



... le rapport d'information

L'ACTUALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2019-2025

Par Christian Cambon, président de la commission, Jean-Marc Todeschini, les rapporteurs pour avis de la mission « Défense », Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard (programme 144), Cédric Perrin et Hélène Conway-Mouret (programme 146), Olivier Cigolotti et Michelle Gréaume (programme 178), Joël Guerriau et Marie-Arlette Carlotti (programme 212), et Alain Cazabonne.

1. L'ACTUALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE S'IMPOSE PAR LE DROIT ET PAR LES FAITS

L'article 7 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 (LPM 2019-2025) prévoit expressément qu'elle ferait « ***l'objet d'actualisations, dont l'une sera mise en œuvre avant la fin de l'année 2021*** ». Cette disposition, issue du texte initial du projet de loi, correspond donc à **un engagement du Gouvernement**. C'est donc en toute légitimité que la commission des affaires étrangères et de la défense a appelé le Gouvernement à déposer devant le Parlement un projet de loi d'actualisation de la LPM.

Cette obligation d'ordre législatif se double de **circonstances exceptionnelles**, telles que l'impact de la **crise de la Covid-19** sur la situation macroéconomique et l'actualisation de la revue stratégique 2021 faisant état du renforcement de certaines menaces sur les intérêts de la France. **Les évolutions du contexte national et géopolitique justifient de manière encore plus prégnante la nécessité de « vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés [...], les réalisations et les moyens consacrés ».**

A. LA LPM PRÉVOYAIT EXPRESSÉMENT UNE ACTUALISATION EN 2021

1. Une loi largement soutenue par le Sénat sous la condition d'un contrôle parlementaire renforcé et d'une exigence de transparence sur l'exécution de la LPM

Pour l'application de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017, **le Sénat a soutenu l'engagement du Président de la République de doter le pays d'un modèle d'armée complet** – autonome sur tout le spectre d'intervention, capable « d'entrer en premier » et d'affronter des conflits de « haute intensité » fixés par l'ambition opérationnelle 2030 – **en adoptant la LPM 2019-2025 à une très large majorité des groupes politiques**, par 326 voix pour et 14 voix contre¹.

En contrepartie, **le Sénat a renforcé les capacités de contrôle parlementaire de l'exécution de la programmation**, en obtenant du Gouvernement que le « point de contrôle » en 2021 intègre un examen de l'amélioration de la préparation opérationnelle et de la disponibilité technique des équipements ainsi que le surcoût lié au soutien aux grands contrats d'exportation d'armement. Face à un effort budgétaire plus important, il apparaissait logique que le contrôle du Parlement

¹ Scrutin public n° 174 sur l'ensemble du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, dans la rédaction du texte proposé par la commission mixte paritaire (séance du 28 juin 2018).

s'accroisse, s'intensifie et soit assorti d'une **exigence de transparence sur toute adaptation de la LPM aux nouvelles menaces identifiées par l'actualisation stratégique 2021.**

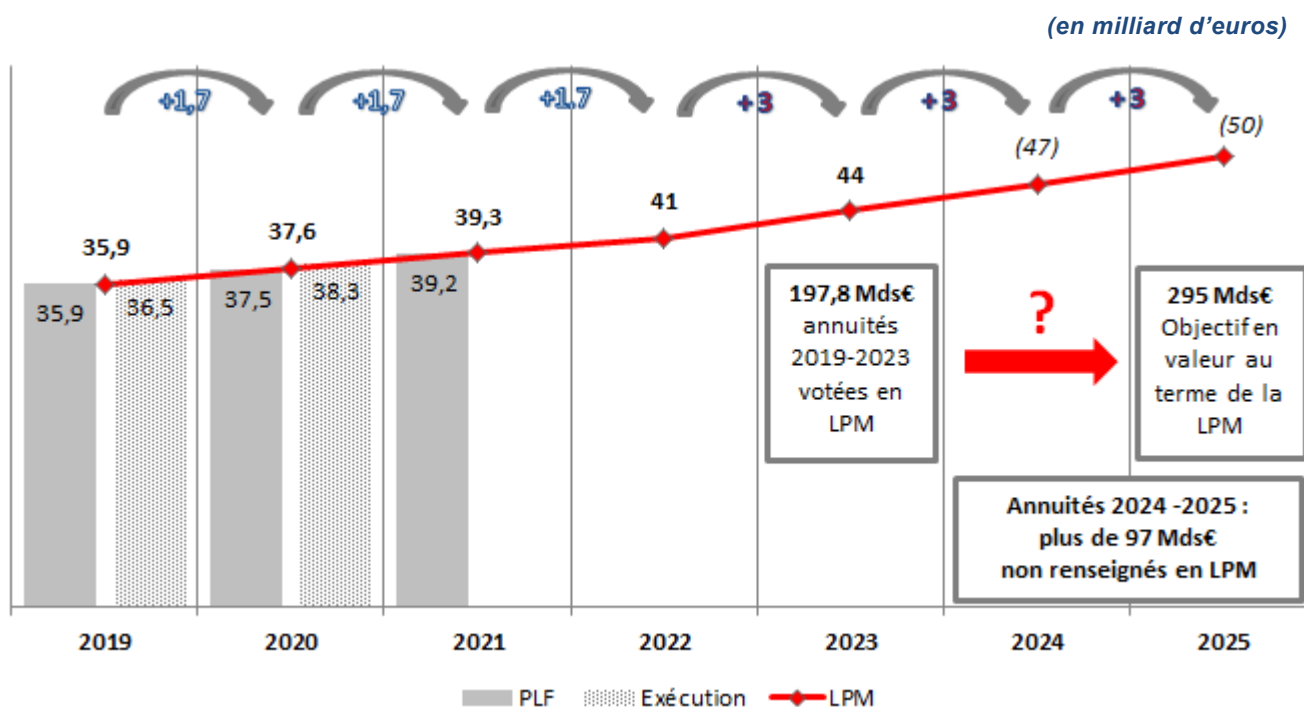
2. Une programmation respectée sur les 3 premières annuités...

Ce soutien s'est renouvelé lors de l'examen de chaque loi de finances initiale pour les trois premières années 2019, 2020 et 2021, où **l'allocation de crédits à la mission « Défense » a respecté la trajectoire de programmation**, passant de 35,9 Mds € en 2019 à 39,2 Mds € pour 2021 (cf. graphique ci-dessous).

Néanmoins, certaines **fragilités structurelles de la LPM** avaient d'emblée été signalées :

- **Seules les 5 premières annuités de 2019 à 2023 ont été votées pour un montant global de 197,8 Mds €**, renvoyant les 2 dernières annuités 2024-2025 à un arbitrage ultérieur prenant en compte la situation macroéconomique à la date de l'actualisation et l'objectif de porter l'effort de défense à 2 % du PIB en 2025 ;
- **L'objectif en valeur de la LPM de 295 Mds € sur toute la période n'est évoqué que dans le rapport annexé** à l'article 2 de la LPM, il reste ainsi 97 Mds € sur lesquels pèsent une incertitude programmatique pour 2024 et 2025 ;
- **Le rythme de progression annuelle des crédits est déséquilibré.** Il est construit suivant une courbe « douce » (+ 1,7 Md € par an) jusqu'en 2022, jusqu'au terme du quinquennat actuel, puis selon une pente plus prononcée (+ 3 Mds € par an) à compter de 2023 jusqu'en 2025, renvoyant ainsi l'essentiel de l'effort budgétaire à une majorité présidentielle potentiellement différente.

Trajectoire budgétaire de la LPM 2019-2025



Source : commission des affaires étrangères et de la défense d'après les documents budgétaires

3. ...mais il n'appartient pas au Gouvernement de s'affranchir de la loi et du Parlement.

L'année 2021 constituait donc la dernière opportunité de revoyure de la LPM permettant de contrôler l'exécution par le même gouvernement qui en aura été à l'origine et pourra assumer la responsabilité politique. À cet égard, l'engagement de la ministre des armées dans les débats en séance publique paraissait sans ambiguïté : « **le Gouvernement ne souhaite pas se soustraire à une évaluation qui interviendra à un moment où la majorité et le chef de l'État – le chef des armées – seront toujours aux responsabilités. Il ne désire pas se soustraire à l'engagement permettant à la majorité en place d'assumer, devant les représentants de la Nation, l'évaluation de l'exécution des exercices déjà réalisés et,**

surtout, de tracer la voie permettant de tenir l'engagement du président de la République : atteindre en 2025 l'objectif des 2 % »¹.

Qu'un débat puisse s'instaurer sur la forme législative que pourrait prendre l'actualisation méconnaît l'intention du législateur comme la lettre de l'article 7 précité. Par parallélisme des formes, seuls l'examen et le vote d'un texte législatif peuvent revenir sur une loi antérieure. Aussi le remplacement d'un projet de loi par une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat et d'un vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution, ne saurait remplacer la discussion article par article, avec la possibilité de déposer des amendements, que nécessiterait un tel exercice, notamment si des ajustements majeurs d'objectifs et de moyens sont mis à jour (*cf. infra*). **Un débat ne saurait avoir force de loi et il n'appartient pas au Gouvernement de s'affranchir de la loi et du Parlement.**

B. UNE ACTUALISATION QUI DOIT PRENDRE EN COMPTE LA CRISE DE LA COVID ET L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE GÉOSTRATÉGIQUE

1. L'exécution de la LPM n'est conforme qu'en apparence

Si les lois de finances initiales et les lois de règlement successives permettent de donner acte de la conformité de l'exécution budgétaire aux engagements du président de la République, il faut toutefois relever **deux facteurs majeurs d'ajustement de la répartition des crédits** :

- S'il faut reconnaître un progrès notable dans la sincérité de la budgétisation des **OPEX et des missions intérieures** dans la LPM (les prévisions ayant été relevées à 950 millions d'euros en 2019 puis 1,2 Md € à partir de 2020), il n'en reste pas moins que leur coût annuel s'étant établi à 1,4 Md € en 2019 et 2020, **le surcoût net de 600 millions d'euros est resté à la charge du seul budget de la défense. L'article 4 de la LPM** prévoyant une solidarité interministérielle et limitant la prise en charge du surcoût par la mission « *Défense* » à sa quote-part du budget général **n'a donc pas été respecté** ;
- Par ailleurs, les **deux premières annuités 2019 et 2020** ont d'ores et déjà donné lieu à des **ajustements annuels de la programmation militaire (A2PM)** dont l'impact – substantiel et documenté par les auditions des rapporteurs pour avis – sur la suite de la LPM jusqu'en 2025 s'établit à **2,1 Mds € en faveur de programmes à effets majeurs (PEM) prioritaires** dans le spatial (la détection, les services spatiaux et les stations Syracuse IV), le numérique, l'amélioration de la vie militaire dans le cadre du « **Plan famille** » (240 millions d'euros) et la marine (800 millions d'euros pour la provision pour les études de la **propulsion nucléaire du futur porte-avions de nouvelle génération** : « **PANG** »).

Ces montants ne correspondent pas automatiquement à des dépenses supplémentaires. En revanche **ces ajustements entraînent nécessairement la baisse d'autres opérations si l'on raisonne à enveloppe constante** ainsi que nous le confirme le ministère des armées. Toute la difficulté, nonobstant les données jugées à juste titre confidentielles (cyber, renseignement et certains grands contrats d'exportation) réside dans **l'absence de véritable transparence sur les arbitrages défavorables**. Tel est en tout cas le sentiment des rapporteurs pour avis de chaque programme budgétaire, ceux-ci ayant dû procéder par déduction pour identifier les retards ou renoncements se matérialisant sur le plan budgétaire en matière d'entretien programmé des matériels (EPM), de préparation opérationnelle ou d'équipements.

2. La trajectoire de la LPM doit être fixée en valeur pour sécuriser l'horizon 2025 des forces armées

Du fait de la baisse de 8,2 % du PIB en 2020, pour cause de crise de la Covid-19, **le point de référence d'un budget de la défense à 2 % du PIB en 2025 pour atteindre une valeur de 50 Mds € en loi de finances pour 2025 est en quelque sorte devenue caduque**, voire « hors sujet ». En effet, quelles que soient les projections retenues (le rapport économique social et financier 2021 ou le programme de stabilité 2021), la courbe de croissance du PIB *post* Covid demeurera inférieure au niveau prévu par la LPM en 2025. Or, il transparaît de l'ensemble des auditions que **l'ensemble de la programmation militaire est construite sur la base d'une**

¹ Séance du 22 mai 2018 (compte rendu intégral des débats)

enveloppe globale de 295 Mds €. Tous les « écoulements financiers » vers les PEM et les autres opérations d'armement (AOA) sont calculés en référence à cet objectif, le risque étant, en cas de diminution de l'enveloppe, de remettre en cause la pérennité de certains programmes ou, de manière contre-intuitive, de renchérir le maintien en condition opérationnelle (MCO) de matériels non remplacés dont il faudrait rallonger la durée de vie ou améliorer la disponibilité (anciens avisos convertis en patrouilleurs de haute mer, Mirage 2000, Bâtiments de guerre des mines, etc.).

Il ressort de cette analyse que **si une véritable actualisation législative avait été organisée, la question centrale se serait alors posée d'identifier clairement les priorités**, avec les ajustements favorables ou défavorables en découlant, **et de fixer en valeur l'enveloppe globale de la LPM au niveau prévu de 295 Mds €, voire plus**, le cas échéant, pour tenir compte de certains surcoûts nets tels que des anticipations de commandes ou des opérations exceptionnelles de soutien à l'export destinées à conforter l'autonomie stratégique de notre base industrielle et technologique de défense (cf. infra commandes d'une frégate FDI supplémentaire et de 12 Rafale neufs pour combler la cession de 12 Rafale d'occasion à la Grèce).

2. L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE DE LA LPM DOIT REPOSER SUR LA TRANSPARENCE, DES CONSTATS CHIFFRÉS ET DOCUMENTÉS

A. LE TABLEAU ESTIMATIF GLOBAL DU PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DE L'ACTUALISATION

Pour distinguer les ajustements qui présentent des coûts certains, chiffrés et documentés, d'autres coûts certains ou plus incertains et reposant sur des estimations, un travail de recensement a été effectué pour mettre en évidence, sans prétendre à l'exhaustivité, **l'essentiel du périmètre budgétaire qu'il aurait fallu soumettre à une actualisation législative.**

1. La communication du Gouvernement sur une actualisation limitée à un milliard d'euros est très largement sous-estimée : le vrai coût des ajustements est de 3,1 milliards d'euros

Selon le ministère des armées, **le périmètre de l'actualisation 2021 représente 1 milliard d'euros** correspondant, à enveloppe budgétaire constante, à **des accélérations de certains programmes**, financées par des **économies et reports sur d'autres programmes**. Ainsi que l'a rappelé le chef d'état-major des armées lors de son audition devant la commission, l'ajustement opéré ne concerne pas la seule année 2021, mais l'ensemble des années suivantes de la LPM, pour un montant jugé « modeste » au regard de l'enveloppe globale de la LPM.

La justification de cet ajustement repose sur l'identification de nouveaux axes de priorité faisant suite à l'actualisation 2021 de la Revue stratégique :

- Axe 1 « mieux détecter et contrer » en améliorant la capacité à détecter les menaces et à attribuer les agressions notamment dans les nouveaux espaces de conflictualité ;
- Axe 2 « mieux se protéger » et consolider des domaines Santé-NRBC-lutte anti-drones, notamment dans la perspective des grands rendez-vous de 2023-2024 ;
- Axe 3 « Mieux préparer » nos armées à prendre l'ascendant sur des adversaires plus agiles dans tous les champs de la conflictualité.

Les principaux surcoûts non prévus de la LPM, sont associés à un nombre restreint de PEM, comme par exemple l'accélération de programmes dans le renseignement et le cyber, la pérennisation Leclerc, la cession de Rafale d'occasion consécutivement à l'export grec, le plan ministériel en faveur du service de santé des armées (SSA) suite aux enseignements tirés de la crise de la Covid ainsi qu'une partie du plan de soutien à l'aéronautique visant l'anticipation de commande de 8 Caracal et 3 A330. Hors Rafale – les données ayant été classifiées – **le périmètre d'ajustement 2021 s'établit ainsi à 1 milliard d'euros, dont le montant est compensé par « un ralentissement consenti du calendrier d'investissements dans d'autres domaines ».** Concrètement **ces reports de programmes concerneraient à ce stade le système de lutte anti-mines futur (SLAM-F), les futurs bâtiments hydrographiques (CHOF), le système de drones tactiques et le remplacement des poids lourds 4/6 tonnes.**

Ces données présentées par le ministère des armées peuvent être considérées comme certaines et documentées, quoique partielles car ne comportant pas de chiffrage concernant le coût induit de la cession des Rafale ainsi que les A2PM précédentes de 2019 et de 2020 dont on a vu que l'ajustement sur la trajectoire de la LPM s'établissait à 2,1 Mds €. Il en ressort que le vrai coût, certain et documenté, des ajustements s'établit à 3,1 Mds €, auquel il faut ajouter tous les autres coûts également certains mais dont les données n'ont pas été communiquées ou demeurent estimatives : OPEX, cession des Rafale à la Grèce mais aussi à la Croatie, crise Covid, commande d'une frégate FDI supplémentaire, autres dépenses de soutien et d'imprévus (dont la réparation du SNA *Perle*). Tel est l'objet de la revue budgétaire d'ensemble réalisée par les rapporteurs pour avis.

2. La revue budgétaire d'ensemble de la commission des affaires étrangères et de la défense prend en compte tous les surcoûts constatés et à prévoir pour atteindre les objectifs de la LPM dans un périmètre d'actualisation de 8,6 milliards d'euros

Il convient de préciser d'emblée, et à titre d'avertissement sur la compréhension des données exposées, qu'en l'absence de présentation par le Gouvernement d'un document d'ensemble synthétique sur l'actualisation de la LPM, la méthode mise en œuvre a consisté à exploiter les réponses faite par le ministère des armées aux questionnaires de la commission, à identifier les surcoûts et à les caractériser par niveau de fiabilité et de précision.

Partant, le tableau estimatif global du périmètre budgétaire de l'actualisation distingue, d'une part, les surcoûts constatés (7,4 Mds €) et, d'autre part, les surcoûts à prévoir pour atteindre les objectifs de la LPM en matière de préparation des forces (1,2 Md €). Il convient donc de préciser que ces montants ne représentent en aucun cas un surcoût net sur l'enveloppe de la LPM. La somme totale de 8,6 Mds € doit être considérée comme un périmètre budgétaire d'actualisation, une base d'arbitrage pour ce qui aurait dû donner lieu à une discussion législative. La commission a appliqué sur le plan budgétaire la même logique qui a conduit la Revue stratégique de 2017 à être actualisée en 2021.

Tableau estimatif global du périmètre budgétaire de l'actualisation

(en million d'euros)

Les surcoûts constatés non prévus par la LPM		
<i>Chiffrages EMA* (A2PM 2019, 2020 et 2021)</i>	Total des ajustements sur les PEM	3140
<i>Estimations CAED**</i>	OPEX	1000
	Covid (dépenses différées)	1100
	Cession Rafale (Grèce et Croatie)	960
	Frégate FDI	750
	Soutien et imprévus	450
	Sous-total 1	7400
Les surcoûts à prévoir pour atteindre les objectifs de la LPM		
<i>Estimations CAED**</i>	Entretien programmé des matériels	1200
	Préparation opérationnelle	?
	Haute intensité	?
	Sous-total 2	1200
	TOTAL Général	8600

Source : commission des affaires étrangères et de la défense d'après l'analyse des chiffrages de l'État-major des armées(*) et les estimations des rapporteurs pour avis budgétaires de la commission des affaires étrangères et de la défense (**)

Le contenu et la justification de chaque surcoût sont présentés dans les deux sections suivantes.

B. LES SURCÔÛTS NON PRÉVUS EN LPM REPOSANT SUR DES CONSTATS : 7,4 MILLIARDS D'EUROS



Actualisation tenant compte des A2PM 2019, 2020 et de l'ajustement 2021



OPEX-MISSINT



Crise Covid-19

1. L'actualisation tenant compte des A2PM 2019, 2020 et de l'ajustement 2021

Ce périmètre chiffré et documenté par le ministère des armées pour un montant global de **3,1 Mds €** reprend les périmètres de surcoûts présentés plus haut, à hauteur de 2,1 Mds € pour les A2PM 2019 et 2020 et à hauteur de 1 Md € pour l'ajustement 2021 destiné à financer les PEM prioritaires (espace, renseignement, cyber, santé, NRBC, lutte anti-drone).

2. Le surcoût net des OPEX et missions intérieures

Le surcoût net occasionné par les OPEX-MISSINT pour les engagements extérieurs (*Chammal, Barkhane*) et intérieurs (*Sentinelle*) repose sur l'exécution des crédits 2019 (400 millions d'euros) et 2020 (200 millions d'euros) constatée en loi de règlement et prend en compte une estimation basée sur réduction progressive des engagements actuels sur les années suivantes de la LPM (200 millions d'euros en 2021 puis 100 millions d'euros en 2022 et 2023, et sans surcoût annuel en fin de LPM 2024 et 2025, voire une économie), soit un total estimatif de 1 Md €. Ce montant demeure sujet à réévaluation – ce qui renforce la nécessité de mener une véritable actualisation législative – en fonction de la pérennité des OPEX en cours, notamment la reconfiguration de l'engagement au Sahel annoncé par le président de la République¹. **Sur les 400 millions d'euros restant à financer jusqu'en 2025, notre commission demande une fois de plus au Gouvernement de respecter l'article 4 de la LPM.** Cette information rebat les cartes sur le plan budgétaire, mais aussi stratégique, et justifie d'autant plus la consultation du Parlement, dont le vote est requis pour toute OPEX de plus de 4 mois.

3. Les dépenses différées de la crise Covid sur les années suivantes de la LPM

Les moindres dépenses occasionnées en 2020 par la crise de la COVID-19 ont concerné des retards de facturation sur des PEM du programme 146 et sur des dépenses d'infrastructure, d'EPM du programme 178, et de diverses dépenses de fonctionnement pour un **montant total de 1,1 Md €**. **Cette économie a été entièrement consommée au profit de dépenses nouvelles** (300 millions d'euros) pour lutter contre la pandémie, adapter les conditions de travail à la crise sanitaire ou financer des surcoûts induits par la prolongation des arrêts techniques d'EPM. En outre, près de 800 millions d'euros ont été mobilisés pour le plan de soutien aéronautique et les mesures « Rebond » en faveur des entreprises de la BITD

En conséquence, **la reprise des chantiers et de l'activité au sortir de la crise sanitaire devrait différer les retards de paiements de l'année 2020 sur la suite de la LPM pour un montant similaire.**

¹ Conférence de presse du 10 juin 2021.



Export : coût de cession des Rafale d'occasion à la Grèce (12) et la Croatie (12)



Une frégate de défense et d'intervention (FDI)



Dépenses de soutien et d'imprévus

4. L'impact financier de la cession de Rafale à la Grèce et à la Croatie

L'estimation du coût de cession des Rafale d'occasion à la Grèce (12) et la Croatie (12) demeure délicate. Son impact sur le budget de la défense est certain tant d'un point de vue financier qu'opérationnel. **L'absence de données consolidées ne doit pas pour autant conduire à faire l'impasse sur un ajustement budgétaire majeur** de la présente LPM. En effet, deux éléments de coûts doivent être pris en considération : d'une part le reste à charge entre le prix de cession des appareils d'occasion et le prix d'achat des appareils correspondant neufs ; d'autre part le coût du « reemplètement » en pièces des appareils cédés. Sur le premier coût, nous disposons d'une estimation de l'ordre de 600 millions d'euros du reste à charge sur la cession, établi par la commission des finances¹. Le second coût est lui évalué à 180 millions d'euros. Compte tenu du bouclage de l'ensemble de l'opération d'export à la Grèce dans le courant de la présente LPM, le coût global de l'export Grèce est estimé à 780 millions d'euros auquel s'ajoute le coût prévisible de 180 millions d'euros pour l'export Croatie (les 12 Rafale prélevés sur le parc devant être livrés en 2024 et 2025 ; en revanche la commande des Rafale neufs de remplacement devrait s'imputer sur la LPM suivante), **soit une estimation totale de 960 millions d'euros d'ajustement sur la LPM.**

5. La commande anticipée d'une 3^{ème} frégate de défense et d'intervention (FDI)

Afin de soutenir le plan de charge de Naval Group sur ses chantiers de Lorient, la **commande supplémentaire d'une 3^{ème} frégate de défense et d'intervention (FDI) *Amiral Castex*, non prévue en LPM, a été passée en mars 2021, pour une livraison en 2025.** Il s'agit d'un surcoût certain, dont le montant n'est pas neutre en LPM. Cette opération s'inscrit à la fois dans un **contexte de compétition incertaine à l'export**, notamment auprès du prospect grec, et de soutien à l'industrie de défense pour assurer la pérennité de la production de ce nouveau modèle de frégate dont, à terme, 5 exemplaires de la même classe équiperont le parc des frégates de combat de 1^{er} rang. La question de l'actualisation serait réglée si, et nous l'espérons, cette frégate rencontrait un succès à l'export. Mais dans l'attente, on peut estimer que le périmètre d'une telle commande s'inscrit dans **une fourchette comprise entre 750 millions d'euros et 1 Md €**, l'estimation basse étant ici retenue.

6. Les dépenses de soutien et d'imprévus

Enfin, **les autres surcoûts, non prévus en LPM et considérés comme certains, s'établissent à 450 millions d'euros** sur le programme 178. Ils comprennent la **réparation du SNA Perle** (60 millions d'euros), le financement du « **Séjour de la santé** » établissant un complément de traitement indiciaire (85 millions d'euros), la transformation du **service du commissariat des armées** (235 millions d'euros) et les effets de la **loi Egalim** (80 millions d'euros).

¹ Rapport n° 138, tome 3, annexe 9 (2020-2021) de Dominique De Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense »

C. LES SURCOÛTS À PRÉVOIR POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS 2025 DE PRÉPARATION DES FORCES : PLUS DE 1,2 MILLIARD D'EUROS

En outre, ont été identifiés des surcoûts qui n'ont pas trait à des dépenses constatées mais à des dépenses à prévoir pour atteindre les objectifs 2025 de préparation opérationnelle qui s'inscrivent dans l'ambition 2030. **L'estimation de 1,2 Md € résulte d'une étude spécifique sur les besoins de l'EPM, de la préparation opérationnelle et de la haute intensité.**



L'entretien programmé des matériels (EPM)



La préparation opérationnelle
(chiffre non communiqué)



La haute intensité
(chiffre non communiqué)

La Commission a demandé au ministère des armées le **chiffre du montant de crédits supplémentaires** qui permettrait d'une part le **respect de la trajectoire de remontée de la préparation opérationnelle à l'horizon 2025, telle que prévue par la LPM**, et, d'autre part, **l'atteinte de la haute intensité en 2030, telle que prévue par l'actualisation en 2021 de la Revue stratégique de 2017**.

Ces chiffres n'ont pas été transmis. Il semble que les besoins en la matière doivent être **chiffrés en milliards d'euros**.

Pour la **préparation opérationnelle**, l'augmentation de tous les coûts horaires d'utilisation des équipements se traduit par un arbitrage délétère entre l'augmentation des crédits alloués et la réduction des normes d'entraînement en dessous des objectifs de remontée de la préparation opérationnelle. **Manquent ici plusieurs centaines de millions d'euros.**

Pour la **haute intensité**, l'effort à consentir est **de l'ordre de plusieurs milliards d'euros**. À titre d'exemple, le chef d'état-major de l'armée de terre, cité dans la presse quotidienne régionale en juin 2020, estimait qu'« *il manque 3 milliards d'euros* » pour la préparation à la haute intensité. Le chef d'état-major de la marine a présenté en janvier 2021 le nouveau plan « Mercator, Accélération 2021 » portant sur neuf projets dans les domaines du combat, de l'innovation et des ressources humaines. Enfin, le chef d'état-major de l'air et de l'espace rappelait dans la presse nationale en novembre 2020 que la haute intensité impliquait « *de disposer d'une aviation de combat d'une certaine qualité, mais aussi en quantité suffisante. Parce que, dans un tel engagement, il y aura de l'attrition* ».

1. Les objectifs fixés par la LPM pour l'entretien programmé des matériels ne sont pas respectés : il manque 1,2 milliard d'euros

La LPM 2019-2025 tirait les leçons de l'accroissement des besoins et portait une réelle ambition pour l'EPM en lui dédiant 35 Mds € sur la période de programmation, dont 22 Mds € entre 2019 et 2023 (soit des annuités de 4,4 Mds €) puis 13 Mds € entre 2024 et 2025 (soit des annuités de 6,5 Mds €).

Les objectifs fixés par la LPM ne sont pas respectés, puisque les montants inscrits en LFI en 2019, 2020 et 2021 sont inférieurs à l'annuité moyenne de 4,4 Mds d'EPM fixée par la LPM : soit 4,2 Mds en 2019 et 4 Mds en 2020 et 4,1 Mds en 2021. **Les 900 millions d'euros qui n'ont pas été consacrés aux cours des trois premières années d'exécution de la LPM à l'EPM devront s'ajouter aux annuités suivantes de la LPM.** Or une telle accélération ne se décrète pas aisément. Il n'est pas certain qu'elle soit compatible avec les rythmes de réalisation des contrats verticalisés. Surtout, elle accroît encore l'effort budgétaire décisif qui doit porter les dernières annuités de la période de programmation à une accélération inédite de consommation de crédits d'EPM (soit une augmentation initiale prévue par la LPM de 2,1 Mds par an par rapport aux premières années de programmation).

Deux autres facteurs accroissent les besoins en EPM. Le report de 220 millions d'euros d'activité de l'armée de l'air n'a été compensé qu'à hauteur de 70 millions, 150 millions d'euros doivent donc être reprogrammés sur la période de programmation. Enfin, les besoins d'EPM exprimés par les armées jusqu'à la fin de programmation seraient supérieurs aux crédits prévus par la LPM à hauteur de 160 millions d'euros.

Ce sont ainsi 1,2 Md € qui s'ajoutent aux annuités initialement prévues par la LPM pour les années 2022, 2023, 2024 et 2025.

2. La préparation opérationnelle : plusieurs centaines de millions d'euros ?

La LPM consacre d'une part un effort en hausse de 17 % au soutien de la préparation et de l'activité opérationnelles et d'autre part le choix de repousser en 2025 la remontée de l'activité opérationnelle, en qualité et en quantité, à 100 % des normes d'activité de l'OTAN. **Des trajectoires d'évolution de l'activité opérationnelle des forces et de la disponibilité technique opérationnelle des équipements ne se dévoilent au Parlement qu'année après année, sous forme de « cible » des indicateurs de performance du projet de loi de finances.** Il est donc très difficile d'apprécier si les moyens mis à disposition des armées sont adaptés aux efforts à produire pour atteindre les objectifs d'amélioration des indicateurs d'activité et de disponibilité. Pour y remédier, lors de l'examen de la LPM, deux dispositions ont été votées, à l'initiative de notre commission, afin d'**améliorer la lisibilité de l'efficacité des efforts budgétaires consentis en faveur de l'EPM par la fixation d'objectifs annuels de progression de l'activité opérationnelle et de la DTO, et par la présentation d'un bilan annuel de la remontée de la préparation opérationnelle lors de l'actualisation de la LPM.**

En l'absence de mise en œuvre de ces dispositions, des auditions ont été menées par la commission et par ses rapporteurs pour avis en charge du programme 178 « *Préparation et emploi des forces* », des questionnaires ont été adressés. Ce travail permet d'estimer que :

- **la remontée de la préparation opérationnelle doit suivre une trajectoire**, elle ne se décrète pas d'une année sur l'autre. Elle ne peut pas bondir d'une année sur l'autre. La préparation des militaires se construit, se consolide au fil des années ;
- **les trajectoires de progression** de remontée de la préparation opérationnelle qui devraient permettre d'atteindre enfin les normes d'activité de l'OTAN en 2025 **ne sont pas respectées** ;
- **le besoin de crédits permettant de « coller aux trajectoires définies par le ministère pour respecter les objectifs de la LPM »** se chiffre en **centaines de millions d'euros.**

3. La haute intensité : plusieurs milliards d'euros ?

Reste à évaluer le montant de crédits permettant d'atteindre les objectifs de haute intensité à l'horizon 2030. Là encore, les discours politiques qui tendraient à rejeter les exigences de l'accélération de la préparation opérationnelle à la prochaine LPM ne sont pas compatibles avec la réalité. **La capacité à faire face à la haute intensité ne sera atteinte que si la trajectoire est mise en œuvre suffisamment tôt, avec exigence et régularité. Les estimations demandées par la commission n'ont pas été transmises par le ministère des armées. Un effort doit pourtant dès à présent être consacré à cet objectif. Le retard en la matière amènerait, de fait, à revoir l'objectif en déplaçant le curseur temporel d'au moins 5 ans.** Les besoins réels en la matière semblent très conséquents, mais **l'absence de transparence du Gouvernement vis-à-vis du Parlement sur ces sujets ne permet pas une plus grande précision.**

3. LE RISQUE DE NE PAS ATTEINDRE CERTAINS OBJECTIFS 2025

A. L'IMPACT NÉGATIF DE L'ACTUALISATION SUR LE PARC MATÉRIEL FIN 2025

1. Les retards assumés au titre de l'actualisation 2021

Les reports de livraisons et de paiements au-delà de la LPM, assumés par le ministère des armées au titre de l'actualisation 2021, concernent les principaux programmes suivants :

- le système de lutte anti-mines futur (SLAM-F) ;

- les futurs bâtiments hydrographiques (CHOF) ;
- le système de drones tactiques ;
- le remplacement des poids lourds 4/6 tonnes.

Cette liste n'étant à ce stade pas limitative, d'autres programmes pourraient souffrir d'arbitrages défavorables.

2. Les renoncements identifiés

En outre, d'autres livraisons de matériels sont revues à la baisse d'ici 2025. Le tableau ci-dessous rend compte de l'écart (en + et en -) de l'actualisation du parc fin 2025 par rapport à la cible initiale de la LPM. Les trois armées sont impactées, qu'il s'agisse de l'armée de l'air et de l'espace (drones MALE, -12 Rafale), de la marine (système de guerre des mines et bâtiments hydrographiques CHOF) mais, peut-on dire, surtout l'armée de terre avec une **réduction sensible du nombre prévu de véhicules blindés légers régénérés (-123)** et de **véhicules des forces spéciales**. Si le retard de livraison de Griffon dans le cadre du programme Scorpion sera en partie résorbé (-27), un effort de doublement du parc devra être poursuivi sur la LPM suivante pour atteindre l'ambition 2030 (1872 Griffon).

Les écarts entre l'actualisation 2021 et la cible du parc fixée par la LPM à la fin 2025

Principaux équipements	Parc début 2019	Parc fin 2025 LPM	Parc fin 2025 Actualisé	écart / LPM	Ambition 2030
Drones MALE (Systèmes)	2	5	4	-1	8
Drones MALE (vecteurs)	6	15	12	-3	24
Systèmes drones tactiques (systèmes)	0	3	2	-1	5
Systèmes drones tactiques (vecteurs)	0	20	17	-3	28
SLAMF bâtiments mères (MS)	0	2	1	-1	4
SLAMF Base plongeurs (BBPD)	0	3	1	-2	5
GRIFFON	3	936	909	-27	1872
Transformation TIGRE HAP-HAD	31	67	66	-1	67
NH90 TTH	36	67	66	-1	74
Frégate FDI	0	2	3	+1	5
Rafale (air + mer)	143	171	159	-12	225
CHOF (BHO)	0	1	0	-1	2
VBL régénéré	0	733	610	-123	800
VLFS	0	241	190	-51	241
PLFS	25	202	97	-105	202

Source : commission des affaires étrangères et de la défense d'après les réponses du ministère des armées

B. DES POINTS DE VIGILANCE À SURVEILLER

1. Une réduction capacitaire dans le parc des Rafale de l'armée de l'air et de l'espace pour l'heure sans solution

Outre le fait que **la cible 2025 du parc des Rafale de l'armée de l'air et de l'espace ne sera pas atteinte (117 appareils au lieu de 129)** en raison du non-remplacement avant 2025 des 12 Rafale d'occasion cédés à la Croatie en 2024 et 2025, se posera **l'équation complexe de la disponibilité opérationnelle d'un parc réduit de 9 %**. La réduction capacitaire ne trouve à ce stade pas de réponse, selon les termes du chef d'état-major des armées, sauf à améliorer l'activité du parc existant et prolonger la durée de vie des Mirage 2000-5, au prix d'un surcoût en EPM et MCO.

2. L'ambition d'une LPM « à hauteur d'homme » remise en cause par les retards de livraison sur les véhicules terrestres (blindés légers et forces spéciales)

Des programmes, non moins sensibles, car déterminants pour la sécurité et la protection des soldats en OPEX sont touchés. L'exemple des **véhicules blindés légers (VBL)** qui, du fait de leur mission de reconnaissance et de liaison, sont particulièrement exposés aux risques balistiques, aux mines et autres engins explosifs improvisés (EEI), est **particulièrement préoccupant**. Or **le retard pris dans la rénovation des VBL régénérés est acté dans l'actualisation 2021**. Notre commission n'a cessé d'alerter sur cette question sans qu'aucune solution tangible avant la fin de

la LPM ne soit présentée par la direction générale de l'armement s'agissant d'un successeur : le **véhicule blindé d'aide à l'engagement (VBAE)**. La même question peut se poser pour le véhicule qui remplacera **l'engin blindé du génie** en ce qui concerne le risque mines et EEI.

Il est regrettable que les objectifs du parc de matériels fin 2025 qui ne seront pas atteints concernent principalement des **programmes « à hauteur d'homme »** (les VBL régénérés, les véhicules des forces spéciales, les Griffon) qui figuraient parmi les priorités de la LPM.

3. Un déficit très préoccupant de médecins au service de santé des armées

Durant la précédente LPM, **le SSA a perdu 8 % de ses effectifs**, soit 1 600 personnels. La remontée de la FOT et le niveau élevé de l'engagement de la France sur les théâtres extérieurs, supérieur aux objectifs de construction de la LPM et du modèle SSA 2020, ont mécaniquement induit un besoin supplémentaire de soutien par le SSA. La LPM 2019-2025 s'est concrétisée par l'arrêt de la déflation des effectifs du SSA dès 2019 et prévoit leur stabilisation jusqu'en 2023, puis leur remontée modérée au-delà.

La difficulté centrale du SSA tient à la **trop lente remontée en puissance de la médecine des forces. Le service dispose de 700 médecins des forces, il lui en manquait une centaine et la situation s'est aggravée.** L'écart s'est creusé entre le référentiel en effectifs et organisation (REO) et l'effectif réalisé. **Le déficit est ainsi passé pour les médecins de premier recours de 97 postes en 2020 à 136 en 2021. Cette évolution est extrêmement préoccupante.** Ceci conduit à concentrer sur les mêmes personnels la charge de projection du service. Le taux de projection des équipes médicales de 125 %, malgré l'apport des réservistes, a encore augmenté en 2020. Celui des équipes chirurgicales atteignait 200 % en 2020 et ne diminue que trop lentement.

Cette sur-sollicitation du personnel a des conséquences néfastes sur la fidélisation des professionnels de santé militaires. Elle a également un impact notable sur le parcours professionnel du personnel de santé, notamment à travers la difficulté de satisfaire à l'obligation de développement professionnel continu. Elle pèse ainsi sur les perspectives d'évolution des effectifs du SSA. Le SSA rencontre des **difficultés pour attirer des élèves, mais aussi des professionnels de santé sous contrat.** Le contexte concurrentiel important vis-à-vis de la santé publique et un déficit chronique dans la santé publique des spécialités d'intérêt pour le SSA, en particulier de médecins généralistes, freinent le recrutement.

Les conclusions du Ségur de la santé ont conduit en 2020 et 2021 à des évolutions statutaires et financières, qui n'étaient pas prévues par la LPM. Ces mesures seront-elles suffisantes pour produire un effet suffisant sur l'attractivité et la fidélisation du personnel ? **La résolution des difficultés du SSA en termes de ressources humaines est impérative** pour maintenir le niveau d'excellence et d'engagement dont les forces armées ont besoin, au quotidien, mais aussi pour maintenir leur capacité à « entrer en premier » sur les théâtres d'opération.

4. Les limites de la politique de redéploiement interne des effectifs

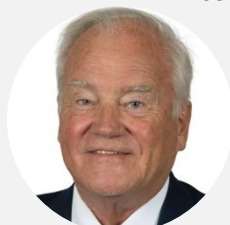
La LPM prévoyait la création de 6 000 emplois avec trois priorités concentrant les 2/3 des recrutements : le renseignement, les unités opérationnelles et la cyberdéfense. À l'époque **la commission considérait déjà que le rythme de 450 recrutements les premières années serait trop lent et qu'il en faudrait 2 500 par an.** Une adaptation de la LPM semblerait logique, notamment pour prendre en compte le développement du renseignement, de la cyberdéfense, la généralisation du double équipage dans la marine et la nouvelle stratégie spatiale.

A cet égard, on peut noter que la création du nouveau commandement de l'espace (CDE) a nécessité le redéploiement de près de 250 personnels, pour atteindre le nombre de 450 en 2025. En outre, l'engagement de la France au titre de l'OTAN conduira à créer un centre d'excellence qui sera doté de 50 personnels. Avec l'accélération programmée des crédits budgétaires sur les dernières années de la LPM, il est à craindre que **la politique de redéploiements internes atteigne ses limites, au risque d'affaiblir les affectations aux unités opérationnelles** et la masse critique nécessaire à la haute intensité.

Principaux constats et recommandations

- ▶ La commission dénonce vivement le **manquement du Gouvernement à son engagement de mettre en œuvre une actualisation en 2021** et appelle le **dépôt d'un véritable projet de loi d'actualisation par la future majorité issue des présidentielle et législatives 2022**.
- ▶ La commission regrette que **l'exigence de transparence** envers le Parlement sur la **trajectoire financière, l'évolution des effectifs, l'amélioration de la préparation opérationnelle** et la **disponibilité technique des équipements** ne soit pas pleinement respectée.
- ▶ La commission a identifié un **périmètre d'actualisation de 8,6 Mds €**, répartis entre **7,4 Mds € de surcoûts non prévus en LPM** (dont **3,1 Mds € d'ajustements opérés en A2PM 2019, 2020 et 2021 en faveur de programmes prioritaires**) et plus de **1,2 Md € de surcoûts à prévoir** pour atteindre les objectifs 2025 de préparation des forces.
- ▶ **La trajectoire pour les deux dernières annuités 2024 (47 Mds €) et 2025 (50 Mds €) doit être fixée en valeur** afin de sécuriser **l'enveloppe globale de la LPM (295 Mds €)**.
- ▶ L'article 4 de la LPM prévoyant une **solidarité interministérielle pour le financement des surcoûts OPEX** doit être appliqué.
- ▶ **Instituer un retour au budget de la défense de l'intégralité du produit de cession à l'export de matériels d'occasion** à l'instar de l'article 3 de la LPM relatif aux cessions immobilières.

Les rapporteurs



Christian Cambon
Président de la
commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)



Jean-Marc Todeschini
Sénateur de Moselle
(SER)

Commission des affaires étrangères, de la défense et
des forces armées

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

Les rapporteurs pour avis de la mission « Défense »



Programme 144
Pascal Allizard
Sénateur du Calvados
(LR)



Yannick Vaugrenard
Sénateur de Loire
Atlantique
(SER)



Programme 146
Cédric Perrin
Sénateur du Territoire de
Belfort
(LR)



Hélène Conway-Mouret
Sénatrice représentant les
Français établis hors de
France
(SER)



Programme 178
Olivier Cigolotti
Sénateur de la Haute Loire
(UC)



Michelle Gréaume
Sénatrice du Nord
(CRCE)



Programme 212
Joël Guerriau
Sénateur de la Loire-
Atlantique
(LIRT)



Marie-Arlette Carlotti
Sénatrice des Bouches-du-
Rhône
(SER)