectifs éventuellement nécessaires au service national universel. [...] ».

Compte tenu des données d'exécution au 30 juin 2019, on peut considérer que le rattrapage est en bonne voie, même si l'importance des flux annuels d'entrants et de sortants rend la prévision nettement plus compliquée que dans d'autres départements ministériels.

3. L'exécution du plan Famille

Le plan Famille représente un effort financier de près de 530 millions d'euros sur la durée de la loi de programmation militaire 2019-2025. Il a bénéficié de 57 millions d'euros en LFI pour 2019. En 2020, il devrait se rapprocher de ce qui sera son « régime de croisière » tout au long de la programmation.

Le plan d'accompagnement des familles 2018-2022

Présenté le 31 octobre 2017, par la ministre des armées, le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022, dit « plan Famille », comprend 46 actions organisées autour de 6 axes :

- mieux prendre en compte les absences opérationnelles ;
- faciliter l'intégration des familles dans la communauté militaire et de défense ;
- mieux vivre la mobilité ;
- améliorer les conditions de logement familial et favoriser l'accèsion à la propriété ;
- faciliter l'accès des familles à l'accompagnement social du ministère ;
- améliorer les conditions d'hébergement et de vie des célibataires et des célibataires géographiques.

Dans sa conception, il s'agit d'un plan concerté et évolutif, visant à apporter des réponses visibles, concrètes et immédiates (places en crèches, portail digital « e-social », wifi gratuit dans les enceintes militaires, etc.) répondant aux contraintes auxquelles le militaire et sa famille sont confrontés.

La moitié des mesures s'appliquent également au personnel civil.

Le plan s'adresse à toutes les familles dans leur définition la plus large : bi-activité des couples, familles monoparentales, célibataires géographiques, divorcés ou séparés avec droit de visite et d'hébergement de leurs enfants.

Au cours du 1^{er} semestre 2019, plusieurs actions concrètes ont été mises en œuvre, parmi lesquelles :

– la carte SNCF Famille, qui permet au conjoint et aux enfants à charge fiscale du militaire de bénéficier d'une réduction de 30 % sur les TGV et les trains Intercités et qui est distribuée depuis le 1^{er} avril ;

– la plateforme « déplacements temporaires », qui permet depuis mai la prise en charge directe des composantes restauration, hôtellerie et transports des missionnaires civils et militaires ;

– l’agence Défense Mobilité, qui a passé un marché d’accompagnement à distance vers l’emploi des conjoints à l’étranger, outre-mer ou isolés en métropole ;

– l’atteinte avec plusieurs mois d’avance de la cible de 50 % de logements domaniaux à Mayotte et en Guyane ;

– le transfert aux commandants des bases de défense, depuis l’été 2019, du pouvoir de décider de l’utilisation des allocations pour l’amélioration des conditions de vie en enceinte militaire (AACV).

Par ailleurs, afin d’augmenter et d’améliorer l’offre d’hébergement en Île-de-France, 600 places en bâtiments cadres célibataires seront créés en 2019, 150 places sur le site de Satory. En 2020, il est prévu de créer 100 places pour le site de Saint-Germain-en-Laye et 50 à Versailles.

Les axes d’effort et les actions nouvelles se concentreront en 2020 :

– sur l’emploi du conjoint ;

– sur les situations les plus fragiles (parents divorcés, familles monoparentales, blessés, familles dont un membre est en situation de handicap) ;

– sur le logement dans les zones en tension (région parisienne, Toulon, Bordeaux) ;

– sur les conditions d’hébergement et de vie des militaires célibataires et célibataires géographiques (horaires des repas, accès aux loisirs et au sport, etc.).

Dans le PLF 2020, 75,95 millions d’euros qui sont programmés. Cette dotation financière, détaillée dans le tableau ci-dessous, est légèrement inférieure à la programmation LPM en raison d’un décalage des paiements de 2020 vers 2021 pour l’hébergement en Île-de-France.

DÉPENSES PRÉVUES AU TITRE DU PLAN FAMILLE EN 2020

(en millions d’euros)

Surcoût en M€/CP		Plan Famille : Budget 2020	
		Programmation initiale LPM 2020	PLF 2020
Programmes	Nature de la dépense	CP	CP
P 178	Condition du personnel et cadre de vie	23,62	24,91
P 212	Formation professionnelle des conjoints	2,5	2,5
	Action sociale	8,34	8,34
	Logement familial	25,2	25,2
	Hébergement Île-de-France	21,1	15
	Surcoût	80,76	75,95

Source : secrétariat général pour l’administration.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 23 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Défense. Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant la recommandation du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Défense sans modification.

*

* *

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920018.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

État-major des armées

Amiral Jean Casabianca, major général des armées, colonel Jean Laurentin, chargé des relations avec le Parlement, colonel Vincent Coste, chef du bureau synthèse et programme budgétaire.

État-major de la marine :

Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine, Capitaine de vaisseau Antoine Vibert, chargé des liaisons parlementaires, Capitaine de vaisseau Laurent Bechler, chef du bureau finances de l'état-major de la marine, Capitaine de frégate Julien Lalanne de Saint-Quentin, rédacteur du chef d'état-major de la marine.

État-major de l'armée de l'air

Général Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'armée de l'air (CEMAA), Colonel Anne-Laure Michel, assistante militaire du CEMAA.

Secrétariat général pour l'administration (SGA) :

Mme Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l'administration, M. Franck Mollard, chef de cabinet.

Groupe Airbus :

M. Philippe Coq, secrétaire permanent Affaires publiques, général Guy Girier, conseiller Défense du Président d'Airbus, M. Michel Nicolaï, responsable de compte client France pour Airbus Helicopters, Mme Annick Perrimond-du Breuil, directeur relations avec le Parlement.