

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

MISSION DÉFENSE

PROGRAMME 178 : PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

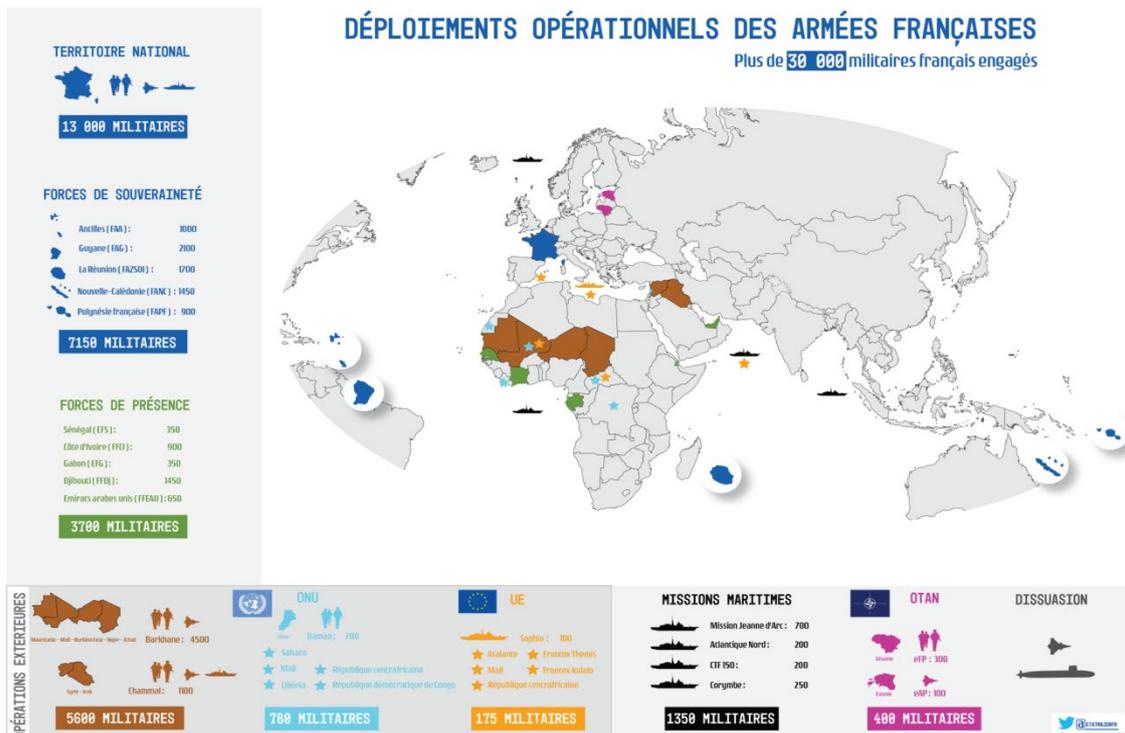
Rapport pour avis de M. Jean-Marie Bockel et Mme Christine Prunaud, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Avis n° 149 (2018-2019) Tome n° 6

UNE PROGRESSION DE 8,9 % DU PROGRAMME 178

Le programme 178, qui constitue le cœur de la mission « Défense », voit ses crédits de paiement **augmenter de 8,9 %** pour s'établir à **8,78 milliards d'euros**. Cette progression a deux causes essentielles, identiques à celles qui expliquaient l'année dernière la hausse de 5,3 % des CP : l'augmentation des ressources dédiées au financement des opérations extérieures, soit **195 M€** (après une augmentation de 125 M€ en 2018) pour atteindre **600 millions d'euros**, et l'effort en faveur de l'entretien programmé du matériel (EPM), avec **375 M€ supplémentaires**.

Si la commission a soutenu la poursuite du « resoclage » budgétaire des surcoûts des OPEX, indispensable compte tenu **des engagements des armées**, présentés sur la carte suivante, c'était à condition que l'enveloppe globale des crédits de la mission soit en conséquence augmentée à due proportion.



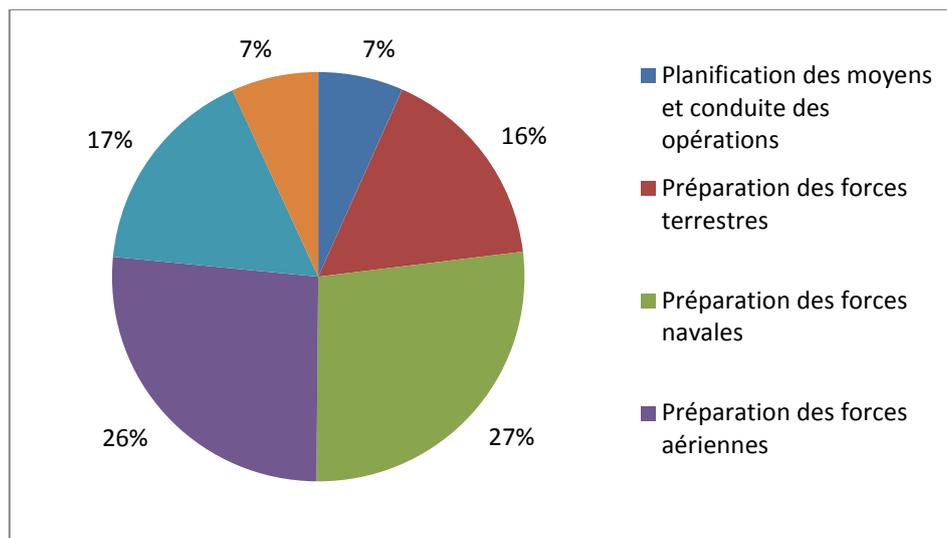
Le niveau d'engagement pour les forces françaises en opérations extérieures est **très élevé** avec les opérations **BARKHANE**, qui a succédé à SERVAL au Mali depuis l'été 2014, et **CHAMMAL** mise en œuvre en Irak depuis septembre 2014 et en Syrie depuis septembre 2015. Le besoin d'engagement sur le territoire national pour garantir la sécurité est devenu indiscutable après les attentats des 7 et 9 janvier 2015, du 13 novembre 2015 et du 14 juillet 2016, comme en témoigne la mise en œuvre de l'opération **Sentinelle**. Votre commission soutenait dans ce contexte l'inscription des budgets des missions extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT).

Mais les modalités de cette « sincérisation » du budget appellent quatre remarques :

- le niveau de crédits prévu en 2019 **sera insuffisant** pour couvrir les surcoûts ce qui entraînera **l'année prochaine encore des mises en réserve et un douloureux débat sur la fin d'exécution budgétaire**. Votre commission condamne fermement les choix d'exécution de 2018 qui font porter par le seul budget de la défense les surcoûts non budgétés et estime que cela ne doit pas être le cas en 2019 ;

- si votre commission a **soutenu le principe de ce resoclage**, c'était à **due concurrence d'une augmentation du budget de la mission**. Or tel n'est pas le cas : le poids relatif des OPEX augmente au sein du programme, passant de 5 à 7 %. Il conviendra donc d'être très attentif à ce que l'augmentation des crédits OPEX, qui doivent atteindre 1,1 milliard d'euros dès 2020, ne contraigne pas les autres actions du programme ;

Poids des différentes actions au sein du programme 178



- votre commission rappelle qu'elle a **modifié l'article 4 de la LPM** pour prévoir que les surcoûts nets, hors crédits de masse salariale, non couverts, feront, pendant la période de programmation 2019-2025, l'objet d'un **financement interministériel**, la participation de la mission « Défense » à ce financement interministériel **ne pouvant excéder la proportion** qu'elle représente dans le budget général de l'État. Cette disposition doit être appliquée en 2019 ;

- la présentation budgétaire pour 2019 supprime l'action du programme 178 dédiée aux surcoûts des OPINT, alors même que le gouvernement a annoncé lors de la présentation du budget un financement à hauteur de 100 millions d'euros des OPINT. Ces crédits paraissent insuffisants au regard des dépenses réelles qui sont passées de **185,6 millions d'euros dont 176,1 au titre de Sentinelle en 2015**, à **213,07 M€ en 2017**, dont **198 au titre de Sentinelle**.

LA MISE EN PERSPECTIVE DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE MAINTENANCE

Le capital opérationnel de nos armées, tant matériel qu'humain, est en jeu dans le cadre de la nouvelle LPM pour les raisons suivantes :

- la **préparation opérationnelle** des armées reste **inférieure aux objectifs fixés**, de près de 10 %, avec une **stagnation** la **préparation opérationnelle de l'armée de terre à 81 jours** au lieu des **90** visés, et la capacité des équipages sur cinq matériels majeurs en service dans les forces n'est réalisée qu'à 54% en moyenne en 2018 avec une cible fixée à 57% en 2019. Pour **l'armée de l'air**, le défaut d'entraînement se traduit en particulier par une **perte progressive de certaines compétences** et des **difficultés** dans la formation des **jeunes équipages** qui accusent d'importants **retards de progression**. Pour la **marine**, l'entraînement est un **enjeu fort** de 2019 en raison des **engagements opérationnels largement au-delà des contrats opérationnels** fixés par la LPM, et du **vieillessement** de certaines flottes ;

- la **disponibilité technique opérationnelle** (DTO) des matériels ne remonte que lentement pour les **équipements aéronautiques** autres que ceux utilisés en OPEX. De même, la DTO des équipements de l'armée de terre est à la peine et celle de certains bâtiments le sera à partir de 2019.

Dans cette perspective, il est paru nécessaire à votre commission de compléter **l'article 7 de la LPM** pour prévoir que les actualisations permettent de **vérifier l'amélioration de la DTO** des équipements et de **la préparation opérationnelle** et que des **objectifs annuels sont fixés** dans ces domaines.

Dans ce contexte, **l'augmentation des crédits de maintenance** était attendue et a lieu en 2019 avec **375 M€ supplémentaires** au titre des crédits d'entretien programmé du matériel, soit une augmentation de **8 %** permettant d'atteindre **4,2 Md€ en 2019**. La progression des **autorisations d'engagement** (AE), essentiellement dédiées à l'EMP, est encore plus spectaculaire, s'établissant à **69,9 %** pour atteindre ainsi **14,9 Md€** (contre 8,8 en 2018).

Cette hausse des AE permettra la mise en œuvre **de l'externalisation des marchés d'entretien des équipements aéronautiques** sous la houlette de la nouvelle Direction de la maintenance aéronautique (DMAé) et **terrestres** sous l'impulsion de la Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT). Ces autorisations de programme **pluriannuelles** sont l'instrument de réforme de l'organisation de l'EPM. Il se fondera sur des **contrats de performance passés avec les industriels sur la base de marchés verticalisés**. Ceci signifie que pour un équipement, tous les multiples contrats d'entretien seront **regroupés en un seul, confié à un seul industriel en charge de l'entretien, de la gestion des stocks de rechange et de la disponibilité de l'équipement concerné**.

C'est un changement de paradigme qui ne fonctionnera que si :

- la **performance** est au rendez-vous alliant **remontée de la DTO** et **maîtrise des coûts** de maintenance,

- la gestion des contrats verticalisés ne **réduit pas les possibilités** de mise en **concurrence** ultérieure,

- les **relations contractuelles existantes** et donnant **satisfaction** sont **maintenues**, comme les **compétences en régie de l'État**.

C'est un enjeu auquel votre commission sera attentive, car c'est le **capital opérationnel de notre armée qui est en jeu**.

DES SERVICES DE SOUTIEN ENCORE FRAGILES

Les **services de soutien** ont par le passé très largement contribué à la **déflation** des effectifs du ministère, tout en supportant un **contrat opérationnel bien plus élevé que les hypothèses** de construction de la LPM. Ils font face aujourd'hui à une **population militaire de nouveau en augmentation avec la remontée de la force opérationnelle terrestre (FOT)**.

Si votre commission se félicite de la **remontée à venir des effectifs du Service de santé des armées (SSA)**, elle restera attentive à ce service dont la capacité de projeter le personnel médical est **l'indispensable condition** au maintien de la capacité de la France à **entrer en premier** sur les théâtres d'opération. Or, c'est désormais **20 %** du contrat opérationnel du SSA en OPEX qui est assuré par des **réservistes**, contre 10 % l'année dernière. Le SSA reste fragile et doit encore faire face à de nombreux défis, dont celui de la féminisation du corps médical, la **forte attractivité du secteur civil**, particulièrement pour certaines spécialités hospitalières (radiologie, anesthésie-réanimation et chirurgie), qui favorise de nombreux départs de l'institution. Enfin, le fonctionnement quotidien des centres médicaux des armées est également marqué par un **accroissement des besoins en expertise médicale d'aptitude et une intensification des activités de soutien des activités à risque**, du fait de l'augmentation de la FOT et du plan Réserve 2019.

Sur la durée de la programmation **150 suppressions de postes** toucheront le **Service du Commissariat des armées (SCA)** qui n'est pas au bout de sa réforme. De **grands défis** l'attendent pour mettre ses **systèmes d'information** à la hauteur des besoins, et parvenir à améliorer ses résultats dans la **fonction habillement**, comme dans le **transport** où les tensions sont réelles. Aucun financement n'est toutefois prévu pour le parc de véhicules en 2019. Vos rapporteurs pour avis seront d'autant plus attentifs à l'évolution du SCA qu'il sera un acteur important de mise en œuvre de la **réforme des souteneurs** annoncée.

À l'issue de sa réunion du mercredi 21 novembre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », avec 5 voix pour, du groupe LREM et de M. Robert del Picchia, et l'abstention des autres commissaires présents (38 abstentions).

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 178 « Préparation et emploi des forces »	
 M. Jean-Marie Bockel sénateur du Haut-Rhin	 Mme Christine Prunaud sénatrice des Côtes-d'Armor

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/a18-149-6/a18-149-61.pdf>

