

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

DÉFENSE : PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Par M. Jean-Marie BOCKEL et Mme Christine PRUNAUD,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 à 109 et 111 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 10 %.....	9
A. UNE FORTE PROGRESSION QUI NE MODIFIE PAS LA STRUCTURE DU PROGRAMME	9
1. <i>La progression de 44 % des crédits dédiés aux OPEX n'accroît pas foncièrement leur poids dans le programme</i>	<i>9</i>
2. <i>La répartition du programme par opération stratégique : la prééminence de l'entretien programmé du matériel au sein du programme 178</i>	<i>14</i>
B. L' AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME BÉNÉFICIE À L'EPM ET AUX OPEX	16
1. <i>450 millions d'euros dédiés à l'EPM</i>	<i>16</i>
2. <i>125 millions d'euros supplémentaires pour financer les surcoûts liés aux opérations extérieures</i>	<i>18</i>
II. DES POINTS D'ATTENTION DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DE LA PROCHAINE LPM.....	23
A. DES CRÉDITS PERMETTANT D'ATTEINDRE UNE DISPONIBILITÉ ET UNE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLES SATISFAISANTES.....	23
1. <i>La préparation opérationnelle, témoin de l'état du capital humain des armées</i>	<i>23</i>
2. <i>La DTO encore insatisfaite de trop nombreux équipements</i>	<i>24</i>
3. <i>L'augmentation constante du coût de la fonction de maintien en condition opérationnelle</i>	<i>26</i>
4. <i>La juste évaluation des besoins de MCO dans la prochaine LPM</i>	<i>27</i>
B. LES SERVICES DE SOUTIEN DOIVENT ÊTRE PLACÉS AU CŒUR DE LA PROCHAINE LPM.....	28
1. <i>Préserver les moyens du SSA sursollicité</i>	<i>29</i>
2. <i>Le nécessaire arrêt de la déflation des effectifs du SCA.....</i>	<i>31</i>
3. <i>Le SOUTEX, un paradoxe de l'actuelle LPM</i>	<i>34</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1.- Le programme 178, qui constitue le cœur de la mission « Défense », voit ses autorisations d'engagement **progresser de 5,3 %, atteignant 8,8 milliards d'euros**. Les crédits de paiement **augmentent de 10,6 % par rapport à 2017 pour s'établir à 8,4 milliards d'euros**. En valeur, l'augmentation de crédits de paiement et de **769,86 millions d'euros**. Deux postes en bénéficient pour l'essentiel : **les OPEX pour 125 millions d'euros et l'entretien programmé du matériel (EPM) pour 450 millions d'euros**.

L'année 2018 marquera donc le début du **resoclage budgétaire annoncé des surcoûts des OPEX pour 125 millions d'euros**, sur les 200 millions d'euros supplémentaires consacrés aux OPEX en 2018. Ceci participe à la neutralisation de la hausse annoncée du budget de la Défense de 1,8 milliard d'euros pour 2018 et de la hausse de 10 % des CP du programme 178. En **2020, 1,1 milliard d'euros** devrait être inscrit au titre des OPEX sur l'ensemble de la mission « Défense ». De fait, le financement des OPEX va basculer de l'interministériel vers les armées seules, contrairement à ce qui était prévu pour cette période de programmation, grâce aux dispositions introduites dans la LPM à l'initiative de la CAED du Sénat en 2013. Une telle évolution, si elle améliore la lisibilité du programme 178, **ne peut se faire à enveloppe budgétaire constante**.

L'autre évolution expliquant l'accroissement des moyens du programme 178 est l'allocation de **450 millions d'euros** supplémentaires en faveur de l'EPM, grâce à laquelle les crédits dédiés à l'EPM atteignent **3,78 milliards d'euros** en 2018.

2.- Vos rapporteurs pour avis estiment que le capital opérationnel de nos armées, tant matériels qu'humains, est en jeu dans le cadre de l'année 2018, mais aussi de la prochaine LPM :

- ils notent que la **préparation opérationnelle** des armées reste **inférieure aux objectifs fixés**, de près de 10 %, avec une **possible détérioration en 2018** de la **préparation opérationnelle de l'armée de terre**,

- ils remarquent que la **disponibilité technique opérationnelle (DTO)** des matériels ne **remonte que lentement** pour les **équipements aéronautiques** autres que ceux utilisés en OPEX. Le taux de satisfaction du contrat opérationnel des hélicoptères est, selon la flotte concernée, compris entre 56 % et 66 % seulement du contrat opérationnel. De même, la **DTO des équipements de l'armée de terre est à la peine** ;

- la LPM en cours a sans doute sous-estimé le total des besoins de maintien en condition opérationnelle. La surutilisation, sur des théâtres très exigeants, des équipements en OPEX accroît encore les besoins. Enfin, l'entretien de matériels vieillissants, mais aussi celui de matériels neufs, plus modernes, revient de plus en plus cher. **Les besoins de crédits de MCO augmentent de façon exponentielle**.

C'est un **lourd tribut** qui pèse sur la prochaine LPM et doit amener à examiner finement les possibilités **d'accélérer les livraisons de matériels neufs**.

3.- Les services de soutien doivent être placés au **cœur de la prochaine LPM**. Ils 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.

Il est impératif de suspendre toute déflation des effectifs du Service de Santé des armées et du Service du Commissariat des armées.

4.-Si **l'exportation des armements reste une hypothèse de construction** de la prochaine LPM, vos rapporteurs pour avis recommandent que :

- les crédits permettant de **financer la totalité des coûts du SOUTEX** soient prévus, y compris les effectifs de la DGA affectés à l'étude des marchés d'exportation et les **surcoûts induits de MCO**,

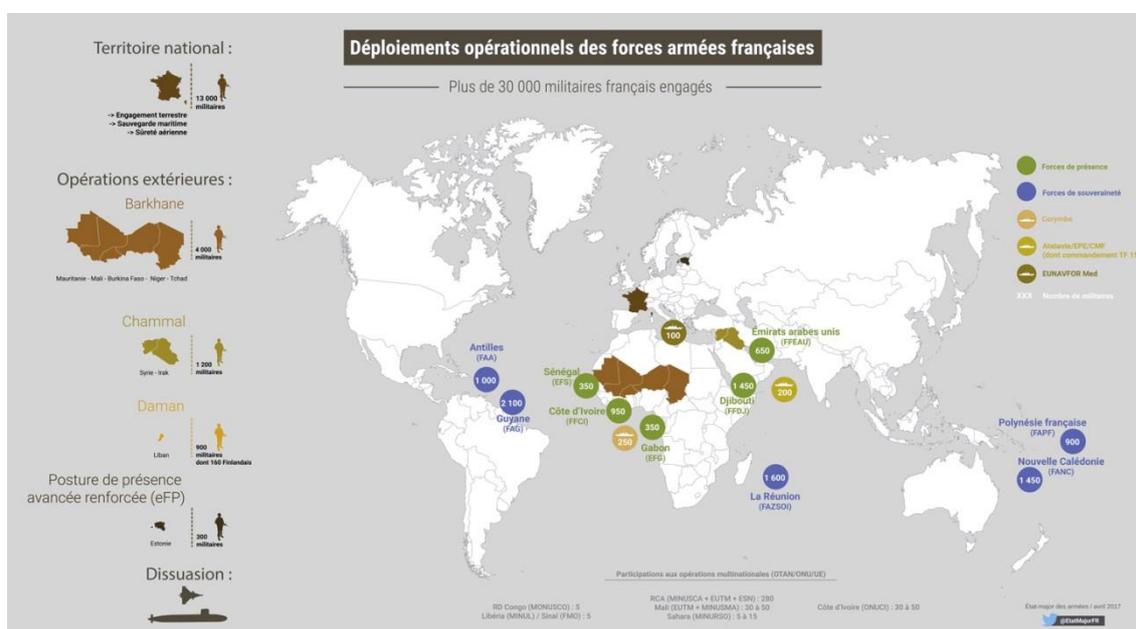
- la prochaine LPM prévoie la **modulation à la baisse de la part des industriels des coûts de l'ÉPM** pesant sur les armées, une fois les **objectifs d'exportation atteints, voire dépassés**.

Sous le bénéfice de ces observations, **M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur pour avis, a émis un avis favorable** aux crédits inscrits dans le PLF 2018 pour le programme 178, **Mme Christine Prunaud, co-rapporteur pour avis, s'est abstenue**, en raison des nombreux points d'inquiétudes que suscitent les déflations dans les services de soutien.

À l'issue de sa réunion du mercredi 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 », le groupe CRCE s'abstenant.

Madame, Monsieur,

Le contexte stratégique marqué par la multiplication des menaces et des zones d'instabilité a conduit à augmenter les déploiements opérationnels des forces armées françaises, présentés sur la carte ci-dessous, et contribue à faire de l'activité opérationnelle un objectif prioritaire de la LPM en cours d'exécution et de la LPM en cours de préparation. La préparation et l'emploi des forces sont des enjeux essentiels dans ce contexte.



Le niveau d'engagement pour les forces françaises en opérations extérieures est très élevé¹ avec les opérations BARKHANE² qui a succédé à SERVAL³ au Mali depuis l'été 2014 et CHAMMAL⁴ 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.

Dans cette perspective, la prochaine LPM doit prendre en compte deux évolutions cruciales :

¹ L'OPEX SANGARIS menée en République Centrafricaine depuis décembre 2013 a pris fin en décembre 2016.

² Dans la bande sahélo-saharienne.

³ Dans la bande sahélo-saharienne, également.

⁴ Au Levant.

- le redimensionnement de la force opérationnelle terrestre à la hauteur des enjeux, soit 77 000 hommes, et le fort niveau de déploiements opérationnels ont laissé les services de soutien au bord de la rupture. En pleine mutation, supportant une part plus que proportionnelle des déflations d'effectifs prévus par l'actuelle LPM, sans que la remontée de la FOT n'ait à ce jour inversé cette tendance à la diminution des effectifs, ces services pourraient atteindre leur limite de fonctionnement à court terme. Il est impératif de suspendre toute nouvelle déflation de leurs effectifs pour maintenir la capacité de déploiement de notre armée ;

- l'augmentation des crédits au profit de l'équipement programmé des matériels et du titre 2 du programme 178 est indispensable pour permettre la régénération des matériels soumis à de fortes pressions lors de leur utilisation très intensive en opérations extérieures, pour faire face à l'augmentation exponentielle des coûts des matériels obsolètes et des matériels neufs plus modernes, et pour offrir aux militaires les équipements nécessaires à leur entraînement et à leur qualification.

L'effort budgétaire consenti est satisfaisant, mais vos rapporteurs pour avis restent soucieux des faibles progrès réalisés en matière de disponibilité technique de certains équipements, notamment des hélicoptères, et des faibles niveaux de préparation opérationnelle enregistrés en 2017 et prévus en 2018.

I. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 10 %

A. UNE FORTE PROGRESSION QUI NE MODIFIE PAS LA STRUCTURE DU PROGRAMME

Après avoir connu la stabilité en 2017, les crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces » s'établissent à **8,067 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), soit une forte progression de 10,6 % par rapport à 2017. Toutes ressources confondues, notamment les cessions immobilières, les crédits de paiement du programme 178 atteignent **8,44 milliards d'euros en 2018** (contre 7,35 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2017).

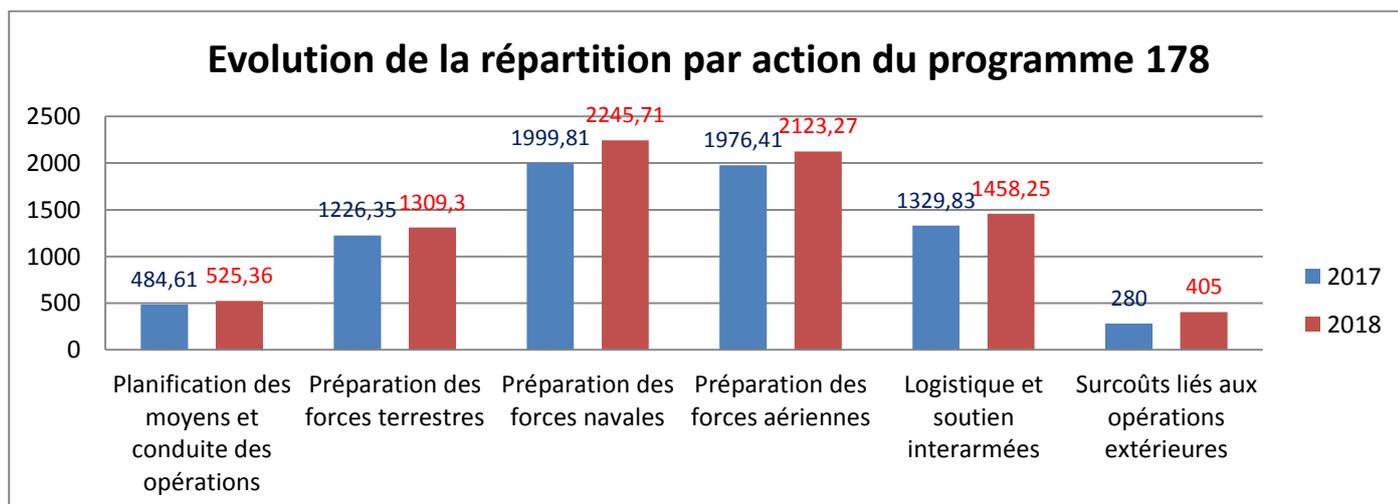
La progression des autorisations d'engagement (AE) est moindre, mais atteint tout de même 5,3 % entre 2017 et 2018, après une diminution de 8,8 %¹ l'année dernière. Elles s'élèvent à **8,818 milliards d'euros**.

On peut constater, en première approche, que les **dépenses de fonctionnement du titre 3** augmentent de **697,97 millions d'euros**, les dépenses d'investissement de **43,9 millions d'euros**, et les dépenses d'intervention de **30,5 millions d'euros**.

1. La progression de 44 % des crédits dédiés aux OPEX n'accroît pas foncièrement leur poids dans le programme

a) Une répartition des crédits stable par action

Le graphique et le tableau suivants présentent l'évolution, entre 2017 et 2018, des crédits du programme 178, par action.



¹ La diminution de 811 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2017 tenait au décalage d'engagement lié au renouvellement en 2016 du marché pluriannuel de maintien en condition opérationnelle courant des SNLE (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins).

Présentation des crédits du programme 178 par action
(hors fonds de concours et attributions de produits)

Nom de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2017	2018	Evolution	2017	2018	Evolution
Planification des moyens et conduite des opérations	481,2	522,62	8,6%	484,61	525,36	8,4%
Préparation des forces terrestres	1335,28	1384,05	3,7%	1226,35	1309,3	6,8%
Préparation des forces navales	1883,31	2425,25	28,8%	1999,81	2245,71	12,3%
Préparation des forces aériennes	2957,34	2599,33	-12,1%	1976,41	2123,27	7,4%
Logistique et soutien interarmées	1434,59	1481,73	3,3%	1329,83	1458,25	9,7%
Surcoûts liés aux opérations extérieures	280	405	44,6%	280	405	44,6%
Total	8371,71	8817,98	5,3%	7297,02	8066,88	10,6%

*Les totaux peuvent différer des totaux des sommes inscrites dans les colonnes en raison des arrondis.

La répartition des crédits par action se caractérise par une **remarquable stabilité**. Elle est illustrée par les deux graphiques suivants.

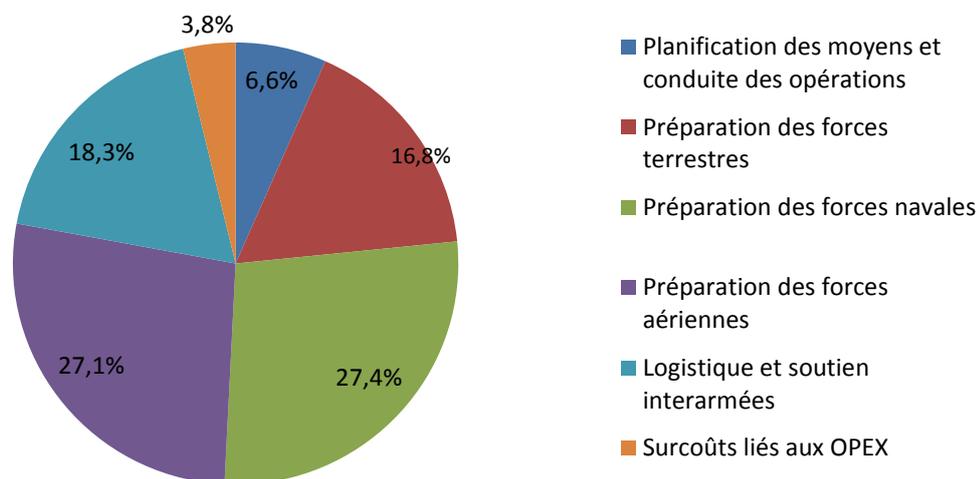
La structure du programme ne varie donc pas par rapport à 2017. De fait, la part de chaque action est restée **quasiment identique** en 2015¹, 2016, 2017 et 2018. **L'évolution en agrégat, ci-après présentée, permet de comprendre cette stabilité** : l'accroissement des crédits dédiés à **l'entretien programmé du matériel (EPM) de 450 millions d'euros se répartit entre les actions du programme**, d'un montant élevé, et lisse l'effet de l'accroissement des crédits consacrés au financement du surcoût des OPEX.

Ainsi, la préparation des forces **navales** et la préparation des forces **aériennes** bénéficient chacune de **27 %** du total des crédits du programme. La préparation des forces **terrestres** représente **17 %** des ressources du programme.

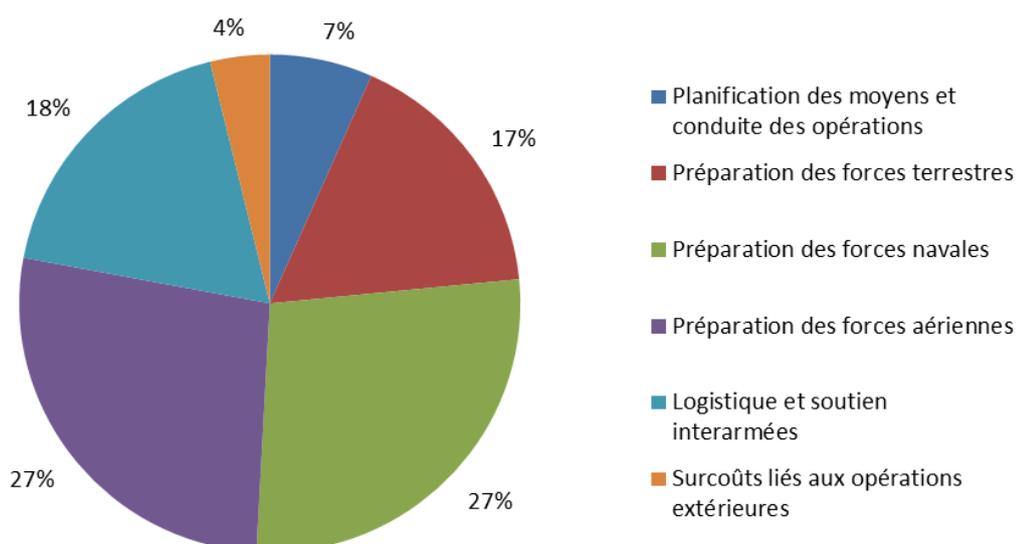
¹ Année d'actualisation de la présente LPM.

Répartition en actions des crédits du programme 178 :
7,297 milliards d'euros pour 2017

Part des actions au sein du programme 178



Répartition en actions des crédits du programme 178 :
8,07 milliards d'euros pour 2018



b) Les principales évolutions de crédits au sein des actions en 2018

Au sein de l'action « **Planification des moyens et conduite des opérations** » bénéficiant de **529 millions d'euros en CP**, on note :

- une augmentation de **16,2 millions d'euros des crédits** de la sous-action « emploi des forces » pour répondre à l'augmentation des budgets de l'OTAN pour 10 millions d'euros, d'une part, et pour financer le renforcement de la **Cyberdéfense**, au titre des mesures comprises dans le « Paquet protection » pour 6,2 millions d'euros, d'autre part,

- une hausse de **17,6 %** des ressources budgétaires de la **direction du Renseignement militaire** (DRM) au sein de la sous-action « renseignement d'intérêt militaire », conséquence de la priorité efforts faits dans les domaines cyber et renseignements. Les crédits de cette sous-action s'élèvent à 47,24 millions d'euros en CP,

- un **accroissement de 10 millions d'euros** des crédits de la **Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense** (DIRISI) pour permettre le financement des réseaux des armées.

S'agissant de l'action « **Préparation des forces terrestres** », dont les crédits s'élèvent à 1,3 milliard d'euros en CP :

- pour faire suite à la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre, un effort particulier est fait en faveur de **relance de la préparation opérationnelle** conduisant une augmentation de **83 millions d'euros des CP**,

- pour permettre la poursuite du projet « maintien en condition opérationnelle du matériel terrestre à l'horizon 2025 » (MCO T 2025)¹ et pour poursuivre l'effort de régénération des matériels anciens² décidés lors de l'actualisation de la LPM en 2015, les **crédits d'EPM augmentent de 14 %** en CP soit **107,68 millions d'euros supplémentaires**.

S'agissant de l'action « **Préparation des forces navales** » qui bénéficie de **2,2 milliards d'euros** en CP, on constate :

- l'augmentation de **7 millions d'euros**, soit une hausse de 2,3 %, des crédits de fonctionnement en raison du transfert sur cette action du complément de subvention pour charge de service public prévue pour **l'école navale**,

- la hausse de la ressource allouée à l'opération stratégique « **dissuasion** » en raison de la réalisation de **l'IPER du Terrible**,

- l'augmentation de 40 % des AE et **24 % des CP dédiés à « l'EPM flotte navale »** en raison de la passation de marchés pluriannuels dans le

¹ Les crédits dédiés à ce projet s'élèvent à 45 millions d'euros en 2018 pour permettre la mise en œuvre du nouveau modèle de maintenance dans lequel un certain nombre de marchés sont externalisés vers l'industrie privée.

² Soutien des canons Caesar, soutien des VAB, VBL et PVP.

domaine du MCO pour les AE¹, et de la mise à disposition des premiers crédits du paquet EPM régénération pour les CP, soit 255 millions d'euros pour les FREMM, 184 millions d'euros pour les autres bâtiments, 138 millions d'euros pour les forces sous-marines, notamment,

- la légère diminution des crédits dédiés à « l'EPM flotte de l'aéronautique navale » en raison du renouvellement en 2017 des marchés pluriannuels de MCO.

Pour l'action « **Préparation des forces aériennes** », dont les crédits s'élèvent à **2,1 milliards d'euros** en CP, on note :

- l'augmentation de **5,7 %** en CP de l'opération stratégique « activités opérationnelles » en raison de **l'augmentation du carburant opérationnel** et du **recours à la location d'heures de vol d'hélicoptères civils** dans le cadre de la formation organique afin de pallier la très faible disponibilité de la flotte **Caracal**,

- la poursuite, sur l'opération stratégique « EPM », de la montée en puissance des flottes Rafale et A400M et des efforts visant à maintenir un potentiel suffisant sur la flotte M2000, sursollicitée en OPEX. Sur cette même opération stratégique sont supportés le lancement du programme de modernisation du cursus de formation des pilotes de chasse, la FOMEDEC, et la remontée progressive de l'activité pour rejoindre l'objectif de la LPM de 180 heures de vol par pilote de chasse, 400 heures de vol par pilote de transport tactique et 200 heures de vol par pilote d'hélicoptère.

Les évolutions notables de l'action « **Logistique et soutien interarmées** », dotée de **1,4 milliard d'euros** en CP, sont les suivantes :

- pour le service de santé des armées (SSA), une **augmentation de 3,7 %** des CP par rapport à 2017, pour atteindre **282 millions d'euros** répartis entre les crédits budgétaires et les crédits extrabudgétaires,

- pour la sous-action « soutien des forces par les bases de défense », dotée de **671,57 millions d'euros**, une hausse de 3,7 % des CP pour prendre en compte « une partie des coûts induits par les besoins de sous-traitance de moindres déflations »,

- pour la sous-action « service interarmées des munitions » (**SIMU**) une relative **stabilisation des crédits**, augmentant de 2 % en 2018 après avoir crû de 44 % entre 2006 et 2017. Ces crédits s'établissent à **10,2 millions d'euros** en CP pour l'agrégat fonctionnement et **12,17 millions d'euros** en CP pour l'agrégat équipements,

- pour la sous-action « service du commissariat des armées », une augmentation de constatation des CP du fait du transfert de l'alimentation hors garnison est en déplacement des militaires de l'armée de terre au

¹ Marché de MCO courant des NH-90, de MCO des frégates de surveillance, remotorisation des missiles Aster et entretien des SNA.

commissariat aux armées. Les crédits dédiés à l'entretien programmé du personnel atteignent 300 millions d'euros en 2018 progressant de 31,2 % par rapport à 2017. Cette augmentation finance un **effort de 41 millions d'euros sur la protection des combattants**, l'équipement de combat des effectifs de la **garde nationale** pour **22,52 millions d'euros**, notamment.

2. La répartition du programme par opération stratégique : la prééminence de l'entretien programmé du matériel au sein du programme 178

En 2018, les crédits de paiement du programme 178 sont ainsi répartis :

- **46 % sont consacrés à l'entretien programmé** du matériel (prestations d'entretien facturées par les industriels ou par les régies des trois services de soutien SSF, SIMMT, SIMMAD et au SIMu, achats de pièces de rechanges),

- **15 %** aux activités opérationnelles (dépenses d'alimentation et de carburant),

- **13 %** au fonctionnement et activités spécifiques (dépenses consacrées à l'administration générale des personnels et au fonctionnement),

- **10 %** à l'équipement d'accompagnement et de cohérence (dépenses consacrées à l'acquisition de petits matériels destinés à soutenir les opérations, dépenses destinées à l'entraînement -matériels de ciblerie, certains simulateurs-, les dépenses destinées aux réseaux de communication et aux systèmes d'information et de commandement, les dépenses destinées aux munitions d'entraînement et de guerre),

- **6 %** à la dissuasion,

- **5 %** aux opérations extérieures,

- **4 %** à l'entretien programmé du personnel (dépenses consacrées à l'habillement des personnels et à leur soutien direct en opérations -rations de combat, tentes, douches de campagne, etc.-),

- et **1 %** au renseignement.

Le tableau suivant présente les crédits du programme 178 par opération stratégique (OS) et leur évolution entre 2017 et 2018.

**Présentation des crédits du programme 178 par « opération stratégique »
(y compris attributions de produit du service de santé des armées)**

PLF <i>en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement (AE)		évolution	Crédits de paiement (CP)		évolution
	2017	2018		2017	2018	
Entretien programmé du matériel	4637	4517	-2,6%	3379	3828	13,3%
Dissuasion	256	622	143,0%	443	508	14,7%
Renseignement	40	48	20,0%	39,6	47	18,7%
Équipements d'accompagnement	706	715	1,3%	821	801	-2,4%
Activités opérationnelles	1200	1255	4,6%	1199	1231	2,7%
Fonctionnement et activités spécifiques	1046	1036	-1,0%	1058	1100	4,0%
Entretien programmé du personnel	261	296	13,4%	229	300	31,0%
Opex	280	405	44,6%	280	405	44,6%
Total du programme 178	8 426	8894	5,6%	7 449	8222	10,4%

N.B. : Le tableau ci-dessus tient compte des attributions de produits du service de santé des armées (156 millions d'euros hors T2). En revanche, il n'intègre pas les autorisations d'engagement supplémentaires accordées au service (80 millions d'euros) pour lui permettre d'amorcer, dès le début de la gestion, des opérations qui ont vocation à être couvertes ultérieurement par des attributions de produits.

Les principaux points devant être soulignés dans l'évolution de la répartition des crédits du programme 178 par OS sont les suivants :

- les crédits en AE et CP dédiés aux **OPEX** augmentent de 44,6 % et donneront lieu à un développement ultérieur,
- les crédits en autorisations d'engagement de l'OS **dissuasion** progressent fortement pour engager des marchés de MCO,
- comme l'année dernière, les crédits de l'OS **renseignement** sont en hausse de 20 %. Ils atteignent 47 millions d'euros en 2018,
- un effort particulier permet d'augmenter de 31 % les CP de l'OS **entretien programmé du personnel**,
- enfin, l'OS **entretien programmé du matériel** voit ses CP progresser de 13,3 % pour atteindre **3 828 millions d'euros en 2018**. La diminution de 2,6 % des AE fera l'objet d'une attention particulière car cette baisse conjoncturelle ne doit pas devenir tendancielle vu les besoins des armées dans ce secteur.

B. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME BÉNÉFICIE À L'EPM ET AUX OPEX

1. 450 millions d'euros dédiés à l'EPM

a) Les objectifs de la LPM actualisée en termes d'EPM : 500 millions d'euros supplémentaires

La LPM pour la période 2014-2019 prenait acte de la nécessité de faire de l'activité opérationnelle un objectif prioritaire, d'une part, et de produire un effort financier important au service d'une préparation opérationnelle renouvelée, d'autre part. La LPM, avant actualisation, prévoyait ainsi que les **crédits alloués à l'EPM devaient progresser en moyenne de 4,3 % par an en valeur** pour s'établir à un niveau moyen de **3,4 milliards d'euros courants par an sur la période**.

L'actualisation en 2015 de la LPM¹ a ouvert, pour la période 2016-2019, **500 millions d'euros supplémentaires destinés à l'EPM** pour permettre la régénération de matériels. C'est ainsi 125 millions d'euros supplémentaires qui ont été consacrés à l'EPM sur la période 2016-2019. En conséquence, en 2016 et en 2017, 250 millions d'euros d'AE ont été ouverts, pour permettre notamment le démarrage des projets relatifs au maintien en condition opérationnelle (MCO) des patrouilleurs, des sous-marins nucléaires d'attaque et des frégates, au soutien des avions de transport C-130 ou encore aux pièces de rechange pour hélicoptères. Aux termes de la période de programmation, les crédits consacrés à l'EPM devaient s'établir à un niveau moyen de **3,5 milliards d'euros courants par an sur la période 2014-2019**.

Le tableau suivant détaille, par armée et par milieu, le calendrier et la destination des crédits de MCO des matériels mis en place au titre de la régénération des matériels décidés dans le cadre de l'actualisation en 2015 de la LPM.

¹ La loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense a augmenté de 3,8 milliards d'euros les crédits de la défense prévus entre 2016 et 2019. Les moyens supplémentaires ainsi ouverts sont destinés à financer entre 2016 et 2019 pour un montant d'un milliard d'euros, un double effort en matière d'équipement des forces, équitablement réparti entre les crédits destinés à l'EPM et ceux destinés aux opérations d'armement. Ils bénéficieront l'un et l'autre d'un abondement de 500 millions d'euros sur la période.

en millions d'euros

<i>Armée</i>	<i>Milieu</i>	<i>Matériels</i>	<i>Paquet EPM Régénération</i>	<i>AE LFI 2016</i>	<i>AE PLF 2017</i>
AIR	Aérien	C160 C130	154,08	75,44	78,64
AIR	Aérien	Rafale	36,88	18,05	18,82
AIR	Aérien	M2000	3,50	1,71	1,79
MARINE	Aérien	C135	20,00	9,79	10,21
MARINE	Aérien	ATL2 E2C	43,60	17,16	26,44
MARINE	Aérien	Lynx A13	17,80	7,01	10,80
MARINE	Aérien	NH 90	4,00	1,57	2,43
MARINE	Aérien	Rafale	10,80	4,25	6,55
MARINE	Naval	SNA	28,00	21,00	7,00
MARINE	Naval	PHM CMT Patrouilleurs	12,00	9,00	3,00
TERRE	Terrestre	VBL AMX10 ERC90 VAB	93,12	46,88	46,24
TERRE	Terrestre	Camions	34,00	17,12	16,88
TERRE	Aérien	Tigre	10,57	5,26	5,31
TERRE	Aérien	NH 90	3,39	1,69	1,70
TERRE	Aérien	Cougar Puma	17,03	8,47	8,56
TERRE	Aérien	Gazelle	11,21	5,58	5,63
Total			500,00	250,00	250,00

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le « paquet régénération » a été ainsi réparti :

- l'armée de l'air a bénéficié de **194,46 millions d'euros**,
- la marine de **136,2 millions d'euros**,
- et l'armée de terre de **169,32 millions d'euros**.

b) La forte augmentation des crédits d'EPM

En 2016, les crédits de paiement consacrés à l'EPM ont progressé de plus de 200 millions d'euros pour s'établir à 3,4 milliards d'euros, soit une hausse de 7 % par rapport à la loi de finances pour 2015 à périmètre constant. En 2017, ils sont restés stables. En 2018, ils augmentent de **450 millions d'euros**, plus que ne le prévoyait l'actualisation de la LPM. Leur hausse est d'ailleurs l'explication principale de l'accroissement des moyens du programme 178. Grâce à cette augmentation, les crédits dédiés à l'EPM atteignent **3,82 milliards d'euros** en 2018.

Cette allocation de moyens se répartit entre les armées :

- **1,5 milliard d'euros pour l'armée de l'air, soit 168 millions d'euros supplémentaires** dédiés à la fois à l'effort de régénération des matériels anciens, à la mise en place de la formation modernisée et de l'entraînement différencié des équipages de chasse – la FOMEDEC- et à l'acquisition de systèmes sol-air moyenne portée terrestre par l'OCCAR (organisme conjoint de coopération en matière d'armement),

- **1,4 milliard d'euros pour la marine, soit 169 millions d'euros supplémentaires**. L'augmentation est essentiellement liée à l'effort de régénération des matériels anciens décidés lors de l'actualisation de la LPM

de juillet 2015 et au paiement des marchés d'entretien des sous-marins nucléaires d'attaque des frégates ;

- enfin, **0,8 milliard pour l'armée de terre, soit 108 millions d'euros supplémentaires**. Il s'agit là de mettre en œuvre le nouveau modèle de maintenance des équipements terrestres appelé « MCO-T 2025 » reposant sur une externalisation de marché au profit des industriels et parallèlement une diminution des crédits du titre 2. C'est un vrai enjeu car le délestage d'activités de MCO vers le privé a été chiffré à près de 500 millions d'euros sur la période 2017-2022, montant qui ne tient pas compte de la surusure des équipements liés à la suractivité et la surintensité de leur exploitation en OPEX. Le financement de ce nouveau modèle de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres était prévu sur 2017 et 2018, mais n'est absolument pas garanti au-delà.

2. 125 millions d'euros supplémentaires pour financer les surcoûts liés aux opérations extérieures

a) Vers un resoclage budgétaire des surcoûts des OPEX

L'autre cause d'augmentation des crédits du programme 178 réside dans le **resoclage budgétaire partiel** des surcoûts des OPEX pour **125 millions d'euros**, sur les 200 millions d'euros supplémentaires consacrés aux OPEX en 2018¹. Ce premier « resoclage » budgétaire des surcoûts d'OPEX participe à la neutralisation de la hausse annoncée du budget de la défense de 1,8 milliard d'euros pour 2018 et plus directement du programme 178. Il s'agit d'un mouvement de moyen terme qui devrait **aboutir en 2020** à l'inscription sur l'ensemble de la mission « Défense » de **1,1 milliard d'euros**. Cette perspective conduirait de fait à basculer le financement des OPEX de l'interministériel vers les armées seules, contrairement à ce qui était prévu pour cette période de programmation, grâce aux dispositions introduites dans la LPM à l'initiative de votre commission en 2013.

Sur l'imputation des crédits dédiés aux OPEX sur le programme 178, plusieurs questions se posent :

- si l'on peut se féliciter d'avancer vers un budget plus sincère et plus lisible en termes de surcoûts des OPEX, **votre commission s'inquiète que le resoclage des OPEX ne vienne diminuer la hausse de l'enveloppe budgétaire annoncée par le Président de la République ;**

- le **contenu des surcoûts liés aux OPEX** peut également être sujet à débat. Ces surcoûts ne couvrent que le **différentiel entre le coût du dispositif sur le théâtre et le coût de son équivalent en métropole**. À titre d'exemple, pour les **dépenses de rémunération** du personnel, le coût additionnel correspond au paiement de **l'indemnité de sujétions pour**

¹ La différence correspond aux 75 millions d'euros de titre 2 inscrits sur le programme 212.

service à l'étranger (ISSE). Toutefois, certaines dépenses, telles que **les dépenses de transport stratégique vers les théâtres**, sont prises en compte dans leur intégralité¹, car elles n'auraient pas eu lieu en l'absence d'opérations extérieures. Les **dépenses supplémentaires de MCO**, liées à la surusure des équipements, liés à la suractivité et la surintensité de leur exploitation en OPEX, ne sont **pas comptabilisées sur le surcoût des OPEX**, mais sur les crédits de la mission. De même, à ce jour, les surcoûts liés aux OPEX ne comprennent pas les **moindres recettes du SSA, liées à la projection sur les théâtres des équipes médicales** qui ne peuvent alors travailler au sein des hôpitaux d'instruction des armées (HIA)². **Le coût que représentent les OPEX pour les crédits du programme 178 est donc largement sous-évalué à ce jour.**

Le tableau suivant présente les effectifs et crédits de chaque OPEX, ainsi qu'une synthèse des dépenses des forces françaises hors de métropole pour les années 2013 à 2016.

¹ Il ne s'agit plus d'un différentiel par rapport à une dépense en métropole.

² À titre d'exemple, pour l'année 2016, cette diminution de recettes a été évaluée à 2,3 millions d'euros.

Effectifs et coûts budgétaires des OPEX en 2013, 2014, 2015 et 2016
(en millions d'euros courants)

PAYS/ZONE	OPEX	2013		2014		2015		2016	
		Effectifs	Coût	Effectifs	Coût	Effectifs	Coût	Effectifs	Coût
Kosovo	TRIDENT	315	33,5	106	21,1	2	2,8	2	0,6
Bosnie	ASTREE		2,2		2,9		0,2		1,5
RCI	LICORNE (1)	792	60,7	750	63,9	259	19,3	204	16,9
Sahel	EPERVIER(2)	874	105,6	1 318	184,4				
	SERVAL (2) (3)	4 426	641,7	2 290	336,7				
	EUTM MALI	135	8,2	84	7,1	24	1,8	13	2,5
	BARKHANE (3)					3 791	572,6	4 171	594,1
RCA	BOALI MICOPAX	524	27,5						
	SANGARIS (4)			2 246	223,9	1 371	149,3	601	83,1
	EUFOR / EUMAM / EUTM RCA (5)			170	16,3	72	5,5	54	3,8
Guinée	TAMARIN				9,6	73	15,3	0	0,1
Océan Indien	ATALANTE (6)	308	19,3	194	15,7	77	4,1	48	3,6
Liban	DAMAN	886	56,5	875	58,3	855	53,6	841	49,1
Afghanistan	PAMIR HERACLES EPIDOTE	1 125	249,6	632	151,6	180	53,6	137	26,9
Levant	CHAMMAL			185	11,6	1 350	219,7	1 987	375,8
AUTRES OPERATIONS		273	45,4	184	15,0	106	18,7	149	11,5
TOTAL OPEX		9 658	1 250,2	9 034	1 118,1	8 160	1 116,5	8 207	1 169,5

(1) LICORNE + CALAO/ONUCCI + CORYMBE. Fermeture de l'opération LICORNE le 31 décembre 2014.

(2) L'opération EPERVIER et l'opération SERVAL, regroupées sur le plan opérationnel (opération BARKHANE) depuis le 1^{er} août 2014 restent suivies séparément en terme d'effectifs durant toute l'année 2014.

(3) MISMA/MINUSMA regroupées avec SERVAL en 2013 et 2014 ; MINUSMA regroupée avec BARKHANE depuis 2015.

(4) SANGARIS + MISCA/MINUSCA.

(5) EUFOR RCA a pris fin le 15 mars 2015 et devient EUMAM RCA à compter du 16 mars 2015. Le 16 juillet 2016, cette opération est remplacée par EUTM RCA.

(6) ATALANTA (opération de l'UE) y compris le volet français de l'opération consistant à fournir des équipes de protection embarquées (EPE) à certains navires.

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire de la commission

b) La question de la non-inscription des surcoûts liés aux opérations intérieures

Le programme 178 comprend une action 7 intitulée « Surcoûts liés aux opérations intérieures ». Le projet annuel de performance pour 2018 indique que « cette action n'a pas de contenu physique puisque les effectifs et les équipements employés concourant à d'autres objets objectifs du programme, sont identifiés au sein des actions des composantes des armées et des organismes interarmées ». Traditionnellement, aucun crédit n'est donc inscrit au titre de cette action au programme 178. La loi actualisant la LPM 2014-2019 prévoyait

que les surcoûts nets liés aux missions intérieures « peuvent faire l'objet d'un financement interministériel », possibilité mise en œuvre pour Sentinelle depuis 2015.

Montants des surcoûts liés aux missions intérieures de 2012 à 2014

En 2012, la contribution au plan gouvernemental **Vigipirate** est la première mission intérieure des armées, tant par les effectifs engagés que par les surcoûts générés, soit **9,1 millions d'euros** sur les **14,3 millions d'euros** de surcoût des missions intérieures. En 2013, le surcoût atteint 12,3 millions d'euros. Comme l'année précédente, Vigipirate reste l'engagement le plus important, avec la participation permanente de plus de 1 250 militaires des trois armées, pour un surcoût de 7,8 millions d'euros. Enfin, en 2014, le surcoût lié aux missions intérieures s'élève à **19 millions d'euros, dont 11,5 millions d'euros au titre de Vigipirate**.

En 2015, le surcoût des opérations intérieures s'est élevé à **185,6 millions d'euros** dont **176,1 au titre de Sentinelle¹**. Depuis, la tendance est à l'inflation de ces dépenses :

- en 2016, les surcoûts s'élèvent à **191,5 millions d'euros, dont 181,8 pour Sentinelle²**.

- en 2017, le surcoût résultant de Sentinelle est évalué à hauteur de **161,9 millions d'euros** à l'occasion du second suivi de gestion.

* *
*

La progression plutôt satisfaisante des crédits du programme 178 en 2018 reflète toutefois certaines tendances qui constituent autant de points d'inquiétude dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation militaire.

¹ Alors que le plan Vigipirate mobilisait un millier d'hommes au 1^{er} janvier 2015, les effectifs déployés dans le cadre de Sentinelle à compter du 15 janvier 2015 ont été supérieurs à 10 000 hommes. Après plus de sept semaines de déploiement, le volume de la force Sentinelle a été ramené à 7 000 hommes, en mesure d'être porté en sept jours à 10 000 hommes en cas de nécessité. Cette capacité de remontée en puissance rapide des effectifs a été mise en œuvre lors des attentats du 13 novembre. Ce format Sentinelle de 10 000 hommes a été ensuite maintenu jusqu'à la fin de l'année.

² Le dispositif Sentinelle a compté 7 000 militaires jusqu'en juin, ils ont été renforcés pour l'EUROFOOT à 10 000 hommes, niveau maintenu pendant l'été après l'attentat de Nice, avant de se stabiliser à 7 000 hommes à compter de septembre.

II. DES POINTS D'ATTENTION DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DE LA PROCHAINE LPM

La revue stratégique de défense et de sécurité nationale consacre une rubrique aux objectifs du programme 178. Ainsi, dans la partie consacrée à la stratégie de défense française, le 5e point, relatif aux armées adaptées aux défis stratégiques actuels et futurs, fait état des aptitudes militaires à renforcer. L'une des rubriques de ce 5e point est intitulée « soutenir et durer » :

« La capacité à durer dépend du volume des forces, des équipements et des stocks, de l'organisation logistique et de la capacité à régénérer le capital humain comme matériel.

« Le remplètement et le maintien à niveau des stocks de munitions sont engagés pour toutes les plates-formes (artillerie, avions de combat, unités navales). (...)

« Les fonctions soutien commun, santé, énergie, flux logistiques (ravitaillement), le maintien en condition opérationnelle des équipements et des combattants, le recrutement et la formation concourent directement à la capacité des forces à conduire leur préparation opérationnelle et à opérer sur les théâtres extérieurs, ainsi que sur le territoire national, et ce dans la durée. Le maintien en condition opérationnelle des équipements, les capacités de transport stratégique et tactique dans les trois milieux et le soutien médical des forces en opérations (antenne chirurgicale déployée) doit faire l'objet d'un effort prioritaire. »

A. DES CRÉDITS PERMETTANT D'ATTEINDRE UNE DISPONIBILITÉ ET UNE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLES SATISFAISANTES

Les indicateurs de performance du programme 178 relatifs à la disponibilité technique et à la préparation opérationnelles sont centraux pour apprécier l'état du **capital opérationnel de l'armée française**. Or, leur évolution n'est pas encore satisfaisante.

1. La préparation opérationnelle, témoin de l'état du capital humain des armées

La préparation opérationnelle de nos armées est gage de la réactivité et de l'efficacité de l'armée et de la sécurité des personnels.

Or, **l'activité opérationnelle reste inférieure aux objectifs fixés**, de près de 10 %. L'indisponibilité des équipements aéronautiques, la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT), l'opération Sentinelle et les renoncements qu'elle a impliqués, ainsi que le nombre élevé d'OPEX expliquent en grande partie les difficultés des armées à atteindre le niveau de réalisation des activités et d'entraînement prévu. Il est donc **indispensable que l'effort soit maintenu**.

Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement

	2014*	2015*	2016*	2017**	2018***	LPM***
JPO	84	64	72	81	Entre 70 et 80	90
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Terre	156	156	154	164	180	180
Heures de vol par pilote de chasse Air	153	154	163	164	173	180
Heures de vol par pilote de transport Air	235	239	220	242	302	320
Heures de vol par pilote d'hélicoptère air	174	159	164	170	194	200
Jours de mer par bâtiment marine <i>dont bâtiments de premier rang</i>	83 92	91 104	92 107	96 105	99 108	100 110
Heures de vol par pilote de chasse Marine <i>pilote qualifié nuit</i>	136 194	193 236	230 263	180 220	180 220	180 220
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Marine	218	218	224	218	220	220
Heures de vol par pilote de patrouille maritime Marine	360	336	348	345	340	340

*Réalisation, ** Préviation actualisée, *** Objectif

Pour pallier le niveau trop bas de réalisation des activités et de l'entraînement, a été mis en place le **concept de préparation opérationnelle différenciée**. Il repose sur la distinction entre la préparation à « la guerre » de manière générique et la préparation spécifique à « une guerre » correspondant à un théâtre d'opérations donné. L'armée de l'air et l'armée de terre ont défini des régimes d'entraînement différencié permettant d'assurer la qualification des pilotes de chasse. L'amélioration attendue tarde toutefois à se concrétiser. Le retard pris dans la mise en place de la formation modernisée et entraînement différencié des équipements de chasse - FOMEDEC, Sentinelle et la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT) ont empêché la pleine mise en œuvre de l'entraînement différencié.

De plus, la préparation des forces nécessite de disposer d'équipements disponibles et fiables, ce qu'un trop faible taux de DTO peut empêcher.

2. La DTO encore insatisfaisante de trop nombreux équipements

Le tableau suivant présente la DTO des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels, pour les années 2014, 2015, 2016 et les prévisions pour 2017.

Niveau de la disponibilité technique opérationnelle

Matériels	2014*	2015*	2016*	2017**	Évolution 2014/2017	Cible 2018	Évolution 2017/2018
Armée de terre char Leclerc	82	93	83	100	22,0%	96	-4,0%
Armée de terre AMX 10 RCR	46	70	66	74	60,9%	72	-2,7%
Armée de terre VAB	57	74	77	75	31,6%	73	-2,7%
Armée de terre VBCI	74	86	83	75	1,4%	75	0,0%
Armée de terre pièces de 155 mm	53	78	82	85	60,4%	75	-11,8%
Armée de terre Hélicoptères de manœuvre	45	42	42	50	11,1%	58	16,0%
Armée de terre Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	59	59	59	62	5,1%	66	6,5%
Marine nationale Porte-avions	92	90	95	21	-77,2%	31	47,6%
Marine nationale SNA	69	73	89	70	1,4%	88	25,7%
Synthèse autres bâtiments de la marine	79	72	76	79	0,0%	80	1,3%
Marine nationale Composante frégates	61	58	51	53	-13,1%	53	0
Marine nationale Chasse	60	77	73	67	11,7%	67	0
Marine nationale Hélicoptères	53	55	59	54	1,9%	55	1,9%
Marine nationale Guet aérien, Patrouille et surveillance maritime	50	54	57	55	10,0%	56	1,8%
Armée de l'air Avions de combat	88,5	86	92	93	5,1%	96	3,2%
Armée de l'air Avions de transport tactique	69	68	61	74	7,2%	80	8,1%
Armée de l'air Avions d'appui opérationnel	86	93	86	90	4,7%	93	3,3%
Armée de l'air Avions à usage gouvernemental	100	100	104	100	ns	95	-5,0%
Armée de l'air Hélicoptères de manœuvre et de combat	81	76	74	80	-1,2%	85	6,3%

*Réalisation, **prévision actualisée, ***prévision.

La progression enregistrée entre 2014 et 2017, alors que le niveau des engagements de la France n'a pas diminué et que les achats d'équipement ne se traduisent que peu à peu en livraison d'équipements nouveaux, montre que les efforts budgétaires et les réformes structurelles engagées commencent à porter leurs fruits et permettent de fixer des objectifs de DTO en augmentation par rapport au début de la période de programmation. Cette progression n'est toutefois **pas générale**, plusieurs exceptions voient la valeur cible de leur DTO en 2018 baisser : il s'agit essentiellement des **équipements de l'armée de terre et des équipements aéronautiques**.

La disponibilité des chars LECLERC souffre de l'engagement du personnel en charge de sa maintenance sur l'opération « Sentinelle », celle des chars AMX 10 RCR du vieillissement du parc, malgré les efforts de prolongation de sa durée de vie. Le parc des VAB souffre d'un déficit de régénération, celui des VBCI des actions de « rétrofit » qui augmenteront l'encours chez l'industriel. **La DTO des équipements de l'armée de terre est à la peine.**

Alors que la valeur cible ne diminue pas en 2018, le niveau d'accomplissement du contrat opérationnel reste très insuffisant. La DTO des **hélicoptères** de l'armée de terre augmente de 10 % par rapport à 2017, mais elle ne permet encore de remplir que **58 à 66 % du contrat opérationnel** selon la flotte concernée. Pour les hélicoptères de la marine, une progression de 1,9 % en 2018 ne permettra de remplir que **55 % du contrat opérationnel**. La DTO des hélicoptères de l'armée de l'air semble en revanche sur la voie du rétablissement, après avoir connu de réelles difficultés qui ont amené la DTO à diminuer de 2004 à 2017, elle devrait progresser en 2018 de 6,3 % et permettre d'atteindre la satisfaction de **85 % du contrat opérationnel**.

La DTO des avions de transport tactique, qui était encore faible à 61 % du contrat opérationnel en 2016, devrait remonter à 74 % en 2017 et 80 % en 2018. A l'inverse, la DTO de la flotte des avions à usage gouvernemental devrait diminuer, passant de 104 % en 2016 à 95 % du contrat opérationnel en 2018.

3. L'augmentation constante du coût de la fonction de maintien en condition opérationnelle

Dans le même temps, le coût de la fonction de maintien en condition opérationnelle, mesuré par milieu par un indicateur du projet annuel de performance, augmente.

Les coûts sont passés de 61 à 64 euros entre 2014 et 2018 pour le coût moyen de la fonction maintien en condition opérationnelle - MCO - terrestre par matériel et jour de préparation opérationnelle. La cible est fixée entre **65 et 80 euros pour 2019**.

Le coût transitoire de la fonction MCO navale par jour de disponibilité de la flotte est passé de 57 000 à 64 000 euros entre 2014 et 2018. Ce coût semblait se stabiliser depuis 2016 à 57 000 euros, mais la cible pour 2017, fixée à 59 000 euros, a été dépassée. Elle est fixée en augmentation à **65 000 € pour 2019**.

Enfin, le coût moyen de la fonction MCO aéronautique à l'heure de vol est passé de 11 149 euros en 2014 à 12 016 euros. La cible pour 2019 est de 12 331 euros.

Les coûts de MCO se situeraient à hauteur de 35 % à 50 % du coût global de possession d'un matériel, et seraient en augmentation, comme le montre l'évolution de l'indicateur ci-dessus exposée. Plusieurs facteurs essentiels expliquent cette évolution :

- la maintenance de matériels très âgés est très coûteuse,
- la maintenance des nouveaux matériels s'avère plus importante que prévue. Chaque génération de matériel se caractérise par des progrès technologiques¹ qui accroissent les coûts de maintenance. Les équipements modernes nécessitent ainsi une main-d'œuvre et des infrastructures spécifiques plus coûteuses que les équipements, plus rustiques, précédents. Le coût d'EPM à l'heure de vol du Rafale est estimé 3 fois supérieur à celui d'un avion de combat d'une génération antérieure, tel que le Super-étendard modernisé ou le Mirage 2000. Le même écart existe entre le coût d'entretien annuel d'un hélicoptère ancien et un hélicoptère moderne. **L'efficacité des équipements modernes a un prix : l'augmentation structurelle du coût du MCO.**

4. La juste évaluation des besoins de MCO dans la prochaine LPM

Il est impératif de soutenir les efforts d'amélioration de la DTO et de la préparation opérationnelle, d'augmenter pour ce faire les crédits dédiés au MCO et de les fixer à un niveau compatible avec la réalité du contrat opérationnel réalisé et les conditions réelles d'utilisation des équipements en OPEX. De réels efforts ont été menés pour réorganiser la chaîne complète de soutien, ce qui prend du temps, l'amélioration est progressive. Plusieurs tentations existent qui sont, pour vos rapporteurs pour avis, de **fausses bonnes solutions** : faire table rase du système de soutien existant ou mettre en place une externalisation totale ne semble ni efficient ni réaliste.

Cinq facteurs sont à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation correcte des besoins en MCO dans la prochaine LPM :

- à moyen terme, il apparaît peu probable de voir diminuer le **fort niveau d'engagement de la France** en OPEX. Ces OPEX se caractérisent par

¹ La part croissante de l'électronique, de l'informatique, ou encore de matériaux composites, explique l'envol du coût de possession de ces équipements.

l'élongation des champs d'action dans des **environnements toujours hostiles** qui, couplée à la **surutilisation** des équipements, conduisent à leur **usure accélérée**,

- la mise à disposition **d'équipements modernes**, on l'a vu, conduit à **l'augmentation structurelle du coût du MCO**,

- le financement du nouveau modèle de maintenance des équipements terrestres, « MCO-T 2025 » reposant sur une externalisation de marché au profit des industriels et, parallèlement, sur une diminution des crédits du titre 2 n'est pas assuré après 2018. C'est un enjeu important car le **délestage d'activités de MCO vers le privé** a été chiffré à près de **500 millions d'euros sur la période 2017-2022**, montant qui **ne tient d'ailleurs pas compte de la surusure des équipements** liée à la suractivité et la surintensité de leur exploitation en OPEX. Le **financement de ce nouveau modèle de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres constitue un lourd tribut** qui pèse sur la **prochaine LPM**,

- enfin, l'enveloppe nécessaire pour le total des besoins de maintien en condition opérationnelle à couvrir sur la période de programmation en cours serait **plus proche des 800 millions d'euros** que des 500 millions d'euros attribués au titre de l'actualisation en 2015 de la LPM. Ce sont ainsi **300 millions d'euros qui seraient manquants**. **L'effort fourni dans le cadre du PLF 2018 réduirait le passif**. Toutefois, **il pourrait ne pas être suffisant**. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs pour avis, **il existe un risque** de découvrir que **l'évolution favorable des indices économiques utilisée pour construire les budgets pendant cette période de programmation, les « coûts de facteurs », auraient été trop largement évalués**.

- Pour faire face aux quatre précédents facteurs inflationnistes, ci-dessus énumérés, vos rapporteurs pour avis recommandent **d'évaluer la possibilité d'avancer les livraisons de matériels neufs** lorsque cela revient moins cher que d'entretenir des parcs vieillissants. On peut penser notamment au remplacement des VAB par les Scorpions, même si la capacité de l'industriel ne rend cette solution viable qu'à partir de 2020.

B. LES SERVICES DE SOUTIEN DOIVENT ÊTRE PLACÉS AU CŒUR DE LA PROCHAINE LPM

Dans le cadre de la préparation de leur avis, vos rapporteurs ont porté une attention particulière à plusieurs services de soutien. Ils ont auditionné le **directeur central du service du commissariat des armées**, ils ont assisté à une revue périodique de la flotte dans les locaux de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques (SIMMAD) et se sont entretenus avec son **directeur**. Enfin, ils ont auditionné les **responsables du SSA** et se sont rendus à l'HIA de Percy.

Il leur est apparu que les **services de soutien doivent faire l'objet d'une attention particulière dans l'élaboration de la prochaine LPM.**

1. Préserver les moyens du SSA sursollicité

Le service de santé des armées a fait preuve de sa pleine capacité à mettre en œuvre la réforme profonde prévue par le projet « SSA 2020 » (présenté dans l'encadré suivant), en témoigne la fermeture de l'hôpital du Val-de-Grâce. Le SSA a trouvé là le moyen d'affirmer son excellence en s'adaptant, ce qui lui a permis de contribuer pleinement à la résilience de la nation lors des attentats de 2015.

SSA 2020

La sujétion opérationnelle accrue, un système national de santé en pleine mutation, et un contexte budgétaire de plus en plus contraint, ont conduit le SSA à élaborer, dès 2013, une nouvelle vision stratégique : le projet de Service « SSA 2020 », qui repose sur trois principes :

- la concentration : recentrage sur la mission opérationnelle, densification des équipes et des structures,
- l'ouverture au service public de santé, à l'interministériel, à la société civile et à l'international, pour en devenir un acteur à part entière et bénéficiaire de leur soutien,
- et enfin, la simplification, basée sur la délégation et la transversalité.

La médecine des forces doit devenir le centre de gravité du SSA. Dans le cadre de la mise en œuvre du Modèle SSA 2020, le SSA a entrepris une réorganisation profonde de la médecine des forces. Son organisation est simplifiée et différenciée garantissant aux forces armées proximité, disponibilité et compétences spécifiques, en opérations comme sur le territoire national. De nouvelles activités de soins répondant aux besoins de la population militaire soutenue sont créées.

Ceci se traduira par la création de centres médicaux des armées de nouvelle génération (CMA NG), en nombre réduit par rapport aux structures actuelles (19 en 2018 contre 54 en 2014).

Les hôpitaux militaires sont la composante du service de santé dont la réorganisation prévue par le projet SSA 2020 est la plus profonde et la plus complexe. L'objectif est de recentrer cette composante autour des besoins de soutien opérationnel des forces armées, sur les théâtres d'opérations extérieures comme sur le territoire national. Le format retenu est de huit établissements. Les quatre hôpitaux d'instruction des armées (HIA) composant les groupes hospitaliers militaires nord (HIA Percy et Bégin) et sud (HIA Sainte-Anne et Laveran) sont clairement identifiés comme des outils de défense détenus en propre par le ministère de la défense. Ces hôpitaux sont densifiés et recentrés sur les spécialités concourant à la réponse immédiate au contrat opérationnel et à la prise en charge

des blessés et de leurs séquelles. Leur format permet d'assurer une contribution forte aux besoins du contrat opérationnel et la prise en charge initiale des blessés de guerre. Les quatre établissements en partenariat civil/militaire** ont vocation à s'intégrer pleinement dans leurs territoires de santé dans le cadre de partenariats avancés et pérennes. Leur format sera réduit afin de dégager les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre du modèle SSA 2020.

** Le SSA n'a plus aujourd'hui à prendre en charge, de la même façon que lors de sa création, la communauté de la défense située en métropole, qui trouve désormais dans le secteur public hospitalier une offre de soins satisfaisante. De la même façon, la disparition des appelés du contingent et la réorganisation des bases de défense ont réduit le besoin d'implantation nationale du SSA.*

***HIA Robert Picqué (Bordeaux) en partenariat avec la Maison de santé protestante Bagatelle, HIA Desgenettes (Lyon) en partenariat avec les Hospices civils de Lyon, HIA Legouest (Metz) en partenariat avec le Centre hospitalier régional de Metz - Thionville et HIA Clermont-Tonnerre (Brest) en partenariat avec le Centre hospitalier régional universitaire de Brest.*

Le plafond d'emplois autorisés du SSA est passé de 16 529 effectifs en 2014 à **15 626 en 2018**¹. L'effectif moyen réalisé en cours d'année est inférieur de 600 unités au plafond d'emploi. Selon les informations fournies à vos rapporteurs pour avis, depuis le début de l'actuelle LPM, le SSA a **perdu 8 % de ses effectifs**. La remontée de la FOT et le niveau élevé de l'engagement de la France sur les théâtres extérieurs, supérieur aux objectifs de construction de la LPM et du modèle SSA 2020, ont mécaniquement induit un besoin supplémentaire de soutien par le SSA.

Le service dispose de 700 médecins des forces, il lui en manque une centaine, ce qui conduit à concentrer sur les mêmes personnels la charge de projection du service : ainsi les personnels projetés effectuent **200 % du contrat opérationnel**.

Alors que les déficits de personnels sont déjà criants dans certaines spécialités telles que les chirurgiens orthopédistes, les dentistes, les infirmiers en soins spécialisés de bloc opératoire diplômés d'État et les masseurs kinésithérapeutes, la **surprojection des mêmes personnels** finit par les pousser à quitter le service. Leur fidélisation est un défi difficile à relever dans de telles conditions, et alors que la concurrence de la fonction publique hospitalière sur certaines spécialités est réelle. À ceci s'ajoute la longueur des formations pour nombre des métiers de la santé, générant des effets retardés sur les viviers. Ces facteurs incitent à la **civilianisation progressive** des postes sans contrainte opérationnelle directe et au recours croissant aux praticiens contractuels. Alors que ces officiers contractuels représentaient 7% des effectifs des praticiens en 2016, leur recrutement va s'intensifier lors des prochaines années, avec une cible établie à 16% d'ici 2021.

¹ dont environ 5000 civils, le reste du personnel étant militaire.

Pour faire face aux besoins de projection, 10 % du contrat opérationnel du SSA en OPEX est d'ores et déjà assuré par des **réservistes**. À ce jour 2 900 réservistes participent aux missions du SSA, 50 % d'entre eux sont appelés à partir à la retraite à court terme. La directrice du SSA travaille activement à l'augmentation de leur nombre pour atteindre l'objectif de 3 500 réservistes.

Dans ces conditions, il est **impératif que la déflation de 330 personnels prévus d'ici la fin de la LPM soit suspendue**. Dans le cas contraire, il n'est pas impossible d'imaginer que la projection de personnels médicaux ne soit plus possible, que la France perde ainsi sa capacité à se projeter et à entrer en premier. L'arrêt de la déflation des personnels doit impérativement être décidé pour le SSA qui est **au bord de la rupture**.

2. Le nécessaire arrêt de la déflation des effectifs du SCA

Refondu en 2010, le service du commissariat des armées (SCA) dispose d'un effectif d'environ 25 000 personnes¹ avec le rattachement en 2014 des 64 groupements de soutien de base de défense (GSBdD) de métropole, d'outre-mer et de l'étranger dans l'optique de permettre un pilotage du soutien d'administration générale et de soutien commun (AGSC) dit de « bout-en-bout » au profit de l'ensemble états-majors, directions et services et les organismes qui leur sont rattachés.

Le SCA 2017

Le SCA est organisé en 6 filières de soutien, chacune relevant d'un centre expert : la gestion de base vie (GBV), la restauration-hébergement-loisirs (RHL), l'habillement, le soutien de l'homme (SH), l'assistance juridique et les droits financiers individuels, animées par des métiers (achats, finances, logistique, expertise juridique).

La réorganisation du soutien et la réorganisation de la fonction ont conduit à une transformation profonde depuis 2013 de la filière RHL visant à mettre en place une démarche de régie rationalisée optimisée, dite « RRO² » devant permettre de générer des gains comparables à ceux de l'externalisation, sans en présenter certains inconvénients. La déflation sur la période 2014-2017 s'établit à 1 072 postes pour la cette filière.

La modernisation de la fonction habillement est prévue par le projet dit de « Régie Rationalisée Optimisée » (RRO). La construction d'un entrepôt de flux modernisé à Châtres, stock central dont la mise en œuvre doit être effective dans le courant du second semestre 2018. En 2018, devraient également avancer le projet de mise en place d'une distribution par correspondance interarmées pour les premières dotations, les OPEX et le renouvellement - les délais de livraison et de traitement des demandes sont des points d'attentions du SCA et des attentes immédiates des bases de défense - et l'élaboration d'un système d'information

¹ 12 000 civils et 13 000 militaires.

logistique de bout en bout qui devrait permettre de disposer d'une vision complète des stocks et des consommations.

La filière SH a pour objectif de satisfaire les besoins vitaux du combattant en tout temps, lieux et circonstances et de préparer dans ses domaines de compétence l'engagement des forces. Ce soutien porte sur la mise à disposition de matériels de campagne (ainsi que leur maintenance), d'effets de protection balistique et d'effets spécialisés (pour le contrôle de foule, le déminage) et de rations de combat, tant à l'entraînement qu'en opération. Dans ce dernier cadre, elle met également en œuvre la chaîne des affaires mortuaires. Tout en répondant aux besoins, cette filière doit rationaliser les stocks, récemment interarmisés, maintenir un soutien de qualité en dépit d'une forte tension sur les effectifs employés par la filière et moderniser un parc d'équipements vieillissants et très sollicités. La recapitalisation de cette filière est un objectif majeur.

La filière GBV est constituée d'un bloc de fonctions de soutien multi-services, délivrant une quarantaine de types de prestations au sein des bases de défense, ainsi que d'un bloc transport couvrant trois segments (individuel, collectif et fret). La filière GBV/multi-services est structurée en 14 domaines (dont l'accueil-filtrage-gardiennage, l'entretien des espaces, le nettoyage, la gestion des déchets...). La filière fournit des services d'exploitation courante au sein des GSBdD ou en opération, ainsi que des services à la personne. Elle se caractérise par une forte disparité des niveaux de service et par des achats fortement dispersés et peu optimisés à ce jour. La modernisation de cette filière doit se poursuivre pour obtenir une meilleure qualité de service et maîtriser les coûts. Alors que les besoins en transport sont croissants, la filière GBV/transport souffre d'une non-optimisation des ressources et d'un coût d'exploitation supérieur de 20% aux standards de référence des flottes d'entreprise de taille équivalente. Une expérimentation (« ET 17 » - expérimentation transport 2017) de leviers de modernisation sur 11 bases de défense et 55 000 soutenus a été menée visant à simplifier l'accès au transport et l'adaptation du parc au besoin des unités soutenues, à mieux gérer les moyens grâce à une organisation zonale, l'augmentation de la mutualisation des véhicules, et la mise en place de tableaux de bord. Des progrès certains restent à faire dans ce domaine pour satisfaire les besoins des bases de défense, et c'est pourquoi un moratoire sur le ralliement de la cible ministérielle de véhicules (12 341) à atteindre d'ici 2021 a été demandé.

Un projet de service devrait être approuvé en fin d'année 2017, sur la base des trois objectifs stratégiques suivants :

- le renforcement et la simplification du soutien de proximité des unités,
- la modernisation de l'administration militaire et de l'accès au soutien,
- l'entretien du lien de confiance, nécessaire, entre le soutien et les soutenus. L'éloignement des services de soutien des bases de défense a en effet distendu ce lien. Sa restauration doit être l'un des enjeux majeurs du projet de service.

Entre 2008 et 2018, les effectifs du SCA sont passés de 34 000 à 25 000 personnes, soit une **réduction de 8 500 postes**. **Comme pour le SSA, les « effectifs soutenant » ont diminué plus vite que les effectifs soutenus. La remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre a d'ailleurs**

marqué un tournant, les effectifs soutenus augmentant de nouveau alors que les effectifs soutenant continuaient de diminuer.

Dans ce contexte, faute d'effectifs, le SCA a dû se résoudre à fermer des lieux de convivialité diminuant ainsi la qualité du soutien apporté aux bases de défense notamment. Le manque d'effectifs s'ajoute manque de moyens. Ce sont **400 millions d'euros** qui seraient nécessaires pour **mettre normes les restaurants** dont le SCA a désormais la responsabilité. L'état de 70 d'entre eux est particulièrement préoccupant. De même le taux de vétusté du matériel de campagne de restauration est extrêmement élevé, 70 % de ce matériel devraient être réformés est maintenu en service.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs pour avis dans le cadre de la préparation de leur rapport budgétaire, plusieurs leviers d'amélioration des conditions d'exercice des fonctions du SCA et par là du soutien qu'il apporte aux troupes peuvent être recherchés :

- il serait bon que le SCA dispose des leviers d'action nécessaires à la réalisation de son projet de service et que son directeur devienne **responsable de son propre budget opérationnel**¹,

- il convient **d'améliorer la gestion des ressources humaines** afin qu'il soit possible de bâtir des parcours et des carrières permettant la professionnalisation des filières. À ce jour, le directeur du SCA doit faire face à 2 défis : d'une part, il ne décide pas du recrutement de ses personnels et ne peut mettre en place des politiques de formation de long terme en raison des changements d'affectation ; d'autre part, il accueille 13 000 personnels militaires alors qu'il évalue son besoin à 9 500 militaires aptes au déploiement ;

- il est impératif de **suspendre les déflations d'effectifs** afin de faire face au besoin des fonctions de soutien, au besoin de qualification et de professionnalisation des personnels du SCA et aux besoins suscités par la mise en place de 12 des 26 priorités que comprend le **plan famille**² présenté par la ministre de la défense.

Le SCA est en effet en charge :

- de la mise à disposition du **Wifi gratuit** dont le coût est estimé à environ 10 millions d'euros par an,

- de l'amélioration des conditions de **changement de résidence des militaires** et de leurs familles avec la mise en place d'une plate-forme de courtage de déménagement et la diminution du temps de remboursement des avances de frais de déménagement faite par le militaire,

¹ comme la DIRISI, le SEA ou le SSA sont responsables BOP et responsables ainsi de la gestion de leurs crédits.

² ou 3 des 12 priorités du plan famille dans sa version synthétique.

- de la mise en place d'une sorte **d'agence de voyages** prenant en charge les frais de voyage de restauration et d'hébergement en lieu et place du système actuel de remboursement aux militaires,
- de la mise en place du volet « convivialité ».

La trajectoire de déflation des effectifs prévoyait que le SCA diminue de 700 postes ces personnels en 2018 et 2019. Cet objectif a été réduit à 100 postes en 2018. Vos rapporteurs pour avis **recommandent une suspension de la déflation en 2019.**

3. Le SOUTEX, un paradoxe de l'actuelle LPM

Le montant des commandes annuelles d'armement français est passé de 5,1 milliards d'euros en 2010, à 16 milliards d'euros en 2015. Il a atteint 14 milliards d'euros en juin 2016. La France est devenue le **troisième exportateur d'armement en 2017**, derrière les États-Unis et la Russie.

L'exportation de nos armements était une **hypothèse de construction de la LPM**. Celle-ci prévoyait l'acquisition de 26 rafales sur la période de programmation, ce qui n'était pas suffisant pour permettre à l'industriel de maintenir la chaîne de production en activité. Il lui était nécessaire de produire 40 Rafale supplémentaires, ce qui représentait un coût que la LPM ne couvrait pas. **Les exportations de 24 Rafale en Égypte et 24 Rafale au Qatar ont permis de garantir le modèle de production. L'Inde a également signé l'achat de 36 Rafale le 23 septembre 2016 pour 8 milliards d'euros.**

À cela s'ajoute des ventes aux Émirats arabes unis dans le secteur satellitaire. Des contrats ont été signés avec l'Arabie Saoudite, que ce soit dans le domaine terrestre, naval ou aéronautique, à hauteur de 3 milliards de dollars. Outre les Rafale, l'Égypte s'est dotée de quatre corvettes, d'une frégate multi missions et des armements associés. Elle a également acheté, pour 950 millions d'euros, les deux bâtiments de projection et de commandement initialement produit pour la Russie. De même, le gouvernement australien a annoncé l'acquisition de 1 100 4x4 tactiques blindés à Thalès pour plus de 800 millions d'euros, puis en avril 2016 de 12 sous-marins pour 34 milliards d'euros. Enfin, Renault Trucks va livrer des véhicules blindés légers au Koweït après avoir décroché en juillet 2015 un contrat historique de 1 500 camions pour l'armée canadienne.

Pour la période de programmation actuelle, la situation était **paradoxale. L'exportation de nos armements était une condition sine qua non pour maintenir en activité la chaîne de production du Rafale, mais les crédits nécessaires au financement du SOUTEX par les armées n'étaient pas prévus.** Or, si les industriels financent une partie du SOUTEX, ils ne remboursent ni les soldes des militaires, ni les frais d'amortissement du matériel. Seules les dépenses supplémentaires sont remboursées.

Le dispositif de remboursement du SOUTEX

Le décret n° 83-927 du 21 octobre 1983 fixant les conditions de remboursement de certaines dépenses supportées par les armées organise le soutien à l'exportation-SOUTEX et prévoit que les industriels remboursent la participation des militaires. Les actions de SOUTEX peuvent prendre deux formes, non exclusive l'une de l'autre : la mise à disposition de personnels des armées et la réalisation d'une prestation effectuée par les armées.

Les dépenses courantes, c'est-à-dire les soldes, les primes d'alimentation et les frais d'amortissement du matériel ne font pas partie des dépenses remboursables. Les dépenses dites supplémentaires, résultant directement de la nature de l'activité ou de la prestation fournie, sont, elles, remboursées.

Les dépenses supplémentaires remboursables sont : les majorations de soldes, de traitement ou d'indemnités prévues par la réglementation, les majorations des primes d'alimentation, les frais de déplacement et de transport, les dépenses spéciales d'instruction, les dépenses de carburant, ingrédients et lubrifiants, et une quote-part des dépenses d'entretien et de réparation des matériels mis en oeuvre. À cela s'ajoutent les dépenses du service des transmissions et les dépenses de réparation des dommages causés aux tiers ainsi qu'aux personnes et biens meublent et immeubles des armées.

Ce décret est complété par le décret n° 86-366 du 11 mars 1986 modifié relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de la défense.

Mais, les remboursements ne **couvrent pas le champ des dépenses réelles liées au SOUTEX**, notamment, ils ne comprennent pas les **frais supplémentaires de MCO des matériels vieillissants, utilisés plus longtemps pour permettre à l'industriel** de prendre à nos armées les frégates ou les Rafale qu'il n'a pas encore produits et qu'il exporte ainsi. Le maintien en service actif du Montcalm et du Primauguet en témoigne. De même, le recrutement nécessaire à la DGA pour assurer le SOUTEX du contrat signé pour l'achat des sous-marins par les Australiens n'est aucunement pris en charge par les industriels ou prévu par la LPM.

Les trois tableaux ci-dessous présentent le coût des prestations facturées aux industriels.

Seuls les équipements majeurs et les principales actions de formation¹ ayant donné lieu aux remboursements annuels les plus significatifs sont mentionnés par armée pour les années 2014, 2015, 2016 et 2017 (arrêté au 30 juin). Les coûts sont distingués entre le « Titre 2 (T2) » et le « Hors Titre 2 (hors T2) » pour respecter la nomenclature budgétaire de la LOLF. La catégorie « T2 » regroupe les soldes, traitements et accessoires de solde, y compris le CAS² pensions. La catégorie « hors T2 » regroupe les frais d'amortissement des matériels ainsi que les dépenses supplémentaires : carburant, entretien des matériels ; le cas échéant, elle inclut également la facturation de la valorisation du patrimoine immatériel de l'État conformément aux dispositions du décret de 2009.

¹ Facturées généralement à Défense Conseil International (DCI).

² Compte d'affectation spéciale

Armée de terre

Le niveau de facturation aux industriels est marqué par une baisse sensible (en valeur) des prestations relevant du domaine aéronautique.

Année	Équipement	Coût total (k€)	T2 (k€)	Hors T2 (k€)
2014	CAESAR	643,2	11,8	631,4
	CARACAL	293,7	0	293,7
	PFM (pont flottant motorisé)	22,7	11,1	11,6
	TIGRE	22,5	0	22,5
	VBCI	96,7	36,0	60,7
	TOTAL	1 078,8	58,9	1 019,9
2015	CAESAR	543,6	84,6	459,0
	GA10 (<i>Ground Alerter</i> ¹)	37,5	0	37,5
	MISTRAL	74,3	70,6	3,7
	NH-90	7,3	0	7,3
	PFM (pont flottant motorisé)	786,3	203,9	582,4
	TIGRE	255,3	22,7	232,6
	<i>Tracker</i> (drone)	13,9	0	13,9
	Unité de traitement des eaux (UTE 400)	19,6	0	19,6
	Autres équipements	67,0	0	67,0
	VBCI	103,5	51,2	52,3
	TOTAL	1 908,3	433,0	1 475,3
2016	CAESAR	57,9	33,4	24,5
	COUGAR	100,9	11,4	89,5
	GA10 (<i>ground alerter</i>)	33,3	26	7,3
	TIGRE	275,0	22,8	252,2
	Autres équipements	122,2	62,8	59,9
	TOTAL	589,9	156,4	433,4
2017 (arrêté au 30 juin)	CAESAR	68,0	37,4	30,6
	GA10 (<i>ground alerter</i>)	9,6	6,5	3,2
	MMP	10,5	5,2	5,2
	PFM (pont flottant motorisé)	118,5	46,05	72,45
	VBCI	50,7	12,2	38,5
	Autres équipements	67,1	54,85	12,25
	TOTAL	324,4	162,2	162,2

¹ Radar de trajectoire de munitions déployé au Mali.

Marine

Comme en 2015, le niveau de facturation établi par la marine en 2016 est porté par des prestations effectuées au profit de DCI NAVFCO dans le cadre des contrats BPC et FREMM avec l’Egypte.

Année	Équipement	Coût total (k€)	T2 (k€)	Hors T2 (k€)
2014	BPC	1,1	0	1,1
	FREMM	41,5	27,4	14,1
	Guerre des mines	3,4	0	3,4
	NH-90	42,8	2,2	40,6
	Autres équipements	95,2	40,3	54,9
	TOTAL	184,0	69,9	114,1
2015	BPC	575,0	0	575,0
	FREMM	759,9	126,0	633,9
	Guerre des mines	4,1	0	4,1
	MU-90	43,1	2,9	40,2
	NH-90	15,6	2,8	12,8
	Rafale	74,1	1,2	72,9
	Autres équipements	109,5	39,4	70,1
	<i>Dont gratuité</i>	17,1	0	17,1
	TOTAL	1 581,3	172,3	1 409,0
2016	Adroit	13,3	10,5	2,8
	BPC	746,8	4,5	742,3
	FREMM	915,8	13,7	902,1
	Guerre des mines	26,7	14,7	12,0
	MU90	2,2	0,2	2,0
	NH-90	47,5	12,6	34,9
	Autres équipements	120,2	29,7	90,5
	TOTAL	1 872,5	85,9	1 786,6
2017 (arrêté au 30 juin)	Adroit	13,5	0	13,5
	BPC	0	0	0
	FREMM	9,0	0,1	8,9
	Guerre des mines	5,2	2,2	3,0
	NH-90	41,4	11,6	29,8
	Rafale	78,8	27,3	51,5
	Autres équipements	77,3	19,6	57,7
	TOTAL	225,2	60,8	164,4

Armée de l'air

L'essentiel des facturations porte sur l'accompagnement étatique du contrat RAFALE dans le cadre d'un accord de gouvernement à gouvernement avec le Qatar. Elles concernent des prestations réalisées en matière de formation de pilotes et de techniciens.

Année	Equipement	Coût total (k€)	T2 (k€)	Hors T2 (k€)
2014	CARACAL	7,4	6,7	0,7
	M2000	2,2	2,2	0
	RAFALE	124,2	5,3	118,9
	SAMPT	125,1	94,1	31,0
	Formation de personnel navigant (PN)	6 600,0	800,0	5 800,0
	Formation de personnel sol	191,8	95,0	96,8
	TOTAL	7 050,7	1 003,3	6 047,4
2015	A400M	223,0	23,1	199,9
	CARACAL	472,3	14,2	458,1
	M2000	16,8	7,9	8,9
	RAFALE	14 342,9	942,9	13 400,0
	SAMPT	38,8	32,9	5,9
	Formation de personnel navigant (PN)	7 600,0	1 900,0	5 700,0
	Formation de personnel sol	444,8	395,9	48,9
	Autres équipements	85,4	61,1	24,3
	TOTAL	23 224,0	3 378,0	19 846,0
2016	RAFALE	145 000,0	7 250,0	137 750,0
	SAMPT	3 680,1	2 892,5	787,6
	Formation de personnel navigant (PN)	15 321,7	3 065,6	12 256,1
	Formation de personnel sol	102,7	83,9	18,8
	Autres équipements	364,4	80,6	283,8
	TOTAL	164 468,9	13 372,6	151 096,3
2017 (arrêté au 30 juin)	RAFALE	46 335,0	2 317,2	44 017,8
	SAMPT	104,0	17,0	87,0
	Formation de personnel navigant (PN)	4,9	4,9	0
	Formation de personnel sol	1 685,2	522,6	1 162,6
	Autres équipements	4 595,8	25,7	4 570,1
	TOTAL	52 724,9	2 887,4	49 837,5

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Enfin, si l'on ne peut que se féliciter des bons résultats des exportations d'armement de la France, il convient de ne pas négliger leur **impact sur la progression des coûts du MCO**. Les exportations permettent de réduire les frais fixes de la chaîne de production que supportent les industriels. Des efforts devraient sans doute être faits pour réduire les frais d'EPM afin que les armées obtiennent ainsi une sorte de « retour » compensant les coûts induits des exportations d'armement. Or rien n'est prévu dans la LPM actuelle sur **les modalités de retour attendu des opérations dites de SOUTEX une fois les objectifs d'exportation atteints et largement dépassés**. La modulation à la baisse des coûts de l'EPM devrait pouvoir être programmée en LPM.

La prochaine loi de programmation militaire ne doit pas faire l'économie d'une profonde réflexion sur ces enjeux.

*

*

*

À l'issue de sa réunion du mercredi 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 », le groupe CRCE s'abstenant.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 22 novembre 2017.

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, de manière liminaire, il est important de préciser que nous sommes globalement satisfaits de l'évolution des crédits du programme 178, même si nous sommes vigilants sur un certain nombre de points.

Les autorisations d'engagement progressent de 5,3 %, atteignant ainsi 8,817 milliards d'euros. Les crédits de paiement augmentent de 10,6 % par rapport à 2017 pour s'établir à 8,443 milliards d'euros. En valeur, l'augmentation de crédits de paiement est de 769,86 millions d'euros. Deux postes en bénéficient pour l'essentiel : les opérations extérieures (OPEX) et l'entretien programmé du matériel (EPM).

La hausse provient donc en partie du resoclage budgétaire des surcoûts des OPEX pour 125 millions d'euros, sur les 200 millions d'euros supplémentaires consacrés aux OPEX en 2018. La différence correspond aux 75 millions d'euros de titre 2 inscrits sur le programme 212. Ce premier « resoclage » budgétaire des surcoûts d'OPEX participe à la neutralisation de la hausse annoncée du budget de la Défense de 1,8 milliard d'euros pour 2018 et plus directement du programme 178. Nos rapporteurs du programme 146 vous en ont déjà parlé, il s'agit d'un mouvement de moyen terme qui devrait aboutir en 2020 à l'inscription sur l'ensemble de la mission « Défense » de 1,1 milliard d'euros au titre des OPEX. Cette perspective conduirait de fait à basculer le financement des OPEX de l'interministériel vers les armées seules, contrairement à ce qui était prévu pour cette période de programmation, grâce aux dispositions introduites dans la LPM à l'initiative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat en 2013.

L'autre évolution expliquant l'accroissement des moyens du programme 178 est l'allocation de 450 millions d'euros supplémentaires en faveur de l'EPM. Grâce à cette augmentation, les crédits dédiés à l'EPM atteignent 3,78 milliards d'euros en 2018.

Cette allocation de moyens se répartit entre les armées :

- 1,5 milliard d'euros pour l'armée de l'air, soit 168 millions d'euros supplémentaires dédiés à la fois à l'effort de régénération des matériels anciens, à la mise en place de la formation modernisée et de l'entraînement différencié des équipages de chasse – la FOMEDEC – et à l'acquisition de systèmes sol-air moyenne portée terrestre par l'OCCAR (organisme conjoint de coopération en matière d'armement) ;

- 1,4 milliard d'euros pour la marine, soit 169 millions d'euros supplémentaires. L'augmentation est essentiellement liée à l'effort de régénération des matériels anciens décidés lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) de juillet 2015 et au paiement des marchés d'entretien des sous-marins nucléaires d'attaque et des frégates ;

- enfin, 0,8 milliard pour l'armée de terre, soit 108 millions d'euros supplémentaires. Il s'agit là de mettre en œuvre le nouveau modèle de maintenance des équipements terrestres appelé « MCO-T 2025 » reposant sur une externalisation de marché au profit des industriels et parallèlement une diminution des crédits du titre 2. C'est un vrai enjeu car le délestage d'activités de MCO vers le privé a été chiffré à près de 500 millions d'euros sur la période 2017-2022, montant qui ne tient pas compte de la surusure des équipements liés à la suractivité et la surintensité de leur exploitation en OPEX. Le financement de ce nouveau modèle de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres était prévu sur 2017 et 2018 mais n'est absolument pas garanti au-delà. C'est là un lourd tribut qui pèse sur la prochaine LPM, auquel nous devons être attentifs. C'est le capital opérationnel de notre armée qui est en jeu.

Déjà dans la loi de programmation en cours, l'enveloppe nécessaire pour le total des besoins de maintien en condition opérationnelle à couvrir serait plus proche des 800 millions d'euros que des 500 millions d'euros distribués entre 2016 et 2017 au titre de l'actualisation en 2015 de la LPM, soit 300 millions d'euros manquants. Il me semble qu'il y a un risque réel de découvrir sur la prochaine LPM que les économies espérées et utilisées pour construire les budgets pendant cette période de programmation, les fameux « coûts de facteurs », c'est-à-dire l'évolution des indices économiques, ont été trop largement évaluées et qu'aux 300 millions d'euros déjà manquants au titre de l'entretien programmé du matériel il faille en ajouter d'autres. Nous recommandons donc vivement au gouvernement d'évaluer la possibilité d'avancer les livraisons de matériels neufs lorsque cela revient moins cher que d'entretenir des parcs vieillissants. Je pense notamment au remplacement des VAB par les Scorpions, même si la capacité de l'industriel ne rend cette solution viable qu'à partir de 2020.

Je souhaite également attirer votre attention sur l'enjeu que représente la prise en compte du Soutien à l'exportation (SOUTEX) dans la prochaine LPM.

Pour la période de programmation actuelle nous étions dans une situation paradoxale ! L'exportation de nos armements était une condition sine qua non pour maintenir en activité la chaîne de production du Rafale à son minimum de 11 appareils par an, sans que le ministère de la défense n'ait à acquérir 40 appareils en plus des 26 prévus par la LPM.

Dans le même temps, nous n'avions pas prévu les crédits nécessaires au financement du SOUTEX par les armées. Les industriels remboursent la

participation des militaires au SOUTEX : mais concrètement, ils ne remboursent ni les soldes, ni les frais d'amortissement du matériel. Seules les dépenses supplémentaires sont remboursées. Or elles ne comprennent pas les frais supplémentaires de maintien en condition opérationnelle des matériels vieillissants, utilisés plus longtemps pour permettre à l'industriel de prendre à nos armées les frégates ou les Rafale qu'il n'a pas encore produits et qu'il exporte ainsi. Le maintien en service actif du Montcalm et du Primauguet en témoigne ! De même le recrutement nécessaire à la DGA pour assurer le SOUTEX du formidable contrat du siècle signé pour l'achat des sous-marins par les Australiens n'est aucunement pris en charge par les industriels ou prévu par la LPM.

Enfin, nous n'avions pas étudié dans la LPM actuelle les modalités de retour attendu des opérations dites de SOUTEX une fois les objectifs d'exportation atteints et largement dépassés. La modulation à la baisse des coûts de l'EPM devrait pouvoir être programmée en LPM. La prochaine loi de programmation militaire ne doit pas faire l'économie d'une profonde réflexion sur ces enjeux !

Enfin, mes chers collègues, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 178.

Mme Christine Prunaud, co-rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, j'ai, sur le projet de loi de finances pour 2018, quelques points d'inquiétude.

Le programme 178 est au cœur de la mission défense puisqu'il porte les crédits de la préparation opérationnelle de nos armées, gage de notre réactivité, de notre efficacité et de la sécurité des personnels. Or l'activité opérationnelle reste inférieure aux objectifs fixés, de près de 10 %. L'indisponibilité des équipements aéronautiques, la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT), l'opération Sentinelle et les renoncements qu'elle a impliqués, ainsi que le nombre élevé d'OPEX expliquent en grande partie les difficultés des armées à atteindre le niveau de réalisation des activités et d'entraînement prévu.

L'amélioration attendue de la mise en place de régimes d'entraînement différencié tarde à se concrétiser. Le retard pris dans la mise en place de la formation modernisée et entraînement différencié des équipements de chasse (FOMEDEC), Sentinelle et la montée en puissance de la FOT ont empêché la pleine mise en œuvre de l'entraînement différencié.

Autre point de vigilance, la trop lente remontée de la disponibilité technique opérationnelle (DTO). Mon collègue vous a parlé de l'enjeu que représente la prise en compte des besoins budgétaires dans la prochaine LPM, je voudrais, pour ma part, vous parler de ce qui me semble être une « fausse bonne solution » dans le domaine de la DTO.

La DTO des hélicoptères de l'armée de terre augmente de 10 % par rapport à 2017, mais elle ne permet encore de remplir que 58 à 66 % du

contrat opérationnel selon la flotte concernée. Un taux aussi médiocre que celui des équipements de la marine dédiés aux fonctions de surveillance maritime. Engagement du personnel de maintenance dans l'opération « Sentinelle », vieillissement des parcs, déficit de régénération, actions de « rétrofit » qui augmentent l'encours chez l'industriel, la DTO des équipements de l'armée de terre est à la peine. Tout comme celle des équipements aéronautiques !

S'il faut soutenir les efforts et fixer un niveau de crédits compatible avec la réalité du contrat opérationnel réalisé et les conditions réelles d'utilisation des équipements en OPEX, la réorganisation de la chaîne complète de soutien prend du temps, et les résultats ne peuvent s'améliorer que progressivement. Les tentations de « table rase » ou d'externalisation totale ne nous semblent ni efficaces ni réalistes !

Le capital opérationnel de nos armées, humain et matériel, est soumis à rude épreuve. Il nous appartiendra d'être particulièrement vigilants pour tenter de le préserver dans le cadre de la prochaine LPM. Ayant assisté à une revue périodique de la flotte, à la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques - SIMMAD, nous sommes convaincus de l'engagement des services de soutien dans cette bataille de la restauration du niveau de DTO.

Dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire, nous avons examiné la situation des services de soutien, éternels sacrifiés du ministère. Pour rappel, ils ont subi de plein fouet la révision générale des politiques publiques, les efforts de déflations prévues par la présente LPM puis la remontée en puissance de la FOT, sans augmentation de leurs propres effectifs ni même arrêt de leur déflation.

Il est urgent, et indispensable de placer les services de soutien au cœur de la réflexion de la prochaine LPM pour éviter l'érosion de la capacité de projection de nos armées.

L'arrêt de la déflation des personnels a déjà été décidé pour le service du Commissariat des armées pour la fin de la période de programmation actuelle. Cette décision était indispensable vu les difficultés que connaît ce service auquel on demande en plus de mettre en œuvre 3 des 12 priorités du plan famille annoncé par la ministre.

La même décision doit impérativement être prise pour le service de santé des armées-SSA qui est au bord de la rupture. Depuis le début de l'actuelle LPM, le SSA a perdu 1 600 hommes soit 8 % de ses effectifs. Le service dispose de 700 médecins des forces, il lui en manque 100 ! Les personnels projetés effectuent 200 % du contrat opérationnel. Alors que les déficits de personnels sont déjà criants dans certaines spécialités telles que les chirurgiens orthopédistes ou les dentistes, la surprojection de ces personnels finit par les pousser à quitter le service. 10 % du contrat opérationnel du SSA en OPEX est d'ores et déjà assuré par des réservistes, et

la directrice du SSA travaille activement à l'augmentation de leur nombre. Dans ces conditions, il est impératif que la déflation de 330 personnels prévus d'ici la fin de la LPM soit suspendue. Dans le cas contraire, il n'est pas impossible d'imaginer que la projection de personnels médicaux ne soit plus possible que la France perde ainsi sa capacité à se projeter ! Le SSA a prouvé sa capacité à fournir un effort de réforme très impressionnant, nous avons tous en mémoire notamment la fermeture de l'hôpital du Val-de-Grâce, nous devons prendre conscience qui ne peut guère fournir un effort supplémentaire dans l'état actuel de ses effectifs.

Pour toutes ces raisons, je recommande l'abstention sur le vote des crédits du programme 178 et de la mission défense.

M. Bruno Sido. - Je souhaiterais avoir des précisions sur ce que sont les surcoûts des OPEX ? Car après tout, les hommes sont là, les équipements existent et s'il n'y avait pas d'OPEX il y aurait tout de même des entraînements.

M. Jean-Marie Bockel. - Ces surcoûts sont liés en partie aux primes et à l'indemnité de sujétion pour services à l'étranger.

Il y a là, un autre sujet : il me semble que, sur l'imputation des crédits dédiés aux OPEX sur le programme 178, nous pouvons avoir un débat de fond. Une position consiste à considérer que nous devons aller vers un budget plus sincère et lisible et qu'on assume en inscrivant en loi de finances initiales le coût des OPEX sur le budget de la défense, sous réserve bien sûr d'une urgence en cours d'année. L'autre position consiste à considérer que l'on inscrit un certain coût que l'on réévaluera au cours de l'exécution. Cette réévaluation dans le temps n'est pas anormale puisqu'elle permet de mettre en jeu la solidarité interministérielle dans un contexte de rigueur budgétaire et d'assurer ainsi la participation de tous les ministères à l'effort de financement des OPEX. Mon sentiment personnel est que la progression vers une plus grande clarté est une bonne chose.

M. Cédric Perrin. - On sait également que le matériel est beaucoup plus utilisé en OPEX qu'en entraînement ce qui entraîne des dépenses supplémentaires de MCO. Or, c'est un sujet de débat aujourd'hui, le budget de MCO est comptabilisé sur les crédits de la mission et non sur le surcoût des OPEX. Le surcoût des OPEX est constitué initialement des dépenses de projection de matériel, puis, par la suite, essentiellement du coût des ressources humaines.

M. Ladislas Poniatowski. - J'ai une question technique sur la projection des médecins qui vont dans les zones de combat, en OPEX. Les militaires trouvent un avantage financier à être en OPEX, suivant les périodes et les moments. Les médecins militaires sont-ils eux aussi demandeurs de déploiement ? Ont-ils eux aussi une prime ? Quel est leur statut lorsqu'ils sont déployés en OPEX ?

M. Jean-Marie Bockel. - Ils ont eux aussi bien sûr une surrémunération comme les autres militaires. Toutefois, lorsque nous avons été reçus à l'hôpital militaire de Percy Clamart, par la nouvelle directrice du SSA, avec son état-major et des personnels sur place, des chefs de service, les personnels soignants, le sentiment général qui s'est dégagé de ces auditions est que ces personnels sont sur-sollicités et le service au bord de la rupture. D'où d'ailleurs, comme le mentionnait ma collègue, l'appel aux réservistes. Les personnels du SSA montrent des signes d'épuisement qui nous inquiètent. La vraie question n'est pas celle des primes, mais c'est l'enjeu de la gestion de l'épuisement, de l'épuisement véritable d'une partie du personnel. Le contrecoup est d'ailleurs une augmentation du nombre de départs du service de santé des armées de personnes qui sont, par ailleurs, de très haut niveau et dont les compétences sont fort considérées dans un contexte de manque de personnel médical dans le civil.

M. Christian Cambon, président. - Je peux confirmer cette suractivité des médecins, j'ai dans mon département l'hôpital militaire de Bégin qui est en tension permanente. Je ne crois pas que la question du déploiement des personnels se pose en termes financiers. Ils sont appelés en déploiement, l'enjeu étant de faire face aux missions. Je pense qu'il sera utile de recevoir un jour le service de santé des armées devant la commission, ce qui sera aussi une manière de rendre hommage au travail extraordinaire qu'il accomplit.

Mme Christine Prunaud. - Je pense que cette audition serait une très bonne idée.

M. Jean-Marie Bockel. -... À laquelle je souscris pleinement.

*

*

*

À l'issue de sa réunion du mercredi 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 », le groupe CRCE s'abstenant.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

Mardi 7 novembre : audition de Mme Florence Parly, ministre des armées (compte rendu disponible sur le site internet du Sénat)

Auditions des rapporteurs pour avis menées sur place :

Mercredi 25 octobre à Balard : audition du Général Philippe Ross, directeur de la SIMMAD

Mercredi 8 novembre, à l'HIA Percy : audition du Médecin général des armées, Maryline Gygax Généro, directrice centrale du service de santé des armées

Autre audition des rapporteurs pour avis :

Mercredi 8 novembre : audition du Commissaire général de première classe Stéphane Piat, directeur central du service du commissariat des armées