

N° 149

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

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 2019,

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, M. Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, secrétaires ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Lafoaullu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, MM. Gérard Poadja, Ladislas 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.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 8,9 %.....	9
A. UNE FORTE PROGRESSION	9
1. <i>La progression de 48 % des crédits dédiés aux OPEX accroît leur poids dans le programme</i>	9
2. <i>La répartition du programme par opération stratégique : la prééminence de l'entretien programmé du matériel au sein du programme 178</i>	15
B. L' AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME BÉNÉFICIE À L'EPM ET AUX OPEX	17
1. <i>195 millions d'euros supplémentaires pour financer les surcoûts liés aux opérations extérieures.....</i>	17
2. <i>4,2 milliards d'euros dédiés à l'EPM.....</i>	21
II. DES POINTS D'ATTENTION DE L'EXÉCUTION DE LA LPM.....	24
A. COMMENT ATTEINDRE UNE DISPONIBILITÉ ET UNE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLES SATISFAISANTES ?	24
1. <i>L'absence d'horizon d'amélioration de la préparation opérationnelle</i>	24
2. <i>La DTO encore insatisfaisante de trop nombreux équipements</i>	26
B. DES SERVICES DE SOUTIEN ENCORE FRAGILES	28
1. <i>La lente remontée des effectifs du SSA sursollicité.....</i>	28
2. <i>La reprise de la déflation des effectifs du SCA.....</i>	31
3. <i>Le nouveau défi des services de soutiens : la responsabilisation des commandements.....</i>	34
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	40

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1.- Le programme 178, qui constitue le cœur de la mission « Défense », voit ses crédits de paiement augmenter de **8,9 %** pour s'établir à **8,78 milliards d'euros**. Cette progression a deux causes essentielles, identiques à celles qui expliquaient l'année dernière la progression de 5,3 % des CP :

- l'augmentation des ressources dédiées au financement des **opérations extérieures**, soit **195 M€** (après une augmentation de 125 M€ en 2018) pour atteindre **600 millions d'euros**,

- et l'effort en faveur de **l'entretien programmé du matériel (EPM)**, avec **375 M€ supplémentaires**, soit une augmentation de **8%** permettant d'atteindre **4,2 Md€** en 2019. La progression des autorisations d'engagement, principalement dédiées à l'EMP est spectaculaire, soit **69,9 %** pour atteindre ainsi **14,9 milliards d'euros** (contre 8,8 en 2018).

2.- La poursuite du « **resoclage budgétaire** » des **surcoûts des OPEX** était souhaitée par votre commission. Mais les modalités de cette « sincérisation » du budget appellent trois remarques :

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

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

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

3.- Vos rapporteurs pour avis estiment que **l'accroissement des crédits dédiés à l'EPM était nécessaire**. Toutefois il pourrait être **exponentiel** si la **progression des coûts unitaires** du maintien en condition opérationnelle terrestre, naval et aéronautique ne fait pas l'objet d'une attention particulière, et si la **réforme de la maintenance**, basée sur l'externalisation des marchés d'entretien et la passation de contrat de performance avec les industriels ne traduit pas un **accroissement inconsidéré des charges**. C'est un enjeu auquel votre commission est attentive, car c'est le capital opérationnel de notre armée qui est en jeu. En effet, **l'effort budgétaire consenti ne se traduit pas par une augmentation de la disponibilité technique opérationnelle (DTO) en 2019 et son amélioration tardera probablement à venir**.

4.- Vos rapporteurs pour avis estiment d'ailleurs que le capital opérationnel de nos armées, tant matériel qu'humain, est en jeu dans le cadre de la LPM débutant en 2019 :

- ils notent que la **préparation opérationnelle** des armées reste **inférieure aux objectifs fixés**, de près de 10 %, avec de réelles préoccupations dans chacune des armées,

- ils remarquent que la **disponibilité technique opérationnelle** (DTO) des matériels ne **remonte que lentement** pour les **équipements aéronautiques** autres que ceux utilisés en OPEX. De même, la **DTO des équipements de l'armée de terre est à la peine.**

Dans cette perspective, votre commission se félicite d'avoir **modifié l'article 7 de la LPM** pour prévoir que les **actualisations** permettent de vérifier **l'amélioration de la DTO des équipements et de la préparation opérationnelle** et que des **objectifs annuels** soient fixés dans ces domaines. Le PLF ne prévoit de cible que pour 2020, ce qui ne permet pas de juger des perspectives d'évolution. **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 doivent être placés au **cœur de la 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.

Si votre commission se félicite de la remontée des effectifs du Service de santé des armées (SSA), elle restera **attentive** à ce service dont la capacité de projeter le personnel médical est l'indispensable condition au maintien de la capacité de la France à entrer en premier sur les théâtres d'opération. Or, c'est désormais **20 % du contrat opérationnel du SSA en OPEX qui est assuré par des réservistes**, contre 10 % l'année dernière. Enfin, le schéma d'emploi du Service du Commissariat des armées (SCA) prévoit **150 suppressions** de postes supplémentaires sur la durée de la programmation. Pourtant, le SCA n'est pas au **bout de sa réforme « SCA 22 »**.

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

Madame, Monsieur,

À l'issue de la présentation budgétaire pour 2019, le ministre des armées était présenté par la presse comme l'un des gagnants avec 1,7 milliard d'euros supplémentaires et 450 emplois créés. Cet effort budgétaire n'est pas une surprise : il est conforme à la première année de mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2019-2025 ratifiée le 13 juillet 2018. Aux termes du projet de loi de finances pour 2019, le budget consacré aux armées atteindrait donc 35,9 milliards d'euros, en augmentation de 5 % par rapport à 2018. Cette hausse vise à élever l'effort de défense à 1,82 % du produit intérieur brut, conformément à la trajectoire définie pour le porter à 2 % d'ici à 2025, à la fin de la période de programmation

Cet élan, tant attendu par les armées, et soutenu par votre commission, s'est brisé sur les décisions d'exécution budgétaire du gouvernement. Le Parlement a découvert, avec la présentation du projet de loi de finances rectificative, que le surcoût des opérations extérieures (OPEX) et missions intérieures (MISSINT) non financé, soit 428 millions d'euros, était intégralement laissé à la charge du ministère des armées, sans aucun appel à la solidarité interministérielle. Ce choix va directement à l'encontre de l'engagement du Président de la République, chef des armées, inscrit dans la loi de programmation militaire (LPM) prévoyant que le surcoût des OPEX-MISSINT avait vocation, par nature, à être financé par la solidarité interministérielle.

Dans un contexte stratégique marqué par la multiplication des menaces et des zones d'instabilité qui a conduit à augmenter les déploiements opérationnels des forces armées françaises, présentés sur la carte suivante, la décision du gouvernement donne un mauvais signal tant à notre armée qu'à nos alliés.

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

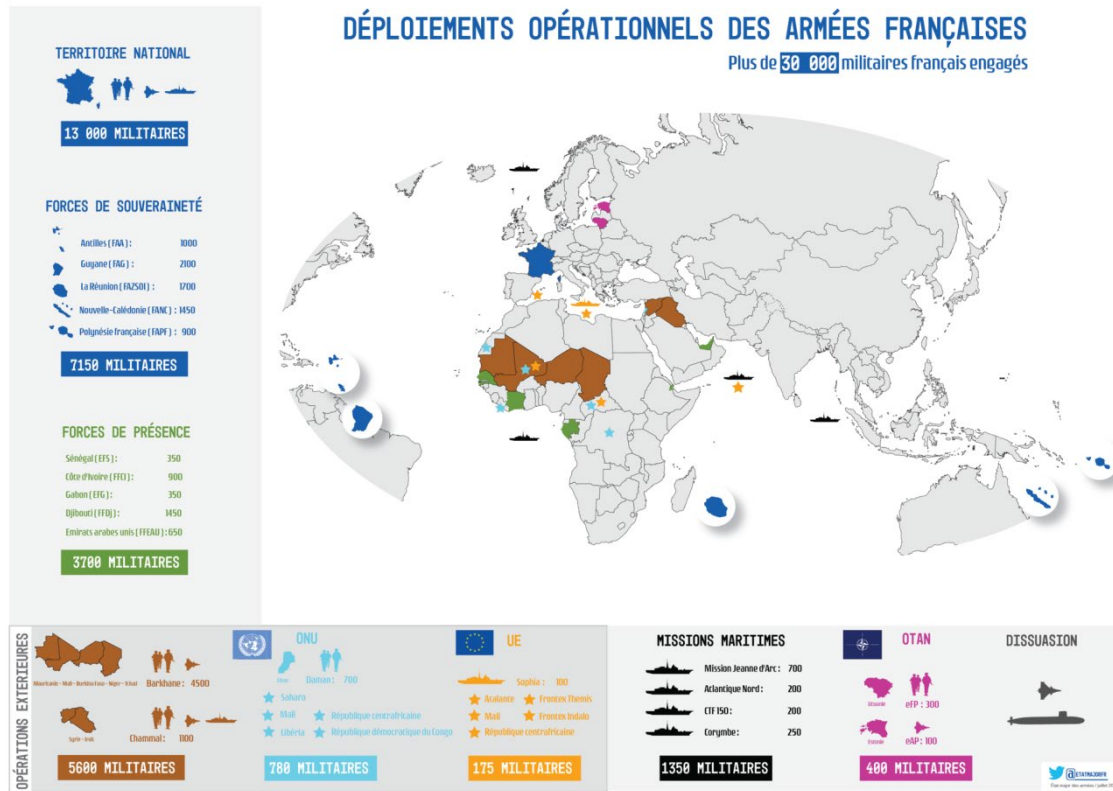
¹ L'OPEX SANGARIS menée en République Centrafricaine depuis décembre 2013 a pris fin en décembre 2016.

² Dans la bande sahélo-saharienne.

³ Dans la bande sahélo-saharienne, également.

⁴ Au Levant.

et du 14 juillet 2016, comme en témoigne la mise en œuvre de l'opération Sentinelle.



La préparation et l'emploi des forces sont des enjeux essentiels dans cette perspective, or, 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 2018 et prévus en 2019. Des réformes sont annoncées, telle que la réforme de la maintenance, qui sera l'objet d'un suivi attendu. D'autres, indispensables, paraissent à peine esquissées encore. Ainsi en est-il du dispositif Sentinelle. Enfin, la situation des grands 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, reste encore fragile.

La hausse des crédits du programme 178 prévue en 2019 ne résout donc pas toutes les questions en suspens.

I. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 8,9 %

A. UNE FORTE PROGRESSION

En 2019, les crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces » s'établissent à **8,78 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), soit une forte progression de 8,9 % par rapport à 2018 (année au cours de laquelle ils avaient déjà augmenté de 10,6 % pour atteindre 8,03 milliards d'euros). Toutes ressources confondues, notamment les cessions immobilières, les crédits de paiement du programme 178 atteignent **9,11 milliards d'euros en 2019** (contre 7,35 milliards d'euros en loi de finances initiale-LFI pour 2017 et 8,44 milliards d'euros en 2018).

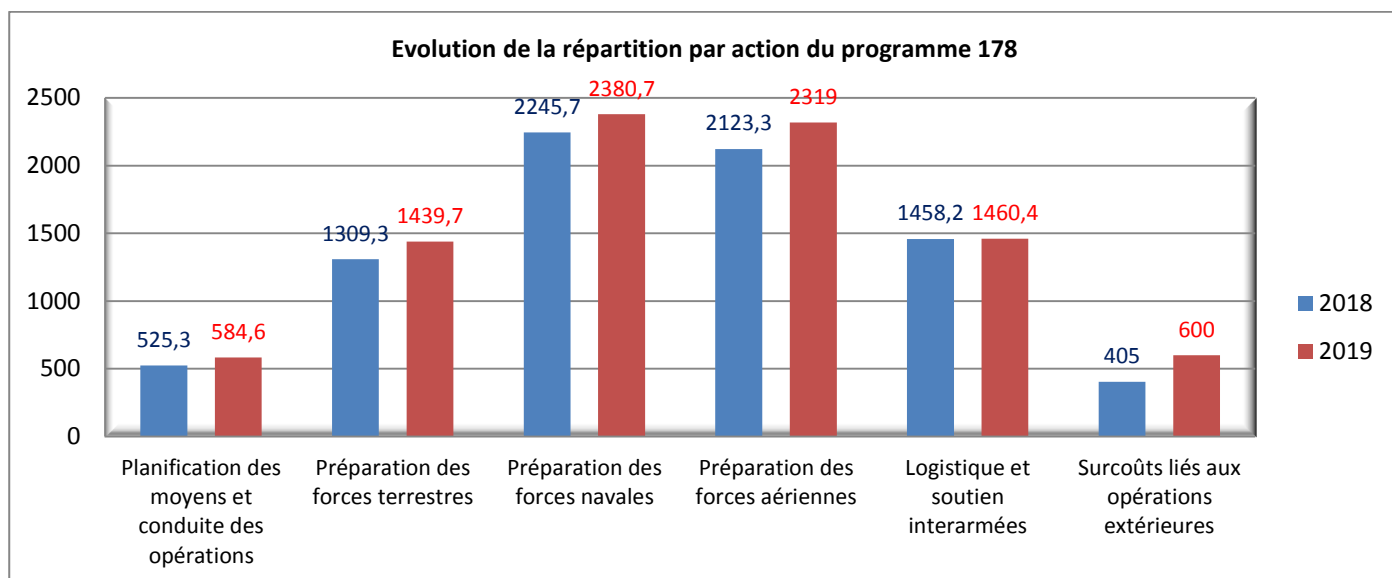
Alors que les crédits de paiement du programme progressent de 718 millions entre 2018 et 2019, les **dépenses de fonctionnement du titre 3** augmentent de **637 millions d'euros**, les dépenses **d'investissement** de **68,78 millions d'euros**, et les **dépenses d'intervention** de **11,36 millions d'euros**.

La progression des autorisations d'engagement (AE) est spectaculaire, soit une **augmentation de 69,9 %** par rapport à 2018, pour atteindre **14,9 milliards d'euros en 2019** (contre 8,8 milliards d'euros en 2018, année au cours de laquelle les AP avaient progressé de 5,3 %). Elle fera l'objet d'un développement ultérieur.

1. La progression de 48 % des crédits dédiés aux OPEX accroît leur poids dans le programme

a) La répartition des crédits par action

Le graphique et le tableau suivants présentent l'évolution, entre 2018 et 2019, des crédits du programme 178, par action.



**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		
	2018	2019	Évolution	2018	2019	Évolution
Planification des moyens et conduite des opérations	522,6	596,2	14,1%	525,3	584,6	11,3%
Préparation des forces terrestres	1384	2574,8	86,0%	1309,3	1439,7	10,0%
Préparation des forces navales	2425,2	5320	119,4%	2245,7	2380,7	6,0%
Préparation des forces aériennes	2599,3	4326,7	66,5%	2123,3	2319	9,2%
Logistique et soutien interarmées	1481,7	1565,8	5,7%	1458,2	1460,4	0,2%
Surcoûts liés aux opérations extérieures	405	600	48,1%	405	600	48,1%
Total	8817,98	14983,5	69,9%	8066,88	8784,5	8,9%

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

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

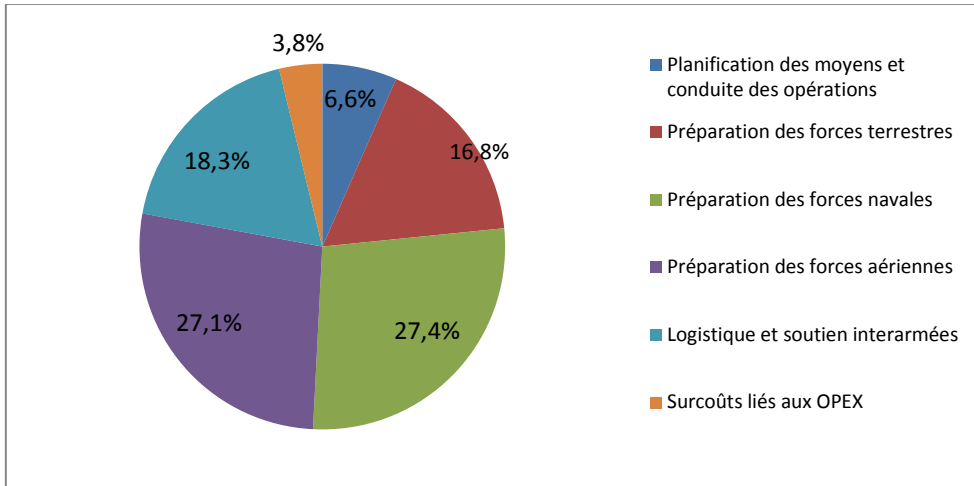
La structure du programme varie peu par rapport à 2017. De fait, la part de chaque action est restée **quasiment identique** en 2015¹, 2016, 2017 et

¹ Année d'actualisation de la présente LPM.

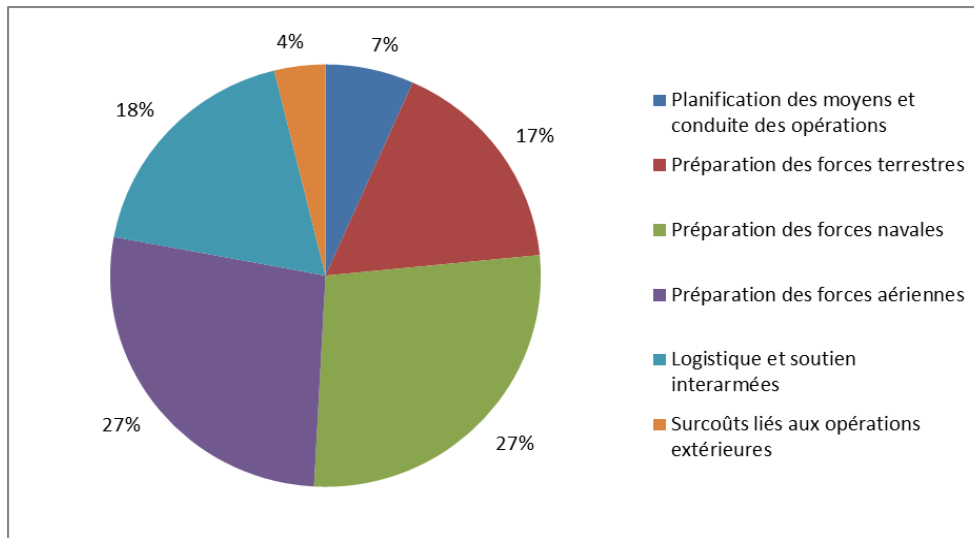
2018. La première annuité de la LPM marque toutefois une progression de **l'action dédiée au financement des surcoûts des OPEX (+195 millions d'euros en 2019) qui passe de 3,8 % du programme en 2017, à 5 % en 2018 puis 7 % en 2019**. Hors cela, l'évolution en agrégat permet de comprendre cette stabilité : l'accroissement des crédits dédiés à l'entretien programmé du matériel (EPM) de **375 millions d'euros** (contre 450 millions d'euros en 2018) se répartit, cette année encore, 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 respectivement de **27 %** et **26 %** du total des crédits du programme. La préparation des forces **terrestres** représente **16 %** des ressources du programme, marquant un peu le pas.

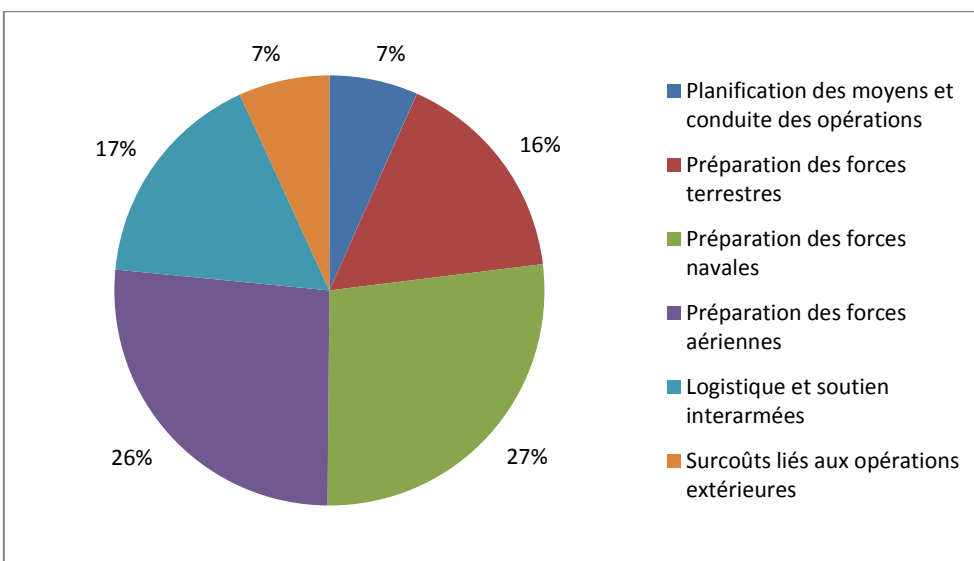
Répartition en actions des crédits du programme 178 : 7,297 milliards d'euros pour 2017



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



b) Les principales évolutions de crédits au sein des actions en 2019

Au sein de l'action « **Planification des moyens et conduite des opérations** » **bénéficiant de 584,6 millions d'euros en CP**, on note :

- une augmentation de 11 % des crédits de paiement, soit 59 millions d'euros supplémentaires,

- un effort consenti sur la **transformation numérique** du ministère et sur la **sécurisation des réseaux de télécommunication** dont les crédits progressent de 45,4 millions d'euros en 2019, soit une hausse de **23 %** par rapport à 2018,

- une attention particulière portée sur l'intégration du renseignement, ainsi que sur la montée en puissance de la **cyber défense** qui bénéficie de 1,07 millions d'euros en 2019, soit une hausse de **2 %** par rapport à 2018,

- 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. Ce sont 12,82 millions d'euros supplémentaires qui sont prévus en 2019, soit une hausse de **4,6 %** par rapport à 2018.

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,

- les crédits d'EPM augmentent fortement en AE (124 %) et en CP (15 %) par rapport à 2018, en raison de la poursuite de la **transformation du modèle de maintenance « MCO-T-2025 »** initié dès 2017¹. Ce modèle se caractérise par la sous-traitance vers le secteur privé de certaines activités de maintenance et de régénération des matériels anciens².

S'agissant de l'action « **Préparation des forces navales** » qui bénéficie de **2,38 milliards d'euros** en CP, on constate :

- l'augmentation de **135 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 (408 millions d'euros en AE et 217 millions d'euros en CP) augmentent pour permettre 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.

passation d'un **marché pluriannuel de longue durée** dédié à l'affrètement des **remorqueurs d'intervention, d'assistance et de sauvetage**. Les hausses en AE des dépenses d'équipement en 2019 concernent le renouvellement de marchés d'EPM naval relatifs au MCO des torpilles MU90, à la remotorisation des missiles ASTER et EXOCET ainsi qu'à la réalisation d'un arrêt technique majeur de sous-marin nucléaire d'attaque. Mais ces augmentations procèdent surtout de la nouvelle stratégie de verticalisation et de globalisation des contrats de MCO aéronautique mise en place par la Direction de la maintenance aéronautique (DMAé).

Pour l'action « **Préparation des forces aériennes** », dont les crédits s'élèvent à **2,3 milliards d'euros** en CP, on note :

- l'augmentation de **1,727 milliard d'euros en AE et 196 millions d'euros en CP**,

- la hausse des autorisations d'engagement inscrite au PLF 2019 se justifie essentiellement par le recours à des **marchés pluriannuels majeurs du MCO aéronautique**. Outre le renouvellement récurrent de certains contrats de soutien (A400M, Reaper, etc.), ces marchés s'inscrivent dans la volonté ministérielle d'améliorer la disponibilité des matériels et viseront à regrouper sur une longue durée les contrats aujourd'hui confiés à différents prestataires (démarche dite de « verticalisation »). Le niveau des crédits de l'armée de l'air doit ainsi permettre la remontée de la disponibilité de ses matériels et l'atteinte des objectifs d'activité opérationnelle et de régénération organique,

- la dotation 2019 en CP vise la **régénération des flottes anciennes**. Elle contribue également à la poursuite de la montée en puissance des **matériels nouveaux** (drones, flotte A400M, C130J, ALSR, MRTT, etc.) qui constitue une des priorités majeures de 2019.

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 **baisse** de 19 millions d'euros en CP qui, conformément à la transformation du service, est **corrélée à une augmentation** de la prévision des recettes extrabudgétaires de 17,3 millions d'euros mais également à une diminution progressive des besoins globaux,

- pour la sous-action « soutien des forces par les bases de défense », une **stabilisation** des crédits, passant de 671,6 millions d'euros 2018 et 672,8 millions d'euros en 2019,

- pour la sous-action « service interarmées des munitions » (**SIMU**) une baisse de 5 millions d'euros (-21 %) par rapport à 2018 en raison de moindres besoins en démantèlement de munitions complexes (missiles, torpilles),

- pour la sous-action « service du commissariat des armées », les principales hausses de l'action avec 18 millions d'euros supplémentaires en CP (+3,6 %) et 47 millions d'euros supplémentaires en AE (+9,4 %) destinés à accompagner la transformation du service et la mise en œuvre généralisée de **l'accès au WIFI** gratuit dans l'ensemble des lieux de convivialité et d'hébergement en enceinte militaire, prévue par le Plan Famille.

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),

- **14 %** 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,

- **7 %** aux opérations extérieures,

- **3 %** 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.

Cette répartition est quasiment similaire à celle de 2018 à cette différence près : en CP, les OPEX représentent désormais 7 % du programme au lieu de 5 % en 2018. **Les activités opérationnelles et l'entretien programmé du personnel, qui sont des domaines déjà très contraints, voient leur part diminuer d'un pour cent chacun au profit des OPEX.** Le tableau suivant présente les crédits du programme 178 par opération stratégique (OS) et leur évolution entre 2018 et 2019.

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

PLF en millions d'euros	Autorisations d'engagement (AE)		Evolution	Crédits de paiement (CP)		Evolution
	2018	2019		2018	2019	
Entretien programmé du matériel	4517	9126,5	102,0%	3828	4150	8,4%
Dissuasion	622	1564	151,4%	508	560,8	10,4%
Renseignement	48	47,762	-0,5%	47	46,8	-0,4%
Équipements d'accompagnement	715	829,6	16,0%	801	917,86	14,6%
Activités opérationnelles	1255	1455,67	16,0%	1231	1242,61	0,9%
Fonctionnement et activités spécifiques	1036	1158	11,8%	1100	1166,66	6,1%
Entretien programmé du personnel	296	294,88	-0,4%	300	272,62	-9,1%
Opex	405	600	48,1%	405	600	48,1%
Total du programme 178	8894	15076,36	69,5%	8222	8957,37	8,9%

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 48,1 % et donneront lieu à un développement ultérieur,

- alors qu'en 2018 un effort particulier permettait d'augmenter de 31 % les CP de l'OS **entretien programmé du personnel**, en 2019, ils diminuent de 9,1 %,

- les crédits en autorisations d'engagement de l'OS **dissuasion** progressent fortement,

- après avoir connu une hausse de 20 % en 2018, les crédits de l'OS **renseignement** stagnent,

- enfin, l'OS **entretien programmé du matériel** voit ses CP progresser de 8,4 % pour atteindre **3 828 millions d'euros en 2018**. L'envolée des AE augmentant de 102 % correspond à la réforme de la maintenance aéronautique.

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

1. 195 millions d'euros supplémentaires pour financer les surcoûts liés aux opérations extérieures

a) La poursuite du resoclage budgétaire des surcoûts des OPEX

L'une des causes de l'augmentation des crédits du programme 178 réside dans le **resoclage budgétaire encore partiel** des surcoûts des OPEX débuté en 2008 pour **125 millions d'euros**, et poursuivi en 2019 pour 195 millions d'euros, portant à 600 millions d'euros les crédits de l'action du P178 dédiée aux OPEX sur les 850 millions d'euros consacrés aux OPEX en 2019¹.

Sur l'imputation plus sincère des crédits dédiés aux OPEX sur le programme 178, que votre commission a d'ailleurs appelé de ses vœux, plusieurs questions se posent :

- 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**,

- si votre commission a soutenu le principe de ce resoclage, c'était à due concurrence d'une augmentation du budget de la mission. Or, le budget du programme augmente mais le **poïds relatif des OPEX** passera entre 2018 et 2019 de **5 à 7 %** des crédits du programme 178. Les crédits dédiés aux OPEX augmenteront de **48 %** contre **9 %** pour l'ensemble du programme. Il conviendra donc d'être très attentif à l'augmentation des crédits OPEX qui doivent atteindre 1,1 milliard d'euros dès 2020 et à ses répercussions sur l'équilibre du programme,

- face à cette situation, votre commission se félicite d'avoir veillé à modifier l'article 4 de la LPM pour prévoir que les surcoûts nets, hors crédits de masse salariale, non couverts, feront, pour 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. De même, votre commission a modifié la LPM 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,

- 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

¹ La différence correspond aux 250 millions d'euros de titre 2 inscrits sur le programme 212.

alors travailler au sein des hôpitaux d'instruction des armées (HIA)¹. **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.

			2014		2015		2016		2017	
			Effectifs	Coût	Effectifs	Coût	Effectifs	Coût	Effectifs	Coût
Opérations extérieures (OPEX)	PAYS/ZONE	OPEX								
	RCI / Golfe de Guinée	CORYMBE LICORNE ¹	750	63,9	259	19,3	204	16,9	150	10,5
	Bande sahélo-saharienne	EUTM MALI	84	7,1	24	1,8	13	2,5	11	3,2
		EPERVIER + SERVAL / BARKHANE	3 608	521,1	3 791	572,6	4 171	594,1	4 666	689,9
	RCA	ESN RCA / SANGARIS ²	2 246	223,9	1 371	149,3	601	83,1	190	31,7
		EUTM RCA ³ / EUFOR / EUMAM	170	16,3	72	5,5	54	3,8	54	5,4
	Guinée	TAMARIN		9,6	73	15,3		0,1		
	Océan Indien	ATALANTE ⁴	194	15,7	77	4,1	48	3,6	7	1,4
	Afghanistan	HERACLES / PAMIR EPIDOTE	632	151,6	180	53,6	137	26,9	259	24,2
	Liban	DAMAN	875	58,3	855	53,6	841	49,1	728	47,0
	Levant	CHAMMAL	185	11,6	1 350	219,7	1 987	375,8	1 393	462,9
	AUTRES OPERATIONS ⁵			290	39	108	21,7	151	15,9	219
TOTAL OPEX			9 034	1 118,1	8 160	1 116,5	8 207	1 171,8	7 677	1 329,6

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire de la commission

¹ CORYMBE + LICORNE + CALAO/ONUCL. Fermeture de l'opération LICORNE le 31 décembre 2014 et 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 + MISCA jusqu'au 15 septembre 2014, puis MINUSCA à compter du 15 septembre 2014.

³ 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.

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 Inclut notamment : Kosovo/Trident et Bosnie/Astrée, ainsi que les moindres recettes SSA.

b) La disparition du programme 178 des surcoûts liés aux opérations intérieures

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. Le programme 178 comprenait **jusqu'en 2018** une action 7 intitulée « Surcoûts liés aux opérations intérieures ». Le projet annuel de performance pour 2018 indiquait 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'était donc inscrit au titre de cette action au programme 178.

La présentation budgétaire pour 2019 supprime l'action du programme 178 dédiée aux surcoûts des OPINT, alors même que le gouvernement a annoncé lors de la présentation du budget un financement à hauteur de 100 millions d'euros des OPINT, qui n'avaient été budgétées qu'à hauteur de 41 millions d'euros en LFI 2018.

Ces 100 millions paraissent insuffisants. En effet, en 2015, le surcoût des opérations intérieures s'est élevé à **185,6 millions d'euros** dont **176,1 au titre de Sentinelle**¹. Depuis, la tendance est à l'inflation de ces dépenses :

- en 2016, les surcoûts s'élèvent à **191,5 millions d'euros, dont 182 pour Sentinelle**², soit 106 millions d'euros en titre 2 et 76 millions hors titre 2,

- en 2017, le surcoût résultant de Sentinelle est initialement évalué à hauteur de **161,9 millions d'euros** à l'occasion du second suivi de gestion s'est finalement établi à **198 millions d'euros**³, dont 117 millions en titre 2 et 81 millions hors titre 2. Le surcoût total des MISSINT en 2017 s'élève à **213,07 M€ en 2017**. Cette année est marquée par la stabilisation du format de l'opération *Sentinelle* à 7000 hommes conformément au contrat protection, et par l'engagement exceptionnel des armées aux Antilles après l'ouragan IRMA.

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.

³ La hausse provient principalement de l'impact de la revalorisation de l'indemnité pour sujétion d'alerte exceptionnelle-AOPER et de l'augmentation des dépenses d'infrastructure pour améliorer les conditions d'hébergement et de stationnement de la force.

Les missions réalisées par les militaires en OPINT font l'objet de nombreux débats :

- tant sur **leur montant**, qui croît sans discontinuer depuis maintenant plusieurs années,

- que sur leur **imputation budgétaire**. Les actions mises en œuvre relèvent au moins en grande partie de la sécurité intérieure et leur prise en charge par le budget de l'intérieur est régulièrement évoquée,

- que sur leur **réforme**. La mission Sentinelle a été redéfinie pour plus d'efficacité et de souplesse en juillet 2017. Dans la mesure où les observations concordantes semblent indiquer une diminution de la menace, il serait sans doute judicieux d'ajuster de nouveau le dispositif afin de maintenir la visibilité des militaires tout en renforçant leur efficacité par la simplification de leur gestion, par un chef de corps sur Paris.

2. 4,2 milliards d'euros dédiés à l'EPM

a) Les objectifs du PLF 2019 en termes d'EPM : 375 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. 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. Le PLF 2019 prévoit ainsi **375 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement et une hausse de 69,9 % des autorisations de programme atteignant 14,9 milliards d'euros (contre 8,8 milliards en 2018)**.

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.

b) La tendance haussière des coûts de maintenance

L'absence d'informations précises dans le rapport annexé de la LPM incite vos rapporteurs pour avis à se poser des questions sur l'augmentation des crédits de maintenance : les crédits prévus sont-ils suffisants ? Tous les besoins sont-ils satisfaits ou une hiérarchisation des priorités a-t-elle été définie ? Comment les besoins en MCO pourront-ils, le cas échéant, prendre en compte les futures grandes opérations de soutien à l'exportation-SOUTEX ? Autant de sujets éludés dans le rapport annexé. De même, aucun objectif de maîtrise des coûts unitaires de MCO n'est affiché.

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 65 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 à **70 euros pour 2019**. Le coût moyen de la fonction MCO aéronautique à l'heure de vol est passé de 11 149 euros en 2014 à 11 999 euros en 2014. La cible pour 2019 est de **12 676 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 66 000 euros entre 2014 et 2018, est fixé en diminution à **64 000 € pour 2019**.

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.**

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.

c) Les réformes des structures de maintenance

Face à la fois aux coûts et aux faibles niveaux de DTO, les armées réorganisent leurs structures de maintenance.

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. Les hypothèques qui pesaient sur le financement de cette réforme, mises en évidence l'année dernière, ont été levées et les crédits nécessaires à l'externalisation des marchés d'entretien sont à un niveau suffisant, comme en témoigne l'augmentation des autorisations de programme.

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. Le niveau élevé des autorisations de programme 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 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, vos rapporteurs pour avis notent que la hausse des crédits de l'EPM, malgré l'effort consenti, ne se traduit pas par une augmentation de la disponibilité technique opérationnelle et son amélioration tardera probablement à venir.

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

Pour mémoire, la revue stratégique de défense et de sécurité nationale consacrait une rubrique aux objectifs du programme 178. Ainsi, dans la partie dédiée à la stratégie de défense française, le 5^e point, relatif aux armées adaptées aux défis stratégiques actuels et futurs, fait état des aptitudes militaires à renforcer. L'une des rubriques de ce 5^e 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 recomplètement et le maintien à niveau des stocks de munitions sont engagés pour toutes les plateformes (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. »

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

A. COMMENT ATTEINDRE UNE DISPONIBILITÉ ET UNE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLES SATISFAISANTES ?

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 2018 et prévus pour 2019 ne sont pas suffisants, comme le montre le tableau suivant.

Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement

	Cible LPM 2014-19	Réalisé			Prévisions		Cible LPM 2019-25
		2015	2016	2017	2018	2019	
JPO	90	64	72	81	81	81	90
Norme / équipage					54%	57%	100%
HdV / pilote (forces conventionnelles)	180	146	154	168	173	160(FC) 175(FS)	200/220
JdM tous bâtiments (> 1000t)	100 (110)	91 (104)	92 (107)	90 (102)	99 (106)	91 (96)	100 (110)
HdV Pilote de chasse (qualifié appontage de nuit)	180 (220)	193 (236)	230 (263)	172 (185)	171 (209)	162 (198)	180 (220)
HdV Pilote d'hélicoptère	220	218	224	204	195	198	220
HdV Équipes d'avion de patrouille, de surveillance et d'intervention maritime	350	336	348	344	308	315	350
Chasse	180	154	163	164	159	164	180
Avions de transport tactique (A400M, C130H, C130J, CN235)	400	239	220	219	216	219	320
Hélicoptères	200	159	164	164	178	174	200

Source : CAED sur la base des réponses au questionnaire budgétaire prévu par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances.

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 n'est remontée à 81 jours en 2017 et devrait y rester en 2018 et 2019. 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, ne sont réalisées qu'à 54% en moyenne 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.

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. L'enjeu consiste désormais à rehausser la disponibilité des aéronefs et les effectifs nécessaires au maintien en condition opérationnelle. 2019 ne sera pas l'année de l'amélioration de la situation car la rénovation mi-vie des Mirage 2000 limitera en 2019 le nombre d'aéronefs

en ligne et *de facto* les heures de vol réalisables. Pour la flotte Rafale, le soutien aux exportations contraint l'activité des pilotes. Globalement, le niveau d'activité des pilotes de chasse devrait stagner au moins jusqu'en 2021.

Enfin, pour la marine, le Chef d'état-major, lors de son audition devant votre commission, le 10 octobre dernier, a indiqué que l'entraînement était un des enjeux forts de 2019. Les niveaux de préparation des marins sont tributaires de la régénération des potentiels humain et technique, lesquels sont actuellement soumis à de très fortes tensions dans la mesure où les engagements opérationnels sont largement au-delà des contrats opérationnels fixés par la LPM, mais aussi en raison du vieillissement de certaines flottes et des besoins de régénération des équipements.

Dans ce contexte, votre commission se félicite d'avoir modifié l'article 7 de la LPM afin qu'il prévoie que ses actualisations permettront de vérifier l'amélioration de la préparation opérationnelle fixeront des objectifs annuels dans ces domaines. Votre commission souligne l'urgence de la remontée de la préparation opérationnelle qui ne doit pas être repoussée à un horizon de moyen terme. 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 DTO.

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, 2017, 2018, les prévisions pour 2019 et les cibles pour 2020.

Niveau de la disponibilité technique opérationnelle

Matériels	2014*	2015*	2016*	2017*	2018**	Évolution 2017/2018	Cible 2018	Évolution 2017/2018
Armée de terre char Leclerc	82	93	83	93	96	3,2%	96	-
Armée de terre AMX 10 RCR	46	70	66	77	72	-6,5%	70	-2,8%
Armée de terre VAB	57	74	77	85	73	-14,1%	71	-2,7%
Armée de terre VBCI	74	86	83	84	75	-10,7%	75	-
Armée de terre pièces de 155 mm	53	78	82	92	61	-33,7%	75	23,0%
Armée de terre Hélicoptères de manœuvre	45	42	42	40	49	22,5%	57	16,3%
Armée de terre Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	59	59	59	60	64	6,7%	68	6,3%
Marine nationale Porte-avions	92	90	95	27	31	14,8%	95	206,5%
Marine nationale SNA	69	73	89	69	78	13,0%	68	-12,8%
Synthèse autres bâtiments de la marine	79	72	76	76	80	5,3%	75	-6,3%
Marine nationale Composante frégates	61	58	51	54	53	-1,9%	56	5,7%
Marine nationale Chasse	60	77	73	66	67	1,5%	68	1,5%
Marine nationale Hélicoptères	53	55	59	51	53	3,9%	53	-
Marine nationale Guet aérien, Patrouille et surveillance maritime	50	54	57	57	52	-8,8%	57	9,6%
Armée de l'air Avions de combat	88,5	86	92	92	96	4,3%	100	4,2%
Armée de l'air Avions de transport tactique	69	68	61	60	70	16,7%	77	10,0%
Armée de l'air Avions d'appui opérationnel	86	93	86	112	95	-15,2%	97	2,1%
Armée de l'air Avions à usage gouvernemental	100	100	104	90	82	-8,9%	93	13,4%
Armée de l'air Hélicoptères de manœuvre et de combat	81	76	74	70	74	5,7%	82	10,8%

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

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 2018 baisser : 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 », 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.**

Si la DTO des équipements aéronautiques est prévue en hausse, cette évolution devra être validée en exécution. Au 1^{er} septembre 2018, la disponibilité technique de l'A400M était de 28 % du parc, celle du Mirage 2000D de 33 %, celle du Rafale Air de 55 %, celle du Tigre de 29 %. Les gains attendus de DTO dépendront largement de la performance de la DMAé.

Dans l'attente de la livraison du SNA Suffren, la DTO de la flotte a été revue à la baisse. De même, le maintien de bâtiments d'anciennes générations en attendant les livraisons des dernières frégates attendues limite la DTO.

B. DES SERVICES DE SOUTIEN ENCORE FRAGILES

Dans le cadre de la préparation de leur avis, vos rapporteurs ont porté une attention particulière à plusieurs services de soutien, comme ils l'avaient fait l'année dernière. Il leur est apparu que les **services de soutien doivent faire l'objet d'une attention particulière dans la mise en œuvre de la nouvelle prochaine LPM.**

1. La lente remontée des effectifs 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 régionale 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, 20 % du contrat opérationnel du SSA en OPEX est assuré par des **réservistes**, contre 10 % en 2018. 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 était essentiel que la LPM prévoie la fin de la déflation des effectifs du SSA, votre commission y a veillé, modifiant en conséquence le texte du rapport annexé de la LPM.

Face à cette situation inquiétante dont on pouvait penser qu'elle risquait à moyen terme d'obérer la capacité de la France à entrer en premier sur les théâtres d'opération faute de pouvoir projeter le personnel médical indispensable, votre commission a donc été entendue. La prochaine loi de programmation militaire 2019-2025 concrétise l'arrêt de la déflation des effectifs du SSA dès 2018, leur stabilisation jusqu'en 2023 et leur remontée modérée au-delà. Cette nouvelle trajectoire positive se traduira par la mise en œuvre du nouveau modèle hospitalier militaire, la poursuite de la remontée en puissance de la médecine des forces et la préparation de l'avenir avec la mise en formation de 15 élèves praticiens et 10 élèves infirmiers supplémentaires pour 2019.

Ce satisfecit ne doit toutefois pas inciter à réduire l'attention car 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.

2. La reprise 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)

¹ 12 000 civils et 13 000 militaires.

dit de « bout-en-bout » au profit de l'ensemble états-majors, directions et services et les organismes qui leur sont rattachés.

Le SCA

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 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 a été achevée le 25 juillet 2018, par prise à bail auprès d'un opérateur privé et sa mise en service opérationnel est prévue en décembre 2018. Concernant la filière Habillement, le déploiement de la délivrance par correspondance (DPC) dans la chaîne de transport interarmées, ainsi que le lancement du nouveau portail de commande sont prévus pour 2019- 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 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 interarmés, 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.

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. Alors que ses effectifs ont diminué de 30 %, dont 100 personnels ces 5 dernières années, de 2019 à 2023, le schéma d'emploi prévoit encore **150 suppressions de postes**. Pourtant, le SCA n'est pas au bout de sa réforme : avec le plan « SCA 22 », de grands défis l'attendent encore pour mettre ses systèmes d'information à la hauteur des besoins, et parvenir à améliorer ses résultats dans la fonction habillement, comme dans le transport où les tensions sont réelles, essentiellement liées à l'âge élevé de la flotte (7 ans). Aucun financement n'est toutefois prévu pour le parc de véhicules en 2019.

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 au manque de moyens. Ce sont **400 millions d'euros** qui seraient nécessaires pour **mettre aux 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, Alors que 70 % de ce matériel devraient être réformés, ils sont maintenus en service. L'externalisation des fonctions « restauration, hébergement, hôtellerie et loisirs » et de soutien à la personne, communément appelées « Gestion base Vie » sont actuellement à l'étude, dans la perspective de dégager des marges de manœuvre tout en réduisant les risques de ruptures de service dès 2020, du fait des perspectives de départ à la retraite des agents civils.

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.

Le SCA met en place 12 des 26 priorités que comprend le **plan famille** présenté par la ministre de la défense. Il 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,

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

- 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.

Vos rapporteurs seront d'autant plus attentifs à l'évolution du SCA qu'il sera un acteur important de mise en œuvre de la réforme des soutenus annoncée.

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

La **responsabilisation des commandements** a été annoncée par la ministre et semble aller dans le bon sens, obéissant à 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 sa dernière audition parlementaire, cet été, le général François Lecointre, le chef d'état-major des armées, a critiqué les réformes menées dans le domaine du soutien, notamment celles relatives à la Révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en 2008.

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

« 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 votre commission le 10 octobre 2018, a présenté les grandes lignes de la réforme visant la responsabilisation des commandements, ou pour le dire de façon plus concrète la **réforme des soutenus au service des soutenus**. Encore en cours de définition cette réforme participe du plan gouvernemental Action publique 2022.

Ceci se traduit par la volonté de **redonner des leviers au commandement opérationnel et aux armées sans pour autant remettre en question les structures organisationnelles** qui prévalent actuellement dans les **soutiens** et qui sont le fruit d'un mouvement continu de transformation des services engagé depuis des années dans un contexte de forte rationalisation des ressources. Le second axe vise à revisiter l'organisation des échelons de commandement, en particulier au niveau territorial. La réforme portera sur les responsabilités du commandant de base de Défense (COMBdD) et de l'officier général de zone de défense et de sécurité (OGZDS) et sur l'organisation territoriale du commandement et des soutiens (OTCS). Des guichets uniques des services de soutien seront mis en place, et la numérisation devrait permettre de simplifier le fonctionnement des nombreux services.

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. Si ce sujet a moins d'incidences budgétaires directe en 2019, il pourrait en avoir dans les prochaines années et fera l'objet d'un suivi attentif.

*

*

*

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

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 21 novembre 2018.

À l'issue de la présentation des crédits du programme, un débat s'est ouvert.

M. Christian Cambon, président. - Nous en venons aux explications de vote sur l'ensemble de la mission « Défense ».

M. Richard Yung. - Je souhaite expliquer mon vote positif sur l'ensemble de la mission, ce qui ne devrait pas vous surprendre dans la mesure où vous en avez, lors des différentes présentations des programmes de la mission, développé les nombreux points positifs. Cette mission est marquée par une croissance significative des crédits, qui augmentent de plus d'1,7 milliard d'euros élevant le budget de la défense à 35 milliards d'euros. De même, le plan « famille » et les importantes mesures dédiées aux ressources humaines ne peuvent que remporter l'assentiment. Je soulignerais encore l'importance accordée à l'innovation, et au soutien aux PME dans ce secteur. Je suis pour ma part frappé par le très fort engagement d'un pays comme Israël, très engagé dans le développement de l'innovation. Mon groupe recommande donc un vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

M. Cédric Perrin. - Compte tenu des positions présentées par nos rapporteurs sur les différents programmes, et des coupes sombres dans l'exécution budgétaire pour 2018, mon groupe s'abstiendra. Je note d'ailleurs que Bercy joue un jeu dangereux ces dernières semaines. Promettre des augmentations de moyens pour finalement ne pas tenir complètement ces engagements en réduisant les crédits de l'exécution précédente constitue un message difficile à admettre, en particulier pour les militaires.

M. Olivier Cigolotti. - Pour le groupe union centriste, les éléments d'exécution budgétaire et leur impact sur le redressement capacitaire nous amènent à recommander l'abstention.

M. Jean-Marc Todeschini. - Le groupe socialiste s'abstiendra en commission, nous verrons ce qui sera décidé pour le vote en séance publique. La première année de la LPM est contredite par les faits. On nous a expliqué que nous aurions un budget sincère, que tout allait mieux depuis que « le nouveau monde » était là. En réalité, on constate que Bercy a décidé de couper les crédits sans aucune discussion car l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission « Défense » sans connaître ces réductions des crédits pour 2018 de plus de 400 millions d'euros. En conséquence, nous nous abstenons.

M. Joël Guerriau. - Nous sommes dans le même état d'esprit. Nous avons effectué un superbe travail pendant la discussion de la LPM. Dans les présentations qui ont été faites, on voit bien que la volonté de la ministre des armées a permis de prendre des mesures positives pour 2019. Pour autant, nous avons souhaité que soient sécurisées ces décisions budgétaires et manifestement ce n'est pas le cas. Nous ne pouvons donc pas approuver ce qui ne répond pas aux engagements qui avaient été pris. Nous nous abstiendrons.

M. Robert del Picchia. - À titre personnel, après tout ce que j'ai entendu, je vais voter pour l'adoption de ces crédits, car je ne souhaite pas laisser le groupe communiste, s'il décidait de voter contre le budget, décider ainsi du rejet du budget des armées.

Mme Sylvie Goy-Chavent. - Je vais me ranger à la sagesse, et comme l'a dit notre collègue, Olivier Cigolotti, après discussion, notre groupe a décidé de s'abstenir. Je tenais toutefois à souligner que les attentes, les déceptions et les inquiétudes sont très grandes sur le terrain. Cette année, à titre personnel, je m'abstiendrai, mais il faudra que les engagements pris soient respectés l'année prochaine, dans le cas contraire, notre vote ne serait pas le même.

Mme Christine Prunaud. - Comme vous le savez, mon groupe politique a des positions sur le nucléaire, dont je ne désespère pas qu'elles soient un jour mieux partagées par la ministre, qui nous amènent à ne pas être favorables à l'adoption des crédits de la défense. Notre groupe s'abstiendra donc.

M. François Patriat. - Je suis surpris par cette unanimité dans l'insatisfaction exprimée alors que nous présentons un budget sans précédent, caractérisé par une hausse inédite dans le passé. Vous semblez vouloir ignorer les impératifs budgétaires que vous rappelez pourtant en d'autres circonstances. Nous voterons pour ce budget dans l'allégresse.

M. Christian Cambon, président. - L'expression des différents groupes politiques montre le malaise suscité par la loi de finance rectificative. Le travail de la ministre n'est pas à mettre en cause, son investissement ne fait aucun doute.

En revanche, nous sommes plus que las des mauvaises manières de Bercy et de M. Gérard Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics. Les vieilles habitudes de la technocratie de Bercy, qui contredisent le vote du Parlement, sont des pratiques intolérables. Les annulations de crédits sont inacceptables à de tels niveaux. Il est question de 400 millions d'euros ! Nous aurions pu comprendre que les commandes puissent s'étaler pour des raisons techniques, mais prendre 319 millions sur le programme 146 pour assurer le financement des OPEX n'est pas acceptable. M. Darmanin conteste le principe même que les OPEX soient financées par la solidarité interministérielle. Il s'agit pourtant d'une mesure

prévue par la LPM et introduite par le Sénat aussi bien en 2013 qu'en 2018 ! Au demeurant, si l'on voulait suivre ce raisonnement, qu'il soit mené jusqu'au bout et qu'on inscrive en LFI l'intégralité des crédits permettant de financer le surcoût des OPEX, on ne demanderait alors plus aucune solidarité intergouvernementale.

Des efforts considérables sont affichés pour 2019, mais nous nous abstiendrons compte tenu de nos doutes sur la sincérité de l'exécution budgétaire. Cette promesse de « vérité budgétaire » a été faite aux militaires par le Président de la République dans de nombreuses adresses aux armées. Bercy le met donc en difficulté sur ce point. Il faudra que nous soyons nombreux en séance publique pour présenter notre position au gouvernement lors de l'examen des crédits de la défense.

*

*

*

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

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 9 octobre, audition de Stéphane PIAT, directeur central du service du commissariat des armées (SCA)

Mercredi 10 octobre, audition de l'amiral Jean CASABIANCA, Major général des armées

Mardi 23 octobre, audition de Mme Monique LEGRAND-LARROCHE, directrice de la maintenance aéronautique (DMAé)

Mercredi 24 octobre, audition du Général AUTRAN, directeur du SIMMT