

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 9

DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. Dominique de LEGGE

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT CONFORME À LA LPM 2019-2025.....	9
A. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE LA MISSION EN 2020....	9
1. <i>Une augmentation significative des dépenses de la mission, particulièrement prononcée en AE en raison de la contractualisation de nombreuses opérations d'armement.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une poursuite de l'effort d'équipement, dont les crédits atteindront 55,7 % de l'ensemble des dépenses</i>	<i>11</i>
B. UNE LPM GLOBALEMENT RESPECTÉE, MAIS QUI REPORTE UNE PART SIGNIFICATIVE DE L'EFFORT À 2023.....	13
1. <i>Un léger écart expliqué par une mesure de périmètre.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Une trajectoire ne couvrant qu'une part limitée des engagements et qui doit être replacée dans un contexte d'incertitudes géostratégiques prégnant</i>	<i>15</i>
C. UN POURSUITE DE LA SINCÉRISATION DU BUDGET DE LA MISSION, QUI POURRAIT TOUTEFOIS S'AVÉRER INSUFFISANTE.....	18
1. <i>Des provisions Opex et Missint réévaluées mais dont le montant reste très inférieur à la moyenne des précédentes exécutions</i>	<i>18</i>
a) <i>Une poursuite de l'effort de sincérisation de la dotation Opex-Missint conforme à la LPM.....</i>	<i>18</i>
b) <i>Un niveau prévu inférieur à ceux constatés lors des précédents exercices budgétaires.....</i>	<i>19</i>
c) <i>Des modalités de financement du surcoût Opex-Missint en gestion contraires à la règle de solidarité interministérielle fixée par la LPM.....</i>	<i>21</i>
2. <i>Malgré leur absence de prise en compte dans la trajectoire pluriannuelle, des recettes exceptionnelles dont le montant pourrait augmenter dans les années à venir</i>	<i>22</i>
a) <i>Des ressources exceptionnelles principalement issues de cessions immobilières</i>	<i>22</i>
b) <i>Vers la conservation du Val-de-Grâce par le ministère des armées ?</i>	<i>24</i>
II. ...NE SUFFISANT PAS À DISSIPER LES DIFFICULTÉS DES ARMÉES	26
A. UNE DISPONIBILITÉ CRITIQUE POUR CERTAINS MATÉRIELS, RENDANT INDISPENSABLE L'AMÉLIORATION DU MCO	26
1. <i>Une disponibilité insuffisante pour certains matériels, dont l'amélioration pourrait être compromise par la diminution des dépenses d'entretien programmé des matériels (EPM) ..</i>	<i>26</i>
a) <i>Une disponibilité insuffisante pour certains matériels, entraînant un amoindrissement de la capacité opérationnelle.....</i>	<i>26</i>
b) <i>Une baisse des crédits de paiement affectés à l'entretien programmé des matériels susceptible de nuire à leur disponibilité.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Des réformes du MCO dont les effets peinent à se faire sentir.....</i>	<i>31</i>
a) <i>Une importante réforme du MCO aéronautique</i>	<i>31</i>
b) <i>Des plans de transformation affectant aussi le MCO naval et terrestre.....</i>	<i>35</i>

B. UN SNU NE FAISANT TOUJOURS L'OBJET D'AUCUN CRÉDIT BUDGÉTAIRE EN PLF 2020 AU SEIN DE LA MISSION « DÉFENSE », MALGRÉ LA PARTICIPATION PRÉVISIBLE DU MINISTÈRE DES ARMÉES À SA MISE EN ŒUVRE DANS LES ANNÉES À VENIR.....	37
C. POUR SURMONTER LES TENSIONS DES ARMÉES EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES, POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA CONDITION MILITAIRE.....	39
1. Une budgétisation prenant en compte la sous-consommation chronique des dépenses de personnel.....	39
2. Une remontée des effectifs conforme à la trajectoire fixée dans la LPM, malgré la persistance d'un sous-effectif ministériel.....	42
a) Un schéma d'emploi conforme à la LPM	42
b) La persistance d'un sous-effectif pour le personnel militaire, symptôme des difficultés de fidélisation du ministère des armées	44
3. La nécessité de poursuivre les efforts en matière de fidélisation.....	46
a) La fidélisation constitue la principale difficulté des armées en matière de ressources humaines.....	46
b) Une prime de lien au service (PLS) portée à 12 millions d'euros : un outil bienvenu mais devant s'inscrire dans le cadre plus large de l'amélioration de la condition militaire	47
D. 1,4 MILLIARD D'EUROS PRÉVUS POUR LE SYSTÈME DE COMBAT AÉRIEN DU FUTUR : UN PROJET STRATÉGIQUE CONDITIONNÉ À L'ENTENTE FRANCO-ALLEMANDE.....	50
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	55
• <i>ARTICLE 76 ter (nouveau) Prolongation et aménagement du dispositif de vente à l'euro symbolique des emprises du ministère des armées reconnues inutiles dans le cadre des opérations de restructuration.....</i>	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	69

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Contribution au CAS « Pensions » comprise, les crédits de la mission « Défense » atteindront 65,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 46 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2020. Entre 2018 et 2019, à périmètre courant, les AE de la mission connaîtront une progression très significative, de près de 20 % (+ 10,9 milliards d'euros). Les CP de la mission progresseront quant à eux de près de 4 %. Cette hausse importante s'explique notamment par la contractualisation de nombreuses opérations d'armement.

2. Comme en 2019, la hausse principale concernera l'agrégat « équipement », dont les crédits progresseront d'environ 1,3 milliard d'euros. Cette hausse des dépenses d'équipement entraîne une poursuite de l'augmentation de leur part dans le total des dépenses de la mission (hors CAS « Pensions ») : cette dernière devrait atteindre 55,7 %, contre 51 % en 2013.

3. Hors contribution au CAS « Pensions », les CP de la mission « Défense » augmenteront de 1,6 milliard d'euros en 2020, **passant de 35,9 milliards d'euros à 37,5 milliards d'euros, conformément à la trajectoire fixée par la LPM 2019-2025.**

4. Cette trajectoire comprend toutefois **d'importantes lacunes**. La LPM 2019-2025 prévoit ainsi une hausse importante des crédits de la mission « Défense » entre 2019 et 2023, s'élevant au total à 9,8 milliards d'euros. Cet effort, significatif, est 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). Ainsi, près du tiers de l'effort prévu entre 2018 et 2023 est renvoyé au prochain quinquennat.

5. La dotation initiale inscrite au projet de loi de finances pour 2020 au titre des **Opérations extérieures (Opex) s'élève à 1 100 millions d'euros, soit une hausse bienvenue de 200 millions d'euros par rapport à la dotation de 2019, conforme à l'article 4 de la LPM 2019-2025. La provision prévue pour les missions intérieures (Missint) est quant à elle maintenue à son niveau de 100 millions d'euros. Cette hausse ne devrait toutefois pas être suffisante pour assurer la sincérité de cette dotation et enrayer sa sous-budgétisation chronique.** Le choix d'un montant inférieur aux surcoûts systématiquement constatés depuis cinq ans et à la moyenne des sept dernières exécutions n'est à cet égard pas pleinement satisfaisant.

6. Hors CAS « Pensions », hors Opex et Missint, **les crédits de personnel demandés pour 2020 s'élèvent à 11,7 milliards d'euros, et prennent en compte les précédentes sous-exécutions dont ils ont fait l'objet depuis 2016.** Pour 2020, l'évolution nette des effectifs du ministère des armées sous plafond ministériel des emplois autorisés est fixée à 300 équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond au « creux » de la trajectoire de « remontée en puissance ». **Le schéma d'emploi prévu en 2020 est conforme aux orientations de la LPM 2019-2025, puisque sur les 300 emplois prévus, 152 iront au renseignement et 94 à la cyberdéfense.**

7. Le ministère des armées reste toutefois marqué par **d'importants problèmes de fidélisation de ses effectifs. La mise en œuvre en 2019 de la prime de lien au service (PLS), abondée à hauteur de 12 millions d'euros en 2020, constitue une innovation bienvenue**, spécifiquement créée pour faire face à ces difficultés, même si ses premiers résultats apparaissent contrastés en fonction des spécialités. **La question de la fidélisation doit inévitablement être replacée dans le contexte plus large de l'amélioration générale de la condition militaire.**

8. La **disponibilité des matériels reste particulièrement critique pour certains équipements**, notamment terrestres et pour les hélicoptères. Ces évolutions ont une conséquence directe sur l'activité opérationnelle et l'entraînement. À cet égard, la **baisse des crédits d'entretien programmé du matériel** de 3,72 % ne laisse aucune marge de manœuvre en cas de dérive des coûts par rapport à la programmation. Cette dernière ne pourrait pas être absorbée par la baisse de l'activité, notamment aérienne, d'ores et déjà située à des niveaux « planchers ». À cet égard, **l'amélioration de l'efficacité du maintien en condition opérationnelle (MCO) apparaît particulièrement importante**. Ce dernier a fait l'objet d'une réforme, dont les **effets tardent toutefois à se faire sentir**. Des flottes critiques continuent ainsi à enregistrer des résultats particulièrement préoccupants, comme le C130H, ou l'A400M.

9. À ce stade de la préfiguration du service national universel (SNU), les ressources de la mission « Défense » apparaissent faiblement affectées. De manière générale, parce que la phase d'expérimentation est restée dans des volumes limités (2000 jeunes), les armées ont pu fournir l'appui qui était attendu dans la préfiguration du SNU en 2019. Cette situation est toutefois temporaire, le poids budgétaire du SNU étant appelé à prendre de l'ampleur lors des prochaines années. Le président de la République a fixé un objectif de 150 000 jeunes en 2021 et d'au moins 400 000 jeunes en 2022. Compte tenu du coût moyen évalué à 1 500 euros par jeune, ce sont 225 millions d'euros qui devront être prévus dès 2021, puis 600 millions d'euros en 2022. **La situation actuelle, dans laquelle le ministère des armées absorbe, à moyens constants, les nouvelles tâches relatives au SNU n'apparaît donc pas durable et ne doit en aucun cas remettre en cause les équilibres de la LPM 2019-2025.**

10. Le système de combat aérien du futur (SCAF), qui devrait aboutir vers 2040, bénéficie d'1,4 milliard d'AE dans le présent projet de loi de finances. Ce projet structurant pour l'avenir des armées connaît d'importants **obstacles sur le plan industriel, liés notamment aux difficultés de la coopération franco-allemande, qui devront impérativement être levés au cours de l'année 2020 pour ne pas compromettre sa faisabilité.**

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 94 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Défense ».

I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT CONFORME À LA LPM 2019-2025...

A. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE LA MISSION EN 2020

1. Une augmentation significative des dépenses de la mission, particulièrement prononcée en AE en raison de la contractualisation de nombreuses opérations d'armement

Contribution au CAS « Pensions » comprise, les crédits de la mission « Défense » atteindront 65,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 46 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Évolution des crédits de la mission « Défense »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécutio n 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolutio n PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolutio n PLF 2020 / LFI 2019 (%)	FDC et ADP attendu s en 2020
Programme 144 Environnement et perspective de la politique de défense	AE	1 435,0	1 628,8	1 765,8	+ 137,0	+ 8,4 %	0,6
	CP	1 395,0	1 476,1	1 547,8	+ 71,7	+ 4,9 %	0,6
Programme 178 Préparation et emploi des forces	AE	8 728,7	14 991,6	16 248,5	+ 1 256,9	+ 8,4 %	542,9
	CP	8 962,8	8 792,6	10 003,8	+ 1 211,2	+ 13,8 %	542,9
Programme 212 Soutien de la politique de la défense	AE	23 034,1	23 401,8	21 980,3	- 1 421,5	- 6,1 %	526,1
	CP	22 919,1	23 197,5	21 935,9	- 1 261,6	- 5,4 %	526,1
Programme 146 Équipement des forces	AE	12 483,2	14 472,2	25 352,3	+ 10 880,1	+ 75,2 %	133,5
	CP	10 009,7	10 888,0	12 587,8	+ 1 699,8	+ 15,6 %	133,5
Total mission	AE	45 681,0	54 494,4	65 346,9	+ 10 852,5	+ 19,9 %	1 203,0
	CP	43 286,6	44 354,2	46 075,3	+ 1 721,1	+ 3,9 %	1 203,0

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

Entre 2018 et 2019, à périmètre courant, les AE de la mission connaîtront une progression très significative, de près de 20 % (+ 10,9 milliards d'euros). Les CP de la mission progresseront quant à eux de près de 4 %.

Les CP et les AE du programme 146 « Équipement des forces » pour 2020, en hausse par rapport à la LFI 2019 respectivement de 1,7 et 10,8 milliards d'euros, expliquent une bonne part des évolutions de la mission. Le niveau des autorisations d'engagements du programme

augmente en effet de 75 %, pour s'établir à 25,5 milliards d'euros, en raison des investissements importants réalisés au profit de la modernisation des équipements.

2020 constitue en effet une année clef de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025¹, avec la **contractualisation de nombreuses opérations d'armement**. Elle verra ainsi le lancement de nouveaux programmes structurants comme le système de combat aérien futur (SCAF, inscrit pour 1,4 milliard d'euros en AE), ou le remplacement des capacités essentielles vieillissantes, en particulier par l'avion de surveillance et d'intervention maritime (AVSIMAR - 0,8 milliard d'euros) et le successeur de l'avion de guet aérien avancé embarqué E2C Hawkeye (futur E2D - 1 milliard d'euros).

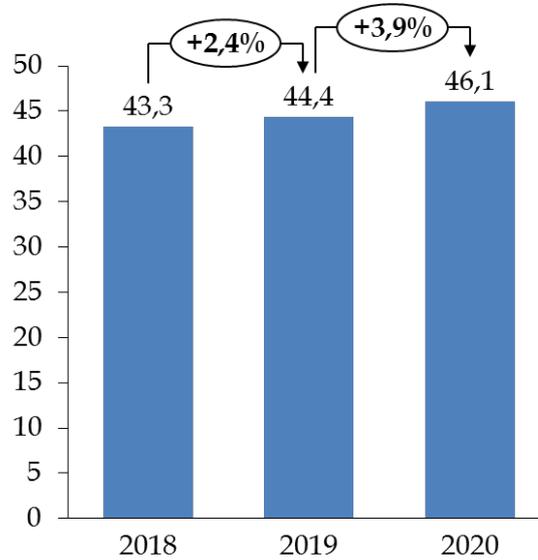
La poursuite de la modernisation de la dissuasion se traduit dans ce projet de loi de finances, avec 3,8 milliards d'euros de crédits dédiés (développement en particulier du SNLE 3G).

La diminution des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » s'explique quant à elle par la mise en œuvre d'une **nouvelle organisation budgétaire** qui se traduit par le transfert au programme 146 « Équipement des forces » des crédits des programmes majeurs d'infrastructure adossés aux programmes d'armement et au programme 178 « Préparation et emploi des forces » des crédits destinés aux infrastructures à caractère opérationnel. Le périmètre du programme 212 concentre désormais principalement les crédits **des infrastructures liées aux conditions de vie et de travail des personnels et des familles**.

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.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Défense »

(en millions d'euros et en pourcentage)



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

2. Une poursuite de l'effort d'équipement, dont les crédits atteindront 55,7 % de l'ensemble des dépenses

Évolution des crédits de la mission « Défense » par titre

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Ouvertes en LFI pour 2019	Demandées pour 2020	Évolution	Ouvertes en LFI pour 2019	Demandées pour 2020	Évolution
Titre 2 - Dépenses de personnel	20 551,9	20 659,1	0,52 %	20 551,9	20 659,1	0,52 %
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	17 903,9	17 917,5	0,08 %	12 381,	12 707,3	2,64 %
Titre 5 - Dépenses d'investissement	15 732,2	26 431,2	68,01 %	11 085,	12 374,2	11,63 %
Titre 6 - Dépenses d'intervention	300,7	311,8	3,69 %	302,9	304,1	0,37 %
Titre 7 - Dépenses d'opérations financières	5,6	27,3	383,12 %	33,3	30,6	-8,33 %
Total	54 494,4	65 346,9		44 354,2	46 075,3	

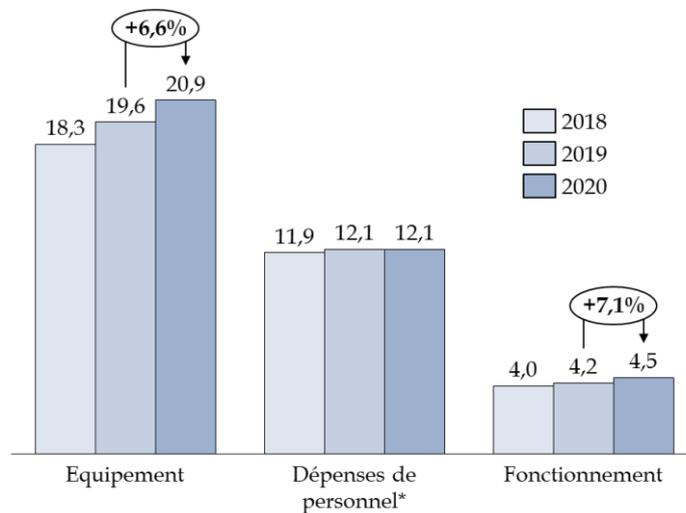
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Afin de disposer d'une analyse plus fine de ses ressources budgétaires, le ministère a développé ses propres « agrégats », qui rassemblent des crédits relevant de plusieurs titres.

Comme en 2019, la hausse principale concernera l'agrégat « équipement », dont les crédits progresseront d'environ 1,3 milliard d'euros.

Évolution des crédits de la mission « Défense » par agrégat

(en milliards d'euros)



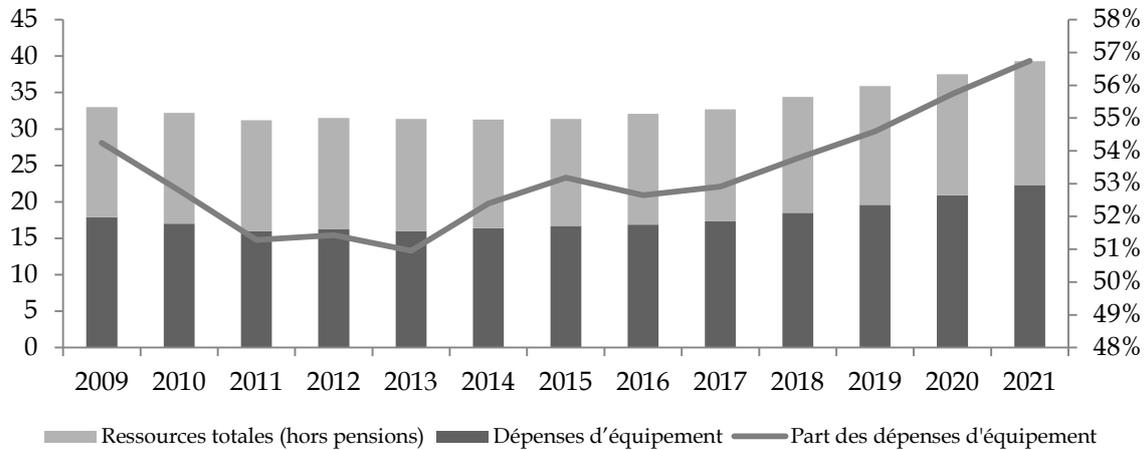
* : dépenses de personnel présentées hors CAS « Pensions »

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

Cette hausse des dépenses d'équipement entraîne une poursuite de l'augmentation de la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses de la mission (hors CAS « Pensions ») : cette dernière devrait atteindre 55,7 %, contre 51 % en 2013.

Évolution de la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses

(en milliards d'euros et en pourcentage)



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

B. UNE LPM GLOBALEMENT RESPECTÉE, MAIS QUI REPORTE UNE PART SIGNIFICATIVE DE L'EFFORT À 2023

1. Un léger écart expliqué par une mesure de périmètre

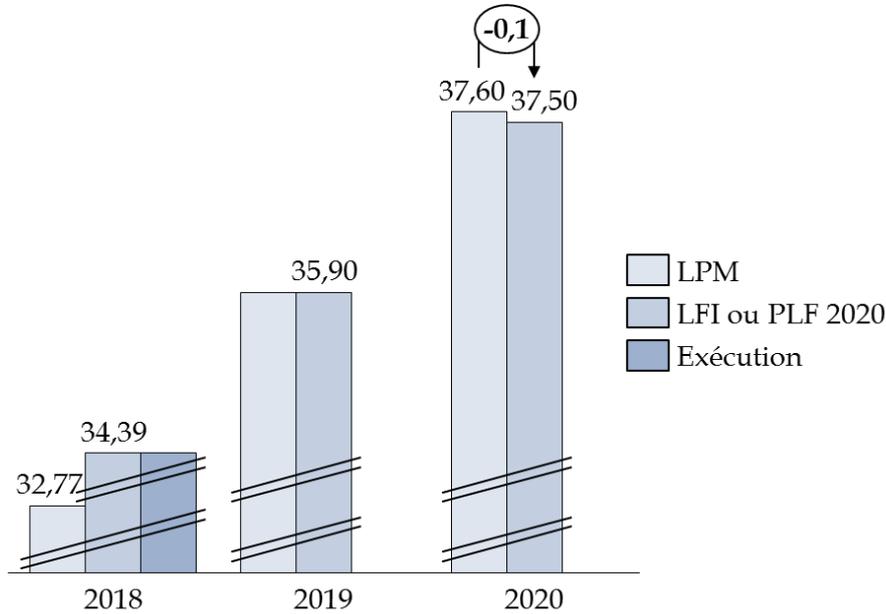
Hors contribution au CAS « Pensions », les CP de la mission « Défense » augmenteront de **1,6 milliard d'euros en 2020, passant de 35,9 milliards d'euros à 37,5 milliards d'euros.**

Cette progression présente un écart de **0,1 milliard d'euros** avec la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022¹ et par la LPM 2019-2025 précitée.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Comparaison des dépenses prévues en loi de finances initiale et par la LPM depuis 2018

(en milliards d'euros)



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

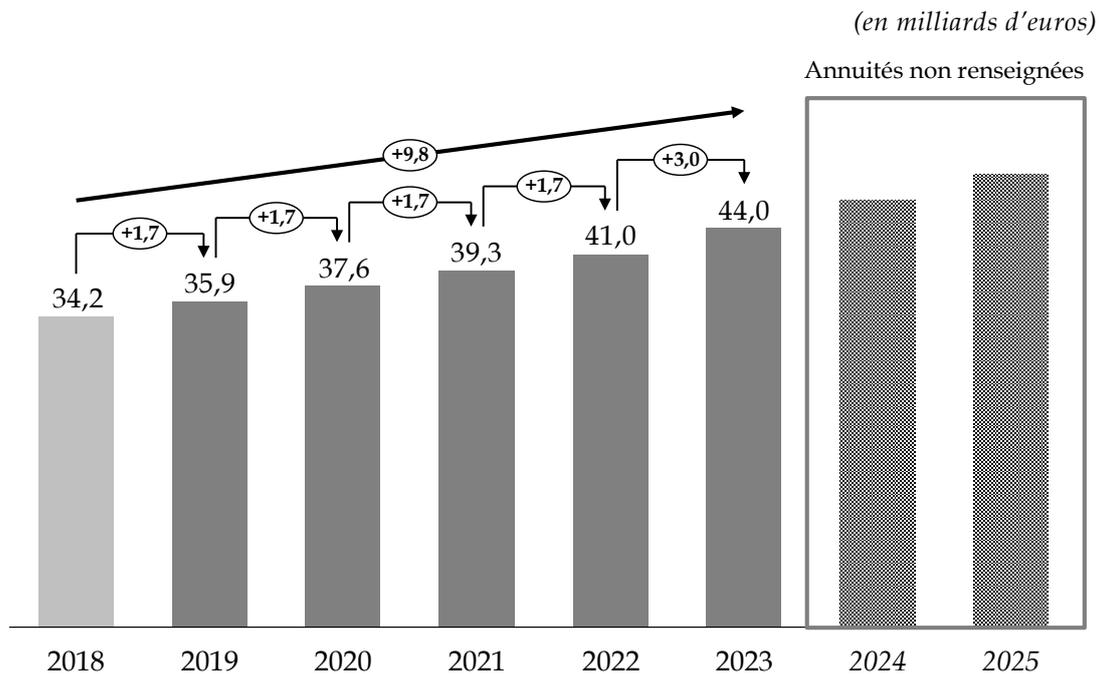
Cet écart s'explique en réalité par la suppression en 2020 pour le ministère des armées du mécanisme interministériel des « loyers budgétaires », qui fut supprimé en 2019 pour l'ensemble des autres ministères. Cette mesure de périmètre engendre une moindre dépense, pour la mission « Défense », de 89,9 millions d'euros en AE/CP.

Dans la loi de finances pour 2019, la mission « Défense » était la seule à ne pas être concernée par la suppression des loyers budgétaires, afin de permettre au Gouvernement de ne pas s'écarter de la LPM 2019-2025 pour sa première année de mise en œuvre. Toutefois, votre rapporteur spécial considère regrettable que la suppression des crédits consacrés aux loyers budgétaires n'ait pas été traitée en mesure de périmètre dès l'année dernière. Ceci aurait permis, tout en présentant un budget conforme à la trajectoire prévue, une économie de plusieurs équivalents temps plein (ETP) consacrés à la gestion de ces loyers au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) dès 2019.

2. Une trajectoire ne couvrant qu'une part limitée des engagements et qui doit être remplacée dans un contexte d'incertitudes géostratégiques prégnant

La LPM 2019-2025 prévoit une hausse importante des crédits de la mission « Défense » entre 2019 et 2023, soit **9,8 milliards d'euros**.

**Trajectoire d'évolution des crédits de la mission « Défense »
prévue par la LPM 2019-2025**



Source : commission des finances du Sénat

Néanmoins, comme le relevait votre rapporteur spécial dans son avis sur le projet de LPM 2019-2025¹, cet effort, significatif, est 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).

Près du tiers de l'effort prévu entre 2018 et 2023 est donc renvoyé au prochain quinquennat. Il s'agit par conséquent d'un « pari » qui n'engage que la majorité actuelle.

¹ Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, avis n° 473 (2017-2018) de Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 mai 2018.

Votre rapporteur spécial est conscient qu'une augmentation massive des crédits dès la première année de mise en œuvre de la LPM n'aurait pu être « absorbée » **ni par le ministère des armées, ni par les industriels. Le changement de paradigme opéré depuis 2015 et accentué par la présente LPM nécessitait un temps d'adaptation.**

Néanmoins, comme il l'a indiqué dans son rapport pour avis précité, votre rapporteur spécial considère qu'une augmentation plus progressive, à partir de 2020, aurait été souhaitable et « absorbable ».

Par ailleurs, la trajectoire inscrite dans la LPM ne couvre de manière « ferme » que la période 2019-2023, renvoyant à une clause de rendez-vous le soin de déterminer la trajectoire financière et des effectifs pour les annuités 2024 et 2025¹. Au total, **seuls 67 % des besoins exprimés (295 milliards d'euros) sur la période 2019-2025 sont donc couverts de manière ferme par la LPM.**

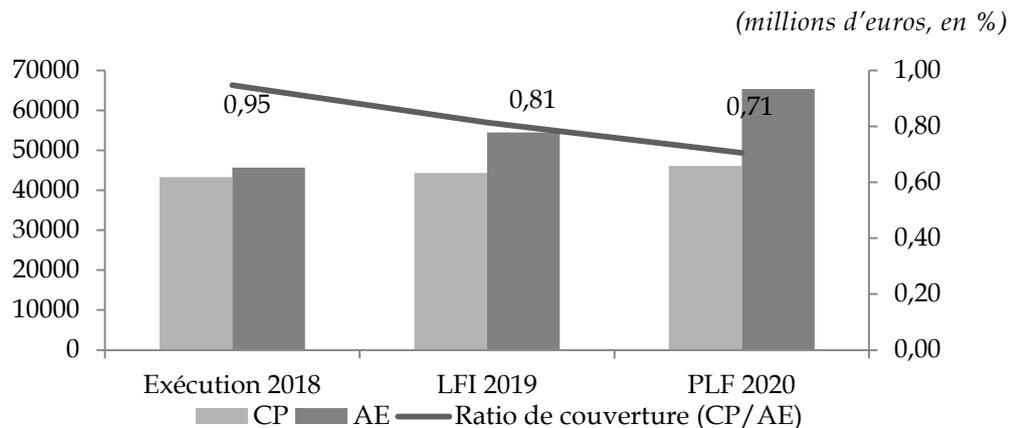
Votre rapporteur spécial relève également que le présent projet de loi de finances comprend une **part élevée d'autorisations d'engagement, relatives à des programmes susceptibles d'engendrer des paiements bien après l'année 2023.** À titre de comparaison, l'aboutissement du système de combat aérien du futur (SCAF), dont les AE sont prévues en 2020, est l'année 2040. Si cette évolution est conforme à l'esprit de la LPM, elle ne fait qu'accentuer le report de dépenses qui devront être réalisées après 2023².

En conséquence, le ratio de couverture des AE par des CP subit une baisse de dix points entre le PLF 2020 et la LFI 2019.

¹ Son article 7 prévoit ainsi que « **la présente programmation fera l'objet d'actualisations, dont l'une sera mise en œuvre avant la fin de l'année 2021.** Cette dernière aura notamment pour objet de consolider la trajectoire financière et l'évolution des effectifs jusqu'en 2025. Ces actualisations permettront de vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi, les réalisations et les moyens consacrés. Ces actualisations permettront également de vérifier l'amélioration de la préparation opérationnelle et de la disponibilité technique des équipements et fixeront des objectifs annuels dans ces domaines ».

² Le paragraphe 4.3 du rapport annexé à la LPM 2019-2025 prévoit ainsi qu'« en matière de ratio de couverture des autorisations d'engagement par des crédits de paiement, les moyens programmés dans la LPM 2019-2025 et la modernisation des équipements impliquent des **investissements importants dès le début de période,** afin de réaliser les commandes nécessaires au modèle d'armée défini par l'Ambition 2030. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) prévoit, en son article 17, une disposition visant à permettre un suivi par le Parlement des restes à payer de l'État. Compte tenu de l'augmentation des engagements prévue sur la période de la LPM, l'évolution du reste à payer du ministère des armées augmente mécaniquement. Pour cette raison, cette disposition programmatique de la LPFP ne contraindra pas les investissements du ministère des armées. »

Évolution du ratio de couverture des AE par des CP



Source : commission des finances du Sénat

De manière plus générale, votre rapporteur spécial tient à replacer l'exécution de la LPM 2019-2025 dans **un contexte d'incertitudes géostratégiques particulièrement prononcées.**

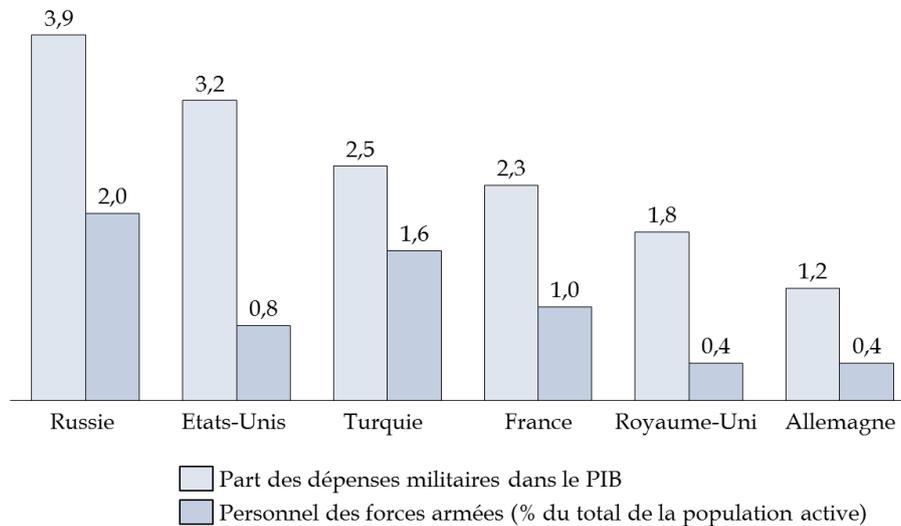
Tout d'abord, l'opération « Source de paix » lancée par l'armée turque le 9 octobre 2019 contre les Forces démocratiques syriennes dans le nord de la Syrie constitue une **remise en cause profonde de la cohérence actuelle de l'OTAN**, conjuguée à un retrait américain des zones de tension situées au voisinage européen.

Ces évolutions ont incité certains interlocuteurs de votre rapporteur spécial à rappeler le caractère potentiellement trop « timide » de l'actuelle LPM pour assurer l'autonomie stratégique de la France et de l'Union européenne. Surtout, **le format actuel des armées française et européennes (en comparaison à certains pays comme la Russie) ne permet pas de décupler le niveau d'engagement sur les théâtres extérieurs, notamment en cas de confrontation à une armée de « masse » et mettant en œuvre du matériel lourd. Une telle nécessité ne peut toutefois être pleinement exclue.**

En tout état de cause, l'évolution du contexte géostratégique pourrait rendre les ambitions la LPM 2019-2025 insuffisantes pour faire face à l'ampleur des menaces.

**Part des dépenses militaires dans le PIB
et proportion de personnel des forces armées**

(en %)



Note : la part des dépenses militaires dans le PIB contient notamment les dépenses de retraite.

Source : commission des finances, d'après la Banque mondiale

**C. UN POURSUITE DE LA SINCÉRISATION DU BUDGET DE LA MISSION,
QUI POURRAIT TOUTEFOIS S'AVÉRER INSUFFISANTE**

1. Des provisions Opex et Missint réévaluées mais dont le montant reste très inférieur à la moyenne des précédentes exécutions

a) Une poursuite de l'effort de sincérisation de la dotation Opex-Missint conforme à la LPM

La dotation initiale inscrite au projet de loi de finances pour 2020 au titre des Opérations extérieures (Opex) s'élève à 1 100 millions d'euros, **soit une hausse bienvenue de 200 millions d'euros par rapport à la dotation de 2019, conforme à l'article 4 de la LPM 2019-2025**. La provision prévues pour les missions intérieures (Missint) est quant à elle maintenue à son niveau de 100 millions d'euros.

Détail par action et par titre de la provision « Opex » prévue en 2020

(en millions d'euros)

		Titre 2	Titre 3	Titre 6	Total
Programme 178	Action 06 - Surcoûts liés aux opérations extérieures Sous-action 06.90 « surcoûts liés aux opérations extérieures »	0	810	40	850
Programme 212	Action 59 Surcoûts liés aux opérations - Personnel travaillant pour le programme "Préparation et emploi des forces" Sous action 59.01 « Surcoûts liés aux opérations extérieures »	250	0	0	250
Total		250	810	40	1 100

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

b) Un niveau prévu inférieur à ceux constatés lors des précédents exercices budgétaires

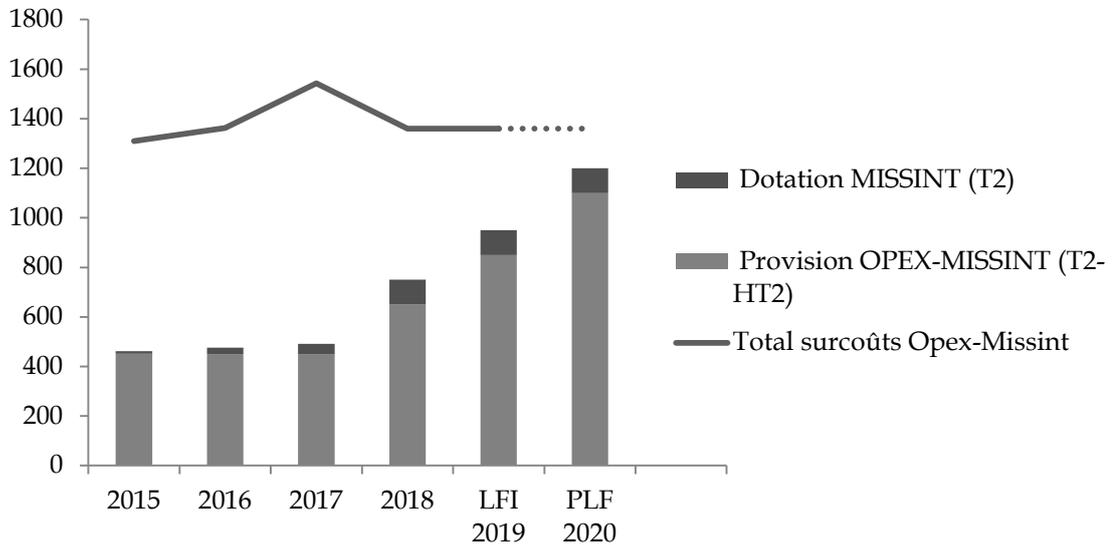
Votre rapporteur estime que cette hausse, si elle va dans le bon sens, pourrait ne pas être suffisante pour garantir la sincérité de cette dotation et enrayer sa sous-budgétisation chronique.

En 2017, l'écart à la prévision s'est ainsi élevé à plus d'un milliard d'euros, les surcoûts liés aux Opex et aux Missint ayant atteint 1,5 milliard d'euros, pour une provision fixée à 491 millions d'euros. Comme le rappelait votre rapporteur spécial dans son rapport sur le financement des Opex¹, **une telle situation n'était pas acceptable dans la mesure où elle remettait en cause la sincérité du budget voté.**

¹ Le financement des opérations extérieures : préserver durablement la capacité opérationnelle de nos armées, rapport d'information de Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, n° 85 (2016-2017) - 26 octobre 2016.

Évolution des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures

(en millions d'euros)



Le total surcoûts Opex-Missint constitue une prévision du ministère des armées pour l'année 2019 et une hypothèse pour 2020.

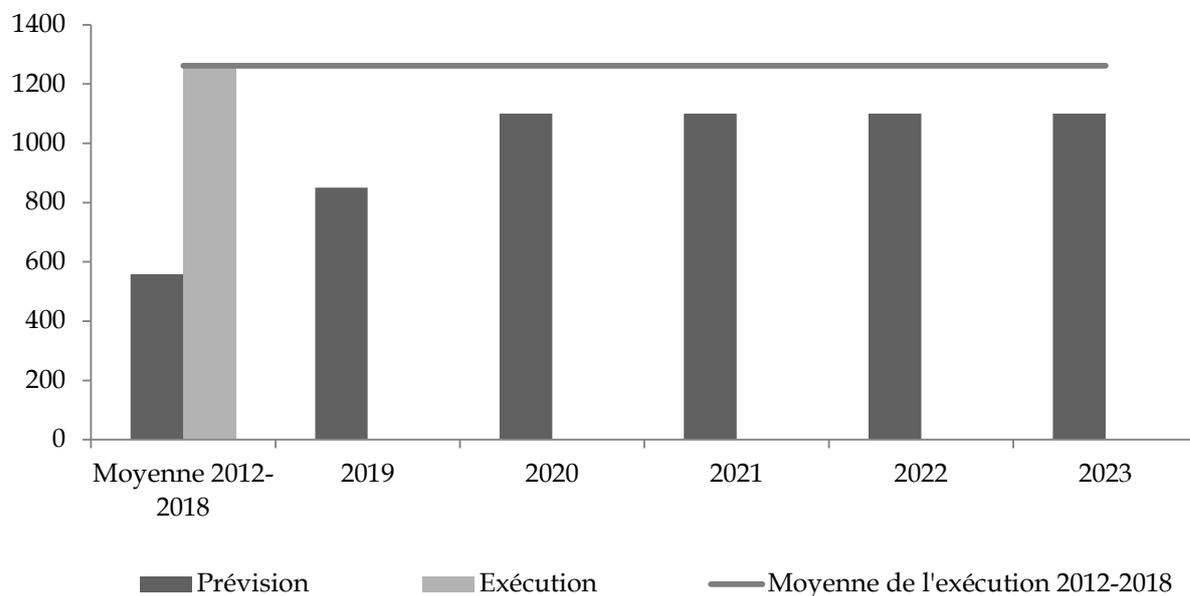
Source : commission des finances du Sénat, d'après des données du ministère des armées

La dotation ouverte en loi de finances initiale pour 2019 au titre des Opex et des Missint s'établissait quant à elle à 850 millions d'euros (dont 250 millions d'euros pour le titre 2 et 600 millions d'euros hors titre 2), en sus des crédits de masse salariale inscrits au titre des missions intérieures (100 millions d'euros). Auditionnée par votre rapporteur spécial, la secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées a indiqué que « *le surcoût prévisionnel sera consolidé au quatrième trimestre ; sauf évolution majeure d'ici la fin de l'année, il devrait être du même ordre que celui de 2018* », soit supérieur à 1,3 milliard d'euros.

Votre rapporteur a bien conscience des difficultés inhérentes à la prévision des Opex. Ces surcoûts résultent notamment du niveau et de l'intensité de l'engagement des forces, qui découlent eux-mêmes de la situation sur les théâtres d'opérations et des décisions de l'autorité politique qui sont ensuite mises en œuvre par le chef d'état-major des armées. Aussi, il s'avère difficile d'établir dès le stade de la préparation du projet de loi de finances des hypothèses précises d'engagement des armées françaises en Opex pour l'an prochain et donc un montant pour ces surcoûts. Il estime néanmoins que **le choix d'un montant inférieur aux surcoûts systématiquement constatés depuis cinq ans et à la moyenne des 7 dernières exécutions n'est pas pleinement satisfaisant.**

Provision annuelle au titre des opérations extérieures et des missions intérieures prévue par la loi de programmation militaire 2019-2025¹

(en CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et l'article 4 de la LPM 2019-2025

c) Des modalités de financement du surcoût Opex-Missint en gestion contraires à la règle de solidarité interministérielle fixée par la LPM

En gestion, cette sous-budgétisation des Opex et des Missint est en général compensée intégralement au sein de la mission « Défense », par des annulations et des reploiements. Cette pratique, mise en œuvre dernièrement en 2018 par l'adoption d'une loi de finances rectificative² est contraire au principe de financement interministériel figurant à l'article 4 de la précédente loi de programmation militaire et repris dans la LPM 2019-2025, aux termes duquel « en gestion, les surcoûts nets [...] non couverts par cette provision font l'objet d'un financement interministériel. Hors circonstances exceptionnelles, la participation de la mission Défense à ce financement interministériel ne peut excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'État ». Ainsi que le relève la Cour des comptes dans sa note relative à l'exécution budgétaire 2018 de la mission « Défense », « le Parlement a adopté, à moins de cinq mois d'intervalle, deux positions contradictoires ».

Si le mécanisme de solidarité interministérielle devrait avoir moins à jouer à mesure que la dotation budgétaire Opex-Missint sera augmentée, son absence totale dès 2018 constitue une contravention flagrante et regrettable

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.

² Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

de la nouvelle loi de programmation militaire. **Il conviendra que la clause de sauvegarde permettant un financement interministériel de ces surcoûts soit effectivement activée en 2019¹ et 2020, notamment.**

2. Malgré leur absence de prise en compte dans la trajectoire pluriannuelle, des recettes exceptionnelles dont le montant pourrait augmenter dans les années à venir

a) Des ressources exceptionnelles principalement issues de cessions immobilières

Les ressources de la loi de programmation militaire 2019-2025 reposent intégralement sur des crédits budgétaires, à l'exclusion de toute recette exceptionnelle, contribuant à sécuriser la trajectoire financière². Les revenus de cessions immobilières viennent donc s'ajouter aux ressources budgétaires par abondement du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »³. Aucun objectif annuel chiffré n'est donc fixé par la LPM.

Opérations intervenues ou prévues en recettes et en dépenses sur le CAS « Immobilier »

(en millions d'euros)

	Exécuté 2016	Exécuté 2017	Exécution 2018	Prévision 2019	Prévision 2020
Ressources	382	322	289	631	648
<i>dont cessions</i>	192	42	54	434	42
Consommation	124	112	134	70	157

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire budgétaire

¹ Le schéma de fin de gestion 2019 n'est pas connu au moment de la publication de la présente note de présentation.

² L'équilibre de la trajectoire financière inscrite dans la LPM précédente reposait pour partie sur des recettes exceptionnelles (REX) : sur des ressources totales qui devaient atteindre près de 190 milliards d'euros sur la durée de la programmation, le montant des REX était estimé à 6 milliards d'euros, soit 3,2 % du total. Sur la période 2015-2019, le montant des REX n'a toutefois pas dépassé un milliard d'euros.

³ Les recettes issues de cessions sont constatées sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Des crédits peuvent ainsi être ouverts sur le BOP « Défense » de ce CAS en fonction des besoins et dans la limite des recettes encaissées. Le responsable du programme 723 assure la mise à disposition des crédits nécessaires à la réalisation des dépenses d'infrastructures programmées et gérées par le ministère des armées. Le solde en AE et en CP (écart entre les recettes et les dépenses) est entièrement reportable.

En 2019, la ressource issue des encaissements (434 millions d'euros) provient principalement de la cession d'une partie de l'Îlot Saint-Germain à hauteur de 368 millions d'euros. En 2020, la prévision d'encaissement (42 millions d'euros) ne concerne que les cessions régionales.

Votre rapporteur spécial se félicite à cet égard que le régime de ces cessions ait été encadré. **À l'initiative du Sénat, un article 47 a en effet été introduit au sein de la LPM 2019-2025 visant à limiter le champ d'application du dispositif de décote prévu par l'article 3 de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi « Duflot »¹.**

La limitation de la décote appliquée aux cessions par la LPM 2019-2025

Pour favoriser la construction de logements sociaux, la loi du 18 janvier 2013, dite « Duflot », a mis en place un dispositif permettant à l'État et à certains de ses établissements publics de céder les terrains de leur domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, par application d'une décote. La décote consentie peut atteindre 100 % de la valeur vénale du bien quand les terrains cédés sont affectés à la construction de logements locatifs sociaux ; elle ne peut excéder 50 % pour les logements financés en prêts locatifs sociaux et pour les logements en accession sociale à la propriété.

Désormais, en vertu de l'article 47 de la loi de programmation militaire 2019-2025, introduit à l'initiative du Sénat, jusqu'au 31 décembre 2025, la décote « *n'est applicable aux cessions de terrains occupés par le ministère des armées et situés dans des zones tendues, en particulier l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, que lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes de logements sociaux réservés au maximum aux trois quarts aux agents de ce ministère, à la demande de ce dernier* ».

En 2019, Hors Île-de-France, le mécanisme de décote pourrait concerner les sites casernes « Reymond » à Montigny-lès-Metz et « Systemans » à Vannes. Dans ces différents cas, le montant des décotes n'est pas connu. Il dépendra des programmes de construction des collectivités qui ne sont pas encore finalisés.

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

¹ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

b) Vers la conservation du Val-de-Grâce par le ministère des armées ?

Pour les années futures, le montant des recettes immobilières dépendra pour l'essentiel de l'éventuelle cession du Val-de-Grâce. La restructuration du service de santé des armées (SSA) et le regroupement de ses services franciliens sur deux sites situés à Bégin à Saint-Mandé et Percy à Clamart, a en effet entraîné la libération par le SSA de la partie hospitalière du Val-de-Grâce¹.

Si la partie historique du Val-de-Grâce – qui comprend la chapelle, les bâtiments abbatiaux et des jardins à la française – **n'a pas vocation à être cédée², il était initialement prévu que le bâtiment qui abritait l'hôpital moderne soit vendu à l'horizon 2021**, pour un montant estimé à **150 millions d'euros environ³**. Le sous-chef d'état-major « plans » de l'état-major des armées a toutefois indiqué que cette échéance avait été repoussée à 2024, date des Jeux olympiques à Paris. La secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées a, pour sa part, indiqué que **ce projet de cession n'était pas abouti**. Ces revirements et l'indécision actuelle quant à l'avenir de l'édifice laissent toutefois à penser que le ministère des armées s'achemine vers une conservation, sans toutefois l'avouer clairement.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial souhaiterait que cette position soit clarifiée en faveur d'une conservation définitive du Val-de-Grâce par le ministère des armées, car une éventuelle cession apparaît triplement contestable :

- en premier lieu, car **Paris, qui concentre la majeure partie du dispositif Sentinelle, et qui constitue la zone présentant le plus de risques, n'accueillerait plus aucun militaire dans ses murs.** Or, depuis le **1^{er} septembre 2018 et le transfert des militaires de l'opération Sentinelle jusqu'alors hébergés au sein de l'îlot Saint-Germain vers le Val-de-Grâce, ce site est devenu la dernière emprise parisienne accueillant des militaires ;**

- en deuxième lieu, car **le ministère des armées, qui a fait, à juste titre, du plan « Famille » un axe fort de sa politique d'amélioration de la condition du personnel, serait contraint de déplacer ses militaires en**

¹ Les activités hospitalières du Val-de-Grâce ont pris fin le 30 juin 2016. Après des travaux de démantèlement des installations, l'emprise a été effectivement libérée le 30 juin 2017.

² Dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le ministère des armées rappelle ainsi que la partie historique « continuera à héberger l'école du Val-de-Grâce qui assure la formation initiale et continue ainsi que la préparation opérationnelle de l'ensemble du personnel du service de santé des armées, l'inspection, le musée et la bibliothèque centrale du service de santé des armées. Ce dernier y installera également le service de direction de la formation, de la recherche et de l'innovation en août 2018 ainsi que la direction des hôpitaux en 2023 ».

³ Concernant ce site, le ministère des armées indique que plusieurs hypothèses sont encore à l'étude. Le ministère des armées souhaite une cession à titre onéreux de la fraction cessible du site. Les modalités juridiques d'une éventuelle cession ne sont pas arrêtées et dépendront notamment du futur bénéficiaire des lieux.

périphérie, ce qui pose un enjeu en termes de sécurité et de temps de transport ;

- en troisième lieu, car cette vente priverait le ministère des armées d'une emprise permettant l'hébergement, par exemple, de personnels du SSA, alors que les carrières médicales au sein des armées souffrent d'un grave déficit d'attractivité.

II. ...NE SUFFISANT PAS À DISSIPER LES DIFFICULTÉS DES ARMÉES

A. UNE DISPONIBILITÉ CRITIQUE POUR CERTAINS MATÉRIELS, RENDANT INDISPENSABLE L'AMÉLIORATION DU MCO

1. Une disponibilité insuffisante pour certains matériels, dont l'amélioration pourrait être compromise par la diminution des dépenses d'entretien programmé des matériels (EPM)

a) Une disponibilité insuffisante pour certains matériels, entraînant un amoindrissement de la capacité opérationnelle

Le bon fonctionnement des matériels, traduit en taux de disponibilité par rapport à l'hypothèse d'engagement opérationnel la plus importante en matière d'activité (activité opérationnelle, activités de préparation d'entraînement et de soutien associées), conditionne l'efficacité des forces.

Cet indicateur connaît des **évolutions contrastées**. Si certains matériels, comme les avions de combat ou les systèmes sol-air moyenne portée connaissent des résultats satisfaisants, avec des taux de disponibilité supérieurs à la cible et/ou à la réalisation 2017, **d'importants retards demeurent, s'agissant notamment des équipements de l'armée de terre. Ainsi, la disponibilité des véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), fortement mobilisés en Opex, aura perdu vingt points en 2020, un taux de disponibilité inférieur de 11 points à la cible. Les hélicoptères constituent également une préoccupation récurrente de votre rapporteur spécial.** À cet égard, ceux de l'armée de terre devraient atteindre un taux de disponibilité inférieur à la cible, tandis que celui des hélicoptères la marine nationale ne s'élèvera qu'à 53 %.

Votre rapporteur spécial rappelle, en outre, que cet indicateur est construit sur la disponibilité technique opérationnelle (DTO) qui correspond au rapport entre le nombre de matériels disponibles constaté et le « *nombre nécessaire afin d'honorer le scénario le plus dimensionnant des contrats opérationnels fixés en loi de programmation militaire (LPM) et de garantir la préparation opérationnelle qui en découle* »¹. La disponibilité technique (DT), qui correspond au nombre d'équipements disponibles rapporté au parc total,

¹ Selon le projet annuel de performance de la mission « Défense », cet indicateur mesure le ratio du niveau de matériels effectivement disponibles rapporté au besoin généré par les contrats opérationnels les plus importants et au besoin organique (formation, entraînement, plastron, essais, etc.). Le matériel qui répond aux exigences de sa finalité principale est considéré comme disponible. Par ailleurs, pour les matériels requis par les contrats Opex, un potentiel minimum d'heures avant maintenance industrielle est exigé pour le déploiement.

s'avère en réalité beaucoup plus faible. À titre d'exemple elle est inférieure à 50 % pour la quasi-totalité de la flotte d'hélicoptères des trois armées¹.

¹ *Rapport d'information de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances n° 650 (2017-2018) - 11 juillet 2018.*

**Disponibilité des matériels
par rapport aux exigences des contrats opérationnels**

(en pourcentage)

	2015	2016	2017	2018	2019	2019	2020
	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2019	Prévision actualisée	Prévision
Armée de terre Char Leclerc	93	83	93	85	96	85	91
Armée de terre AMX 10 RCR	70	66	77	69	70	69	86
Armée de terre VAB	74	77	85	88	71	89	93
Armée de terre VBCI	86	83	84	74	75	69	64
Armée de terre Pièces de 155 mm	78	82	92	84	75	84	86
Armée de terre Hélicoptères de manœuvre	42	42	40	36	57	47	63
Armée de terre Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	59	59	60	55	68	59	72
Marine nationale Porte-avions	90	95	27	26	95	93	95
Marine nationale SNA	73	89	69	74	68	60	60
Synthèse autres bâtiments de la marine	72	76	76	76	75	75	80
Marine nationale Composante frégates	58	51	54	51	56	67	67
Marine nationale Chasse	77	73	66	63	68	68	68
Marine nationale Hélicoptères	55	59	51	50	53	53	53
Marine nationale Guet aérien, Patrouille et surveillance maritime	54	57	57	49	57	58	58
Armée de l'air Avions de combat	86	92	92	86	100	86	101
Armée de l'air Avions de transport tactique	68	61	60	64	77	59	79
Armée de l'air Avions d'appui opérationnel	93	86	112	115	97	79	93
Armée de l'air - Vecteur ISR	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	83	76	148
Armée de l'air Avions à usage gouvernemental	100	104	90	93	93	100	92
Armée de l'air Hélicoptères de manœuvre et de combat	76	74	70	71	82	76	81
Armée de l'air Système sol-air moyenne portée	86	83	81	83	92	72	92

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

Ces évolutions ont une conséquence directe sur l'activité opérationnelle et l'entraînement. Ainsi, la prévision 2019 relative à l'indicateur de performance « aptitude de l'armée de l'air à réaliser un engagement majeur sous six mois » est revue à la baisse (de 75 à 70 %) en raison notamment de certains facteurs conjoncturels comme par exemple la disponibilité contrainte de certains matériels (avions de transport tactique, Mirage 2000D, etc.) qui vient perturber la préparation opérationnelle.

De même, si l'indicateur « capacité de la marine à gérer les crises » est en amélioration pour les années 2019 et 2020, grâce au retour du porte-avions dans le cycle opérationnel et à l'admission au service actif de la frégate européenne multi-missions, elle reste fragilisée par la disponibilité insuffisante des frégates d'ancienne génération, des sous-marins nucléaires d'attaque et des bâtiments de commandement et de ravitaillement ainsi que des flottes d'ATL2 et d'hélicoptères.

Enfin, les objectifs d'activité de certains personnels navigants se trouvent, en conséquence largement inférieurs aux normes d'activités. Il en va ainsi pour les personnels navigants des armées, dont le nombre d'heures de vol annuel apparaît inférieur aux standards (de l'OTAN, notamment). Dans ce contexte, le major général de l'armée de l'air a indiqué à votre rapporteur spécial que l'armée de l'air a « mis l'accent sur l'entraînement de base, notamment des plus jeunes. Cela se fait au détriment des savoir-faire les plus complexes, qui ne sont réservés qu'à un noyau clé d'équipages ». En outre, la faible disponibilité de certains équipements de missions chasse (nacelles de désignation laser, radars AESA, OSF...) nuit à la qualité de la préparation opérationnelle des équipages.

Normes d'activité et objectifs des personnels navigants de l'armée de l'air

(en heures de vol par an)

	Norme d'activité	Objectif PLF 2019	Prévision 2019
Chasse	180	164	164
Transport tactique	320	219	219
Hélicoptères	200	174	174

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents transmis par le major général de l'armée de l'air

La disponibilité insuffisante constitue donc directement un facteur d'affaiblissement des forces. À ce titre, les crédits d'entretien programmé des matériels (EPM) et l'organisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) doivent faire l'objet d'une vigilance particulière.

b) Une baisse des crédits de paiement affectés à l'entretien programmé des matériels susceptible de nuire à leur disponibilité

Au cours de la précédente LPM, les armées ont été confrontées à une forte activité opérationnelle conduisant à **une usure accélérée de leurs matériels** du fait de la conjonction de **deux phénomènes : la suractivité** – il est ainsi admis que les contrats opérationnels assignés aux trois armées ont été dépassés de près de 30 % – et **la surintensité**, du fait de l'élongation des théâtres d'opération et de conditions d'utilisation parfois extrêmes.

Face à cette situation, l'actualisation de la LPM précédente intervenue en 2015 a prévu un effort en faveur de l'entretien programmé des matériels¹ (EPM) de **500 millions d'euros réparti à hauteur de 250 millions d'euros en 2016 et 250 millions d'euros en 2017**.

La LPM 2019-2025 prolonge ce mouvement en prévoyant de consacrer **22 milliards d'euros** à l'EPM sur la durée de la programmation, soit **un montant annuel moyen de 4,4 milliards d'euros** (un milliard d'euros en plus par rapport à la précédente LPM).

Conformément à cette dynamique, les autorisations d'engagement dédié à l'EPM en 2020 augmentent de 5,9 %.

Ce haut niveau s'accompagne d'une poursuite de la montée en puissance de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé), créée en avril 2018 et qui met en œuvre une nouvelle politique de contractualisation axée sur la « verticalisation et la globalisation » des contrats (voir *infra*). Les évolutions du titre 5 pour la marine correspondent à des appels de fonds pour le MCO des chaufferies des bâtiments à propulsion nucléaire.

Le volume de crédits de paiements est toutefois en baisse de 3,72 %. Cette baisse s'explique en partie par le « pic » de ressource voté lors de l'actualisation en 2015 de la LPM 2014-2019 et qui trouve son terme en 2019. Toutefois, si l'on excepte cette ressource complémentaire attribuée en 2019, la dotation de l'EPM reste stable en 2020 puis en hausse à compter de 2021 afin, comme le consacre la LPM 2019-2025, de consolider la régénération de matériels toujours fortement sollicités en opérations, l'augmentation progressive de la disponibilité et, in fine, d'atteindre les normes d'activité. **Cette baisse pourrait toutefois avoir des effets néfastes sur le MCO en cours, et apparaît difficilement compatible avec la volonté du Gouvernement d'améliorer la disponibilité des matériels.** En outre, une dérive des coûts par rapport à la programmation ne pourrait être absorbée par la baisse de l'activité, notamment aérienne, d'ores et déjà située à des niveaux « planchers » (cf. *infra*) et impliquerait nécessairement l'ajustement de ces dotations.

¹ L'entretien programmé des matériels (EPM) recouvre les besoins nécessaires à la réalisation ou à l'acquisition de prestations de maintenance, hors rémunérations et charges sociales, afin de générer de la disponibilité pour le matériel considéré.

Dépenses d'entretien programmé des matériels en 2019 et 2020

(en millions d'euros)

	LFI 2019		PLF 2020		Évolutions	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DIRISI						
Action 1 - Titre 3	41,7	40,9	44,5	43,6	+ 2,8	+ 2,7
Armée de terre						
Action 2 - Titre 3	2 151,5	1 017,4	1 962,2	908,6	- 189,3	- 108,8
Marine nationale						
Action 3	3 514,3	1 434,8	3 340,9	1 425,7	- 173,4	- 9,1
Marine nationale						
Action 3 - Titre 5	30,9	33,2	105,5	57,4	+ 74,6	+ 24,2
Armée de l'air						
Action 4 - Titre 3	3 379,6	1 615,4	4 197,6	1 549,0	+ 818,0	- 66,4
Armée de l'air						
Action 4 - Titre 5	3,1	3,1	9,0	9,0	+ 5,9	+ 5,9
Service interarmées des munitions						
Action 5 - Titre 3	5,3	5,2	2,5	2,4	- 2,8	- 2,8
Total	9 126,5	4 150,0	9 662,1	3 995,8	+ 535,6	- 154,2

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

2. Des réformes du MCO dont les effets peinent à se faire sentir

a) Une importante réforme du MCO aéronautique

Face à la faiblesse des taux de disponibilité technique des aéronefs des trois armées, globalement inférieurs à 50 %, et à une explosion des coûts de maintenance, une importante réforme du MCO aéronautique a été décidée en 2018, dans le prolongement des conclusions du rapport remis par l'ingénieur général de l'armement Christian Chabbert en novembre 2017¹.

¹ Rapport de mission sur le MCO aéronautique, rapport remis à la ministre des armées, Christian Chabbert, novembre 2017.

Celle-ci se décline en **deux axes** principaux :

- **une réforme de la gouvernance du MCO aéronautique, avec la création d'une direction de la maintenance aéronautique (DMAé)** par décret du 18 avril 2018¹, placée sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées, en remplacement de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (Simmad), qui relevait de l'état-major de l'armée de l'air ;

- **une simplification du paysage contractuel, avec la mise en place de schémas « verticalisés »**, c'est-à-dire la passation de contrats longs et globaux, confiant la responsabilité de la quasi-totalité de la maintenance à un maître d'œuvre unique. Cette politique consiste à remplacer les multiples marchés transverses à tranches conditionnelles fermes par des contrats globaux de soutien sur une plus longue durée donnant de la visibilité aux industriels et avec des objectifs de performance précis, assortis d'obligation de résultat.

¹ Décret n° 2018-277 du 18 avril 2018 fixant les attributions de la direction de la maintenance aéronautique.

La nouvelle stratégie contractuelle en matière de MCO aéronautique mise en œuvre par la DMAé

La mise en œuvre de contrats globaux et « verticalisés », confiés de bout en bout à des maîtrises d'œuvre principales dont la rémunération est conditionnée par l'atteinte d'objectifs, constitue une des missions prioritaires de la DMAé. Cette refonte de l'architecture contractuelle a pour conséquence :

- de réduire le nombre de contrats pour une même flotte afin de minimiser les interfaces génératrices de complexité ;
- de responsabiliser davantage les maîtrises d'œuvre industrielles en leur fixant des objectifs précis, en leur donnant les moyens requis (en particulier la gestion des stocks) et en les rémunérant en fonction des résultats atteints ;
- d'allonger la durée des contrats afin de donner de la visibilité aux maîtrises d'œuvres pour leur permettre d'optimiser leurs prestations à moindre coût ;
- de recentrer les activités de la DMAé sur des actions à plus forte valeur ajoutée.

Afin de négocier et de suivre ces marchés globaux et complexes, le renforcement des compétences du personnel dans les nouveaux modes de fonctionnement, dans les fonctions financières et contractuelles ainsi que dans la gestion de projet a été décidé. Les formations dans ces domaines ont ainsi été généralisées. De plus, la DMAé a lancé un plan de transformation des ressources humaines ambitieux visant, d'une part à augmenter la proportion de personnels civils en son sein (objectif 50% en 2025) et, d'autre part, à augmenter la proportion de personnel de niveau 1 militaire et civil (objectif de 40% de niveau 1 en 2025). Une première étape a été franchie en 2019 avec 26% de personnel civil prévus dans les postes de la DMAé, soit une augmentation de 6% par rapport à 2018. Le recrutement de 76 civils est en cours pour 2019.

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Cette stratégie de verticalisation est déjà effective pour le MCO des hélicoptères Fennec de l'armée de terre depuis janvier 2019 et des avions Rafale (contrats dits « Ravel ») de la marine et de l'armée de l'air depuis juin 2019.

Un contrat global de soutien pour l'A400M a également été notifié fin juin 2019. Ce contrat, plus performant pour les forces et engageant pour l'industrie, augmente notamment la couverture du pool commun de rechanges mis en place par la France, le Royaume-Uni et l'Espagne et l'étend à la Belgique.

Le contrat Tigre sera notifié par l'OCCAR au cours de l'automne 2019. Les négociations des contrats verticalisés sont en cours en ce qui concerne les flottes ATL 2, Cougar, Caracal, Dauphin, Panther et les moteurs du Rafale (M88).

Le major général de l'armée de l'air a indiqué à votre rapporteur spécial en audition que des premiers résultats avaient été atteints avec, par exemple, la diminution de moitié du temps nécessaire à la dépose-remontage d'un moteur d'A400M, le gain de quatre semaines (sur vingt semaines au

total) de durée moyenne d'une visite de maintenance sur C160, ou encore une nette amélioration de la disponibilité des Mirage 2000D.

Des marges importantes de progrès subsistent toutefois.

Ainsi, des flottes critiques continuent à enregistrer des résultats particulièrement préoccupants, comme le C130H, ou l'A400M. Sur ce dernier aéronef, les progrès de disponibilité (3,3 avions au lieu de 6 escomptés) restent trop lents. À ce sujet, votre rapporteur spécial regrette que les « liasses »¹ de l'A400M n'aient toujours pas été transmises au SIAé, en contradiction avec les dispositions de la LPM introduites à son initiative². Leur transmission apparaît pourtant indispensable pour assurer la réalisation d'opérations de maintenance par le SIAé. La saisine systématique de l'industriel, aujourd'hui nécessaire, constitue en effet un important facteur de rallongement des délais de maintenance.

Comme il l'a indiqué dans son rapport sur la disponibilité des hélicoptères du ministère des armées³, votre rapporteur spécial considère que si cette réforme va globalement dans le bon sens, **plusieurs points de vigilance doivent être relevés :**

- en premier lieu, les contrats qui seront passés devront s'attacher à **ne pas déstabiliser des relations contractuelles existantes et qui donnent satisfaction ;**

- en deuxième lieu, **un équilibre devra être trouvé entre pluriannualité et nécessaire besoin d'adaptation.** Les futurs contrats devront par conséquent ne pas prévoir de marges de fluctuation de l'activité trop faibles, au risque de devoir payer d'importantes compensations à l'industriel en cas de dépassement. À l'inverse, **ces marges de fluctuations ne devront pas être excessives, sous peine de devoir payer un coût exorbitant dès le début de l'exécution du contrat.** Ce type de schémas verticaux suppose en outre **une vigilance sur les marges réalisées par les industriels ;**

- en troisième lieu, la DMAé devra prendre en compte **la nécessité de maintenir un lien entre l'industrie et les forces.**

- enfin, en quatrième lieu, votre rapporteur spécial se félicite que le plan d'action de la DMAé comprenne un chantier relatif à la navigabilité des aéronefs, dont les règles jugées trop strictes, dans certains domaines comme la traçabilité des pièces, sont une source chronique d'indisponibilité⁴ et de

¹ Le terme de « liasse » fait référence à la documentation technique et à certains droits de propriété intellectuelle propres à un aéronef.

² Rapport annexé de la LPM 2019-2025 : « Afin de conforter les moyens du SIAé et d'assurer son autonomie vis-à-vis des industriels, l'acquisition des « liasses » sera recherchée. »

³ Le parc d'hélicoptères des armées : une envolée des coûts de maintenance, une indisponibilité chronique, des efforts qui doivent être prolongés, rapport d'information de Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, n° 650 (2017-2018), 11 juillet 2018.

⁴ Ibid.

lassitude des personnels. La DMAé va, à cet égard, recourir à une prestation d'ingénierie externe visant à fluidifier l'organisation et à simplifier les méthodes de mise en œuvre de la navigabilité pour mieux prendre en compte les contraintes opérationnelles. La notification de la prestation d'ingénierie externe devrait être effective au second semestre 2019. Votre rapporteur spécial souhaite que ce chantier soit pleinement mené et comprenne un **passage en revue des règles de navigabilité, qu'il s'agisse des procédures suivies comme de la réglementation et l'interprétation qui en est faite.**

Au total, ces évolutions, dont les effets sur la disponibilité sur les matériels ne sont toujours pas sensibles (cf. *supra*), devront faire l'objet d'un suivi approfondi.

b) Des plans de transformation affectant aussi le MCO naval et terrestre

La modernisation du MCO concerne également les milieux naval et terrestre, qui font l'objet de plans de transformation.

S'agissant du MCO terrestre, un plan de transformation a été lancé en juillet 2018 et se traduit principalement par la montée en compétence de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT), l'accélération de la transformation de la maintenance industrielle (augmentation de la part confiée à l'industrie privée) et un effort particulier sur les matériels déployés en opérations extérieures.

La coexistence de matériels anciens (AMX10RC et VAB) et de matériels de nouvelle génération, dits « Scorpion » (Griffon, Jaguar) pendant plusieurs années devrait toutefois peser sur le MCO sur l'ensemble de la période d'exécution de la LPM 2019-2025.

La coexistence temporaire de deux chaînes de MCO au sein de l'armée de Terre

Les livraisons de matériels SCORPION ont commencé en 2019 et se poursuivront jusqu'en 2035. En parallèle, l'armée de terre retirera progressivement du service ses anciens matériels dont certains ont plus de quarante ans. Cette cohabitation sur une durée très importante d'équipements de conception, de performance et d'âge très différents générera des difficultés en termes d'interopérabilité, d'entraînement, de formation et de conduite des opérations. Ce temps de relève de matériels constituera, par ailleurs, une période de transition où cohabiteront deux types de maintien en condition opérationnelle (MCO) :

- le premier pour les matériels anciens (notamment AMX10RC et VAB¹) qui continueront d'être soutenus jusqu'au retrait du service de la totalité des parcs ;
- le second, dédié au soutien des nouveaux matériels SCORPION nécessitant une montée en compétences.

Du point de vue du MCO, l'armée de terre devra donc préserver la double compétence de son personnel (avec l'effort de formation associé) tout en maintenant deux types de capacités industrielles. Elle devra en particulier convaincre les industriels privés de soutenir les matériels en voie d'obsolescence.

Cette cohabitation est inévitable afin de maintenir la capacité de l'armée de terre à honorer son contrat opérationnel. Toutefois, sa durée et son coût devraient en être réduits grâce à la densification des livraisons prévues au titre de la LPM 2019-2025 (cohabitation plus courte qu'initialement prévue) et par l'utilisation d'équipements déjà employés sur des matériels retirés du service ou en stock (exemple : armement de bord, systèmes de transmission, etc.).

Le retour d'expérience permettra, dans les années à venir, de quantifier le bilan économique de l'arrivée effective des matériels SCORPION. Outre un bénéfice opérationnel résultant des performances supérieures de SCORPION (protection du personnel et effets tactiques) et d'une plus grande homogénéité des parcs, les études montrent d'ores-et-déjà que la densification des livraisons permettra :

- de réduire le traitement et le coût de ces obsolescences des systèmes de combat d'ancienne génération actuellement en service par une mise en retrait accélérée des parcs ;
- de diminuer notablement l'effort et donc le coût de régénération de ces vieux matériels ;
- d'améliorer la disponibilité globale des matériels de l'armée de terre par un rajeunissement de ses équipements ;
- de redéployer les investissements financiers et les ressources humaines consacrés aux parcs en fin de vie pour le soutien d'équipements neufs sans préjudice pour les capacités de l'armée de terre.

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Le MCO naval fait quant à lui l'objet d'un plan de transformation lancé en avril 2019, qui consiste essentiellement à adapter la gouvernance sous l'égide du service de soutien de la flotte (SSF), à faire évoluer le service logistique de la marine (SLM) au travers d'un nouveau plan stratégique, et à lancer un plan d'innovation volontariste, intégrant notamment la maintenance prédictive et la fabrication additive.

¹ Véhicule de l'avant blindé.

Ces chantiers de milieu sont par ailleurs complétés par un **chantier plus transverse portant sur la chaîne logistique** (projet *Supply chain*) lancé en 2014. Ce dernier vise à coordonner l'ensemble des flux physiques, financiers et d'information circulant entre les fournisseurs, les opérateurs logistiques et les entités utilisatrices (maintenance ou autres soutiens). Il vise à la fois à ajuster les besoins et à augmenter la performance des directions et services sur ce segment selon 4 volets :

- dimensionnement des stocks : réduction de 5 à 15 % des stocks cibles et apurement progressif par consommation des stocks excédentaires ;
- optimisation du positionnement des stocks : fermeture de 19 espaces de stockage sur 54 ;
- amélioration de la logistique de retour pour les rechanges critiques (réparation plus rapide) ;
- rénovation de la chaîne de transport : délai maximal de livraison réduit de 21 à 5 jours et baisse de 6 % (un million de km) du kilométrage annuel.

B. UN SNU NE FAISANT TOUJOURS L'OBJET D'AUCUN CRÉDIT BUDGÉTAIRE EN PLF 2020 AU SEIN DE LA MISSION « DÉFENSE », MALGRÉ LA PARTICIPATION PRÉVISIBLE DU MINISTÈRE DES ARMÉES À SA MISE EN ŒUVRE DANS LES ANNÉES À VENIR

Mesure qui figurait dans le programme présidentiel, le service national universel (SNU) poursuit **trois objectifs** : contribuer à la cohésion sociale et territoriale, permettre une prise de conscience, par chaque génération, des enjeux de la défense et de la sécurité nationale et permettre le développement de la culture de l'engagement. Il comprendra **deux phases** :

- une première phase **obligatoire d'un mois, effectuée aux alentours de 16 ans, qui comportera une période d'hébergement collectif** ;
- une seconde phase, **prenant la forme d'un engagement, civil ou militaire, d'une durée d'au moins trois mois, sur la base du volontariat.**

Les crédits de la mission « Défense » ne comprennent aucun dispositif visant à financer le SNU. Pour autant, compte tenu de l'expérience qu'il a acquise dans le cadre de la journée défense et citoyenneté (JDC) et de ses savoir-faire en matière de formation de la jeunesse, le ministère des armées devrait se voir confier un rôle croissant en la matière. Durant l'année scolaire 2019-2020, qui constitue une phase de préfiguration du dispositif, le ministère des armées a d'ores et déjà concouru au SNU dans 4 domaines principaux :

- au sein de la phase 1, les armées¹ et l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre ont animé une journée de défense et de mémoire (JDM). Ce module de 8 heures, coordonné par la DSNJ et élaboré spécifiquement pour le SNU en conformité avec le code du service national, se substituera progressivement aux JDC qu'une classe d'âge effectue actuellement à 18 ans. À l'échelle de 2019, les JDM effectuées dans les 13 départements pilotes ont pu être menées sous enveloppe par des animateurs habituellement affectés aux 780 000 JDC annuelles ;

- en matière de recrutement et de formation des encadrants, dans le cadre de la montée en puissance de la phase 1, les armées ont activement incité d'anciens militaires d'active ou de réserve à rejoindre l'encadrement du SNU (30 à 40 % des cadres). En 2019 les armées ont organisé deux stages de formation au profit des cadres civils du SNU, à Brétigny-sur-Orge (50 chefs de centres et chefs de compagnie) et à Coëtquidan (200 cadres de contact). Le ministère des Armées a indiqué à votre rapporteur spécial que ces deux stages ont pu être absorbés sans dépenses de personnel dédié ;

- au cours de l'année scolaire 2019-2020 le ministère a déjà réservé 200 places pour le SNU au sein de Préparations militaires dans les trois armées. Ces places sont préemptées parmi les 12 500 habituellement attribuées au titre du rayonnement et de l'acculturation aux Armées. Elles n'auront donc pour la première année qu'un impact négligeable en dépenses de personnel.

En 2020, le ministère des armées contribuera à la réalisation de la « journée défense et mémoire nationales » lors de la phase 1 du SNU et proposera dans le cadre de la phase 2 du SNU des missions d'intérêt général aux volontaires ayant déjà effectué la phase 1.

À ce stade de la préfiguration du SNU, les ressources de la mission « Défense » apparaissent faiblement affectées. De manière générale, parce que la phase d'expérimentation est restée dans des volumes limités (2000 jeunes), les Armées ont pu fournir l'appui qui était attendu dans la préfiguration du SNU en 2019.

Cette situation est toutefois temporaire, le poids budgétaire du SNU étant appelé à prendre de l'ampleur lors des prochaines années. À l'occasion de la conférence de presse clôturant le Grand débat national le 25 avril dernier, le Président de la République a tracé la voie d'une mise en œuvre rapide, avec un objectif de 150 000 jeunes en 2021 et d'au moins 400 000 jeunes en 2022. Compte tenu du coût moyen évalué à 1 500 euros par jeune, ce sont 225 millions d'euros qui devront être prévus dès 2021, puis 600 millions d'euros en 2022. Ces crédits représenteraient plus de la moitié des crédits de la mission « Sports, jeunesse et vie associative » en 2022, qui comprend une nouvelle action spécifiquement affectée au SNU dotée de

¹ Les animateurs ont suivi une formation spécifique SNU de 3 jours assurée par la direction du service national et de la jeunesse. Environ 25% sont gendarmes.

30 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances. En outre, selon des informations transmises par votre rapporteur spécial, le montant des dépenses d'investissement nécessaires pour l'accueil de 800 000 jeunes pourrait être de l'ordre de 1,7 milliard d'euros.

La situation actuelle, dans laquelle le ministère des armées absorbe, à moyens constants, les nouvelles tâches relatives au SNU n'apparaît donc pas durable. À cet égard, votre rapporteur en appelle à la plus grande vigilance quant au déroulement de l'exercice 2020 et aux prochaines lois de finances. Il rappelle la nécessité de respecter l'article 3 de la LPM 2019-2025, ajouté par le Sénat, et aux termes duquel les ressources budgétaires de la mission « Défense » *« ne comprennent pas l'éventuel financement d'un service national universel : celui-ci aura un financement ad hoc qui ne viendra en rien impacter la loi de programmation militaire »*. Il souhaite, à cet égard, que la répartition des responsabilités, notamment financières, des différents ministères relatives à la mise en œuvre du SNU fasse l'objet d'une clarification rapide.

C. POUR SURMONTER LES TENSIONS DES ARMÉES EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES, POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA CONDITION MILITAIRE

1. Une budgétisation prenant en compte la sous-consommation chronique des dépenses de personnel

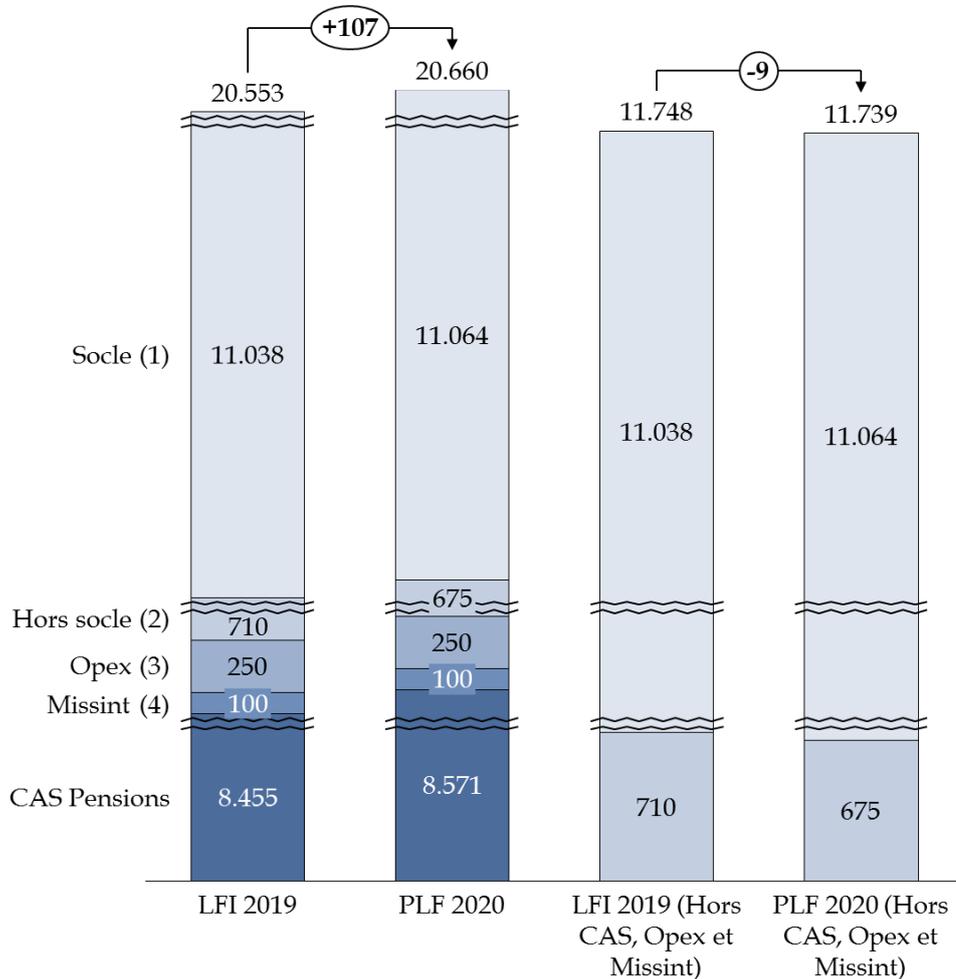
Hors CAS « Pensions », hors Opex et Missint, les crédits de personnels¹ demandés pour 2020 s'élèvent à 11,7 milliards d'euros.

Leur relative stabilité dans le projet de loi de finances 2020 par rapport à la LFI 2019 (- 9 millions d'euros) reflète le rééquilibrage des besoins du ministère à la lumière des exercices passés. Le PLF 2020 prolonge les efforts du ministère en faveur de la remontée en puissance de ses effectifs et de leur fidélisation.

¹ La ressource est complétée de ressources extrabudgétaires (249 millions d'euros), principalement constituées d'attributions de produits (ADP) du service de santé des armées.

Évolution de la masse salariale entre la LFI 2019 et le PLF 2020

(en millions d'euros)



(1) : Dépenses directement liées aux rémunérations

(2) : Dépenses non liées directement aux rémunérations (dépenses de guichet dont chômage, plan d'accompagnement)

(3) : Opérations extérieures

(4) : Missions intérieures

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

Les excédents de gestion, constatés depuis 2016 (77 millions d'euros en 2016, 94 millions d'euros en 2017 et 155 millions d'euros en 2018¹) ont nécessité une réévaluation de la trajectoire des crédits de dépenses de personnel prévue pour les annuités à venir. L'année 2019 suit la même tendance avec un solde de gestion prévisionnel évalué à ce jour à 120 millions d'euros expliqué d'une part par des reports en remboursements de personnels mis à disposition par le ministère et perçus en 2019 au titre des exercices antérieurs pour 80 millions d'euros et, d'autre part, par la

¹ Hors CAS « Pensions ».

construction du projet de loi de finances pour 2019 au printemps 2018, à partir d'hypothèses de construction surévaluées en l'absence de vision sur le second semestre où se réalise l'essentiel des recrutements du ministère.

Ainsi, la trajectoire des crédits de masse salariale pour 2020 a-t-elle été ajustée par rapport aux prévisions de la loi de programmation militaire (diminution de 140 millions d'euros en 2020).

S'il peut être compréhensible qu'en phase de recrutement et de « remontée en puissance », des sous-consommations soient observées (celles de l'an dernier, déjà significatives, représentaient 88 millions d'euros), votre rapporteur spécial restait préoccupé par une telle différence entre la prévision et l'exécution. Il avait, dans son dernier rapport d'information, plaidé pour « *une amélioration de la méthode de construction budgétaire des dépenses de personnel de la mission, qui devrait être dorénavant fondée sur les exercices passés et les départs observés, plutôt que sur un modèle purement prévisionnel (par chaînage) comme c'est le cas jusqu'alors* »¹. L'évolution du présent projet de loi de finances en matière de prévision des dépenses de personnel est donc bienvenue.

Environ les deux tiers² des sous-consommations passées s'expliquent toutefois par la **sous-réalisation des cibles en effectifs du personnel militaire**, les départs de l'institution ayant été plus importants que les prévisions alors que les recrutements, intervenus plus tardivement dans l'année, n'ont compensé que partiellement ces départs (cf. *infra*). Les schémas d'emploi et leur réalisation constituent donc la préoccupation majeure en la matière.

¹ Rapport d'information n° 652 (2018-2019) de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 juillet 2019.

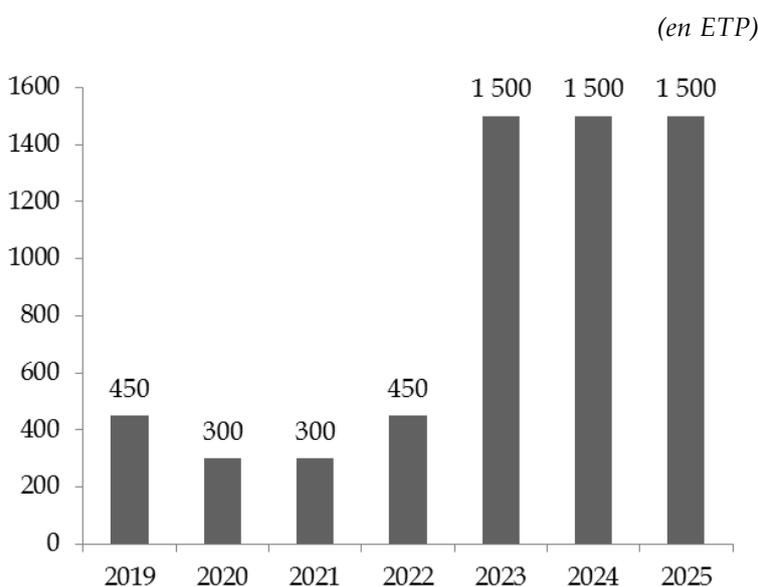
² *Ibid.*

2. Une remontée des effectifs conforme à la trajectoire fixée dans la LPM, malgré la persistance d'un sous-effectif ministériel

a) Un schéma d'emploi conforme à la LPM

La LPM 2019-2025 prolonge l'inflexion amorcée par la loi d'actualisation de 2015¹, qui revenait sur une partie des suppressions de postes² prévue dans la LPM initiale³, en prévoyant la création de 6 000 postes sur la période.

Créations nettes d'emploi du ministère des armées prévues par la loi de programmation militaire 2019-2025



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 6 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

Pour 2020, l'évolution nette des effectifs du ministère des armées sous plafond ministériel des emplois autorisés⁴ est fixée à 300 équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond au « creux » de la trajectoire de « remontée en puissance ».

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

² La LPM 2014-2019 initiale prévoyait la suppression de 33 675 postes. Ce nombre a été abaissé une première fois par la loi d'actualisation de 2015 (14 925 postes), puis par deux fois, lors du conseil de défense d'avril 2016 (4 925 postes) et par la lettre-plafond 2018-2022 (4 357 postes).

³ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

⁴ Hors service industriel de l'aéronautique (SIAé), hors volontaires du service militaire volontaire (SMV) et hors apprentis.

Ce solde net se traduit, sur ce périmètre, par :

- la création de 364 ETP exclusivement dédiés aux domaines prioritaires prévus par la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 suivants : renseignement, cyberdéfense, digitalisation et intelligence artificielle, sécurité et protection des sites sensibles, soutien aux exportations, relations internationales et représentation permanente à l'étranger, unités opérationnelles des forces armées et accompagnement de la transformation du ministère des armées ;

- la suppression de 64 ETP dans l'infrastructure et le soutien interarmées.

**Créations nettes d'emploi du ministère des armées prévues
par la loi de programmation militaire 2019-2025**

(en ETP)

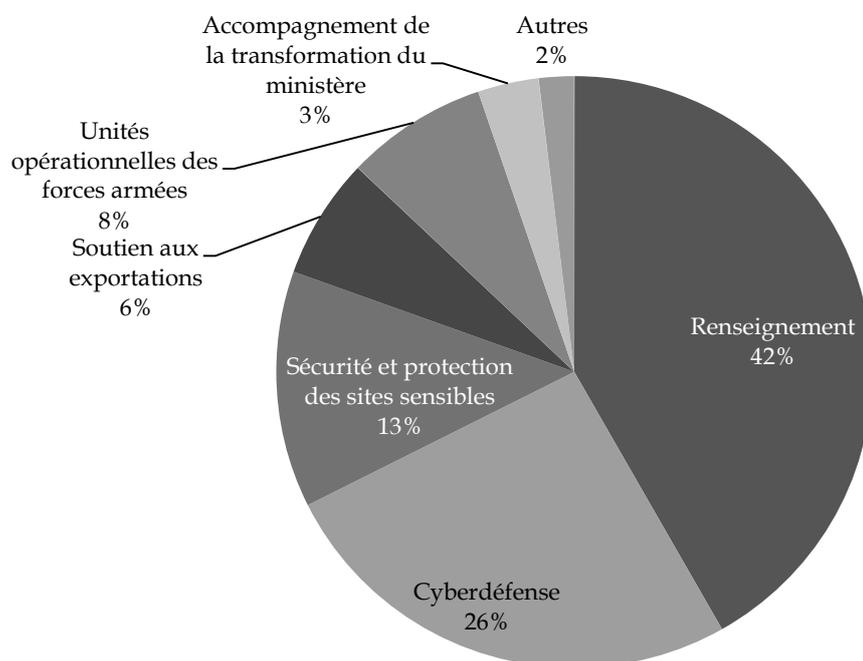
	2019	2020	2021	Total 2019-2021
Créations de poste	513	364	330	1 207
Suppressions de poste	63	64	30	157
Évolution nette	+450	+300	+300	+1 050

La LPM 2019-2025 prévoit que **la moitié des créations de poste prévue entre 2019 et 2025 ira au renforcement des effectifs consacrés à la cyberdéfense (1 500 emplois) et au renseignement (1 500 emplois)¹.**

Le schéma d'emploi prévu en 2020 est conforme à cette orientation, puisque sur les 300 emplois prévus, 152 iront au renseignement et 94 à la cyberdéfense.

¹ Comme en matière budgétaire, l'essentiel de l'effort est toutefois reporté sur le quinquennat suivant, 75 % des créations de postes devant intervenir entre 2023 à 2025.

Répartition des créations de postes prévues en 2020



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

b) La persistance d'un sous-effectif pour le personnel militaire, symptôme des difficultés de fidélisation du ministère des armées

Afin d'atteindre la cible fixée par l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) de juillet 2015, tout retard (ou toute avance) pris une année sur le schéma d'emplois est reporté et rattrapé l'année suivante. Ce mécanisme permet de garantir l'atteinte de la cible sans respecter à l'unité près les schémas d'emplois annuels successifs. Ainsi, au schéma d'emplois défini en 2018 (518 équivalent temps plein emplois ou ETPE) a été ajouté le retard constaté au 31 décembre 2017 (411 ETPE), soit un schéma d'emplois total 2018 de + 929 ETPE.

Au 31 décembre 2018, le schéma d'emplois a présenté un retard de 583 ETPE. Ce retard est porté par le personnel militaire (- 952 ETPE). Il concerne particulièrement les sous-officiers et les volontaires, qui portent 71 % du sous-effectif. Selon le ministère des armées, « le retard du schéma d'emplois des sous-officiers résulte notamment d'une hausse des sorties définitives

d'aviateurs et de marins ; celui des volontaires provient quant à lui d'une hausse des dénonciations de contrat, conjuguée à de moindres recrutements liés au manque d'attractivité de ce statut »¹.

Les données d'effectifs connues au 30 juin permettent d'envisager globalement une atteinte prévisionnelle des cibles fixées pour 2019. Ce constat, mettant en exergue une amélioration par rapport à 2018, est néanmoins provisoire.

À l'instar de l'année précédente, le retard dans la réalisation du schéma d'emplois observé en 2018 (- 583 ETP) a été intégré aux cibles 2019. Ce retard s'explique notamment par des niveaux de sortie définitive réalisés supérieurs aux prévisions, qui traduisent des **difficultés de fidélisation persistantes du personnel**.

Flux de départ des personnels du ministère des armées

(en ETP)

	2018		
	Sorties définitives prévues	Sorties définitives réalisées 31/12/18	Écart
Militaires	20 820	22 260	1 440
Civils	3 268	3 183	- 85
Total	24 088	25 443	1 355

	2019		
	Sorties définitives prévues	Sorties définitives (prévision ajustée) (30/06/2019)	Écart
Militaires	21 734	22 345	611
Civils	3 555	3 593	38
Total	25 289	25 938	649

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

¹ Le schéma d'emplois pour le personnel civil est à l'inverse en avance (+369 ETPE), notamment grâce à une autorisation de dépassement de cibles (en avance des schémas d'emplois programmés pour les années ultérieures de la LPM) octroyée en gestion par la DRH-MD aux gestionnaires en capacité d'augmenter leur plan de recrutement. À ce titre, la direction générale de l'armement (DGA), la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et le service des ressources humaines civiles (SRHC) ont été autorisés à effectuer des recrutements supplémentaires à hauteur de 318 ETPE.

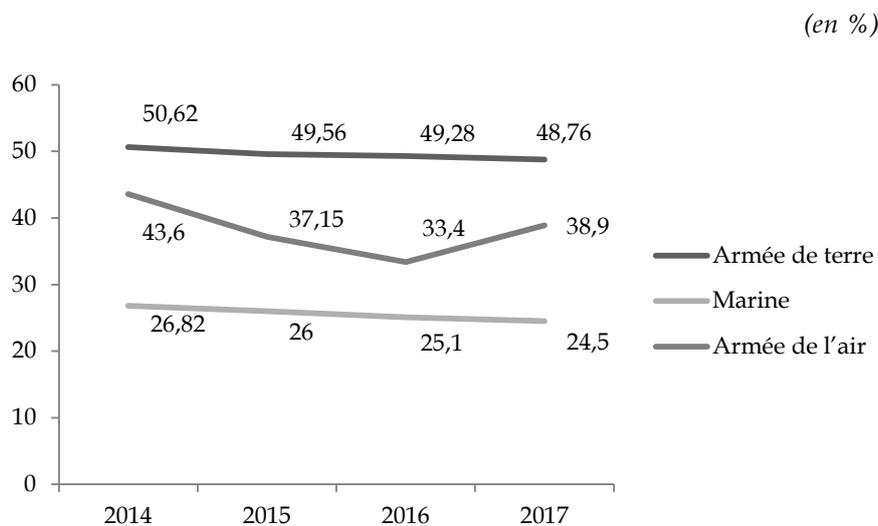
3. La nécessité de poursuivre les efforts en matière de fidélisation

a) *La fidélisation constitue la principale difficulté des armées en matière de ressources humaines*

Ainsi que l'a rappelé votre rapporteur spécial dans son récent rapport d'information¹, le sujet majeur est sans nul doute celui de la **fidélisation des effectifs incorporés**. Elle détermine la capacité de l'institution à remplir ses objectifs opérationnels.

Ces difficultés touchent notamment les militaires du rang, généralement recrutés pour des contrats à durée déterminée, et dont le taux global d'attrition² avant la fin du contrat se maintient à un niveau élevé, notamment pour l'armée de terre.

Taux global d'attrition par cohorte (sur une période de 2 ou 5 ans) pour les militaires du rang



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

Certains métiers connaissent des difficultés de fidélisation liées au caractère aride, fatigant ou répétitif de leur mission et à la situation des personnels qualifiés qui connaissent une usure **particulièrement sensible, en raison de taux d'activité particulièrement élevés** pour certaines spécialités

¹ Rapport d'information de M. Dominique de LEGGE, fait au nom de la commission des finances n° 652 (2018-2019) - 10 juillet 2019

² L'engagement d'un recruté peut être rompu de différentes manières : du fait d'un accord mutuel, du fait d'une dénonciation unilatérale du contrat au cours de la période dite probatoire que celle-ci soit à l'initiative du recruté ou de l'institution militaire. Au-delà de la période probatoire, les cas de ruptures les plus fréquemment rencontrés sont dus aux évolutions des conditions de vie du recruté, au départ du recruté dans une autre armée, à l'indiscipline allant jusqu'à la désertion, ou encore à la réforme pour incapacité physique. Plus de 70 % des départs avant terme ont lieu du fait du militaire recruté.

(comme pour les maintenanciers aéronautiques, les optroniciens, ou les pyrotechniciens)¹.

En prenant en compte les renouvellements, la durée moyenne d'engagement des militaires du rang au sein de l'armée de terre est de 6 ans, alors qu'une période d'au moins 7 ans semble nécessaire pour « *optimiser les coûts de formation et disposer de soldats ayant une bonne expérience opérationnelle, ayant connu des régimes de vie et d'alerte différents qui garantissent la stabilité émotionnelle et la compétence technique* »².

b) Une prime de lien au service (PLS) portée à 12 millions d'euros : un outil bienvenu mais devant s'inscrire dans le cadre plus large de l'amélioration de la condition militaire

La mise en œuvre en 2019 de la **prime de lien au service**³ (PLS) constitue une innovation majeure, spécifiquement créée pour faire face aux difficultés de fidélisation du ministère. Elle vise à rénover les leviers d'incitation à la disposition des gestionnaires de ressources humaines.

Ce nouveau levier **abondé à hauteur de 8,7 millions d'euros en 2019 et porté à 12 millions d'euros en 2020** par le présent projet de loi de finances se substitue à plusieurs dispositifs existants⁴ afin d'en renforcer l'efficacité, la modularité et l'assiette.

Selon le ministère des armées, « *les gestionnaires disposeront d'un outil indemnitaire de pilotage souple et réversible leur permettant d'anticiper et de s'adapter aux évolutions d'effectifs et de métiers soumis à forte concurrence avec le secteur civil (maintenance des matériels aéronautiques, cyberdéfense, systèmes de l'information et de la communication ou métiers de l'infrastructure)* ».

¹ HCECM, 11^e rapport annuel, 2017.

² Rapport d'information de M. Dominique de LEGGE, fait au nom de la commission des finances n° 652 (2018-2019) - 10 juillet 2019.

³ Prévue par le décret n° 2019-470 du 20 mai 2019 relatif à la prime de lien au service attribuée aux militaires.

⁴ Elle se substitue, à compter du 1^{er} janvier 2020, à la prime de volontariat en faveur des militaires non officiers servant dans les forces sous-marines, aux primes d'engagement attribuées aux militaires non officiers servant sous contrat et à la prime réversible des compétences à fidéliser en faveur de certains militaires non officiers à solde mensuelle.

Modalités de versement de la prime de lien au service

Armée ¹	Type d'engagement	Nombre maximum de primes	Montant minimum de la prime	Montant maximum de la prime	Montant des primes attribué en 2019 (en M€)	Montant des primes attribué et versé en 2019 (en M€)	Familles professionnelles/filières professionnelles concernées
Armée de terre	Engagement à servir général (ESG)	1 253	900 €	4 000 €	2,45	2	
	Engagement à servir spécifique (ESS)	88	10 000 €	10 000 €	0,88	0,88	Commandement et contrôle aérospatial ; Conduite des aéronefs ; Finances ; Maintenance des matériels terrestres ; Maintien en condition opérationnelle aéronautique ; Renseignement ; Gestion des ressources humaines ; Systèmes d'information et de communication ; Logistique supply chain ; Sécurité secours incendie.
Armée de l'air	ESG	0					
	ESS	4 225	600 €	25 000 €	16,57	3,19	Conduite des aéronefs ; Commandement et contrôle aérospatial ; Maintien en condition opérationnelle aéronautique ; Systèmes d'information et de communication ; Munitions ; Maintenance des matériels terrestres ; Renseignement ; Opérations en milieu terrestre ; Exploitation nucléaire de défense.
Marine nationale	ESG	0					
	ESS	3 878	600 €	25 000 €	8,86	1,96	Opérations en milieu maritime ; Exploitation nucléaire de défense ; Maintien en condition opérationnelle aéronautique ; Commandement et contrôle aérospatial ; Systèmes d'information et de communication ; Gestion des ressources humaines ; Finances ; Logistique supply chain ; Achat ; Conduite des aéronefs ; Restauration, hôtellerie et loisirs ; Sécurité secours incendie ; Renseignement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'arrêté du 20 mai 2019 pris en application du décret n° 2019-470 du 20 mai 2019 relatif à la prime de lien au service attribuée aux militaires placés sous l'autorité du ministre de la défense

¹ Ce dispositif est également ouvert à d'autres directions et services du ministère, notamment le service de santé des armées et le service du commissariat aux armées.

Cette prime est ouverte à compter de la signature de l'engagement à servir pour le militaire, et permet, pour certaines spécialités, le versement d'une somme pouvant aller jusqu'à 25 000 euros. Cet engagement peut intervenir en début ou en cours de carrière, et peut être d'une durée d'une à cinq années¹. Les montants perçus doivent être intégralement reversés par le bénéficiaire s'il est radié, s'il voit son contrat résilié, s'il est admis dans un corps d'une autre force armée ou placé en dehors de la spécialité lui ayant ouvert le droit à la prime de lien au service avant la fin de son engagement à servir.

Votre rapporteur spécial considère la **mise en place de cette prime comme une évolution bienvenue** et indispensable pour renforcer la fidélisation des effectifs sur les spécialités les plus tendues. **Il rappelle toutefois que les montants proposés pour certaines spécialités, eu égard aux durées retenues, risquent toutefois d'être trop faibles** pour être réellement efficaces et résoudre les problèmes de fidélisation rencontrés. **Les officiers-mariniers de la spécialité « exploitation nucléaire de défense » de la force océanique stratégique, par exemple, pourront se voir proposer une prime de 25 000 euros sur 5 ans, qui apparaît comme étant inférieure, au moins de moitié, à l'augmentation de rémunération, de l'ordre de 1 000 euros mensuels², que peuvent obtenir ces derniers dans le secteur privé.**

Selon la secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées, environ 6 000 primes ont été versées depuis l'entrée en vigueur du dispositif. Les représentants des armées auditionnés ont indiqué que **les quatre premiers mois de mise en œuvre de la PLS avaient confirmé son intérêt, même si des marges d'amélioration et d'ajustement subsistent**. À titre d'illustration, **l'armée de l'air a indiqué que le dispositif connaissait, à ce stade, des résultats contrastés en fonction des spécialités**. Elle a ainsi permis de conserver des personnels navigants, des spécialistes en SIC aéronautiques et des contrôleurs aériens dans des proportions supérieures à celles escomptées. Elle n'a toutefois pas permis une augmentation significative des taux de reconduction de contrats pour certaines spécialités, comme celle de « fusilier-commando et défense sol-air », ou des mécaniciens avioniques. Une des raisons invoquées par ces derniers personnels est la crainte d'une mutation subie avant la fin du lien au service.

¹ Décret n° 2019-470 du 20 mai 2019 relatif à la prime de lien au service attribuée aux militaires placés sous l'autorité du ministre de la défense. Son article 4 dispose ainsi qu'«une décision du directeur des ressources humaines du ministère de la défense fixe, pour chaque force armée et formation rattachée relevant de l'autorité du ministre de la défense, les durées d'engagement à servir, les catégories statutaires, les spécialités, les emplois et les compétences particulières visés par la prime de lien au service ainsi que les montants unitaires et le fractionnement des versements. »

² Chiffre évoqué par les officiers de la Force océanique stratégique à Brest.

Ceci permet de rappeler que la question de la fidélisation doit être replacée dans le contexte plus large de l'amélioration générale de la condition militaire (cf. encadré *infra*).

Principales recommandations du rapport d'information « Améliorer la condition militaire : une nécessité stratégique, opérationnelle et humaine »

[...] En dépit des mesures de revalorisation spécifiques, **le niveau général de rémunération des militaires apparaît faible**, en comparaison des armées alliées et des autres emplois de la fonction publique.

Le régime de retraite spécifique des militaires, caractérisé notamment par des durées de service courtes, une pension à liquidation immédiate et des bonifications particulières, permet la prise en compte des sujétions et risques et la viabilité du modèle RH d'armée jeune. **La prochaine réforme des retraites prochaine, dont les contours restent à définir, pourrait rompre cet équilibre, et constitue légitimement la préoccupation majeure des militaires.**

La **mobilité des militaires** est plus forte que dans la fonction publique, et les **difficultés qu'elle implique en termes de vie personnelle sont en décalage croissant avec les aspirations contemporaines** (notamment celles des conjoints de militaire à être actifs). Ces contraintes doivent impérativement être atténuées ou compensées, au risque de mener sinon à une réelle impasse.

La mobilité forte entraîne également **d'importantes difficultés de logement pour les militaires**. Face à cette problématique, le ministère des armées met en place une politique du logement, qui a connu une importante progression ces dernières années en termes de dotation budgétaire. Malgré ces efforts, la proportion de logements attribués par rapport au nombre de demandes ne s'établit ainsi en 2017 qu'à 56 %.

Enfin, la marine nationale fait face à des difficultés particulières en matière de conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle. Certaines missions impliquent une absence de prévisibilité particulièrement difficile à vivre, et tendent à fragiliser davantage la fidélisation des effectifs embarqués.

Source : Rapport d'information de M. Dominique de LEGGE, fait au nom de la commission des finances n° 652 (2018-2019) - 10 juillet 2019

D. 1,4 MILLIARD D'EUROS PRÉVUS POUR LE SYSTÈME DE COMBAT AÉRIEN DU FUTUR : UN PROJET STRATÉGIQUE CONDITIONNÉ À L'ENTENTE FRANCO-ALLEMANDE

Les travaux préparatoires en cours initient le lancement progressif, à compter de 2020, du développement d'un **programme de démonstrations technologiques visant à apporter des ruptures capacitaires dans le domaine de l'aviation de combat**. Ce projet est porté par le noyau franco-allemand récemment rejoint par l'Espagne. La maîtrise d'ouvrage est pilotée par la France et a vocation à être ouverte à d'autres pays intéressés.

Le système de combat aérien du futur (SCAF)

En 2017, la France et l'Allemagne sont convenues de développer un système de combat aérien européen pour remplacer leurs flottes actuelles d'avions de combat sur le long terme.

Le SCAF sera le système de combat aérien du 21^e siècle. Il rassemblera autour d'un nouvel avion de combat polyvalent, adapté aux menaces aériennes de 2040 et exploitant le potentiel de l'intelligence artificielle, des moyens de combat travaillant en réseau, dont des drones de différents types. Il devrait être mis en service à l'horizon 2040.

Initiée lors du conseil des ministres franco-allemand en 2017, élargie puis renforcée en 2019 par un accord-cadre regroupant la France, l'Allemagne et l'Espagne, la coopération SCAF se structure. Ce projet tripartite est appelé « NGWS (*Next generation weapon system*) within a FCAS » qui remplira des missions plus ou moins spécifiques pour remplacer à terme les flottes d'avions de combat RAFALE et Eurofighter. La France a été désignée leader de ce projet. L'accord cadre porte sur les activités de R&T et de démonstrations s'étendant jusqu'en 2030.

Deux types de travaux sont menés à court et moyen terme :

- des études d'architectures permettant d'établir les exigences du système de systèmes et des objets qui le composent et également la comparaison de différents concepts (contrat JCS lancé en janvier 2019) ;

- des études de R&T et le développement de démonstrateurs indispensables pour répondre aux évolutions nécessaires à venir dans le domaine de l'aéronautique de combat. La France a en effet identifié 7 piliers couvrant l'ensemble des invariants technologiques nécessaires au SCAF (système de systèmes, avion de nouvelle génération « NGF », très haute furtivité, capteurs, propulsion, « *Remote Carriers* », démonstrations des architectures au sol). Les premières offres industrielles ont été remises lors du salon du Bourget et les négociations sont en cours. Ces travaux préparatoires initient le lancement progressif à compter de 2020 du développement de démonstrations technologiques en vue de ruptures capacitaires dans le domaine de l'aviation de combat.

Source : ministère des armées

Le système de combat aérien futur (SCAF) devra « *permettre à l'armée de l'air et à la marine nationale de réaliser les missions qui lui sont assignées (maîtrise de la 3^{ème} dimension et action depuis la 3^{ème} dimension) à l'horizon 2040 et au-delà, quelles que soient les menaces rencontrées, en particulier sur des théâtres de haute intensité en disposant d'une grande autonomie.* »¹. **La maîtrise d'ouvrage est pilotée par la France et a vocation à être ouverte à d'autres pays intéressés.** L'organisation industrielle est structurée autour de Dassault Aviation comme maître d'œuvre industriel référent du projet, et Airbus désigné par l'Allemagne. Le projet implique quatre acteurs industriels français majeurs de l'aviation de combat pour leurs domaines d'expertise respectifs (Dassault Aviation, Thales, MBDA et Safran).

¹ *Projet annuel de performance du présent projet de loi de finances.*

Dans ce cadre, le présent projet de loi de finances prévoit **1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, visant à couvrir le lancement des premières activités de développement du programme de démonstration.**

Votre rapporteur spécial tient toutefois à rappeler que ce projet connaît d'**importants obstacles**. Si la coopération franco-allemande au niveau des états-majors se passe bien¹, le projet semble achopper sur le plan industriel en raison de deux principaux obstacles :

- en matière de **propriété intellectuelle**, l'Allemagne demande un accès, une utilisation et une diffusion très large des informations, alors que la France requiert une diffusion et une utilisation après accord du propriétaire industriel ;

- la question du **partage de responsabilité entre les deux motoristes retenus** (Safran et l'allemand MTU Aero Engines). Le Bundestag s'oppose à un partenariat impliquant Safran comme chef de file et MTU Aero Engines comme principal partenaire, malgré l'accord du gouvernement fédéral.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, les gouvernements allemand et français ont accepté en octobre 2019 de lancer la notification des contrats relatifs aux quatre autres piliers² fin janvier 2020. Celui relatif au moteur est quant à lui reporté, l'objectif fixé étant le mois de février 2020. **Le blocage apparaît toutefois particulièrement important et pourrait se poursuivre plus longtemps, s'agissant notamment de la question du choix des motoristes et de leur relation.**

Ces premières difficultés apparaissent préoccupantes, s'agissant d'un projet considéré comme structurant par le ministère des armées, et devront impérativement trouver une **solution dans les premiers mois de l'année 2020 pour ne pas compromettre la faisabilité du SCAF**³.

¹ Travaux en cours sur les concepts opérationnels et le choix des architectures de système.

² Il s'agit des piliers « next generation fighter » (avion de combat de nouvelle génération), remote carrier, système de systèmes et cohérence interpiliers)

³ Il convient de préciser que le Royaume-Uni a mis en place le programme Tempest, financé dans les mêmes proportions que le SCAF et visant le même objectif.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement augmentant les crédits du programme 212 « Préparation et emploi des forces » de 1,2 million d'euros. Cet amendement vise à tirer les conséquences, pour la mission « Défense », de la revalorisation du barème de remboursement des frais de repas des agents publics en formation ou en mission.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 76 ter (nouveau)

Prolongation et aménagement du dispositif de vente à l'euro symbolique des emprises du ministère des armées reconnues inutiles dans le cadre des opérations de restructuration

Commentaire : le présent article reporte, du 31 décembre 2021 au 31 décembre 2024, la date jusqu'à laquelle les communes et établissements publics de coopération intercommunale pourront demander à acquérir un immeuble reconnu inutile par le ministère des armées dans le cadre des opérations de restructuration de la défense. Il prévoit également de lever l'obligation d'affecter ces immeubles, lorsqu'ils étaient auparavant dédiés au logement, aux organismes d'habitations à loyer modéré si le développement local de l'offre ou le projet d'aménagement ne justifient pas cette contrainte.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par l'article 67 de la loi de finances pour 2009¹, le dispositif de cession à l'euro symbolique permet au ministère des armées de céder les emprises reconnues inutiles dans le cadre des opérations de restructuration réalisées entre le 1^{er} septembre 2009 et le 31 décembre 2014 à l'euro symbolique aux communes les plus affectées par les restructurations et qui en font la demande.

Les communes éligibles à ce dispositif sont celles « *sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés rapporté aux emplois existants, qui connaissent une situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées, notamment au regard des caractéristiques du tissu économique et de ses évolutions récentes ainsi que des perspectives de développement d'activités nouvelles sur le territoire concerné* ». La liste des communes pouvant bénéficier de ce dispositif a été fixée par le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009².

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009 pris pour l'application de l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et fixant la liste des communes éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique.

Au total, près de la moitié des emprises cessibles dans le cadre des restructurations devant intervenir au cours de la période couverte par la précédente loi de programmation militaire (2009-2014) était localisée sur le territoire d'une commune éligible.

L'article 39 de la loi de finances pour 2015¹ a prorogé jusqu'au 31 décembre 2019 le dispositif issu de l'article 67 de la loi de finances pour 2009 précité pour les immeubles du ministère des armées reconnus inutiles dans le cadre des restructurations de la période 2015-2019 et a procédé à divers aménagements (élargissement de la typologie des bénéficiaires, diversification des destinations des terrains cédés au-delà des seules actions et opérations d'aménagement, prise en compte des spécificités ultramarines *via* une adaptation aux compétences dévolues aux collectivités polynésiennes et néocalédoniennes et aux spécificités législatives de ces territoires).

Cessions à l'euro symbolique intervenues entre 2009 et 2016

Année	Nombre d'emprises cédées à l'euro symbolique	Surface totale des emprises cédées (en mètres carrés)	Évaluation finale (en millions d'euros)
2009	15	324 078	12
2010	12	852 866	26
2011	30	4 635 877	59
2012	5	479 476	1
2013	21	9 272 948	34
2014	11	4 097 924	58
2015	16	7 531 050	30
2016	2	356 842	18
Total	112	27 551 061	238

Source : ministère des armées, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Si ce dispositif apparaît indispensable afin d'accompagner les communes les plus touchées par les restructurations et d'éviter ainsi la création de friches militaires, il se traduit néanmoins par de moindres recettes pour le ministère des armées, dont le montant cumulé est estimé à 238 millions d'euros sur la période 2009-2016.

Ce dispositif prévoit que les demandes d'acquisition sont formulées dans un délai de six mois à compter de la date de l'offre notifiée par l'État à l'établissement public ou, le cas échéant, à la commune éligible. L'État reconduit ce même délai lorsqu'une demande de substitution est formulée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou par la commune selon les modalités prévues au deuxième alinéa. Toutefois, en

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

l'absence de la notification précitée, ces demandes d'acquisition peuvent être formulées jusqu'au 31 décembre 2021.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Lise Magnier, avec l'avis favorable du gouvernement et du rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

Ce dernier le présent article reporte, du 31 décembre 2021 au 31 décembre 2024, la date jusqu'à laquelle les communes et établissements publics de coopération intercommunale pourront demander à acquérir un immeuble reconnu inutile par le ministère des armées dans le cadre des opérations de restructuration de la défense. En revanche, ce dispositif ne s'appliquerait qu'aux opérations de restructuration de la défense **dont l'exécution débute entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2019**, comme le prévoient les dispositions actuellement en vigueur.

En outre, alors que le droit existant prévoit que *« si ces cessions intéressent des immeubles de logement, elles ne peuvent être consenties qu'aux fins de remise des immeubles précités aux organismes d'habitations à loyer modéré [...] »*, le présent article propose de lever cette restriction lorsque *« le développement local de l'offre de logements ou si les orientations du projet d'aménagement ne justifient pas le maintien de l'usage de ces immeubles ou qu'aucun de ces organismes ne souhaite s'en porter acquéreur »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme il l'avait rappelé dans un précédent rapport d'information¹, votre rapporteur spécial estime que ce dispositif est particulièrement utile afin d'accompagner les communes les plus touchées par les restructurations et d'éviter ainsi la création de friches militaires, même s'il se traduit par de moindres recettes pour le ministère des armées. Ce dispositif permet d'assurer un équilibre entre les besoins du ministère des armées, qui n'a plus les moyens d'assurer l'entretien de son patrimoine, et les collectivités locales, pour lesquelles l'acquisition de terrains ou de locaux a pu compenser la suppression de garnisons.

Le présent article, qui ne revient pas sur la date lors desquelles les opérations de restructuration ont eu lieu, ne reporte que la date jusqu'à laquelle les communes et EPCI peuvent se porter acquéreuses du bien en question. Comme le relève l'objet de l'amendement à l'origine du présent

¹ Rapport d'information de M. Dominique de Legge, *Le parc immobilier des armées : quand l'intendance ne peut plus suivre*, fait au nom de la commission des finances n° 661 (2016-2017) - 19 juillet 2017.

article, le processus de décision d'acquérir par les collectivités concernées des terrains ou fractions de terrains peut prendre du temps, notamment les définitions de projets en vue de permettre la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement.

En outre, l'aménagement visant à n'obliger la commune nouvellement propriétaire du bien à conserver son affectation comme immeuble de logements dans les seules cas où la situation le justifie apparaît bienvenu.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la mission « Défense ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous entamons notre réunion de ce matin par l'examen des crédits de la mission « Défense » pour 2020. Je salue la présence parmi nous de notre collègue Gilbert Roger, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial des crédits de la mission « Défense ». – Ce projet de budget est conforme à la loi de programmation militaire (LPM) : il progresse de 1,7 milliard d'euros en crédits de paiement, à quelques ajustements près.

Les principales évolutions viennent de la contractualisation de nombreuses opérations d'armement, comme le système de combat aérien du futur (SCAF), inscrit pour 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement, ou la poursuite de la modernisation de la dissuasion avec 3,8 milliards d'euros de crédits dédiés.

La diminution des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » s'explique par la mise en œuvre d'une nouvelle organisation budgétaire qui se traduit par le transfert au programme 146 « Équipement des forces » des crédits des programmes majeurs d'infrastructure adossés aux programmes d'armement et au programme 178 « Préparation et emploi des forces » des crédits destinés aux infrastructures à caractère opérationnel.

D'un strict point de vue budgétaire, nous ne pouvons que nous féliciter du respect de la programmation. Pour autant, ce budget répond-il aux besoins des armées ?

Quelques points de vigilance méritent d'être soulignés.

Les autorisations d'engagement de la mission connaîtront une progression très significative de près de 20 %, soit une hausse de 10,9 milliards d'euros par rapport à 2018. Cette forte progression est une bonne nouvelle. Toutefois, comme nous avons eu l'occasion de le souligner, elle illustre la fragilité de la LPM qui renvoie à une prochaine mandature, c'est-à-dire après 2022, la progression la plus importante des crédits de paiement et donc le financement de décisions prises sous celle-ci. Nous aurions préféré une montée en puissance plus linéaire. Il s'ensuit que le ratio de couverture des autorisations d'engagement par les crédits de paiement se dégrade de dix points entre 2019 et 2020, passant de 0,81 à 0,71.

Par ailleurs, la question de la remontée en puissance des effectifs sous le double effet des difficultés de recrutement et de la fidélisation des personnels reste une préoccupation. La mise en place d'une nouvelle politique de rémunération et d'une réforme du ministère pour améliorer la productivité n'épuise pas le sujet.

La mise en œuvre, en 2019, de la prime de lien au service (PLS), abondée à hauteur de 12 millions d'euros en 2020, constitue une innovation bienvenue, spécifiquement créée pour faire face à ces difficultés, même si les premiers résultats semblent contrastés en fonction des spécialités. La question de la fidélisation doit inévitablement être replacée dans le contexte plus large de l'amélioration générale de la condition militaire. La revalorisation indiciaire, comme la réforme du système de retraite, est devant nous.

Le maintien en condition opérationnelle (MCO) demeure également un sujet, malgré la réforme de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) et la mise en place de contrats dits « verticalisés ». La baisse des crédits de l'entretien programmé au profit de la régénération, avec l'arrivée de nouveaux matériels, fragilise la situation : tout retard de livraison ou toute intervention rendue nécessaire et non programmée se traduira par une détérioration du MCO.

Je voudrais également exprimer une inquiétude sur la fin de gestion. Nous arrivons à un paradoxe : sous le précédent gouvernement, nous avons une loi de finances initiale totalement insincère avec, entre autres, une sous-provision des opérations extérieures (OPEX). Ces errements étaient corrigés en fin de gestion *via* la solidarité interministérielle. Désormais, nous avons une loi de finances apparemment sincère avec une meilleure prise en compte des OPEX, mais une fin de gestion qui affecte l'exécution en laissant au ministère des armées le soin de prendre sur sa substance le surcoût des OPEX, en totale contradiction avec l'article 4 de la LPM, et en retardant le dégel des crédits d'investissement au risque de ne pas permettre leur engagement.

Je vous proposerai donc, malgré un sentiment général favorable, de réserver notre vote sur ce budget en fonction des annonces que doit faire le Gouvernement sur la fin de gestion. L'impasse s'élève tout de même à 600 millions d'euros, dont la moitié pour les OPEX et le reste au titre des gels. Certains nous expliqueront que cela ne représente que six jours de fonctionnement... Mais, comme me le faisait remarquer un haut gradé, encore faudrait-il nous dire quels sont les jours supprimés et à quel endroit !

La commission des affaires étrangères et de la défense est certainement plus compétente que votre rapporteur spécial pour apprécier la situation internationale. Je me permets toutefois de souligner deux fragilités.

Premièrement, le SCAF repose sur la coopération franco-allemande. Or, si la volonté politique semble au rendez-vous, le dossier est loin d'être bouclé sur le plan industriel. Le parlement allemand doit être consulté. Il ne donnera son feu vert que si les industriels estiment que leurs intérêts sont suffisamment pris en compte. Tout retard dans le projet aurait des conséquences graves sur la régénération de nos matériels et décalerait d'autant des programmes aussi importants que celui du successeur du porte-avions Charles de Gaulle. Par ailleurs, une approche exclusivement industrielle, qui reposerait sur la seule exigence de « servir » les différents constructeurs, conduirait à reproduire les déboires que nous avons connus avec certains hélicoptères ou le A400M.

Deuxièmement, la crise autour des Kurdes et de la Syrie, avec le retrait des États-Unis, l'engagement de la Turquie et la médiation russe ne peuvent que poser la question du jeu des alliances au sein de l'OTAN, rendant encore plus nécessaire une coopération au sein de l'Union européenne dont plusieurs membres continuent de préférer le matériel américain aux matériels européens – et ce, surtout quand les États-Unis conditionnent leur soutien à l'acquisition de leurs armes... À terme, ce n'est plus seulement notre industrie de la défense qui est remise en question, mais bien notre souveraineté nationale.

Je voudrais enfin souligner l'absence d'inscription budgétaire spécifique pour le service national universel (SNU). Le ministère a formé des cadres et continuera de le faire en 2019 et en 2020, notamment pour la journée de défense et de mémoire. Toutes choses égales par ailleurs, il semble que le financement du SNU pourra passer dans l'épaisseur du trait en 2020 ; la question se posera véritablement en 2021.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voudrais tout d'abord remercier Dominique de Legge pour cette synthèse très claire. Je partage ses interrogations sur le SNU : si on décide de le faire, encore faut-il s'en donner les moyens.

Le produit des cessions immobilières doit normalement abonder le budget de la défense. Qu'en est-il des grandes opérations ? Je pense notamment à celle de l'îlot Saint-Germain dont la valorisation peut être très élevée. Des décotes sont-elles prévues pour transformer ces bâtiments en logements sociaux ? La défense récupérera-t-elle des ressources importantes au titre de ses cessions immobilières ?

M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense sur les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». – Le SNU constitue effectivement une inquiétude : nous ne voudrions pas voir arriver dans le budget de la défense tout ou partie de ce programme dont personne n'arrive à nous préciser le contenu.

En ce qui concerne l'industrie de défense européenne, on ne cesse de souligner la grande amitié franco-allemande. Pour autant, elle ne se concrétise toujours pas dans la réalisation de matériels européens.

Les produits de cessions des programmes immobiliers vont bien au budget de la défense. J'ai moi-même beaucoup critiqué la vente de l'îlot Saint-Germain. Nous sommes très attentifs au devenir du Val-de-Grâce qui devrait rester dans le patrimoine de la défense jusqu'à la fin des Jeux Olympiques. Nous ignorons encore tout du futur bénéficiaire de cette entreprise. Il nous semble important de pouvoir continuer à loger des militaires dans Paris *intra-muros*, ce qui n'a pas l'air d'être du goût de tout le monde.

M. Antoine Lefèvre. – Depuis 2010, une importante restructuration du service de santé des armées est en œuvre. Les effectifs et les bâtiments dédiés ont fortement diminué. On en vient à parler maintenant de problèmes de sous-effectifs. Ce service peut-il encore assurer de manière satisfaisante ses missions ?

Selon le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, la question du logement était une source d'insatisfaction pour les trois armées en 2018. Il s'agit d'un enjeu extrêmement sensible qui concerne 14 000 logements sur l'ensemble du territoire. Une externalisation de la gestion du parc domanial de l'armée avait été envisagée. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Mme Nathalie Goulet. – Il est beaucoup question de la suspension ou de l'annulation de contrats de vente d'armes à l'étranger, notamment avec l'Arabie saoudite et la Turquie. Sommes-nous capables d'absorber la perte desdits contrats ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Les annonces du Président de la République et du Premier ministre et les préconisations du Haut-Commissaire aux retraites sont-elles de nature à rassurer les militaires ? Observe-t-on d'ores et déjà des difficultés de recrutement en raison de cette réforme encore bancaire ?

M. Jean-Claude Requier. – Le C-130 Hercules est un vieil avion américain. Je pensais qu'il était en fin de vie, mais je constate que ce n'est pas le cas. Pourriez-vous nous en dire plus ? Par ailleurs, en ce qui concerne le A400M, vous soulignez l'absence de transmission de « liasses » au Service industriel de l'aéronautique (SIAÉ). Il me semble que ce programme a pris beaucoup de retard. Pourriez-vous nous en expliquer les raisons ?

M. Marc Laménie. – A-t-on une idée du nombre de militaires affectés aux opérations Sentinelle et du coût que cela représente ?

Comment se répartit la forte augmentation de plus de 10 milliards d'euros en autorisations d'engagement du programme 146 « Équipement des forces » ?

M. Roger Karoutchi. – Une partie du Val-de-Grâce est en train de se dégrader considérablement. Je ne comprends pas bien l'objectif du ministère des armées. Les crédits affectés à la rénovation des hôpitaux de Percy et de Bégin devaient être compensés par la vente du Val-de-Grâce. Si nous laissons traîner les choses jusqu'après la fin des Jeux Olympiques, nous aurons payé ces rénovations sans nous appuyer sur le produit de cette vente.

Lorsque la caserne Reuilly-Diderot a été désaffectée, le ministère des armées et la ville de Paris ont refusé un grand projet immobilier pour loger des militaires. Je me demande s'il existe une réelle politique de logement des militaires dans Paris ou à proximité.

Ne sommes-nous pas en train de perdre beaucoup de temps et donc d'argent avec le Val-de-Grâce ? Plus le temps passe, plus les frais de rénovation et d'entretien seront considérables. Il ne s'agit pas seulement de bâtiments, mais d'espaces verts très importants aujourd'hui laissés à l'abandon.

M. Jean-François Rapin. – Dominique de Legge a également été rapporteur d'une mission de contrôle sur le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères des armées. Nous avons participé ensemble à une mission commune d'information sur le sauvetage en mer. À cette occasion, nous avons pu constater combien la déficience du matériel volant était importante. Où en est-on ? Des crédits spécifiques ont-ils été débloqués ? Cette question nous avait particulièrement inquiétés lors de la présentation du rapport de la mission commune d'information.

M. Thierry Carcenac. – La nouvelle secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées, Mme Saurat, est également l'ancienne directrice de l'immobilier de l'État. Je m'inquiète donc de l'évolution du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », notamment au regard des cessions et je partage les observations de Roger Karoutchi sur le devenir du Val-de-Grâce : reporter à 2024 les décisions pose un réel problème.

Depuis le début de l'examen des différentes missions par nos rapporteurs spéciaux, nous constatons que des travaux sont confiés au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » en les gageant sur des cessions futures. Or, de telles promesses ont déjà été faites pour le budget de l'Élysée, pour la justice et maintenant pour la défense. Ce CAS représente des soldes dérisoires au regard de l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État dont sont en charge près de 11 000 fonctionnaires... Chaque ministère gère son patrimoine de manière verticale. C'est un vrai problème.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est un scandale : l'État ne connaît pas l'étendue de son patrimoine immobilier, ne consacre aucun moyen à son entretien et parvient à céder des immeubles qu'il rachète ensuite plus cher – souvenez-vous de l'Imprimerie nationale !

M. Jérôme Bascher. – Les crédits alloués aux cybercombattants et aux satellites militaires, dont Gérard Longuet a souligné l'importance dans son rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique, sont-ils bien identifiés ?

M. Rémi Féraud. – Ce budget s'inscrit dans le rythme prévu par la LPM. C'est heureux, car les premières années constituent souvent les plus petites marches. Les plus hautes seront en fin de processus, après l'élection présidentielle...

Attendre 2024 pour commencer à réfléchir à un nouveau projet pour le Val-de-Grâce me semble particulièrement long. Mais une véritable réflexion est-elle menée ? La fermeture de cet hôpital, dont la dimension symbolique était très forte, a suscité beaucoup d'émotion chez les Parisiens.

L'année dernière, monsieur le rapporteur spécial, vous vous étiez réjoui de la montée en puissance du plan famille, tout en soulignant l'importance de sanctuariser ces crédits. Qu'en est-il dans ce projet de budget ?

M. Sébastien Meurant. – Le taux d'activité des personnels navigants de l'armée de l'air s'est-il amélioré ? L'entraînement des personnels est-il monté au niveau des standards réclamés par l'armée de l'air et nos alliés de l'OTAN ? Le budget traduit-il une réelle volonté d'améliorer la fidélisation du personnel formé ?

M. Claude Raynal. – Vous soulignez le peu d'amélioration en termes de disponibilité des équipements militaires, ainsi que la baisse des crédits d'entretien. J'aimerais connaître votre position sur cette question.

En ce qui concerne l'A400M, vous employez des termes très diplomatiques : vous faites état d'une « disponibilité limitée », d'une coopération avec l'industriel « perfectible ». Pouvez-vous être plus précis, quitte à employer un langage plus militaire ?

Pouvez-vous nous dire quelques mots du futur commandement militaire de l'espace qui devrait être basé à Toulouse ? De premiers éléments budgétaires figurent-ils déjà dans le projet de loi de finances ?

M. Philippe Dallier. – Qu'en est-il réellement du respect de la LPM ? Je finis par m'y perdre. Certains de nos collègues ont l'air de dire qu'elle est respectée, mais il me semble, par exemple, que les OPEX ne devaient pas être financées uniquement par le ministère des armées. Pourriez-vous clarifier ce point ?

Comme Claude Raynal, je m'interroge sur les problèmes de disponibilité des matériels, notamment pour l'armée de l'air. Nous en sommes toujours au strict minimum en termes d'heures de vol. Les crédits supplémentaires qui ont été évoqués semblent n'avoir aucune traduction concrète.

M. Gérard Longuet. – Dans votre rapport, vous évoquez des perspectives d'amélioration en ce qui concerne la fidélisation des personnels des armées. Quel est votre sentiment personnel sur cette question ? Quel est le taux de candidats par rapport aux postes offerts ? Enfin, qu'en est-il de la succession du logiciel Louvois ?

M. Emmanuel Capus. – Le contexte international évolue à toute vitesse. Qui pensait, voilà quelques semaines, que les États-Unis quitteraient la Syrie, laissant le champ libre à la Russie ?

Je me félicite de cette LPM extrêmement ambitieuse qui nous permet de rattraper les retards cumulés par tous les gouvernements précédents. Cela étant dit, dans ce contexte de sortie du multilatéralisme, est-elle encore assez ambitieuse pour maintenir un système d'armée complet ? Comme vous le soulignez dans votre rapport, nous ne sommes pas capables de mener une action autonome en Syrie sans les Américains. Devons-nous revoir encore à la hausse nos ambitions, notamment à l'échelle européenne ? La LPM permet-elle de disposer des nouveaux matériels Scorpion dans les délais et en quantité suffisante ? A-t-on les moyens de fidéliser nos militaires ? Je pense notamment aux métiers les plus techniques.

M. Alain Houpert. – Peut-on parler d'une armée de l'avenir face au désengagement de l'État ? En Bourgogne, nous avons perdu la mythique base aérienne 102. On a coupé les ailes des Chevaliers du ciel ! Au regard des opérations Sentinelle et du service national universel, le désengagement de l'État en matière immobilière me semble contra-cyclique. Où va-t-on loger tous ces gens ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Y a-t-il une politique immobilière des armées ? Certainement pas. Y en a-t-il une de l'État ? J'en doute. L'évolution du discours à propos du Val-de-Grâce me semble assez emblématique de cette absence de politique.

Il y a trois ans était annoncée la vente de l'îlot Saint-Germain et du Val-de-Grâce. L'îlot a bien été vendu – je vous renvoie à mon rapport – et le ministère de la défense peut disposer de ces fonds. Nous avons été nombreux ici, comme à la commission des affaires étrangères, à souligner combien il serait important de conserver au moins un site à Paris pour héberger les militaires. On nous a alors opposé l'équilibre du budget de la défense. Lors de son audition, la semaine dernière, Mme Saurat n'a pas parlé de vente du Val-de-Grâce. Nous en avons besoin pour héberger, dans de mauvaises conditions, les militaires concernés. La décision finale est donc renvoyée à la fin des jeux Olympiques : l'État n'a plus de projet. Roger Karoutchi a raison, il est temps de prendre position. Il n'y a rien d'infamant à reconnaître que l'on s'est trompé. Il devient urgent de réaliser les travaux nécessaires pour héberger nos militaires.

Antoine Lefèvre, les personnels du service de santé des armées bénéficieront de la prime de lien au service. Cela sera-t-il suffisant ? Je crains que non. On ne pourra échapper, à un moment ou à un autre, à la question de la revalorisation indiciaire pour un certain nombre de métiers en tension.

En ce qui concerne les retraites des militaires, pour répondre à Sylvie Vermeillet, le président de la République a déclaré qu'elles feraient l'objet d'un traitement particulier dont on ignore encore tout, ce qui ne cesse d'alimenter les inquiétudes. Il s'agit pourtant d'une situation doublement particulière : on a tendance à assimiler les militaires à la fonction publique, alors que plus de la moitié d'entre eux sont des contractuels. De plus, on ne peut à la fois vouloir une armée jeune et professionnelle et ne pas permettre à ceux qui ne sont plus tout à fait jeunes ni en état d'exercer leur métier de bénéficier, sinon d'une retraite, du moins d'un salaire différé lié à l'engagement demandé durant les vingt meilleures années de leur vie. Sans vouloir tomber dans la spécificité d'une profession que j'aime et que je défends, il me semble que la question de la retraite des militaires est directement liée à celle de notre souveraineté nationale et de notre capacité à disposer d'une armée de métier opérationnelle.

Beaucoup d'entre vous ont évoqué la question de l'amélioration du MCO. Les effets des politiques engagées se font attendre, mais il est vrai qu'il est difficile de rattraper autant de retard. Faut-il s'inquiéter de la diminution des crédits fléchés pour l'entretien programmé du matériel ? En 2015, il s'agissait d'un pic et donc d'une situation exceptionnelle. Les livraisons de matériels neufs doivent être plus fréquentes pour faire baisser nos besoins d'entretien programmé. Si ces livraisons prennent du retard, il faudra faire davantage appel à du matériel usagé que nous ne pourrons plus entretenir. Préférer le matériel neuf peut sembler de bonne gestion budgétaire, mais encore faut-il bien tenir compte de l'intensité de nos engagements et de la situation extrêmement fragile dans laquelle nous sommes. Il s'agit d'un point d'inquiétude réel.

En ce qui concerne le SNU, 30 millions d'euros ont été ajoutés aux crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Le ministère des armées pourra-t-il se faire rembourser les frais engagés ? J'ai posé la question ; la réponse m'a laissé perplexe. Le sujet ne se posera vraiment qu'en 2021.

Les prévisions ne sont pas trop mauvaises sur le A400M, non plus que sur les hélicoptères. Pour ce qui est du A400M, les difficultés sont de deux natures : lorsqu'un projet industriel réunit quatre pays ayant chacun des entreprises différentes, il faut prendre garde à ce qu'elles ne se renvoient pas les responsabilités en cas de difficulté lors de l'assemblage. C'est la raison pour laquelle il peut être pertinent de recourir à des contrats verticalisés. Le taux de disponibilité de l'A400M, de l'ordre de 50 %, n'est pas bon et doit s'améliorer. Les « liasses » que je mentionnais sont en fait des modes d'emploi. Airbus a tendance à ne pas les livrer pour justifier le fait

qu'elle seule peut entretenir ce matériel. On pourrait le comprendre s'il s'agissait d'un produit totalement nouveau, encore en phase de mise au point, mais, en l'occurrence, il est indispensable que la direction de la maintenance aéronautique puisse disposer désormais de ces documents nécessaires à l'entretien.

Marc Laménie, le nombre de militaires susceptibles d'être mobilisées dans le cadre de l'opération Sentinelle s'élève à 10 000. En ce qui concerne notre capacité de recrutement, nous parvenons à recruter à peu près le nombre de personnes souhaité, mais beaucoup de jeunes ne terminent pas leur formation ou quittent l'armée très vite après leur formation. D'où la prime de lien au service pour tenter de fidéliser les recrues.

Je vous rassure, ce budget comporte bien les crédits du plan famille. Le taux d'activité des personnels navigants figure dans mon rapport ; il est évidemment étroitement lié au taux de maintien en condition opérationnelle des appareils, car il est difficile de s'entraîner si l'on ne dispose pas d'appareil en état de voler !

Le programme Louvois est mort, remplacé par Source Solde, dont les premiers essais dans la marine nationale semblent bien se passer.

Emmanuel Capus, vous m'avez interrogé sur la situation internationale. Elle est complexe. La Turquie fait partie de l'OTAN, mais on ne peut pas vraiment dire qu'elle agisse comme un allié. La Russie est sur place et sert de médiateur tandis que les États-Unis se retirent. Pendant ce temps, on tient de beaux discours sur l'Europe de la défense, mais cela n'a pas grand sens, car seules la France et la Grande-Bretagne disposent d'armées de projection et les règles d'engagement des autres pays européens ne sont pas les mêmes que les nôtres. Le président de la République est le seul dirigeant à pouvoir engager ses troupes sans demander l'autorisation de son Parlement. Dès lors, une coopération opérationnelle semble difficile à envisager. On peut envisager, en revanche, une coopération industrielle. Encore faudrait-il toutefois que nos partenaires veuillent bien acheter du matériel européen, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. L'Allemagne semble prête à travailler avec nous, d'autant plus si ses industries fabriquent les matériels que nous lui achèterons...

M. Vincent Éblé. – Quelle est votre proposition de vote ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Mon avis est plutôt favorable, car ce projet de budget est en conformité avec la loi de programmation militaire. Toutefois, vous avez été nombreux à souligner vos inquiétudes sur la fin de gestion. C'est pourquoi je vous propose de réserver notre vote en attendant les annonces du Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances rectificative qui devrait être examiné par le Conseil des ministres très prochainement.

La commission a décidé de proposer au Sénat de réserver son vote sur les crédits de la mission « Défense ».

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné les crédits de la mission « Défense », précédemment réservés, et l'article 75 *ter* rattaché à la mission.

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons à l'examen des crédits de la mission « Défense », précédemment réservés, et de l'article 75 *ter*.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Nous souhaitons en savoir un peu plus sur la fin de l'exécution 2019. Je répète que la situation est paradoxale : alors que la loi initiale est conforme à la loi de programmation militaire, l'exécution l'est moins.

Cela étant, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Défense » pour 2020.

Par ailleurs, un dispositif a été introduit en 2014 pour permettre aux communes de pouvoir accueillir, pour un euro symbolique, des bâtiments militaires totalement désaffectés – il ne doit pas être confondu avec le dispositif Duflot, avec lequel nous ne sommes pas d'accord.

Ce dispositif prenait fin en 2021. L'article 75 *ter*, issu d'un amendement introduit à l'Assemblée nationale, propose de le prolonger jusqu'en 2024. Cela ne me semble pas poser de difficultés.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Défense » sans modification. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 75 *ter*, rattaché à la mission « Défense ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et l'article 75 *ter*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général pour l'administration du ministère des armées

- Mme Isabelle SAURAT, secrétaire générale pour l'administration ;
- Colonel Franck MOLLARD, chef du cabinet ;

Direction du budget

- M. François DESMADRYL, sous-directeur de la 5^e sous-direction ;
- M. Louis d'HUMIÈRES, chef du bureau « Défense et mémoire » ;
- M. Nicolas JAU, adjoint au chef du bureau « Défense et mémoire » .

État-major des armées

- Général de corps d'armée Éric BELLOT des MINIÈRES, sous-chef d'état-major « Plans » ;
- Contre-amiral Xavier BAUDOUCARD, chef de la division « Plans, programmation et évaluation » ;
- Général Philippe HIRTZIG, chef du bureau « Synthèse, performance du MCO aéronautique » ;

État-major de l'armée de terre

- Général de division Hervé GOMART, sous-chef « Performance synthèse » ;
- Colonel David PROUVOST, chef du bureau « Pilotage des effectifs et de la masse salariale » ;
- Colonel Ronan HAICAULT DE LA REGONTAIS, chef du bureau finances ;
- Lieutenant-colonel Jobic LE GOUVELLO de LA PORTE, officier en charge des relations parlementaires ;

État-major de l'armée de l'air

- Général Olivier TAPREST, major général de l'armée de l'air.