



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

MISSION DÉFENSE

PROGRAMME 146 : ÉQUIPEMENT DES FORCES

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

Avis n° 110 (2017-2018) Tome n° 8

UNE STABILISATION PLUS QU'UN ACCROISSEMENT DES MOYENS DES ARMÉES

Le projet de loi de finances pour 2018, dernier budget avant la prochaine loi de programmation militaire, se présente au premier abord comme un budget de « remontée en puissance » pour les moyens des armées : tous les indicateurs sont orientés à la hausse.

Le budget de la défense doit s'élever l'année prochaine, toutes ressources incluses hors pensions, à **34,39 milliards d'euros en CP**, soit une augmentation de 1,7 milliard d'euros (+ 5,2 %) par rapport à la LFI 2017 et de 1,62 milliards d'euros (+ 4,9 %) par rapport à la prévision pour 2018 de la LPM 2014-2019 actualisée en 2015. En particulier, la mission « Défense », avec **34,2 milliards d'euros de CP** hors pensions, enregistre, comparé à la prévision initiale pour 2017, une hausse de 1,76 milliard d'euros (+ 5,4 %). **Les effectifs du ministère des armées seront en hausse nette de 500 ETP, les crédits d'équipement en hausse de 1,2 milliard d'euros (+ 6,9 %) et les crédits d'investissement en hausse de 1,53 milliard d'euros (+ 17,6 %** ; ces crédits font de la défense le premier budget d'investissement de l'État : plus de 80 % des investissements prévus pour le budget général). L'effort de défense nationale passerait ainsi de 1,77 % du PIB en 2017 à **1,82 % du PIB en 2018**.

Évolution des crédits de la mission « Défense » par programme

(CP hors pensions et hors recettes de cessions, en millions d'euros)

		LFI 2017		PLF 2018				
		AE	CP	AE	Évolution AE 2017-2018	CP	Évolution CP 2017-2018	
144	Environnement et prospective de la politique de défense	hors titre 2	1 531,8	1 336,0	1 443,1	- 5,8 %	1 395,7	4,5 %
146	Équipement des forces	hors titre 2	10 140,2	10 051,4	13 661,0	34,7 %	10 243,2	1,9 %
178	Préparation et emploi des forces	hors titre 2	8 371,7	7 297,0	8 818,0	5,3 %	8 066,9	10,6 %
212	Soutien de la politique de défense	hors titre 2	2 439,2	2 145,4	2 890,7	18,5 %	2 558,7	19,3 %
		titre 2	11 607,1	11 607,1	11 931,3	2,8 %	11 931,3	2,8 %
Total pour la mission			34 090,0	32 436,8	38 744,1	13,7 %	34 195,8	5,4 %

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF

Cependant, cette hausse budgétaire se révèle largement comme un « trompe-l'œil » : 90 % de l'augmentation prévue pour la mission « Défense » se trouvent consommés d'avance.

► D'une part, la hausse sera en partie absorbée par l'**aggravation du report de charges, à hauteur de 420 millions d'euros, résultant des mesures mises en œuvre par le ministère des armées consécutivement à l'annulation de crédits intervenue en juillet dernier** (850 millions d'euros, pris sur le programme 146). Elle sera entamée, de plus, par la **première étape d'un « resoclage » budgétaire des dépenses d'OPEX décidé par le Gouvernement à hauteur de 200 millions d'euros**. À périmètre « 2017 » constant, l'augmentation de CP de la mission « Défense » prévue pour l'an prochain doit ainsi être ramenée à 1,14 milliard d'euros (+ 3,5 %).

► D'autre part, **près d'un milliard d'euros (996 millions) sont requis en 2018 pour le financement des mesures arrêtées en 2016** – recrutements, amélioration des conditions du personnel, acquisition de nouveaux équipements – qui n'avaient pas été inscrites dans la LPM actualisée en 2015. **La prévision surmonte cette « impasse » budgétaire, mais l'intérêt de la hausse s'en trouve très sensiblement réduit**. De la sorte, le PLF 2018 apparaît comme stabilisant les moyens de la défense davantage que les accroissant.

DES RISQUES TENANT À LA FIN DE L'EXÉCUTION 2017

Les conditions d'entrée dans la gestion de ce budget prévu pour l'an prochain restent subordonnées à la régulation de la fin de l'exercice en cours, et l'exécution du budget 2018 conditionnera l'entrée dans la prochaine programmation militaire, à partir de 2019.

Pour le financement des surcoûts nets d'OPEX et d'OPINT encore à couvrir aujourd'hui, soit plus de 365 millions d'euros au total, un équilibre satisfaisant a été trouvé par le PLFR de fin d'année et le projet de décret d'avance associé : ce financement sera réalisé par la solidarité ministérielle pour près de 313 millions d'euros, et la couverture du solde (52 millions d'euros) grâce à l'excédent prévisionnel de crédits de masse salariale du ministère des armées. Encore convient-il de s'assurer qu'aucun ré-arbitrage de dernière minute ne vienne remettre en cause ce schéma.

Toutefois, 700 millions d'euros de crédits se trouvent encore « gelés » sur le programme 146, à titre de réserve de précaution ; la situation interdit de fait à la DGA l'exécution normale de ses paiements. Vos rapporteurs expriment leur vive préoccupation devant cette situation.

Sous les hypothèses les plus favorables, incluant le « dégel » intégral de ces crédits, le report de charges de la mission « Défense », de 2017 sur 2018, pourrait atteindre un niveau historiquement élevé d'au moins 3,5 milliards d'euros. C'est dire l'importance des risques d'entrave auxquels se trouve exposée la remontée en puissance annoncée – restauration des moyens pourtant éminemment nécessaire pour nos forces armées.

LES HYPOTHÈQUES DE LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE

La future LPM se trouve d'ores et déjà contrainte par la trajectoire fixée par le projet de loi de programmation des finances publiques. Ce projet de loi décrit pour la mission « Défense » une progression *a priori* significative : hors pensions, 1,7 milliard d'euros supplémentaire chaque année. De la sorte, entre 2018 et 2022, 190 milliards d'euros seraient consacrés à la défense.

L'orientation est positive pour l'ensemble de notre outil de défense, mais cette trajectoire s'avère sensiblement en-deçà des préconisations de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, qui avait évalué les besoins d'accroissement des moyens des armées, pour faire face à leurs missions, à 2 milliards d'euros par an dès 2018 ; cette proposition devait permettre de régénérer, dans un premier temps, les forces conventionnelles, avant de moderniser, dans un second temps, les forces nucléaires. En outre, la programmation à présent envisagée reportée à la prochaine législature, et concentre sur trois années (de 2023 à 2025), plus de la moitié de l'effort à accomplir pour atteindre, à l'horizon fixé, un budget représentant 2 % du PIB ; vos rapporteurs s'interrogent sur la soutenabilité du projet.

Par ailleurs, deux séries d'éléments paraissent dès à présent risquer de contrarier l'effort annoncé.

En premier lieu, les difficultés tiennent au financement des surcoûts d'opérations.

► D'une part, le « resoclage » budgétaire progressif des surcoûts d'OPEX décidé par le Gouvernement, visant à atteindre un niveau de provision à ce titre, en loi de finances initiale, à hauteur de 1,1 milliard d'euros en 2020, réalisera en pratique un transfert de la charge, de l'interministériel vers le ministère de la défense. En effet, jusqu'à présent, conformément à la LPM, les surcoûts d'OPEX dépassant la provision initiale de 450 millions d'euros étaient pris en charge par la solidarité interministérielle. À cet égard, et vu les besoins des armées, vos rapporteurs s'interrogent sur la suffisance de la programmation budgétaire pour les prochaines années, et redoutent les impasses financières auxquelles risque de se trouver acculée la LPM en préparation.

► D'autre part, une relative incertitude pèse sur les modalités de financement, à l'avenir, des surcoûts d'OPINT, pour lesquels aucune règle n'existe actuellement, au-delà d'une pratique répétée, ces dernières années, de prise en charge par la solidarité interministérielle. Alors notamment que l'opération « Sentinelle », même révisée dans son mode opératoire, se trouve pérennisée, il conviendra d'inscrire cette règle, le cas échéant, dans la prochaine LPM.

En second lieu, les capacités d'investissement de la défense sont d'ores et déjà confrontées à deux obstacles d'importance.

► D'une part, l'accroissement des engagements non couverts par des paiements. Certaines des mesures prises par le ministère des armées afin de faire face à l'annulation de 850 millions d'euros sur le programme 146 en juillet dernier (le report à 2019 de versements initialement prévus cette année pour l'OCCAr et la Nahena) alimentent à due concurrence les « restes à payer » du programme 146. Or ces restes

* Cf. le rapport d'information n° 562 (2016-2017) de nos anciens collègues Jean-Pierre Raffarin et Daniel Reiner, « 2 % du PIB : les moyens de la défense nationale », mai 2017.

à payer, fin 2016, s'élevaient déjà à près de 36 milliards d'euros pour le programme 146, et à plus de 50 milliards d'euros pour l'ensemble de la mission « Défense » (soit près de la moitié du total des restes à payer de l'État). Ces montants mettent en cause la soutenabilité des engagements ;

► D'autre part, la règle de stabilisation des « restes à payer » introduite par l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques. Cette disposition pourrait entraîner des effets très handicapants pour la défense, alors que les investissements en la matière sont effectués sur des marchés d'équipement par nature pluriannuels, impliquant un décalage entre les engagements requis par les commandes et les paiements auxquels donnent lieu les livraisons. Pour éviter la paralysie du ministère des armées, deux amendements identiques ont été adoptés par le Sénat, à l'initiative notamment de la quasi-totalité des rapporteurs pour avis de la mission « Défense » et du président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*.

LES OPÉRATIONS D'ARMEMENT EN COURS

Le programme 146 « Équipement des forces » est doté pour 2018 à hauteur de 10,4 milliards d'euros en CP et 13,7 milliards d'euros en AE. Par rapport à la LFI 2017, il s'agit d'une hausse de 2 % des CP et de 35 % des AE. Le report de charges du programme, de l'exécution en cours sur le prochain exercice, est estimé stable, à hauteur 1,7 milliard d'euros sous les meilleures hypothèses, incluant le « dégel » intégral des 700 millions d'euros encore bloqués.

L'avancement des programmes d'armement est marqué par la prévision de nombreuses livraisons et commandes en 2018, structurantes pour les forces.

► Pour ce qui concerne la **dissuasion nucléaire**, se poursuivront, l'année prochaine, le développement et la production du missile M51 et l'adaptation à ce missile d'un sous-marin, la conception du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de 3^e génération (SNLE 3G), ainsi que les travaux de développement du missile ASMP-A (air-sol moyenne portée amélioré) rénové. Au total, l'action stratégique « dissuasion » doit bénéficier en 2018 de 3,821 milliards d'euros en AE et 4,047 milliards d'euros en CP, dont 75 % des AE et 80 % des CP inscrits sur le programme 146.

La France, dans les prochaines années, devra consentir des investissements lourds pour la modernisation de sa dissuasion (5,5 à 6 milliards d'euros d'ici 2025), en vue du renouvellement, à l'horizon 2035, du SNLE 3G et du missile M51 pour la composante océanique et, pour la composante aéroportée, du missile successeur de l'ASMP-A. Les décisions les plus importantes doivent être prévues dans la prochaine LPM.

► Pour le système de forces « Commandement et maîtrise de l'information », seront livrés en 2018 : un avion léger de surveillance et de reconnaissance (ALSR), le premier pour les forces ; 2 avions de guet aérien Hawkeye mis à niveau ; les quatre premiers radars tactiques MURIN ; 3 radars rénovés « haute et moyenne altitude » SCCOA 4, ainsi qu'un radar tactique 3D ; un satellite optique MUSIS... – Seront commandés : 26 radars tactiques MURIN ; un radar fixe d'approche SCCOA 4...

En ce domaine, vos rapporteurs saluent la décision annoncée par la ministre des armées, en septembre dernier, de procéder à l'armement des drones, donnant ainsi une suite favorable aux préconisations de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**.

Il convient également de noter que l'effort de recherche pour une nouvelle génération de drones MALE à l'horizon 2025 se poursuit, dans le cadre de la coopération entre la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne : les résultats de l'étude en cours sont attendus pour la fin 2018.

► Pour le système de forces « Projection-mobilité-soutien », seront livrés l'an prochain : 8 avions pour le programme FoMEDEC (formation des équipages de chasse) ; 2 avions de transport A400M Atlas ; un avion de transport tactique C-130J ; un avion de ravitaillement et transport MRTT Phénix, le premier livré à l'armée de l'air ; 10 hélicoptères de transport et surveillance NH90 (2 en version navale et 8 en version terrestre) ; 2 hélicoptères de transport tactique Cougar rénovés ; 500 véhicules légers tactiques polyvalents non protégés (VLTP NP), les premiers pour les forces ; 40 camions porteurs polyvalents terrestres (PPT)... – Seront commandés : 6 avions C130 modernisés ; 3 avions MRTT, les derniers prévus par la LPM actuelle ; 1 200 VLTP NP.

En ce qui concerne l'A400M, vos rapporteurs rappellent qu'il sera pour l'armée de l'air un bon appareil lorsque les erreurs de jeunesse du programme auront été corrigées par Airbus.

* Amendements, le premier, de vos deux rapporteurs pour avis et nos collègues Christian Cambon, Jean-Marie Bockel, Joël Guerriau, Gilbert Roger, Pascal Allizard, Michel Boutant et Charles Guené ; le second, de notre collègue Dominique de Legge.

** Cf. le rapport d'information n° 559 (2016-2017) de votre rapporteur Cédric Perrin avec notre collègue Gilbert Roger, « drones d'observation et drones armés : un enjeu de souveraineté », mai 2017.

En ce qui concerne le **MRTT**, vos rapporteurs rappellent qu'**une accélération du calendrier des livraisons des MRTT, comme l'augmentation de la cible d'acquisition, a été préconisée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées***.

► **Pour le système de forces « Engagement et combat »**, seront livrés en 2018 : 3 avions Rafale neufs (fin de la livraison décalée en 2016 afin d'honorer la commande de l'Égypte) et un Rafale Marine F1 au standard F3 ; 5 hélicoptères de combat Tigre ; les quatre premiers pods de désignation laser de nouvelle génération (PDL-NG) ; une frégate multi-missions (FREMM), la cinquième pour la marine ; 3 véhicules blindés multi-rôles (VBMR) lourds Griffon et 3 véhicules blindés légers (VBL) régénérés, les premiers livrés à l'armée de terre dans les deux cas ; 60 véhicules (type Fardier) pour les forces spéciales ; 8 000 fusils d'assaut HK 416 F de nouvelle génération, destinés à remplacer le FAMAS... – Seront **commandés** : un sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda, le cinquième commandé ; 3 avions de patrouille maritime Atlantique 2 (ATL2) rénovés ; 55 avions Mirage 2000D rénovés ; dix PDL-NG ; 50 chars Leclerc rénovés ; 20 VBMR Griffon ; 23 véhicules poids lourds pour les forces spéciales ; 8 000 fusils HK 416 F...

Il convient ici de rappeler que **le conseil des ministres franco-allemand du 13 juillet 2017 a annoncé une coopération en vue d'un nouveau système de combat aérien, destiné à remplacer, à long terme, Rafale et Eurofighter** ; une feuille de route conjointe est prévue d'ici mi-2018.

Par ailleurs, **vos rapporteurs préconisent d'accélérer autant que possible les commandes et livraisons du programme SCORPION, en ce qui concerne les VBMR Griffon**. Pour un coût similaire, mieux vaut en effet accélérer l'arrivée du Griffon dans les forces que de chercher à reconstruire des VAB dont le niveau de protection, l'action tactique et l'autonomie sont bien inférieurs.

Pour le reste, vos rapporteurs notent que **la livraison du premier sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda a été reportée à 2020, la livraison du second en 2021**. Il s'agira d'un retard de plus de deux ans par rapport aux prévisions initiales.

► **Pour le système de forces « Protection et sauvegarde »**, enfin, seront livrés, l'année prochaine : 2 bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH), les premiers pour la marine ; un bâtiment multi-missions (B2M), le quatrième et dernier prévu par la LPM actuelle ; la capacité de sauvetage en mer (opération AVSIMAR) pour un avion de surveillance maritime Falcon 50... – Sera **commandée**, en outre, la capacité de sauvetage en mer (opération AVSIMAR) pour 3 avions de surveillance maritime Falcon 50.

Sous le bénéfice de ces observations, et sous la réserve du déblocage des 700 millions d'euros de crédits pour 2017 encore gelés, vos rapporteurs pour avis ont émis une appréciation positive sur les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018 pour le programme 146.

À l'issue de sa réunion du 22 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, tout en considérant indispensable le déblocage rapide des 700 millions d'euros encore gelés sur le programme 146 pour l'exercice 2017, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018, le groupe CRCE s'abstenant.

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

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

15 rue de Vaugirard 75006 Paris - secretariat-affetra@senat.fr

Les rapporteurs pour avis sur le programme 146 « Équipement des forces »



M. Cédric Perrin
sénateur du Territoire de Belfort



Mme Hélène Conway-Mouret
sénatrice des Français établis hors de France

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/rap/a17-110-8/a17-110-8.html>

* Cf. le rapport d'information n° 560 (2016-2017) établi par nos anciens collègues Xavier Pintat et Jeanny Lorgeoux, « La nécessaire modernisation de la dissuasion nucléaire », mai 2017.