

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 9

DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. Dominique de LEGGE

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

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

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
---	---

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ET LE RESPECT DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

I. UNE AUGMENTATION DE 1,6 MILLIARD D'EUROS DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION	11
A. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION ET UN MAINTIEN DE L'INVESTISSEMENT EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	11
B. UN EFFORT D'ÉQUIPEMENT SOUTENU, QUI REPRÉSENTE UN TIERS DES DÉPENSES DE LA MISSION	14
II. UNE TRAJECTOIRE PRÉVUE EN LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM) RESPECTÉE EN APPARENCE	16
A. UN LÉGER ÉCART PERSISTANT EN RAISON DE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE	16
B. UNE FAIBLE COUVERTURE DES ENGAGEMENTS ET UNE ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER SUSCEPTIBLE DE DIMINUER LES MARGES DE MANŒUVRE FUTURES.....	17
C. LA CRISE SANITAIRE A CONSTITUÉ UN DÉFI POUR LE MINISTÈRE DES ARMÉES, MAIS ELLE NE DEVRAIT PAS AVOIR D'EFFET MAJEUR SUR L'EXÉCUTION 2020.....	20
1. <i>Un maintien de l'activité opérationnelle et un déploiement spécifique dans le cadre de l'opération « Résilience »</i>	<i>20</i>
2. <i>Des conséquences budgétaires qui devraient rester limitées</i>	<i>21</i>
III. DEUX ENTRAVES MAJEURES AU RESPECT DE LA LPM : LE FINANCEMENT DU SURCÔÛT OPEX PAR LA MISSION « DÉFENSE » ET LA CESSION NON COMPENSÉE DE 12 RAFALE	22
A. DES PROVISIONS OPEX ET MISSINT INSUFFISANTES ENTRAINANT LE FINANCEMENT DU SURCÔÛT PAR LA MISSION « DÉFENSE ».....	22
B. LA CESSION DE 12 RAFALE DE L'ARMÉE DE L'AIR À LA GRÈCE : UNE REMISE EN CAUSE CAPACITAIRE, OPÉRATIONNELLE ET FINANCIÈRE DE LA LPM	26
1. <i>Une commande prévoyant un prélèvement de 12 appareils, en contradiction avec les objectifs capacitaires de la LPM</i>	<i>26</i>
2. <i>Des modalités de préservation du potentiel opérationnel à préciser</i>	<i>28</i>
3. <i>Un surcoût d'au moins 600 millions d'euros non prévus par la LPM.....</i>	<i>29</i>

C. L'INCENDIE DU SNA PERLE : UN SURCÔÛT NET NON PRÉVU DE 61 MILLIONS D'EUROS POUR LE MINISTÈRE DES ARMÉES.....	30
IV. UNE ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION EN 2021 DEVANT PRENDRE EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS GÉOSTRATÉGIQUES ET ÉCONOMIQUES.....	31

DEUXIÈME PARTIE ANALYSES THÉMATIQUES

I. UN PLAN DE RELANCE MILITAIRE REPOSANT SUR L'ACCÉLÉRATION DE COMMANDES D'AÉRONEFS À HAUTEUR DE 600 MILLIONS D'EUROS.....	35
A. UNE ACCÉLÉRATION DE COMMANDES BIENVENUES POUR SOUTENIR L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE.....	35
B. LE VOLET MILITAIRE DU PLAN DE RELANCE : DES MESURES D'UNE AMPLEUR LIMITÉE.....	36
II. DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE FIDÉLISATION DES EFFECTIFS, QUI CONSTITUENT LE PRINCIPAL ENJEU DE RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE DES ARMÉES... ..	38
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE, SOUS L'EFFET DU SCHÉMA D'EMPLOIS ET DU RATTRAPAGE DE 2020.....	38
B. UNE SOUS-EXÉCUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS TÉMOIGNANT DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT DUES À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19.....	39
C. UNE POLITIQUE DE FIDÉLISATION PERMETTANT DES AMÉLIORATIONS MAIS DEVANT ÊTRE CONSOLIDÉE.....	41
D. LA POURSUITE DU PLAN « FAMILLE ».....	44
III. ... QUI POURRAIENT ÊTRE REMIS EN CAUSE PAR L'ÉTAT DES INFRASTRUCTURES, NOTAMMENT DE LOGEMENT	45
A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURES, PRINCIPALEMENT DUE AUX OPÉRATIONS LIÉES AUX PROGRAMMES D'ARMEMENT	45
B. UN EFFORT EN FAVEUR DU SOUTIEN ET DU LOGEMENT INSUFFISANT	47
1. <i>Une hausse importante des crédits destinés au logement</i>	<i>47</i>
2. <i>... mais des efforts insuffisants face à l'ampleur des besoins.....</i>	<i>47</i>
C. LA CESSION DU VAL-DE-GRÂCE À COMPTER DE 2024 : UNE ÉVOLUTION REGRETTABLE.....	50
IV. LE SUCESSEUR DU CHARLES DE GAULLE : L'URGENCE D'UNE DÉCISION RAPIDE ET AMBITIEUSE SUR LE MODE DE PROPULSION	52

V. UNE AMÉLIORATION DE LA DISPONIBILITÉ SOUS L'EFFET DES NOUVEAUX CONTRATS VERTICALISÉS, QUI RESTE TOUJOURS INSUFFISANTE POUR CERTAINS ÉQUIPEMENTS	53
A. DANS L'ARMÉE DE TERRE, UNE SITUATION RELATIVEMENT SATISFAISANTE, MALGRÉ LA FORTE MISE À CONTRIBUTION DE CERTAINS ÉQUIPEMENTS	54
B. DANS LA MARINE NATIONALE, CERTAINES COMPOSANTES VIEILLISSANTES PÉNALISENT LA DISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE.....	56
C. DANS L'ARMÉE DE L'AIR, UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DE LA DISPONIBILITÉ DES ÉQUIPEMENTS	58
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	69

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Contribution au CAS « Pensions » comprise, les crédits de la mission « Défense » atteindront 65,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 47,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2021. Entre 2020 et 2021, à périmètre courant, les AE de la mission se maintiennent, avec une diminution de 0,2 %, soit 124 millions d'euros. Après leur progression de près de 20 % entre 2019 et 2020, la stabilité des AE traduit une **poursuite de l'important effort d'investissement initié dans le budget 2020.**

2. Comme en 2019 et en 2020, c'est l'agrégat « équipement » qui concentre la plus forte hausse, avec une augmentation de près de 1,4 milliard d'euros.

3. Hors contribution au CAS « Pensions », les CP de la mission « Défense » augmenteront de 1,7 milliard d'euros en 2021, passant de 37,5 milliards d'euros à 39,2 milliards d'euros. Cette évolution est **conforme en apparence à la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025.** Cette trajectoire comprend toutefois **d'importantes lacunes.** La LPM 2019-2025 prévoit ainsi une hausse importante des crédits de la mission « Défense » entre 2019 et 2023, s'élevant au total à 9,8 milliards d'euros. Cet effort, significatif, est inégalement réparti, la « marche » la plus importante ne devant être gravie qu'en 2023 (+ 3 milliards d'euros, contre + 1,6 milliard d'euros par an entre 2019 et 2022). Ainsi, près du tiers de l'effort prévu entre 2018 et 2023 est renvoyé au prochain quinquennat.

4. **Les modalités de gestion du surcoût entraîné par les Opex-Missint (opérations extérieures et missions intérieures) et les missions intérieures sont toutefois manifestement contraires à la LPM.** Comme en 2020, la provision au titre des Opex-Missint s'élèvera en 2021 à 1,2 milliard d'euros, en incluant les dépenses de personnel. **Cette hausse ne devrait toutefois pas être suffisante pour assurer la sincérité de cette dotation et enrayer sa sous-budgétisation chronique.** Le choix d'un montant inférieur aux surcoûts systématiquement constatés les précédentes années n'est à cet égard pas pleinement satisfaisant. **Le surcoût non prévu par la dotation initiale en 2020 (environ 200 millions d'euros) ne sera d'ailleurs financé en gestion que par des crédits de la mission « Défense », contrairement au principe de solidarité interministérielle prévu par l'article 4 de la LPM.**

5. En septembre 2020, dans un contexte de tensions croissantes avec la Turquie, la Grèce a évoqué son souhait de passer commande de 18 avions de combat Rafale auprès de la France, dont 12 d'occasion qui seront prélevés sur la flotte de l'armée de l'air. **Cette ponction de 10 % de la flotte de Rafale de l'armée de l'air constitue une remise en cause capacitaire, opérationnelle et financière de la LPM.** Si les modalités financières de cette cession ne sont pas encore déterminées, il est par ailleurs impératif que les armées bénéficient de son produit. Cette rétrocession, si elle était obtenue, ne réglerait toutefois qu'une partie du problème, en laissant subsister un surcoût net d'au moins 600 millions d'euros pour la mission « Défense ».

6. La LPM dispose que la trajectoire fera l'objet **d'actualisations**, dont l'une sera mise en œuvre avant la fin de l'année 2021. La remise en cause de l'OTAN, les enseignements de la crise sanitaire pour les armées et la crise économique actuelle rendent **cette actualisation particulièrement stratégique**. Elle doit toutefois se faire au sein de l'enveloppe initialement fixée, qui pourrait s'avérer largement insuffisante. La LPM est construite sur l'objectif d'un effort national en faveur des armées porté à 2 % du PIB en 2025. La programmation ne prévoit toutefois aucun montant en valeur absolue ; si rien n'est fait, **les effets de la crise économique entraîneront donc mécaniquement une revue à la baisse de l'effort financier consacré aux armées, alors que les menaces persistent**.

7. S'agissant du ministère des armées, le plan de soutien à la filière aéronautique prévoit **d'anticiper des commandes d'aéronefs à hauteur de 600 millions d'euros en AE en 2020 et dont la consommation en CP est prévue entre 2020 et 2022**. Cette accélération du calendrier des commandes apparaît toutefois d'une ampleur limitée face à la crise. En outre, **l'accélération est intégralement compensée par des moindres dépenses de la mission « Défense » liées à la crise sanitaire (retards de livraison, moindre activité)**. Un plan de relance plus global, concernant notamment les infrastructures, aurait été plus que bienvenu.

8. **Les crédits de personnel, toutes catégories confondues, sont en hausse de 179 millions d'euros dans le PLF 2021 par rapport à la LFI 2020**, soit une augmentation de 1,5 %, liée aux recrutements et à la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). La crise sanitaire a entraîné en 2020 un **déficit d'environ 200 ETP** qui s'explique principalement par les contraintes exercées sur la chaîne de recrutement. Des efforts importants sont menés en matière de **fidélisation**, sur le plan indemnitaire et de la condition militaire notamment. Le **plan « Famille »** contribue également à cet effort. **La fidélisation reste néanmoins compromise par le retard en matière d'infrastructures et de logement, notamment**.

9. La LPM prévoit à cet égard un **« programme hébergement »** comprenant un investissement d'1 milliard d'euros sur la période 2019-2025. Cet investissement devra permettre la livraison, sur la période, d'environ 25 700 places d'hébergements, qu'elles soient nouvelles (7 600) ou réhabilitées (18 100). 236,6 millions d'euros d'AE et 95,5 millions d'euros de CP seront ainsi consacrés en 2021 à l'hébergement en enceinte militaire (contre 176,8 millions d'euros d'AE et 38,3 millions d'euros de CP en 2020). Cet effort peut être salué, mais **les conditions d'hébergement demeurent un « point noir »**, susceptible de faire perdre aux armées la bataille de la fidélisation et des effectifs. Cet objectif est notamment compromis par un **phénomène récurrent de sur-spécifications** (applications de normes inadaptées, comme en matière de mobilité réduite) ou de réactivité insuffisante en matière de maintenance. **L'augmentation régulière des dotations d'infrastructure tendant vers un volume d'activité de près de 2,5 milliards d'euros, elle nécessitera de nouvelles adaptations de l'organisation et des méthodes de travail du service des infrastructures de la défense (SID) et probablement une révision de son dimensionnement (aujourd'hui fixé à 6 822 ETP en 2025, soit uniquement 2,2 % de plus qu'aujourd'hui)**.

10. Le présent projet de loi de finances prévoit l'engagement de 261 millions d'euros en 2021 afin de lancer le programme de porte-avions destiné à succéder au Charles de Gaulle, dont le retrait du service est prévu en 2038. **Ce programme connaît d'importantes avancées, mais aucune décision n'est encore prise sur son moyen de propulsion, nucléaire ou non, alors qu'il détermine l'intégration d'ensemble du navire et que la rapidité de ce choix conditionne la réussite du programme.** Le choix du nucléaire, s'il est plus coûteux, présente d'importants atouts opérationnels et permettrait de conserver les compétences françaises dans le nucléaire civil et militaire à un niveau suffisant pour assurer la pleine indépendance de la France dans ce domaine.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 97% des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Défense ».

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ET LE RESPECT DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

I. UNE AUGMENTATION DE 1,6 MILLIARD D'EUROS DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION

A. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION ET UN MAINTIEN DE L'INVESTISSEMENT EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Contribution au CAS « Pensions » comprise, les crédits de la mission « Défense » atteindront 65,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 47,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2021.

Évolution des crédits de la mission « Défense »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (volume)	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (%)	FDC et ADP attendus en 2021
Programme 144 Environnement et prospective de la politique de défense	AE	1 550,8	1 765,8	3 106,2	+ 1340,4	+ 75,9 %	0,3
	CP	1 459,1	1 547,8	1 684,8	+ 137	+ 8,9 %	0,3
Programme 178 Préparation et emploi des forces	AE	13 600,3	16 248,4	19 020,3	+ 2 771,9	+17,1 %	304,4
	CP	9 427,1	10 003,8	10 337,3	+ 333,5	+ 3,3 %	304,4
Programme 212 Soutien de la politique de la défense	AE	23 182,8	21 981,5	22 097,2	+ 115,7	+ 0,5 %	274,5
	CP	23 152,8	21 937,1	22 030,3	+ 93,2	+ 0,4 %	274,5
Programme 146 Équipement des forces	AE	13 042,3	25 352,3	21 000	- 4 352,3	- 17,17 %	72,8
	CP	10 826,9	12 587,8	13 643,0	+ 1 055,2	+ 8,38 %	72,8
Total mission	AE	51 376,2	65 348,0	65 223,7	- 124,3	- 0,2 %	652,1
	CP	44 865,3	46 076,5	47 695,4	+ 1 618,9	+ 3,5 %	652,1

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

Les crédits de la mission « Défense » proposés dans le projet de loi de finances pour 2021 sont conformes à la trajectoire prévue par la loi de programmation militaire pour les années 2019-2025¹, et poursuivent la montée en puissance du budget de la défense engagée en 2020.

Entre 2020 et 2021, à périmètre courant, les AE de la mission se maintiennent, avec une diminution de 0,2 %, soit 124 millions d'euros. Après leur progression de près de 20 % entre 2019 et 2020, la stabilité des AE traduit une poursuite de l'important effort d'investissement initié dans le budget 2020.

Un rééquilibrage se fait entre les programmes de la mission au niveau des crédits ouverts en AE en 2021 :

- le programme 146 « Équipement des forces » voit ses crédits en AE diminuer de près de 17 %, soit une baisse de 4 352 millions d'euros. Elle s'explique par l'importance de l'effort de contractualisation réalisé en 2020 ;

- à l'inverse, le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » voit ses crédits en AE augmenter de 75,9 %, soit un effort de près de 1 340 millions d'euros, qui doit permettre d'augmenter les dépenses consacrées aux études et d'engager des projets d'infrastructures majeurs pour les services de renseignements ;

- les AE du programme 178 « Préparation et emploi des forces » augmentent également fortement, avec une hausse de 2,7 milliards d'euros, soit 17 % des crédits du programme. Cette hausse s'explique principalement par la poursuite de la transformation du maintien en condition opérationnelle (11,1 milliard d'euros en AE) ;

- les crédits en AE du programme 212 « Soutien de la politique de défense » progressent de 0,5 %, soit une hausse de 115,7 millions d'euros.

Les CP de la mission progresseront quant à eux de près de 3,5 %, en augmentation constante depuis 2018 conformément à la LPM.

La plus grande part de la hausse constatée en CP pour 2021 se fait au profit du programme 146 « Équipement des forces » et du programme 178 « Préparation et emploi des forces » :

- les crédits du programme 146 « Équipement des forces » augmentent de 1 055 millions d'euros. Cette hausse s'explique par la réalisation de programmes dimensionnants en 2021, comme le système de combat aérien du futur, l'accélération des livraisons de l'hélicoptère léger interarmées (HIL), et la livraison d'Airbus MRTT standard 2 ;

- les crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces » sont en hausse de 333,5 millions d'euros. Cette augmentation, prévue par la LPM au profit de la régénération des matériels, résulte également du

¹ Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

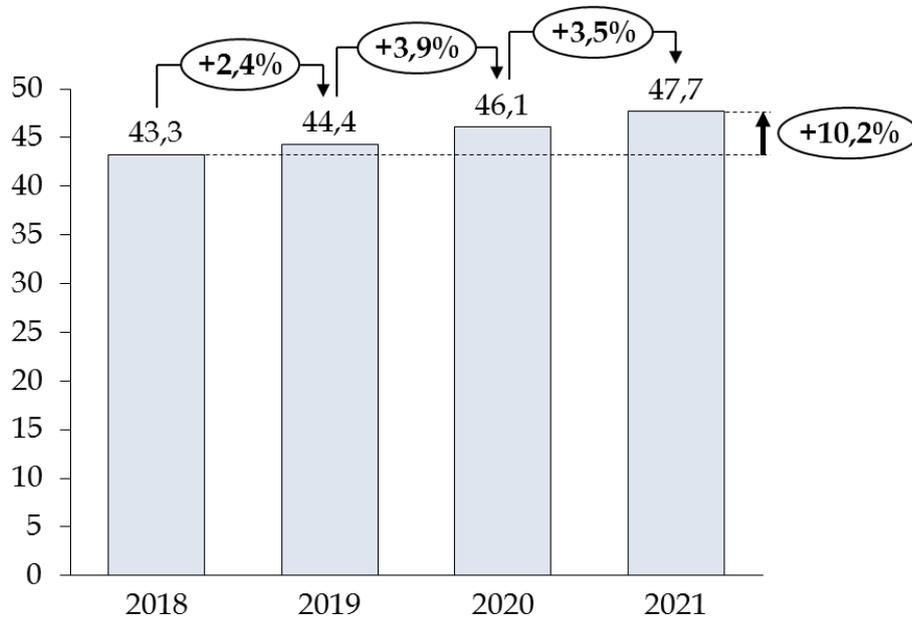
transfert d'une partie des crédits dédiés à la politique immobilière et de l'augmentation de la provision au titre des opérations extérieures (Opex).

- les ressources en CP du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » s'établissent à 1,68 milliard d'euros, en progression de 137 millions d'euros par rapport à 2020.

- les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » sont en progression de 93 millions d'euros, soit une hausse de 0,4 %. Elle s'explique par la poursuite du renforcement des effectifs et de la condition du personnel.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Défense »

(en milliards d'euros et en pourcentage)



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

B. UN EFFORT D'ÉQUIPEMENT SOUTENU, QUI REPRÉSENTE UN TIERS DES DÉPENSES DE LA MISSION

Évolution des crédits de la mission « Défense » par titre

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	Évolution	Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	Évolution
Titre 2 - Dépenses de personnel	20 659,1	20 752,1	+ 0,45 %	20 659,1	20 752,1	+ 0,45 %
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	17 918,6	21 299,5	+ 18,87 %	12 708,5	13 653,5	+ 6 %
Titre 5 - Dépenses d'investissement	26 431,2	22 809,3	- 13,70 %	12 374,2	12 947,7	+ 4,64 %
Titre 6 - Dépenses d'intervention	311,8	345,5	+ 10,80 %	304,1	319,4	+ 5,06 %
Titre 7 - Dépenses d'opérations financières	27,3	17,2	- 36,74 %	30,6	22,5	- 26,38 %
Total	65 348,1	65 223,7	- 0,19 %	46 076,5	47 695,3	+ 3,51 %

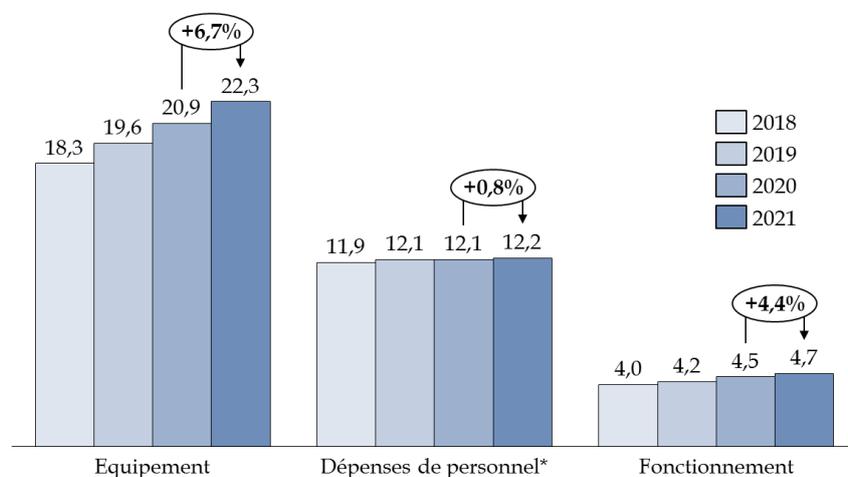
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Afin de disposer d'une analyse plus fonctionnelle de ses ressources budgétaires, le ministère a développé ses propres « agrégats », qui rassemblent des crédits relevant de plusieurs titres.

Comme en 2019 et en 2020, c'est l'agrégat « équipement » qui concentre la plus forte hausse, avec une augmentation de près de 1,4 milliard d'euros.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Défense » par agrégat

(en milliards d'euros)



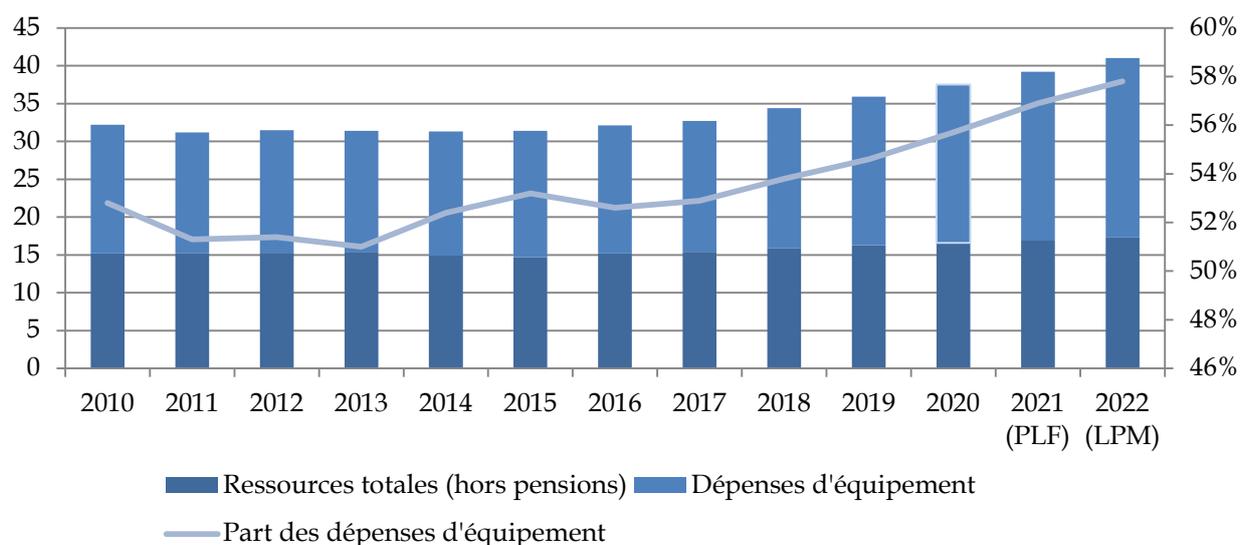
* : dépenses de personnel présentées hors CAS « Pensions »

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données du ministère des armées

Cette hausse des dépenses d'équipement entraîne une poursuite de l'augmentation de la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses de la mission (hors CAS « Pensions ») : cette dernière atteindrait 56,9 % de l'ensemble en 2021, contre 55,7 % en 2020. Elle en représentait 51 % en 2013.

Évolution de la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses

(en milliards d'euros et en pourcentage)



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

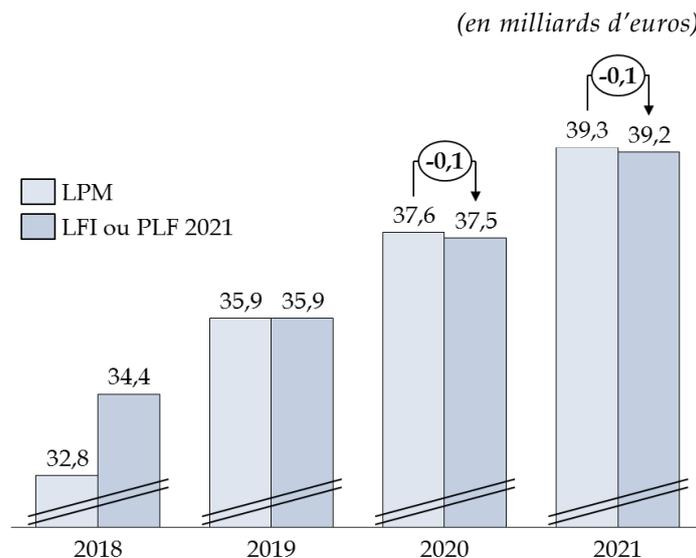
II. UNE TRAJECTOIRE PRÉVUE EN LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM) RESPECTÉE EN APPARENCE

A. UN LÉGER ÉCART PERSISTANT EN RAISON DE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE

Hors contribution au CAS « Pensions », les CP de la mission « Défense » augmenteront de **1,7 milliard d'euros en 2021**, passant de **37,5 milliards d'euros à 39,2 milliards d'euros**.

Comme en 2020, le projet de loi de finances pour 2021 présente un écart de **0,1 milliard d'euros** avec la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022¹ et par la LPM 2019-2025 précitée.

Comparaison des dépenses prévues en loi de finances initiale et par la LPM depuis 2018



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

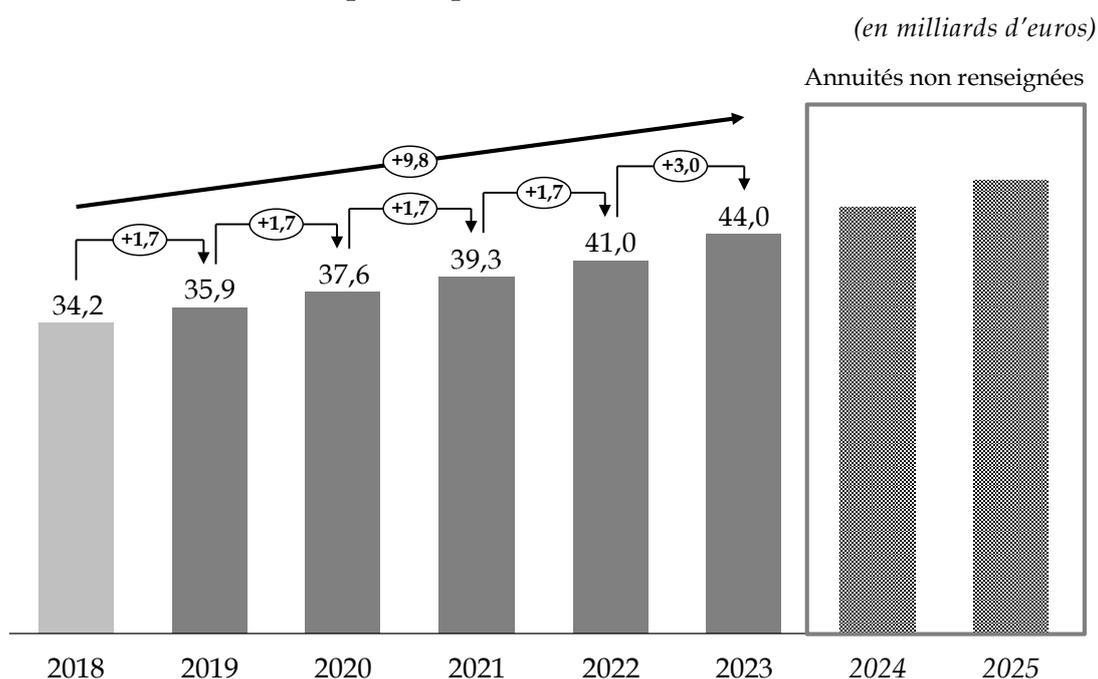
Cet écart s'explique en réalité par la suppression en 2020 pour le ministère des armées du mécanisme interministériel des « loyers budgétaires », qui fut supprimé en 2019 pour l'ensemble des autres ministères.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

B. UNE FAIBLE COUVERTURE DES ENGAGEMENTS ET UNE ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER SUSCEPTIBLE DE DIMINUER LES MARGES DE MANŒUVRE FUTURES

La LPM 2019-2025 prévoit une hausse importante des crédits de la mission « Défense » entre 2019 et 2023, soit **9,8 milliards d'euros**.

Trajectoire d'évolution des crédits de la mission « Défense » prévue par la LPM 2019-2025



Source : commission des finances du Sénat

Néanmoins, comme le relevait le rapporteur spécial dans son avis sur le projet de LPM 2019-2025¹, cet effort, significatif, est inégalement réparti, la « marche » la plus importante ne devant être gravie qu'en 2023 (+ 3 milliards d'euros, contre + 1,7 milliard d'euros par an entre 2019 et 2022).

Près du tiers de l'effort prévu entre 2018 et 2023 est donc renvoyé au prochain quinquennat. Il s'agit par conséquent d'un « pari » qui n'engage que la majorité actuelle.

¹ Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, avis n° 473 (2017-2018) de Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 mai 2018.

Le rapporteur spécial est conscient qu'une augmentation massive des crédits dès la première année de mise en œuvre de la LPM n'aurait pu être « absorbée » **ni par le ministère des armées, ni par les industriels. Le changement de paradigme opéré depuis 2015 et accentué par la présente LPM nécessitait un temps d'adaptation.**

Néanmoins, comme il l'a indiqué dans son rapport pour avis précité, il considère qu'une augmentation plus progressive, à partir de 2020, aurait été souhaitable et « absorbable ».

Par ailleurs, la trajectoire inscrite dans la LPM ne couvre de manière « ferme » que la période 2019-2023, renvoyant à une clause de rendez-vous le soin de déterminer la trajectoire financière et des effectifs pour les annuités 2024 et 2025¹. Au total, **seuls 67 % des besoins exprimés (295 milliards d'euros) sur la période 2019-2025 sont donc couverts de manière ferme par la LPM.**

Comme en 2020, le présent projet de loi de finances comprend une **part élevée d'autorisations d'engagement, relatives à des programmes susceptibles d'engendrer des paiements bien après l'année 2023.** À titre de comparaison, l'aboutissement du système de combat aérien du futur (SCAF), dont les AE sont prévues en 2020, est l'année 2040. Si cette évolution est conforme à l'esprit de la LPM, elle ne fait qu'accroître le report de dépenses qui devront être réalisées après 2023².

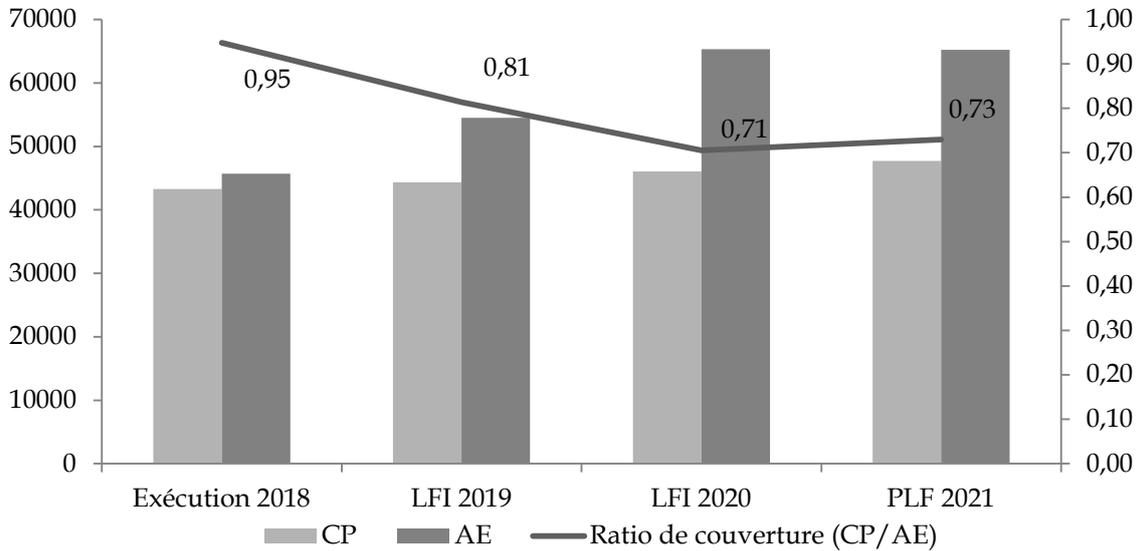
Le ratio de couverture des AE par des CP est en baisse durable depuis le début du cycle issu de la LPM, il atteignait 0,81 en 2019, a depuis subi une baisse de dix points entre 2019 et 2020. Il se maintient à ce niveau pour 2021, soit 0,73.

¹ Son article 7 prévoit ainsi que « **la présente programmation fera l'objet d'actualisations, dont l'une sera mise en œuvre avant la fin de l'année 2021.** Cette dernière aura notamment pour objet de consolider la trajectoire financière et l'évolution des effectifs jusqu'en 2025. Ces actualisations permettront de vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi, les réalisations et les moyens consacrés. Ces actualisations permettront également de vérifier l'amélioration de la préparation opérationnelle et de la disponibilité technique des équipements et fixeront des objectifs annuels dans ces domaines ».

² Le paragraphe 4.3 du rapport annexé à la LPM 2019-2025 prévoit ainsi qu'« en matière de ratio de couverture des autorisations d'engagement par des crédits de paiement, les moyens programmés dans la LPM 2019-2025 et la modernisation des équipements impliquent des **investissements importants dès le début de période,** afin de réaliser les commandes nécessaires au modèle d'armée défini par l'Ambition 2030. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) prévoit, en son article 17, une disposition visant à permettre un suivi par le Parlement des restes à payer de l'État. Compte tenu de l'augmentation des engagements prévue sur la période de la LPM, l'évolution du reste à payer du ministère des armées augmente mécaniquement. Pour cette raison, cette disposition programmatique de la LPFP ne contraindra pas les investissements du ministère des armées. »

Évolution du ratio de couverture des AE par des CP

(millions d'euros, en %)

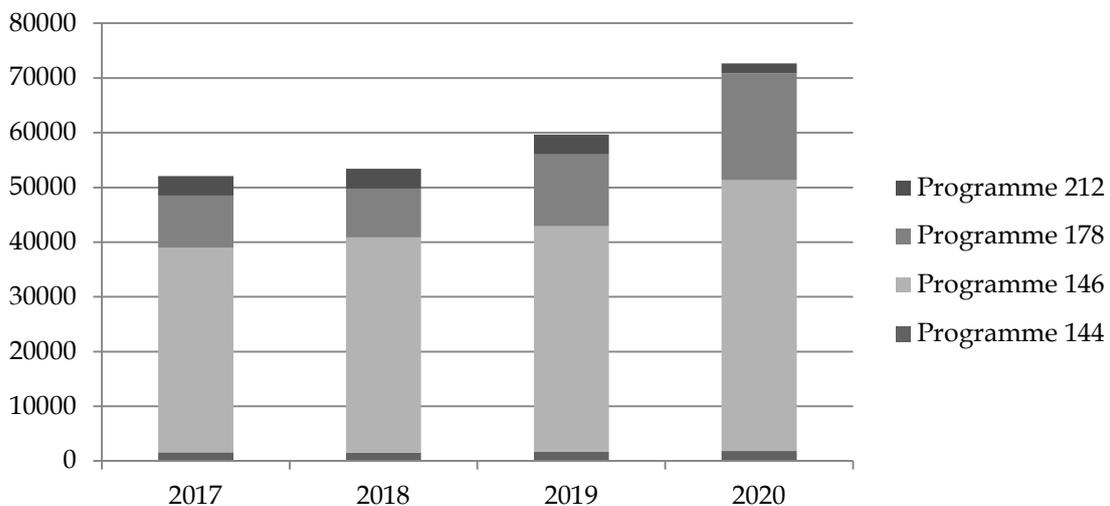


Source : commission des finances du Sénat

L'évolution continue à la hausse des restes à payer est le reflet de cette trajectoire d'investissement portée en AE mais dont la déclinaison en CP est reportée aux exercices futurs. Les restes à payer atteindraient, selon les prévisions reprises dans le PLF 2021, près de **72,7 milliards d'euros au 31 décembre 2020**, soit **une augmentation de 21,8 % entre 2019 et 2020**.

Évolution des restes à payer de la mission « Défense »

(millions d'euros)



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

Cette dynamique d'investissement procède du caractère pluriannuel des investissements consentis, notamment les contrats d'équipement.

C. LA CRISE SANITAIRE A CONSTITUÉ UN DÉFI POUR LE MINISTÈRE DES ARMÉES, MAIS ELLE NE DEVRAIT PAS AVOIR D'EFFET MAJEUR SUR L'EXÉCUTION 2020

1. Un maintien de l'activité opérationnelle et un déploiement spécifique dans le cadre de l'opération « Résilience »

Malgré la crise de la Covid-19, le sous-chef d'État-major « Plans » a estimé en audition que **l'exécution 2020 se « déroulait correctement, avec quelques ajustements qui n'ont pas déstabilisé la marche vers 2030 ».**

Ainsi, les opérations ont *« peu souffert de la COVID-19, même si la pandémie n'a pas épargné les théâtres ; les postures permanentes ont été tenues et les forces armées engagées en Opex ont maintenu leur activité. Barkhane a connu ce tempo opérationnel a été très intense. Des systèmes ont été mis en œuvre sur les théâtres d'opération de façon à ce que nous soyons sûrs d'assurer ces relèves avec des gens en bonne santé. En revanche, le confinement a eu un impact sur certaines réalisations opérationnelles. Il a contraint les activités et la chaîne de recrutement, favorisant la constitution d'une dette organique. »*

Dans le cadre de l'opération « Résilience », les armées et le service de santé des armées (SSA) ont été directement mobilisés pour soutenir la lutte contre l'épidémie de Covid-19 sur le territoire national.

L'opération « Résilience » face à l'épidémie de Covid-19

En cumulé, 11 065 patients ont été pris en charge au sein des hôpitaux d'instruction des armées (HIA), dont 2781 patients hospitalisés (602 en réanimation) et 7 950 suivis en ambulatoire. Les HIA ont par ailleurs participé à 46 projets de recherche clinique *COVID-19* (19 à promotion interne SSA, 27 à promotion externe) avec inclusion de 4 000 patients.

Grâce à l'élément militaire de réanimation (EMR-SSA), le SSA a offert une capacité de 30 lits de réanimation supplémentaires à Mulhouse, épicerie de l'épidémie, qui a permis la prise en charge de 47 patients au total. À peine désengagé du Grand Est, cet élément s'est redéployé à Mayotte, dans un format différent, afin de soulager le système de soins local. Il a alors accueilli au total 18 patients (équivalent à 162 jours d'hospitalisation). Enfin, l'EMR-SSA a également été déployé en Guyane à partir du 10 juillet 2020, selon des modalités encore différentes (contribution uniquement par un renfort de 22 personnes). Il a alors permis de renforcer le Centre Hospitalier Ouest Guyanais en permettant l'armement de 4 lits de réanimation.

Le SSA a également permis l'évacuation de 143 patients au total, par :

- voie aérienne avec la première utilisation du dispositif MORPHEE sur le TN, dans un contexte hautement infectieux, sur MRTT et selon un tempo de cadencement soutenu (réalisation de 6 missions pour le transfert de 36 patients de réanimation, sans aucun décès). À noter que 2 patients ont bénéficié d'une évacuation coordonnée par le commandement européen du transport aérien (EATC) sur A400M sanitaire allemand entre le CHU Strasbourg et l'Hôpital universitaire d'ULM. Enfin, la mise en service de la capacité MEROPE (module de réanimation pour les opérations), déployée en Guyane, a permis également l'évacuation de 7 patients entre les Antilles et la Guyane.

- voie maritime avec le transfert de 12 patients de la Corse vers le continent sans aucun décès, sur le Porte-hélicoptères amphibie (PHA) *Tonnerre*. Les moyens transportés sur le PHA *Dixmude* ont permis de renforcer la capacité de gestion de la crise aux Antilles. Plusieurs évacuations médicales COVID avec l'hélicoptère NH90 du bord ont été effectuées entre les centres hospitaliers de la Guadeloupe et de la Martinique.

- voie terrestre avec la participation de plusieurs équipes du SSA aux évacuations ferrées dans le cadre du concours apporté à la Santé publique.

Afin de centraliser et de coordonner toutes les actions du ministère des armées face à la crise *COVID-19*, une organisation dédiée a été mise en place. Elle s'est articulée autour d'un Plateau Ministériel Coronavirus (PMC) hébergé à l'EMA. Ce plateau a permis de réunir l'ensemble des acteurs du ministère des armées en prise directe avec la crise.

Source : réponse aux questionnaires budgétaires

2. Des conséquences budgétaires qui devraient rester limitées

Sur le plan budgétaire, l'épidémie de Covid-19 a entraîné une modification des dépenses effectuées par rapport à celles prévues en loi de finances.

Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » a été mobilisé à hauteur de **238 millions d'euros pour la mise en place des ressources spécifiques essentiellement destinées au SSA.**

S'agissant des dépenses de personnel, l'épidémie a engendré une **moindre dépense de 40 millions d'euros** (moindre sollicitation de la réserve opérationnelle, sous-consommation des crédits prévus pour la prime Opex), compensée par le versement de la « prime Covid » (à hauteur de 43 millions d'euros) et l'octroi de nouvelles ressources pour le service de santé des armées (à hauteur de 8 millions d'euros).

S'agissant des dépenses d'investissement et de fonctionnement, les **surcoûts liés à l'épidémie sont évalués à 300 millions d'euros** (équipements face à la crise), et sont largement compensés par le décalage des programmes à effet majeur et la réduction de l'activité opérationnelle, qui ont entraîné **une moindre dépense de 1,1 milliard d'euros**. Les 800 millions d'euros restant ont largement été mobilisés afin d'alimenter le volet aéronautique du plan de relance. Le rapporteur spécial estime qu'il aurait été logique que l'effort de relance s'inscrive dans une enveloppe supplémentaire à celle prévue par la LPM, et non au sein de celle-ci (cf. *infra*).

Sur le plan des **ressources humaines**, le schéma d'emplois prévoyait une augmentation de 349 ETP. La crise sanitaire a limité les recrutements et devrait entraîner un **retard d'environ 200 ETP**, qui s'explique principalement par les contraintes exercées sur les centres de recrutement et de formation des armées (cf. *infra*).

III. DEUX ENTRAVES MAJEURES AU RESPECT DE LA LPM : LE FINANCEMENT DU SURCÔT OPEX PAR LA MISSION « DÉFENSE » ET LA CESSIION NON COMPENSÉE DE 12 RAFALE

A. DES PROVISIONS OPEX ET MISSINT INSUFFISANTES ENTRAÎNANT LE FINANCEMENT DU SURCÔT PAR LA MISSION « DÉFENSE »

Comme en 2020, la provision au titre des OPEX-MISSINT (opérations extérieures et missions intérieures) s'élèvera en 2021 à 1 100 millions d'euros (dont 250 millions d'euros sur le titre 2), auxquels s'ajouteront les 100 millions d'euros de crédits de masse salariale pour les MISSINT, portant ainsi **l'ensemble des ressources budgétaires des opérations à 1,2 milliard d'euros**.

Détail par action et par titre de la provision « Opex-Missint » prévue en 2021

(en millions d'euros)

		Titre 2	Titre 3	Titre 6	Total programme
Programme 178	Action 06 Surcoûts liés aux opérations extérieures Sous-action 06.90 « surcoûts liés aux opérations extérieures »	0	775	45	850
	Action 07 Surcoûts liés aux opérations intérieures Sous-action 07.00 « surcoûts liés aux opérations intérieures »	0	30	0	
Programme 212	Action 59 Surcoûts liés aux opérations - Personnel travaillant pour le programme "Préparation et emploi des forces" Sous action 59.01 « Surcoûts liés aux opérations extérieures »	250	0	0	350
	Action 59 Surcoûts liés aux opérations - Personnel travaillant pour le programme "Préparation et emploi des forces" Sous action 59.02 « Surcoûts liés aux opérations intérieures »	100	0	0	
Total	350	350	805	45	1200

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

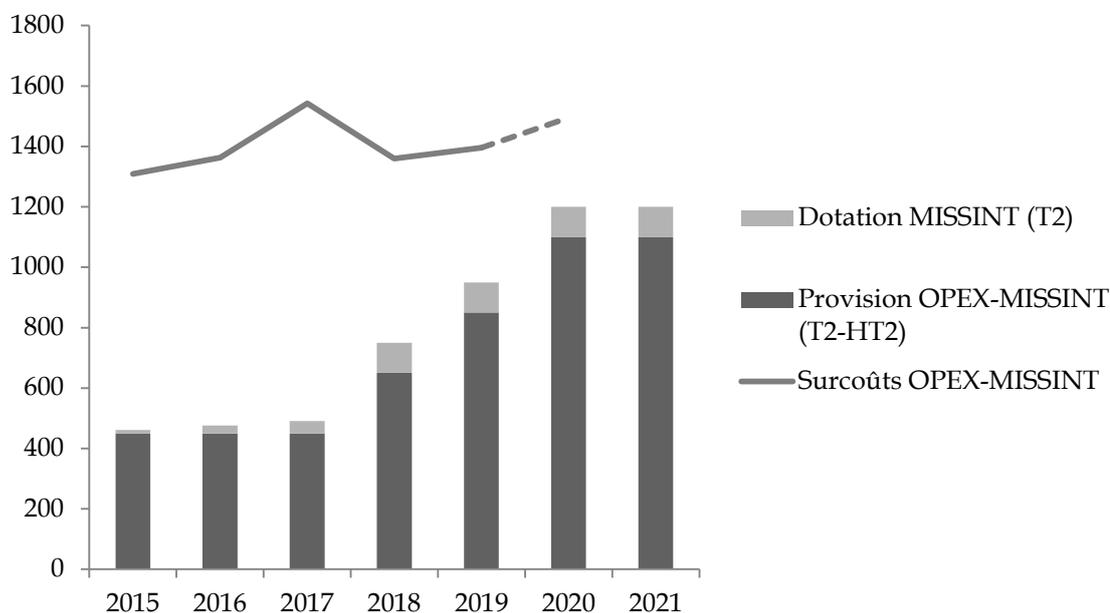
Le rapporteur spécial estime que ce montant ne saurait être suffisant pour garantir la sincérité de la dotation OPEX-MISSINT et enrayer sa sous-budgétisation chronique.

En 2017, 2018 et 2019, l'écart à la prévision concernant les surcoûts liés aux Opex et aux Missint s'est élevé à plusieurs centaines de millions d'euros. Comme il l'évoquait déjà dans son rapport sur le financement des Opex¹, **une telle situation n'était pas acceptable dans la mesure où elle remet en cause la sincérité du budget voté.**

¹ Le financement des opérations extérieures : préserver durablement la capacité opérationnelle de nos armées, rapport d'information de Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, n° 85 (2016-2017) - 26 octobre 2016.

Évolution des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données du ministère des armées

En 2020, la provision ouverte en LFI au titre des Opex s'établissait à 1 100 millions d'euros (dont 250 millions d'euros pour le titre 2).

Cette dotation ne suffira pas à couvrir l'ensemble des surcoûts liés aux OPEX en 2020, qui devraient s'élever à près de 1,460 milliard d'euros¹, soit un niveau qui n'a jamais été constaté depuis 2017, en raison, notamment, du renforcement des moyens déployés dans le cadre de l'opération « Barkhane » en 2020.

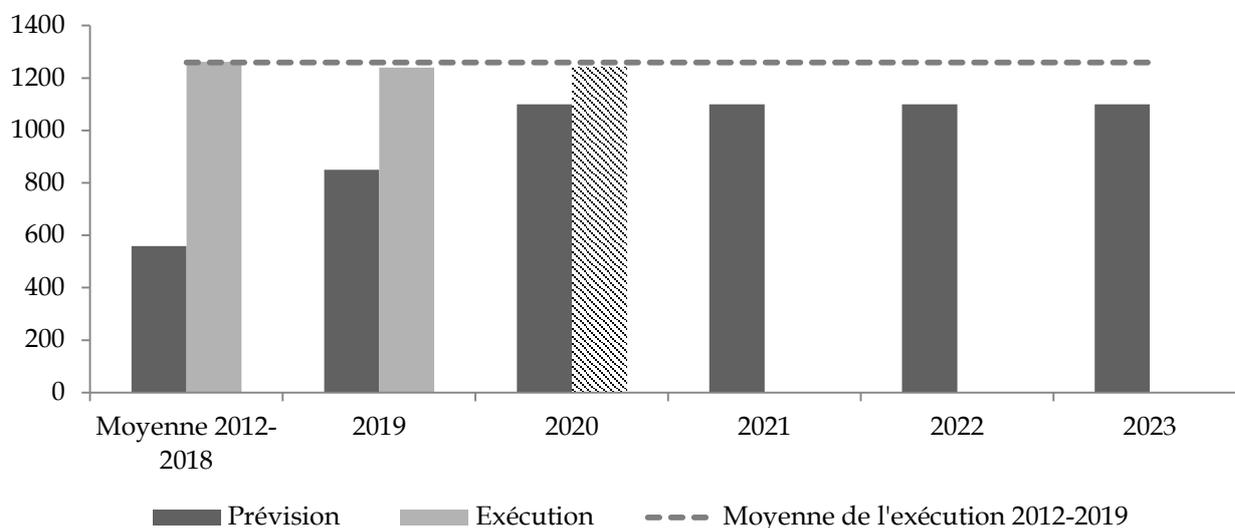
Si le rapporteur spécial a bien conscience des difficultés inhérentes à la prévision des OPEX, il lui revient de souligner le caractère systématique de la sous-budgétisation en dotation initiale. Les surcoûts résultent notamment du niveau et de l'intensité de l'engagement des forces, qui découlent eux-mêmes de la situation sur les théâtres d'opérations et des décisions de l'autorité politique qui sont ensuite mises en œuvre par le chef d'état-major des armées, si bien que leur évaluation précise est impossible. Toutefois, l'ordre de grandeur choisi en LFI depuis plusieurs années est bien moindre que la moyenne des exécutions constatées.

Le rapporteur regrette que cette sous-budgétisation soit appelée à se maintenir en 2021, compte tenu de l'absence d'augmentation de la dotation OPEX-MISSINT.

¹ Audition du sous-chef d'état-major « Plans ».

Provision annuelle au titre des opérations extérieures et des missions intérieures prévue par la loi de programmation militaire 2019-2025¹

(en CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et l'article 4 de la LPM 2019-2025

En gestion, cette sous-budgétisation des OPEX et des MISSINT est en général compensée intégralement au sein de la mission « Défense », par des annulations et des reploiements, comme ce fût le cas en 2019 via la loi de finances rectificative².

Comme le relevait déjà le rapporteur spécial l'année dernière, cette pratique est contraire au principe de financement interministériel figurant à l'article 4 de la loi de programmation militaire 2019-2025. Il dispose qu'en gestion, les surcoûts nets, hors crédits de masse salariale inscrits en LFI au titre des MISSINT et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette provision font l'objet d'un financement interministériel, en s'appuyant sur le principe que l'engagement par la France de ses forces en OPEX ne relève pas de la seule compétence ou décision du ministère des armées.

La clause de sauvegarde permettant un financement interministériel des surcoûts n'a été activée ni en 2018, ni en 2019, ni en 2020.

Le gouvernement ne respectant pas cette clause malgré sa valeur législative, le rapporteur spécial souhaite que le montant de la dotation Opex-Missint fasse l'objet d'une réévaluation et d'une sincérisation à l'occasion de l'actualisation de la LPM en 2021 (cf *infra*) afin d'apporter une solution durable et crédible à cette difficulté.

¹ Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

² Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019

B. LA CESSION DE 12 RAFALE DE L'ARMÉE DE L'AIR À LA GRÈCE : UNE REMISE EN CAUSE CAPACITAIRE, OPÉRATIONNELLE ET FINANCIÈRE DE LA LPM

1. Une commande prévoyant un prélèvement de 12 appareils, en contradiction avec les objectifs capacitaires de la LPM

En septembre 2020, dans un contexte de tensions croissantes avec la Turquie, la Grèce a évoqué son souhait de passer commande de 18 avions de combat Rafale auprès de la France. Le 12 septembre, Dassault Aviation a confirmé l'enregistrement de cette commande, qui représente une opportunité salubre pour Dassault Aviation, les 500 entreprises impliquées dans le programme Rafale et les 7 000 salariés concernés¹.

La commande se compose de 6 appareils neufs et 12 d'occasion prélevés sur la flotte de l'armée de l'air. Elle prévoit des délais très courts de livraison pour les appareils. Les 6 avions neufs destinés à la Grèce seraient livrés en 2022. La livraison des appareils d'occasion ne fait l'objet d'aucun calendrier, mais devrait en toute logique suivre un développement similaire.

Le prélèvement de 12 appareils constitue un effort substantiel pour le parc opérationnel de l'armée de l'air, actuellement composé de 102 appareils. Il représente ainsi une ponction de plus de 10 % des capacités Rafale actuellement en dotation de l'armée de l'air. De surcroît, les appareils Rafale déjà en service sont fortement mis à contribution, notamment dans le cadre de l'opération Chammal.

¹ Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, compte-rendu du mardi 13 octobre 2020, audition de Florence Parly, ministre des armées.

Répartition des Rafale et livraisons effectuées à la mi-2020

	Nombre d'avions	Répartition
Cible LPM 2019-2025	225	185 Rafale air
		40 Rafale marine
Commandés	180	
Livrés	152	48 Rafale C, (monoplace air)
		58 Rafale B (biplace air)
		46 Rafale M (marine)
Parc intermédiaire fixé par la LPM pour fin 2021	143	
Parc prévu en 2021 après cession des 12 Rafale	131	

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

Dans ces conditions, l'effort porté pour honorer la commande grecque pourrait remettre en question l'objectif intermédiaire fixé pour 2021 (143) par la LPM, puisque le remplacement des Rafale cédés d'ici à la fin de l'année prochaine apparaît impossible.

Objectifs capacitaires Rafale fixés par la LPM

(en nombre d'avions)

Ambition opérationnelle 2030	Parc début 2019	Parc fin 2021	Parc fin 2025	Livraisons 2019-2025
225 (185 + 40)	143	143	171	28

Source : LPM

Cette ponction intervient dans un environnement capacitaire d'ores et déjà tendu, alors que la LPM fixe une **capacité opérationnelle de 129 appareils Rafale en 2025 pour l'armée de l'air**, et de 225 appareils Rafale pour l'année 2030. Cette cible prévisionnelle du programme Rafale a été revue deux fois depuis le lancement du programme (cible initiale de 320 avions), ce qui traduit le caractère « minimal » de cette cible :

- en 1996 : révision de la cible de 320 à 294 avions ;
- en 2006 : révision de la cible de 294 à 286 avions.

La LPM 2019-2025 a confirmé que les forces aériennes comprendront 225 Rafale (air et marine) et 55 Mirage 2000D rénovés pour répondre à l'ambition opérationnelle 2030. La cible d'acquisition Rafale sera consolidée ultérieurement en fonction des options retenues pour le porteur ASN4G¹ et de la progression du projet SCAF².

La livraison des 28 derniers Rafale commandés aura lieu d'ici à 2025, comme prévu dans la LPM. Une cinquième tranche de 30 avions dont la constitution reste à définir est prévue pour une livraison avant 2030.

Le rapporteur spécial appelle donc à rester attentif aux effets de la commande grecque sur la capacité opérationnelle de l'armée de l'air.

2. Des modalités de préservation du potentiel opérationnel à préciser

La ministre des armées a indiqué que *« les appareils prélevés seront compensés. Je commanderai donc le nombre d'avions neufs correspondant dès que la commande grecque sera passée, dans les prochaines semaines ou dans les prochains mois. »*³

Les effets de la commande de 6 appareils neufs sur les chaînes de production et l'échéancier de livraison à destination de l'armée française doit être précisé. Selon la ministre des armées, les 6 avions neufs destinés à la Grèce seront livrés en 2022, ceux destinés à l'armée de l'air, les 28 avions de la tranche dite « 4T2 », ont vocation à être livrés entre la fin 2022 et la fin 2024. Viendront ensuite 12 avions, qui seront commandés « très bientôt » et qui seront livrés en 2025.

Afin d'assurer ces livraisons, Dassault devra probablement accélérer la production, à l'instar de ses sous-traitants, afin d'éviter un retard de livraison trop important. Le rapporteur spécial rappelle à ce titre qu'afin de satisfaire les exigences calendaires du contrat d'export à l'Égypte, six Rafales biplaces ont été prélevés en 2015 sur la production destinée à la France. La

¹ Armement air sol nucléaire de 4^{ème} génération.

² Système de combat aérien futur.

³ Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, compte-rendu du mardi 13 octobre 2020, audition de Florence Parly, ministre des armées.

livraison à l'armée de l'air de six Rafale biplaces en remplacement de ces appareils prélevés a commencé en 2016 et s'est terminée en 2018, soit **un retard de livraison de trois ans**.

Le risque avéré est néanmoins celui de la **réduction des capacités opérationnelles intermédiaires, d'ici à la livraison des 12 Rafale supplémentaires**. Sur ce point, la ministre a indiqué « *travailler sur [l'amélioration de] la disponibilité de la flotte actuelle. Nous mobilisons des investissements considérables pour son maintien et nous préparons des contrats verticalisés, afin que la responsabilité de l'industriel soit clairement identifiée. Le contrat Ravel, formalisé avec Dassault en 2019, doit permettre d'améliorer la disponibilité à hauteur de 10 appareils en 2022. Les prélèvements sur la flotte de notre armée de l'air doivent ainsi être neutralisés. Je suis assez confiante sur le fait que les impacts seront aussi limités que possible, aussi bien pour l'armée de l'air que pour le budget du ministère des armées.* » Si le succès des contrats verticalisés Ravel (cf. *infra*) peut offrir une perspective d'amélioration de la disponibilité de la flotte, cette dernière était prévue bien antérieurement à la cession des Rafale et serait survenue même en son absence. Elle ne peut donc aucunement être considérée comme une solution apportée à ce trou opérationnel.

3. Un surcoût d'au moins 600 millions d'euros non prévus par la LPM

Par construction, la LPM 2019-2025 n'avait pas prévu cette commande supplémentaire sur le programme Rafale. Le passage d'une commande visant à compenser les avions prélevés devrait néanmoins susciter **un coût très important pour les crédits de la mission « Défense »**. L'achat de 12 avions neufs porterait **une augmentation de l'ordre de 1,4 milliard d'euros¹**, tandis que le produit de la cession des 12 Rafale d'occasion devrait être inférieur de plus de moitié, entraînant un surcoût net supérieur à 600 millions d'euros.

La ministre des armées a indiqué travailler sur des plans de paiement de la cinquième tranche, pour 30 appareils à livrer entre 2027 et 2030, en visant l'adaptation du cycle d'équipement aux impératifs issus de la commande grecque.

¹ Réponses aux questionnaires budgétaires

Toutefois, à ce stade aucun échéancier précis de financement de cette commande supplémentaire n'a émergé. Ses modalités devraient être réglées au cours des travaux d'actualisation de la loi de programmation militaire prévus en 2021. L'ensemble des autorités auditionnées par le rapporteur spécial ont confirmé que cette commande se ferait au sein de l'enveloppe d'ores et déjà prévue par le LPM.

Dans ce contexte, il apparaîtrait impératif que les armées bénéficient du produit de la cession. Cette attribution peut être décidée par le gouvernement, qui la met en œuvre par un décret d'attribution de produit. Si la ministre des armées s'est engagée à négocier la rétrocession de ces produits de cession, elle n'a pu apporter aucune certitude à ce sujet, qui **reste donc en discussion.**

En outre, cette rétrocession, si elle était obtenue, ne réglerait qu'une partie du problème, en laissant subsister un surcoût net d'au moins 600 millions d'euros pour la mission « Défense ».

C. L'INCENDIE DU SNA PERLE : UN SURCÔT NET NON PRÉVU DE 61 MILLIONS D'EUROS POUR LE MINISTÈRE DES ARMÉES

D'une importance budgétaire et stratégique moindre, l'incident survenu sur le sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Perle devrait également entraîner un surcoût non prévu pour le ministère des armées.

Le 12 juin dernier, un incendie s'était déclaré à l'avant du sous-marin nucléaire d'attaque Perle, alors qu'il faisait l'objet d'une maintenance majeure dans un bassin de la base navale de Toulon.

La ministre des Armées a annoncé la **réparation du SNA Perle** le 22 octobre 2020. Ainsi, « *lors de l'incendie, c'est la partie avant de la Perle qui a brûlé. Les températures auxquelles a été soumis l'acier ont altéré ses qualités et c'est cet acier qui absorbe les très fortes pressions des profondeurs marines* ». La ministre a ainsi précisé que la « *première étape de la réparation sera de découper cette partie endommagée, qui sera démantelée. La partie arrière, en revanche, celle qui enserrait la chaudière nucléaire et la propulsion du SNA avant son entrée en travaux, est parfaitement intacte. Nous allons donc souder l'arrière de la Perle avec l'avant du Saphir, le sous-marin nucléaire d'attaque que nous avons retiré du service actif il y a un an. Nous reconnecterons par la suite les liaisons intérieures, les câbles et les tuyaux. La Perle achèvera ensuite son entretien majeur au point où il avait été interrompu le 12 juin dernier* »¹.

¹ Déclaration de Mme Florence Parly, ministre des armées, sur l'avenir du sous-marin nucléaire d'attaque Perle, à Paris le 22 octobre 2020.

Ainsi, cette décision devrait permettre au SNA d'être non seulement réparé mais également de recevoir toutes les améliorations capacitaires qui étaient initialement prévues dans le cadre de sa période d'entretien. À cette fin, une opération de reconstruction du sous-marin à partir d'éléments de coque du SNA Saphir (désarmé en 2019) doit être réalisée.

En parallèle, pour pallier l'indisponibilité du SNA Perle jusqu'en 2023, il est nécessaire de maintenir, par prolongation, le SNA Rubis jusqu'à la fin de l'année 2022 en réalisant quelques travaux complémentaires inclus dans le montant de cette opération. **Le surcoût total de cette opération devrait être de 61 millions d'euros pour la mission « Défense ».** Là encore, ces dépenses non prévues devront se réaliser au sein même de l'enveloppe de la LPM.

IV. UNE ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION EN 2021 DEVANT PRENDRE EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS GÉOSTRATÉGIQUES ET ÉCONOMIQUES

L'article 7 de la LPM dispose que la trajectoire « *fera l'objet d'actualisations, dont l'une sera mise en œuvre avant la fin de l'année 2021* ». Cette actualisation, intervenant traditionnellement à mi-parcours, apparaît particulièrement bienvenue dans un contexte économique et géostratégique en profonde mutation. **Le rapporteur spécial relève toutefois que cette actualisation se fera à enveloppe constante, alors que le contexte général dans lequel la programmation a été bâtie est largement dépassé, en raison de l'évolution du contexte géostratégique et économique.**

L'année dernière, le rapporteur spécial avait mis en exergue la remise en cause profonde de la cohérence actuelle de l'OTAN, conjuguée à un retrait américain des zones de tension situées au voisinage européen, dans lequel s'inscrit pourtant la LPM 2019-2025. Ces tendances se confirment en 2020.

Dans ces conditions, il est important d'assurer l'autonomie stratégique de la France et de l'Union européenne. Or, le financement actuel retenu pour les forces armées françaises et européennes souffre de la comparaison avec certains pays comme la Russie.

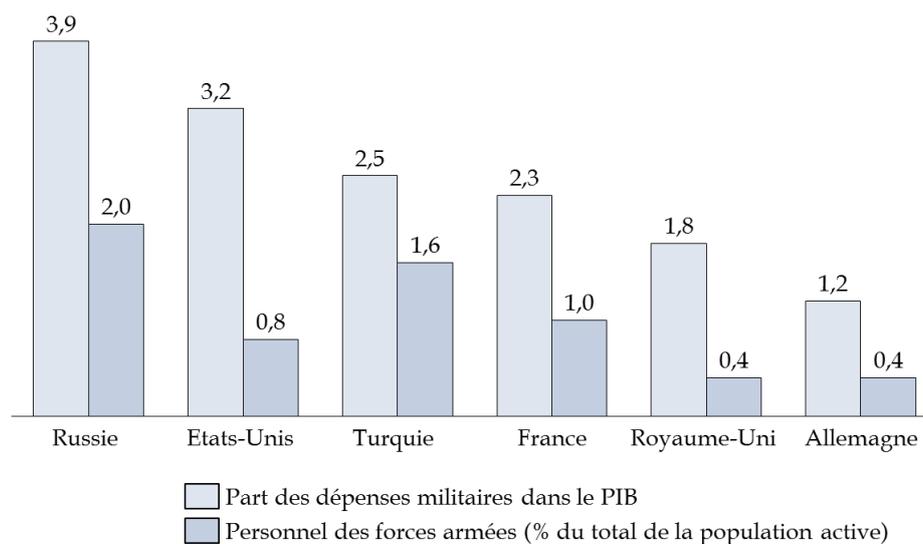
La possibilité d'une confrontation avec une armée conventionnelle ne peut être pleinement écartée aujourd'hui. Conjuguée à la multiplication des zones de tension, elle doit appeler à **une réflexion sur l'ambition budgétaire concernant notre politique de défense** et celle de nos alliés. Il convient de rappeler à ce titre que la Suède a décidé en octobre 2020, sur fond de tension grandissante avec la Russie, d'une augmentation de près de 40 % de son budget militaire d'ici à 2025.

La crise sanitaire et la persistance du risque terroriste doivent également être de nature à alimenter la réflexion stratégique sur le modèle capacitaire des armées françaises.

Le rapporteur spécial réitère ses observations quant aux ambitions de la LPM 2019-2025, qui pourraient s'avérer insuffisantes pour faire face à l'ampleur des menaces.

**Part des dépenses militaires dans le PIB
et proportion de personnel des forces armées en 2018**

(en %)



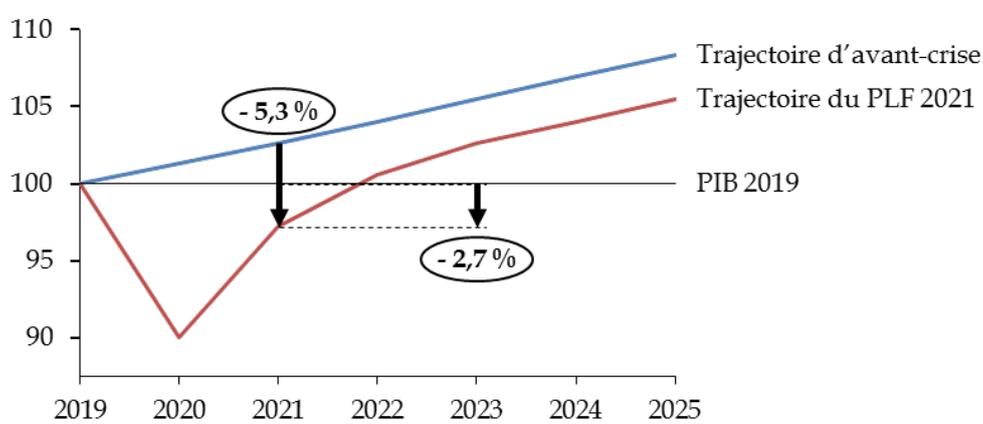
Note : la part des dépenses militaires dans le PIB contient notamment les dépenses de retraite.

Source : commission des finances, d'après la Banque mondiale

De manière plus générale, la LPM est construite sur l'objectif d'un effort national en faveur des armées porté à 2 % du PIB en 2025. La programmation ne prévoit toutefois aucun montant en valeur absolue ; les effets de la crise économique entraineront donc mécaniquement une revue à la baisse de l'effort financier consacré aux armées, alors que les menaces persistent.

Évolution du scénario de croissance gouvernemental depuis la crise (avant l'annonce du reconfinement)

(PIB en volume, base 100, 2019=100)



Note méthodologique : pour établir la trajectoire d'avant-crise, le scénario de croissance du RESF 2020 a été retenu pour 2020-2023 et a été prolongé en 2024-2025 à partir de l'estimation gouvernementale de la croissance potentielle en fin de projection.

Source : Rapport provisoire de M. Jean-François Husson sur le présent projet de loi de finances - Tome I

DEUXIÈME PARTIE ANALYSES THÉMATIQUES

I. UN PLAN DE RELANCE MILITAIRE REPOSANT SUR L'ACCÉLÉRATION DE COMMANDES D'AÉRONEFS À HAUTEUR DE 600 MILLIONS D'EUROS

A. UNE ACCÉLÉRATION DE COMMANDES BIENVENUES POUR SOUTENIR L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE

S'agissant du ministère des armées, le plan de soutien à la filière aéronautique prévoit **d'anticiper des commandes d'aéronefs à hauteur de 600 millions d'euros en AE en 2020 et dont la consommation en CP est prévue entre 2020 et 2022**. Bien que cette ligne figure dans le projet annuel de performance de la mission « Plan de relance », les crédits ont été intégralement inscrits en AE en 2020 par la troisième loi de finances rectificative au sein de la mission « Défense ». Les CP prévus, de 231 millions d'euros en 2020, 55 millions d'euros en 2021 et 314 millions d'euros en 2022, ne sont pas non plus inscrits au sein de la mission « Plan de relance » et sont ouverts sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense » au sein du présent projet de loi de finances.

Ces commandes concernent:

- l'acquisition de **trois avions de transport stratégique A330** pour un montant de 175 millions d'euros, dont la transformation en MRTT Phénix¹ sera effectuée ultérieurement. Cette commande a été engagée et payée pour l'essentiel en 2020. Ces aéronefs seront livrés en 2021 et 2022 au lieu de 2026 ;

- la commande de **8 hélicoptères de transport tactique Caracal prévue avant fin 2020**, pour laquelle il est programmé 68 millions d'euros de paiements en 2021. Ils remplaceront les Puma de l'armée de l'Air dès 2023, au lieu de 2028-2029 ;

- la commande **d'un avion léger de surveillance et de renseignement (ALSR)** prévue avant fin 2020, pour laquelle il est programmé 31 millions d'euros en CP en 2021 ;

- la commande de deux types de **drones de surveillance navals** : d'une part des systèmes de drones aériens de la marine (SDAM) permettant de soutenir en particulier la PME Guimbal et répartie sur 2020 et 2021 (20 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP prévus en 2021), d'autre part des systèmes de mini-drones embarqués (SMDM) permettant de

¹ La crise sanitaire a contraint le ministère à reporter une partie de ses commandes d'A330 MRTT, ce qui explique le choix d'acquérir des A330 qui seront ultérieurement transformés.

soutenir la PME SURVEY Copter et prévue en 2020 (4 millions d'euros de paiements prévus en 2021) ;

- huit **hélicoptères de manœuvre de nouvelle génération** (HMNG) doivent faire l'objet d'engagements à hauteur de 304 millions d'euros dès 2020, avec des paiements cadencés jusqu'en 2022.

Ces accélérations de commandes constituent **un levier pertinent de relance**, d'autant plus que les entreprises concernées sont, pour certaines d'entre elles comme Airbus, duales, et pleinement exposées à la baisse de l'activité résultant de la limitation du trafic aérien civil. **Cette mesure vient par ailleurs s'ajouter aux différents plans sectoriels mis en place par le ministère de l'économie, dont le principal est celui destiné à l'aéronautique, et aux dispositifs financiers de soutien tel que les dispositifs de soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées.**

B. LE VOLET MILITAIRE DU PLAN DE RELANCE : DES MESURES D'UNE AMPLEUR LIMITÉE

Cette accélération du calendrier des commandes apparaît toutefois d'une **ampleur limitée** face à la crise. Tout d'abord, ces crédits sont puisés au **sein de l'enveloppe prévue par la loi de programmation militaire**¹. L'annuité budgétaire 2020 n'a, ainsi, pas été augmentée à due concurrence des commandes réalisées, ni des paiements dus en 2020 (185 millions d'euros). Le financement de ces anticipations en 2020 est assuré par une sous-consommation de crédits liée à la crise (cf. *supra*)². **L'accélération est donc intégralement compensée par des moindres dépenses de la mission « Défense », dont certaines concernent directement des commandes destinées au secteur privé.**

À titre de comparaison, pour le seul exercice 2009, la mission « Défense » a bénéficié de **1,1 milliard d'euros en AE et de 625 millions d'euros de CP liés à la relance**³. Ces dépenses concernaient également les autres moyens mobiles (commandes de VBCI), les équipements (stations de communication satellite Syracuse), et les infrastructures, permettant notamment de soutenir le secteur du BTP. **Le rapporteur spécial estime qu'un plan de relance plus global, concernant notamment les infrastructures, aurait été plus que bienvenu.**

¹ Loi n° 2018 607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

² Pour le seul programme 146, cette sous-consommation représente près de 750 millions d'euros pour le programme 146 « Équipement des forces », qui s'explique en partie par des retards de livraison, et environ 1,1 milliard d'euros sur l'ensemble de la mission « Défense ». À ces montants, il convient cependant de déduire des postes où ont été observées des surconsommations : 300 millions d'euros de mesures d'adaptation à la crise notamment ; 500 millions d'euros d'accélération de paiement aux fournisseurs afin de soutenir leur trésorerie.

³ Rapport annuel de performance 2010, mission « Plan de relance ».

De manière générale, **la seule mesure spécifique de soutien en faveur des entreprises de défense repose sur le fonds Definvest**. L'utilité de ce fonds, dont l'effet de levier est proche de 6, et le besoin de consolider des entreprises et des secteurs industriels engendré par la crise économique étant avérés, la ministre des armées a annoncé en juin 2020 porter son montant maximum d'investissement de 50 à 100 millions d'euros.

Le fonds Definvest

Le but de ce fonds est d'intervenir auprès d'entreprises jugées stratégiques pour renforcer leur structure bilancielle, stabiliser leur capital et contribuer à une consolidation de la filière de la Défense sur le long terme. La philosophie est d'aider les sociétés à développer leurs projets sans chercher à en prendre le contrôle, de les accompagner sur le long terme et de les orienter, si nécessaire, vers d'autres fonds plus importants. La direction générale de l'armement peut servir de caution auprès d'autres investisseurs afin de lever davantage de capital.

À ce jour, Definvest a investi dans 8 entreprises :

- la pépite française Kalray du secteur des micro-processeurs ;
- la société Fichou spécialisée dans les composants optiques de très haute précision ;
- la start-up bretonne Unseenlabs qui développe des services de renseignement électromagnétique depuis l'espace ;
- la start-up Sintermat, qui capitalise sur 15 ans de recherche académique dans le domaine de la métallurgie des poudres ;
- la société Prolann, spécialisée dans les pièces aéronautiques et les capteurs infrasons ;
- la société innovante Cailabs qui met au point des composants de manipulation des formes de la lumière (communications, contre-mesures et LIDAR) ;
- la société Fabentech qui produit des sérums pour lutter contre les maladies et pandémies infectieuses émergentes et les nouvelles toxines ;
- la société Tethys spécialisée en équipements et systèmes de pyrotechnie (guerre sous-marine, fonctions auxiliaires sur les missiles et drones...).

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ce dispositif devrait être complété par un second fond, Definnov, qui devrait disposer également de 200 millions d'euros pour soutenir des entreprises innovantes et des start-up à vocation militaire ou duale.

Les montants en jeu, et le faible nombre d'entreprises concernées, aujourd'hui limité à huit, apparaissent toutefois insuffisants au regard de l'objectif de protection de la base industrielle et technologique de défense française (BITD), qui constitue tant un impératif économique que géostratégique.

II. DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE FIDÉLISATION DES EFFECTIFS, QUI CONSTITUENT LE PRINCIPAL ENJEU DE RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE DES ARMÉES...

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE, SOUS L'EFFET DU SCHÉMA D'EMPLOIS ET DU RATTRAPAGE DE 2020

Les crédits de personnel et les effectifs du ministère des armées sont regroupés au sein du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » depuis le 1^{er} janvier 2015. La programmation et la gestion des crédits de titre 2 sont désormais de la responsabilité des gestionnaires des ressources humaines.

Les crédits de personnel de la mission défense s'établissent à 20,7 milliards d'euros dans le PLF 2021.

Évolution de la masse salariale entre la LFI 2020 et le PLF 2021

(en millions d'euros)

	LFI 2020	PLF 2021	Variation LFI 2020 PLF 2021	Variation LFI 2020 PLF 2021 (en %)
Socle	11 060	11 209	149	+ 1,3
Hors socle	675	705	30	+4,4
OPEX	254	250	-4	-1,6
MISSINT	100	100	0	0
CAS « Pensions »	8571	8489	-82	-1
Total	20 659	20 752	93	+0,5
Total hors CAS « Pensions »	12 088	12 264	175	+1,5
Total hors CAS « Pensions », hors OPEX et hors MISSINT	11 734	11 914	180	+1,5

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

Les crédits de personnel, toutes catégories confondues, sont en hausse de 179 millions dans le PLF 2021 par rapport à la LFI 2020, soit une augmentation de 1,5 %. Hors CAS « Pensions », hors opérations extérieures (OPEX) et hors missions intérieures (MISSINT), les crédits budgétaires nécessaires à la couverture des besoins du titre 2 pour 2021 s'élèvent à 11,9 millions d'euros.

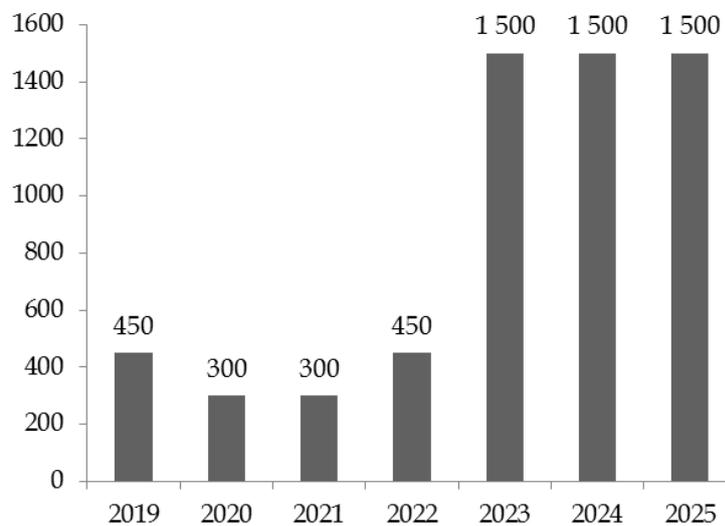
Cette relative augmentation s'explique notamment par la mise en œuvre de la première marche de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM, +38 millions d'euros). En outre, la LFI 2021 prolonge les efforts du ministère des armées visant l'augmentation et la fidélisation de ses effectifs, qui doit atteindre 300 ETP en 2021.

La crise a suscité une hausse des besoins concernant les crédits de personnel en raison d'un effet mécanique consécutif à une diminution du nombre de départs en 2020 et d'une hausse des dépenses de chômage, qui atteignent 10 millions d'euros.

B. UNE SOUS-EXÉCUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS TÉMOIGNANT DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT DUES À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Créations nettes d'emploi du ministère des armées prévues par la loi de programmation militaire 2019-2025

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 6 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

La LPM 2019-2025 fixe des objectifs ambitieux de création d'emplois au sein du ministère des armées. Elle fixe à 450 emplois la hausse portée sur 2019, 300 emplois sur 2020 et 300 emplois sur 2021.

La plus grande part de l'effort porte toutefois sur les dernières années de la période d'emploi de la LPM. Ainsi, il est prévu que les années 2023-2025 enregistrent un rythme annuel de 1 500 emplois créés. Cet effort et donc très incertain et peu engageant pour la législature actuelle, qui renvoie la responsabilité de l'augmentation du recrutement et des dépenses afférentes au prochain quinquennat.

Tableau de synthèse pour la période 2020-2022

(en ETP)

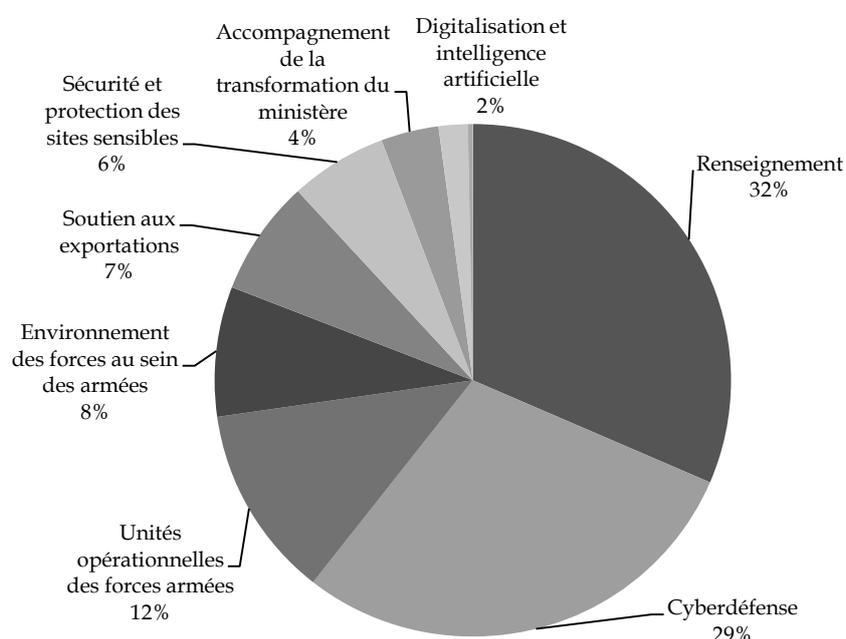
	2020	2021	2022	Total 2020-2022
Créations de postes	364	330	480	1 174
Suppressions de postes	64	30	30	124
Évolution nette	+300	+300	+450	+1 050

Périmètre retenu : plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA), hors SIAé, hors volontaires du SMV et hors apprentis.

La LPM 2019-2025 prévoit que **la moitié des créations de postes prévue entre 2019 et 2025 bénéficiera au renforcement des effectifs consacrés à la cyberdéfense (1 500 emplois) et au renseignement (1 500 emplois).**

Le schéma d'emplois prévu en 2021 est conforme à cette orientation, puisque sur les 300 emplois prévus, 104 bénéficieront au renseignement et 96 à la cyberdéfense.

Répartition des créations de postes prévues en 2021



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

Ce schéma d'emplois fait toutefois l'objet de difficultés d'exécution. En 2020 comme en 2019, le schéma d'emplois s'est vu intégrer le retard issu de l'année précédente, soit un déficit de 5 ETP, de même que le renoncement de 45 ETP sur le schéma d'emplois 2019.

Ainsi, si le **schéma d'emplois cible pour 2020 s'est élevé à + 349 ETP**, la crise sanitaire a limité les recrutements à 147, entraînant un déficit d'environ 200 ETP¹ qui s'explique principalement par les contraintes exercées sur la chaîne de recrutement lors du premier confinement.

La sous-exécution du schéma d'emplois a entraîné, lors des quatre derniers exercices, une sous-consommation des crédits de personnel (2016 : 61 millions d'euros ; 2017 : 95 millions d'euros ; 2018 : 155 millions d'euros ; 2019 : 137 millions d'euros), qui semble toutefois se résorber sur l'exercice 2020, ce qui témoigne néanmoins de l'amélioration de la situation en la matière et de la fiabilisation des montants demandés en LFI.

C. UNE POLITIQUE DE FIDÉLISATION PERMETTANT DES AMÉLIORATIONS MAIS DEVANT ÊTRE CONSOLIDÉE

La **fidélisation est un axe essentiel de la gestion des ressources humaines du ministère**, pendant du recrutement et visant à conserver les compétences, notamment sur les métiers en tension.

Elle répond au **double objectif de maîtriser les départs non souhaités de l'institution**, en particulier dans les métiers à compétence rare qui sont soumis à une forte concurrence (Cyber, SIC, MCO et santé) **et de rentabiliser les formations dispensées**, qui sont parfois longues et coûteuses, afin de sécuriser les compétences indispensables.

La mise en œuvre en 2019 de la **prime de lien au service**² (PLS) constitue une innovation majeure dans ce domaine, spécifiquement créée pour faire face aux difficultés de fidélisation du ministère. Elle vise à rénover les leviers d'incitation à la disposition des gestionnaires de ressources humaines, et concerne principalement les spécialités techniques en concurrence avec le secteur privé.

Le rapporteur spécial considérait dès 2019 la **mise en place de cette prime comme une évolution bienvenue**³ pour renforcer la fidélisation des effectifs sur les spécialités les plus tendues. **Les montants proposés pour certaines spécialités, eu égard aux durées retenues, risquent toutefois d'être trop faibles** pour être réellement efficaces et résoudre les problèmes de fidélisation rencontrés. En 2020, la prime a empêché le départ de 22 médecins, de 17 officiers sous contrat pilotes et spécialistes dans des métiers en tension. Si le rapporteur spécial considère ces résultats comme encourageants, ils restent limités. La PLS apparaît notamment insuffisante pour fidéliser les sous-officiers qui bénéficient d'une retraite à jouissance

¹ Audition du sous-chef d'état-major « Plans »

² Prévue par le décret n° 2019-470 du 20 mai 2019 relatif à la prime de lien au service attribuée aux militaires.

³ Rapport d'information de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances n° 652 (2018-2019) - 10 juillet 2019 : Améliorer la condition militaire : une nécessité stratégique, opérationnelle et humaine.

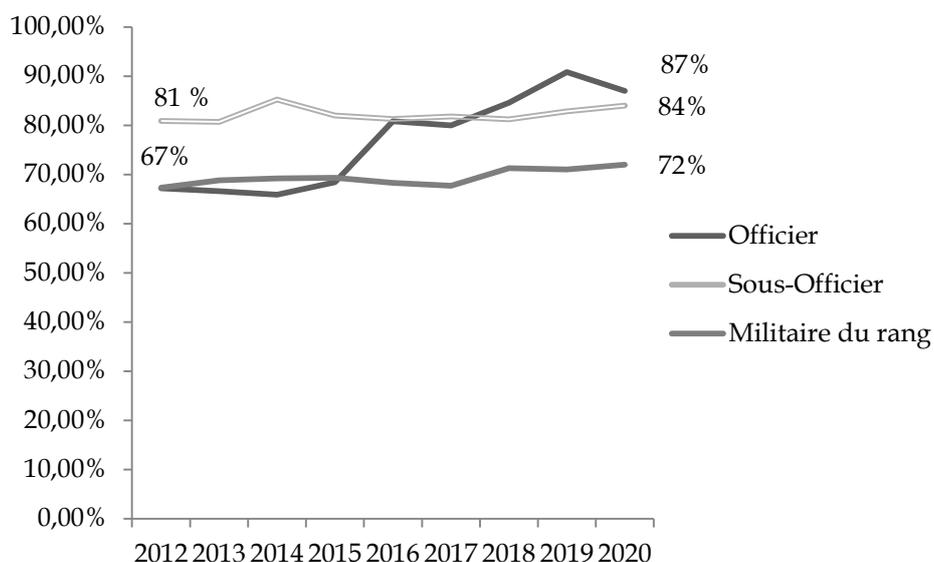
immédiate à compter de 17 ans de service cumulable avec un emploi dans le secteur privé¹.

De manière générale, les politiques de fidélisation des trois armées sont déclinées selon trois volets : indemnitaire, carrière et conciliation entre vie professionnelle et vie privée (V2P).

Concernant l'armée de terre, la politique de fidélisation vise à consolider la montée en puissance des effectifs de la force opérationnelle terrestre, fixés à 77 000 hommes en 2017.

Cette politique de fidélisation a permis une amélioration significative du taux de renouvellement à l'issue du premier contrat au sein de l'armée de terre. Si plus de 4 officiers et sous-officiers sur 5 demeurent dans l'institution, cette proportion est moins importante pour les militaires du rang, où elle concerne moins de 3 personnes sur 4.

Évolution du taux de renouvellement à la fin du premier contrat dans l'armée de terre

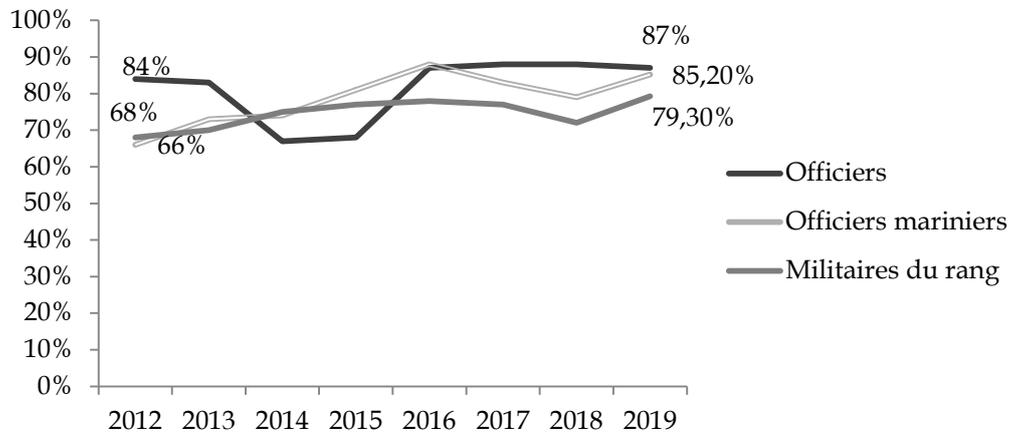


Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

La marine nationale présente des taux de renouvellement en amélioration constante. Ils approchent les 80 % pour les militaires du rang, et dépassent les 85 % pour les officiers et les officiers mariniers.

¹ Ibid.

Évolution du taux de renouvellement à la fin du premier contrat dans la marine nationale



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

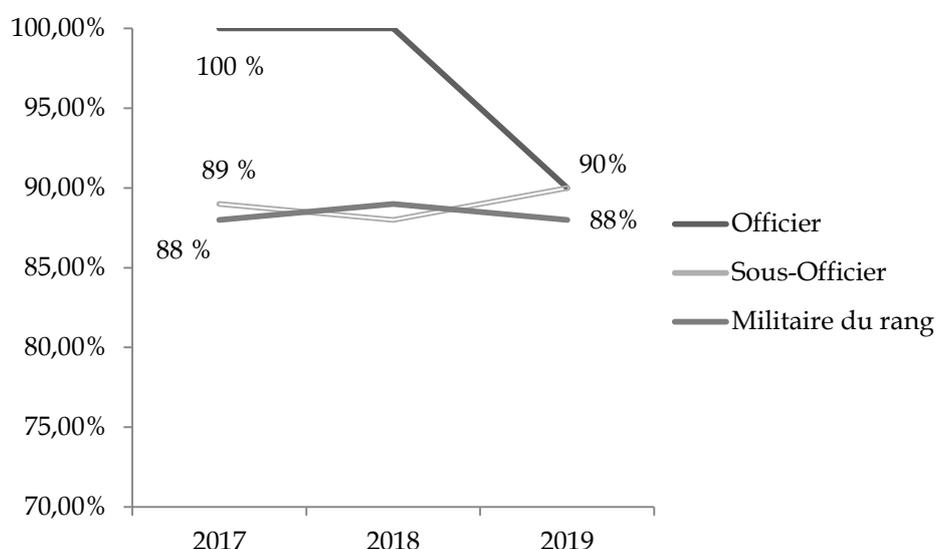
Concernant l'armée de l'air, la mise à jour de la feuille de route « Fidélisation des aviateurs » en avril 2020 a permis de renforcer le dynamisme de la politique de fidélisation :

- au niveau indemnitaire, la mise en œuvre en 2019 de la PLS a permis de cibler les viviers critiques notamment le personnel navigant, les spécialités du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique, du contrôle aérien et des systèmes d'information et de communication (SIC) ;

- au niveau de la V2P, un budget spécifique est consacré à l'amélioration des conditions de vie de l'aviateur où qu'il soit, afin de favoriser l'esprit de cohésion.

L'armée de l'air présente les plus hauts niveaux de renouvellement du premier contrat, qui approchent les 90 % pour l'ensemble des catégories en 2019.

Évolution du taux de renouvellement à la fin du premier contrat dans l'armée de l'air



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

Le rapporteur spécial estime les efforts menés en matière de fidélisation des effectifs pertinents, mais il tient à rappeler que **cette dernière repose également sur les conditions dans lesquelles les militaires effectuent leur mission**. À cet égard, la question des infrastructures, notamment des logements, constitue un point de vigilance important, offrant encore d'importantes marges de progression.

D. LA POURSUITE DU PLAN « FAMILLE »

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

- 1/Mieux prendre en compte les absences opérationnelles ;
- 2/Faciliter l'intégration des familles dans la communauté militaire et de défense ;
- 3/ Mieux vivre la mobilité ;
- 4/Améliorer les conditions de logement familial et favoriser l'accession à la propriété ;
- 5/ Faciliter l'accès des familles à l'accompagnement social du ministère ;
- 6/ Axe complémentaire : améliorer les conditions d'hébergement et de vie des célibataires et des célibataires géographiques.

Selon le ministère des armées, plus de 80 % des 46 actions initiales ont connu des réalisations concrètes dès 2018, conformément à la demande de la ministre, avec des réussites emblématiques : déploiement du wifi gratuit en garnison, e-social des armées, prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile, actions en faveur des enfants (nouvelles places en crèches et kit enfants mission), augmentation des crédits d'allocation pour l'amélioration des conditions de vie en enceinte militaire, expérimentation des cellules d'information et d'accueil des familles (CIAF) dans les bases de défense de Nancy, Mourmelon-Mailly et Brest-Lorient.

Les principales perspectives en 2021 et 2022 porteront sur **l'ouverture de lits d'hébergement** (Arcueil, Saint-Germain-en-Laye et Maisons-Laffitte), **l'accélération des constructions de crèches** (exemples : en 2021, 30 places à Mérignac, 30 places à Cayenne et 40 places à Istres), la réservation de logements familiaux en métropole (notamment à Paris et petite couronne) et la **construction de logements en Guyane et aux Antilles**, la réhabilitation de logements en métropole, en outre-mer et à l'étranger, la mise en service du *wifi* gratuit en garnison en outre-mer et à l'étranger ainsi qu'une étude technique et financière pour son installation sur les bâtiments à quai de la marine nationale, la rénovation de lieux de vie en garnison, la rénovation et la mise en place d'installations sportives et la création d'espaces ATLAS (« accès en tout temps tout lieu au soutien ») supplémentaires (50 en 2021) pour atteindre la cible de 206 espaces début 2022.

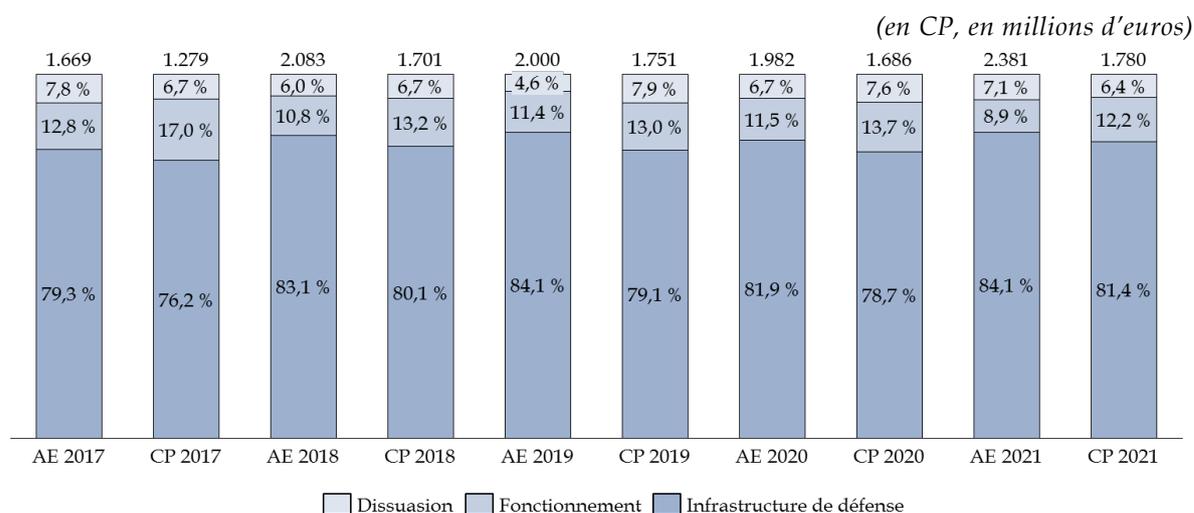
Comme la politique de fidélisation, **ce plan pourrait toutefois voir son effet atténué par les conditions d'hébergement encore inadaptées des militaires de l'armée de terre, notamment.**

III. ... QUI POURRAIENT ÊTRE REMIS EN CAUSE PAR L'ÉTAT DES INFRASTRUCTURES, NOTAMMENT DE LOGEMENT

A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURES, PRINCIPALEMENT DUE AUX OPÉRATIONS LIÉES AUX PROGRAMMES D'ARMEMENT

Les dépenses d'infrastructures de la mission « Défense » s'élèveront en 2020 à 2,38 milliards d'euros en AE et 1,78 milliard en CP, soit une hausse de 5 % en CP et de 20 % en AE.

Évolution et répartition des crédits de la politique immobilière du ministère des armées



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

Les crédits destinés aux infrastructures du ministère des armées financent principalement les programmes d'infrastructures liés aux programmes d'armement. Ces crédits, qui sont notamment regroupés au sein des programmes 146 et 178, connaîtront la principale hausse.

En 2021, les crédits de la politique immobilière inscrits sur le **programme 146 « Équipement des forces »** s'élèveront à 700,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 346,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ils financeront principalement les programmes d'infrastructures liés aux programmes d'armement¹ (690,5 millions d'euros d'AE et 338,6 millions d'euros de CP), ainsi que des opérations de mise en sécurité et de réhabilitation des infrastructures d'essais de la direction générale de l'armement (12,2 millions d'euros en AE et 10,8 millions d'euros en CP).

Le budget du **programme 178 « Préparation et emploi des forces »** sera doté en 2021 de 1 065,7 millions d'euros d'AE et de 889,9 millions d'euros de CP. Il financera les infrastructures de la dissuasion nucléaire² (155,4 millions d'euros d'AE et 103,1 millions d'euros de CP), l'entretien courant des infrastructures des bases de défense (117 millions d'euros en AE et en CP), ainsi que la remise à niveau des infrastructures opérationnelles des forces (793,3 millions d'euros d'AE et 669,8 millions d'euros de CP).

¹ SCCOA 3 et 4, DESCARTES, A 400M, HNG, MRTT, RAFALE, VBCL, FREMM, SNA BARRACUDA (y compris les INBS - Missiessy), SCORPION étape 1, SAMPT, HERMES.

² À l'exception des infrastructures du programme HERMES prises en charge par le programme 146.

B. UN EFFORT EN FAVEUR DU SOUTIEN ET DU LOGEMENT INSUFFISANT

1. Une hausse importante des crédits destinés au logement ...

Le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » bénéficiera en 2021 d'une allocation budgétaire fixée à 613,0 millions d'euros¹ en AE et à 540,0 millions d'euros² en CP. Elle permettra le financement des opérations d'infrastructures (518,6 millions d'euros d'AE et 440,3 millions d'euros de CP), liées notamment à l'hébergement ou au logement familial, les frais de fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID) ainsi que les coûts des prises à bail d'immeubles et de terrains au profit de l'ensemble des entités du ministère (94,4 millions d'euros d'AE et 99,6 millions d'euros de CP).

La LPM prévoit à cet égard un « programme hébergement » comprenant un investissement d'1 milliard d'euros sur la période 2019-2025. Cet investissement devra permettre la livraison, sur la période, d'environ 25 700 places d'hébergements, qu'elles soient nouvelles (7 600) ou réhabilitées (18 100), et 32 700 au total si l'on prend en compte les livraisons qui interviendront post-2025, bien que la livraison de ces dernières soit encore à ce stade très incertaine.

236,6 millions d'euros d'AE et 95,5 millions d'euros de CP seront ainsi consacrés en 2021 à l'hébergement en enceinte militaire (contre 176,8 millions d'euros d'AE et 38,3 millions d'euros de CP en 2020). Cet effort répond à la double nécessité d'améliorer la qualité d'un parc qui a souffert d'un sous-investissement chronique et d'augmenter l'offre d'hébergement au profit des cadres d'active, en particulier dans les zones traditionnellement tendues (Île-de-France notamment) et dans l'armée de terre qui a procédé à des recrutements massifs dans le cadre de l'augmentation des effectifs de la force opérationnelle terrestre à 77 000 hommes. **Ainsi, selon la secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées, ces crédits permettront d'engager 31 nouvelles opérations de construction neuve et 50 opérations de réhabilitation en 2021.** S'agissant des livraisons, 2 250 places seront inaugurées en 2021 dont 850 créations et 1 500 réhabilitations.

2. ... mais des efforts insuffisants face à l'ampleur des besoins

La nouvelle augmentation significative des investissements de construction et de remise à niveau des ensembles d'hébergement en enceinte militaire constitue la principale mesure de l'année 2021 sur le périmètre du programme 212. Le rapporteur spécial estime que ces travaux constituent des éléments stratégiques pour les armées, car des infrastructures défectueuses sont de nature à faire perdre la « bataille de la fidélisation ». Comme l'a indiqué le chef d'état-major de l'armée de terre lors de son audition, le casernement est un élément central de la vie du soldat. Mettre à sa disposition

¹ Non compris 20,2 M€ de fonds de concours et attributions de produits.

² Non compris 20,2 M€ de fonds de concours et attributions de produits.

un logement adapté à ses besoins doit donc constituer un impératif pour le ministère des armées. Il constitue toutefois aujourd’hui encore un point noir, susceptible de faire perdre aux armées, et singulièrement à l’armée de terre, la « bataille des effectifs ».

Le rapporteur spécial a ainsi pu constater que cet objectif était compromis par un phénomène récurrent de **sur-spécifications**, rendant la réalisation des bâtiments inutilement complexes et coûteuse.

Les normes relatives à **l’accès aux personnes à mobilité réduite** sont ainsi appliquées pour la construction des logements militaires, alors que des adaptations devraient être retenues, eu égard à l’âge moyen et au niveau de forme physique exigé des soldats. Un assouplissement, reposant sur le bon sens, et ne s’appliquant pas aux locaux recevant les familles, devrait être favorisé par le service des infrastructures de la défense (SID).

De même, en matière environnementale, le ministère des armées se conforme à l’effort national **d’amélioration des performances énergétiques**, ce qui entraîne un renchérissement de 14 % du coût total des bâtiments¹. Le budget 2021 du programme 212 met à ce titre l’accent sur les engagements du ministère en matière de transition écologique. Sont en effet mobilisés 65,3 millions d’euros en AE et 38,7 millions d’euros en CP pour le financement d’investissements de performance énergétique et de mises aux normes environnementales (principalement de réseaux d’eau et d’installations classées pour l’environnement dont le ministère est exploitant). **Si cet effort peut être justifié, le rapporteur spécial rappelle qu’il se fait au sein de l’enveloppe destinée par la LPM à l’amélioration des infrastructures. À cet égard, il est regrettable que le ministère des armées ne soit pas éligible aux crédits du plan de relance destinés à l’amélioration énergétique des bâtiments de l’État et attribués par appels à projets². Par comparaison, les bâtiments de la gendarmerie nationale et de la police nationale pourraient bénéficier respectivement de 400 et 740 millions d’euros³.**

¹ *Audition de la secrétaire générale pour l’administration du ministère des armées.*

² *Ibid.*

³ *Note de présentation de Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les crédits de la mission « Sécurités », novembre 2020.*

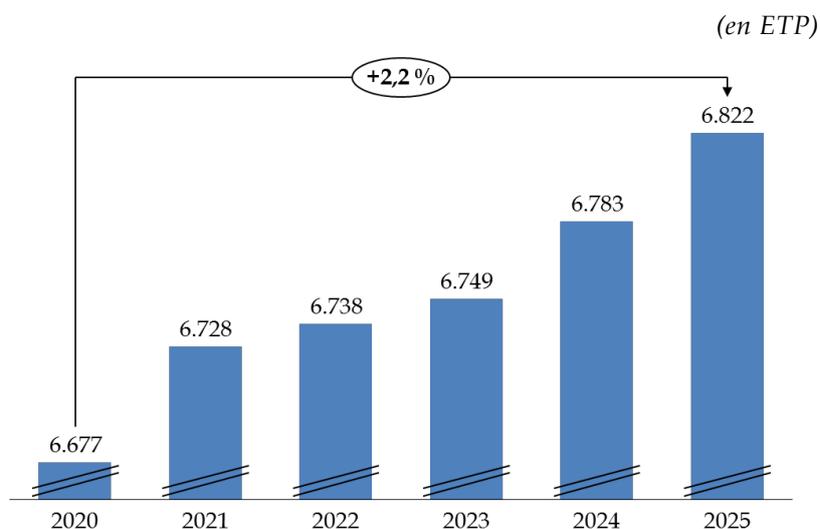
Le rapporteur spécial reste également préoccupé par la complexité et **la lenteur des travaux de maintenance, d'entretien et de réparation** (délai de remplacement d'un chauffe-eau, des luminaires, etc). Sur ce point, le SID a mis en œuvre des nouvelles méthodes et initié des marchés spécifiques de « SOS dépannage », destinés à l'entretien des infrastructures non opérationnelles. Cette nouvelle méthode, mise en œuvre notamment par l'établissement du SID (ESID) de Lyon, a des résultats « *tout à fait probants* » et entraîne une réduction significative des délais d'intervention. **Le rapporteur spécial prend acte de cette évolution, qui pourrait être généralisée à l'ensemble du territoire, et constate qu'elle ne dissipe pas à ce jour le climat de lassitude générale des effectifs sur cette question.**

Les moyens et les effectifs du SID pourraient se révéler insuffisants eu égard aux différents enjeux : augmentation du plan de charge et développement des missions liées à la sécurité des systèmes industriels d'infrastructure, aux infrastructures nucléaires et de dissuasion, à la transition énergétique et à l'exploitation des installations classées pour l'environnement. **Dans ce contexte, le risque que les logements constituent la « variable » d'ajustement est prégnant.**

Le rapporteur relève également que ce contexte encourage la passation de contrats globaux d'infrastructure, régis par des accords-cadres. Le recours à l'externalisation constitue toutefois un réel risque budgétaire, notamment lorsque le suivi par l'État est insuffisant.

L'augmentation régulière des dotations d'infrastructure tendant vers un volume d'activité de près de 2,5 milliards d'euros, elle nécessitera de nouvelles adaptations de l'organisation et des méthodes de travail du SID et probablement une révision de son dimensionnement (aujourd'hui fixé à 6 822 ETP en 2025, soit uniquement 2,2 % de plus qu'aujourd'hui).

Effectifs du SID



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

C. LA CESSION DU VAL-DE-GRÂCE À COMPTER DE 2024 : UNE ÉVOLUTION REGRETTABLE

Pour les années futures, le montant des recettes immobilières dépendra pour l'essentiel de l'éventuelle cession du Val-de-Grâce. La restructuration du service de santé des armées (SSA) et le regroupement de ses services franciliens sur deux sites situés à Bégin à Saint-Mandé et Percy à Clamart, a en effet entraîné la libération par le SSA de la partie hospitalière du Val-de-Grâce¹.

Si la partie historique du Val-de-Grâce – qui comprend la chapelle, les bâtiments abbatiaux et des jardins à la française – n'a pas vocation à être cédée², il était initialement prévu que le bâtiment qui abritait l'hôpital moderne soit vendu à l'horizon 2021, pour un montant estimé à 150 millions d'euros environ³. Le sous-chef d'état-major « plans » de l'état-major des armées avait indiqué en 2020 au rapporteur spécial que cette échéance était repoussée à 2024, date des Jeux olympiques à Paris. La

¹ Les activités hospitalières du Val-de-Grâce ont pris fin le 30 juin 2016. Après des travaux de démantèlement des installations, l'emprise a été effectivement libérée le 30 juin 2017.

² Dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le ministère des armées rappelle ainsi que la partie historique « continuera à héberger l'école du Val-de-Grâce qui assure la formation initiale et continue ainsi que la préparation opérationnelle de l'ensemble du personnel du service de santé des armées, l'inspection, le musée et la bibliothèque centrale du service de santé des armées. Ce dernier y installera également le service de direction de la formation, de la recherche et de l'innovation en août 2018 ainsi que la direction des hôpitaux en 2023 ».

³ Concernant ce site, le ministère des armées indique que plusieurs hypothèses sont encore à l'étude. Le ministère des armées souhaite une cession à titre onéreux de la fraction cessible du site. Les modalités juridiques d'une éventuelle cession ne sont pas arrêtées et dépendront notamment du futur bénéficiaire des lieux.

secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées a, pour sa part, indiqué que les arbitrages interministériels de juillet 2020 avaient conduit à y prévoir un pôle de recherche académique et industriel relatif aux données de santé, en partenariats avec des *startup*, spécialisées dans le domaine de l'intelligence artificielle.

Dans ce contexte, le ministère des armées a demandé à ce que le Val-de-Grâce puisse continuer à servir d'hébergement aux soldats déployés en Île-de-France pour l'opération « Sentinelle » jusqu'à la fin des Jeux olympiques de 2024.

En tout état de cause, le rapporteur spécial aurait estimé une conservation définitive du Val-de-Grâce par le ministère des armées plus pertinente, car cette cession apparaît triplement contestable :

- en premier lieu, car Paris, qui concentre la majeure partie du dispositif « Sentinelle », et qui constitue la zone présentant le plus de risques, n'accueillerait plus aucun militaire dans ses murs. Or, depuis le 1^{er} septembre 2018 et le transfert des militaires de l'opération Sentinelle jusqu'alors hébergés au sein de l'îlot Saint-Germain vers le Val-de-Grâce, ce site est devenu la dernière emprise parisienne accueillant des militaires. La nécessité d'héberger les militaires de « Sentinelle » persistera à l'issue des Jeux olympiques de 2024 ;

- en deuxième lieu, car le ministère des armées, qui a fait, à juste titre, du plan « Famille » un axe fort de sa politique d'amélioration de la condition du personnel, serait contraint de déplacer ses militaires en périphérie, ce qui pose un enjeu en termes de sécurité et de temps de transport ;

- en troisième lieu, car cette vente priverait le ministère des armées d'une emprise permettant l'hébergement, par exemple, de personnels du SSA, alors que les carrières médicales au sein des armées souffrent d'un grave déficit d'attractivité.

S'agissant des autres emprises, la prévision de cession pour 2020 est de 20 millions d'euros. Au 31 juillet, 28 opérations de cession ont été réalisées, pour une valeur de cession de 14 millions d'euros. Si elle avait lieu, la cession du Val-de-Grâce serait donc d'une importance particulière en raison du montant en jeu. Le montage financier, qui n'est pas connu à ce stade, devra donc faire l'objet d'une vigilance particulière, et devra préserver l'intérêt des armées.

IV. LE SUCCESSEUR DU CHARLES DE GAULLE : L'URGENCE D'UNE DÉCISION RAPIDE ET AMBITIEUSE SUR LE MODE DE PROPULSION

Le présent projet de loi de finances prévoit l'engagement de 261 millions d'euros en 2021 afin de lancer le programme de porte-avion destiné à succéder au Charles de Gaulle, dont le retrait du service est prévu en 2038. Des décisions importantes ont d'ores et déjà été prises, comme le choix du port base et d'entretien à Toulon. La direction générale de l'armement (DGA) a commencé les évaluations du montant à prendre en charge, bien que celui-ci dépende naturellement des options qui seront retenues pour mener à bien la conception du porte-avions et qui devront faire l'objet d'une décision politique.

Des études sont conduites au sein d'un groupe de travail ministériel dédié afin de définir les modalités de réalisation de ce projet majeur pour la France. Il s'agit en particulier d'examiner l'ensemble des facettes d'un programme de cette ampleur afin d'éclairer les choix à venir, notamment :

- le contexte géostratégique et les perspectives à l'horizon 2040 ;
- le besoin militaire ;
- les interfaces avec les autres systèmes militaires et notamment les aéronefs actuels et futurs (SCAF), les principaux systèmes d'armes embarqués, les forces navales nationales et alliées, les systèmes de communication et de renseignement.

Dès lors, la définition des besoins de la marine nationale pour les années 2040 ou 2050 est un défi de taille. Le porte-avions de nouvelle génération devra être en mesure d'accueillir des armes aux dimensions encore indéterminées, notamment des drones qui connaîtront vraisemblablement de nouveaux développements dans les prochaines années. Le porte-avions doit également être pensé de manière à permettre l'interopérabilité avec les alliés - notamment les États-Unis - comme c'est le cas avec le Charles de Gaulle. Dans ce sens, le système de catapultes électromagnétiques (EMALS) apparaît comme la solution technologique la plus adaptée, préférable à la catapulte à vapeur dont la technologie est vouée à disparaître d'ici la mise à l'eau du prochain porte-avions.

Le rapporteur spécial rappelle toutefois l'urgence de prendre une décision rapide sur la propulsion, nucléaire ou non, du futur porte-avions. Comme l'a indiqué le major général de la marine nationale en audition, cette décision, qui relève du sommet de l'État, doit intervenir le plus tôt possible, car elle détermine l'intégration d'ensemble du navire. La société TechnicAtome, à qui pourrait revenir la charge de la propulsion nucléaire du navire, ne lancera les études amont qu'une fois la décision prise.

Le rapporteur spécial rappelle également que la propulsion nucléaire, si elle est **significativement plus coûteuse, comporte d'importants avantages**. Elle permet néanmoins une plus grande autonomie stratégique, une vitesse de déploiement (permettant par exemple d'atteindre l'Océan indien sans escale) et une vitesse tactique (permettant de s'éloigner d'une menace) supérieures aux propulsions conventionnelles. En outre, elle limite l'accompagnement logistique nécessaire à l'approvisionnement pétrolier.

Surtout, **le choix du nucléaire permettrait de conserver les compétences françaises dans le nucléaire civil et militaire à un niveau suffisant pour assurer la pleine indépendance du pays dans ce domaine.**

V. UNE AMÉLIORATION DE LA DISPONIBILITÉ SOUS L'EFFET DES NOUVEAUX CONTRATS VERTICALISÉS, QUI RESTE TOUJOURS INSUFFISANTE POUR CERTAINS ÉQUIPEMENTS

De manière générale, les armées font état de leur satisfaction à la suite de la verticalisation des contrats de maintien en condition opérationnelle (MCO). Cette verticalisation se décline, en matière aéronautique, en **deux axes** principaux :

- **une réforme de la gouvernance du MCO aéronautique, avec la création d'une direction de la maintenance aéronautique (DMAé)** par décret du 18 avril 2018¹, placée sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées, en remplacement de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (Simmad), qui relevait de l'état-major de l'armée de l'air ;

- **une simplification du paysage contractuel, avec la mise en place de schémas « verticalisés »**, c'est-à-dire la passation de contrats longs et globaux, confiant la responsabilité de la quasi-totalité de la maintenance à un maître d'œuvre unique. Cette politique consiste à remplacer les multiples marchés transverses à tranches conditionnelles fermes par des contrats globaux de soutien sur une plus longue durée donnant de la visibilité aux industriels et avec des objectifs de performance précis, assortis d'obligation de résultat.

La modernisation du MCO concerne également les milieux naval et terrestre, qui font l'objet de plans de transformation.

Les effets de ces nouveaux contrats sur les taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO) ne sont toutefois pas immédiats. Par ailleurs, l'hétérogénéité et le vieillissement de certains équipements empêchent la généralisation de l'amélioration de la DTO.

¹ Décret n° 2018-277 du 18 avril 2018 fixant les attributions de la direction de la maintenance aéronautique.

A. DANS L'ARMÉE DE TERRE, UNE SITUATION RELATIVEMENT SATISFAISANTE, MALGRÉ LA FORTE MISE À CONTRIBUTION DE CERTAINS ÉQUIPEMENTS

La disponibilité de l'équipement de l'armée de terre souffre d'une utilisation intensive de certains équipements en opérations, en même temps que de l'obsolescence de certains modèles.

Des efforts de maintenance et le passage de certains contrats verticalisés ont permis de susciter une **amélioration sur certains agrégats particulièrement en tension, comme les hélicoptères ou les EBMR.**

Évolution du taux de disponibilité des matériels de l'armée de terre

(en %)

	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Réalisation	2020 Prévision actualisée	2021 Prévision
Armée de terre Char Leclerc	83	93	85	80	88	94
Armée de terre AMX 10 RCR	66	77	69	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Armée de Terre EBRC (dont AMX10RC) ¹	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	65	77
Armée de terre VAB	77	85	88	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Armée de terre EBMR (dont VAB) ²	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	91	101
Armée de terre VBCI	83	84	74	67	60	65
Armée de terre Pièces de 155 mm	82	92	84	80	90	86
Armée de terre Hélicoptères de manœuvre	42	40	36	39	37	60
Armée de terre Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	59	60	55	68	48	65

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

¹ A compter de 2021, l'agrégat inclura le Jaguar, en sus de l'AMX-10 RC.

² A compter de 2020, l'agrégat inclut le Griffon, en sus du VAB.

La disponibilité du Char Leclerc s'améliore légèrement, mais l'ambition est revue à la baisse en 2020 et 2021, suite à de nombreuses obsolescences.

En 2020, le parc AMX-10 RCR a toutefois vu sa disponibilité se dégrader, en raison de problèmes techniques sur les boîtes de vitesse, en cours de résolution. La disponibilité devrait remonter en 2021, mais ce parc restera structurellement en difficulté en raison de son âge et d'un approvisionnement difficile en rechanges. À compter de 2021, le relèvement progressif des AMX-10 RCR par les Jaguar devrait susciter une dynamique d'amélioration.

L'agrégat EBMR rassemble les véhicules blindés multi-rôles comme les VAB, Griffon et à terme Serval. Il profite d'une amélioration de sa disponibilité, en raison d'efforts de maintenance sur le VAB, qui permettent de revoir à la hausse la prévision de disponibilité technique. L'arrivée des premiers Griffon marque le début de l'ère SCORPION, ainsi que l'accélération du retrait de service des VAB. Elle concourra également à la remontée de la disponibilité technique de cet agrégat, jusqu'à 91 % en 2021.

Le parc VBCI est fortement mis à contribution en opérations extérieures, ce qui explique la chute de sa DTO, qui atteint 60 % en 2020. Il est employé intensivement dans l'environnement particulièrement abrasif de la bande sahélo-saharienne. La persistance de tensions sur l'approvisionnement aggrave la disponibilité. L'anticipation de commandes de rechanges fin 2019 et début 2020 devrait également permettre d'améliorer significativement la performance du parc.

Les flottes d'hélicoptères de l'armée de terre ont atteint des niveaux préoccupants de disponibilité en 2020. Ils s'établissent à 37 % pour les hélicoptères de manœuvre, 48 % pour les hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance. La montée en puissance de nouveaux contrats de soutien aux différentes flottes (Cougar/Caracal, mais aussi Tigre), notifiés fin 2019, devrait permettre une amélioration progressive à compter de 2021. A termes, la généralisation du HIL, appelé de ses vœux par le rapporteur spécial, devrait également entraîner une homogénéisation de la flotte facilitant la maintenance.

B. DANS LA MARINE NATIONALE, CERTAINES COMPOSANTES VIEILLISSANTES PÉNALISENT LA DISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE

La disponibilité opérationnelle des équipements de la marine s'est globalement dégradée en 2019, à l'exception notable du porte-avions Charles de Gaulle et de la composante frégates, dont la disponibilité est conforme à la trajectoire prévue.

Évolution du taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels au sein de la marine

(en %)

	2018 Réalisation	2019 Réalisation	2020 Prévision actualisée	2021 Prévision
Marine nationale Porte-avions	26	98	95	95
Marine nationale SNA	74	66	58	55
Synthèse autres bâtiments de la marine	76	63	86	89
Marine nationale Composante frégates	51	70	66	65
Marine nationale Chasse	63	57	64	69
Marine nationale Hélicoptères	50	51	50	54
Marine nationale Guet aérien, Patrouille, surveillance maritime	49	55	58	59

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

La disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque se dégrade **continuellement**, en raison d'un vieillissement des équipements qui cause une multiplication des indisponibilités pour aléa. Ainsi, elle atteint 66 % en 2019, en diminution par rapport à 2018 (74 %). L'augmentation de la durée des arrêts techniques devrait se poursuivre en 2020. La disponibilité opérationnelle diminuera mécaniquement en 2021 en raison d'un nombre plus faible de SNA dans le parc.

La disponibilité des frégates **augmente** (70 % en 2019 contre 51 % en 2018), compte tenu du retrait anticipé du service actif de deux frégates âgées et d'un faible taux d'immobilisation durant l'année. Elle devrait atteindre 65 % en 2021 en raison du retrait de plusieurs frégates du service actif.

L'agrégat « autres bâtiments » traduit une situation contrastée. Les avaries concernant les bâtiments anciens (CMT¹, PHM², P400, FS³) ont impacté de façon importante la disponibilité, mais l'indicateur profite néanmoins de la très bonne disponibilité des nouveaux bâtiments (BSAM, BSAOM⁴). La disponibilité de l'agrégat est toutefois appelée à diminuer en 2021 en raison du désarmement d'unités non encore remplacées.

Évolution du taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels au sein de l'aviation de la marine

(en %)

DTO	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Réalisation	2020 Prévision actualisée	2021 Prévision
Chasse	%	73	66	63	57	64	69
Hélicoptères	%	59	51	50	51	50	54
Guet aérien, patrouille et surveillance maritime	%	57	57	49	55	58	59

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

La disponibilité de la chasse est en baisse en 2019, en raison de l'immobilisation d'appareils pour attente d'avis techniques de la part de l'industriel et des traitements anticorrosion. Le major général de la marine nationale a toutefois indiqué au rapporteur spécial en audition que cette dernière devrait s'améliorer en 2020 et 2021 par rapport à 2019 avec la montée en puissance du contrat verticalisé Ravel (entretien des Rafale hors moteur M88) notifié fin avril 2019.

La flotte d'hélicoptères connaît d'importantes difficultés de fiabilité, notamment sur les parcs Lynx et Alouette, qui sont en fin de vie. Le taux de disponibilité s'établit à 53 %. Une amélioration de la situation est attendue à compter de 2021 avec l'arrivée des premiers aéronefs de la flotte intérimaire et la modernisation contractuelle du soutien Dauphin/Panther.

La disponibilité de l'agrégat patrouille maritime et support opérationnel reste peu satisfaisante, mais s'améliore. Elle atteint 55 % en 2019, et devrait s'améliorer d'ici 2022 s'agissant notamment de la composante Atlantique 2, qui devrait bénéficier des effets positifs d'un nouveau contrat d'entretien verticalisé.

¹ Chasseur de mine tripartite.

² Patrouilleur de haute mer.

³ Frégates de surveillance

⁴ Bâtiment de soutien et d'assistance métropolitain, outre-mer.

C. DANS L'ARMÉE DE L'AIR, UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DE LA DISPONIBILITÉ DES ÉQUIPEMENTS

Le taux de disponibilité des avions de l'armée de l'air est en amélioration significative en 2020, grâce aux contrats de verticalisation concernant en premier lieu le MCO aéronautique.

Évolution du taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels au sein de l'armée de l'air

(en %)

	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Réalisation	2020 Prévision actualisée	2021 Prévision
Armée de l'air Avions de combat	92	92	86	85	94	105
Armée de l'air Avions de transport tactique	61	60	64	57	81	94
Armée de l'air Avions d'appui opérationnel	86	112	115	85	119	110
Armée de l'air - Vecteur ISR				70	118	148
Armée de l'air Avions à usage gouvernemental	104	90	93	100	143	148
Armée de l'air Hélicoptères de manœuvre et de combat	74	70	71	76	87	97
Armée de l'air Système sol-air moyenne portée	83	81	83	82	92	113

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

La flotte des avions de combat connaît une performance stable mais en-deçà des attendus. Le frein principal à la disponibilité demeure la logistique ; 37 aéronefs sont en attente de pièces en 2020. Le marché RAVEL permettra une amélioration de la disponibilité technique opérationnelle à horizon 2021. Cette amélioration de la disponibilité sera toutefois plus que neutralisée par la cession des 12 Rafale à la Grèce (voir *supra*).

Pour le Mirage 2000, un marché de soutien « verticalisé » est également en cours de préparation avec Dassault Aviation. Sa signature interviendrait en 2021, avec une amélioration significative de la disponibilité pour 2023.

La disponibilité des avions de transport tactique a été peu satisfaisante. En 2019, presque un avion tactique sur deux n'était pas disponible. Elle a été pénalisée principalement par les difficultés structurelles et conjoncturelles rencontrées sur la flotte C130H, et les problèmes techniques liés au manque de maturité de l'A400M. **Des progrès sont néanmoins constatés** sur l'A400M notamment grâce à la mise en place d'un plateau permanent à Orléans et aux effets d'une couverture contractuelle élargie (logistique et capacité d'assistance *Airbus Defence & Space* à Orléans) issue du contrat multinational *global support step2*.

L'agrégat « ISR » (intelligence, surveillance, reconnaissance) affiche une disponibilité opérationnelle excellente. Il comprend les systèmes *Reaper block 1*, les *Reaper block 5*, dont la mise en service est prévue courant 2020, et les ALSR (avion léger de surveillance et de reconnaissance) dont la première livraison a été effectuée début août 2020.

Concernant les avions d'appui opérationnel et de transport stratégique, la performance est moyenne. Cela s'explique notamment par le retrait anticipé d'un A310 et l'immobilisation de certains appareils E3F pour rénovation.

Enfin, la montée en puissance du MRTT (*multi role tanker transport*) pourra améliorer la disponibilité d'une flotte d'appui opérationnel encore en partie obsolète. La livraison du troisième appareil MRTT a été réalisée en juillet 2020. Le retrait de la flotte vieillissante de C/KC 135 est programmé de 2020, date à laquelle le premier appareil sera retiré du service, jusqu'en 2027, en cohérence avec les livraisons des MRTT.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense ».

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial des crédits de la mission « Défense ». – Le document de référence que constitue la loi de programmation militaire (LPM) est respecté, puisque les crédits passent de 46,1 milliards d'euros à 47,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,6 milliard d'euros.

Je souhaiterais tout d'abord faire un focus sur un sujet qui tient à cœur, à la fois, à la ministre et à la commission, celui de la fidélisation des personnels.

Une réforme de la rémunération a été engagée, avec la mise en place, entre autres, de la prime de lien au service (PLS), qui semble porter ses fruits. Malgré le contexte sanitaire, les recrutements se sont effectués dans des conditions correctes, les objectifs étant atteints. Les dispositifs d'accompagnement aux familles se mettent progressivement en place.

Je souhaiterais cependant partager avec vous une inquiétude, qui m'a été exprimée très clairement par le chef d'état-major de l'armée de terre : *« Nous risquons de perdre la bataille de la fidélisation, compte tenu de notre incapacité à offrir des conditions d'hébergement convenables à nos militaires. »*

J'ai bien entendu regardé les choses de plus près, mais je dois avouer que je n'ai pas été aidé par le secrétariat général pour l'administration du ministère des armées. J'ai cependant compris que nous étions dans un dispositif kafkaïen, qui consiste, dans la rénovation ou la création de bâtiments, à ne pas tenir compte de la spécificité du personnel des armées.

En effet, lorsqu'un bâtiment de trois étages est rénové, des études sont réalisées pour déterminer comment sera installé l'ascenseur, assurer la signalétique en braille, et comment vont être disposées les places de parking réservées aux personnes à mobilité réduite. Tout cela part d'un très bon sentiment, mais ne tient pas compte de la spécificité de nos personnels, qui devrait nous permettre de nous affranchir de ces règles, lesquelles expliquent l'enchérissement des coûts et l'allongement des délais.

Ensuite, ce qui m'inquiète dans le projet de budget pour 2021, ce n'est pas tant ce qu'il contient que ce qu'il ne contient pas.

Le premier point que je soulèverai est sans doute un marronnier, mais nous y sommes attachés : ce sont les modalités de gestion du surcoût entraîné par les opérations extérieures (OPEX). Je prends acte que la provision pour les OPEX est davantage conforme à ce que nous avons pu connaître par le passé.

Nous avons pris le soin, au Sénat, d'introduire un article 4 à la LPM, indiquant que le surcoût lié aux OPEX non prévu par la dotation initiale devrait faire l'objet d'un abondement de crédits interministériels en cours de gestion. Nous ne l'avons pas obtenu l'année dernière, nous ne l'aurons pas non plus cette année. Il s'agit là d'un manque de respect à l'égard du Parlement - et de 200 millions d'euros de moins au budget des armées ou, plus exactement, de 200 millions d'euros de dépenses supplémentaires qui devront être prélevés sur l'enveloppe. Des choix opérationnels devront donc être effectués.

Le deuxième point qui me préoccupe, et qui n'est pas évoqué dans la loi, concerne les avions que nous devons fournir à la Grèce.

Chacun a bien compris que l'équilibre de la LPM repose, en partie, sur la vente d'un certain nombre de Rafale. Or, comme nous avons quelques difficultés à les vendre - ou que nous avons placé trop haut notre ambition -, il a été décidé de vendre à la Grèce des avions d'occasion et d'en acheter des neufs. Ainsi, 12 avions de l'armée de l'air sont vendus dans l'optique d'en acheter 12 neufs.

Cependant, il ne vous aura pas échappé qu'un avion d'occasion vaut moins cher qu'un avion neuf. De sorte que nous sommes en train d'affaiblir notre capacité opérationnelle, sans la reconstituer, sauf à la prendre sur d'autres équipements. Cette opération risque de laisser subsister un surcoût d'au moins 600 millions d'euros pour les armées. Personnellement, je pense que nous serons plus proches du milliard d'euros.

L'autre conséquence, c'est qu'en attendant la livraison des avions neufs, d'ici à deux ou trois ans, nous perdons une capacité opérationnelle - nous avons toutes les peines du monde à ce que l'on nous fournisse un calendrier sur le retrait des avions actuellement opérationnels vendus à la Grèce, mais les livraisons devraient être réalisées en 2021. Et pas seulement une capacité d'intervention, mais aussi notre capacité à former et à entraîner nos personnels. Pour vous donner un ordre de grandeur, retirer 12 avions Rafale sur les 102 que compte l'armée de l'air revient à diminuer sa flotte de plus de 10 %.

Il nous a été alors expliqué que tout cela n'était pas grave, qu'il existait une clause de revoyure à la LPM, et que nous étudierons cette question dans ce cadre-là. Effectivement, il y a une clause de revoyure - normalement pour 2021 -, mais sans nouveaux crédits. Cela signifie que si nous voulons remplacer nos Rafale par des neufs, ce sera forcément au

détriment d'autres équipements - et personne n'est capable de nous dire lesquels.

J'entends déjà une petite musique nous dire : ce n'est pas grave, parce que les Rafale neufs sont des avions d'une autre génération, qui disposent d'une meilleure capacité que les anciens. De fait, nous allons compenser, potentiellement, notre manque à gagner opérationnel par une amélioration de chacune des unités.

Par ailleurs, il nous a été également dit, que nous allons améliorer le maintien en conditions opérationnelles, ce qui est vrai. Cependant, le niveau du maintien était financé dans la LPM. Or je n'avais pas noté que l'objectif était de se défaire de moyens potentiels, en améliorant le maintien en conditions opérationnelles. Au contraire, nous avons la volonté d'être plus performants.

Troisième point préoccupant : la question du choix de la propulsion du porte-avions de nouvelle génération, le successeur du *Charles-de-Gaulle*.

Cette décision devrait intervenir, si nous voulons respecter l'échéance de 2038, avant la fin de l'année. Une décision importante : nucléaire ou pas nucléaire ? Derrière ce choix, il ne s'agit pas uniquement de la question de l'autonomie du futur porte-avions, c'est toute la filière nucléaire et, *in fine*, la dissuasion nucléaire, qui sont en cause.

Ce sont les raisons pour lesquelles nous aimerions connaître le choix qui sera fait et ses conséquences pratiques et opérationnelles dans la révision de la LPM. Certes, quelques crédits d'études ont été inscrits, mais selon le choix qui sera fait, les conséquences financières ne seront pas du tout les mêmes.

Je terminerai en vous exposant une dernière préoccupation. Nous devons revoir la LPM, certes, mais son objectif était d'atteindre 2 % du produit intérieur brut (PIB). Or je crains que nous arrivions à cet objectif malgré nous, par une diminution mécanique du PIB.

J'entends là aussi une petite musique, consistant à dire : de quoi vous plaignez-vous, le taux d'effort est respecté ! Mais depuis quand mesure-t-on le degré d'une menace en pourcentage de PIB ?

La question qui se pose est donc la suivante : dans le cadre de la révision de la LPM, devons-nous rester sur le taux de 2 % du PIB, ou devons-nous garantir en valeur absolue les sommes qui avaient été envisagées lors de son vote initial ?

Mes chers collègues, à ce stade, je serai tenté de conclure de la façon suivante : nous n'avons pas de raison budgétaire de considérer que le budget pour 2021 n'est pas respectueux, à ce stade, de la LPM. Cependant, je vous propose de conditionner notre vote favorable à une réponse claire, nette, précise et sans ambiguïté, à cinq questions.

Premièrement, la LPM sera-t-elle bien actualisée en 2021 ? Cette actualisation se fera-t-elle par la loi, et non par un décret ou, pire encore, par une décision d'un de ces nombreux conseils de défense ?

Deuxièmement, le produit de la vente des Rafale d'occasion reviendra-t-il au budget de la défense ? Il devrait être considéré comme une recette exceptionnelle, mais il serait préférable d'en avoir la confirmation.

Troisièmement, quelles vont être les conséquences opérationnelles d'une enveloppe inchangée, notamment pour l'armée de l'air ? J'aimerais obtenir des précisions de la ministre, qui ne soient pas la promesse qu'avec une diminution du nombre d'avions opérants, l'objectif du nombre de Rafale disponibles pour l'Armée de l'air fixés par la LPM à fin 2021 sera atteint en 2025 ou 2026. Après 2022, la marche à franchir chaque année sera non plus de 1,7 milliard d'euros, mais de 3 milliards.

Quatrièmement, je souhaiterais que la ministre nous confirme que la décision relative à la propulsion du *Charles-de-Gaulle* sera prise conformément au calendrier annoncé, c'est-à-dire pour la fin de l'année.

Cinquièmement, enfin, nous aimerions être rassurés sur le fait qu'une potentielle baisse du PIB ne se traduirait pas par une diminution, à due concurrence, des crédits alloués au ministère des armées.

M. Claude Raynal, président. – Je salue Michelle Gréaume, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui assiste à notre réunion en visioconférence.

M. Antoine Lefèvre. – Nous serons attentifs aux réponses de la ministre aux questions soulevées par le rapporteur spécial, que je remercie.

Je voudrais revenir sur un incident survenu le 13 juin dernier : l'incendie sur le sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) la *Perle*, qui était en réparation au chantier naval de Toulon auprès de l'armateur Naval Group. Alors que les causes de l'incendie sont imputables à l'armateur, j'ai été surpris de découvrir, dans l'arbitrage qui a été fait avec les assurances, que le coût de la réparation serait à la charge de l'État à hauteur de 60 %.

Sur les recrutements, les centres d'information et de recrutement des forces armées (Cirfa) ont été fermés pendant la crise sanitaire et le sont encore partiellement aujourd'hui. Quelles sont les options du ministère pour se préparer à la reprise des recrutements ? Une dynamique devra être assez rapidement mise en place pour rendre les carrières militaires de nouveau attractives auprès de nos jeunes concitoyens.

M. Michel Canevet. – Ma question concerne l'hébergement des personnels militaires, sur lequel le rapporteur spécial a attiré notre attention. Ont été prévus 230 millions d'euros en autorisations d'engagement et un peu moins de 100 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui est notoirement insuffisant. Le plan de relance prévoit 4 milliards d'euros pour les bâtiments publics : les services de l'armée ont-ils prévu de solliciter une partie des

financements de ce plan pour lancer rapidement un certain nombre d'opérations urgentes ?

Le rapport établit un lien entre l'évolution des infrastructures et l'augmentation des personnels. Faut-il systématiquement accroître les personnels des services d'infrastructures pour mener ces opérations ? Ne peut-on faire appel à des opérateurs privés qui pourraient concevoir et réaliser des opérations pour le compte de l'armée ?

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur spécial de son travail sur l'un des budgets les plus importants. On constate une augmentation d'un peu plus de 1 milliard d'euros en crédits de paiement, mais Dominique de Legge nous a fait part d'inquiétudes que nous pouvons partager.

En termes d'effectifs, quelle est la répartition entre l'état-major et les régiments présents sur le terrain ? Malheureusement, au fil des années, des régiments ont été dissous, et d'autres sont contraints d'effectuer des missions comme les OPEX et, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'opération Sentinelle.

En termes de recrutement, quelles sont les perspectives ? Nous avons un état-major important, mais il faut aussi des fantassins.

M. Gérard Longuet. – Je tiens à remercier notre excellent collègue pour son rapport d'une très grande honnêteté sur l'effort gouvernemental, qui, en apparence, correspond à nos attentes mais pose en réalité des problèmes majeurs. En effet, la défense est confrontée à des rendez-vous qui n'avaient pas été prévus, en premier lieu desquels la fidélisation des engagés. Les carrières doivent être ni trop courtes ni trop longues. L'exercice est difficile, puisque, pour rebondir sur la question de Marc Laménie, il faut en effet des soldats, mais ceux-ci ne peuvent pas crapahuter jusqu'à un âge avancé !

La politique de fidélisation passe par le logement, tout particulièrement en Île-de-France. Dans les villes moyennes, la situation est plus facile que dans le sud-ouest et le sud-est, où sont concentrées des unités importantes destinées aux OPEX. Reste le problème lancinant du casernement des opérations Sentinelle en Île-de-France. Il faut interroger le ministre sur l'évolution de l'immense patrimoine foncier militaire, y compris en Île-de-France, qui est sous-utilisé, mal valorisé et souvent paralysé par des considérations extérieures aux besoins spécifiques de nos armées.

Le choix du mode de propulsion pour le successeur du *Charles-de-Gaulle* pose la question de la compétence de la France dans les SMR (*small modular reactors*), c'est-à-dire les petits réacteurs de 50 à 300 mégawatts. Il existe une continuité de compétences entre le savoir-faire militaire et le savoir-faire civil. Dans le domaine de l'énergie nucléaire, la demande mondiale porte sur des réacteurs de petite et moyenne dimensions. Notre compétence est excellente – je pense notamment à TechnicAtome –, et

il serait insensé de l'abandonner, même si un porte-avions peut parfaitement fonctionner avec une énergie délivrant du CO₂.

S'agissant du Rafale, il émet beaucoup de CO₂, mais, pour l'instant, c'est le seul vecteur capable de porter une série d'armes utiles, d'observer et d'intercepter. L'affaire grecque pose en réalité le problème de l'OTAN. Nous avons le système qui va avec les Rafale français, ce qui ne sera pas le cas de la Grèce dans l'immédiat, ni même rapidement. Nous risquons de faire face à une diminution de nos moyens immédiats en attendant le remplacement de ces équipements sans que, pour autant, les moyens accordés à la Grèce puissent être tout de suite utilisables.

Il est tout à fait pertinent que le Sénat ait une seule commission des affaires étrangères et de la défense, car les armes ne sont utiles qu'à condition de ne pas servir : elles doivent jouer un rôle de dissuasion, qui n'est pas simplement nucléaire mais qui peut être aussi dans les moyens immédiats opposables à celui qui aurait la tentation de nous provoquer.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je félicite le rapporteur spécial pour son exposé passionnant. La fidélisation des engagés, qui est peu ou prou en passe d'être atteinte, pose la question de l'hébergement. Quel est votre sentiment sur l'état d'esprit des personnels actuels ? Sont-ils apaisés, voire rassurés, quant à la réforme des retraites à venir ?

M. Rémi Féraud. – Je remercie Dominique de Legge pour la qualité de son rapport. Nous avons les mêmes points de vigilance.

De manière faciale, les objectifs du Gouvernement sont respectés. On sait à quel point, en matière d'équipements, il faut beaucoup d'argent. Les efforts paraissent toujours insuffisants par rapport aux objectifs.

Néanmoins, certaines mesures peuvent n'être qu'apparentes. Cela vaut pour le financement du surcoût des OPEX, pour la fidélisation des recrutements, pour le fléchage des recettes de la vente des Rafale à la Grèce. La LPM n'a pas été conçue sur la base d'un effondrement du PIB de 11 %...

Quels engagements chiffrés le rapporteur compte-t-il demander au Gouvernement sur la révision de la LPM en 2021 ? Le Gouvernement sera-t-il à même d'y répondre dans le cadre du débat budgétaire au Parlement de cet automne ? Ne voudra-t-il pas se donner davantage de temps ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Antoine Lefèvre, l'idée est de greffer la partie avant d'un sous-marin retiré, le Saphir, sur la partie arrière de la Perle.

Sur l'aspect budgétaire, je me suis effectivement enquis de savoir qui allait payer : le contrat d'assurance de Naval Group est plafonné à 50 millions d'euros, ce qui explique que le budget des armées devra abonder le différentiel, estimé aux alentours de 60 millions d'euros.

Michel Canevet, le ministère des armées est exclu du plan de relance.

Sur la proposition de faire appel à des opérateurs privés pour l'amélioration de l'hébergement, je vous rappelle que la défense dispose d'un organisme HLM. Des marchés ont déjà été passés pour la rénovation des bâtiments. Ce que nos militaires ne supportent plus, c'est qu'il faille trois mois pour changer un chauffe-eau ! Il y a une dizaine d'années, nous avons fait le choix d'externaliser un certain nombre de prestations pour recentrer nos efforts. Quand il n'y a plus de personnel sur place, il faut faire appel à une entreprise ; or, dans certains endroits, il n'y en a pas ! Quel artisan acceptera de passer un marché pour changer les chauffe-eau d'un casernement sachant qu'il interviendra peut-être une fois tous les deux ans ? Face à la demande de montée en gamme et de confort, nous sommes tellement soucieux de faire les choses parfaitement que nous sommes incapables de gérer le quotidien.

Marc Laménie, sur la fidélisation des effectifs, on assiste incontestablement à une amélioration : le nombre de contrats renouvelés est plutôt satisfaisant. Nous avons dépensé en 2020 pratiquement toute l'enveloppe allouée à la rémunération des personnels, ce qui n'était pas le cas en 2019.

S'agissant de l'opération Sentinelle, le Président de la République a annoncé que les effectifs seraient portés de 5 000 à 7 000, avec un objectif potentiel de 10 000.

Je suis toujours gêné de répondre à Gérard Longuet, qui connaît mieux que moi, pour l'avoir vécu de l'intérieur, ces questions. Je partage son analyse sur la question du choix de la propulsion nucléaire. J'étais étonné que la question se pose, mais j'ai bien compris que c'était pour gagner du temps. Il est moins coûteux sur le papier d'avoir une propulsion « traditionnelle », mais, en termes de coût de fonctionnement, je n'en suis pas du tout certain : deux bateaux ravitailleurs sont en effet nécessaires.

Je rejoins Gérard Longuet pour considérer que si, par malheur, un autre choix était fait, il pourrait en aller demain de même pour les sous-marins. La dissuasion nucléaire a du plomb dans l'aile ! Selon moi, il faut conserver le nucléaire.

Sur la vente d'avions à la Grèce, je partage aussi ses propos. J'ajoute un point positif : les Grecs achètent des Rafale, et c'est tout de même mieux que des F15 ! Je me réjouis que des pays européens recourent enfin à du matériel français.

Sylvie Vermeillet m'a interrogé sur l'état d'esprit des personnels. J'ai répondu sur la fidélisation. En ce qui concerne les retraites, je les sens légèrement apaisés après les déclarations de la ministre et du Président de la République.

Rémi Féraud, je vous renvoie aux cinq points que j'ai développés dans mon propos liminaire. La ministre peut répondre à mes questions sur l'actualisation de la LPM et sur la saisine du Parlement. Une réponse dilatoire cacherait quelque chose !

Sur le retour de la recette de la vente des Rafale au budget du ministère, je devine que Bercy a une vision peut-être quelque peu différente, mais le Gouvernement peut prendre l'engagement de reverser cette recette exceptionnelle pour les armées.

Sujet plus compliqué sur lequel il sera intéressant d'entendre la réponse de la ministre, comment conjuguer une enveloppe inchangée et la nécessité de financer des Rafale neufs ?

Je ne vois pas ce qui retarde la décision concernant la propulsion du porte-avions. D'après mes contacts, cette décision serait imminente. La ministre pourrait donc également nous donner des informations sur ce point.

Sur l'indexation de la LPM sur le PIB, la réponse sera purement politique. Rien n'interdit à un ministre de prendre, au nom du Président de la République, un engagement sur ce point éminemment sensible.

Reste un point de discussion : comment revoir le contrat opérationnel compte tenu de la vente des Rafale ? C'est la raison pour laquelle j'insiste pour que le Parlement soit saisi de la révision de la LPM.

M. Claude Raynal, président. – Je remercie à mon tour le rapporteur spécial. L'examen de la mission « Défense » permet à ceux qui ne sont pas spécialistes de ces questions de se tenir au courant des grands enjeux dans ce domaine stratégique.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Défense ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'armement

- M. Joël BARRE, délégué général pour l'armement ;
- Mme Éveline SPINA, directrice des Plans, des programmes et du budget ;
- Mme Amandine DESSALLES, conseillère du délégué général.

État-major de l'armée de terre (EMAT)

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

État-major de la marine (EMM)

- Vice-amiral d'escadre Stanislas GOURLEZ de la MOTTE, major général de la marine.

État-major des armées (EMA)

- Général de corps d'armée Vincent PONS, sous-chef d'état-major « Plans » ;
- Contre-amiral Thierry DURTESTE, chef de la division « Plans, Programmes et Évaluations » ;
- Colonel Yann BOURION, assistant militaire du sous-chef « Plans ».

État-major de l'Armée de l'air et de l'espace (EMAA)

- Général Éric AUTELLET, major général de l'armée de l'air ;
- Colonel Sébastien MAZOYER, chef de la cellule d'action et de commandement ;
- Colonel Fabrice GRANDCLAUDON, chef du bureau « Développement capacitaire ».

Secrétariat général pour l'administration du ministère des armées

- Mme Isabelle SAURAT, secrétaire générale ;
- Colonel Franck MOLLARD, chef de cabinet ;
- M. André PEIRANI, inspecteur général des travaux maritimes.