

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

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 2020,

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, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES CRÉDITS DU PLF POUR 2020	7
A. UNE PROGRESSION SENSIBLE DES CRÉDITS.....	7
1. <i>Une augmentation très forte des autorisations d'engagement</i>	<i>7</i>
2. <i>Des crédits de paiement en forte hausse.....</i>	<i>7</i>
3. <i>L'intégration d'une partie des dépenses d'infrastructures dans le programme 146</i>	<i>8</i>
B. D'IMPORTANTES LIVRAISONS DE MATÉRIELS EN 2020	8
1. <i>Les livraisons à l'armée de terre</i>	<i>8</i>
2. <i>Les livraisons à la marine nationale</i>	<i>9</i>
3. <i>Les livraisons à l'armée de l'air</i>	<i>9</i>
C. UN NIVEAU DE COMMANDE SOUTENU.....	10
1. <i>Les principales commandes pour l'armée de terre</i>	<i>10</i>
2. <i>Les principales commandes pour la marine nationale.....</i>	<i>10</i>
3. <i>Les principales commandes pour l'armée de l'air et le spatial.....</i>	<i>10</i>
II. UNE FIN DE GESTION 2019 DÉCEVANTE	10
A. LA QUESTION RÉCURRENTTE DU FINANCEMENT DU SURCÔÛT DES OPEX.....	11
B. 70 MILLIONS D'EUROS ANNULÉS	11
C. LE REPORT DE CHARGES	12
III. LES DÉFIS DE LA COOPÉRATION AVEC LES PARTENAIRES EUROPÉENS	12
A. LES GRANDS PROGRAMMES FRANCO-ALLEMANDS.....	12
1. <i>Le SCAF.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Le système de combat terrestre futur (MGCS).....</i>	<i>13</i>
3. <i>L'avion de patrouille maritime futur (MAWS).....</i>	<i>13</i>
4. <i>La question des exportations</i>	<i>13</i>
B. RELANCER LANCASTER HOUSE ?	14
C. LE CAS DU DRONE MALE EUROPÉEN	14
CONCLUSION.....	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	25

AVANT-PROPOS

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.

I. LES CRÉDITS DU PLF POUR 2020

A. UNE PROGRESSION SENSIBLE DES CRÉDITS

1. Une augmentation très forte des autorisations d'engagement

Les autorisations d'engagement (AE) expriment les crédits ouverts pour des programmes qui peuvent dépasser le cadre annuel. Cela explique que le volume des AE peut largement excéder le niveau des crédits de paiement (CP) inscrits au budget. C'est le cas de façon très marquée cette année.

Avec 25,4 milliards demandés, les AE augmentent en effet de 75 %, pour représenter plus du double des CP de l'année. Cette augmentation très forte correspond au lancement de plusieurs grands programmes d'équipement. Les programmes à effet majeur (PEM) représentent ainsi 14,7 milliards d'euros. Les principaux sont :

- la modernisation de la dissuasion, pour 3,8 milliards d'euros d'AE. Il s'agit notamment des travaux de conception des sous-marins nucléaires lanceurs d'engin de troisième génération (SNLE 3G). Les AE de l'action « Dissuasion » augmentent ainsi de 86 % ;
- le système de combat aérien futur (SCAF), pour 1,4 milliard d'euros d'AE ;
- le remplacement des avions de guet aérien avancé embarqués Hawkeye, pour 1 milliard d'euros d'AE ;
- le remplacement des avions de surveillance et d'intervention maritime (programme AVSIMAR), pour 800 millions d'euros d'AE ;
- la poursuite du programme SCORPION.

Ces axes d'investissements se retrouvent notamment par une augmentation des AE de l'action « Engagement et combat » de 153 %.

2. Des crédits de paiement en forte hausse

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.

Cette hausse bénéficie, en volume, d'abord à l'action « Engagement et combat », qui progresse de 23 % pour s'établir à 4,3 milliards d'euros.

La dissuasion est la seconde action en volume, avec 3,8 milliards de CP, soit une hausse de 7,5 %.

L'action « Commandement et maîtrise de l'information » progresse de 12,9 %, à 2,1 milliards d'euros.

Enfin, l'action « Projection – mobilité – soutien » progresse de 30 %, pour s'établir à 1,7 milliard d'euros.

En revanche, les actions « Protection et sauvegarde » et « Préparation et conduite des opérations d'armements » sont en baisse de 1,8 % et 1,1 % respectivement. Ces actions représentent des montants moins importants, de 390 millions d'euros pour la première, et 212 millions d'euros pour la seconde.

3. L'intégration d'une partie des dépenses d'infrastructures dans le programme 146

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 matériel¹.

Une évolution de même ordre, plus importante encore en masse (880 millions d'euros) intervient au profit du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

B. D'IMPORTANTES LIVRAISONS DE MATÉRIELS EN 2020

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

1. Les livraisons à l'armée de terre

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

¹ La nouvelle architecture budgétaire de la mission « Défense » conduit à transférer les programmes d'infrastructures associées aux programmes d'armement du P212 au P146. Les 12 activités budgétaires correspondantes sont incorporées au sein de l'opération stratégique INFRA dans les sous-actions portant le programme d'armement concerné. Une partie des crédits des activités « maintenance lourde des infrastructures » et « réaliser d'autres opérations d'adaptation des bases de défense » ont également été transférées du P212 au P146.

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, successeur du P4) ;
- 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.

2. Les livraisons à la marine nationale

Parmi les livraisons à la marine nationale en 2020, on note évidemment le *Suffren*, premier sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) de classe *Barracuda*, mais aussi :

- 2 ATL 2 rénovés ;
- 2 hélicoptères NH90 *Caïman Marine* ;
- un lot de missiles *Aster* de défense aérienne pour frégates multi-missions (FREMM).

3. Les livraisons à l'armée de l'air

Là encore, les livraisons seront très importantes en 2020 :

- 2 A400M *Atlas* ;
- 1 avion de transport et de ravitaillement MRTT *Phénix*, ce qui portera leur nombre à 3.
- 1 deuxième ravitailleur KC-130J ;
- 2 *Mirage 2000D* rénovés ;
- 1 système de drones *Reaper*.

Pour l'espace, puisqu'il convient désormais d'identifier ce domaine de façon spécifique, sera livré un deuxième satellite du programme MUSIS/CSO, CSO-2, sur un total de trois prévus. Le dernier devrait être livré en 2021.

C. UN NIVEAU DE COMMANDE SOUTENU

Comme cela a été indiqué, 2020 est à la fois une année de livraisons massives de nouveaux matériels, une année d'ouverture de grands programmes d'équipement et de nouvelles tranches de programmes déjà entamés. Chacune des armées est concernée par cette dynamique.

1. Les principales commandes pour l'armée de terre

2020 verra notamment l'intensification des commandes du programme SCORPION, avec la commande de :

- 271 Griffon (pour 220 livrés à fin 2020) ;
- 42 Jaguar (pour 4 livrés à fin 2020) ;
- 364 Serval (véhicule blindé multi-rôles-VBMR léger) ;

S'y ajoute la commande de la rénovation de 50 chars Leclerc, permettant notamment leur intégration dans la bulle de combat SCORPION.

Seront également commandés 1500 véhicules légers tactiques polyvalents (VLTP) destinés à remplacer les P4 ; la rénovation de 14 hélicoptères Tigre ; et 12 000 fusils d'assaut HK 416F supplémentaires.

2. Les principales commandes pour la marine nationale

2020 verra la commande de 3 avions de surveillance Hawkeye, 7 avions de surveillance maritime (programme AVSIMAR) et 2 modules de lutte contre les mines (programme SLAMF).

3. Les principales commandes pour l'armée de l'air et le spatial

L'année devrait être marquée par la commande de la rénovation de 4 avions de transport C-130H, ainsi que celle de 4 systèmes de drones MALE européens (cf. infra sur ce programme qui a particulièrement retenu l'attention des rapporteurs).

Concernant le volet spatial, devraient être commandés 4 stations au sol et 3 radars SATAM rénovés.

II. UNE FIN DE GESTION 2019 DÉCEVANTE

Comme l'an passé, quoique dans des proportions moindres, la fin de gestion 2019 est décevante, en ce sens qu'elle conduit à revoir à la baisse les ambitions de la loi de finances initiale. Il y a lieu d'y revenir ici, car les

décisions prises cette année se répercutent sur l'année prochaine, notamment dans le cadre des reports de charge.

A. LA QUESTION RÉCURRENTÉ DU FINANCEMENT DU SURCÔT DES OPEX

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 ».

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.

B. 70 MILLIONS D'EUROS ANNULÉS

Outre les mouvements de crédits nécessaires au financement du surcoût des OPEX, les programmes de la mission « Défense » ont également été réduits de 70 millions d'euros par la loi de finances rectificatives pour 2019. Les rapporteurs du programme 146 se sont efforcés, notamment lors de l'audition du Délégué général pour l'Armement, de mesurer les conséquences concrètes de ces annulations. Le Gouvernement estime qu'il n'y aura pas de conséquences « physiques », c'est-à-dire pas de matériels dont la livraison serait décalée faute de crédits. Une partie de ces annulations

serait en effet absorbée par le retard pris par certains programmes. A l'échelle de l'ensemble des programmes d'armement financés par le programme 146, des décalages de quelques mois pourraient en effet générer des économies. Toutefois, il a aussi été indiqué aux rapporteurs qu'il y aurait vraisemblablement une incidence sur le report de charges.

C. LE REPORT DE CHARGES

Dans la LPM, le Gouvernement s'est engagé à réduire progressivement la part du report de charges, pour le ramener à 10 % à l'horizon 2025. On observe pourtant une progression du report de charges du programme 146 ces dernières années. D'un point bas à 1,67 milliard d'euros à fin 2016, on est passé à 1,8 milliard à fin 2017 et 2,08 milliard à fin 2018. Interrogé sur les perspectives pour 2019, le Gouvernement estime le report à 2,6 milliard à fin 2019, soit un bond de près d'un demi-milliard sur le seul exercice 2019.

Naturellement, si on admet l'idée qu'il existe un seuil incompressible de report, l'augmentation des crédits doit mécaniquement entraîner une augmentation du report de charges. Toutefois, cet effet ne peut expliquer un demi-milliard d'augmentation en un exercice.

Il s'agit donc d'un point de vigilance, pour 2020 et plus encore pour l'actualisation de la LPM.

III. LES DÉFIS DE LA COOPÉRATION AVEC LES PARTENAIRES EUROPÉENS

La LPM reposant en partie sur le pari de coopérations capacitaires renforcées avec nos partenaires européens, les rapporteurs consacrent une attention particulière à ce sujet.

A. LES GRANDS PROGRAMMES FRANCO-ALLEMANDS

Le partenariat franco-allemand a été relancé sur des bases nouvelles avec le lancement de trois projets en 2018 : le système de combat aérien du futur (SCAF), le système de combat terrestre du futur (MGCS) et le projet de nouvel avion de patrouille maritime, pour remplacer à terme les ATL 2.

1. Le SCAF

Le dossier du SCAF a bien avancé. La plupart des points de discussion qui restaient à trancher ont pu faire l'objet d'accords. Reste la question du moteur, et plus particulièrement des rôles respectifs du français SAFRAN et de l'allemand MTU. Les points de vue des gouvernements des

deux pays semblent converger. Restaient des réticences de MTU, dont il semble à ce jour qu'elles pourraient avoir été, elles aussi, levées très récemment. Le problème devrait se régler avant la fin de l'année.

Il faut noter que, si ce dernier blocage devait persister, le reste du projet pourrait être lancé, la question de la motorisation restant à définir. Il n'est toutefois pas certain que cela se ferait au bénéfice de MTU, car il ne faut pas oublier qu'il demeure, à l'horizon, la question d'une éventuelle convergence avec le projet britannique *Tempest*. Or, parmi les domaines de prédilection des Britanniques, il y a, notamment, la motorisation, avec l'acteur majeur Rolls-Royce. On peut se demander si l'industrie allemande serait gagnante à la persistance du blocage sur la motorisation.

2. Le système de combat terrestre futur (MGCS)

Le deuxième grand projet franco-allemand est celui du système de combat terrestre du futur (*Main Ground Combat System*-MGCS). Là également, les points de blocage ont pu être résolus, comme l'audition devant la commission du DGA au début du mois d'octobre, pouvait le laisser espérer. La question du partage industriel entre Nexter, KMW et Rheinmettal étant désormais tranchée, reste à lancer les premières études. Cela devrait être fait au printemps 2020, avec donc quelques mois de retard sur le calendrier prévu.

3. L'avion de patrouille maritime futur (MAWS)

En plus des deux projets emblématiques aérien et terrestre, la France et l'Allemagne envisagent de travailler sur un futur avion de patrouille maritime, qui aurait vocation à remplacer à terme l'ATL 2, pour ce qui est de la marine nationale.

Ce projet est aujourd'hui beaucoup moins avancé que les deux précédents. Il doit néanmoins être suivi avec attention. L'utilisation que la France fait de ses ATL 2 montre toute l'importance de ce matériel.

4. La question des exportations

Comme cela a été exposé dans plusieurs rapports de la commission, le partenariat capacitaire franco-allemand était menacé par la question de l'exportation des matériels d'armement. La question était d'autant plus sensible que les exportations françaises pouvaient être bloquées du fait de la présence, dans un système donné, d'un composant allemand représentant une partie secondaire de l'ensemble. Pour résoudre ce problème, l'accord franco-allemand du mois d'octobre, annoncé par le traité d'Aix-la-Chapelle, prévoit bien une clause *de minimis* fixant un seuil de 20 % de l'ensemble en

deçà duquel un pays ne peut –sauf exception- s’opposer à l’exportation d’un matériel produit en collaboration.

B. RELANCER LANCASTER HOUSE ?

A un an du dixième anniversaire des accords de Lancaster House, il importe de rappeler l’importance que le partenaire britannique devrait conserver, quelle que soit l’issue du Brexit. L’année 2020 sera donc celle de l’actualisation de notre relation avec ce partenaire majeur, avec lequel nous partageons, entre autres, une culture opérationnelle. La France est prête à donner un nouvel élan à ces accords.

C. LE CAS DU DRONE MALE EUROPÉEN

Le drone de moyenne altitude-longue endurance (MALE) européen est programme emblématique de coopération européenne. *Airbus défense 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, d’une part, 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 aigüe. 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.

CONCLUSION

Indéniablement, les crédits d'équipement des forces, portés par le programme 146, évoluent sensiblement à la hausse, et la trajectoire définie par la LPM est globalement respectée. Cela a amené les deux rapporteurs du programme 146 à émettre un avis favorable à son adoption.

Cependant, les nuances qui ont été apportées, concernant tant les conditions de l'exécution 2019 que le financement du surcoût des OPEX ou que l'incidence potentielle de ces deux éléments sur le report de charges, doivent inciter à la vigilance. En effet, nous sommes encore dans la partie la plus « facile » de la LPM, avec des marches d'augmentation des crédits de 1,7 milliard d'euros. Que deviendront les aspérités détectées aujourd'hui lorsque les marches de progression passeront à 3 milliards par an ? C'était le point de préoccupation majeur du Sénat lors de la discussion de la LPM en 2018. L'analyse du Sénat est confirmée, et c'est dans cet esprit qu'il faudra aborder la dernière ligne droite avant l'actualisation de la LPM en 2021, qui devra confirmer la trajectoire audacieuse retenue par le Gouvernement en 2018.

À l'issue de sa réunion du mercredi 20 novembre 2019, 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 », le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ayant voté contre.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 20 novembre 2019, 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 2020.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - Il nous revient de vous présenter les crédits du programme 146, structurant pour nos armées car il concerne l'équipement des forces et qu'il représente 27 % des crédits du ministère pour 2020.

Avec 12,6 milliards d'euros, il s'agit aussi du premier budget d'investissement de l'Etat.

Le fait majeur de ce deuxième budget de la nouvelle LPM, c'est naturellement la poursuite de la progression des crédits : + 1,7 milliard d'euros par rapport à 2019, soit une augmentation forte de 15,6 %. Nous sommes bien sur la trajectoire prévue par la LPM, et, globalement, nous pouvons en donner acte au Gouvernement.

Deux nuances doivent toutefois être apportées : d'une part, comme la ministre l'avait signalé lors de son audition, il y a un léger changement de périmètre, puisque certaines infrastructures nécessaires aux nouveaux matériels sont désormais rattachées au programme 146, et non plus au programme 212. Il s'agit de 320 millions d'euros qui sont désormais inscrits au programme 146. Même avec cette nuance, ce sont tout de même, à périmètre constant, près de 1,4 milliard d'euros de crédits qui viennent accroître l'effort d'équipement des forces.

Seconde nuance à apporter à cette hausse significative : les conditions de l'exécution de 2019. En effet, c'est une chose de majorer les crédits en loi de finances initiale. Encore faut-il tenir cet engagement sur l'exécution. Comme l'an passé, il y a, de ce point de vue, un bémol à apporter : d'une part, 70 millions d'euros sont annulés sur la mission défense : il s'agit d'une partie des crédits mis en réserve et qui sont supprimés. D'autre part, des transferts de crédits sont, une fois de plus, nécessaires pour financer le surcoût des OPEX. Comme le Président Cambon l'avait indiqué la semaine dernière, la part non financée du surcoût se montait à 400 millions d'euros. Une fois pris en compte une sous-consommation de 140 millions d'euros de crédits du titre 2 (dépenses de personnel) et le report d'un marché de MCO pour 57 millions d'euros, ce sont encore 284 millions qui restent à financer pour le surcoût des OPEX. Vous vous souvenez que nous avons rétabli dans la LPM le principe du financement interministériel du surcoût des OPEX. C'est ce principe, énoncé

clairement dans l'article que le Sénat avait voté, qui n'est pas respecté aujourd'hui, comme l'an passé, puisque les différents programmes de la mission défense sont mis à contribution. C'est regrettable et il faut le dire. Pour le programme 146, ce sont 167 millions qui sont affectés au financement de ce surcoût.

Cela doit être un point de vigilance, car si l'épuration est globalement respectée en 2019 et 2020, qu'en sera-t-il lorsque nous serons dans la seconde partie de la LPM, avec des marches à +3 milliards par an ?

Naturellement, ces transferts et annulations risquent de peser sur le report de charges. Le DGA nous assure que l'impact devrait être limité cette année, mais là encore, la vigilance s'impose. Je rappelle que la LPM prévoit une trajectoire de réduction du report de charges, qui n'est finalement qu'une sorte de cavalerie budgétaire institutionnalisée.

Je voudrais maintenant m'attarder sur un dossier qui marque nécessairement la thématique de l'équipement des forces : le dossier de la coopération franco-allemande, et en particulier du SCAF (système de combat aérien du futur). Depuis l'audition du Délégué général pour l'Armement devant la commission début octobre, les dossiers franco-allemands ont bien avancé. C'est le cas pour le MGCS (Main Ground Combat System), système de combat terrestre du futur autour d'un char lourd. L'accord entre KNDS (la joint-venture de Nexter et KMW) et Rheinmetall, qui se dessinait lors de l'audition du DGA a été confirmé, et ce dossier semble désormais lancé, même s'il a pris un peu de retard. Naturellement, il conviendra de suivre dans la durée ce dossier complexe.

Par ailleurs, le dossier du SCAF a bien avancé. Reste la question du moteur, et plus particulièrement des rôles respectifs du français SAFRAN et de l'allemand MTU, qui travaillent à rapprocher leurs positions. Les points de vue des gouvernements des deux pays semblent converger. Lors de nos dernières auditions, on nous indiquait que le compromis proposé achoppait encore sur des réticences de MTU. Le problème devrait se régler avant la fin de l'année. Dans le pire des cas, si le blocage devait persister, le reste du projet pourrait être lancé, la question de la motorisation restant à définir. Pour ma part, je ne suis pas certain que cela se ferait au bénéfice de MTU, car il ne faut pas oublier qu'il demeure, à l'horizon, la question d'une éventuelle convergence avec le projet britannique Tempest. Or, parmi les domaines de prédilection des Britanniques, il y a, notamment, la motorisation, avec l'acteur majeur Rolls-Royce. Il n'est donc pas certain que l'industrie allemande serait gagnante à jouer les prolongations sur la motorisation...

Autre aspect fondamental de la coopération capacitaire franco-allemande : la question des exportations. L'accord conclu à Toulouse a désormais été publié. Il fixe un seuil de minimis en deçà duquel un pays ne peut bloquer les exportations d'un produit. Ce seuil est de 20 %. Nous ne devrions donc plus rencontrer le problème des matériels dont l'exportation

était bloquée parce qu'une petite pièce était fabriquée en Allemagne. Encore un exemple des convergences qui peuvent se dessiner progressivement.

Enfin, en ce mois où nous fêtons le neuvième anniversaire des accords de Lancaster House, et alors que les esprits se tournent vers les 10 ans de ces accords essentiels, il importe de rappeler l'importance que le partenaire britannique devrait conserver, quelle que soit l'issue du Brexit. L'année 2020 sera celle de l'actualisation de notre relation avec ce partenaire majeur, avec lequel nous partageons, entre autres, une culture opérationnelle. La France est prête à donner un nouvel élan à ces accords.

Au vu de ces différents éléments, je vous propose d'émettre un avis favorable aux crédits du programme 146.

M. Cédric Perrin, rapporteur. - Après la présentation générale des crédits qui vous a été faite par Hélène Conway-Mouret, je voudrais d'une part vous présenter rapidement la conséquence concrète des crédits inscrits, c'est-à-dire les matériels dont la livraison est prévue pour 2020, ainsi que les principales commandes effectuées, et m'attarder sur un dossier qui a particulièrement retenu mon attention, celui du drone européen de moyenne altitude-longue endurance MALE, dit Eurodrone.

Pour commencer avec cette question très sensible du drone MALE, je voudrais tout d'abord rappeler le contexte. Il s'agit d'un grand programme de coopération européenne. Airbus défense and Space est le leader du projet, pour environ 50 %. Dassault représente environ 35 %, et l'italien Leonardo les 15 % restant.

Je rappelle aussi que la dernière loi de programmation militaire (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, d'une part, 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. 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, pour parler crûment, l'absence de logique industrielle qui conduit d'abord, 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 ensuite 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 de l'A400M...

Toute la question de l'Eurodrone est donc de savoir s'il est parvenu à éviter ces écueils. Eh bien, nous sommes parvenus, dans le cadre de notre rapport sur le programme 146, à une conclusion peu rassurante. Il semble qu'il y ait une difficulté majeure sur le prix. Il semble que l'écart entre le prix attendu par la DGA et le prix proposé par les industriels soit de près de 30 %. Autant dire qu'il y a péril, car le risque est grand, qu'à ce prix-là, les Etats qui participent au programme n'achètent pas (sans même parler des perspectives d'exportation, qui seraient compromises par un prix trop élevé). La France a voulu être vertueuse, en n'annonçant à ce stade qu'une commande réaliste de 4 systèmes de drones MALE européen, quand l'Allemagne en annonce 7, et l'Espagne et l'Italie 5.

La tentation pourra 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. Mais la question du prix se pose aujourd'hui de façon aigüe. Il reste quelques semaines aux industriels et à la DGA pour se mettre d'accord. Il faut souhaiter que ce dossier puisse évoluer de façon favorable, car rappelons que l'Eurodrone devrait être une des composantes du SCAF.

J'en viens maintenant aux livraisons. La trajectoire d'augmentation des crédits du programme 146 permet des avancées significatives, qui se traduisent par l'arrivée dans les forces, en 2020, de nombreux matériels :

Pour l'armée de terre, sont notamment prévus :

- 128 blindés Griffon (contre 3 en 2018 et 89 en 2019). Je précise que nous avons à nouveau contrôlé le niveau des livraisons actuel. Ont été livrés à ce jour 38 Griffon. 16 devraient être livrés d'ici la fin de la semaine prochaine, soit 54 à la fin novembre. L'objectif de 92 livrés à fin décembre semble donc possible, si ce rythme exigeant est tenu ;

- 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, successeur du P4) ;

- 1 système de drone tactique (SDT) Patroller, dont il est désormais prévu qu'il soit armé, comme le CEMAT nous l'avait confirmé lors de son audition, et comme le DGA nous l'a encore redit la semaine dernière, puisqu'une étude de levée de risques a été commandée. Il faut rappeler que, sans possibilité d'armer ce drone, ses perspectives d'exportation auraient été restreintes.

Pour la marine, ce seront bien sûr le Suffren (SNA de classe Barracuda), 2 ATL 2 rénovés, 2 hélicoptères NH90 Caïman Marine ;

Pour l'armée de l'air, les livraisons sont également très importantes :

- 2 A400M Atlas ;
- 1 MRTT Phénix (avion de transport et de ravitaillement) ;
- 1 ravitailleur KC-130J ;
- 2 Mirage 2000D rénovés ;
- 1 système Reaper.

Pour l'espace, puisqu'il convient désormais d'identifier ce domaine de façon spécifique, le deuxième satellite MUSIS/CSO.

Je passerai plus rapidement sur les commandes : il est prévu de commander en 2020, notamment, pour l'armée de terre, 271 Griffons, 364 Serval, 42 Jaguar, la rénovation de 50 Leclerc ; pour la marine nationale, 3 avions de surveillance Hawkeye, 7 avions de surveillance maritime et 2 modules de lutte contre les mines (programme SLAMF) ; pour l'armée de l'air, 4 C130-H rénovés et les 4 premiers systèmes MALE, si nous avons pu nous entendre sur le prix. En revanche, je rappelle pour mémoire qu'il n'y a pas de livraisons de Rafale prévues pour 2020 ni 2021, ce qui portera donc à 5 ans la durée sans livraison d'exemplaire neuf de cet appareil.

Au vu de ces différents éléments, je vous propose d'émettre un avis favorable aux crédits du programme 146.

M. Ladislas Poniatowski. - Vous avez évoqué un surcoût en discussion de l'ordre de 30 % sur le drone MALE. Comment peut-on expliquer un tel surcoût ?

M. Cédric Perrin, rapporteur. - Cette question nous a évidemment beaucoup préoccupés. Selon nos interlocuteurs, la raison n'en serait pas des surspécifications, dans le sens où les éléments demandés par les Etats ont été intégrés depuis 2017, comme par exemple le choix de la double motorisation. Il peut toujours y avoir des estimations qui divergent entre le client sur le prix des différents éléments du contrat. Il faut bien penser que le contrat ne porte pas que sur les drones eux-mêmes, mais aussi sur les matériels nécessaires à la formation, en l'espèce des simulateurs, le système de contrôle et même le début du maintien en condition opérationnelle.

Deuxième aspect important : l'appréciation du risque industriel lié au programme, et la question de savoir qui supporte ce risque, entre les industriels et les Etats clients. La position de l'industrie consiste, semble-t-il, à dire que si c'est elle qui supporte seule le risque du programme, cela s'intègre dans le prix global. La question du prix n'est donc pas qu'une question de coût de production d'un matériel, elle dépend aussi d'appréciations plus subjectives, et bien sûr les analyses peuvent diverger sur ce point. En tout état de cause, il faudra trouver un accord avant la fin

décembre, si ce programme doit se concrétiser. Il faut souhaiter que cette négociation puisse aboutir, car il faut rappeler que le drone MALE européen a vocation à faire partie, à terme et dans une version qui aura évolué, du SCAF.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 16 octobre 2019 :

- **M. Stéphane Mayer**, P-DG de Nexter, Président du GICAT (Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres), accompagné de M. Jean-Marc Dusquesne, Délégué général du GICAT, de M. François Mattens, Directeur des affaires publiques et de l'innovation du GICAT, de M. Alexandre Dupuy, directeur des relations institutionnelles, de la communication et des ventes France, de M. Alexandre Ferrer, chargé des relations avec le Parlement, de Nexter.

Mercredi 6 novembre 2019 :

- **M. Philippe Duhamel**, DG adjoint systèmes de mission de défense de Thalès accompagné de Mme Isabelle Caputo, vice-président en charge des relations institutionnelles.

Mardi 12 novembre 2019 :

- **M. Eric Trappier**, P-DG de Dassault, Président du GIFAS et du CIDEF, accompagné de M. Bruno Giorgianni, directeur des relations publiques de Dassault et du GCA Pierre Bourlot, Délégué général du GIFAS ;

- **M. Joël Barre**, Délégué général pour l'armement, accompagné de Mme Eveline Spina, Directrice des plans des programmes et du budget et de Mme Amandine Dessalles, Conseiller technique.

Mardi 19 novembre 2019 :

- **M. Philippe Coq**, Secrétaire permanent des affaires publiques d'Airbus, accompagné du général (2S) Guy Girier, Conseiller Défense du Président d'Airbus, de M. Michel Nicolai, Grand Compte France chez Airbus Helicopters et de Mme Annick Perrimond-du Breuil, directeur des relations avec le Parlement.