

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020
MISSION DÉFENSE
PROGRAMME 146 : ÉQUIPEMENT DES FORCES

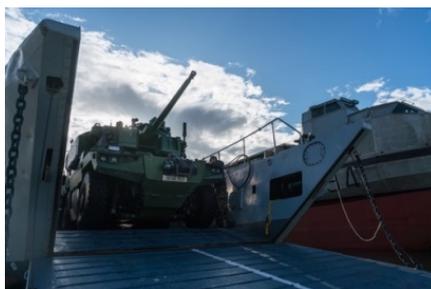
Rapport pour avis de M. Cédric PERRIN et Mme Hélène CONWAY-MOURET, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Avis n° 142 (2019-2020) Tome n° 8

Le second exercice budgétaire de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 se caractérise essentiellement, pour le programme 146, par une augmentation significative des crédits, conformément à ce qui était prévu. Cette augmentation répond à l'objectif affirmé dans la LPM de combler les lacunes capacitaires creusées par des décennies de sous-investissement, d'une part, et à poursuivre le maintien au niveau de la dissuasion nucléaire, dans ses deux composantes, d'autre part.

L'engagement pris par le Gouvernement à l'occasion de la LPM a été, de ce point de vue, tenu pour l'essentiel. Il convient toutefois d'apporter quelques nuances à cette appréciation globalement positive. Ces nuances portent tout d'abord sur les conditions de l'exécution du budget pour 2019, et en particulier le financement de l'inévitable surcoût des opérations extérieures (OPEX). Elles portent ensuite sur les interrogations que la fin de gestion 2019 peut faire naître pour la suite de la LPM, lorsqu'il faudra prévoir des progressions de crédits presque deux fois plus importantes chaque année.

Ces réflexions s'inscrivent nécessairement dans la perspective, désormais en ligne de mire, de l'actualisation de la LPM en 2021. L'augmentation des crédits du programme 146 doit donc être regardée avec lucidité, mais aussi avec vigilance.



Qualification du transport maritime de l'EBRC Jaguar (Source : Minarm)

I. UNE PROGRESSION IMPORTANTE DES CRÉDITS

Les crédits de paiement (CP) du programme 146 augmentent de 1,7 milliard d'euros, soit une hausse très forte de 15,6 %. Ils s'établissent ainsi à 12,59 milliards d'euros, contre 10,9 milliards pour 2019. Avec ce montant, le programme 146 représente à lui seul 27,3 % des crédits de la mission « Défense ». Il accroît encore son statut de premier poste d'investissement du budget de l'Etat.

Il faut noter que le projet de loi de finances prévoit d'intégrer dans le programme 146 320 millions d'euros correspondant à des dépenses faites pour les infrastructures accueillant le matériel.

L'accélération des investissements pour l'équipement des forces se traduira, comme attendu, par la **livraison d'un nombre important de matériels en 2020**.

Sont notamment prévus :

- 128 blindés *Griffon* (contre 3 en 2018 et 89 en 2019). Les rapporteurs ont contrôlé le niveau des livraisons actuel. Ont été livrés à mi-novembre 38 *Griffon*. 16 devaient être livrés d'ici la fin novembre, portant le nombre à 54. L'objectif de 92 livrés à fin décembre semble donc encore possible, si ce rythme exigeant est tenu dans les dernières semaines de l'année. Il semble donc que le retard accumulé en 2018 et début 2019 soit en voie de résorption ;
- les 4 premiers *Jaguar* (successeur de l'AMX 10 RC) ;
- 12 000 fusils d'assaut HK 416F (soit 50% de plus qu'en 2019) ;
- 7 hélicoptères NH90 *Caïman* ;
- 1 000 VLTP (véhicules légers tactiques polyvalents) ;
- 1 système de drone tactique (SDT) *Patroller*, dont il est désormais prévu qu'il soit armé. Une étude de levée de risques sur son armement a en effet été commandée par la DGA ;
- le *Suffren*, premier sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) de classe *Barracuda* ;
- 2 ATL 2 rénovés ;
- 2 hélicoptères NH90 *Caïman Marine* ;
- un lot de missiles *Aster* de défense aérienne pour FREMM ;
- 2 A400M *Atlas* ;
- 1 troisième avion de transport et de ravitaillement MRTT *Phénix* ;
- 1 deuxième ravitailleur KC-130J ;
- 2 Mirage 2000D rénovés ;
- 1 système de drones *Reaper* ;
- un deuxième satellite du programme MUSIS/CSO.



Avions de patrouille maritime ATL2 (Source : Minarm)

II. UNE FIN DE GESTION 2019 DÉCEVANTE

Le point de départ de la tension sur l'exécution de la loi de finances initiale est, comme l'an passé et sans surprise, le surcoût généré par les OPEX. La LPM prévoit une trajectoire de montée en puissance de la provision destinée à couvrir le coût des OPEX et MISSINT. Mais, comme le Sénat n'a cessé de le dénoncer, d'une

part, cette remontée est progressive, et d'autre part, elle est insuffisante car même à son point culminant, cette provision est inférieure au coût moyen constaté des OPEX sur les dernières années. Pour 2019, elle n'est que de 850 millions d'euros, alors que le coût des OPEX devrait être de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, soit une sous-budgétisation de l'ordre de 450 millions d'euros. C'est précisément parce que le Sénat avait bien anticipé que la provision pour les OPEX était sous-budgétée qu'il avait inscrit dans la LPM son article 4, qui dispose qu'« en gestion, les surcoûts nets (...) non couverts par cette provision **font l'objet d'un financement interministériel. Hors circonstances exceptionnelles**, la participation de la mission « Défense » à ce financement interministériel ne peut excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'État ».



Avion de transport et de ravitaillement MRTT Phénix (Source : Minarm)

Le Gouvernement ignore totalement cette disposition, n'ayant en rien justifié de circonstances exceptionnelles conduisant à faire peser sur le seul budget de la défense le financement de ce surcoût. Pour 2020, on peut penser que les mêmes causes produiront les mêmes effets. La provision étant portée à 1,1 milliard d'euros, le surcoût devrait être réduit d'autant, si le coût des OPEX reste stable.

Ce sujet est d'autant plus important que la perspective de la révision de la LPM, en 2021, approche. Le Sénat continuera à faire preuve de la plus grande vigilance, pour que les engagements pris par le Gouvernement devant le Parlement et donc devant les Français soient tenus.

III. LE DOSSIER SENSIBLE DU DRONE MALE EUROPÉEN

Le drone de moyenne altitude-longue endurance (MALE) européen est programme emblématique de coopération européenne. *Airbus defence and Space* est le leader du projet, pour environ 50 %. *Dassault* représente environ 35 %, et l'italien *Leonardo* les 15 % restant.

La dernière LPM repose en partie sur l'hypothèse que nous parviendrons à équiper nos forces pour moins cher en travaillant en coopération européenne. L'idée est simple et connue : en mutualisant les coûts de développement et en augmentant le nombre d'exemplaires produits du fait des besoins cumulés des différents pays européens participant au programme, on espère obtenir un matériel de meilleur niveau, à un coût moindre.

Évidemment, ces objectifs louables contrastent avec les difficultés inhérentes à tout partage de la décision entre plusieurs pays. Les écueils sont de deux natures : le risque de sur-spécification, d'abord. Concrètement, si chacun fait sa demande spécifique, qui diffère légèrement ou largement de celle des autres partenaires, on finit par chercher à produire un mouton à cinq pattes.

Second écueil : la logique industrielle, c'est-à-dire en réalité, bien souvent, l'absence de logique industrielle qui conduit d'une part, pour un pays, à réclamer la partie sur laquelle il est le moins compétent, pour chercher à monter en gamme et acquérir une compétence ; et, d'autre part, à la logique de retour géographique qui consiste à réclamer pour son industrie une part au moins égale à son financement du programme.

Quand on combine ces deux écueils, on rencontre les difficultés, les retards et les surcoûts qu'a connus l'A400M, par exemple.

Toute la question du drone MALE européen est donc de savoir s'il est parvenu à éviter ces écueils. De ce point de vue, certains éléments recueillis dans le cadre de la préparation de ce rapport sont très préoccupants. Il semble en particulier qu'il y ait **une difficulté majeure sur le prix**. Il semble qu'il existe un écart de près de 30 % entre le prix attendu par les Etats clients, au vu des spécifications définies en 2017, et le prix proposé par les industriels. Autant dire que le risque est grand que, si cet écart n'était pas comblé, les Etats qui participent au programme n'achètent pas le système ou du moins pas les quantités annoncées (sans même parler des perspectives d'exportation, qui seraient compromises par un prix trop élevé).

La tentation pourrait alors exister, même pour les pays qui ont participé à ce programme, soit d'acheter un matériel non-européen, soit du moins d'acheter un vecteur sur étagère, pour y greffer une charge nationale. La faisabilité d'une telle solution de repli resterait évidemment encore à expertiser et est contestée par certains experts. Reste que la question du prix se pose aujourd'hui de façon aiguë. Les industriels et la DGA devront se mettre d'accord avant la fin de l'année, sans quoi le programme serait compromis.

Or, il est à souhaiter que ce dossier évolue de façon favorable, car le drone MALE européen a vocation, dans une version future, à faire partie du SCAF.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées http://www.senat.fr/commission/etr/index.html 15 rue de Vaugirard 75006 Paris - secretariat-affetra@senat.fr	
Les rapporteurs pour avis sur le programme 146 « Équipement des forces »	
 M. Cédric Perrin sénateur du Territoire de Belfort	 Mme Hélène Conway-Mouret sénatrice des Français établis hors de France

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/a19-142-8/a19-142-8.html>

