

...le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « DÉFENSE »

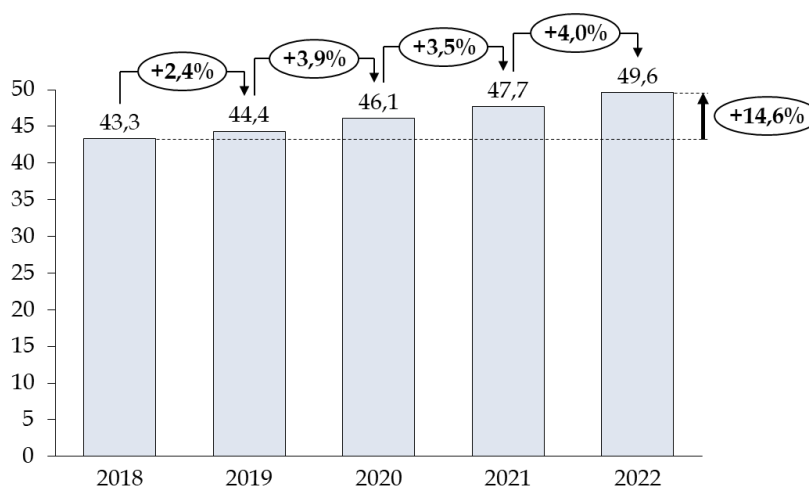
Dominique de LEGGE, Rapporteur spécial, Sénateur d'Ille-et-Vilaine

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

Contribution au CAS « Pensions » comprise, les crédits de la mission « Défense » atteindront 56,81 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 49,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2022.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Défense »

(en milliards d'euros et en pourcentage)



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

Cette évolution est conforme à la trajectoire prévue par la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2019-2025¹.

2. UNE OBLIGATION D'ACTUALISATION LÉGISLATIVE DE LA LPM EN 2021 QUI N'A PAS ÉTÉ HONORÉE PAR LE GOUVERNEMENT...

Pour la mission « Défense », le présent projet de loi de finances doit être replacé dans le contexte de la LPM, qui devait faire l'objet d'une actualisation en 2021.

Son article 7 prévoyait 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 ».

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.

Le Gouvernement a finalement décidé de prononcer une **déclaration devant chacune des chambres du Parlement les 22 et 23 juin 2021 au titre de l'article 50-1 de la Constitution, invoqué pour la première fois dans le domaine de la défense nationale, pour l'informer des actualisations prévues.**

Cette procédure ne saurait masquer la volonté de contournement dont a fait l'objet le Parlement, alors que la Constitution ne confie qu'à lui seul le pouvoir de modifier une loi, conformément à l'article 24 de la Constitution. Le recours au dispositif prévu par l'article 50-1 de la Constitution ne constitue aucunement un moyen de modification de la loi et ne constitue pas une modalité d'« association » suffisante du Parlement. La précédente programmation militaire (2015-2019) avait d'ailleurs logiquement fait l'objet d'une actualisation par voie législative (loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense).

Le Gouvernement a indiqué que cette actualisation portait sur un périmètre d'environ 1 milliard d'euros, qui apparaît bien inférieur à la réalité des changements opérés, qui dépassent en réalité les 8 milliards d'euros.

3. ...ALORS MÊME QUE D'IMPORTANTES OBJECTIFS CAPACITAIRES PRÉVUS PAR CETTE LOI SONT REMIS EN CAUSE

Les ajustements prévus par le Gouvernement ont été **compensés par des décalages de programmes** comme le système de lutte anti-mines futur (SLAM-F), les futurs bâtiments hydrographiques (CHOF) ou le système de drones tactiques. Le chef d'état-major de l'armée de terre a ainsi indiqué que la pérennisation du Leclerc est compensée par le rabaissement de la cible à 45 % de l'ensemble des livraisons SCORPION (prévu en 2030) en 2025 au lieu des 50 % initialement prévus¹.

Programmes voyant leur jalon 2025 affecté par les ajustements réalisés en 2021

SCORPION	Actualisation de la cible LPM à 45% au lieu de 50%, de la cible totale à fin 2025.
Système de lutte anti-mines du futur (SLAM-F)	Décalage de 1 an par rapport au PLF 21 des livraisons de l'étape 2 avec maintien du lancement en réalisation en 2023.
CHOF	Décalage de 1 an par rapport au PLF 21 de la phase de réalisation, laquelle sera lancée en 2025.
FTLT (VL 4-6 t)	Décalage de 2 ans par rapport au PLF21, commande en 2024, premières livraisons en 2027.
Système de drones tactiques (SDT)	Décalage de l'étape 2 de 2024 à 2025.
Avion de patrouille maritime PATMAR Futur	Décalage de 1 an de de la commande précédemment prévue en 2025.
Missile moyenne portée (MMP)	Étalement des livraisons prévues en 2024 – 2025 sur 2024, 2025, 2026 avec maintien de productions de 200 missiles par an.
Camion équipé d'un système d'artillerie (CAESAR)	Décalage de 1 an par rapport au PLF21 de la commande et de la livraison des 32 derniers CAESAR et de la rénovation de 77 CAESAR.
Avion léger de surveillance et de renseignement (ALSR)	La commande d'un ALSR décidée dans le cadre du plan de soutien aéronautique amène à dépasser le jalon 2025 : 3 ALSR auront été livrés en 2025 au lieu de 2.

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

¹ Cette révision est également liée à l'incapacité de l'industriel à assurer l'ensemble des livraisons prévues d'ici 2025.

Ces décalages sont présentés dans le tableau ci-dessus, qui est toutefois loin d'être exhaustif puisqu'il ne prend en compte que les « renoncements » assumés par le ministère des armées. **Il ne prend par exemple pas en compte la rupture capacitaire pourtant majeure en matière d'avions de combat liée aux deux contrats d'exportation de Rafale d'occasion prélevés sur le parc de l'armée de l'air et de l'espace.**

4. DES EXPORTATIONS DE 24 RAFALE D'OCCASION ENTRAINANT UN AFFAIBLISSEMENT OPÉRATIONNEL DE L'ARMÉE DE L'AIR ET DE L'ESPACE

Le 25 janvier 2021, un contrat a été signé entre la France et la Grèce pour la vente de 18 avions Rafale, dont **12 d'occasion prélevés sur la dotation de l'Armée de l'air et de l'espace (AAE). Fin mai 2021, dans le cadre du renouvellement de sa flotte d'avions de combat et à l'issue d'une compétition internationale, le gouvernement croate a fait le choix de l'offre française proposant 12 avions Rafale d'occasion également prélevés sur le parc de l'AAE.**

Afin de compenser la cession à la Grèce, une nouvelle commande de 12 avions Rafale neufs a été passée par la France dans la foulée de la signature du contrat avec la Grèce. Leur livraison est prévue en 2025. Les **12 Rafale supplémentaires** ne seront cependant pas livrés avant la fin de l'année 2026, alors que le ministère des armées avait évoqué l'année 2025 lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021. **Aucune commande n'est par ailleurs prévue à ce stade pour compenser la commande croate.**

Cette ponction intervient dans un environnement capacitaire d'ores et déjà tendu, alors que la LPM **fixe une capacité opérationnelle de 129 appareils Rafale en 2025 pour l'armée de l'air. Ce dernier est mécaniquement abaissé à 117 en prenant en compte la commande croate.**

Cette opération entraîne par ailleurs un surcoût d'environ 500 millions d'euros pour les 12 avions vendus à la Grèce puisque si le montant des ventes a bien été attribué au ministère des armées, ce dernier est loin d'atteindre le prix d'achat des Rafale neufs.

Ces 500 millions d'euros non prévus par la LPM et utilisés pour financer la nouvelle commande française à Dassault Aviation ont entraîné, selon l'état-major des armées, des rééquilibrages dont les détails n'ont pas été transmis.

S'agissant de la commande croate, celle-ci ne génère à ce stade aucun surcoût puisque leur remplacement n'est pas acté. **Si ces 12 Rafale supplémentaires étaient bel et bien remplacés, comme le rapporteur spécial le souhaite, le coût net pour les armées de ces deux contrats d'exportation s'élèverait donc à environ un milliard d'euros.**

5. CERTAINES ÉVOLUTIONS INFLUANT SUR L'EXÉCUTION DE LA LPM AURAIENT JUSTIFIÉ UNE ACTUALISATION EN BONNE ET DUE FORME

A. DES PROVISIONS OPEX ET MISSINT CHRONIQUEMENT INSUFFISANTES ENTRAINANT LE FINANCEMENT DU SURCÔT PAR LA MISSION « DÉFENSE » CONTRAIREMENT AUX DISPOSITIONS DE LA LPM : UN SURCÔT NET SUPÉRIEUR À 1,2 MILLIARD D'EUROS QUI DEVRAIT S'ACCROÎTRE DANS LES ANNÉES À VENIR

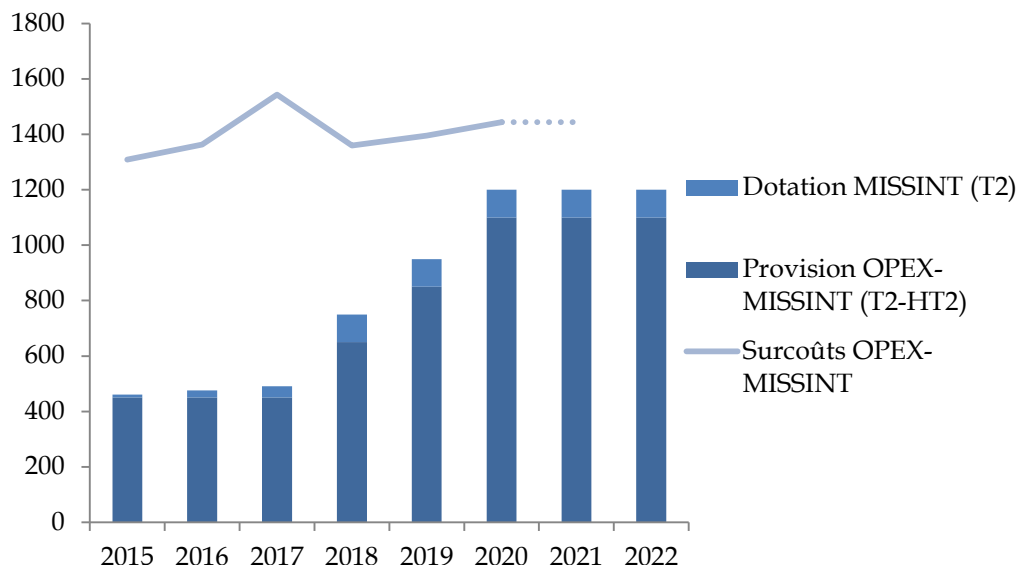
L'augmentation de la dotation initiale Opex-Missint a eu pour effet incontestable de réduire la partie devant être financée en cours d'exécution, bien inférieure aux niveaux constatés lors de la précédente LPM et en 2017 (où il avoisinait le milliard d'euros). Ce montant s'est malgré tout révélé insuffisant chaque année depuis le début de la LPM.

Contrairement aux dispositions de l'article 4 de la LPM, en gestion, cette sous-budgétisation des OPEX et des MISSINT a été **systematiquement compensée intégralement au sein de la mission « Défense »**, par des annulations et des reploiements via la loi de finances rectificative, qui concernent les programmes 144, 212 et 146.

Ainsi, pour faire face aux dépassements de la provision fixée par la LPM, la mission « Défense » a du financer un surcoût supérieur à 1,2 milliard d'euros, qui devrait s'accroître dans les deux années à venir.

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

Il est en effet fort probable que ce dépassement se maintienne en 2021 et 2022, compte tenu de l'absence d'augmentation de la dotation OPEX-MISSINT. Le désengagement et la restructuration du dispositif en bande sahélo-saharienne ne devrait pas entraîner de baisse du coût des OPEX à court-terme en raison des manœuvres logistiques intenses qu'elle suppose.

B. DES MODIFICATIONS ISSUES DE LA CRISE SANITAIRE ET DES ALÉAS DE GESTION

En 2020, la **crise sanitaire** s'est traduite par des dépenses supplémentaires, y compris les mesures de rebond, à hauteur de 1 065 millions d'euros sur la mission « Défense ». La baisse de l'activité opérationnelle a entraîné une baisse des dépenses à hauteur de 1 095 millions d'euros. L'absence de surcoût net ne saurait, là encore, justifier l'absence de recours à la loi pour déterminer la nature des redéploiements effectués.

De nombreuses **dépenses imprévues** par la LPM auraient également justifié un exercice d'actualisation conforme à l'ampleur des enjeux (réparation du SNA Perle, financement du « Ségur de la santé » pour le service de santé des armées, transformation du service du commissariat aux armées, etc).

C. UNE ACTUALISATION QUI AURAIT DU PERMETTRE D'AJUSTER L'AMBITION DE LA LPM AU REGARD DU CONTEXTE GÉOSTRATÉGIQUE

Diverses tendances de fond auraient justifié une mise à jour stratégique d'ampleur élaborée conjointement avec le Parlement.

La « mort cérébrale » de l'OTAN, annoncée à la suite du lancement de l'opération « Source de paix » par l'armée turque le 9 octobre 2019 contre les Forces démocratiques syriennes dans le nord de la Syrie, n'a depuis lors fait que s'accroître, culminant récemment avec l'officialisation de l'alliance AUKUS, scellée au détriment d'un contrat d'exportation de sous-marins d'attaques entre la France et l'Australie. La multiplication des tensions dans la zone indopacifique, où la France possède deux départements et trois territoires d'outre-mer, et dont l'alliance AUKUS constitue également un révélateur, témoigne de l'augmentation des risques non envisagés par la présente LPM.

Le risque d'un retour de conflits conventionnels doit être pris en compte. Surtout, **le format actuel des armées française et européennes (en comparaison avec 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. La présence de troupes russes à la frontière ukrainienne en avril 2021 a rappelé qu'une telle hypothèse ne pouvait être pleinement exclue.** Le retour à des conflits de « haute intensité » constitue une hypothèse connue par la France, mais dont les conséquences budgétaires et capacitaires ne sont pas pleinement tirées. **Ces évolutions auraient justifié une réflexion sur les ambitions mêmes de la LPM pour assurer l'autonomie stratégique de la France et de l'Union européenne, et une modification de la trajectoire fixée par la loi.**

6. UNE LPM À HAUTEUR D'HOMME : LA RÉUSSITE DU PLAN « FAMILLE » NE DOIT PAS MASQUER LA PERSISTANCE DE DIFFICULTÉS DE FIDÉLISATION

Le plan « Famille » a été lancé en octobre 2017 afin d'apporter des réponses visibles et concrètes aux contraintes inhérentes à la vie militaire. Il représente un effort de 530 millions d'euros sur la durée de la LPM.

Ce plan constitue une des grandes avancées permises par la LPM et doit donc être salué à ce titre. Sa mise en œuvre a été suffisamment rapide pour produire des effets dès les premières années de la LPM. En effet, en prenant en compte les quatre premières années de la LPM, 53,2 % des 530 millions d'euros annoncés en début de quinquennat auront été engagés.

La LPM 2019-2025 fixe des objectifs ambitieux de **création d'emplois** au sein du ministère des armées. Elle fixe à 450 emplois la hausse portée sur 2022, comme en 2019, alors que la hausse prévue s'élevait à 300 emplois sur 2020 et 2021. Le solde ministériel intègre en 2021 un retard sur le personnel militaire (- 445 ETPE), alors que le schéma d'emploi pour le personnel civil est à l'inverse en avance (+ 512 ETPE). Il est important de veiller, dans les années à venir, à ce qu'un rééquilibrage de ce schéma d'emploi soit effectué.

Ce rééquilibrage passe notamment par la politique de **fidélisation** menée au sein du ministère des armées, qui commence à porter ses fruits, notamment grâce à la mise en œuvre de la prime de lien au service (plus de 35 000 primes versées en 3 ans). Il convient toutefois de rester vigilant quant aux effets de la crise sanitaire, qui crée un frein structurel à la mobilité professionnelle. La reprise économique pourrait entraîner une fragilisation de cette politique de fidélisation.

7. LA PRÉPARATION DE L'AVENIR REPOSE SUR D'AMBITIEUX PROJETS DONT LA MISE EN ŒUVRE N'EST PAS EXEMPTÉ DE RISQUES

L'année 2022 sera marquée par la poursuite du programme de porte-avions de nouvelle génération (PANG) destiné à succéder au Charles de Gaulle, dont le retrait du service est prévu en 2038.

Ce programme entre aujourd'hui dans sa phase de préparation, qui vise notamment à consolider le besoin militaire et à définir les caractéristiques du projet (fonction, performances, contenu physique, calendrier, coûts), l'architecture capacitaire ou encore l'organisation industrielle.

Le PANG devra être pleinement articulé avec le projet de système de combat aérien du futur (SCAF).

Ce projet ambitieux concentre de nombreux risques qui devront être pleinement maîtrisés dans les années à venir. Le SCAF a fait l'objet d'un accord entre les états-majors d'armée française, allemande et espagnole le 30 août 2021 relatif à l'expression du besoin opérationnel, qui constitue une avancée importante. **Les risques demeurent, la signature du contrat principal (impliquant notamment Dassault Aviation et Airbus) ayant été reportée à la suite de désaccords entre les industriels (relatifs aux sous-traitants).**

Chaque jour de retard supplémentaire dans les négociations est « perdu ». **Alors que le premier vol du démonstrateur était prévu fin 2026, ce dernier devrait en réalité avoir lieu un an plus tard du fait des difficultés de la coopération franco-allemande au début du projet (2019-2020), ainsi que des retards entraînés par la Covid-19 d'une part et par les difficultés actuellement rencontrées par les industriels pour aboutir à un contrat final d'autre part.**

Réunie le mercredi 27 octobre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, la commission des finances a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission et de proposer au Sénat l'adoption de l'article 42 *quinquies*.



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