



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

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° 142 (2019-2020) Tome n° 6

Globalement satisfaite de l'évolution des crédits du programme 178 en cette deuxième annuité de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM), la commission reste vigilante sur un certain nombre de points notamment l'évolution des crédits de l'entretien programmé du matériel, la remontée de la disponibilité technique opérationnelle et de la préparation opérationnelle, et l'évolution des grands services de soutien dans le cadre de la réforme des commandements.

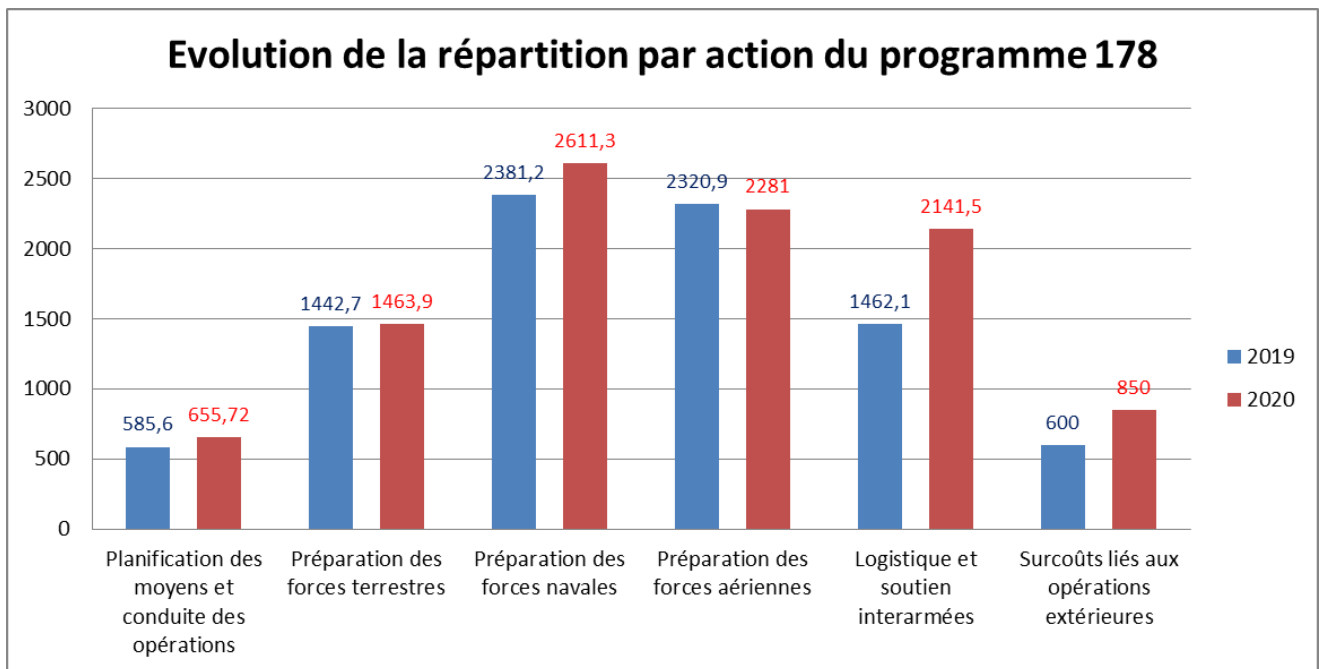
UNE AUGMENTATION EXPLIQUÉE PAR DES EFFETS DE PÉRIMÈTRES

Le programme 178, qui constitue le cœur de la mission « Défense », voit ses crédits de paiement **augmenter de 13,8 % pour s'établir à 10 milliards d'euros**.

Cette progression a **deux causes essentielles**, comme le montrent le tableau et le graphique suivants :- un **effet de périmètre** dû au **transfert de crédits d'infrastructure** depuis le programme 212, soit **879 millions d'euros** en crédits de paiement et **1 017 millions d'euros** en autorisations d'engagement. Ce transfert concerne les crédits destinés à la construction, à l'entretien et à la maintenance lourde des infrastructures opérationnelles et des infrastructures des bases de défense, auparavant rattachés au programme 212. La mise à disposition de ces crédits s'inscrit dans le cadre de la **réforme de responsabilisation des commandements** qui seront en capacité de prioriser leurs besoins (ainsi, les responsabilités d'expression du besoin capacitaire et fonctionnel, et budgétaires en matière d'infrastructure seront alignées),

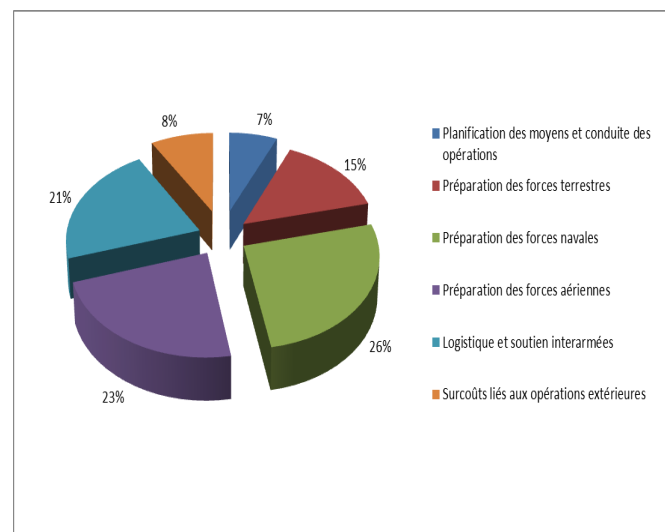
- et **l'augmentation des ressources dédiées au financement des opérations extérieures (OPEX)**, soit **195 millions d'euros** (après une augmentation de 125 M€ en 2018 et 195 M€) pour atteindre **850 millions d'euros**.

Nom de l'action	2019	2020	Evolution
Planification des moyens et conduite des opérations	585,6	655,72	12,0%
Préparation des forces terrestres	1442,7	1463,9	1,5%
Préparation des forces navales	2381,2	2611,3	9,7%
Préparation des forces aériennes	2320,9	2281	-1,7%
Logistique et soutien interarmées	1462,1	2141,5	46,5%
Surcoûts liés aux opérations extérieures	600	850	41,7%
Total	8792,59	10003,79	13,8%



La poursuite du « resoclage budgétaire » des surcoûts des OPEX est souhaitable mais les modalités de cette « sincérisation » du budget appellent deux remarques :

- ce resoclage devrait s'effectuer à **due concurrence d'une augmentation du budget de la mission pour être neutre**. Or, tel n'est pas le cas, le poids relatif des OPEX augmente au sein du programme, passant de 5 à 8 %,



- le niveau de crédits prévu sera vraisemblablement **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**. L'article 4 de la LPM prévoit 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. **Les choix d'exécution de 2019** auraient dû se

conformer à cet article, la commission regrette vivement que ce ne soit pas le cas.

LA CONTRACTION DES MOYENS DÉDIÉS À L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DES MATÉRIELS

La contraction des crédits dédiés à l'entretien programmé du matériel (EPM) à **4 milliards d'euros ne correspond pas à la trajectoire de 4,4 milliards d'euros annuels pour atteindre les 22 milliards prévus par la LPM sur la période de programmation**. De plus la progression des coûts unitaires du maintien en condition opérationnelle terrestre, naval et aéronautique n'est pas enrayée en 2020. La **réforme de la maintenance**, basée sur l'externalisation des marchés d'entretien et la passation de **contrats de performance globalisés et verticalisés avec les industriels** ne doit pas se traduire par un accroissement inconsidéré des charges. Elle doit permettre de **responsabiliser** les partenaires industriels de la défense et **accroître la disponibilité des parcs et flottes d'équipements militaires**.

Cette réforme est indispensable : **en 15 ans la disponibilité des avions a baissé de 10 points et est globalement inférieure à 50 %, tandis que les coûts de maintenance ont augmenté de près de 40 %**. La disponibilité technique de l'A400M était de 31 % du parc au 31 août 2019, celle du Caïman Marine de 29 %, celle du Rafale Marine de 41 %. Le niveau élevé des autorisations de programme dédiées à l'EPM vise à permettre l'externalisation des marchés d'entretien des équipements aéronautiques sous la houlette de la nouvelle Direction de la maintenance aéronautique (DMAé).

À ce jour, **l'effort budgétaire consenti ne se traduit pas par une augmentation de la disponibilité technique opérationnelle (DTO) en 2020** et son amélioration tardera probablement à venir.

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

- la préparation opérationnelle des armées **reste inférieure aux objectifs fixés, de près de 10 %**, avec de réelles répercussions dans chacune des armées, et notamment un **allongement des délais de réponse aux contrats opérationnels**,
- **la disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels peine à se stabiliser** 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**.

Dans cette perspective, **2021**, année d'actualisation de la LPM, sera, selon son article 7 un rendez-vous de **bilan de l'amélioration de la DTO des équipements et de la préparation opérationnelle**. À cette occasion, des **objectifs annuels d'évolution** devront être fixés dans ces domaines. La réforme de la maintenance vise à donner de la visibilité aux industriels, il serait bon qu'elle en donne également au Parlement.

DES SERVICES DE SOUTIEN À LA MILITARITÉ RÉAFFIRMÉE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES COMMANDEMENTS

Les services de soutien ont 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, et une population militaire de nouveau en augmentation avec la remontée de la force opérationnelle terrestre (FOT), notamment.

La **stabilisation des effectifs du Service de santé des armées (SSA)** si elle est positive ne suffit pas à résoudre les tensions que connaît ce service, auquel **manquent 100 médecins des forces**. Dans ce contexte, la modification des décrets permettant la prise en compte de la spécificité des missions du SSA doit être soutenue :

- notamment l'abaissement de l'ancienneté requise des infirmiers menant les entretiens préparant les dons du sang de deux ans à un an,
- et l'aménagement des conditions de dépôt d'urgence de plasma lyophilisé universel.

Enfin, la **réforme de responsabilisation des commandements** semble en **bonne voie**. Face aux réductions drastiques de personnels dont ils ont été l'objet, les services de soutien ont été organisés selon une logique de « bout en bout » pour favoriser leur efficacité-métier, ce qui a mis à **mal la cohérence organique des armées**. **Réaffirmer la « militarité » des soutiens est indispensable au bon fonctionnement de nos armées qui doivent pouvoir ainsi accomplir leur contrat opérationnel, en temps de paix, de crise ou de guerre.**

C'est bien ce que propose la **réforme qui redonne des leviers au commandement opérationnel et aux armées** sans pour autant remettre en question les structures organisationnelles qui prévalent actuellement dans les soutiens.

L'instruction ministérielle sur les commandants de base de Défense (COMBdD) les dote de **capacités d'arbitrages budgétaires** et du pouvoir de **décider localement des priorités d'aménagement** par exemple. Des **dérogations aux modalités d'achats publics** des armées visent également à apporter de la souplesse dans la gestion des bases de défense. Dans le même temps, le Commissariat central met en place des **guichets uniques – nouvelle génération** et des **espaces ATLAS** pour Accès en Tout temps et en tout Lieu Au Soutien. Ils rassemblent dans une pièce un maximum de prestation du commissariat, de l'institution de gestion sociale des armées (IGESA), mais aussi les prestations des services municipaux et de la CAF. Placés près de lieux de restauration, regroupant 10 à 15 personnes, ces espaces traitent 90 % des demandes adressées en premier contact qu'il s'agisse d'habillement, de carte SNCF, de loisirs ou de problématiques sociales. Ils désengorgent les groupes de soutien des bases. Il existe aujourd'hui 26 espaces ATLAS, ils seront 80 à la fin de l'année, 120 d'ici mars 2020 et **200** à terme. L'ambition de cette transformation **est de rapprocher le soutenu du soutenant en veillant à renforcer le lien humain.**

À l'issue de sa réunion du mercredi 20 novembre 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ayant voté contre.

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/a19-142-6/a19-142-6.html>

