

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,

TOME VIII

DÉFENSE :

Équipement des forces (Programme 146)

Par M. Cédric PERRIN et Mme Hélène CONWAY-MOURET,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Hugues Saury, secrétaires ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, Gérard Poadja, Mme Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
« ÉQUIPEMENT DES FORCES » : UN EFFORT À SOUTENIR DANS LE TEMPS LONG	5
I. DES CRÉDITS EN HAUSSE CONFORMÉMENT À LA LPM.....	7
II. UNE FIN DE GESTION PÉNALISANTE	8
A. L'ANNULATION DE 124 M€ AU TITRE DU FINANCEMENT DES OPEX ET MISSINT	8
B. DES INCERTITUDES CONCERNANT LE DÉGEL DE 504 M€ DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION.....	9
C. UNE LENTE DÉCRUE DU REPORT DE CHARGES	9
III. LES DÉFIS DE L'ACTUALISATION DE LA LPM.....	10
A. ARMÉE DE TERRE : UNE DYNAMIQUE DE RÉPARATION ET DE MODERNISATION À POURSUIVRE.....	11
B. ARMÉE DE L'AIR ET DE L'ESPACE : DES PROJETS MAJEURS POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE.....	12
C. MARINE : NE PAS S'ARRÊTER AU MILIEU DU GUÉ.....	14
IV. LE NÉCESSAIRE SOUTIEN À LA BITD	16
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
Liste des personnes auditionnées	23

« ÉQUIPEMENT DES FORCES » : UN EFFORT À SOUTENIR DANS LE TEMPS LONG

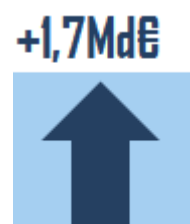
Les principaux points d'attention de la commission sur ce programme sont les suivants :

- La mission « Défense » et les crédits du programme 146 évoluent conformément à la LPM 2019-2025. La fin de gestion 2020 est toutefois pénalisante : 124 M€ de crédits de paiement ont été annulés sur le P 146 en loi de finances rectificatives, au titre du financement du surcoût OPEX MISSINT. Une fois de plus, le gouvernement ignore l'article 4 de la LPM qui prévoit une solidarité interministérielle pour le financement de ce surcoût. Des incertitudes subsistent, par ailleurs, concernant le dégel de 504 M€ de réserve de précaution.
- La LPM prévoit une première actualisation de la programmation avant la fin 2021. Cette actualisation est nécessaire compte tenu du contexte stratégique qui implique une consolidation de l'effort entrepris. Compte tenu de la récession attendue, l'indicateur d'effort de défense en proportion du PIB n'est pas pertinent pour répondre aux besoins.
- S'agissant de l'armée de terre :
 - La LPM ne permet de réaliser que 50 % du programme Scorpion. Or la deuxième étape de ce programme est incontournable car elle doit permettre d'en tirer le plein potentiel. Les obsolescences du char Leclerc sont réelles et doivent être traitées rapidement. Pour affronter la haute intensité et asseoir notre crédibilité, il est indispensable que le programme de « scorpionisation » du char Leclerc parvienne à bonne fin.
 - L'effort doit être poursuivi dans le domaine des AOA (autres opérations d'armement) « à hauteur d'homme », conformément à l'une des orientations majeures de la LPM en cours.
- S'agissant de l'armée de l'air et de l'espace :
 - L'exportation du Rafale et le développement de nos coopérations européennes sont des évolutions positives. Néanmoins, ce type d'opération doit être mieux anticipé pour que l'ajustement ne repose pas systématiquement sur l'armée de l'air et de l'espace. Le ministère des armées devra bénéficier du produit de la cession de ses appareils et de crédits supplémentaires pour l'achat d'appareils neufs.

- Le projet de démonstrateur du système de combat aérien futur (SCAF) doit être lancé impérativement en 2021. Il est souhaitable de privilégier la négociation d'un cadre global plutôt qu'une suite de contrats exigeant des validations politiques successives. Étant donné le poids des parlementaires allemands, le gouvernement a tout intérêt à associer les parlementaires français au processus et à faire jouer la diplomatie parlementaire.
- S'agissant de la marine :
 - Le retour des États puissances en mer est une réalité qui doit alimenter la réflexion capacitaire. La LPM commence à porter ses fruits mais l'effort devra, ici aussi, être tenu dans le temps long. Les ruptures temporaires de capacité ne seront comblées qu'à cette condition, à l'échéance 2030.
 - Les décisions devant permettre de lancer l'avant-projet sommaire du porte-avions de nouvelle génération doivent être annoncées sans tarder : il s'agit d'un programme phare pour notre autonomie stratégique et d'un agrégateur de puissance au plan européen, avec, en outre, des retombées industrielles majeures.
- Enfin, il est regrettable que le plan de relance du gouvernement ne comprenne pas un volet défense identifié, en complément des mesures prises dans le cadre du plan de soutien à l'aéronautique. Par comparaison, les Britanniques et les Allemands prennent des mesures de soutien fortes en faveur de leur BITD. Le secteur de la défense est particulièrement bien structuré pour mettre en œuvre un plan de relance par la commande publique, au profit de l'industrie et de l'emploi en France.



pour la mission « Défense »



Pour la mission « Défense »



pour le programme 146



pour le programme 146

I. DES CRÉDITS EN HAUSSE CONFORMÉMENT À LA LPM

Le **programme 146 « Équipement des forces »** vise à mettre à disposition des armées les armements et matériels nécessaires à la réalisation de leurs missions. Il concourt ainsi au développement de la base industrielle et technologique de défense. Co-piloté par le Chef d'état-major des armées (CEMA) et par le Délégué général pour l'armement (DGA), le programme est structuré autour de cinq « systèmes de forces » (Dissuasion, Commandement et maîtrise de l'information, Projection mobilité soutien, Engagement et combat, Protection et sauvegarde), complétés par une action « Préparation et conduite des opérations d'armement » qui porte les dépenses de maîtrise d'ouvrage des programmes (activités de la DGA et services rattachés).

Les enjeux de ce programme sont doubles : d'une part, livrer en temps et en heure aux armées les équipements nécessaires dans un contexte où les conflits se multiplient et se durcissent ; d'autre part, consolider et développer la base industrielle et technologique de défense (BITD), confrontée à une grave crise économique, afin de garantir à long terme le maintien de notre souveraineté et de notre autonomie stratégique.

La mission Défense comporte, au total, **39,2 Md€** de crédits de paiement (hors pensions) contre 37,5 Md€ l'an dernier (+1,7 Md€ soit + 4,5 %). Les **autorisations d'engagement** du **programme 146** s'élèvent à **21 Md€** (-17,2 %) et ses **crédits de paiement** à **13,64 Md€** (+8,4 %).

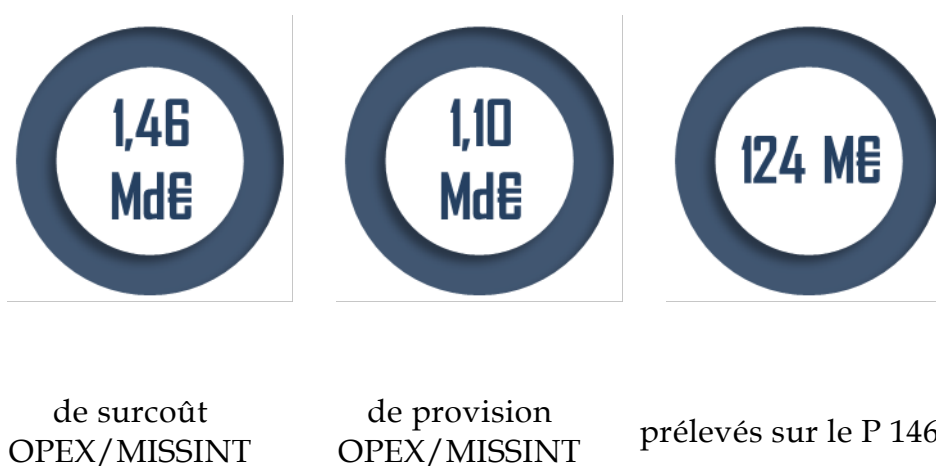
Cette hausse globale est conforme à la LPM (article 3). L'agrégat « équipement » (qui est transversal par rapport aux différents programmes de la mission « Défense ») évolue également de façon conforme à la LPM : il passe de 20,9 Md€ en 2020 à 22,3 Md€ en 2020 (CP), ce qui représente une hausse de 6,7 %.

La trajectoire financière 2019-2023 (article 3 de la LPM)

En Md€ courants	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019-2023
Crédits de paiement de la mission « Défense »	35,9	37,6 (+1,7)	39,3 (+1,7)	41,0 (+1,7)	44,0 (+3)	197,8

II. UNE FIN DE GESTION PÉNALISANTE

A. L'ANNULATION DE 124 M€ AU TITRE DU FINANCEMENT DES OPEX ET MISSINT



La loi de finances initiale est grevée, comme chaque année, par le **surcoût généré par les OPEX et les MISSINT**. En 2020, ce surcoût intègre notamment le renforcement des effectifs de l'opération Barkhane, la création de la task force Takuba (OPEX) ou encore l'opération Résilience (MISSINT). Le montant des surcoûts OPEX et MISSINT s'élève à 1,461 Md€ (après 1,398 Md€ en 2019).

La provision instituée pour financer ce surcoût est, en 2020, de 1,1 Md€, conformément à l'article 4 de la LPM. Ce surcoût est financé, par ailleurs, à hauteur de 100 M€ par les crédits de masse salariale des MISSINT, et à hauteur de 23 M€ sur des contributions internationales (OTAN et UE). Le solde (surcoût net) s'établit à 236 M€ : 36 M€ sont financés par des redéploiements et 200 M€ sont ouverts en loi de finances rectificatives, ce qui conduit à **l'annulation de 124 M€ de crédits de paiement sur le programme 146**.

La provision au titre des OPEX et des MISSINT prévue dans le PLF 2021 s'établit à nouveau à 1,1 Md€ (250 M€ pour les dépenses de titre 2 et 850 M€ pour les dépenses hors titre 2) auxquels il faut ajouter 100 M€ au titre de la masse salariale des MISSINT.

Il convient de rappeler que le mécanisme de financement des « surcoûts OPEX » ne permet de financer ni les dommages de guerre non réparables, ni les dépréciations imputables aux engagements des matériels en OPEX.

À l'initiative du Sénat, l'article 4 de la LPM 2019-2025 prévoit **un financement interministériel** de ce surcoût net. Les dépenses d'OPEX et de MISSINT relèvent en effet par nature de la solidarité intergouvernementale, tant elles s'imposent au ministère des armées sans que celui-ci ait de marge de manœuvre en gestion sur leur volume. **Cette disposition est ignorée chaque année par le gouvernement.** Il paraît quelque peu aberrant de financer les OPEX par des économies sur les équipements, qui sont justement très sollicités par ces OPEX. Le gouvernement estime toutefois que ces annulations n'auraient pas de conséquences « physiques » sur les livraisons, puisqu'elles seraient absorbées chaque année par le retard pris par certains programmes.

Article 4 de la LPM 2019-2015

« En gestion, les surcoûts nets, hors crédits de masse salariale inscrits en loi de finances au titre des missions intérieures et nets des remboursements des organisations internationales, 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 ».

B. DES INCERTITUDES CONCERNANT LE DÉGEL DE 504 M€ DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

Pour l'année 2020, le taux de mise en réserve initiale s'est élevé à 0,5 % sur les crédits de masse salariale et 4 % sur les crédits hors titre 2. Ainsi, en entrée de gestion, 1 880 M€ en AE et 1 108 M€ en CP ont été gelés sur la mission au titre de la réserve de précaution, **dont 504 M€ de CP sur le programme 146**. Leur dégel est évidemment essentiel au respect de la LPM. Il est important qu'il survienne suffisamment tôt pour donner au ministère une visibilité suffisante sur sa fin de gestion. Le dégel des crédits hors T2 est intervenu en 2019 entre le 18 novembre et le 19 décembre alors qu'il était effectif le 12 novembre en 2018.

C. UNE LENTE DÉCRUE DU REPORT DE CHARGES

La prévision de report de charges sur 2021 s'établit à 3,8 Mds€ pour l'ensemble de la mission « Défense », soit 15 % des crédits ouverts en loi de finances initiales (hors masse salariale). La LPM prévoit une trajectoire de diminution de ce report de charges qui vient grever chaque année le budget

de l'année suivante. Un effort important sera à accomplir en 2022 (point de passage à 12 %), puis en 2025, pour atteindre durablement 10 %.

Fin de gestion 2020 : les précisions du Délégué général pour l'armement

Lors de son audition par la commission, M. Joël Barre, Délégué général pour l'armement, a apporté les précisions suivantes :

« Concernant l'exécution 2020, pour les paiements du programme 146, les besoins de paiement ont été actualisés à 14,8 milliards d'euros, pour une ressource de 12,6 milliards d'euros, en incluant dans ces ressources les 504 millions d'euros de réserve, actuellement gelés.

Sur ce problème de la réserve, nous avons, au cours de cette année 2020, appliqué une modalité de gestion qui ajuste les engagements de l'année au fur et à mesure de nos prévisions de paiement ; en tenant compte de l'avancement des contrats passés, des évolutions de besoins de paiement liés à des retards de programmes ou des gains de gestion. Cette gestion dynamique, pilotée par Éveline Spina, directrice financière de la programmation, déjà mise en place en 2019, permet de nous rendre suffisamment résilients à ce qui pourra advenir d'ici la fin de l'année sur cette réserve budgétaire du 146.

La DGA est extrêmement attentive au report de charges à la fin de l'année 2020, pour l'instant conforme au chiffre de la trajectoire LPM, soit 2,4 milliards d'euros. Le mécanisme mis en place le permet : les retards pris dans la réalisation des travaux à cause de la covid-19 sont compensés par les dépenses additionnelles pour le soutien à notre industrie (en particulier aéronautique), mais aussi par les différentes mesures d'aides à l'industrie de notre BITD, prises au fur et à mesure du développement de la crise, comme la facilitation et l'accélération des paiements par exemple. À la fin de 2020, nous pensons être dans la trajectoire LPM sur le report de charges. »

III. LES DÉFIS DE L'ACTUALISATION DE LA LPM

Pour la deuxième année consécutive, la loi de finances initiales prévoit une progression de la mission « Défense » conforme aux « marches » prévues par la LPM : +1,7 Md€ par an. Pour atteindre l'Ambition 2030, telle que définie par la LPM, des marches bien plus hautes encore seront à franchir à compter de 2023 (+3 Md€ en 2023). La LPM (article 4) prévoit que les crédits budgétaires pour 2024 et 2025 soient précisés « à la suite d'arbitrages complémentaires dans le cadre des actualisations » dont la première doit avoir lieu avant la fin 2021.

La dégradation forte de la situation macroéconomique (- 11 % de croissance pour 2020 d'après les prévisions du dernier PLFR) ne saurait justifier aucun recul par rapport à la trajectoire vers l'Ambition 2030, quand bien même l'effort national de défense serait porté à 2 % du PIB plus rapidement que prévu du fait de la récession. **La dégradation du contexte stratégique rend plus que jamais nécessaire l'atteinte de l'Ambition 2030.**

Ce n'est que dans la durée que la LPM produira ses effets. Au stade actuel, l'effort va dans le bon sens, mais beaucoup reste à faire.

A. ARMÉE DE TERRE : UNE DYNAMIQUE DE RÉPARATION ET DE MODERNISATION À POURSUIVRE

« Face à des compétiteurs plus puissants, nous devons nous préparer à l'inconfort opérationnel. Nous devons réapprendre à déployer des dispositifs terrestres plus conséquents avec des ressources humaines et matérielles plus importantes que ce que nous connaissons actuellement. » (Général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de terre, lors de son audition devant la commission).

L'effort capacitaire doit donc être poursuivi sans relâche.

La LPM ne permet de réaliser que **50 % du programme Scorpion**, soit 936 Griffon (sur une cible de 1818), 150 Jaguar (cible de 300), 122 chars Leclerc rénovés (sur 200). 271 Griffon, ont été récemment commandés (2020), ce qui porte le total des commandes à 610. Une partie importante de l'objectif 2025 reste à contractualiser ; en outre, une autre partie du programme ne sera réalisée qu'au-delà de 2025. La deuxième étape du programme Scorpion est incontournable car elle doit permettre d'en tirer le plein potentiel.



Véhicule blindé multi-rôle Griffon (source : Armée de terre)

S'agissant en particulier du **char Leclerc**, ses obsolescences sont réelles et doivent être traitées rapidement. Or, pour affronter la haute intensité, et asseoir notre crédibilité vis-à-vis de l'OTAN ou de l'Allemagne (dans le cadre des négociations sur le projet de char du futur MGCS), il est indispensable que le programme de « scorpionisation » du char Leclerc parvienne à bonne fin.

L'effort doit être poursuivi **dans le domaine des AOA** (autres opérations d'armement) « à hauteur d'homme », conformément à l'une des **orientations majeures de la LPM en cours**. À titre d'illustration, les programmes à effet majeur (PEM) sont généralement comparés aux briques d'un mur, les AOA au ciment. De la qualité et de la quantité du ciment dépend la solidité du mur, des capacités de l'armée de Terre. À ce titre, la dynamique actuelle des AOA doit donc absolument être maintenue car elle garantit la livraison des équipements à hauteur d'hommes (armement léger et optique de nuit...), la maîtrise technique des véhicules de combat, les autres moyens sans lesquels il n'y a pas d'opération (nouvelles munitions, moyens de lutte contre les engins explosifs, citernes de carburant, véhicules sanitaires, moyens nécessaires aux opérations aéroportées et aux opérations spéciales...).

Certains équipements de l'Armée de terre devront être renouvelés : Engin blindé du génie, véhicule blindé léger.

S'agissant des munitions, dont le prix tend à augmenter, la nécessité de constituer des stocks stratégiques ou de disposer de sources d'approvisionnement sûres devra être prise en compte.

Scorpion : un retard rattrapé en 2021

S'agissant de l'année 2020, 128 Griffon et 4 Jaguar devaient être livrés. Le nombre de Griffon livrés cette année sera finalement en deçà de 100. La crise sanitaire ne permettra pas d'atteindre les objectifs mais, d'après les précisions fournies lors de son audition par le Délégué général pour l'armement, ce retard sera rattrapé en 2021. De façon générale, « *tous les retards pris pour cause de crise sanitaire seront rattrapés dans le courant de l'année 2021* ».

B. ARMÉE DE L'AIR ET DE L'ESPACE : DES PROJETS MAJEURS POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE

Le **contrat d'exportation du Rafale** actuellement en cours de négociation avec la Grèce comprend la vente de 6 appareils neufs et de 12 appareils d'occasion, prélevés sur la dotation de l'armée de l'air et de l'espace : 6 en 2021 puis 6 autres en 2023.

12 avions neufs sont en passe d'être commandés par le ministère des armées pour compenser ce prélèvement mais **ce recomplètement n'interviendra qu'en 2025**, ce qui implique un risque d'impact opérationnel important pendant deux ans. Mme Florence Parly, ministre des armées, a indiqué à la commission compter sur une augmentation de la disponibilité du Rafale pour compenser l'effet du prélèvement (« *Le contrat Ravel, formalisé avec Dassault en 2019, doit permettre d'améliorer la disponibilité à hauteur de 10 appareils en 2022* »).



L'exportation du Rafale et le développement de nos coopérations avec nos partenaires européens sont **de bonnes nouvelles**. Néanmoins, **ce type d'opération doit être mieux anticipé** pour que l'ajustement ne repose pas systématiquement sur l'armée de l'air et de l'espace, d'autant qu'un contrat du même type pourrait être signé avec la Croatie, ce qui prolongerait le risque évoqué.

Rafale (Source : Armée de l'air et de l'espace)

Export Rafale : un « pari » de la LPM en passe d'être tenu ?

La Grèce a annoncé en septembre 2020 son souhait de commander 18 avions Rafale, dont 6 neufs. Ce contrat est une bonne nouvelle pour la continuité de la chaîne de production du Rafale, nécessaire à la production des avions français.

C'était un pari de la LPM, qui fixe l'objectif de 171 Rafale (dont 42 marine) en dotation fin 2025, dont 28 livrés sur 2022-2024 (tranche 4T2), mais implique un « trou » dans la chaîne de production du Rafale en 2025 et 2026, avant fabrication d'une nouvelle tranche de 30 Rafale à livrer d'ici à 2030. La LPM compte ainsi sur l'exportation pour maintenir la chaîne Rafale. En l'état actuel, les 6 Rafale neufs pour la Grèce seraient produits avant la tranche 4T2 (déjà décalée de quelques mois). Pour compenser le prélèvement de 12 Rafale d'occasion sur la dotation de l'armée de l'air et de l'espace, au profit de la Grèce, la ministre des Armées a récemment annoncé la commande de 12 appareils supplémentaires, qui seraient produits après la 4T2, donc en 2025, ce qui comble le trou dans la chaîne de production en 2025 et permettra d'atteindre l'objectif de 171 appareils fixé par la LPM.

Au surplus, la nécessité d'un recombêtement ne concernera pas que les appareils mais aussi les capteurs et armements qui figureraient, le cas échéant, au contrat.

Enfin, s'agissant des Rafale, la commande de 12 avions neufs pour la France n'est pas inscrite en LPM. **Le ministère des armées devra bénéficier du produit de la cession de ses appareils d'occasion**, conformément au droit en vigueur. Cette ressource, estimée à 400 M€ environ, ne suffira évidemment pas à financer des avions neufs, qui nécessiteront l'inscription en programmation de crédits supplémentaires.

Rafale : une cession au bénéfice du ministère des armées ?

Le produit de cession des 12 Rafale de l'armée de l'air doit contribuer au financement de l'achat de 12 appareils neufs récemment annoncé.

La cession de matériels d'occasion est une procédure courante. Le droit permet une rétrocession des produits au ministère des armées, en application des articles L3211-17 et R3211-35 du Code général de la propriété des personnes publiques : l'obligation de remise des biens à l'administration chargée des domaines ne s'applique pas « *aux matériels de guerre, armes, munitions (...) dont les spécificités justifient que la cession soit à la charge du ministère de la défense et qui sont inscrits sur une liste arrêtée conjointement par le ministre de la défense et le ministre chargé du domaine* ». Le ministère des armées a confirmé que le Rafale figure bien sur cette liste.

Par ailleurs, le décret n°2006-1004 du 10 août 2006 portant attribution du produit des cessions de biens mobiliers provenant des services de l'État dispose que « *Le ministère de la défense est attributaire du produit de la vente des matériels militaires (...) effectuée directement par ses services* ». L'attribution se fait annuellement dans le cadre de la procédure du fonds de concours. La pluriannualité est gérable dans le cadre de la négociation globale avec l'industriel. Cette attribution de produits ne devra pas être le prétexte à une diminution des crédits budgétaires.

En dehors de cette question du Rafale, d'autres questions se poseront prioritairement pour l'armée de l'air et de l'espace au cours des prochaines années. On peut mentionner : le remplacement des derniers hélicoptères Puma vieillissants, la conversion des trois appareils A330

récemment commandés en MRTT, la poursuite du programme de surveillance de l'espace aérien national SCCOA (système de commandement et de conduite des opérations aériennes), le développement du successeur du missile Scalp (avec les Britanniques), le successeur de l'Alphajet, le projet de futur cargo tactique médian (FTCM).

À horizon 2030, la LPM prévoit la commande de 30 Rafale supplémentaire. Au-delà, à horizon 2035-2040, **le pari est de développer avec les Allemands et les Espagnols le système de combat aérien futur (SCAF), dont le projet de démonstrateur doit être lancé impérativement en 2021.** « *Le SCAF doit décoller ! En effet, la phase 2021-2026 est capitale. Elle doit être lancée avant l'été 2021. La volonté politique est très grande pour signer ce contrat au printemps 2021 afin de disposer de démonstrateurs en 2026* », a indiqué à la commission le général Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace. La définition de l'équilibre industriel de ce projet est difficile. L'Allemagne ne disposant pas d'une programmation du type de la LPM, son gouvernement en réfère régulièrement au Bundestag, dont la commission du budget dispose d'un pouvoir d'approbation de tout programme militaire dépassant les 25 millions d'euros. C'est pourquoi il est souhaitable de privilégier la négociation d'un cadre global plutôt qu'une suite de contrats exigeant des validations politiques successives, qui mettent la France en position de faiblesse étant donné son processus de décision, et fragilisent le programme dans son ensemble.

S'agissant des **drones MALE**, la France attend la livraison prochaine du 4ème et dernier système Reaper et l'autorisation de voler qui permettra l'entrée en service des deux derniers systèmes livrés (block 5). Quant au projet de drone MALE européen, mené en coopération avec l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, son lancement est semble-t-il imminent. La France prévoirait d'acquérir six systèmes à livrer en 2028 (avec trois ans de retard puisque la LPM prévoyait la livraison d'un premier système en 2025).

C. MARINE : NE PAS S'ARRÊTER AU MILIEU DU GUÉ

Le **retour des États puissances en mer** est une réalité qui doit alimenter la réflexion capacitaire. La LPM commence à porter ses fruits mais l'effort devra, ici aussi, être tenu dans le temps long. **Les ruptures temporaires de capacité ne seront comblées qu'à cette condition, à l'échéance 2030.**

« *L'horizon de la marine est de retrouver de l'épaisseur, de la robustesse et de la résilience. Le projet de loi de finances pour 2021, dans la continuité de la LPM, nous permet de nous préparer à ces défis. Nous mesurons l'effort budgétaire accompli depuis trois ans, un effort sans précédent depuis vingt ans. Ne nous arrêtons surtout pas au milieu du gué.* » a déclaré l'Amiral Pierre Vandier, chef d'état-major de la marine, à la commission.

Plusieurs programmes devront ainsi être menés à leur terme pour le remplacement de flottes âgées : patrouilleurs océaniques (PO), pour le remplacement des patrouilleurs de haute-mer ; patrouilleurs outre-mer (POM), pour le remplacement des P400 ; Bâtiments ravitailleurs de force (BRF), pour le remplacement des pétroliers ravitailleurs ; Système de lutte anti-mines futur (SLAMF), en coopération avec les Britanniques ; Hélicoptère interarmées léger Guépard (HIL).

Par ailleurs, les infrastructures opérationnelles portuaires restent un point d'attention.

L'année 2020 a été marquée par la **livraison du premier SNA** du programme Barracuda, le Suffren, dont les essais à la mer ont été conduits avec succès, s'agissant notamment du tir de missile de croisière naval (MDCN) qui représente une nouvelle capacité majeure pour nos armées. L'année écoulée a également été marquée par **l'incendie du SNA « La Perle »**, dont la facture s'élèvera à environ 60 millions d'euros pour l'État. Il est impératif que cet événement ne conduise pas à des retards dans le programme Barracuda.

Conséquences de l'incendie du SNA « La Perle » : les précisions du chef d'état-major de la marine

Lors de son audition par la commission, l'amiral Pierre Vandier, chef d'état-major de la marine, a apporté les précisions suivantes au sujet des conséquences de l'incendie qui s'est produit à bord du sous-marin « La Perle » le 12 juin 2020, alors que le bâtiment était en arrêt technique majeur.

« Le risque que fait porter cette opération sur le programme « Barracuda » est d'ordre calendaire. L'industriel nous garantit sa capacité à réaliser la soudure entre la partie avant du « Saphir » et l'arrière de « La Perle », avant que le « Duguay-Trouin » qui est actuellement en phase de construction, n'ait besoin du dispositif de mise à l'eau de Cherbourg à l'été 2021. La « Perle » sera convoyée vers Cherbourg normalement en décembre et l'industriel disposera alors de six mois pour assurer cette soudure. Le deuxième enjeu calendaire se posera au retour de la coque à Toulon pour la fin des travaux de réparation. Ces derniers devant se faire dans un bassin dont la refonte est prévue dans le cadre de la rénovation des infrastructures nucléaires de Toulon.

En termes de coûts, l'industriel était assuré à hauteur de 50 millions d'euros. La facture pour l'État s'élève à 60 millions d'euros et inclut la réparation de la « Perle » et la prolongation du « Rubis ». Rapporté au budget global de la Défense, ce coût ne représente donc pas un choc financier majeur. »

Enfin, s'agissant de la Marine nationale, le **lancement du porte-avions de nouvelle génération (PANG)** est très attendu. Une décision du Président de la République sur le mode de propulsion devait être prise début 2020 afin de permettre le lancement de l'avant-projet sommaire. La crise du covid a conduit au report des annonces. En 2021, 261 millions d'euros seront engagés pour poursuivre les études sur le PANG.



Le porte-avions Charles de Gaulle (source : Marine nationale)

L'essentiel des crédits de ce programme, dont l'horizon est 2038, sera à inscrire dans la prochaine loi de programmation militaire. Les **décisions doivent être annoncées sans tarder sur ce programme phare** pour notre autonomie stratégique et agrégateur de puissance au plan européen, avec, en outre, des retombées industrielles majeures.

IV. LE NÉCESSAIRE SOUTIEN À LA BITD

Les mesures prises dans le cadre du plan de soutien à l'aéronautique (9 juin 2020)

Dans le cadre du plan gouvernemental de soutien à l'aéronautique, le ministère des armées s'est engagé à anticiper certaines commandes pour un montant estimé à 600 millions d'euros : 3 avions A330 destinés à être convertis en MRTT Phénix, 8 hélicoptères Caracal, 1 avion léger de surveillance et de reconnaissance ALSR, 1 système de drone aérien pour la Marine (SDAM) et 10 systèmes de mini-drones Marine (SMDM).

La DGA a commandé, le 25 août 2020, les 3 avions Airbus A330. Le montant du marché s'élève à 200 millions d'euros. Les deux premiers appareils seront livrés dès la fin de l'année 2020 et le troisième en 2022.

D'après le ministère des armées, ces commandes anticipées permettront de sauvegarder plus de 1 200 emplois pendant 3 ans partout en France.

Si le **plan de soutien à l'aéronautique** de juin 2020 comporte un volet « défense », le plan de relance de la fin de l'été ignore cette dimension. Les industries de défense terrestres et maritimes n'ont bénéficié d'aucune mesure de relance. Elles peuvent mettre à profit certains dispositifs, à condition d'entrer dans le cadre d'appels à projets quelque peu éloignés de leurs réalités économiques et industrielles. Or la BITD est durement touchée par la crise, en particulier les entreprises duales, qui subissent le choc auquel est confrontée l'aéronautique civile. De l'avis général, la DGA a réalisé un gros travail de soutien aux PME et ETI, grâce à la cellule de soutien mise en place dès le mois de mars. 26 000 PME et ETI sont potentiellement concernées.

Mais **l'effet covid est devant nous**, dans la mesure où les programmes s'inscrivent dans le temps long. Les carnets de commande ont continué à alimenter l'activité en 2020 mais les difficultés risquent de s'aggraver dès l'an prochain et de durer plusieurs années. C'est alors que les entreprises de la BITD auraient besoin de dispositifs de soutien qui ne leur sont pas toujours utiles à l'heure actuelle (tels que le chômage partiel). La limitation des voyages en 2020 constitue un gros handicap à l'export.

Le secteur défense est particulièrement bien structuré pour mettre en œuvre un plan de relance par la commande publique, au profit de l'industrie et de l'emploi en France. Grâce à la DGA, il est outillé pour contractualiser et consommer les crédits autant que possible au profit de l'économie nationale.

Pour mémoire, la BITD française est composée d'une dizaine de grands groupes autour desquels s'organise un vaste réseau de sous-traitants et de fournisseurs constitué de plusieurs milliers de start-ups, PME et ETI, parmi lesquelles environ 500 entreprises sont identifiées comme étant stratégiques ou critiques. La BITD mobilise environ 200 000 emplois directs et indirects souvent très qualifiés, par nature peu délocalisables, et répartis sur l'ensemble du territoire français. D'après certaines études, la valeur du multiplicateur de croissance de l'investissement de défense serait en moyenne de 1,3 à court terme et de 1,7 à long terme.

À titre de comparaison, **nos voisins britanniques et allemands ont pris des mesures fortes en faveur de leur BITD.** Le montant total du plan de relance allemand s'élève à 130 milliards d'euros. Il comporte un volet sécurité et défense, en particulier pour de nouveaux projets d'armement à forte valeur ajoutée allemande susceptibles de démarrer en 2020 ou 2021. Un montant de 10 milliards d'euros est évoqué à ce titre (ce montant inclut aussi des mesures en faveur de la numérisation de l'administration). Au Royaume-Uni, le Premier ministre a annoncé en novembre 2020 un effort massif en faveur de la défense dont le budget augmentera de 24,1 Md£ (27 Md€) sur les quatre prochaines années, soit 16,5 Md£ (18,5 Md€) de plus que prévu, portant cette dépense à au moins 2,2 % du PIB.

Aux difficultés conjoncturelles de la BITD, il faut ajouter des **difficultés structurelles de financement** auprès des organismes bancaires pour des raisons éthiques et de sur-conformité. Ces évolutions appellent une réflexion de fond pour proposer des solutions. Une piste pourrait être de créer un **label de conformité** délivré par l'État pour attester du respect de l'ensemble des règles en vigueur.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 2 décembre 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 146 - Équipement des forces - de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2021.

M. Christian Cambon, président. - Nous examinons ce matin les crédits de la mission « défense », dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Je laisse la parole, pour commencer, aux rapporteurs du programme 146 « Equipement des forces ».

M. Cédric Perrin, co-rapporteur. - Monsieur le Président, mes chers collègues, nos premiers points d'attentions, sur le programme 146 consacré à l'équipement des forces, sont les suivants.

La mission Défense et les crédits du programme évoluent conformément à la LPM. La fin de gestion 2020 est toutefois, comme chaque année, pénalisante : 124 M€ de crédits de paiement ont été annulés sur le P 146 en loi de finances rectificatives. Au total, ce sont 200 M€ qui ont été annulés sur la mission pour être fléchés vers le financement du surcoût des opérations extérieures et missions intérieures. Le gouvernement ignore donc, cette année encore, l'article 4 de la LPM qui prévoit une solidarité interministérielle pour le financement de ce surcoût. Par ailleurs, des incertitudes subsistent concernant le dégel de 504 M€ de réserve de précaution sur le programme 146.

Vous savez que la LPM prévoit une première actualisation qui doit intervenir avant la fin 2021. Compte tenu de la récession attendue, l'indicateur d'effort de défense en proportion du PIB n'est plus pertinent : c'est à l'euro que la LPM doit être respectée. La dégradation du contexte stratégique appelle la plus grande vigilance sur ce point. Ce n'est que dans la durée, d'ici à 2030, que la LPM actuelle et la suivante produiront les effets attendus en termes de réparation et de modernisation de nos armées, après des décennies de disette budgétaire.

S'agissant de l'armée de terre, la LPM ne permet de réaliser que 50 % du programme Scorpion. Or la deuxième étape de ce programme est incontournable car elle doit permettre d'en tirer le plein potentiel. Les obsolescences du char Leclerc sont réelles et doivent être traitées rapidement. Pour affronter la haute intensité et asseoir notre crédibilité, il est indispensable que le programme de « scorpionisation » du char Leclerc parvienne à bonne fin.

L'effort doit être poursuivi dans le domaine des petits équipements et des AOA (autres opérations d'armement) « à hauteur d'homme », conformément à l'une des orientations majeures de la LPM en cours.

S'agissant de l'armée de l'air et de l'espace, le contrat d'exportation du Rafale actuellement en cours de négociation avec la Grèce prévoit le prélèvement de 12 avions sur nos forces. 12 nouveaux appareils vont être commandés mais ils n'arriveront pas avant 2025, ce qui implique un risque opérationnel important, même si la ministre nous assure que l'augmentation de la disponibilité du Rafale suffira à combler ce trou capacitaire. Par ailleurs, la livraison de la tranche 4T2 du Rafale, qui doit démarrer en 2022, sera décalée de quelques mois, le temps de produire les six avions neufs commandés par la Grèce.

Ce contrat d'exportation est en soi une bonne nouvelle : il permet de tenir un pari de la LPM. Mais ce type d'opération, qui pourrait être amené à se renouveler, doit être mieux anticipé pour que l'ajustement ne repose pas systématiquement sur l'armée de l'air et de l'espace.

Ce contrat pose également des questions financières : le produit de cession des 12 Rafale doit contribuer au financement de l'achat des 12 appareils neufs. Ce point relève de l'exécutif : seul le gouvernement pourrait créer un compte d'affectation spéciale. Mais ce n'est en réalité pas nécessaire : la cession de matériels d'occasion est une procédure courante pour les armées et le droit permet une rétrocession des produits au ministère. Je vous renvoie vers notre rapport qui détaille ce point. La ressource, estimée à environ 600 millions d'euros, ne sera de toute façon pas suffisante pour l'achat des appareils neufs, qui nécessite l'inscription en programmation de crédits supplémentaires.

Avant de laisser la parole à Hélène Conway-Mouret, j'aborderai la question du financement de la BITD : aux difficultés conjoncturelles il faut ajouter des difficultés structurelles de financement auprès des organismes bancaires, dans tous les secteurs. Ces difficultés ne concernent pas que les PME, mais aussi potentiellement de grands groupes, pour des raisons éthiques et de sur-conformité. Cela appelle une réflexion de fond pour proposer des solutions, du type fonds souverain, ou création d'un label de conformité délivré par l'État pour attester du respect de l'ensemble des règles en vigueur.

Sous réserve de ces observations, mon avis sur la mission « Défense » est favorable pour tenir compte du respect de la LPM. Mais nous attendons le dépôt rapide d'un projet de loi d'actualisation qui devra être examiné, en tout état de cause, avant le projet de loi de finances pour 2022.

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je commencerai par compléter les observations de Cédric Perrin au sujet de l'armée de l'air et de l'espace. Au-delà de la question des Rafale, plusieurs évolutions majeures doivent être programmées : le remplacement des hélicoptères Puma, la poursuite du programme de système de commandement et de conduite des opérations aériennes, qui est crucial car il s'agit de la surveillance de l'espace aérien

national, le successeur du missile Scalp, le successeur de l'Alphajet ... la liste des besoins est longue... Elle comprend bien sûr la poursuite du programme SCAF dont le projet de démonstrateur doit être lancé impérativement en 2021. Nous l'avions proposé dans notre rapport avec Ronan Le Gleut. Il est en effet souhaitable de négocier un cadre global avec notre partenaire allemand, plutôt qu'une suite de contrats exigeant des validations politiques successives, qui fragilisent le programme. Étant donné le rôle des parlementaires allemands, le gouvernement a tout intérêt à associer les parlementaires français et compter sur la diplomatie parlementaire. La communication gouvernementale surjoue la coopération franco-allemande. Cela nous met en position de faiblesse dans les négociations avec un partenaire qui se sent ainsi indispensable. Il faudrait revenir à beaucoup plus de sobriété et à des principes simples, tels que la répartition décidée des leaderships entre la France et l'Allemagne, respectivement sur les projets SCAF et MGCS. N'oublions pas notre partenaire espagnol!

Concernant la marine, là encore, les lacunes ne seront comblées qu'à l'horizon 2030 si la LPM est scrupuleusement respectée. Plusieurs programmes doivent être menés à leur terme pour le remplacement de flottes âgées (patrouilleurs de haute mer, P400, pétroliers ravitailleurs, chasseurs de mines etc.). Les infrastructures portuaires restent un point d'attention. Le chef d'état-major de la marine nous a rassurés, s'agissant des conséquences de l'incendie du SNA « La Perle », qui devrait coûter 60 millions d'euros à l'État. Il est cependant impératif que la réparation du bâtiment, qui s'annonce complexe, ne conduise pas à des retards dans le programme Barracuda.

Enfin nous attendons depuis presque un an maintenant l'annonce du lancement du porte-avions de nouvelle génération. Il est urgent que le Président de la République communique sa décision, qui permettra de lancer l'avant-projet sommaire de ce programme phare pour notre autonomie stratégique, agrégateur de puissance au plan européen et dont les retombées industrielles sont majeures.

J'en viens justement à l'industrie. Des commandes ont été anticipées dans le cadre du plan de soutien à l'aéronautique de juin. Mais le plan de relance de la fin de l'été ignore la défense, et en particulier les filières navale et terrestre. Or la BITD est durement touchée par la crise, en particulier les entreprises duales qui subissent le choc économique qui frappe l'aéronautique civile.

De l'avis général, la DGA a réalisé un gros travail de soutien aux PME et ETI. Mais la crise est là et la limitation des voyages est un frein important à la rencontre de clients potentiels et aux commandes de demain.

Le secteur défense est pourtant particulièrement bien structuré pour mettre en œuvre et consommer les crédits d'un plan de relance. A titre de comparaison, nos voisins britanniques et allemands ont pris des mesures

fortes en faveur de leur BITD. Au Royaume-Uni, le Premier ministre a annoncé récemment un effort massif en faveur de la défense, dont le budget augmentera de 27 milliards d'euros en 4 ans, soit 18 milliards d'euros de plus que prévu. Ce chiffre est à comparer aux 600 millions d'euros de commandes que le ministère des armées s'est engagé à passer dans le cadre du plan de soutien à l'aéronautique. Cet investissement risque fort d'accélérer le programme Tempest dont le lancement est prévu en 2035, soit 5 ans avant l'achèvement du programme SCAF, raison supplémentaire pour regretter que La Défense ne bénéficie pas du plan de relance.

Sous réserve de ces observations, mon avis sur la mission Défense est également favorable.

Au cours de sa réunion du 2 décembre 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2021.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

En commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

Mardi 13 octobre 2020

Mme Florence PARLY, ministre des armées.

Mercredi 14 octobre 2020

Général François LECOINTRE, chef d'état-major des armées.

Mercredi 21 octobre 2020

Général Philippe LAVIGNE, chef d'état-major de l'armée de l'air.

M. Joël BARRE, délégué général pour l'armement.

Mercredi 28 octobre 2020

Général Thierry BURKHARD, chef d'état-major de l'armée de terre.

Amiral Pierre VANDIER, chef d'état-major de la marine.

Auditions des rapporteurs :

Mercredi 21 octobre 2020

- *Etat-major de l'Armée de Terre* - Division des plans et des programmes : **Colonel Tony Maffeis** et **Colonel Stéphane Marchenoir**.

Mardi 3 novembre 2020

- *AIRBUS* : **MM. Philippe Coq**, directeur des Affaires publiques pour la France, **Guy Girier**, conseiller défense du président d'Airbus, **Patrick Oswald**, directeur commercial France « Air et sécurité », **Mme Annick Perrimond-du Breuil**, directeur des relations avec le Parlement, **M. Cyrille Fèvre**, responsable Grand compte France pour l'armée de l'Air, *Airbus Helicopters*.

Mercredi 18 novembre 2020

- *Comité Richelieu* : **MM. Thierry Gaiffe**, président de la commission défense, président d'Elno et **Jean Delalandre**, délégué général ;
- *GICAN* : **MM. Hervé Guillou**, président, et **Philippe Missoffe**, délégué général ;
- *État-major de la marine* : **Contre-Amiral Éric Malbrunot**, sous-chef d'état-major « plans et programmes » et **Capitaine de Vaisseau Emmanuel Slaars**.

Jeudi 19 novembre 2020

- *GICAT* : **MM. Marc Darmon**, président, **Jean-Marc Duquesne**, délégué général, **François Mattens**, directeur des affaires publiques et de l'innovation ;
- *Etat-major de l'armée de l'Air et de l'Espace* : **Général Frédéric Parisot**, sous-chef d'état-major « préparation de l'avenir ».

Mercredi 25 novembre 2020

- *Cabinet de Mme Florence Parly, ministre des armées* : **M. Gilles Lara-Adelaïde**, conseiller budgétaire.

Jeudi 26 novembre 2020

- *Dassault Aviation* : **MM. Eric Trappier**, président-directeur général, président du *GIFAS*, et de **Bruno Giorgianni**, directeur des affaires publiques et sûreté.