

N° 743

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 9

Défense

Rapporteur spécial : M. Dominique de LEGGE

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020	7
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	10
1. <i>Une exécution 2020 marquée par la mobilisation des armées face à la crise, dont les conséquences budgétaires demeurent limitées pour la mission « Défense »</i>	<i>10</i>
2. <i>Des mesures de relance d'une ampleur très faible en 2020</i>	<i>12</i>
3. <i>Une sincérisation de la dotation Opex-Missint conforme à la LPM, qui ne doit pas masquer l'absence persistante de recours à la solidarité interministérielle en gestion</i>	<i>14</i>
4. <i>Pour la deuxième année consécutive, une résorption de la sous-consommation des dépenses de personnel, mais un sous-effectif militaire croissant</i>	<i>16</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Pour la mission « Défense » en 2020, le niveau de consommation est inférieur de 22,9 % en AE et de 0,1 % en CP à celui prévu en loi de finances initiale. La crise sanitaire a eu un effet limité sur les dépenses de la mission. Les dépenses supplémentaires générées par la crise, soit 1,14 milliard d'euros, se décomposent entre d'une part, les dépenses courantes supplémentaires et, d'autre part, le soutien au secteur industriel (766 millions d'euros). La totalité des dépenses supplémentaires dues à la crise équivaut à 2,3 % des crédits de la mission « Défense » exécutés en 2020. Inversement, l'arrêt de certaines activités de préparation opérationnelle ou les retards pris par les industriels ont engendré de moindres dépenses. Au total, la crise sanitaire a donc entraîné une « économie » de 48 millions d'euros.

2. Les mesures de relance et de soutien ont été portées par le programme 146 « Équipement des forces ». Ce dernier représente 70 % des surcroits de dépenses et a notamment permis de financer le plan de soutien à la filière aéronautique. **Le rapporteur spécial estime toutefois regrettable que ces mesures aient été financées dans l'enveloppe globale prévue par la loi de programmation militaire (LPM).** L'annuité budgétaire 2020 n'a, ainsi, pas été augmentée à due concurrence des commandes réalisées, ni des paiements dus en 2020 (185 millions d'euros). À titre de comparaison, pour le seul exercice 2009, la mission « Défense » avait bénéficié de 1,1 milliard d'euros en AE et de 625 millions d'euros de CP liés à la relance

3. La provision totale au surcoût des opérations extérieures (Opex) et aux missions intérieures (Missint) de 850 millions d'euros a été significativement dépassée, la dépense s'élevant in fine à 1,44 milliard d'euros, dont 1,28 milliard d'euros pour les Opex et 164 millions d'euros pour les Missint. Pour la troisième année consécutive, les besoins de financements additionnels, soit la différence entre les surcoûts constatés et la dotation destinée à les couvrir (soit 240 millions d'euros en 2020), ont été financés par des ouvertures à hauteur de 200 millions d'euros entièrement gagées par des annulations de crédits mis en réserve. **Cette modalité de financement est contraire à l'article 4 de la LPM, qui prévoit un financement interministériel en cas de dépassement du surcoût initialement prévu.**

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

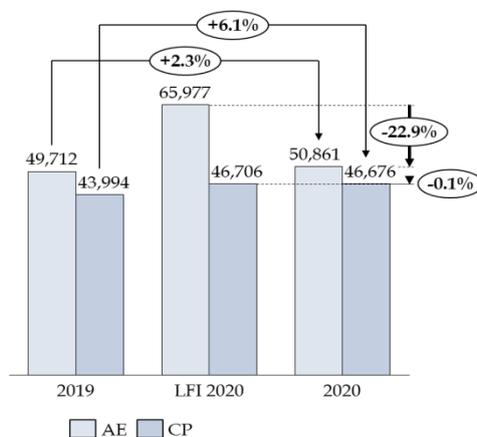
En 2020, contribution au CAS (compte d'affectation spéciale) « Pensions » comprise, les dépenses de la mission « Défense » se sont élevées à **50,86 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **46,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit un niveau de consommation inférieur de 22,9 % en AE et de 0,1 % en CP à celui prévu en loi de finances initiale. Il convient de relever que les dotations prévues en loi de finances initiale sont identiques à celles prévues par la loi de programmation des finances publiques.

Évolution des crédits de la mission « Défense » en 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2019			2020		Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019	
		Prévision	Exécution		Prévision	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	AE	1 629,1	1 550,8	- 4,8 %	1 766,1	1 784,5	+ 18,5	+ 1,0 %	+ 233,7	+ 15,1 %
	CP	1 476,4	1 459,1	- 1,2 %	1 548,1	1 541,4	- 6,6	- 0,4 %	+ 82,3	+ 5,6 %
146 - Équipement des forces	AE	11 650,7	11 378,5	- 2,3 %	25 419,0	13 699,4	- 11 719,7	- 46,1 %	+ 2 320,9	+ 20,4 %
	CP	9 989,0	9 954,9	- 0,3 %	12 654,6	12 623,4	- 31,2	- 0,2 %	+ 2 668,4	+ 26,8 %
178 - Préparation et emploi des forces	AE	15 318,9	13 600,3	- 11,2 %	16 534,9	13 266,5	- 3 268,4	- 19,8 %	- 333,8	- 2,5 %
	CP	9 119,9	9 427,2	+ 3,4 %	10 290,2	10 540,0	+ 249,8	+ 2,4 %	+ 1 112,8	+ 11,8 %
212 - Soutien de la politique de la défense	AE	23 669,1	23 182,8	- 2,1 %	22 257,2	22 110,5	- 146,7	- 0,7 %	- 1 072,3	- 4,6 %
	CP	23 464,8	23 152,8	- 1,3 %	22 212,7	21 970,8	- 241,9	- 1,1 %	- 1 182,0	- 5,1 %
Total mission	AE	52 267,7	49 712,4	- 4,9 %	65 977,2	50 860,9	- 15 116,3	- 22,9 %	+ 1 148,5	+ 2,3 %
	CP	44 050,1	43 994,0	- 0,1 %	46 705,6	46 675,6	- 30,0	- 0,1 %	+ 2 681,6	+ 6,1 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.



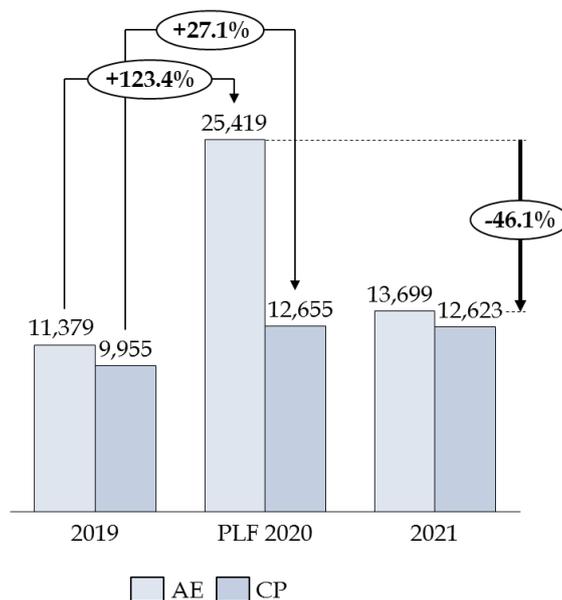
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les CP et les AE du programme 146 « Équipement des forces » pour 2020, en hausse par rapport à 2019 respectivement de 1,7 et 10,8 milliards d'euros, expliquent une bonne part des évolutions de la mission entre les projets de loi de finances initiales. C'est également ce programme qui connaît l'écart le plus important en exécution par rapport à la prévision.

Le niveau des autorisations d'engagements du programme devait augmenter de 75 % par rapport à la loi de finances initiale précédente, pour s'établir à 25,5 milliards d'euros, en raison des investissements importants réalisés au profit de la modernisation des équipements. 2020 constituait en effet une année clef de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025¹, avec la **contractualisation de nombreuses opérations d'armement**². La poursuite de la modernisation de la dissuasion se traduisait dans la loi de finances pour 2020, avec 3,8 milliards d'euros de crédits dédiés (développement en particulier du SNLE 3G).

Évolution des crédits du programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense » en 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)



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

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.

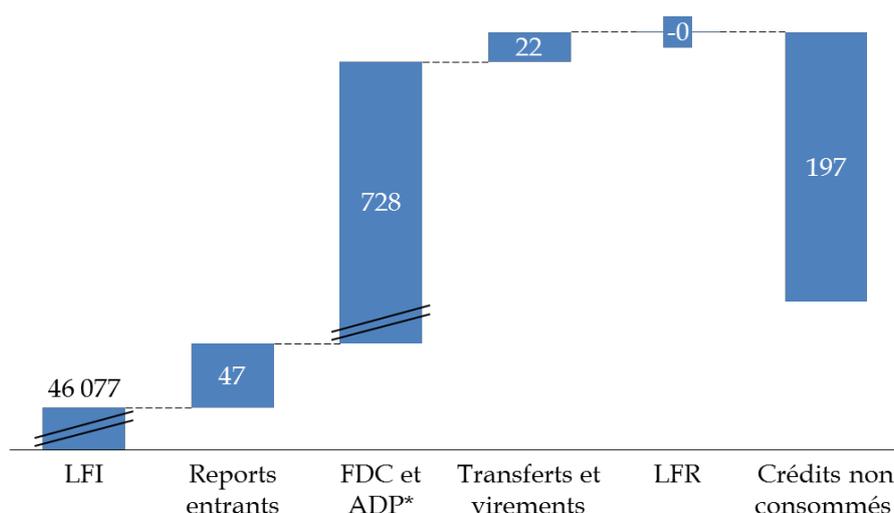
² La loi de finances initiale prévoyait le lancement de nouveaux programmes structurants comme le système de combat aérien futur (SCAF, inscrit pour 1,4 milliard d'euros en AE), ou le remplacement des capacités essentielles vieillissantes, en particulier par l'avion de surveillance et d'intervention 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).

L'exécution 2020 du programme 146 « Équipement des forces » s'est toutefois caractérisée par une proportion importante d'AE affectées (sans être engagées) à des tranches dites fonctionnelles de programmes d'armement et représentant 11,65 milliards d'euros sur 25,48 milliards d'euros d'AE ouvertes en loi de finances initiale, les 13,83 milliards d'euros d'AE restantes ayant été engagées. **Cette situation s'explique à hauteur de 8,2 milliards d'euros par le décalage au premier trimestre 2021 de plusieurs programmes d'armement, notamment du fait de négociations prolongées avec les partenaires européens ou de retards pris par ces derniers, sans lien avec la crise sanitaire¹.**

Contrairement à l'année précédente, les crédits de la mission n'ont pas été modifiés en loi de finances rectificative. Les CP non consommés s'expliquent en partie par les effets de la crise sanitaire (voir *infra*).

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2020

(en CP, en millions d'euros, CAS « Pensions » inclus)



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

¹ Hélicoptères Tigres standard 3, drone MALE européen, achat de Rafale neufs pour compenser les 12 Rafale d'occasion vendus à la Grèce, SNLE de nouvelle génération.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une exécution 2020 marquée par la mobilisation des armées face à la crise, dont les conséquences budgétaires demeurent limitées pour la mission « Défense »

Dans le cadre de l'opération « Résilience », les armées et le service de santé des armées (SSA) ont été directement mobilisés pour soutenir la lutte contre l'épidémie de Covid-19 sur le territoire national. La mission intérieure (MISSINT) « Résilience » ne représente toutefois que 16 % des surcoûts MISSINT et 2 % de la totalité des surcoûts OPEX-MISSINT. L'impact en titre 2 est également très faible (29 millions d'euros), du fait du redéploiement des militaires de la mission « Sentinelle » sur des tâches relevant de « Résilience ».

L'opération « Résilience » face à l'épidémie de Covid-19 en 2020

En cumulé, 11 065 patients ont été pris en charge au sein des hôpitaux d'instruction des armées (HIA), dont 2 781 patients hospitalisés (602 en réanimation) et 7 950 suivis en ambulatoire. Les HIA ont par ailleurs participé à 46 projets de recherche clinique COVID-19 (19 à promotion interne SSA, 27 à promotion externe) avec inclusion de 4 000 patients.

Grâce à l'élément militaire de réanimation (EMR-SSA), le SSA a offert une capacité de 30 lits de réanimation supplémentaires à Mulhouse, épice de l'épidémie, qui a permis la prise en charge de 47 patients au total. À peine désengagé du Grand Est, cet élément s'est redéployé à Mayotte, dans un format différent, afin de soulager le système de soins local. Il a alors accueilli au total 18 patients (équivalent à 162 jours d'hospitalisation). Enfin, l'EMR-SSA a également été déployé en Guyane à partir du 10 juillet 2020, selon des modalités encore différentes (contribution uniquement par un renfort de 22 personnes). Il a alors permis de renforcer le Centre Hospitalier Ouest Guyanais en permettant l'armement de 4 lits de réanimation.

Le SSA a également permis l'évacuation de 143 patients au total, par :

- voie aérienne avec la première utilisation du dispositif MORPHEE sur le territoire national, dans un contexte hautement infectieux, sur avion ravitailleur multi-rôle (MRTT) et selon un tempo de cadencement soutenu (réalisation de 6 missions pour le transfert de 36 patients de réanimation, sans aucun décès). À noter que 2 patients ont bénéficié d'une évacuation coordonnée par le commandement européen du transport aérien (EATC) sur A400M sanitaire allemand entre le CHU Strasbourg et l'hôpital universitaire d'Ulm. Enfin, la mise en service de la capacité MEROPE (module de réanimation pour les opérations), déployée en Guyane, a permis également l'évacuation de 7 patients entre les Antilles et la Guyane.

- voie maritime avec le transfert de 12 patients de la Corse vers le continent sans aucun décès, sur le Porte-hélicoptères amphibie (PHA) *Tonnerre*. Les moyens transportés sur le PHA *Dixmude* ont permis de renforcer la capacité de gestion de la crise aux Antilles. Plusieurs évacuations médicales COVID avec l'hélicoptère NH90 du bord ont été effectuées entre les centres hospitaliers de la Guadeloupe et de la Martinique.

- voie terrestre avec la participation de plusieurs équipes du SSA aux évacuations ferrées dans le cadre du concours apporté à la Santé publique.

Afin de centraliser et de coordonner toutes les actions du ministère des armées face à la crise COVID-19, une organisation dédiée a été mise en place. Elle s'est articulée autour d'un Plateau Ministériel Coronavirus (PMC) hébergé à l'école militaire de l'air (EMA). Ce plateau a permis de réunir l'ensemble des acteurs du ministère des armées en prise directe avec la crise.

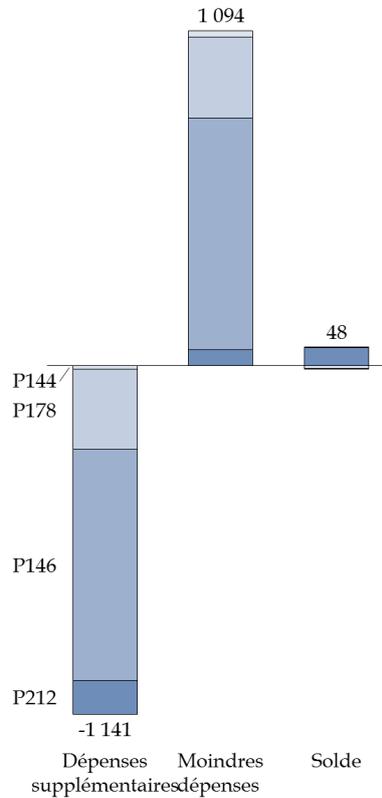
Source : commission des finances, d'après les informations du ministère des armées.

Les dépenses supplémentaires générées par la crise sur la mission « Défense », soit 1,14 milliard d'euros, se décomposent entre d'une part, les dépenses courantes supplémentaires, incluant l'ensemble des surcoûts opérationnels liés à l'activité du SSA et aux transferts de patients (326 millions d'euros) et, d'autre part, le soutien au secteur industriel (766 millions d'euros). La totalité des dépenses supplémentaires dues à la crise équivaut à 2,3 % des crédits de la mission « Défense » exécutés en 2020.

Inversement, l'arrêt de certaines activités de préparation opérationnelle ou les retards pris par les industriels ont engendré de moindres dépenses, à hauteur de 755 millions d'euros sur le programme 146 « Équipement des forces » et le programme 178 « Préparation et emploi des forces » à hauteur de 264 millions d'euros. **Au total, la crise sanitaire a donc entraîné une « économie » de 48 millions d'euros.**

Effets de la crise sanitaire sur les dépenses de la mission « Défense » en 2020

(en CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

2. Des mesures de relance d'une ampleur très faible en 2020

Les dépenses supplémentaires se concentrent sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » pour les mesures opérationnelles, et le programme 146 « Équipement des forces » pour les mesures économiques. Ce dernier représente 70 % des surcroits de dépenses et a permis de financer le plan de soutien à la filière aéronautique, qui a notamment prévu d'anticiper des commandes d'aéronefs à hauteur de 600 millions d'euros. Ces mesures concernent principalement les programmes Rafale, Scorpion, A 400 M, M51, Environnement missile balistique stratégique (MSBS) et la rénovation à mi-vie de frégates légères furtives (RMV FLF).

**Détail des mesures de relance et de rebond prévues pour le programme 146
« Préparation et emploi des forces »**

(en millions d'euros)

	Mesures de relance		Mesures de rebond	
	AE	CP	AE	CP
Multi Rôle Transport Tanker (MRTT)	213	155		
Systèmes de mini-drones aériens embarqués pour la marine	4			
Rafale				150
Scorpion				125
A400M				58
M51 et environnement MSBS				45
RMV FLF				33
Autres programmes (FOMEDEC, ASN 4G, CUGE, Syracuse IV, CONTACT, MUSIS, MMP)				189
Total	217	155	0	600

Source : ministère des armées

Cette accélération du calendrier des commandes apparaît toutefois d'une **ampleur limitée** face à la crise. Tout d'abord, ces crédits sont puisés au **sein de l'enveloppe prévue par la loi de programmation militaire**¹. L'annuité budgétaire 2020 n'a, ainsi, pas été augmentée à due concurrence des commandes réalisées, ni des paiements dus en 2020 (185 millions d'euros). Le financement de ces mesures par anticipation en 2020 est assuré par une sous-consommation de crédits liée à la crise (cf. *supra*). **L'accélération est donc intégralement compensée par des moindres dépenses de la mission « Défense », dont certaines concernent directement des commandes destinées au secteur privé.**

Comme le relève en outre la Cour des comptes dans sa note d'analyse relative à l'exécution budgétaire 2020 de la mission, **à ce stade, 11 millions d'euros destinés à un projet de *cloud* souverain et sécurisé ont été accordés au titre du volet compétitivité de la mission « Plan de relance », ainsi que 197 millions d'euros pour des projets de rénovation thermique lancés dans le cadre du volet écologie.** Le ministère reste en attente des résultats d'appels à projets relatifs aux domaines du spatial, de la

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.

transformation numérique et de la cohésion sociale. Ces mesures de relance au bénéfice du secteur de la défense sont bienvenues mais apparaissent largement sous-dimensionnées.

À titre de comparaison, pour le seul exercice 2009, la mission « Défense » a bénéficié de 1,1 milliard d’euros en AE et de 625 millions d’euros de CP liés à la relance¹. Ces dépenses concernaient également les autres moyens mobiles (commandes de VBCI), les équipements (stations de communication satellite Syracuse), et les infrastructures, permettant notamment de soutenir le secteur du BTP. Le rapporteur spécial estime qu’un plan de relance plus global, concernant notamment les infrastructures, aurait été plus que bienvenu².

3. Une sincérisation de la dotation Opex-Missint conforme à la LPM, qui ne doit pas masquer l’absence persistante de recours à la solidarité interministérielle en gestion

La loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025³ devrait mettre progressivement un terme à la sous-budgétisation chronique du financement des Opex-Missint en prévoyant une revalorisation échelonnée du montant de la provision destinée au financement des surcoûts des Opex.

Celle-ci est ainsi passée de 450 millions d’euros en 2017 à 1,1 milliard d’euros à compter de 2020, selon la chronique figurant dans le tableau ci-après.

Évolution de la provision destinée au financement du surcoût des Opex

(en millions d’euros)

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

Source : article 4 de la LPM 2019-2025

Conformément aux dispositions de la LPM, la loi de finances pour 2020 avait inscrit un niveau de crédits au titre du surcoût des Opex s’élevant à 1,1 milliard d’euros, auxquels s’ajoutent 100 millions d’euros de titre 2 destinés aux MISSINT.

¹ Rapport annuel de performance 2010, mission « Plan de relance ».

² Rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

³ 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.

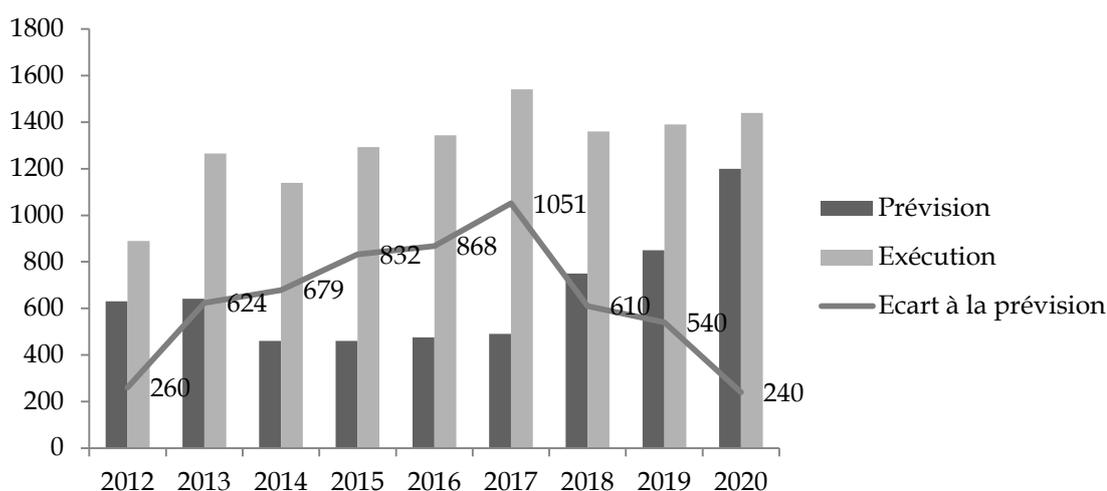
En 2019, les besoins de financements additionnels s'étaient élevés à 406 millions d'euros, soit le niveau le plus bas observé depuis 2012 alors que les surcoûts constatés étaient au niveau le plus élevé depuis 2011 (à l'exclusion de l'année 2017).

Cette provision totale de 850 millions d'euros a été significativement dépassée, la dépense au titre des Opex et des Missint s'élevant *in fine* à 1,44 milliard d'euros, dont 1,28 milliards d'euros pour les Opex et 164 millions d'euros pour les Missint. Le coût budgétaire de la mission intérieure « Résilience », déployée en réponse à la crise sanitaire, est de l'ordre de 26,4 millions d'euros, dont 6,2 millions d'euros de titre 2 et 20,2 millions d'euros de hors titre ¹.

L'écart à la prévision reste donc significatif, même s'il est largement inférieur à celui constaté lors des exécutions précédentes.

Évolution des surcoûts Opex et Missint

(en CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données de la direction du budget

Pour la troisième année consécutive, les besoins de financements additionnels, soit la différence entre les surcoûts constatés et la dotation destinée à les couvrir² (soit 240 millions d'euros en 2020), ont été financés par des ouvertures à hauteur de 200 millions d'euros entièrement gagées par des annulations de crédits mis en réserve. Des redéploiements internes au programme 178 « Préparation et emploi des forces » sont venus compléter les

¹ La faiblesse de ce montant, notamment en T2, s'explique par le fait que les armées ont redéployé une partie des effectifs affectés à la mission Sentinelle pour des tâches relevant de Résilience sans y comptabiliser la masse salariale afférente.

² À laquelle s'ajoutent les remboursements d'organisations internationales (24,6 millions d'euros en 2020).

ouvertures pour 36 millions d'euros, soit un montant comparable aux années précédentes.

Si cette mobilisation de la réserve de précaution n'a pas été de nature à déstabiliser l'exécution des crédits de la mission « Défense », le rapporteur spécial rappelle que **la compensation intégrale au sein de la mission « Défense », par des annulations et reploiements, des ouvertures de crédits nécessaires au financement du surcoût résultant des Opex et des Missint est contraire au principe de financement interministériel figurant à l'article 4 de la précédente loi de programmation militaire** et repris dans la loi de programmation militaire 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 »*¹. Il estime que le respect de cette disposition constitue donc une question de principe, dont l'importance demeure quel que soit le montant en jeu.

En outre, le rapporteur spécial ne souscrit pas à la justification de la direction du budget, selon laquelle « dès lors que les crédits de la réserve de précaution sont interministériels, la solidarité interministérielle a été mobilisée »². En effet, il semble difficile de considérer comme « interministériels » des crédits attribués par le Parlement au ministère des armées, même s'ils sont attribués à la réserve de précaution.

4. Pour la deuxième année consécutive, une résorption de la sous-consommation des dépenses de personnel, mais un sous-effectif militaire croissant

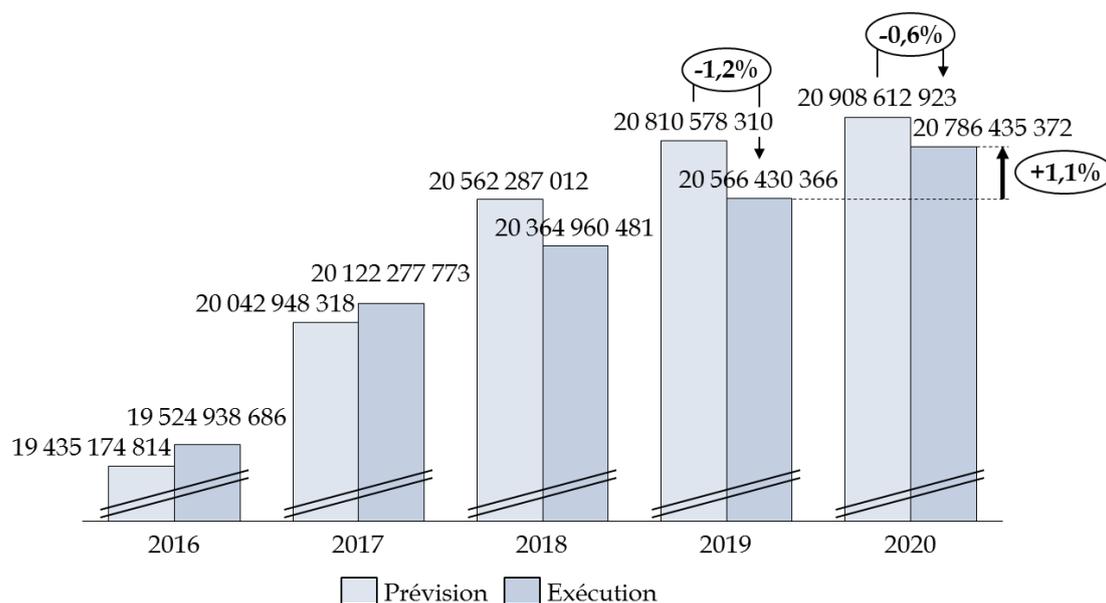
En 2020, les crédits de personnel de la mission « Défense » consommés s'élèvent à 20,78 milliards d'euros en AE/CP, CAS « Pensions » inclus, soit un niveau d'exécution inférieur de 0,6 % à celui prévu par la loi de finances. **Cette sous-exécution est, en proportion, inférieure de moitié à celle constatée en 2019 et met fin à plusieurs années de sous-exécutions (2016 : 61 millions d'euros ; 2017 : 95 millions d'euros ; 2018 : 155 millions d'euros ; 2019 : 137 millions d'euros).**

¹ Article 4 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.

² Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Défense » 2020.

Évolution des dépenses de personnel de la mission « Défense »

(en AE/CP, en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données de la direction du budget

La sous-consommation se concentre désormais sur le CAS « Pensions » (165 millions d'euros de crédits disponibles en fin de gestion). La Cour des comptes relève à cet égard, dans sa note relative à l'exécution budgétaire, que la programmation du CAS repose sur des fondements en partie erronés, comme la cotisation pour les agents contractuels, alors que l'État ne cotise pas au CAS pour les non-titulaires. Selon le ministère, les travaux de revue de la programmation du CAS ont été initiés en 2020 et ont déjà permis d'aboutir à une nouvelle méthodologie de calcul, utilisée dès la construction du PLF 2021.

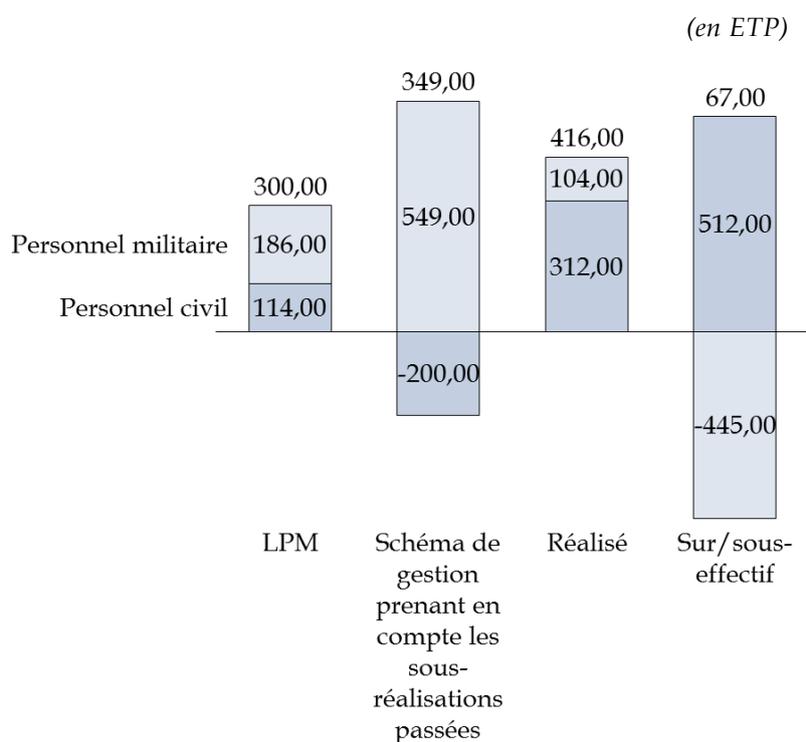
La LPM avait fixé un schéma d'emplois à + 300 ETP pour 2020, dont + 186 personnels militaires et + 114 personnels civils. Cette cible a été ajustée à + 349 ETP lors du premier suivi de gestion, en tenant compte des réalisations effectives constatées sur les exercices précédents¹.

Malgré un arrêt total des recrutements lors du confinement du printemps, les embauches ont pu reprendre dès la réouverture des centres d'information et de recrutement des forces armées (CIRFA) le 27 avril 2020. **La réactivité de la chaîne de recrutement a été à la hauteur des ambitions puisque l'exécution s'établit *in fine* à + 416 ETP, soit un effectif supérieur à la cible d'entrée de gestion.**

¹ Ceci s'explique par le dispositif, dérogatoire aux pratiques en vigueur dans les autres ministères, qui autorise le ministère à incorporer à son schéma d'emploi annuel, les sur ou sous-réalisations constatées sur les exercices précédents.

Malgré cette réactivité, le ministère des armées n'a pas réussi à éviter l'augmentation du sous-effectif des personnels militaires, qui s'élève à - 445 ETP en 2020. Comme en 2019, l'atteinte des cibles d'effectifs globaux s'est faite au détriment de l'équilibre entre employeurs et entre catégories de personnel. Les directions ayant le plus de facilités à recruter des personnels civils, soit la DGA et la DGSE, ont été autorisées à anticiper la réalisation de leur cible des années à venir. Ceci explique que l'écart à la cible ne soit positif que pour cette catégorie de personnels.

Schémas d'emplois de la mission « Défense » en 2020



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

Ainsi que l'a rappelé le rapporteur spécial dans son rapport d'information en 2019¹, la fidélisation des effectifs militaires incorporés, notamment celle des militaires du rang au cours des premières années suivant leur incorporation, constitue la principale difficulté de la mission « Défense » en matière de ressources humaines et détermine la capacité de l'institution à remplir ses objectifs opérationnels. Une attention particulière devra donc être portée, dans les années à venir, à la réalisation des schémas d'emploi des effectifs militaires.

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