

... le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « DÉFENSE »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 9

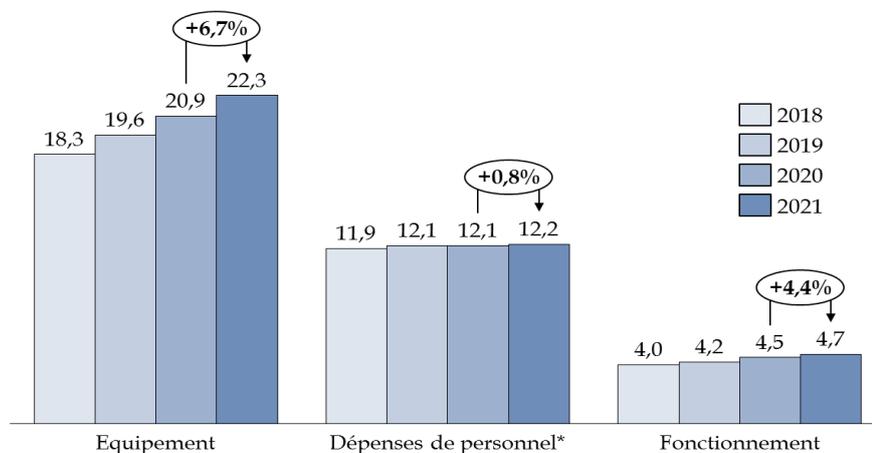
1. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONFORME EN APPARENCE À LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Contribution au CAS « Pensions » comprise, les crédits de la mission « Défense » atteindront 65,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 47,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2021. Entre 2020 et 2021, à périmètre courant, **les AE de la mission se maintiennent, avec une diminution de 0,2 %, soit 124 millions d'euros. Après leur progression de près de 20 % entre 2019 et 2020, la stabilité des AE traduit une poursuite de l'important effort d'investissement initié dans le budget 2020.**

Comme en 2019 et en 2020, c'est l'agrégat « équipement » qui concentre la plus forte hausse, avec une augmentation de près de 1,4 milliard d'euros.

Évolution des crédits de paiement 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

Hors contribution au CAS « Pensions », les CP de la mission « Défense » augmenteront de 1,6 milliard d'euros en 2021, passant de 37,5 milliards d'euros à 39,2 milliards d'euros. Cette **évolution est conforme en apparence à la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025**. 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.

La trajectoire prévue par la LPM n'est toutefois pas exempte de critiques. L'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.

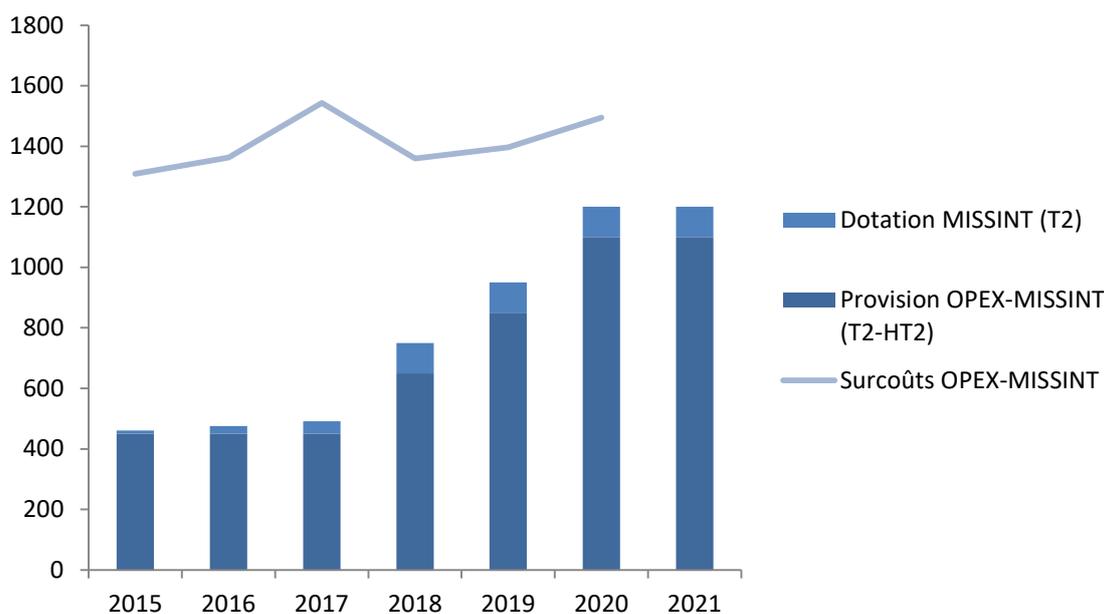
2. DEUX ENTRAVES MAJEURES AU RESPECT DE LA LPM : LE FINANCEMENT DU SURCÔÛT OPEX PAR LA MISSION « DÉFENSE » ET LA CESSION NON COMPENSÉE DE 12 RAFALE

Les modalités de gestion du surcoût entraîné par les Opex-Missint (opérations extérieures et missions intérieures) et les missions intérieures sont toutefois manifestement contraires à la LPM. Comme en 2020, la provision au titre des Opex-Missint s'élèvera en 2021 à 1,2 milliard d'euros, en incluant les dépenses de personnel. 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 les précédentes années n'est à cet égard pas pleinement satisfaisant. Le surcoût non prévu par la dotation initiale en 2020 (environ 260 millions d'euros) ne sera d'ailleurs financé en gestion que par des crédits de la mission « Défense », contrairement au principe de solidarité interministérielle prévu par l'article 4 de la LPM.

Évolution des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures

(en millions d'euros)



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

En outre, en septembre 2020, dans un contexte de tensions croissantes avec la Turquie, la Grèce a évoqué son souhait de passer commande de 18 avions de combat Rafale auprès de la France, dont **12 d'occasion qui seront prélevés sur la flotte de l'armée de l'air.**

Cette ponction de 10 % de la flotte de Rafale de l'armée de l'air constitue une remise en cause capacitaire, opérationnelle et financière de la LPM. Si les modalités financières de cette cession ne sont pas encore déterminées, il est par ailleurs impératif que les armées bénéficient de son produit. Cette rétrocession, si elle était obtenue, ne réglerait toutefois qu'une partie du problème, en laissant subsister un surcoût net d'au moins 600 millions d'euros pour la mission « Défense ».

3. UNE ACTUALISATION DE LA LPM EN 2021 DEVANT PRENDRE EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS GÉOSTRATÉGIQUES ET ÉCONOMIQUES

La LPM dispose que la trajectoire fera l'objet **d'actualisations**, dont l'une sera mise en œuvre avant la fin de l'année 2021. La persistance des menaces, le rôle et les contours de l'OTAN, les enseignements de la crise sanitaire pour les armées et la crise économique actuelle rendent **cette actualisation particulièrement stratégique**. Elle doit toutefois se faire au sein de l'enveloppe initialement fixée, qui pourrait s'avérer largement insuffisante.

La LPM est construite sur l'objectif d'un effort national en faveur des armées porté à 2 % du PIB en 2025. La programmation ne prévoit toutefois aucun montant en valeur absolue ; si rien n'est fait, **les effets de la crise économique entraîneront donc mécaniquement une revue à la baisse de l'effort financier consacré aux armées, alors que les menaces persistent.**

4. LA DÉFENSE N'EST DIRECTEMENT CONCERNÉE PAR LE PLAN DE RELANCE QU'AU TITRE DE L'ACCÉLÉRATION DE COMMANDES D'AÉRONEFS À HAUTEUR DE 600 MILLIONS D'EUROS

S'agissant du ministère des armées, le plan de soutien à la filière aéronautique prévoit d'anticiper des commandes d'aéronefs à hauteur de 600 millions d'euros en AE en 2020 et dont la consommation en CP est prévue entre 2020 et 2022. Cette accélération du calendrier des commandes apparaît toutefois d'une **ampleur limitée face à la crise**. En outre, l'accélération est intégralement **compensée par des moindres dépenses de la mission « Défense » liées à la crise sanitaire (retards de livraison, moindre activité)**. Un plan de relance plus global, concernant notamment les infrastructures, aurait été plus que bienvenu.

5. DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE FIDÉLISATION DES EFFECTIFS, QUI CONSTITUENT LE PRINCIPAL ENJEU RH DU MINISTÈRE DES ARMÉES, MAIS POURRAIENT ÊTRE REMIS EN CAUSE PAR L'ÉTAT DES INFRASTRUCTURES, NOTAMMENT DE LOGEMENT

Les crédits de personnel, toutes catégories confondues, sont en hausse de 179 millions d'euros dans le PLF 2021 par rapport à la LFI 2020, soit une augmentation de 1,5 %, liée aux recrutements et à la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). La crise sanitaire a entraîné en 2020 un déficit d'environ 200 ETP qui s'explique principalement par les contraintes exercées sur la chaîne de recrutement.

Tableau de synthèse pour la période 2020-2022

(en ETP)

	2020	2021	2022	Total 2020-2022
Créations de postes	364	330	480	1 174
Suppressions de postes	64	30	30	124
Évolution nette	+300	+300	+450	+1 050

Périmètre retenu : plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA), hors SIAé, hors volontaires du SMV et hors apprentis

Des efforts importants sont menés en matière de **fidélisation**, sur le plan indemnitaire et de la condition militaire notamment. Le **plan « Famille »** contribue également à cet effort. **La fidélisation reste néanmoins compromise par le retard en matière d'infrastructures et de logement, notamment.**

La LPM prévoit à cet égard un « **programme hébergement** » comprenant un investissement d'1 milliard d'euros sur la période 2019-2025. Cet investissement devra permettre la livraison, sur la période, d'environ 25 700 places d'hébergements, qu'elles soient nouvelles (7 600) ou réhabilitées (18 100). 236,6 millions d'euros d'AE et 95,5 millions d'euros de CP seront ainsi consacrés en 2021 à l'hébergement en enceinte militaire (contre 176,8 millions d'euros d'AE et 38,3 millions d'euros de CP en 2020). Cet effort peut être salué, mais **les conditions d'hébergement demeurent un « point noir », susceptible de faire perdre aux armées la bataille de la fidélisation et des effectifs.** Cet objectif est notamment compromis par un phénomène récurrent de **sur-spécifications** (applications de normes inadaptées, comme en matière de mobilité réduite) ou de **réactivité insuffisante** en matière de maintenance. L'augmentation régulière des dotations d'infrastructure, tendant vers un volume d'activité de près de 2,5 milliards d'euros nécessitera, de nouvelles adaptations de l'organisation et des méthodes de travail du service des infrastructures de la défense (SID) et probablement une révision de son dimensionnement (aujourd'hui fixé à 6 822 ETP en 2025, soit uniquement 2,2 % de plus qu'aujourd'hui).

6. LE SUCESSEUR DU CHARLES DE GAULLE : L'URGENCE D'UNE DÉCISION RAPIDE ET AMBITIEUSE SUR LE MODE DE PROPULSION

Le présent projet de loi de finances prévoit l'engagement de 261 millions d'euros en 2021 afin de lancer le programme de porte-avions destiné à succéder au Charles de Gaulle, dont le retrait du service est prévu en 2038. Ce programme connaît d'importantes avancées, mais aucune décision n'est encore prise sur son moyen de propulsion, nucléaire ou non, alors qu'il **détermine l'intégration d'ensemble du navire et que la rapidité de ce choix conditionne la réussite du programme.** Le choix du nucléaire, s'il est plus coûteux, présente d'importants atouts opérationnels et permettrait de conserver les compétences françaises dans le nucléaire civil et militaire à un niveau suffisant pour assurer la pleine indépendance de la France dans ce domaine.

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission.



Dominique DE LEGGE
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
d'Ille-et-Vilaine

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28