

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

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, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME VI

DÉFENSE :

Préparation et emploi des forces (Programme 178)

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
I. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 13,9 %.....	7
A. UN TRANSFERT DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 ET LA PROGRESSION DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX OPEX MODIFIENT LE PROGRAMME 178	7
1. <i>L'accroissement du poids des OPEX et de la logistique au sein du programme.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Les principales évolutions de crédits par action en 2020</i>	<i>11</i>
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX OPEX ET À L'EPM.....	14
1. <i>La poursuite du resoclage budgétaire des surcoûts des OPEX : 250 millions d'euros supplémentaires.....</i>	<i>14</i>
2. <i>4 milliards d'euros dédiés à l'entretien programmé du matériel (EPM).....</i>	<i>17</i>
II. DES POINTS D'ATTENTION DE L'EXÉCUTION DE LA LPM.....	19
A. L'ABSENCE DE PROGRÈS NOTABLES EN MATIÈRE DE DISPONIBILITÉ ET DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLES.....	19
1. <i>L'absence d'amélioration de la préparation opérationnelle.....</i>	<i>19</i>
2. <i>La disponibilité technique opérationnelle encore insatisfaisante de trop nombreux équipements</i>	<i>24</i>
B. DES SERVICES DE SOUTIEN CONFRONTÉS À LA RESPONSABILISATION DES COMMANDEMENTS.....	28
1. <i>La lente remontée des effectifs d'un Service de santé des armées (SSA) sursollicité</i>	<i>28</i>
2. <i>Le nouveau défi des services de soutiens : la responsabilisation des commandements.....</i>	<i>31</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1.- Le programme 178, qui constitue le cœur de la mission « Défense », voit ses crédits de paiement augmenter de **13,9 %** pour s'établir à **10 milliards d'euros**. Cette progression a deux causes essentielles :

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

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

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

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

- le niveau de crédits prévu sera vraisemblablement **insuffisant** pour couvrir les surcoûts, ce qui entraînera l'année prochaine encore des mises en réserve et un **douloureux débat sur la fin d'exécution budgétaire**. L'article 4 de la LPM prévoit que les surcoûts nets, hors crédits de masse salariale, non couverts, **feront, pendant la période de programmation 2019-2025, l'objet d'un financement interministériel**, la participation de la mission « Défense » à ce financement interministériel **ne pouvant excéder la proportion** qu'elle représente dans le budget général de l'État. Les choix d'exécution de 2019 auraient dû se conformer à cet article, la commission regrette vivement que ce ne soit pas le cas.

3.- La contraction des **crédits dédiés à l'entretien programmé du matériel (EPM)** à **4 milliards d'euros** ne correspond pas à la trajectoire de **4,4 milliards d'euros annuels** pour atteindre les **22 milliards prévus par la LPM sur la période de programmation**. De plus la **progression des coûts unitaires** du maintien en condition opérationnelle terrestre, naval et aéronautique **n'est pas enrayée en 2020**. La **réforme de la maintenance**, basée sur l'externalisation des marchés d'entretien et la passation de **contrats de performance globalisés et verticalisés** avec les industriels ne doit pas se traduire par un **accroissement inconsidéré des charges**. À ce jour, l'**effort budgétaire consenti** ne se traduit pas par une **augmentation de la disponibilité technique opérationnelle (DTO) en 2020** et son amélioration tardera probablement à venir.

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

- la **préparation opérationnelle** des armées reste **inférieure aux objectifs fixés**, de près de **10 %**, avec de réelles préoccupations dans chacune des armées, et notamment un **allongement des délais de réponse aux contrats opérationnels**,

- la **disponibilité technique opérationnelle** (DTO) des matériels peine à se stabiliser pour les **équipements aéronautiques** autres que ceux utilisés en OPEX. De même, la **DTO des équipements de l'armée de terre est à la peine**. Dans cette perspective, 2021, année d'actualisation de la LPM, sera, selon son **article 7 un rendez-vous de bilan de l'amélioration de la DTO des équipements et de la préparation opérationnelle**. À cette occasion, des **objectifs annuels d'évolution** devront être fixés dans ces domaines. **La réforme de la maintenance vise à donner de la visibilité aux industriels, il serait bon qu'elle en donne également au Parlement.**

5.- Les **services de soutien** ont très largement contribué à la **déflation des effectifs du ministère**, tout en supportant un **contrat opérationnel bien plus élevé** que les hypothèses de construction de la LPM, et une **population militaire de nouveau en augmentation avec la remontée de la force opérationnelle terrestre (FOT)**, notamment.

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

- notamment **l'abaissement de l'ancienneté requise des infirmiers menant les entretiens préparant les dons du sang de deux ans à un an,**

- et **l'aménagement des conditions de dépôt d'urgence de plasma lyophilisé universel.**

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

C'est bien ce que propose la réforme qui **redonne des leviers au commandement opérationnel et aux armées** sans pour autant remettre en question les structures organisationnelles qui prévalent actuellement dans les soutiens. L'instruction ministérielle sur les commandants de base de Défense (COMBdD) les dote de **capacités d'arbitrages budgétaires et du pouvoir de décider localement des priorités d'aménagement** par exemple. Des **dérogations aux modalités d'achats publics** des armées visent également à apporter de la souplesse dans la gestion des bases de défense. Dans le même temps, le Commissariat central met en place des **guichets uniques - nouvelle génération**.

* *

*

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

I. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 13,9 %

En 2020, les crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces » s'établissent à **10 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), soit une forte progression de 13,9 % par rapport à 2019. La tendance haussière est récurrente : en 2019, les CP avaient augmenté de 8,9 % pour atteindre 8,78 milliards d'euros, après une croissance de 10,6 % en 2018 pour s'établir à 8,03 milliards d'euros.

Toutes ressources confondues, notamment les cessions immobilières, les crédits de paiement du programme 178 atteignent **10,289 milliards d'euros en 2020** (contre 7,35 milliards d'euros en loi de finances initiale-LFI pour 2017, 8,44 milliards d'euros en 2018 et 9,12 milliards d'euros en 2019).

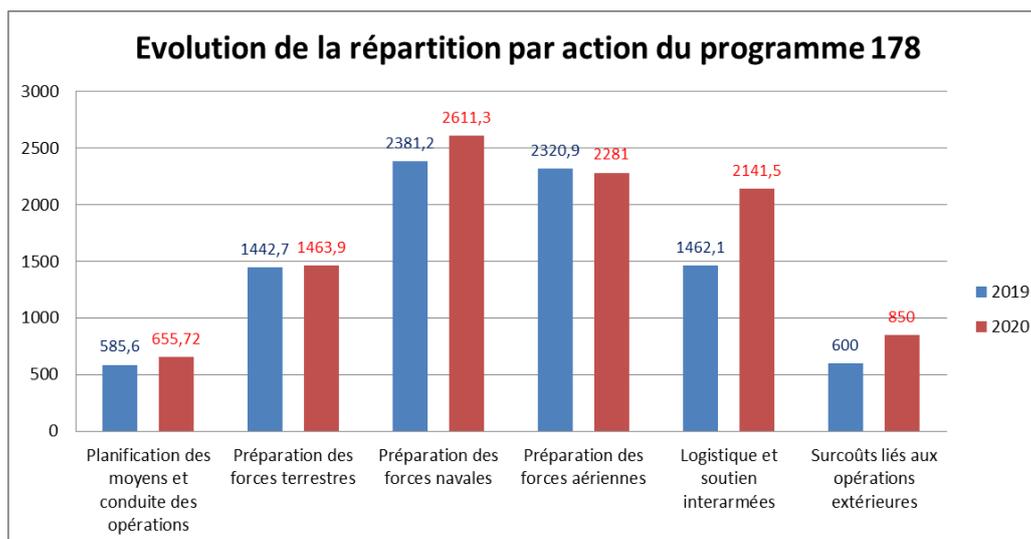
Alors que les crédits de paiement du programme **progressent** de **1 210,4 millions** entre 2019 et 2020, les **dépenses de fonctionnement du titre 3** augmentent de **350 millions d'euros**, les **dépenses d'investissement** de **869 millions d'euros**, et les **dépenses d'intervention** diminuent de **8,09 millions d'euros**.

La progression des autorisations d'engagement (AE) est spectaculaire, soit une **augmentation de 8,4 % par rapport à 2019, loin de l'augmentation de 69,9 %** survenue entre 2018 et 2019, première annuité de la loi de programmation militaire (LPM), pour atteindre **16,248 milliards d'euros en 2020** (contre 14,9 milliards d'euros en 2019 et 8,8 milliards d'euros en 2018).

A. UN TRANSFERT DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 ET LA PROGRESSION DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX OPEX MODIFIENT LE PROGRAMME 178

1. L'accroissement du poids des OPEX et de la logistique au sein du programme

Le graphique et le tableau suivants présentent l'évolution, entre 2019 et 2020, des crédits du programme 178, par action.



Présentation des crédits du programme 178 par action

(en millions d'euros et pourcentage)

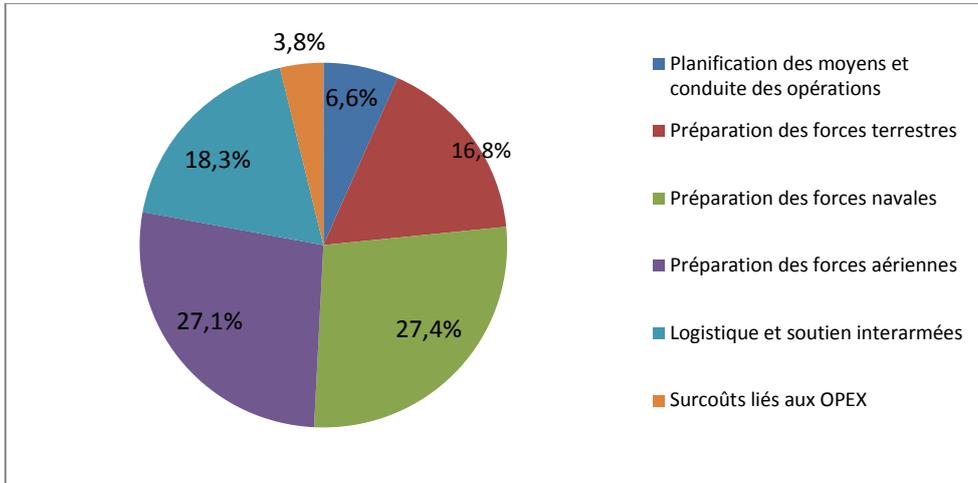
Action - libellé	LFI 2019		PLF 2020		évolution 2020/2019		évolution 2020/2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - planification des moyens et conduite des opérations	597,08	585,58	689,09	655,72	15%	12%	92,01	70,14
02 - préparation des forces terrestres	2577,75	1442,68	2588,99	1463,94	0%	1,5%	11,24	21,26
03 - préparation des forces navales	5320,60	2381,25	4657,33	2611,34	-12%	9,7%	-663,27	230,10
04 - préparation des forces aériennes	4328,56	2320,88	5046,62	2281,25	17%	-1,7%	718,05	-39,63
05 - logistique de soutien interarmées	1567,53	1462,14	2416,44	2141,53	54%	46,5%	848,90	679,39
06 - surcoûts liés aux opérations	600,06	600,06	850	850	42%	41,7%	249,94	249,94
Total P 178	14 991,58	8 792,59	16 248,46	10 003,79	8%	13,9%	1 256,88*	1 211,20*

* En application de la nouvelle architecture budgétaire (NAB), le P 178 s'est vu transférer du P 212 la gestion des crédits des infrastructures de nature opérationnelle (1 017 M€ d'AE, 879 M€ de CP).

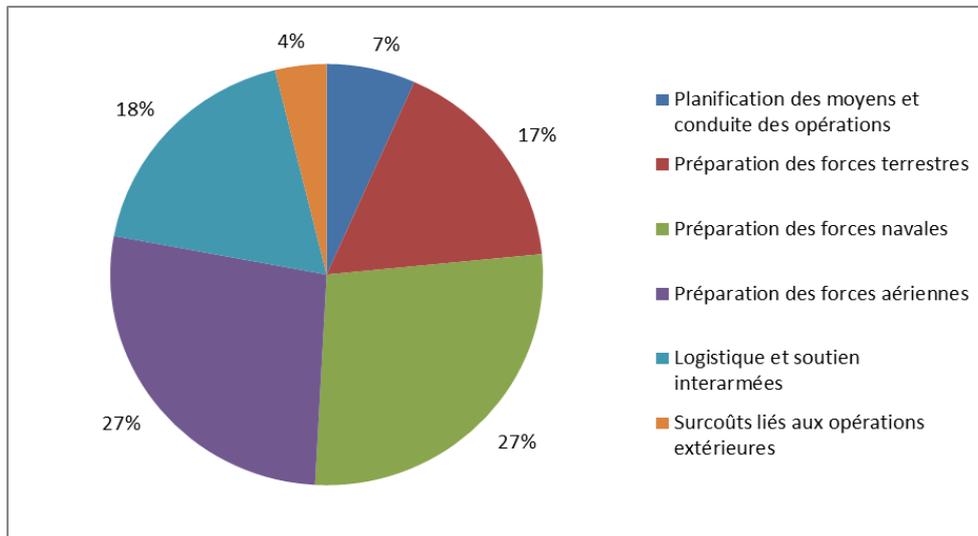
Source : réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la LOLF

La répartition des crédits par action qui se caractérise ces cinq dernières années par une **remarquable stabilité**, marque une **évolution en 2019**, illustrée par les graphiques suivants.

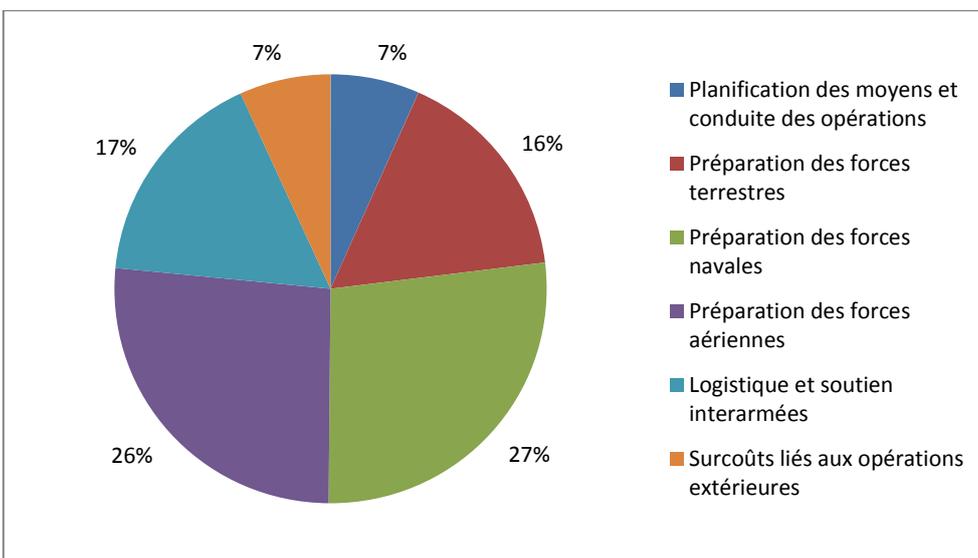
Répartition en actions des crédits du programme 178 : 7,297 milliards d'euros pour 2017



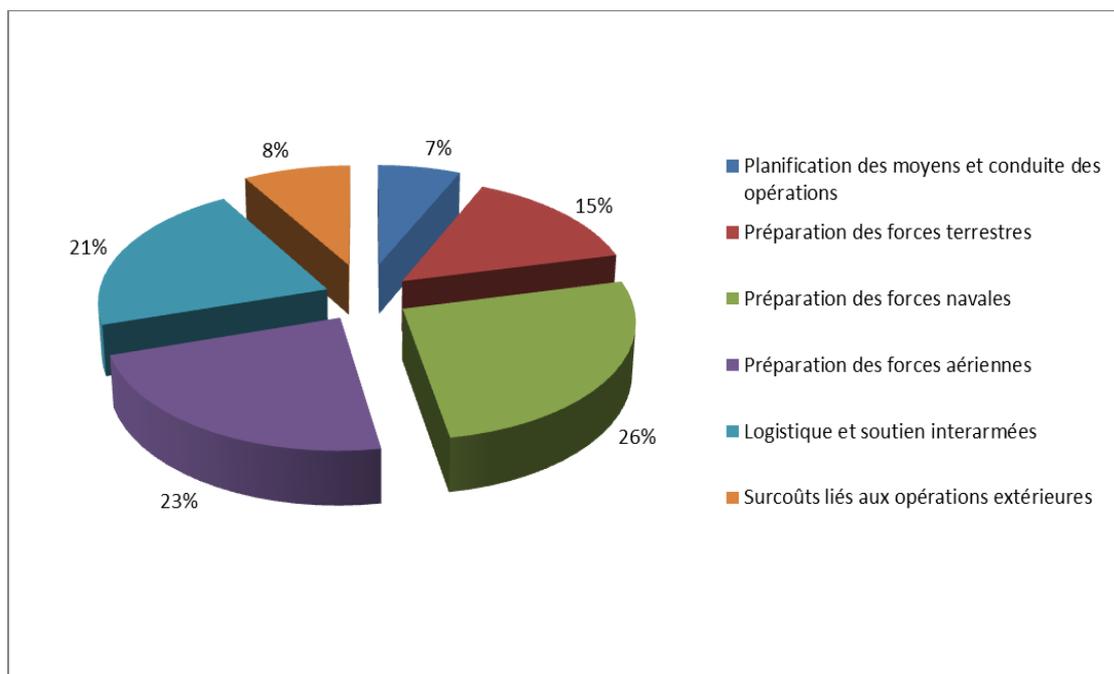
Répartition en actions des crédits du programme 178 : 8,07 milliards d'euros pour 2018



Répartition en actions des crédits du programme 178 : 8,78 milliards d'euros pour 2019



Répartition en actions des crédits du programme 178 : 10 milliards d'euros pour 2020



Hors transfert du programme 212, la structure du programme 178 varie peu par rapport à 2017. De fait, la part de chaque action est restée **quasiment identique** en 2015¹, 2016, 2017 et 2018. La première annuité de la LPM marque toutefois le début d'une progression de **l'action dédiée au financement des surcoûts des OPEX (+195 millions d'euros en 2019) qui passe, en LFI, de 3,8 % du programme en 2017, à 5 % en 2018, 7 % en 2019 puis 8 % en 2020, deuxième année de la LPM.**

En 2019, la préparation des forces **navales** et la préparation des forces **aériennes** bénéficiaient respectivement de **27 %** et **26 %** du total des crédits du programme. La préparation des forces **terrestres** représentait **16 %** des ressources du programme, marquant un peu le pas.

En revanche en 2020, un effet de périmètre dû **au transfert d'une partie des crédits d'infrastructure depuis le programme 212, soit 879 millions d'euros** modifie la structure du programme. La préparation des forces **navales** bénéficie de **26 %** du total des crédits du programme. La préparation des forces **aériennes** et la préparation des forces **terrestres** perdent de leur poids relatif avec respectivement **23 %** et **15 %** des ressources du programme, tandis qu'à l'inverse l'action **logistique et soutien interarmées** passe de **17 % à 21 %** des ressources du programme.

La réduction de poids de certaines actions du programme n'est pas que relative, notamment pour la préparation des forces aériennes qui voit leurs crédits diminuer de **1,7 %**.

¹ Année d'actualisation de la présente LPM.

2. Les principales évolutions de crédits par action en 2020

Au sein de l'action « **Planification des moyens et conduite des opérations** » bénéficiant de **655,72 millions d'euros en CP**, on note :

- une augmentation de 12 % des crédits de paiement,
- un effort consenti sur la **transformation numérique** du ministère et sur la **sécurisation des réseaux de télécommunication**,
- une attention particulière portée sur l'intégration du renseignement, ainsi que sur la montée en puissance de la **cyber défense**,
- et le respect des **engagements internationaux** de la France, notamment le financement des contributions internationales au profit de l'OTAN et la coopération militaire avec les pays alliés dans le cadre de la lutte anti-terroriste.

S'agissant de l'action « **Préparation des forces terrestres** », dont les crédits s'élèvent à **1,4 milliard d'euros** en CP :

- la FOT doit intensifier sa préparation en rehaussant son niveau d'activité opérationnelle pourtant, force est de constater que l'évolution des crédits est essentiellement **concentrée sur les besoins de l'agrégat équipement** et plus particulièrement sur l'EPM,
- Après une forte augmentation en 2019 (+124 % en AE et +15 % en CP), le niveau de crédits d'EPM est en **légère baisse** mais reste à un niveau élevé en raison de la poursuite de de la **transformation du modèle de maintenance « MCO-T-2025 »** initié dès 2017¹, stratégie de modernisation du MCO terrestre, qui trouve sa traduction dans la généralisation de contrats globaux, incluant des objectifs de performance pour les industriels (ex : MCO MSS Leclerc). Ce modèle se caractérise par la sous-traitance vers le secteur privé de certaines activités de maintenance et de régénération des matériels anciens².

Ainsi, la baisse de **9 % en AE** s'explique par la notification en 2019 des principaux marchés pluriannuels de soutien des hélicoptères (Tigre et Fennec notamment) ; **celle de 11 % en CP** vient de l'extinction des ressources supplémentaires du « paquet EPM régénération », accordées en 2015 pour faire face à l'obsolescence et à l'usure de certains matériels.

- Enfin, outre le transfert des crédits des infrastructures technico-opérationnelles, la hausse des crédits de l'armée de terre porte la notification en 2020 de plusieurs **marchés de munitions pluriannuels importants** et la

¹ La SIMMT poursuivra son effort de contractualisation de MCO avec les opérateurs privés : pour les VBCI (à partir de 2019, 53 VBCI seront maintenu dans la cadre étatique et 20 dans le cadre privé), pour les chars Leclerc à compter de 2020, pour les VAB sur la période 2019-2021, et les AMX 10RC. En 2019 seront notifiés les marchés de maintenance relatifs au CAESAR, aux véhicules haute mobilité (pour 7 ans), etc.

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

hausse des ressources dédiées à **l'innovation** et à la transformation numérique. L'armée de terre poursuit également la transformation capacitaire SCORPION.

S'agissant de **l'action « Préparation des forces navales »** qui bénéficie de **2,61 milliards d'euros** en CP, on constate :

- l'augmentation de **230 millions d'euros** de l'action au profit de la préparation opérationnelle et de l'EPM,

- les dépenses de l'activité opérationnelle de la marine augmentent sur le périmètre de l'affrètement au profit de **l'action de l'État en mer**, notamment en raison de l'évolution de l'estimation de **coût du marché pluriannuel d'affrètement des remorqueurs** d'intervention, d'assistance et de sauvetage qui devrait être notifié avant la fin de l'année 2019. La hausse globale de la ressource en CP s'explique également par **l'intégration de crédits d'infrastructures (+193 M€ en CP)** et les **paiements de la tranche optionnelle du marché d'entretien courant des SNLE (+444 M€)**,

- la **baisse en AE (-12%)** s'explique principalement par le moindre engagement prévu en 2019 sur les dépenses de dissuasion (notification en 2019 d'un marché pluriannuel lié à l'IPER du SNLE « le Terrible »). Le niveau d'engagement reste cependant élevé du fait de la mise en place de **nouveaux marchés pluriannuels de MCO aéronautique** (ex : MCO Falcon 50) et **naval** (MCO des SNA de type Rubis et Barracuda) et de la commande anticipée de **kits de bombes armement air-sol modulaire**.

Pour **l'action « Préparation des forces aériennes »**, dont les crédits s'élèvent à **2,28 milliards d'euros** en CP, on note :

- l'augmentation de **718 millions d'euros en AE** et la **diminution de 39,6 millions d'euros en CP**,

- la hausse des autorisations d'engagement pour l'EPM inscrite au PLF 2020 concrétise la poursuite par la direction de la maintenance aéronautique de la **stratégie contractuelle de verticalisation** (contrats globaux et pluriannuels), visant à engager les industriels dans la durée et à les responsabiliser via des **objectifs de performance**. L'augmentation des AE est également portée par l'intégration des **crédits d'infrastructures technico-opérationnelles** de l'armée de l'air (**154 M€**), par la reprise d'un flux de **commande de munitions** comparable à celui d'avant 2018, et par la **subvention pour charges de service public** au profit de l'opérateur « **École de l'air** » (**23 M€**).

- la **diminution globale de la ressource en CP (-2 %)** résulte principalement de **l'extinction de la ressource du « paquet EPM régénération »** voté en 2015 lors de l'actualisation de la LPM 2014-2019, dédié à des mesures palliatives pour faire face à l'obsolescence et à l'usure de certains matériels.

Les évolutions notables de l'action « **Logistique et soutien interarmées** », dotée de **2,1 milliard d'euros** en CP, sont les suivantes :

- pour le service de **santé des armées** (SSA), après une baisse de 19 millions d'euros en CP en 2019, les crédits sont en **légère hausse (+17 % AE, +2 % CP)** afin de poursuivre la transformation du service (modèle « SSA 2020 ») et d'assurer les dépenses de fluides des hôpitaux,

- pour la sous-action « soutien des forces par les bases de défense », l'évolution essentielle tient au le transfert **des crédits de politique immobilière** et au renforcement des leviers budgétaires à disposition des commandants des bases de défense (COMBdD) pour assurer un soutien au plus près des besoins des unités. Ils auront notamment la gestion des crédits d'entretien et maintien en condition des infrastructures des BdD (**330,8 M€ AE, 334,4 M€ CP**), d'action sociale, d'alimentation et de fourniture d'énergie destinés à améliorer le quotidien des soldats,

- pour la sous-action « service interarmées des munitions » (**SIMU**) une augmentation (**+10 % CP**) en vue d'améliorer les **conditions de stockage** des munitions et de développer le **futur système d'informations logistiques** (SIL) dédié aux munitions ;

- pour la sous-action « service du **commissariat des armées** », la hausse des ressources s'accélère, après une augmentation de de +3,6 % en CP et +9,4 % en AE en 2019, la progression atteint **+20% en CP et +27% en AE**, afin de poursuivre sa transformation (projet « SCA 22 »), dont l'objectif principal est de **renforcer le soutien de proximité**. Il s'agit plus particulièrement en 2020 du déploiement de l'accès gratuit au WIFI dans les ports et en outre-mer et de l'accélération du déploiement des **espaces ATLAS pour Accès en Tout temps et en tout Lieu Au Soutien**. Le Directeur central du service du commissariat des armées, Stéphane PIAT a présenté, pendant les auditions budgétaires, ces espaces multiservices qui rassemblent dans une pièce un maximum de prestation du commissariat, de l'institution de gestion sociale des armées (IGESA), mais aussi les prestations des services municipaux et de la CAF. Placés près de lieux de restauration, regroupant 10 à 15 personnes, ces espaces traitent 90 % des demandes adressées en premier contact qu'il s'agisse d'habillement, de carte SNCF, de loisirs ou de problématiques sociales. Ils désengorgent les groupes de soutien des bases. Il existe aujourd'hui 26 espaces ATLAS, ils seront 80 à la fin de l'année, 120 d'ici mars 2020 et **200 à terme**. L'ambition de cette transformation était de **rapprocher le soutenu du soutenant en veillant à renforcer le lien humain**.

- enfin, les crédits des **soutiens complémentaires** connaissent aussi une hausse (**+9 % en AE, +8 % en CP**) du fait de l'augmentation contractuelle des **tarifs SNCF** (compensatrice SNCF) et de la montée en puissance de la **politique du sport militaire** actée en LPM (mise en œuvre CNSD).

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX OPEX ET À L'EPM

1. La poursuite du resoclage budgétaire des surcoûts des OPEX : 250 millions d'euros supplémentaires

L'une des causes de l'augmentation des crédits du programme 178 réside dans la poursuite du **resoclage budgétaire encore partiel** des surcoûts des OPEX débuté en 2018 pour **125 millions d'euros**, poursuivi en 2019 pour **195 millions d'euros**, il atteindra **250 millions d'euros** en 2020 portant à **850 millions d'euros** les crédits de l'action du P178 dédiée aux OPEX sur les 1,1 milliard d'euros désormais consacrés aux OPEX au sein de la mission « Défense ».

L'imputation plus sincère des crédits dédiés aux OPEX sur le programme 178, largement souhaitable, pose plusieurs questions :

- le niveau de crédits prévu ne sera pas suffisant ce qui entraînera **l'année prochaine encore des mises en réserve et un douloureux débat sur la fin d'exécution budgétaire**,

- le principe de ce resoclage ne peut être considéré comme équitable que s'il est effectué à due concurrence d'une augmentation du budget de la programme. Or, le budget du programme augmente mais le **poids relatif des OPEX** passera entre 2018 et 2020 de **4 à 8 %** des crédits du programme 178. Les crédits dédiés aux OPEX augmenteront de **42 %** contre **13,9 %** pour l'ensemble du programme. Il conviendra donc d'être très attentif à la proportion que les crédits finançant les surcoûts des OPEX atteignent en exécution et à aux répercussions sur l'équilibre du programme,

- L'article 4 de la LPM, adopté à l'initiative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat prévoit que les surcoûts nets, hors crédits de masse salariale, non couverts, font l'objet, pour la période de programmation 2019-2025, d'un **financement interministériel**, la participation de la mission « Défense » à ce financement interministériel **ne pouvant excéder la proportion** qu'elle représente dans le budget général de l'État. Tel n'est pas le cas cette année, ce qui est extrêmement regrettable. De même, la LPM a été modifiée pour prévoir que les **dépenses supplémentaires de MCO**, liées à la surusure des équipements, dues à la suractivité et la surintensité de leur exploitation en OPEX, sont **comptabilisées dans le surcoût des OPEX** couvert par la solidarité interministérielle. La bonne exécution de ces dispositifs doit faire l'objet d'un suivi attentif.

- ceci n'épuise pas le sujet puisque le **contenu des surcoûts liés aux OPEX** reste objet de débat. À titre d'exemple, 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)¹ n'est pas totalement pris en compte dans les surcoûts liés aux OPEX. **Le coût que représentent les OPEX pour les crédits du programme 178 est donc encore 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 À titre d'exemple, pour l'année 2016, cette diminution de recettes a été évaluée à 2,3 millions d'euros.

	PAYS/ZONE	OPEX	2015		2016		2017		2018	
			Effectifs	Coût	Effectifs	Coût	Effectifs	Coût	Effectifs	Coût
	Golfe de Guinée/RCI	CORYMBE ¹	259	19,3	204	16,9	150	10,5	128	11,2
	Bande sahélo-saharienne	BARKHANE	3 768	570,9	4 144	593,2	4 667	689,9	4 500	772,6
		EUTM/MALI	24	1,8	13	2,5	11	3,2	11	5,3
		MINUSMA	23	1,7	27	0,9	23	0,9	24	1,0
	RCA	DETAO/RCA ²	1 363	148,5	592	82,8	190	31,7	188	25,9
		EUTM/RCA ³	72	5,5	54	3,8	54	5,4	43	4,0
		MINUSCA	8	0,8	9	0,3	71	7,2	43	1,9
Opérations extérieures (OPEX)	Guinée	TAMARIN	73	15,3		0,1				
	Océan Indien	ATALANTE ⁴	77	4,1	48	3,6	7	1,4	4	1,1
	Océan Indien / Afghanistan	HERACLES MER ⁵	180	53,6	137	26,9	259	24,2	307	32,6
	Liban	DAMAN	855	53,6	841	49,1	728	47,0	685	49,9
	Levant	CHAMMAL	1 350	219,7	1 987	375,8	1 393	462,9	1 220	259,0
		AUTRES OPERATIONS ⁶	108	21,7	151	15,9	125	45,3	379	38,1
		TOTAL OPEX	8 160	1 116,5	8 207	1 171,8	7 678	1 329,6	7 532	1 202,6

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire de la commission

¹ CORYMBE + CALAO/ONUCL. Fermeture en RCI de l'opération CALAO en avril 2017. Fin de la participation de la France à l'ONUCL en mai 2017.

² SANGARIS jusqu'au 31 octobre 2016, puis ESN RCA à compter du 1^{er} novembre 2016, DETAO RCA à compter de novembre 2018.

³ EUFOR RCA jusqu'au 15 mars 2015 puis EUMAM RCA à compter du 16 mars 2015. Le 16 juillet 2016, cette opération est remplacée par EUTM RCA.

⁴ 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.

⁵ Cette ligne inclut Resolute Support Mission (RSM) jusqu'en 2016.

⁶ Inclut notamment les moindres recettes du SSA.

2. 4 milliards d'euros dédiés à l'entretien programmé du matériel (EPM)

La LPM pour la période 2014-2019 a pris 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. 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**.

La LPM 2019-2025 consacre un effort supplémentaire à l'EPM. Un effort financier d'un milliard d'euros supplémentaire par an, sur la durée de la programmation, est annoncé. Les crédits consacrés à l'EPM devraient s'établir à **4,4 milliards d'euros par an à l'EPM, soit 22 milliards d'euros sur la période de programmation**.

Les montants inscrits en LFI en 2019 et 2020 sont inférieurs à l'objectif défini en LPM : soit 4,2 Milliards en 2019 et 4 milliards en 2020.

Le PLF 2020 prévoit la contraction des moyens du programme 178 dédié à l'EPM, soit une diminution de 3,7 % en CP par rapport à 2019. Cette évolution tient au retour à la normale après le pic de ressources exceptionnelles de 500 millions d'euros votées lors de l'actualisation de juillet 2015 de la LPM 2014-2019. Les AE bénéficient en revanche d'une **nouvelle augmentation de 5,9 %** (contre 69,9 % en 2019).

a) La tendance haussière du coût de maintien en condition opérationnelle (MCO)

Il convient de rester particulièrement attentif à la progression des coûts unitaires du maintien en condition opérationnelle, mesurés par milieu par un indicateur du projet annuel de performance, qui augmentent dans tous les domaines : terrestre, naval et aéronautique.

Les coûts sont passés de 61 à 69 euros entre 2014 et 2019 pour le coût moyen de la fonction maintien en condition opérationnelle - MCO - terrestre par matériel et jour de préparation opérationnelle. La cible est fixée à

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.

70 euros pour 2020. Le coût moyen de la fonction MCO aéronautique à l'heure de vol est passé de 11 149 euros en 2014 à 11 828 euros en 2019. La cible pour 2020 est de **12 202 euros**. En revanche, le coût transitoire de la fonction MCO navale par jour de disponibilité de la flotte, qui était passé de 57 000 à 64 000 euros entre 2014 et 2019, est fixé en diminution à **61 000 € pour 2020**.

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 celles des équipements précédents, plus rustiques. 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.**

b) Les réformes des structures de maintenance

Face à la fois aux coûts et aux faibles niveaux de DTO, les structures de maintenance se réorganisent. Ainsi, le modèle de MCO de l'armée de terre est en pleine évolution, se réorientant vers l'EPM et le délestage d'activités du MCO terrestre vers le privé.

De même, la mise en place d'une nouvelle Direction de la maintenance aéronautique (DMAé) tente de remédier aux mauvais taux de disponibilité des hélicoptères et d'autres aéronefs.

En 15 ans la disponibilité des aéronefs a baissé de 10 points et est globalement inférieure à 50 %, tandis que les coûts de maintenance ont augmenté de près de 40 %. La disponibilité technique de l'A400M était de 31 % du parc au 31 août 2019, celle du Caïman Marine de 29 %, celle du Rafale Marine de 41 %.

Le niveau élevé des autorisations de programme dédiées à l'EPM vise à permettre **l'externalisation des marchés d'entretien des équipements** aéronautiques sous la houlette de la nouvelle Direction de la maintenance aéronautique (DMAé). Ces autorisations de programme pluriannuelles sont

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'instrument fondant les **contrats de performance passés avec les industriels sur la base de contrats verticalisés**. Ceci signifie que pour un équipement, tous les multiples contrats d'entretien sont regroupés en un seul, confié à un seul industriel en charge de l'entretien, de la gestion des stocks de rechange et de la disponibilité de l'équipement concerné.

Ce changement d'orientation de l'organisation de la maintenance est un changement de paradigme qui appelle quelques remarques :

- il vise à transférer les charges de responsabilités de la performance, les charges de gestions de stocks et les délais de maintenance aux industriels. Il est donc possible que les prix des contrats verticalisés puissent parfois être un peu supérieurs à la somme des contrats d'entretien auxquels ils se substituent. Toutefois, il conviendra de veiller au fur et à mesure de leur mise en place et de leur renouvellement à la performance et à l'encadrement de l'évolution des coûts,

- il conviendra dans la mesure du possible d'évaluer et de comparer les réformes menées par la Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres-SIMMT et par la DMAé dans les domaines suivants : gestion des contrats verticalisés qui réduisent les possibilités de mise en concurrence ultérieure, maintien des relations contractuelles existantes et satisfaisantes, maintien des compétences en régie de l'État, etc.

Enfin, la hausse des crédits de l'EPM, malgré l'effort consenti depuis l'actualisation de la LPM précédente, ne se traduit pas par une augmentation de la disponibilité technique opérationnelle et son amélioration tardera probablement à venir.

II. DES POINTS D'ATTENTION DE L'EXÉCUTION DE LA LPM

A. L'ABSENCE DE PROGRÈS NOTABLES EN MATIÈRE DE DISPONIBILITÉ ET DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLES

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

1. L'absence d'amélioration de la préparation opérationnelle

La préparation opérationnelle témoin de l'état du capital humain des armées, est gage de la réactivité, de l'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, mais aussi maritimes, 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** car les niveaux atteints en 2019 et prévus pour 2020 ne sont pas suffisants.

Depuis le déploiement de Sentinelle, la cible de **90 jours** de préparation opérationnelle pour l'armée de terre **n'a plus été atteinte, réduite à 72 en 2016, elle est remontée à 81 jours en 2017** mais aucun progrès n'a été constaté en 2018 et 2019. Et cette **stagnation perdurera en 2020**.

La conséquence immédiate de ces chiffres est **l'allongement de la durée de mise en œuvre du contrat opérationnel**. Ainsi, comme le note la Cour des Comptes dans sa note d'exécution budgétaire, le document budgétaire pour 2019 précisait que *« le contrat d'intervention ne peut être tenu que moyennant une adaptation du dispositif de gestion de crise, des arbitrages sur certaines capacités (command and control - C2, logistique) et un accroissement du délai de montée en puissance de 9 à 12 mois des 15 000 hommes prévus par le contrat opérationnel. »*

De même, les **nouvelles normes d'entraînement destinées à évaluer la capacité des équipages sur cinq matériels majeurs en service dans les forces : Leclerc, AMX 10RCR, VBCI, VAB et CAESAR**, prévues dans le cadre de la LPM, n'ont été réalisées qu'à **54 % en 2018**. La remontée prévue est très lente : **57 % en 2019 et 59 % en 2020**.

Pour les pilotes d'hélicoptères, l'amélioration n'est pas attendue **avant 2021**, à des niveaux d'ailleurs assez peu élevés.

Par ailleurs, au projet de loi de finances (PLF) 2020, l'armée de terre a mis en place un **nouvel indicateur**, les **« Journées de Formation et d'Entraînement » (JFE)**. Pour mieux rendre compte de toute la préparation opérationnelle menée au sein de l'armée de terre, ce nouvel indicateur recouvre toute la formation et l'entraînement qui contribuent à l'acquisition des savoir-faire de chaque soldat et *in fine* à élever le niveau opérationnel collectif de l'armée de terre. Dépendant du temps laissé disponible par les engagements opérationnels, aujourd'hui à 119 jours, **la cible pour 2020 est de 120 JFE**.

Préparation opérationnelle - Armée de terre

	Unités	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision réactualisée	2020 Prévision	Norme LPM 2019-2025
JPO	Jours	72	81	81	81	81	90
Norme /équipage	%	X	X	54 % ¹	57 %	59 %	93 %
JFE	Jours	X	X	X	X	120	X
Pilotes	HdV	154 (FC)	168 (FC)	154 (FC)	173 (FC) 185 (FS)	171 (FC) 185 (FS)	200 (FC) 220 (FS)

Source : réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la LOLF

Pour l'armée de l'air, le défaut d'entraînement se traduit en particulier par une **perte progressive de certaines compétences** et des **difficultés dans la formation des jeunes équipages** qui accusent d'importants retards de progression.

Plus grave encore, les contraintes de préparation opérationnelle ont conduit à **renoncer à entraîner les équipages aux savoir-faire non sollicités en opération**. Cela ne permet pas d'atteindre les référentiels fixés, ce qui pourrait se traduire à terme par **la perte de savoir-faire indispensables, notamment pour la capacité d'entrer en premier**.

La capacité de l'Armée de l'air à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France a été **revue à la baisse** dans le cadre du PLF pour 2020, **passant de 75 % à 70 %**. C'est bien sûr la « disponibilité contrainte », c'est-à-dire en réalité, **l'indisponibilité** des aéronefs, notamment des Mirage 2000D et des avions de transport tactique qui perturbe la préparation opérationnelle et potentiellement la réalisation du contrat opérationnel.

En ce qui concerne les **équipages d'hélicoptère**, l'objectif qui s'élève à 200 HdV, n'est **pas atteint** mais l'indicateur connaît une augmentation progressive. Enfin, pour les **équipages de transport tactique**, la faible disponibilité des flottes vieillissantes (C160, C130H) et le retard de montée en puissance des nouveaux appareils (A400M) entravent la réalisation de l'activité prévue. **Les savoir-faire tactiques sont entretenus avec difficulté et sont maîtrisés par un nombre très limité de cadres**.

En 2018, seuls **80 % des pilotes de chasse et d'hélicoptère et 60 % des équipages de transport tactique ont pu réaliser la totalité des exercices ou des formations prévues par les référentiels d'entraînement**, ce qui s'explique par une activité en OPEX soutenue qui mobilise fortement les équipages les plus expérimentés.

¹ Estimation faite en anticipation de la LPM 2019-2025 actant les nouvelles normes.

L'enjeu consiste désormais à accroître la disponibilité des aéronefs et les effectifs nécessaires au maintien en condition opérationnelle. Globalement, **le niveau d'activité des pilotes de chasse devrait stagner au moins jusqu'en 2021.**

Préparation opérationnelle - Armée de l'air

(En heures de vol)

	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision	2020 Prévision	Norme LPM 2019 -2025
Chasse	163	164	161	164	164	180
ATT¹	220	219	201	219	219	320
Hélicoptères	164	164	166	174	174	200

Source : réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la LOLF

Enfin, pour la **marine**, les niveaux de préparation sont **tributaires de la régénération des potentiels humain et technique.**

Malgré le retour du porte-avion Charles de Gaulle dans le cycle opérationnel, la **disponibilité insuffisante des frégates d'ancienne génération, des sous-marins nucléaires d'attaque de type Rubis, des bâtiments de commandement et de ravitaillement ainsi que des flottes d'ATL² et d'hélicoptères** plafonne les capacités d'entraînement des marins.

Pour l'entraînement sur les bâtiments de combat, les **hausse de coût sur l'entretien**, souvent dues au vieillissement de certaines unités, et le fort engagement des unités en opérations lors des années précédentes, nécessitent de revoir marginalement à la baisse la programmation de l'activité opérationnelle sur 2019 et 2020. En particulier, **deux arrêts techniques majeurs de porte-hélicoptères amphibies sont décalés** (entre six mois et un an) sur la période 2020-2022. La remontée de l'indicateur d'activité vers la norme, en seconde partie de LPM, demeure toutefois un objectif inchangé. La prévision d'activité **pour 2020 est de 90 JdM** pour l'ensemble des bâtiments et de **94 JdM pour ceux de premier rang.**

S'agissant d'aéronautique navale, en 2019, l'activité est centrée sur les missions du groupe aérien embarqué à partir du porte-avions, avec un **effort sur la formation des jeunes pilotes.** Cela entraîne ainsi une **légère baisse de la prévision d'activité pour les pilotes « hiboux »** qualifiés pour l'appontage de nuit par rapport à l'objectif du projet annuel de performances (PAP) 2019 malgré une hausse générale de l'indicateur pour tous les pilotes.

¹ Avions de transport tactique (A400M, C130H, C130J, CN235).

² avion de patrouille maritime.

La cible et la prévision 2020 sont conformes à la LPM 2019-2025. La prévision globale actualisée pour 2019 est en revanche meilleure que l'objectif initial du PAP 2019 ; elle intègre l'activité prévue en opérations extérieures (OPEX).

De plus, malgré les difficultés sur la disponibilité des F50M (nombreux chantiers industriels), la prévision d'activité 2019 est **supérieure** à l'objectif du PAP, notamment grâce aux OPEX. L'objectif 2020 reste **conforme à la LPM**. L'enjeu essentiel porte sur la **qualification opérationnelle des nouveaux équipages**.

Préparation opérationnelle - Marine

	Unité	2017	2018	PAP 2019 ¹	2019 actualisée ²	PAP 2020	Norme LPM 2019 -2025
Tous bâtiments (dont bâtiments > 1 000t)	JdM	90 (102)	94 (101)	91 (96)	91 (95)	90 (94)	100 (110)
Pilotes de chasse (dont qualifiés appontage de nuit)	HdV	172 (185)	148 (146)	162 (198)	170 (185)	162 (198)	180 (220)
Pilotes d'hélicoptère	HdV	204	199	198	205	198	220
Équipages d'avion de patrouille, de surveillance et d'intervention maritime	HdV	344	324	315	325	315	350

Source : réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la LOLF

Dans ce contexte, était bienvenue l'adoption de l'article 7 de la LPM à l'initiative de la CAEDFA afin que **l'actualisation de la LPM** :

- permette de **vérifier l'amélioration de la préparation opérationnelle**,

- et **définisse des objectifs annuels** dans ces domaines pour la fin de la période de programmation.

Au vu des **pertes de compétences**, pour certaines indispensables à la **capacité d'entrer en premier, la remontée de la préparation opérationnelle est urgente** et ne doit pas être repoussée à un horizon de moyen terme.

¹ Prévisions établies en 2018.

² Prévisions établies en 2019.

L'attention du gouvernement doit être attirée sur ce sujet, essentiel pour la sécurité de nos troupes.

De plus, la préparation des forces nécessite de disposer d'équipements disponibles et fiables, ce qu'un trop faible taux de DTO peut empêcher. Or, comme on l'a vu, la forte augmentation des crédits de maintenance ne se traduit pas dans l'immédiat par une remontée satisfaisante de la disponibilité technique opérationnelle (DTO).

2. La disponibilité technique opérationnelle 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, 2017, 2018, les prévisions pour 2019 et les cibles pour 2020.

Les crédits consacrés à la maintenance ont augmenté depuis l'actualisation de la précédente loi de programmation, le niveau des engagements de la France n'a pas diminué et les achats d'équipement se traduisent peu à peu en livraison d'équipements nouveaux. Malgré ces efforts budgétaires, la DTO, qui remonte globalement depuis 2014, connaît quelques points insatisfaisants. En effet, la progression n'est **pas générale**, plusieurs exceptions voient la valeur cible de leur DTO en 2019 baisser par rapport à la prévision présentée dans le PAP : il s'agit essentiellement des **équipements de l'armée de terre et des équipements aéronautiques**. En 2019, une amélioration est prévue pour les équipements aéronautiques, en revanche, la DTO des **équipements de l'armée de terre et de certains bâtiments** est prévue en **régression**.

La disponibilité des **chars LECLERC** souffre de l'engagement du personnel en charge de sa maintenance sur l'opération « Sentinelle » et le traitement des obsolescences et le vieillissement accéléré des turbomachines peuvent à terme remettre en cause les prévisions de DTO.

Niveau de la disponibilité technique opérationnelle

	Unité	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision
Armée de terre Char Leclerc	%	93	83	93	85	96	85	91
Armée de terre AMX 10 RCR	%	70	66	77	69	70	69	86
Armée de terre VAB	%	74	77	85	88	71	89	93
Armée de terre VBCI	%	86	83	84	74	75	69	64
Armée de terre Pièces de 155 mm	%	78	82	92	84	75	84	86
Armée de terre Hélicoptères de manœuvre	%	42	42	40	36	57	47	63
Armée de terre Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	%	59	59	60	55	68	59	72
Marine nationale Porte-avions	%	90	95	27	26	95	93	95
Marine nationale SNA	%	73	89	69	74	68	60	60
Synthèse autres bâtiments de la marine	%	72	76	76	76	75	75	80
Marine nationale Composante frégates	%	58	51	54	51	56	67	67
Marine nationale Chasse	%	77	73	66	63	68	68	68
Marine nationale Hélicoptères	%	55	59	51	50	53	53	53
Marine nationale Guet aérien, Patrouille et surveillance maritime	%	54	57	57	49	57	58	58
Armée de l'air Avions de combat	%	86	92	92	86	100	86	101
Armée de l'air Avions de transport tactique	%	68	61	60	64	77	59	79
Armée de l'air Avions d'appui opérationnel	%	93	86	112	115	97	79	93
Armée de l'air - Vecteur ISR	%	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	83	76	148
Armée de l'air Avions à usage gouvernemental	%	100	104	90	93	93	100	92
Armée de l'air Hélicoptères de manœuvre et de combat	%	76	74	70	71	82	76	81
Armée de l'air Système sol-air moyenne portée	%	86	83	81	83	92	72	92

Source : réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la LOLF

Le parc des **VAB** souffre d'un déficit de régénération. Les investissements consentis dans le cadre du paquet régénération devraient permettre de maintenir ce parc vieillissant sur les objectifs annoncés.

Pour le parc des **VBCI**, la DTO s'est érodée pour atteindre en 2018 un seuil de disponibilité qui devrait se maintenir. Ce parc, qui est particulièrement exploité, rencontre des **difficultés d'approvisionnement** qui limitent les possibilités d'amélioration. **La DTO des équipements de l'armée de terre est à la peine, notamment celle des hélicoptères, présentée dans l'encadré suivant.**

L'évolution de la disponibilité technique opérationnelle des flottes majeures du milieu aéroterrestre est précisée ci-dessous.

Parc Caracal : Sur les cinq dernières années, la DTO déjà basse du fait d'une ligne très limitée par les immobilisations en chantiers, s'est effritée en 2016 pour progresser légèrement en 2018. L'évolution se caractérisera par une stabilisation du nombre d'appareils immobilisés dans l'industrie en optimisant la mutualisation des opérations de régénération de potentiel avec les chantiers capacitaires. L'amélioration de la DTO reste conditionnée par une plus grande maîtrise des délais des chantiers industriels et une diminution de la charge de maintenance. La fin du cycle de rénovation attendue au second semestre 2019 laisse entrevoir des perspectives d'amélioration en fin d'année.

Parc Cougar : La flotte Cougar a, comme la flotte Caracal, souffert d'un déficit d'hélicoptères en exploitation opérationnelle en raison de la rénovation de la flotte (les chantiers de retrofit couplés aux visites de régénération atteignent un délai moyen de 28 mois). Les trois derniers chantiers de rénovation devraient se terminer avant la fin de l'année 2019. La flotte comptera donc tous ses hélicoptères en exploitation opérationnelle à l'exception des visites de régénération de potentiel. La stratégie de verticalisation du soutien de la flotte Cougar a pour objectif une hausse de la disponibilité de cette flotte dont l'emploi en opérations extérieures est très important ainsi qu'une plus grande maîtrise des délais de grande visite dans l'industrie.

Parc Tigre : Pour la flotte Tigre, l'évolution de la DTO est depuis 2015 favorable, en augmentation constante, suivant la progression du parc en service même si elle se situe toujours en dessous des objectifs. Avec la fin des livraisons d'hélicoptères de série en 2019, la flotte comptera 70 aéronefs. En parallèle de l'amélioration des performances de l'industrie étatique sur les délais de visite de régénération de potentiel, la stratégie de verticalisation du soutien de la flotte vise à diminuer drastiquement les attentes de prestations industrielles (logistiques et techniques) et responsabiliser véritablement le futur titulaire du nouveau contrat de soutien global.

Parc Caïman : La disponibilité du Caïman est stable depuis 2018 mais toujours insuffisante. Un plan d'action a été entrepris afin d'améliorer cette situation. En 2018, des défauts de fiabilité sur des équipements mécaniques majeurs (transmission et motorisation) ont limité sensiblement l'évolution de la DTO alors que le parc en service est en pleine progression. Le concept de soutien actuellement en vigueur donne satisfaction avec un profil contractuel très verticalisé. L'amélioration de la disponibilité est attendue en trois paliers : dans l'immédiat, avec la résolution définitive des crises techniques de 2018 (fin de criticité de ressources), à compter de 2020 avec l'application du nouveau plan de maintenance (visites toutes les 900h au lieu de 600h) et post 2020, avec les résultats du projet d'allègement de la charge de maintenance préventive lancé en 2018 par l'industrie.

Source : réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la LOLF

Si la **DTO des équipements aéronautiques est prévue en hausse**, cette évolution **devra être validée en exécution**. La **disponibilité pour la chasse (Rafale et M2000) progresse légèrement**. Le nouveau contrat de soutien du Rafale, notifié au premier semestre 2019, devrait apporter une progression de la disponibilité des aéronefs dès 2020.

Concernant les **avions d'appui opérationnel et de transport stratégique**, deux évolutions sont notables : le **début de retrait des A310** (1^{er} retrait en août 2019) et la **montée en puissance du MRTT**, depuis sa première livraison en octobre 2018. Les résultats de disponibilité de cet agrégat sont notablement **pénalisés par la flotte vieillissante** de avions ravitailleurs C/KC 135 dont le retrait de service devrait intervenir de 2021 à 2027, en cohérence avec l'arrivée du MRTT. L'E-3F « **AWACS** » (Airborne Warning and Control System) connaîtra une **baisse de disponibilité** à partir de 2020, en raison des immobilisations pour la **rénovation cockpit** (traitement des obsolescences majeures - pilote automatique, centrales à inertie... et mise en conformité avec les règles de l'aviation civile).

Pour la **DTO des équipements de la marine**, 2020 est marqué par le retour à du **porte-avions**, de nouveau pleinement disponible, après son deuxième arrêt technique majeur (2017 – 2018).

S'agissant des **SNA¹**, l'été 2019 a vu le retrait du service du Saphir. La date consolidée d'admission au service actif du premier SNA type BARRACUDA (Suffren) entraîne une baisse de la prévision 2020 de la disponibilité SNA par rapport à la prévision du PAP 2019. La disponibilité de la composante **frégates** est attendue à la hausse sur 2019 et 2020 en raison notamment de l'admission au service actif de nouvelles FREMM² alors que des bâtiments anciens sont retirés du service (FASM³ et FAA⁴).

Pour la **chasse** de la marine, après une contraction de la disponibilité entre 2017 et 2018, la disponibilité devrait entamer une remontée en 2019. Les plans d'actions engagés « task force MIRAGE 2000 » et les **engagements de performance de la part de l'industriel à l'occasion du contrat de soutien Rafale Verticalisé (Ravel) notifié en avril 2019 par la DMAé** auprès de Dassault Aviation devraient permettre une stabilisation de la disponibilité de la flotte.

Pour les **hélicoptères** de la marine, les prévisions 2019 actualisées et 2020 sont **stables** malgré certaines évolutions au sein de l'agrégat, telles que la montée en puissance de flotte Caïman, le début des livraisons de la flotte intérimaire, et la poursuite du retrait de service des flottes Lynx et Alouette III. Par ailleurs, une amélioration de la performance globale du soutien de la

¹ *Sous-marin nucléaire d'attaque*

² *Frégates Multi-Missions*

³ *Frégate anti-sous-marine*

⁴ *Frégate anti-aérienne*

flotte Panther est attendue à moyen terme avec la notification au second semestre 2019 du **futur contrat de soutien verticalisé**.

B. DES SERVICES DE SOUTIEN CONFRONTÉS À LA RESPONSABILISATION DES COMMANDEMENTS

Les services de soutien, éternels sacrifiés du ministère ayant subi de plein fouet la révision générale des politiques publiques, les efforts de déflations prévues par la précédente LPM puis la remontée en puissance de la FOT qui les a mis sous tension, doivent faire l'objet d'une attention particulière dans la mise en œuvre de la prochaine LPM.

1. La lente remontée des effectifs d'un Service de santé des armées (SSA) sursollicité

Durant la précédente 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.

La LPM 2019-2025 s'est **concrétisée par l'arrêt de la déflation** des effectifs du SSA dès 2019 et prévoit leur **stabilisation jusqu'en 2023, puis leur remontée modérée au-delà**. Cette nouvelle trajectoire positive se traduira par :

- la mise en œuvre du nouveau modèle hospitalier militaire (présenté dans l'encadré suivant),

- la poursuite de la remontée en puissance de la médecine des forces. 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. **Le taux de projection des équipes médicales était de 106 %, malgré l'apport des réservistes, et de 200 % pour les équipes chirurgicales**. En 2020 seront déployées de nouvelles antennes de réanimation, de chirurgie et de sauvetage, indispensables à la capacité à entrer en premier sur les nouveaux théâtres d'opération,

- et l'accentuation de la préparation de l'avenir (15 postes d'élèves médecins et 10 postes d'élèves infirmiers supplémentaires ouverts chaque année à compter de 2019 au titre de la formation *ab initio*).

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.

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.

Pour faire face aux besoins de projection, 10 à 20 % du contrat opérationnel du SSA en OPEX est 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**.

Les relations entre le SSA et les réservistes sont **fructueuses** : elles permettent de pourvoir le service en tant que de besoin en attendant que les médecins et infirmiers supplémentaires soient formés (les besoins sont réels chez les chirurgiens orthopédistes ou les dentistes) et elles garantissent l'irrigation des savoir-faire du SSA au sein de notre société lorsque les réservistes retournent à leur pratique.

La situation du SSA reste fragile :

- la **féminisation** du corps médical pose certains défis,
- le fonctionnement quotidien des centres médicaux des armées est également marqué par un **accroissement des besoins en expertise médicale d'aptitude** et une **intensification des activités de soutien des activités à risque**, du fait de l'augmentation de la force opérationnelle terrestre et du plan Réserve 2019,
- enfin, **l'attractivité du secteur civil**, particulièrement forte pour certaines spécialités hospitalières (radiologie, anesthésie-réanimation et chirurgie), favorise de nombreux départs de l'institution. **La stabilisation du SSA reste donc à surveiller**.

Dans cette perspective, la **modification des décrets permettant la prise en compte de la spécificité des missions du SSA doit être soutenue** :

- notamment **l'abaissement de l'ancienneté requise des infirmiers menant les entretiens préparant les dons du sang de deux ans à un an**,
- et **l'aménagement des conditions de dépôt d'urgence de plasma lyophilisé universel**. Domaine dans lequel le SSA excelle, produisant ce

plasma pour d'autres pays, notamment les États-Unis (sur fourniture de leur propre plasma et contre paiement).

2. Le nouveau défi des services de soutiens : la responsabilisation des commandements

La **responsabilisation des commandements** a été annoncée par la ministre en 2018 selon la règle « un chef, une mission, des moyens ». Dès 2013, Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la Défense, avait déploré le fait que la nouvelle organisation des bases de défense compliquait inutilement le quotidien des « soutenus » : par exemple, il fallait obtenir pas moins de 7 signatures pour organiser un simple exercice de tir et prévenir les services concernés...

Lors de d'une audition par le Parlement en juillet 2018, le général François Lecointre, le chef d'état-major des armées, avait critiqué les réformes menées dans le domaine du soutien, notamment celles relatives à la Révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en 2008 : « *Les principes qui ont présidé à la réorganisation du ministère dans une période de forte déflation restent en vigueur, même après l'inversion de tendance. L'approche fonctionnelle, qui a supplanté l'approche organique de manière trop systématique, sans égard suffisant pour la singularité du fonctionnement des armées, nous a affaiblis. Nous devons veiller à remédier aux affaiblissements les plus criants* », a ainsi expliqué le CEMA. Le CEMA, lors de son audition devant la CAEDFA en octobre 2018, avait présenté les grandes lignes de la réforme visant la responsabilisation des commandements, ou pour le dire de façon plus concrète la **réforme des souteneurs au service des soutenus**. Encore en cours de définition cette réforme participe du plan gouvernemental Action publique 2022.

En 2020, cette réforme trouvera ses **premières applications concrètes**. La responsabilisation des commandements, ou pour le dire de façon plus concrète la réforme des souteneurs au service des soutenus est donc en marche, marquée par **deux constats** :

- les armées sont confrontées à des **générations plus exigeantes envers l'institution et plus mobiles dans leur vie professionnelle**. Le défi que représente la fidélisation est bien connu, or si les soldats quittent les rangs, qui seront les prochains lieutenants ? Dans ce contexte, les tracasseries administratives, les lourdeurs de mise en œuvre des services de soutien sont plus sensibles que jamais,

- pour préserver les armées en temps de restriction budgétaire, les **services de soutien ont été l'objet de grands sacrifices**. Ils ont été organisés selon une logique de « bout en bout » pour favoriser **leur efficacité-métier ce qui a en fait mis à mal la cohérence organique des armées**. Réaffirmer la « **militarité** » des soutiens, qui doivent être au service de la cohérence organique des armées bien avant d'avoir les meilleurs ratios de performance

dans leurs métier, est indispensable au bon fonctionnement de nos armées qui doivent pouvoir ainsi accomplir leur **contrat opérationnel**, en temps de paix, de crise ou de guerre.

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

L'instruction ministérielle sur **les commandants de base de Défense (COMBdD)** leur redonne des **leviers budgétaires** et le pouvoir de **décider localement des priorités d'aménagement** par exemple. Tel est l'objet du transfert des crédits d'infrastructure du programme 212. Des **déroptions aux modalités d'achats publics des armées** visent également à redonner de la **souplesse dans la gestion des bases de défense**.

Dans le même temps, le Commissariat central met en place des **guichets uniques - nouvelle génération des services de soutien**.

L'enjeu consiste à réformer pour redonner des leviers d'action aux bases de défense, sans soumettre de nouveau à leur autorité hiérarchique les entités locales des services et directions de soutien interarmées qui réaffirment leur militarité. L'exécution de cette réforme sera suivie avec attention, car son objectif est double : améliorer le quotidien des soutenus, sans fragiliser les services de soutiens très fragilisés par les décisions de réductions d'effectifs et de réorganisation décidés lors des précédentes LPM.

*

*

*

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 20 novembre 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 178 - Préparation et emploi des forces - de la mission « Défense », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2020.

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur. - Les crédits de paiement du programme 178 augmentent de 13,8 % par rapport à 2019 pour s'établir à 10 milliards d'euros, soit 1,21 milliard supplémentaire en crédits de paiement (CP).

Le transfert d'une partie des crédits d'infrastructure depuis le programme 212, soit 879 millions d'euros, explique l'essentiel de cette progression. Il s'agit de redonner de la subsidiarité aux armées et aux commandements locaux en leur confiant la main sur la gestion des infrastructures opérationnelles.

Deuxième cause d'augmentation des crédits du programme : la progression des ressources dédiées au financement des opérations extérieures, soit 250 M€ pour atteindre 850 millions d'euros au programme 178 sur les 1,1 milliard d'euros désormais consacrés aux OPEX. Cette « sincérisation » du budget des OPEX nous évitera, espérons-le, les difficultés de fin de gestion connues en 2019 et dont Hélène Conway-Mouret a parlé à l'instant.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement de 4 %, soit 350 millions d'euros supplémentaires, permettra notamment de financer des locations d'aéronefs pour l'instruction, -et ce n'est pas un luxe, nous connaissons tous les retards de formation dus à l'indisponibilité des équipements-, la hausse tarifaire des énergies et le plan famille. Est concernée en particulier l'accélération du déploiement des espaces ATLAS pour Accès en Tout temps et en tout Lieu Au Soutien. Le Directeur central du service du commissariat des armées, que nous avons auditionné, nous a présenté ces espaces multiservices qui rassemblent dans une pièce un maximum de prestations du commissariat, de l'institution de gestion sociale des armées (IGESA), mais aussi les prestations des services municipaux et de la CAF. Ils désengorgent les groupes de soutien des bases. De 26 espaces ATLAS aujourd'hui, on passera à 200 à terme, afin de rapprocher le soutenu du soutenant en veillant à renforcer le lien humain.

Ceci s'inscrit dans le cadre de la responsabilisation des commandements annoncée l'année dernière. Après avoir auditionné le major

général des armées, deux constats s'imposent qui plaident en faveur de cette réforme.

Les armées sont confrontées à des générations plus exigeantes envers l'institution et plus mobiles dans leur vie professionnelle ; nos rapporteurs, Joël Guerriau et Gilbert Roger, en charge des ressources humaines, nous alertent d'ailleurs sur le défi que représente la fidélisation. Si les lieutenants quittent les rangs, qui seront les prochains colonels ? Dans ce contexte, les tracasseries administratives, les lourdeurs de mise en œuvre des services de soutien sont plus sensibles que jamais.

Or, pour préserver les armées en temps de restriction budgétaire, les services de soutien ont été l'objet de grands sacrifices. Face aux réductions de personnels, ils ont été organisés selon une logique de « bout en bout » pour favoriser leur efficacité-métier qui a mis à mal la cohérence organique des armées. Réaffirmer la « militarité » des soutiens est indispensable au bon fonctionnement de nos armées qui doivent pouvoir ainsi accomplir leur contrat opérationnel, en temps de paix, de crise ou de guerre.

C'est bien ce que propose la réforme en œuvre qui redonne des leviers au commandement opérationnel et aux armées sans pour autant remettre en question les structures organisationnelles qui prévalent actuellement dans les soutiens. L'instruction ministérielle sur les commandants de base de Défense (COMBdD) leur redonne des leviers budgétaires et le pouvoir de décider localement des priorités d'aménagement par exemple. Des dérogations aux modalités d'achats publics des armées visent également à apporter de la souplesse dans la gestion des bases de défense. Dans le même temps, le Commissariat central met en place des guichets uniques - nouvelle génération.

Enfin, l'évolution remarquable de 2020 concerne la contraction des moyens du programme 178 dédiés à l'entretien programmé du matériel (EPM), soit une diminution de 3,7 % par rapport à 2019. Cette évolution est due au retour à la normale après le pic de ressources exceptionnelles de 500 millions d'euros votées lors de l'actualisation de juillet 2015 de la LPM 2014-2019. La LPM 2019-2025 prévoit de consacrer 4,4 milliards d'euros par an à l'EPM, soit 22 milliards d'euros sur la période de programmation. J'ai en la matière deux recommandations.

Tout d'abord, nous devons rester particulièrement attentifs à la progression des coûts unitaires du maintien en condition opérationnelle qui augmentent. Aucune amélioration n'est à attendre, qu'il s'agisse d'entretenir des flottes ou parcs vieillissants ou neufs. Le risque d'une envolée exponentielle de ces lignes budgétaires doit nous alerter et inciter le ministère à prendre cette dimension en compte dans la réforme de la maintenance en cours. Réforme qui marque un vrai changement d'orientation de l'organisation du MCO au profit de l'externalisation de marchés d'entretien des équipements aéronautiques globaux et verticalisés

sous la houlette de la Direction de la maintenance aéronautique (DMAé) que nous avons auditionnée. Désormais, pour un équipement, tous les contrats d'entretien sont regroupés, confié à un seul industriel en charge de l'entretien, de la gestion des stocks de rechange et de la disponibilité de l'équipement concerné. C'est un changement de paradigme. Il nous faut veiller à la réalisation des objectifs de la performance et à l'encadrement de l'évolution des coûts. C'est le capital opérationnel de notre armée qui est en jeu !

Deuxième recommandation, l'augmentation de la disponibilité technique opérationnelle doit être au rendez-vous. En 15 ans la disponibilité des aéronefs a baissé de 10 points et est globalement inférieure à 50 %, tandis que les coûts de maintenance ont augmenté de près de 40 %. La disponibilité technique de l'A400M était de 31 % du parc au 31 août 2019, celle du Caïman Marine de 29 %, celle du Rafale Marine de 41 %. Les progrès enregistrés sur la flotte FENNEC seront plus difficiles à obtenir pour les Rafale. Ce dossier requiert notre attention. Nos interlocuteurs ont bien conscience de notre vigilance et de nos attentes de résultats.

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

Mme Christine Prunaud, co-rapporteuse. - Conforme à la programmation, ce budget suscite quelques inquiétudes que nous avons pointées lors de la préparation de la LPM dans un contexte de suremploi des équipements et de dépassement des contrats opérationnels.

Le programme 178 est au cœur de la mission défense car 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 %. La situation est préoccupante pour les trois armées.

Ainsi, la cible de 90 jours de préparation opérationnelle pour l'armée de terre n'a plus été atteinte depuis 2015, elle est de 81 jours depuis 2017 et aucun progrès n'est prévu en 2020. Ceci induit l'allongement de la durée de mise en œuvre du contrat opérationnel ! Pour 2019 le contrat d'intervention ne peut être tenu que moyennant une adaptation du dispositif de gestion de crise et un accroissement du délai de montée en puissance de 9 à 12 mois des 15 000 hommes prévus par le contrat opérationnel. De même, les nouvelles normes d'entraînement sur cinq matériels majeurs en service dans les forces : dont notamment le Leclerc, le VBCI et le VAB, ne seront réalisées qu'à 57 % en 2020.

Pour l'armée de l'air, le défaut d'entraînement se traduit par la perte progressive de certaines compétences, des difficultés dans la formation des jeunes équipages et l'abandon de l'entraînement des équipages aux savoir-faire non sollicités en opération. Cela pourrait se traduire à terme par la perte de savoir-faire indispensables, notamment pour la capacité d'entrer en

premier. La capacité de l'Armée de l'air à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France a été revue à la baisse dans le cadre du PLF pour 2020, passant de 75 % à 70 %. C'est bien sûr l'indisponibilité des Mirage 2000D et des avions de transport tactique qui perturbe la préparation opérationnelle.

Enfin, pour la marine, les niveaux de préparation sont tributaires de la régénération des potentiels humain et technique. Malgré le retour du porte-avion Charles de Gaulle dans le cycle opérationnel, la disponibilité insuffisante des équipements, tels que les frégates d'ancienne génération, les bâtiments de commandement et de ravitaillement ainsi que les flottes d'ATL2 (avion de patrouille maritime) et les hélicoptères, plafonne les capacités d'entraînement des marins.

Nous avons fait adopter dans le cadre de la LPM des amendements pour que l'urgence de la remontée de la préparation opérationnelle soit affirmée. Il nous faut continuer d'attirer l'attention du Gouvernement sur ce sujet essentiel.

Dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire, nous avons poursuivi l'examen attentif de l'exercice de leur mission par les grands services de soutien, éternels sacrifiés du ministère ayant subi de plein fouet les déflations de personnels puis la remontée en puissance de la FOT qui les a mis sous tension.

Depuis 2014, le SSA a perdu 1 600 hommes soit 8 % de ses effectifs. Le service dispose de 700 médecins des forces, il lui en manque toujours 100 ! La stabilisation des effectifs du SSA jusqu'en 2023 et leur remontée modérée au-delà ont amélioré les perspectives, notamment dans la relation du service aux réservistes. Vous m'avez entendue vous alerter ces dernières années sur l'importante contribution de ces derniers à la projection en OPEX du SSA. Entre 10 % et 20 % du contrat opérationnel du SSA en OPEX est en effet assuré par des réservistes. Cette tendance était inquiétante dans une trajectoire de déflation des effectifs du SSA, elle ne l'est plus dans la nouvelle perspective dessinée par la LPM. Au contraire, les relations entre le SSA et les réservistes me semblent fructueuses. Elles permettent de pourvoir le service en tant que de besoin en attendant que des médecins et infirmiers supplémentaires soient formés, et les besoins sont réels chez les chirurgiens orthopédistes ou les dentistes. Elles garantissent également l'irrigation des savoir-faire du SSA au sein de notre société lorsque les réservistes retournent à leur pratique.

En compagnie de la Générale Maryline Gygax Généro, directrice centrale et Médecin général des armées, que notre commission a entendue à votre initiative, Monsieur le président en janvier dernier, la visite du centre de transfusion sanguine des armées (CTSA) la semaine dernière, m'a permis une fois encore de rencontrer des personnels de très haute qualité dont l'engagement et le dévouement sont exemplaires. Nous devons soutenir la

modification des décrets permettant la prise en compte de la spécificité des missions du SSA : notamment l'abaissement de l'ancienneté requise des infirmiers menant les entretiens préparant les dons du sang de deux ans à un an, et les conditions de dépôt d'urgence de plasma lyophilisé universel. C'est un domaine dans lequel le SSA excelle, produisant ce plasma pour d'autres pays, notamment les États-Unis, sur fourniture de leur propre plasma et contre paiement naturellement. N'oublions pas que la recherche et l'innovation font partie des missions du CTSA.

Cette nouvelle trajectoire positive se traduit enfin par la mise en œuvre du nouveau modèle hospitalier militaire, la poursuite de la remontée en puissance de la médecine des forces, avec notamment la mise en œuvre des nouvelles antennes de réanimation, de chirurgie et de sauvetage. Nous devons rester attentifs car ces antennes, indispensables à notre capacité à entrer en premier sur les nouveaux théâtres d'opération, sont financées au prix de renoncement sur d'autres équipements.

Mes chers collègues, ces services de soutien sont une des raisons pour laquelle je ne voterai pas contre l'adoption des crédits du programme 178. Sur ce programme, je m'abstiendrai.

M. Joël Guerriau. - Je m'interroge beaucoup sur tout ce qui touche l'externalisation. Il semble préférable qu'elle bénéficie à des entreprises françaises. D'une manière générale, l'efficacité est indispensable dans l'action militaire, et connaître des difficultés liées à un matériel défaillant que l'on n'entretient pas soi-même est un risque inutile.

Concernant les uniformes, lors d'une commémoration à laquelle je me suis rendu, avec Philippe Paul, à l'école navale, il faisait très froid, il pleuvait et un peloton était en chemisette. On m'a expliqué que cela tenait à la livraison d'uniformes dont la couleur n'était pas conforme qui avait dû être renvoyée. J'ai également vu récemment des marins dont les chaussures, lors d'un embarquement en mer, présentaient des fermetures défectueuses. Ce n'est pas bon pour le moral des troupes. Ce n'est certainement pas un élément favorable à la fidélisation des personnels. Avant les uniformes étaient fabriqués par l'armée elle-même. Aujourd'hui on externalise ces prestations, avec des résultats qui ne sont pas à la hauteur des attentes légitimes.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Sur le soutien médical des forces, j'aimerais savoir, au vue de la pénurie que connaît notre pays en matière médicale, notamment le manque de médecins, si les armées sont confrontées à un problème de recrutement et de fidélisation de leurs personnels soignants ? Et le cas échéant, quelles en sont les conséquences ?

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur. - Il y a deux aspects sur l'externalisation, et ce n'est pas une problématique nouvelle : on distingue ce qui doit être externalisé et ce qu'il ne vaut peut-être mieux pas externaliser. L'externalisation n'est pas un mauvais choix en soi, lorsqu'elle est confiée

notamment à de bons industriels, de bonnes entreprises, si possibles françaises. Ce n'est pas le rôle de l'armée que de tout faire soi-même, je pense aux uniformes par exemple.

Nous avons eu le débat ces dernières années sur les excès d'externalisation, et on s'est rendu compte, en raison d'une présence plus importante sur les théâtres extérieurs qu'il était parfois bon de faire soi-même, sur le terrain, lorsque cela touche le plan opérationnel ou la qualité de vie du soldat déployé. Je crois que ces sujets-là ont été surmontés de manière pragmatique au cas par cas. Cela ne veut pas dire que tout soit parfait et il est normal de souligner les incohérences, lorsqu'on les rencontre. C'est un premier aspect.

L'autre aspect est plus prosaïque. Il s'agit de distinguer le « bon travail du mauvais travail », ou pour le dire autrement, il y a, au sein des armées, une entité responsable de la qualité des matériels et équipements utilisés, qu'ils soient produits en interne par des services de l'armée ou externalisés à des prestataires ou industriels. Que ce soit sur des questions de nourriture, ou d'habillement, comme dans l'exemple donné de l'uniforme, le Commissariat des armées doit intervenir et veiller au respect du cahier des charges. Des procédures idoines existent, permettant de sanctionner les défauts constatés. Je ne sais pas si tel est le cas dans l'exemple cité, mais la responsabilité du Commissariat peut aussi être mise en question si des demandes ont été mal formulées ou à contre temps. C'est lui qui doit en assumer la responsabilité dans de tels cas.

Mme Christine Prunaud, co-rapporteuse. - Le problème de recrutement et de fidélisation du SSA est le même que celui que connaît nos hôpitaux publics. Il manque 100 médecins, mais la Directrice centrale du SSA, lorsque je l'ai rencontrée, m'a indiqué être satisfaite de la trajectoire prévue par la LPM. Elle a pris des mesures favorisant le recrutement des infirmiers et des médecins, mais le temps de formation est long. Les perspectives sont positives, ce qui est nouveau, les années précédentes, le SSA était sur le fil du rasoir.

Ainsi les réservistes me semblaient un moyen de pallier les manques d'effectifs et leur proportion augmentait, ce que je n'acceptais pas facilement. Dans une trajectoire haussière des effectifs du SSA, leur participation aux projections du service est une force. Les réservistes, spécialistes, interviennent sur un temps limité et enrichissent le SSA avant de diffuser les bonnes pratiques du service dans le monde civil.

Les personnels du SSA sont des gens très engagés, très dévoués, ce qui compense en partie les difficultés liées à la fidélisation. Ce ne peut toutefois être la seule réponse. La féminisation pose aussi des défis particuliers de conciliation entre la vie personnelle et professionnelle qui sont désormais traités.

Je n'ai en revanche pas de chiffres précis à vous donner sur les niveaux de rémunération et les différentiels entre le secteur public ou privé et le secteur militaire.

M. Christian Cambon, président. – Je remercie les rapporteurs.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 21 février :

Général de division Hervé GOMART, Sous-chef performance
Synthèse de l'EMAT

Mardi 8 octobre :

Commissaire général hors classe Stéphane PIAT, Directeur central
du service du commissariat des armées

Mercredi 9 octobre :

Amiral Jean CASABIANCA, Major général des armées

Jeudi 17 octobre :

L'ingénieure générale hors classe de l'armement Monique
LEGRAND-LARROCHE, directrice de la maintenance aéronautique

Jeudi 14 novembre :

Visite du centre de transfusion sanguine des armées (CTSA) à
Clamart et audition de la générale Maryline GYGAX GÉNÉRO, directrice
centrale et médecin général des armées