

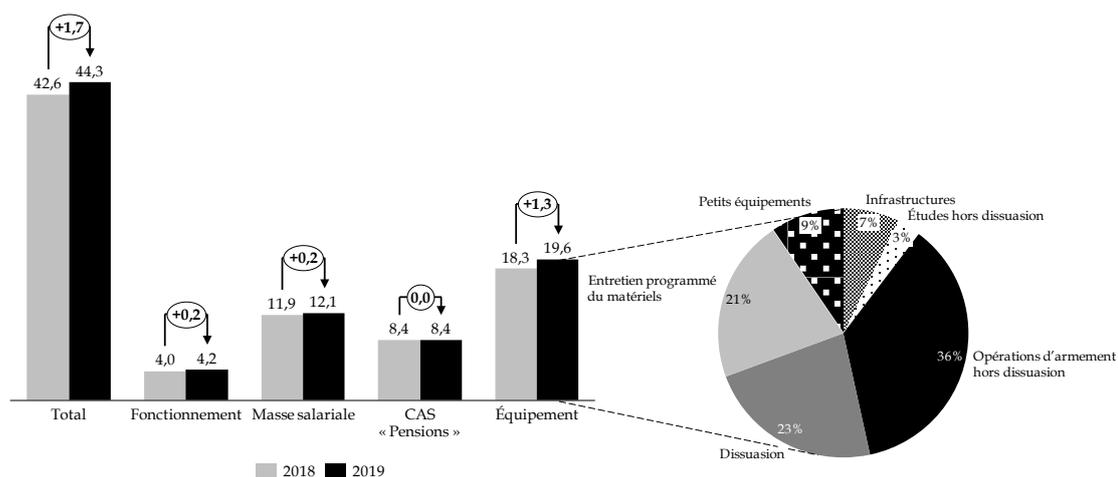
COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019
MISSION « DÉFENSE »
Une hausse significative des crédits de la mission « Défense » en 2019

- En 2019, contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » comprise, les crédits de la mission « Défense » atteindront **54,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **44,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une hausse de plus de 7 milliards d'euros en AE (+ 15,7 %) et de près de 1,8 milliard d'euros en CP (+ 4,2 %).
- La hausse principale concernera l'agrégat « équipement », dont les crédits progresseront de près de 1,3 milliard d'euros.

Évolution des crédits de la mission « Défense » par agrégat

(en milliards d'euros)



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

Hors pensions, une augmentation de 1,7 milliard d'euros des crédits de paiement conforme à la trajectoire fixée par la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 et la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018-2022

- Hors contribution au CAS « Pensions », les CP de la mission « Défense » s'élèveront à **37,9 milliards d'euros, soit une hausse de 1,7 milliard d'euros par rapport à 2018**. Ce montant est conforme à celui inscrit dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 et dans la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025.
- Au total, la LPM 2019-2025 prévoit une hausse importante des crédits de la mission entre 2019 et 2023 de **9,8 milliards d'euros**. Cet effort, significatif est néanmoins inégalement réparti, la « marche » la plus importante ne devant être gravie qu'en 2023 (+ 3 milliards d'euros, contre + 1,7 milliard d'euros par an entre 2019 et 2022). Une augmentation plus progressive des crédits, à partir de 2020, aurait été souhaitable et « absorbable ».

Une hypothèque importante : la fin de gestion 2018

- À la date de présentation du présent rapport, les crédits de la mission « Défense » mis en réserve s'élevaient à près de 914 millions d'euros en AE et plus de 777 millions d'euros en CP.
- Or le montant des surcoûts liés au financement des opérations extérieures (Opex) et des missions intérieures (Missint) devrait atteindre **1,4 milliard d'euros**. La fin de gestion 2018 (modalités de financement des surcoûts Opex et Missint et levée de la réserve de précaution) **détermine donc en partie la portée de l'entrée en LPM**.
- Le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2018 déposé à l'Assemblée nationale le 7 novembre dernier prévoit **une ouverture de 404 millions d'euros** au titre du financement des surcoûts Opex / Missint sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » **gagée par une annulation de crédits de même montant sur les autres programmes de la mission**.
- Au total, à l'exception d'un fonds de concours issu de remboursements de l'ONU de 40 millions d'euros, **l'intégralité des surcoûts Opex / Missint (583 millions d'euros) serait financée sous enveloppe, en contradiction avec les dispositions de l'article 4 de la LPM actuelle**.
- **L'annulation de 319 millions d'euros sur le programme 146 se traduira par un report des besoins non-financés sur les années ultérieures**.
- Les crédits maintenus en réserve, hors dépenses de personnel, s'élèvent à 248 millions d'euros. **Il apparaît désormais indispensable que ces crédits fassent l'objet d'un dégel avant la fin de l'année 2018**.
- Votre rapporteur spécial appelle en outre à **une ouverture de crédits supplémentaires d'ici la fin de l'année au profit de la mission « Défense », voire à une minoration du montant de l'annulation dès le stade de l'examen du PLFR**.

Un effort de « sincérisation » inabouti

- La « sincérisation » du budget entamée en 2018 se poursuivra en 2019 avec une nouvelle augmentation de la provision Opex, dont le montant passera de 650 millions d'euros à 850 millions d'euros. **Cet effort ne devrait cependant pas éteindre les critiques antérieures, le montant de la provision Opex et Missint (950 millions d'euros) demeurant inférieur aux niveaux de surcoûts effectivement constatés au cours des dernières années (de l'ordre de 1,2 milliard d'euros par an en moyenne depuis 2012)**.
- Par ailleurs, une première expérimentation du service universel (SNU) devrait être lancée lors des vacances de la Toussaint de 2019, sans que le format n'en ait été clairement précisé. **Or aucun crédit n'a été inscrit à ce titre dans le présent projet de loi de finances pour 2019**.

Un budget « à hauteur d'homme » ?

- Conformément à la trajectoire d'évolution des effectifs inscrite dans la LPM 2019-2025, le ministère des armées bénéficiera de **450 créations de postes l'année prochaine**.

Répartition des créations de postes prévues en 2019

(en ETP)

Renseignement	199
Cyberdéfense	107
Action dans l'espace numérique	22
Sécurité-Protection	47
Infrastructures	- 34
Soutien aux exportations	45
Unités opérationnelles	65
Soutiens interarmées	- 29
Autres	28
Total	450

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire budgétaire

- **16 créations de postes** sont en outre prévues au profit du service industriel de l'aéronautique (SIAé).
- Dans un contexte de remontée des effectifs, **la question de la fidélisation des personnels constitue un enjeu de premier ordre**. Dans un rapport de septembre 2017, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) estimait ainsi à près de **62 % la part des militaires envisageant de quitter la fonction**.
- La situation apparaît **critique sur certains métiers particulièrement exigeants** ou pour lesquels il existe **une forte concurrence du secteur civil** sur le marché du travail (conducteurs de travaux, médecins spécialistes, etc.).
- En 2018, malgré des besoins importants, **une sous-consommation des crédits de personnel, de l'ordre d'une centaine de millions d'euros, pourrait être constatée**.
- Pour faire face à cette situation, **des mesures de revalorisation salariale** ont été prises au cours des dernières années. Le présent projet de loi de finances prévoit **la création d'une « prime de lien au service » (PLS)** destinée à renforcer l'attractivité de certains métiers (praticiens du service de santé des armées, métiers sous tension) ainsi que **la reprise du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)**.
- Au total, **le coût des mesures catégorielles s'élèvera à 131 millions d'euros**, hors pensions.
- Par ailleurs, **les crédits consacrés au « Plan famille » passeront de 22,5 millions d'euros en 2018 à 57 millions d'euros en 2019**. Il devrait être doté de **530 millions d'euros sur la durée de la LPM**. Compte tenu du **niveau d'attente des militaires vis-à-vis de ce plan**, votre rapporteur spécial appelle à ce que ce montant soit effectivement atteint.
- **La cession du Val-de-Grâce**, dernière emprise parisienne accueillant des militaires dans le cadre de l'opération Sentinelle, contraindrait le ministère des armées, qui a fait de l'amélioration des conditions d'hébergement un axe fort du « plan Famille », à déplacer ses militaires en périphérie, posant un enjeu en termes de sécurité et de temps de transport. C'est pourquoi **votre rapporteur spécial appelle une nouvelle fois à reconsidérer ce projet de cession**.

Un budget « qui répare » ?

- En matière d'**infrastructure**, à périmètre constant, **les moyens consacrés à la politique immobilière du ministère des armées diminueront de 51 millions d'euros en AE et progresseront de 48 millions d'euros en CP**. La baisse prévue en AE concerne notamment l'opération stratégique « dissuasion » (- 34,2 millions d'euros).
- **Les crédits consacrés à la maintenance des infrastructures de défense et à leur mise aux normes environnementales s'élèveront à 417,7 millions d'euros en AE (+ 7,2 %) et à 379,4 millions d'euros en CP (+ 11,7 %)**.
- **Les dépenses en faveur des infrastructures de type logements et établissements sociaux et médico-sociaux s'élèveront** quant à elles à **76,6 millions d'euros en AE (+ 28,1 %) et à 73,6 millions d'euros en CP (+ 19,5 %)**, ces crédits comprenant ceux destinés au financement de la partie immobilière du plan « Famille ».
- **Les programmes d'infrastructure continueront de mobiliser une part importante des crédits consacrés à la politique immobilière du ministère des armées (40,3 % des AE et 26 % des CP, hors dissuasion)**.
- Sur la durée de la programmation, **13,5 milliards d'euros** devraient être consacrés à la politique immobilière du ministère des armées. Malgré cet effort, **les besoins non-financés sont estimés à 1,5 milliard d'euros**.
- Comme en matière de dépenses de personnel, **en 2018 les crédits inscrits au titre de la politique immobilière du ministère des armées pourraient ne pas être intégralement consommés**. Il convient par conséquent que le ministère des armées identifie rapidement les causes de cette éventuelle sous-consommation afin d'y remédier.

- En 2019, les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels (EPM) connaîtront une hausse significative en 2019.

Évolution des crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels

(en millions d'euros)

	2018		2019		Évolution			
	AE	CP	AE	CP	AE	Pourcentage	CP	Pourcentage
Systèmes d'information et de communication et leur environnement	31,85	31,12	41,7	40,88	9,85	30,9 %	9,76	31,4 %
Forces terrestres	957,78	884,05	2 151,52	1 017,40	1 193,74	124,6 %	133,35	15,1 %
Forces navales	1 492,23	1 406,67	3 545,24	1 468,04	2 053,01	137,6 %	61,37	4,4 %
Forces aériennes	2 022,43	1 496,55	3 382,73	1 618,50	1 360,30	67,3 %	121,95	8,1 %
Démantèlement des munitions	12,45	12,18	5,30	5,19	- 7,15	- 57,4 %	- 6,99	- 57,4 %
Total	4 516,74	3 830,57	9 126,49	4 150,01	4 609,75	102,1 %	319,44	8,3 %

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

- En AE, les dépenses d'EPM devraient ainsi croître de plus de 4,6 milliards d'euros (+ 102 %). Cette augmentation concernera en particulier le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels aéronautiques et permettra à la nouvelle direction de la maintenance aéronautique (DMAé) créée en avril 2018 de passer des contrats de soutien globaux et pluriannuels, conformément aux orientations prises dans le cadre de la réforme intervenue en 2018.
- En CP, ces dépenses progresseront de 320 millions d'euros, passant de 3,83 milliards d'euros en 2018 à 4,15 milliards d'euros en 2019 (+ 8,3 %) et permettront notamment le financement des opérations engagées à la suite de l'actualisation de la LPM précédente intervenue en 2015.
- L'augmentation des crédits d'EPM ne se traduira cependant pas immédiatement par une remontée de l'activité ni de l'entraînement. Ainsi, le nombre d'heures de vol par pilote d'hélicoptère de l'armée de l'air et de l'armée de terre devrait diminuer en 2019.

Un budget « qui prépare l'avenir » ?

- Le programme des commandes et des livraisons prévues en 2019 semble correspondre aux besoins des armées. En 2019, les crédits consacrés aux opérations d'armement, hors dissuasion, s'élèveront à 7,1 milliards d'euros, contre 6,79 milliards d'euros en 2018 (+ 310 millions d'euros).
- Par ailleurs, un effort en faveur de la recherche et du développement sera consenti en 2019, se traduisant par une hausse des crédits de l'ordre de 180 millions d'euros. En particulier, les dépenses relatives aux études amont atteindront 920 millions d'euros en AE et 758 millions d'euros en CP, soit une hausse de 160 millions d'euros en AE et de plus de 35 millions d'euros en CP, en lien avec l'objectif fixé par la LPM 2019-2025 de les porter à un milliard d'euros à compter de 2022.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

secretariat.finances@senat.fr

Dominique de LEGGE

Rapporteur spécial

Sénateur d'Ille-et-Vilaine

(Groupe Les Républicains)



Ce document et le rapport (annexe n° 9 - tome III du Rapport général) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/l18-147-39/l18-147-39.html>