

2 % DU PIB : LES MOYENS DE LA DÉFENSE NATIONALE

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

**Rapport d'information de MM. Jean-Pierre Raffarin, président, sénateur de la Vienne,
et Daniel Reiner, vice-président, sénateur de Meurthe-et-Moselle**

Rapport d'information n° 562 (2016-2017)



Pierre-Yves Beaudouin / Wikimedia Commons / CC BY-SA 4.0

L'objectif : donner aux armées les moyens de leur mission

Pourquoi 2 % du PIB ?

Le seuil de 2 % du PIB affectés au budget de la défense n'a guère de valeur en soi. Référentiel de l'OTAN procédant d'une logique de partage du « fardeau », **cet indicateur imparfait revêt pourtant un utile rôle mobilisateur**, dans le débat public. La remontée des crédits de la défense nationale fait désormais largement consensus, l'essentiel étant de définir les moyens, notamment budgétaires, qui

répondent aux besoins militaires que commandent les graves menaces pesant sur notre territoire, nos concitoyens et nos intérêts.

Dans cette perspective, alors que le budget de la défense inscrit en loi de finances initiale pour 2016 représentait, pensions incluses, 1,79 % du PIB, **le « 2 % » permet de fixer un cap : celui de la remontée en puissance des moyens.**

« 2 % » pour quoi faire ?

Les besoins de nos armées sont croissants. Dans un contexte de plus en plus dangereux – retour des « États puissances », faillite d'États, accentuation

des tensions régionales, montée du péril terroriste djihadiste jusque sur le territoire national... –, quelque 30 000 soldats des forces françaises se trouvent aujourd'hui déployés de façon opérationnelle : soit au sein des postures permanentes ou des forces prépositionnées ; soit dans des opérations extérieures (OPEX, dans la bande sahélo-saharienne et au Levant) ou des opérations intérieures (OPINT, notamment l'opération « Sentinelle »), toutes intenses et durables.

Les exigences propres à la guerre moderne accroissent encore ces besoins : l'évolution technologique des équipements actuels appelle un maintien en condition opérationnelle (MCO) plus important que par le passé ; les nouveaux milieux de conflictualité que sont l'espace extra-atmosphérique et le cyberspace requièrent une défense appropriée ; le renseignement est devenu un autre enjeu crucial... Le soutien aux exportations d'armements (SOUTEX) apporté par les armées, déterminant dans l'essor récent de ces ventes, constitue une autre exigence de l'activité militaire actuelle.

L'ensemble de ce sur-engagement conduit à une usure accélérée des hommes comme des matériels.

Les besoins de court terme sont clairement identifiés. Outre qu'il convient de relever les contrats opérationnels des armées au niveau des engagements effectifs – à cet égard, les prévisions du Livre blanc sur la défense de 2013 ont toutes été dépassées de 25 à 30 % –, l'urgence est à combler les lacunes capacitaires.

En termes de ressources humaines, le renforcement est requis pour les unités opérationnelles, le renseignement et la cyberdéfense, mais aussi pour la protection des sites et le soutien.

Quant aux équipements, les besoins les plus pressants visent les moyens de surveillance et de reconnaissance, la flotte aérienne de transport, les avions et bateaux ravitailleurs, les patrouilleurs et les hélicoptères en général, ainsi que les véhicules de l'armée de terre – pour le remplacement desquels une accélération

du programme « Scorpion » s'impose. Pour préparer l'avenir de notre défense, le renforcement du budget dédié aux études amont est également nécessaire, à hauteur d'un milliard d'euros par an.

S'agissant des infrastructures, dont la situation est critique, le logement familial, les bâtiments de vie et la protection des sites appellent des efforts particuliers.

Ces besoins des forces conventionnelles ne doivent pas faire négliger l'indispensable préservation de la crédibilité de notre dissuasion nucléaire. La modernisation en cours de celle-ci est en effet bientôt appelée à des échéances majeures – en particulier, à partir de 2020, la réalisation du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération (SNLE 3G). À l'horizon 2025, le budget de la dissuasion devra avoir quasiment doublé, par rapport à 2013, pour atteindre un niveau de 5,5 à 6 milliards d'euros, à valeur 2017 constante.

Sont également à prendre en compte, d'une part, le coût des décisions entérinées en conseil de défense postérieurement à l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) réalisée en 2015 – soit notamment 1 milliard d'euros pour 2018 et 1,2 milliard pour 2019 ; d'autre part, l'ensemble des engagements déjà souscrits au titre de cette programmation, soit un « reste à payer » global de 50 milliards d'euros fin 2016.

La méthode : une nouvelle programmation militaire, vite

Une remontée en puissance dès 2018

Afin d'assurer sans tarder la remontée en puissance de nos armées, une nouvelle programmation militaire apparaît nécessaire dès 2018. Cette programmation intègrerait les mesures décidées par l'Exécutif depuis l'actualisation de la LPM en 2015 et viserait à couvrir l'ensemble des besoins.

L'objectif est d'assurer les rattrapages requis pour les forces conventionnelles avant de faire face aux besoins de la dissuasion. Il s'agirait ainsi d'éviter, à la fois, le risque de ruptures capacitaires et celui d'effets d'éviction. Les années 2018 à 2020 apporteront une « première vague » de ressources supplémentaires, principalement destinées aux forces conventionnelles ; les augmentations annuelles suivantes, à compter de 2021, constitueront une « deuxième vague » visant à financer la dissuasion.

Ce faisant, la future LPM devrait permettre d'atteindre le seuil des 2 % du PIB consacrés à la défense, davantage si nécessaire. En l'état de la programmation, sans réajustement, le budget de la défense représenterait 1,7 % du PIB en 2019 et 1,63 % à l'horizon 2023.

L'effort à consentir est de l'ordre de deux milliards d'euros supplémentaires par an, en vue d'atteindre les 2 % du PIB en 2022, pensions et surcoûts d'OPEX et d'OPINT inclus. Cette cible paraît en ligne avec l'ambition fixée par le Président de la République d'atteindre ces 2 % en 2025 mais hors pensions et « surcoût OPEX ». Le budget de la défense se trouverait ainsi porté à **35,5 milliards d'euros constants en 2018, 37,5 milliards en 2019 et 39,5 milliards en 2020.**

Un projet de LPM dès 2017 fondé sur une revue stratégique

Pour que la nouvelle programmation militaire proposée puisse prendre effet en 2018, le dépôt du projet de loi correspondant doit intervenir dès 2017. Ce calendrier, du reste, éviterait que l'éventuelle adoption d'un projet de loi de programmation des finances publiques couvrant la période 2018-2020 ne « préempte » les arbitrages militaires.

À cet effet, il convient qu'une revue stratégique soit rapidement menée à bien, sur laquelle l'actuelle programmation militaire pourra être refondée dans de brefs délais. Nous n'avons pas le temps de mettre en œuvre la réalisation d'un nouveau Livre blanc sur la défense, d'autant que les analyses sur lesquelles

repose celui de 2013 sont restées entièrement pertinentes.

Les conditions de réussite : un « contrat » entre la Nation et son armée

Faire de la défense nationale une priorité

La réussite du scénario préconisé exige qu'une priorité politique et donc budgétaire soit clairement donnée à la défense nationale, en phase avec les orientations adoptées pour leurs budgets de défense par nos partenaires – Royaume-Uni, Allemagne, États-Unis... – et par des puissances militaires comparables à travers le monde, dont la Chine et la Russie.

À ce titre, la sécurisation de la trajectoire financière de la future LPM est impérative. Dans la gestion, il faudra proscrire les ponctions financières qui ne seraient pas compensées au budget de la défense, notamment dans le cadre des régulations de fin d'exercice, et assurer de façon « nominale » l'exécution des dépenses prévues, en maintenant la plus grande vigilance sur le niveau du report de charges – en particulier pour ce qui concerne le programme d'équipement des forces. S'agissant des ressources, il s'agira de proscrire le recours aux crédits extrabudgétaires et de rester prudent quant aux économies attendues de l'évolution des prix, compte tenu de la possibilité de retournements de la conjoncture économique.

Une double « sincérisation » budgétaire, visant les OPEX et les OPINT, est en outre proposée, pour contribuer à la solidité de la programmation militaire. En effet, au vu des engagements des dernières années et de leur probable durabilité, il est devenu légitime d'inscrire, en loi de finance initiale, une prévision plus réaliste des surcoûts engendrés par ces opérations.

Dans le même but, **une meilleure valorisation du SOUTEX dans le budget**

de la défense est recommandée, en prenant en compte le coût de possession des équipements prolongés en service dans les armées à la suite de ventes d'équipements neufs à des États étrangers.

Par ailleurs, la **consolidation de la base industrielle et technologique de défense** (BITD) doit également permettre de fiabiliser la future LPM – en exploitant les leviers offerts par l'Union européenne, en approfondissant les coopérations en place et en en développant de nouvelles.

L'éventuelle instauration d'un nouveau service national universel et obligatoire ne doit pas « tuer dans l'œuf » la remontée en puissance des moyens des armées ainsi organisée. Ce dispositif, tel qu'il a été esquissé par le Président de la République, relève d'un projet de société bien plus que d'un enjeu de défense ; tant sa finalité que ses modalités restent d'ailleurs à préciser. En outre, son coût, en première approximation, serait très élevé : **jusqu'à 30 milliards d'euros sur 5 ans**, dont 12 à 17 milliards d'investissement initial en infrastructures, acquisitions foncières incluses, et 2,5 à 3 milliards par an pour l'encadrement et le fonctionnement. Un travail approfondi d'expertise préalable est recommandé, que pourrait mener une commission indépendante de haut niveau, associant les ministres concernés et des personnalités qualifiées. Le cas échéant,

pour garantir une séparation étanche entre les financements, une nouvelle mission *ad hoc*, en dehors du périmètre de ressources de la LPM, devrait être aménagée au sein du budget général de l'État.

Poursuivre les efforts du ministère de la défense

La remontée en puissance des moyens budgétaires des armées proposée par ce rapport doit trouver sa contrepartie dans la poursuite des efforts d'organisation conduits par le ministère de la défense. Ces efforts, avec 35 chantiers de transformation engagés, doivent aussi porter au maintien en condition opérationnelle, et en particulier le « point noir » que représente le MCO aéronautique ; les fonctions support, dont la consolidation d'ensemble paraît aujourd'hui nécessaire ; et le pilotage de la masse salariale, éternelle « pomme de discorde » entre Bercy et la défense.

Tel est le « contrat » renouvelé entre la Nation et son armée auquel le présent rapport appelle. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a pleinement confiance dans la détermination et la réussite des armées à honorer cet engagement, avec tout le professionnalisme et le dévouement qu'elles mettent, chaque jour, au service de la France et des Français.

Les rapporteurs	
 <p>M. Jean-Pierre Raffarin (Les Républicains – Vienne)</p>	 <p>M. Daniel Reiner (Socialiste et Républicain – Meurthe-et-Moselle)</p>