

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

DÉFENSE :
PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Par M. Yves POZZO di BORGIO et Mme Michelle DEMESSINE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE : UN OBJECTIF PRIORITAIRE DANS LA LPM POUR 2014-2019	7
II. AU CŒUR DE LA PRIORITÉ FIXÉE PAR LA LPM, LE PROGRAMME 178 ENREGISTRE EN 2015 UN EFFORT SENSIBLE, NOTABLE DANS LE CONTEXTE ACTUEL DES FINANCES PUBLIQUES	10
A. LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS.....	12
B. LA PRÉPARATION DES FORCES TERRESTRES.....	13
C. LA PRÉPARATION DES FORCES NAVALES	15
D. LA PRÉPARATION DES FORCES AÉRIENNES	16
E. LA LOGISTIQUE ET LE SOUTIEN INTERARMÉES.....	17
1. <i>Le service de santé des armées (SSA)</i>	17
2. <i>La fonction pétrolière</i>	20
3. <i>Le soutien des forces par les bases de défense</i>	20
4. <i>Les soutiens complémentaires</i>	22
5. <i>Le service interarmées des munitions</i>	22
6. <i>Le service du commissariat aux armées</i>	23
F. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX).....	24
III. MAIS UN EFFORT TOUT JUSTE SUFFISANT POUR STABILISER L'ACTIVITÉ	24
A. L'ÉTAT D'ENTRAÎNEMENT DES FORCES : LA PREUVE PAR LES OPEX	24
1. <i>Les engagements intenses en OPEX prouvent la capacité à répondre aux missions mais ne doivent pas masquer une préparation inférieure aux normes</i>	24
2. <i>L'entraînement des forces terrestres</i>	26
3. <i>L'entraînement des forces navales</i>	27
4. <i>L'entraînement des forces aériennes</i>	29
B. LA DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS	31
1. <i>L'armée de terre</i>	31
2. <i>La marine nationale</i>	33
3. <i>L'armée de l'air</i>	34
C. DES RÉFORMES STRUCTURELLES NÉCESSAIRES POUR FAIRE MIEUX QU'UNE SIMPLE STABILISATION DES INDICATEURS.....	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49

Madame, Monsieur,

« La préparation opérationnelle, c'est le gage de notre réactivité ; c'est l'assurance de la sécurité de notre personnel. [...]. Seul un niveau suffisant de préparation opérationnelle, d'entraînement, permet par exemple à des pilotes d'hélicoptère de poser leurs machines sur le pont d'envol d'un bateau de la marine, ou à un pilote de l'armée de l'air de poser son avion tactique sur un terrain de fortune. Il n'y a rien d'inné en la matière ; il n'y a que de l'acquis au fil du temps, lorsque les moyens sont suffisants pour le faire. »

Ainsi s'exprimait très justement le Général de Villiers, chef d'Etat-major des armées, devant notre commission le 22 octobre 2014. La préparation opérationnelle repose sur la disponibilité des matériels, donc sur leur entretien et maintenance, et sur l'entraînement des troupes. Tel est l'objet du programme 178 de la mission « Défense » qui concerne la préparation et l'emploi des forces.

Après des années de dépréciations constantes, critiquées tant par notre commission que par la Cour des comptes car ayant comme résultats une dégradation des indicateurs de disponibilité et d'entraînement, la loi de programmation militaire a fait de l'activité opérationnelle « *un objectif prioritaire* ».

De ce point de vue, l'évolution des crédits du programme 178 est conforme, dans le projet de loi de finances pour 2015, à la LPM.

Les autorisations d'engagement de l'ensemble du programme progressent de 18 %, à périmètre équivalent, et atteignent 8,9 milliards d'euros. Cette progression conséquente est tout à fait positive, même s'il faudra être attentif à ce que les crédits de paiement correspondants soient au rendez-vous dans les années à venir. Pour 2015, les crédits de paiement du programme augmente de 2 %, à 7,3 milliards.

Les crédits de paiement de l'entretien programmé du matériel (EPM), qui constitue un agrégat significatif pour le ministère de la défense en matière de maintien en condition opérationnelle, sont fixés à 3,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, ce qui représente une progression en pourcentage de 4,4 %. Cette évolution est globalement conforme à l'engagement inscrit dans la LPM : *« les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels progresseront 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. »*

Pour autant, ces augmentations de crédits ne pourront suffire à elles seules à améliorer significativement les indicateurs d'activité qui pâttissent depuis tant d'années de retards et de décalages dans les programmes d'entretien. De ce fait, les armées ont engagé de nouvelles réformes de structures qui sont également essentielles pour le redressement effectif de la préparation opérationnelle.

Au-delà des chiffres bruts de la loi de finances, vos rapporteurs souhaitent souligner que, malgré les contraintes budgétaires récurrentes qui ont particulièrement pesé sur le maintien en condition opérationnelle, les armées ont pleinement réussi les opérations extérieures qui se sont multipliées ces dernières années, que ce soit au Mali, en République centrafricaine ou plus récemment en Irak.

Cependant, ces réussites ne doivent pas masquer l'impact important des Opex sur l'activité opérationnelle : les Opex peuvent fragiliser les missions intérieures des armées si leurs conséquences sur le maintien en condition opérationnelle ne sont pas pleinement intégrées. Les Opex sont naturellement prioritaires mais elles perturbent la préparation, la logistique ou l'entretien des matériels. Par exemple, l'usure des matériels au retour des théâtres africains est extrêmement élevée en raison des conditions abrasives du désert.

Vos rapporteurs saluent l'évolution positive des crédits du programme 178 mais resteront vigilants sur le niveau à venir des crédits de paiement et sur la juste prise en compte de l'impact des Opex sur les missions intérieures des armées, y compris sur le maintien en condition opérationnelle.

I. LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE : UN OBJECTIF PRIORITAIRE DANS LA LPM POUR 2014-2019

Le maintien en condition opérationnelle des matériels (MCO) est la condition de **l'efficacité** des armées mais aussi de **leur sécurité**. Or, force est de constater, à la suite des auditions menées par vos rapporteurs, que **les précédentes lois de programmation militaire ont nettement sous-calibré les enveloppes financières nécessaires**. D'ailleurs, les armées ont connu au début des années 2000 une crise de disponibilité des matériels, évidemment préjudiciable en termes d'objectifs et de respect des missions.

Selon le dernier rapport de la Cour des comptes¹ qui fait autorité, le MCO qui regroupe l'ensemble des actions de maintenance préventive et curative a représenté **15 %** du budget de la mission « Défense » en 2012, soit un peu plus de **6 milliards d'euros**. Il a mobilisé 45 000 agents du ministère. Son coût a augmenté de 22 % en euros constants depuis 2000, « *sans que les problèmes d'insuffisance de disponibilité des matériels relevés à l'époque n'aient été résolus* ».

Dans ce rapport, la Cour précise utilement que le MCO regroupe **trois types de dépenses : l'entretien programmé des matériels (EPM)** qui correspond aux achats de prestations et de pièces de rechange et qui est présenté sous forme d'agrégat dans les documents budgétaires ; **la masse salariale** de la main-d'œuvre interne au ministère ; **les dépenses d'investissement** et d'entretien des infrastructures. L'EPM représente plus de la moitié des dépenses totales de MCO, la masse salariale environ 40 % et les dépenses d'investissement moins de 5 %. En 2015, le ministère engage **une réforme de la gestion de la masse salariale** qui se traduit par un regroupement de l'ensemble des dépenses de titre 2 (dépenses de personnel) au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». De ce fait, le programme 178 ne contient plus, en lui-même, de dépenses de personnel même si les gestionnaires de ce programme continuent de gérer les crédits au quotidien.

Alors que la disponibilité des matériels continue de connaître des difficultés importantes, la loi de programmation militaire pour la période 2014-2019 a pris acte de **la nécessité de faire de l'activité opérationnelle un « objectif prioritaire »**. Il s'agit notamment de produire « *un effort financier important au service d'une préparation opérationnelle renouvelée* ».

¹ « *Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires : des efforts à poursuivre* », rapport public thématique, septembre 2014.

Extrait du rapport annexé à la loi de programmation militaire 2014-2019

« 3. La préparation opérationnelle

3.1. L'activité opérationnelle : un objectif prioritaire de la loi de programmation militaire

L'activité opérationnelle des forces revêt une importance prioritaire car elle garantit la qualité, la motivation et l'attractivité de l'armée professionnelle. Elle est une dimension à part entière de la crédibilité du nouveau modèle d'armée et l'une des clés de son efficacité. Elle comprend, d'une part, l'activité conduite en opérations et, d'autre part, la préparation opérationnelle nécessaire à la qualification des forces. La préparation opérationnelle est évaluée par comparaison avec des normes qui traduisent les besoins de régularité des actions d'entraînement ; elle est par ailleurs complétée par le recours à des moyens de simulation. Les normes d'entraînement des armées françaises sont cohérentes avec celles de l'OTAN, qui sont à la fois une référence et une exigence pour l'intégration des moyens nationaux dans ce cadre, bien qu'elles soient loin d'être toujours effectivement respectées par les pays membres, en raison le plus souvent des diminutions budgétaires récentes.

Des indicateurs qualitatifs complètent le suivi des objectifs quantitatifs pour permettre aux chefs d'état-major d'armées de mesurer le niveau d'entraînement ⁽¹⁾.

Normes annuelles d'activité (hors simulation) :

Terre :

- journées de préparation opérationnelle (hors opérations extérieures et intérieures) : 90 jours ;
- heures de vol par pilote d'hélicoptère : 180 heures.

Marine :

- jours de mer par bâtiment (bâtiments hauturiers) : 100 jours (110 jours) ;
- heures de vol par pilote de chasse : 180 heures ;
- (pilotes qualifiés à l'appontage de nuit : 220 heures) ;
- heures de vol par équipage de patrouille maritime : 350 heures ;
- heures de vol par pilote d'hélicoptère : 220 heures.

Air :

- heures de vol par pilote de chasse : 180 heures ;
- heures de vol par pilote de transport : 400 heures ;
- heures de vol par pilote d'hélicoptère : 200 heures.

3.2. Un effort financier important au service d'une préparation opérationnelle renouvelée

L'activité opérationnelle a connu une évolution à la baisse dans la période récente, s'inscrivant désormais sous les normes reconnues. Elle résulte de la dynamique des coûts d'entretien à la hausse, sous-tendue par le vieillissement des parcs, l'arrivée de matériels de nouvelle génération au coût d'entretien plus élevé et une hausse du coût des facteurs de production plus rapide que l'inflation. Cette baisse est aggravée par la dégradation des stocks de pièces de rechange dans lesquels les armées ont puisé depuis plusieurs années et dont l'effet est désormais sensible.

L'inversion de cette tendance est une priorité forte de cette loi de programmation militaire. A cette fin, celle-ci marque un effort financier important dans ce domaine. Les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels progresseront 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.

(1) Les journées de préparation opérationnelles de l'armée de terre s'ajoutent à la participation aux opérations, alors que, dans tous les autres cas, les normes d'activité intègrent à la fois le besoin en entraînement et la part d'activité opérationnelle prévisible.

L'effet de cet effort financier sera renforcé par l'application du principe de différenciation à l'activité et à l'entraînement, qui doit permettre à chacune des armées de tirer le meilleur parti de leurs ressources en distinguant :

- un ensemble de forces de coercition apte à s'engager dans les trois milieux terrestre, naval et aérien sous faible préavis contre un adversaire du meilleur niveau, ce qui suppose un entraînement spécifique à l'aide des équipements de premier rang ;

- des forces à même de prendre part à des opérations de gestion de crise dans la durée, dont l'entraînement, au-delà d'un socle commun, est ciblé et modulé en fonction de la variété des missions.

Pour favoriser l'entraînement, il conviendra de s'appuyer à la fois sur des équipements au coût d'entretien moindre, à l'instar des avions de formation des pilotes de chasse ou des hélicoptères Gazelle, et sur des moyens de simulation.

Sur la période 2014-2015, cet effort permettra de contenir les effets d'inertie liés à l'insuffisance des stocks, de commencer à les reconstituer et d'obtenir une stabilisation globale de l'activité à un niveau comparable à celui de 2013 (15 % environ en deçà des normes).

L'effet attendu de la mise en œuvre du nouveau modèle d'armée et des réformes qui seront engagées dans le domaine du soutien, conjugué à l'effort financier consenti sur la période, doit permettre au niveau d'activité d'atteindre les normes mentionnées au paragraphe 3.1 à partir de 2016, au fur et à mesure de la réalisation du nouveau modèle.

3.3. Les espaces d'entraînement

La préparation opérationnelle doit pouvoir s'appuyer sur des espaces d'entraînement et des infrastructures adaptées. Elle doit tenir compte de la montée en puissance de la réglementation nationale et européenne relative à la protection de l'environnement.

Les camps d'entraînement représentent un ensemble d'espaces dédiés à la manœuvre, au tir et à l'aguerrissement. La rationalisation et l'amélioration des espaces d'entraînement s'appuieront sur des modalités nouvelles de soutien, intégrant en permanence les problématiques de prévention, de maîtrise des risques et d'environnement durable. La préservation de ces espaces, outils majeurs de préparation opérationnelle ouverts aussi à nos alliés, conditionne la capacité d'engager des forces entraînées et aptes à remplir leurs missions.

L'entraînement aéromaritime est caractérisé par le besoin de grands espaces aériens et maritimes, mais aussi, dans les mêmes zones, de volumes sous la mer, notamment pour l'immersion de sonars, de sous-marins ou de bouées acoustiques. Les zones d'exercices, Atlantique et Méditerranée principalement, satisfont les besoins, mais l'arrivée des armements nouveaux, notamment les missiles de croisière, nécessitera de nouvelles zones adaptées pour les tirs d'entraînement.

La robustesse du dispositif de l'armée de l'air repose sur un réseau de bases aériennes et d'espaces d'entraînement qui intègre à la fois les contraintes environnementales et les exigences particulières du milieu aérospatial. La répartition harmonieuse des zones d'entraînement et des champs de tir air-sol sur le territoire s'avère indispensable. »

II. AU CŒUR DE LA PRIORITÉ FIXÉE PAR LA LPM, LE PROGRAMME 178 ENREGISTRE EN 2015 UN EFFORT SENSIBLE, NOTABLE DANS LE CONTEXTE ACTUEL DES FINANCES PUBLIQUES

Placé sous la responsabilité du Chef d'Etat-major des armées, le programme 178 « Préparation et emploi des forces » vise à assurer l'engagement opérationnel des armées.

Le ministère de la défense a décidé de modifier l'architecture de la mission « Défense » en regroupant l'ensemble des crédits de personnel (titre 2) dans le programme 212 « Soutien de la politique de défense ». Ainsi, les crédits de paiement du programme 178 passent de 22,2 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2014 à 7,1 milliards dans celle pour 2015 mais au sein du programme 212, 14,8 milliards d'euros sont « fléchés » comme « dépenses de personnel travaillant pour le programme 178 ».

Ce transfert d'inscription de crédits limite les comparaisons d'une année sur l'autre et rend délicate l'évaluation des missions confiées au programme 178.

Pour autant, en retranchant les crédits du titre 2 de loi de finances pour 2014, on constate que **les autorisations d'engagements progressent de 18 %**, passant de 7,4 milliards à 8,8 milliards, et que **les crédits de paiement augmentent de leur côté de 2 %**, passant de 6,9 milliards à 7,1 milliards.

Cette évolution générale constitue **la traduction de l'engagement de la loi de programmation militaire 2014-2019** en faveur de l'entretien programmé des matériels (EPM) qui doit « 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 ».

La présentation du programme dans les documents budgétaires est double :

- par « actions », conformément à la loi organique relative aux finances publiques ;

- par « opérations stratégiques », agrégats propres au ministère de la défense qui sont de nature plus transversale et qui peuvent se retrouver dans plusieurs programmes de la mission.

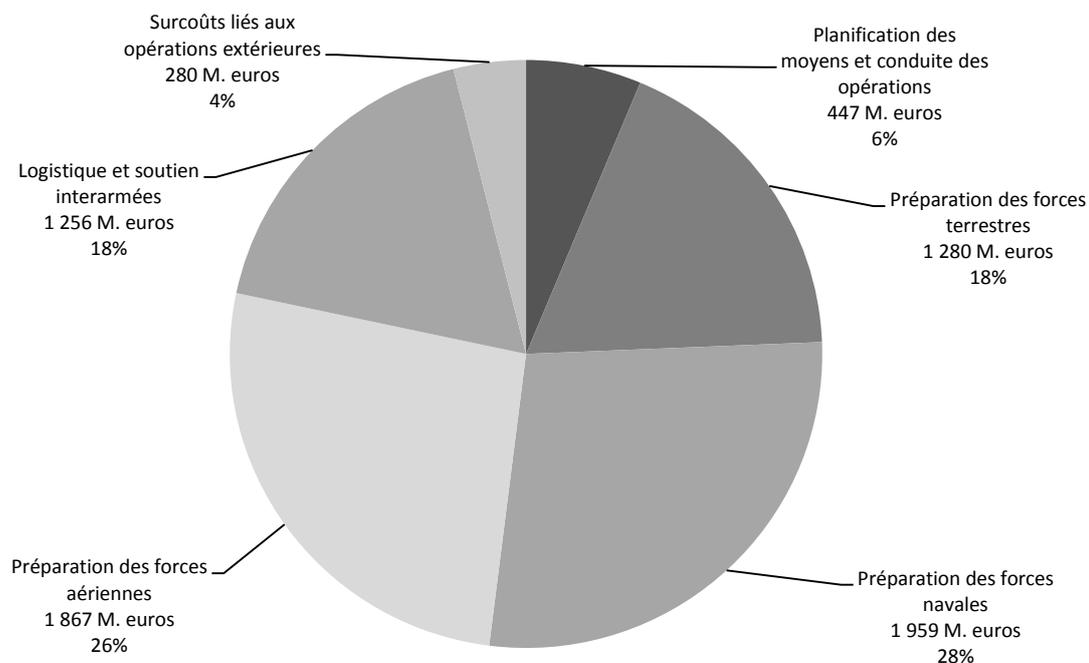
Vos rapporteurs ont décidé d'utiliser les deux outils car ils apportent tous deux des éléments intéressants pour l'analyse ; pour autant, leur coexistence complique encore plus la lecture des crédits du programme.

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

Lois de finances initiales, en milliards d'euros	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	2014	2015		2014	2015	
Planification des moyens et conduite des opérations	0,4	0,5	+3,6 %	0,5	0,4	-5,7 %
Préparation des forces terrestres	1,4	1,4	+0,1 %	1,4	1,3	-5,5 %
Préparation des forces navales	2,1	3,0	+42 %	2,0	2,0	-0,3 %
Préparation des forces aériennes	1,9	2,2	+12 %	1,8	1,9	+2,6 %
Logistique et soutien interarmées	1,3	1,5	+16 %	1,1	1,3	+19 %
Surcoûts liés aux opérations extérieures	0,3	0,3	0 %	0,3	0,3	0 %
Total du programme 178 (hors titre 2)	7,4	8,8	+18 %	6,9	7,1	+2 %

N.B. : pour 2014, il s'agit des crédits hors titre 2.

**Répartition en actions des crédits du programme 178 :
7,1 milliards d'euros pour 2015**



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

<i>Lois de finances initiales, en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	2014	2015		2014	2015	
Entretien programmé du matériel	3 437	4 657	+35%	3 088	3 224	+4%
Dissuasion	386	461	+19%	436	450	+3%
Renseignement	33	34	+3%	32	33	+3%
Equipements d'accompagnement	724	731	+1%	744	704	-5%
Activités opérationnelles	1 240	1 259	+2%	1 246	1 250	0%
Fonctionnement et entretien programmé du personnel	1 430	1 447	+1%	1 315	1 438	+9%
Opex	280	280	0%	280	280	0%
Total du programme 178 (hors titre 2)	7 529	8 868	+18%	7 140	7 270	+2%

N.B. : pour 2014, il s'agit des crédits hors titre 2.

A. LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS

L'action n° 1 du programme 178, « Planification des moyens et conduite des opérations », a une vocation interarmées et contient les crédits visant à préparer et conduire les opérations militaires au niveau national et international.

<i>Lois de finances initiales, en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	2014	2015		2014	2015	
Emploi des forces	242	237	-2,1 %	241	232	-3,8 %
Renseignement d'intérêt militaire	34	38	+11,9 %	36	37	+1,4 %
Systèmes d'information et de communication	169	190	+11,9 %	197	178	-9,3 %
Total	448	465	+3,6 %	474	445	-5,7 %

N.B. : pour 2014, il s'agit des crédits hors titre 2.

La sous-action relative à l'emploi des forces concerne les services ou organismes à vocation interarmées ou de commandement : état-major des armées, commandement des opérations spéciales,...

Elle regroupe également plusieurs contributions à l'OTAN : 61 millions d'euros correspondant au budget militaire de l'alliance (entraînement et qualification des forces), 41 millions pour le programme d'investissement de l'alliance ou encore 12,5 millions constituant la quote-part 2015 du ministère français de la défense à la construction du nouveau siège de l'OTAN.

La sous-action « Renseignement d'intérêt militaire » regroupe les crédits de la Direction du renseignement militaire (DRM) hors dépenses de personnel. Conformément à la priorité accordée par la LPM au renseignement, les autorisations d'engagement progressent fortement, en particulier pour acquérir et entretenir des matériels spécifiques.

La sous-action « Système d'information et de communication » connaît des évolutions de structure, notamment le transfert de trois centres de développement auparavant situés au niveau des trois armées, qui contribuent à expliquer l'augmentation des autorisations d'engagement. La direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) dispose d'un effectif de 7 719 postes et participera, à structure égale, à la déflation des effectifs.

B. LA PRÉPARATION DES FORCES TERRESTRES

L'action n° 2 « Préparation des forces terrestres » se décompose en quatre sous-actions :

- commandement et activités (142 millions de CP en 2015) ;
- ressources humaines (100 millions) ;

- maintien en condition opérationnelle (785 millions) ;
- environnement opérationnel (253 millions).

Comme d'autres parties du programme 178, cette action connaît des réorganisations comptables et d'organisation : ainsi, les dépenses liées à « l'entretien programmé du personnel » (EPP) qui correspondent à des crédits destinés à doter le personnel de l'armée de terre des effets et du matériel technique adaptés à leurs conditions d'engagement sont dorénavant prises en charge par le service du commissariat des armées dont les crédits sont inscrits à l'action n° 5.

Pour permettre une comparaison pertinente entre 2014 et 2015, les crédits sont donc présentés ci-dessous par fonction, non par action.

Lois de finances initiales, en millions d'euros	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	2014	2015		2014	2015	
Activités opérationnelles des forces terrestres	266	260	-2,3 %	266	255	-4,2 %
Equipements d'accompagnement	158	156	-1,6 %	156	149	-4,2 %
Entretien programmé des matériels	763	890	+16,6 %	722	782	+8,3 %
Fonctionnement et activités spécifiques	95	95	-0,1 %	95	93	-2,5 %
Total	1 283	1 401	+9,2 %	1 240	1 280	+3,2 %

N.B. : pour 2014, il s'agit des crédits hors titre 2.

Source : projets annuels de performance des PLF 2014 et 2015.

En 2015, environ 30 000 matériels terrestres majeurs seront soutenus par les organismes de maintenance. Les crédits d'entretien programmé du matériel (EPM) représentent environ 61 % de l'action et permettent d'acquérir les rechanges et les prestations nécessaires au soutien des forces. L'année 2015 sera marquée par la montée en puissance des parcs de nouvelle génération (les véhicules blindés de combat d'infanterie - VBCI, les hélicoptères NH90 et Tigre), la prolongation en service des matériels d'ancienne génération et la remontée progressive de l'activité. En outre, la remise à niveau des matériels revenant d'Opex, notamment les véhicules de l'avant blindé (VAB), nécessitera un effort important.

Ainsi, au sein de l'enveloppe de 782 millions d'euros en 2015, **441 millions devraient être consacrés au matériel terrestre**, dont 85 millions pour les chars Leclerc, et **341 millions pour le matériel aéroterrestre**, dont 66 millions pour le Tigre et 43 millions pour le NH90.

C. LA PRÉPARATION DES FORCES NAVALES

L'action n° 3 relative à la préparation des forces navales est décomposée en cinq opérations stratégiques.

<i>Lois de finances initiales, en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	2014	2015		2014	2015	
Activités opérationnelles des forces navales	274	282	+3,0 %	274	279	+1,8 %
Dissuasion	284	349	+22,6 %	336	340	+1,2 %
Equipements d'accompagnement	123	116	-5,5 %	121	113	-6,4 %
Entretien programmé des matériels	1 366	2 208	+61,6 %	1 167	1 180	+1,1 %
Fonctionnement et activités spécifiques	50	48	-3,9 %	50	47	-6,3 %
Total	2 097	3 003	+43,2 %	1 948	1 959	+0,5 %

N.B. : pour 2014, il s'agit des crédits hors titre 2.

Source : projets annuels de performance des PLF 2014 et 2015.

La marine nationale contribue à **la dissuasion nucléaire** grâce aux sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) et à la composante aéronavale embarquée sur le porte-avions. 340 millions d'euros sont prévus en 2015 pour le maintien en condition opérationnelle des équipements de la force océanique stratégique.

Au titre de **l'entretien programmé des matériels** qui devrait s'élever à **2,2 milliards d'euros en AE en 2015 (1,2 milliard en CP)**, l'entretien courant et le MCO des forces sous-marines hors dissuasion (sous-marins nucléaires d'attaque - SNA) devraient atteindre 688 millions, l'entretien du porte-avions, la préparation de son arrêt technique majeur 147 millions, le MCO des frégates fortement armées 300 millions, les Rafale 144 millions, les hélicoptères 165 millions,... Les engagements progressent nettement entre

2014 et 2015 (+62 %), principalement du fait du MCO des SNA (+503 millions), des bâtiments de surface (hors porte-avions, FREMM...) (+249 millions) ou encore le MCO des Rafale (+56 millions).

D. LA PRÉPARATION DES FORCES AÉRIENNES

L'action n° 4 relative à la préparation des forces aériennes peut également se décomposer en cinq opérations stratégiques.

Lois de finances initiales, en millions d'euros	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	2014	2015		2014	2015	
Activités opérationnelles des forces aériennes	417	412	-1,2 %	417	409	-1,9 %
Dissuasion	102	113	+11,0 %	100	110	+10,0 %
Equipements d'accompagnement	78	88	-12,7 %	77	85	+11,5 %
Entretien programmé des matériels	1 284	1 534	+19,5 %	1 175	1 238	+5,4 %
Fonctionnement et activités spécifiques	20	25	-21,4 %	20	24	+20,2 %
Total	1 901	2 171	+14,2 %	1 789	1 867	+4,4 %

N.B. : pour 2014, il s'agit des crédits hors titre 2.

Source : projets annuels de performance des PLF 2014 et 2015.

Cette action concourt également à **la dissuasion nucléaire** puisque l'armée de l'air assure la mise en œuvre de sa composante aéroportée, qui mobilise des avions de combat mais aussi des avions de ravitaillement en vol et de surveillance aérienne, des systèmes de défense sol-air et des postes de commandement.

Parmi les dépenses d'activités opérationnelles et de fonctionnement (433 millions de CP), on peut relever le coût du carburant puisque les dépenses liées au **carburacteur** s'élèvent à **278 millions d'euros** pour 2015 et celles liées aux carburants opérationnels à 18 millions.

L'entretien des aéronefs concerne 262 avions de chasse, 81 avions de transport tactique, 30 avions d'appui ou à usage gouvernemental, 82 hélicoptères de manœuvre ou de combat et 170 avions école.

Les engagements d'entretien programmé des matériels (hors dissuasion) progressent sensiblement (+20 %) sans pour atteindre ce qui est prévu pour les forces navales : cette augmentation provient notamment de l'arrivée de nouveaux matériels, de la prise en compte sur le périmètre du programme 178 de matériels dont le MCO était jusqu'alors financé sur le programme 146. Au sein des 1,5 milliard d'euros d'AE, 286 millions devraient concerner les Rafale (hors dissuasion), 290 millions les autres avions de chasse, 120 millions les hélicoptères, 157 millions les avions école, 175 millions les avions de transport tactique.

E. LA LOGISTIQUE ET LE SOUTIEN INTERARMÉES

1. Le service de santé des armées (SSA)

Le service de santé des armées prend ses racines à la fin du XVII^e siècle avec la création des écoles de santé navale (1689), de l'institution des Invalides (1670) ou encore de la pharmacie centrale des armées (1708). **Employant aujourd'hui environ 16 000 personnes, dont 11 000 militaires et 5 000 civils, ses ressources atteignent 1,5 milliard d'euros par an dont 63 % en provenance du budget de l'Etat et 37 % de recettes extrabudgétaires (remboursements de l'assurance maladie, participation des patients...).**

A la croisée du monde de la défense et de la santé, le SSA a été touché depuis une vingtaine d'années par les changements profonds de ces deux mondes : évolution du cadre stratégique avec la fin de la Guerre froide et fin de la conscription ; application de la tarification à l'activité (T2A) à l'hôpital, technicisation et strict renforcement des procédures médicales, organisation régionale des soins *via* les agences régionales de santé (ARS).

Alors que la France est le seul pays, avec les Etats-Unis, à être capable de mettre en place **une chaîne complète de santé** au profit des troupes engagées, ce qui lui permet notamment d'**entrer en premier sur un théâtre d'opérations**, la loi de programmation militaire a pris acte de la nécessité de faire évoluer le soutien santé aux armées.

Extrait du rapport annexé à la loi de programmation militaire 2014-2019

Le service de santé des armées engagera une reconfiguration obéissant à un double principe de concentration sur ses missions majeures et d'ouverture dynamique sur la santé publique.

Il continuera en effet de jouer le rôle essentiel qui est le sien pour le soutien des soldats, particulièrement en opération, comme plus largement dans notre stratégie de défense et de sécurité nationale sur le territoire. Acteur déterminant de l'engagement opérationnel des forces, jusque dans les missions d'entrée en premier sur les théâtres d'opérations les plus exigeants, ses capacités seront également planifiées et sollicitées dans la gestion des crises, notamment en matière de gestion des crises sanitaires. Il prolongera les actions lui permettant de disposer de capacités uniques pour réagir aux situations en ambiance NBC.

Il continuera à développer le dispositif de suivi et d'accompagnement médical et psychologique mis en place pour les militaires ayant été engagés dans des opérations extérieures (OPEX) à l'issue desquelles ils risqueraient de développer des symptômes post-traumatiques.

Il sera en mesure de mettre en œuvre un dispositif sanitaire de veille opérationnelle composé d'un ensemble de modules d'intervention susceptibles d'être projetés avec une forte réactivité et dans la durée pour tous les types de missions des forces, notamment pour la protection des populations.

Dans le même temps, les relations du service de santé des armées avec la santé publique seront renforcées dans un esprit de synergie et de complémentarité géographique et fonctionnelle, en intégrant les structures militaires d'offre de soins dans les évolutions du système de santé public.

Dans ce cadre, **un nouveau projet de service « SSA 2020 »** a été présenté en novembre 2013. Il présente cinq grands axes : la concentration et la densification des moyens sur la mission de soutien santé ; l'ouverture au service public, nécessaire à la performance technique et à l'efficacité économique du SSA ; les coopérations internationales ; la promotion du SSA dans le champ interministériel ; la simplification de la gouvernance.

Il s'agit ainsi de **se recentrer sur les besoins opérationnels des armées** et de **rééquilibrer les activités au profit du premier recours**, alors que l'hospitalisation avait eu tendance à prendre une place disproportionnée par rapport aux besoins. Auditionné par vos rapporteurs, le médecin général Debbonne, directeur central du SSA, estime que le SSA est à un moment charnière de son histoire et qu'il est nécessaire de changer de paradigme. Le SSA doit par exemple **mettre fin à son isolement**, que ce soit avec les acteurs du système de santé, y compris en ce qui concerne la formation et la recherche, ou dans le cadre des coopérations internationales.

Alors que le Royaume-Uni et le Canada ont, ces dernières années, fermé leurs hôpitaux militaires, la France a décidé de conserver un tel outil qui est indispensable pour entrer en premier sur un théâtre car les personnels sont tout de suite disponibles pour une projection. Les huit hôpitaux militaires français (hors celui du Val-de-Grâce qui devrait progressivement fermer à compter de 2016) seront différenciés selon leur activité : quatre constitueront des plates-formes hospitalières à même de soutenir les besoins des armées en opération, tandis que ceux de Brest, Metz, Bordeaux et Lyon auront un rôle de régénération du contrat opérationnel et seront moins militarisés.

En ce qui concerne le **Val-de-Grâce**, l'hôpital qui a été ouvert en 1979 nécessiterait d'importants investissements pour une mise aux normes, en particulier en termes de sécurité incendie. Les modalités pratiques de ces travaux posent en outre problème : devrait-on fermer l'établissement durant les trois ou quatre ans nécessaires ou pourrait-on réaliser les travaux par

tranches en fermant certaines parties de l'hôpital, ce qui aurait pour inconvénient d'allonger leur durée ? Les activités du Val-de-Grâce ne sont que partiellement tournées aujourd'hui vers les besoins opérationnels des forces (pas d'urgences, pas de traumatologie orthopédique...), comme le sont les deux autres hôpitaux militaires d'Ile-de-France (Bégin à Saint-Mandé et Percy à Clamart). Qui plus est, l'offre de soins dans ce secteur de Paris est largement suffisante pour faire face aux besoins de la population. Pour autant, le SSA et le ministre de la défense ont considéré, tant pour des raisons historiques et symboliques qu'opérationnelles, que le site ancien devait être préservé. Deux directions du SSA y seront transférées de Vincennes ; l'école de formation continue et de préparation et le musée resteront sur place.

Dans le PLF pour 2015, les crédits dédiés à la fonction santé du programme 178 s'élèvent à 239 millions d'euros en AE et 139 millions en CP, auxquels il faut ajouter 3 millions d'euros inscrits au programme 212 au titre des restructurations.

Du fait de l'évolution de la maquette budgétaire de la mission, **les dépenses de personnel** sont dorénavant recensées dans le programme 212 ; elles s'élèvent pour la fonction santé à 768 millions en AE et CP contre 795 millions dans le PLF pour 2014, soit **une baisse de 3,4 %**. Pour la programmation en cours, le SSA devra diminuer ses effectifs d'environ 2 000 personnes, sur un total actuel d'environ 16 000, soit 12,5 %.

Le SSA perçoit également des recettes liées à son activité de soins ; elles sont estimées à 515 millions d'euros pour 2015, dont 437 millions en provenance de l'assurance maladie, 69 millions des organismes complémentaires et des patients et 8 millions liés à la fabrication de produits de santé. Un montant de 532 millions étaient prévus pour 2014 après une exécution égale à 527 millions en 2013.

On peut noter que les recettes externes du SSA ont tendance à diminuer ces dernières années. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : diminution de l'activité de soins en raison de la concurrence avec les hôpitaux, déflations de personnel,... Mais il faut aussi **prendre en compte les opérations extérieures qui ont un impact certain, difficile à évaluer, sur l'activité des personnels** : en opération, un praticien ne peut plus pratiquer dans son hôpital de rattachement et cela pèse aussi en amont (préparation au déploiement) et en aval (conditions de retour du personnel). **Le « surcoût OPEX » pour le SSA est donc aujourd'hui sous-évalué** car il n'intègre pas les conséquences sur le déficit d'activités ; or, celles-ci sont génératrices de recettes.

Au total, le SSA devrait donc disposer d'un budget de 1,4 milliard d'euros en 2015, en baisse de 2,9 % par rapport à 2014 (142 millions de crédits budgétaires hors personnel, 768 millions en dépenses de personnel et 515 millions en ressources externes).

2. La fonction pétrolière

Le service des essences des armées (SEA) est chargé de pourvoir aux besoins pétroliers des forces armées en tous lieux et en toutes circonstances. Il dispose d'une cinquantaine d'établissements de stockage et de ravitaillement, dont une quarantaine en métropole. Le budget du service s'élève à environ **32 millions d'euros hors personnel**, en baisse de 0,5 % en AE et de 2,2 % en CP. Il faut cependant ajouter **122 millions de dépenses de personnel**, en baisse de 2,9 % par rapport à 2014.

3. Le soutien des forces par les bases de défense

Les bases de défense, au nombre de 60 dont 51 en métropole, constituent des formations administratives interarmées au niveau local. Généralisées et stabilisées depuis 2011, les bases ont pour mission de répondre aux besoins en matière d'administration générale et de soutien commun des formations implantées dans leur zone géographique.

Par rapport aux dotations des gestions antérieures qui avaient dû être complétées en cours d'exercice (de 60 millions d'euros au total en 2013), l'adéquation de la dotation 2014 avec les ressources nécessaires au fonctionnement des BdD a été renforcée.

La LFI pour 2013 prévoyait ainsi des crédits budgétaires de 686 millions d'euros en autorisations d'engagements pour le soutien des forces par les bases de défense. A l'issue des travaux de suivi de gestion de l'automne 2013, la ressource globale a été portée à 713 millions, incluant des recettes non fiscales (20 millions d'euros) et des ressources provenant de mouvements réglementaires et réallocations de crédits.

Malgré un plan d'économie encadrant strictement la part la plus ajustable des dépenses, les bases de défense avaient consommé fin septembre 2013 près de 630 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit environ 88 % de leurs ressources sur 75 % de l'année. **Une première allocation complémentaire de 30 millions d'euros a été décidée**, avec une mise à disposition des autorisations d'engagement correspondantes mi-octobre. Cette majoration était destinée à la couverture des dépenses urgentes telles que les remboursements de droits individuels (frais de déplacement), les commandes d'énergie (maintien de la température de chauffe réglementaire), les marchés de prestations de services (entretien des locaux), les fournitures indispensables au bon fonctionnement des organismes et les réparations urgentes de matériels.

Par ailleurs, **un plan d'action spécifiquement orienté sur la condition du personnel a été décidé par le ministre de la défense, en complément de cette première rallonge**. Ce plan a fait l'objet de 1 200 mesures proposées par les 60 commandants de base de défense. Elles

ont été validées à hauteur d'un montant global de 30 millions d'euros, avec un engagement à réaliser avant la fin de la gestion, pour une exécution des prestations étendue au premier trimestre 2014. Trois objectifs étaient fixés pour l'emploi de ces crédits : améliorer et entretenir le cadre de vie et de travail, faciliter les achats de proximité touchant à la vie quotidienne, renforcer les moyens d'exécution de la mission.

Un tiers de ces dépenses a porté sur le mobilier-ameublement, un tiers sur les réparations de l'immobilier (besoins urgents répondant à la nécessité d'assurer des conditions minimales de vie et de travail) et le dernier tiers sur d'autres dépenses telles que les produits pétroliers, fournitures de bureau, péages, transports, informatique ou encore frais de déplacement. L'emploi de cette rallonge a fait l'objet d'un suivi ligne à ligne.

Antérieurement à ce plan, les travaux de préparation de la loi de finances initiale pour 2014 ont fixé à 731,6 millions d'euros la dotation prévue pour les bases de défense, soit un accroissement de 46 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2013.

Les travaux d'actualisation de la programmation sur les années 2015-2019 menés au premier semestre 2014 ont conclu à un nécessaire ajustement de la ressource budgétaire des bases de défense. Ainsi, le niveau en **crédits budgétaires** retenu en PLF 2015 est dorénavant de **735 millions d'euros**, auxquels s'ajoutent 14,25 millions d'euros de recettes non fiscales.

Si un effort manifeste a été consenti, on peut toutefois noter qu'en 2013, les crédits consommés se sont élevés à 743 millions d'euros et que les recettes non fiscales étaient également plus importantes.

Des mesures d'économie sont donc nécessaires pour respecter l'enveloppe budgétaire. Pour cela, les bases de défense ont engagé une réforme de leurs achats en s'inspirant des pratiques des autres ministères et en ayant recours à des services acheteurs partagés. A l'instar des pratiques développées dans le domaine de l'entretien des matériels, elles modifient leur politique de contractualisation des dépenses courantes en notifiant des marchés sur des périodes plus longues ; pour autant, ce procédé a tendance à rigidifier la dépense budgétaire, donc à diminuer les marges de manœuvre ultérieures.

Parallèlement, les réductions d'effectifs tendent globalement à diminuer les besoins mais il faut bien avoir conscience du fait que celles qui sont réalisées par fonction ou disséminées au sein des unités ne diminuent qu'à la marge les charges fixes car le nombre de bâtiments reste le plus souvent constant. **Les gains budgétaires ne sont donc significatifs au titre du soutien que dans le cas de la dissolution de la totalité d'une unité.**

S'agissant des dépenses énergétiques, celles-ci sont corrélées aux indices de prix et aux évolutions des besoins. Ainsi, les nouveaux matériels (radar, bâtiments de la marine, aéronefs) mis en service sont souvent plus consommateurs d'électricité que les générations précédentes. Pour limiter

ces facteurs haussiers, les bases de défense ont mis en place un plan d'action abordant aussi bien les pratiques que la performance énergétique des infrastructures ou encore les moyens innovants actuellement disponibles.

Enfin, les dépenses supplémentaires liées aux restructurations (déplacement d'unités et de leurs matériels, frais liés à la mobilité du personnel) sont également des facteurs haussiers à prendre en compte.

Aux dépenses de fonctionnement inscrites au programme 178 doit également être ajouté **1,5 milliard d'euros de dépenses de personnel, en baisse de 2,8 %**.

4. Les soutiens complémentaires

La sous-action « Soutiens complémentaires » contient des dépenses diverses concourant au soutien. Une ligne de 3,7 millions d'euros est par exemple consacrée à la remise en état de l'atoll d'Hao et au soutien courant des personnels participant aux travaux de dépollution des constructions nucléaires.

La compensation versée par l'Etat à la SNCF représente une part prédominante (85 %) de cette sous-action : depuis 2013, le programme 178 porte l'ensemble de cette compensation, elle s'élève à 115,5 millions d'euros en 2015. Dans sa réponse à un contrôle effectué par la Cour des comptes en 2011, le ministère de la défense indiquait que *« le « quart de place » accordé aux militaires est la contrepartie de l'exigence statutaire de disponibilité qui ne leur permet pas de choisir le lieu et l'exercice de leurs fonctions, contrairement aux autres agents de l'État, ou de négocier des contreparties financières dans le cadre d'un contrat de travail en cas de mobilité professionnelle imposée, contrairement aux salariés du secteur privé. Cette forte disponibilité professionnelle et géographique s'exerce tout au long de la carrière professionnelle, un officier étant muté en moyenne tous les trois ans et un militaire non officier tous les sept ans. Ainsi le « quart de place » est-il aujourd'hui perçu par les militaires comme un élément important de compensation de la mobilité. Soumis à des déménagements professionnels fréquents, ceux-ci exercent leurs fonctions à des distances parfois très importantes du lieu de résidence de leurs familles et beaucoup vivent en situation de célibat géographique. »*

Les crédits de la « compensatrice SNCF » diminuent régulièrement depuis quelques années : elle s'est élevée à 119,4 millions d'euros en 2013 et la LFI pour 2014 a inscrit un montant de 116,1 millions.

5. Le service interarmées des munitions

Le service interarmées à compétence nationale (SIMu), rattaché au chef d'état-major des armées, a été créé le 25 mars 2011 pour rationaliser et améliorer la gestion, le stockage, la maintenance et l'élimination des

munitions, ainsi que le ravitaillement « *en tous lieux et en tous temps* » des forces. Après plusieurs années de restructurations, le SIMu est composé de sept établissements principaux en métropole et de neuf dépôts outre-mer et à l'étranger.

En 2013-2014, le SIMu a participé aux opérations *Serval* et *Sangaris*, durant lesquelles il a été seul responsable du ravitaillement des forces en munitions.

Au 31 mai 2014, le SIMu emploie 1 349 personnes (506 militaires et 843 civils). Dans le cadre de son projet de service « SIMu 2019 », sont prévues une déflation de 257 postes et la réduction de 30 % de ses emprises en métropole. Cette déflation concerne principalement le personnel civil du service (90 % des suppressions de postes) afin de préserver la ressource militaire pyrotechnique indispensable pour assurer les contrats opérationnels.

De ce fait, les crédits prévus dans le PLF pour 2015 diminuent de 9 % en CP (9 millions d'euros).

6. Le service du commissariat aux armées

Créé le 1^{er} janvier 2010, le service du commissariat aux armées (SCA) est le **service d'administration générale des armées** ; il est chargé des achats pour la vie courante et le transport des forces, ainsi que de l'exécution des dépenses relevant du soutien commun (soutien de l'homme, restauration, achats, finances, contrôle interne comptable, droits financiers individuels et soutien juridique...).

Depuis 2013, le SCA met en pratique la logique dite « de bout en bout » qui permet de mettre en place une chaîne de soutien continue, de la conception à la fourniture des prestations. Pour cela, le service fonctionne dorénavant selon **une logique de filière** (restauration-hôtellerie-hébergement-loisirs, habillement, soutien de l'homme, formation, assistance juridique...) **et non plus territoriale**.

Depuis le 1^{er} septembre 2014, les groupements de soutien de base de défense sont hiérarchiquement rattachés au SCA. Le SCA devient donc **le service unique (interarmées)** de soutien en appui des bases de défense, qui deviennent l'échelon de proximité.

La LPM 2009-2014 a créé un nouvel agrégat, **l'entretien programmé des personnels (EPP)**, qui couvre les dépenses en lien direct avec l'activité opérationnelle qui conditionnent la sécurité et la vie courante du personnel. Il s'agit des dépenses d'habillement et d'équipements individuels (gilets pare-balle, casques, équipement de déminage, tenues de protection NRBC, tenues de combat, équipements de protection professionnelle...) et des dépenses relatives au matériel de campagne et l'ameublement de bureau et des bâtiments d'hébergement.

Dans le cadre de la réforme du SCA et de l'interarmisation des fonctions qu'il exerce, les dépenses d'EPP du programme 178 sont, à compter de 2015, recensées dans le budget du SCA. De manière « optique », ses crédits de paiement passent donc de 26 millions en 2014 à 206 millions en 2015 mais il s'agit de transferts comptables au sein du programme.

Sur l'ensemble du programme 178, l'agrégat EPP passe de 171,6 millions dans la LFI 2014 à 188,9 millions dans le PLF 2015.

F. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX)

Comme en 2014, le programme 178 inscrit, en loi de finances initiale, un montant de 280 millions d'euros de crédits au titre des opérations extérieures hors titre 2. Les dépenses de personnel sont dorénavant inscrites au programme 212 et s'élèvent à 170 millions.

Le total de 450 millions budgétés en LFI est conforme à la loi de programmation militaire dont l'article 4 précise que « *la dotation annuelle au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros. En gestion, les surcoûts nets, hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette dotation, qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel.* »

III. MAIS UN EFFORT TOUT JUSTE SUFFISANT POUR STABILISER L'ACTIVITÉ

A. L'ÉTAT D'ENTRAÎNEMENT DES FORCES : LA PREUVE PAR LES OPEX

1. Les engagements intenses en OPEX prouvent la capacité à répondre aux missions mais ne doivent pas masquer une préparation inférieure aux normes

Jugée à l'aune des opérations extérieures, la qualité de la préparation des forces est tout à fait satisfaisante puisque **les forces ont pu, de manière continue depuis quelques années, être engagées sur des théâtres variés, dans des circonstances diverses et pour un large spectre de mission.** Or, cette efficacité opérationnelle n'aurait pu être aussi satisfaisante sans une préparation adaptée.

Ainsi, l'engagement en République centrafricaine, dans une situation sécuritaire hautement dégradée et principalement en zone urbaine, a démontré le besoin de disposer du juste volume de forces et de capacités interarmées en alerte, immédiatement disponible et apte aux opérations les plus exigeantes. Les engagements en Afghanistan, en Libye ou récemment en

Irak montrent l'importance de l'intégration des moyens et leur interoperabilité en coalition. Enfin, l'intervention au Mali, face à des menaces polymorphes et asymétriques, révèle la nécessité de l'accélération de la boucle décisionnelle, ainsi que de la combinaison des différentes composantes de nos forces.

Pour autant, l'activité de préparation opérationnelle, qui a connu une évolution globale à la baisse dans la période récente, s'inscrivant 15 % en deçà des normes reconnues par l'OTAN, repose de plus en plus sur la notion de différenciation qui peut fragiliser le socle général de préparation et affaiblir la position française en cas d'engagement majeur.

Le **principe de différenciation** vise à définir et satisfaire le juste besoin en fonction des missions confiées aux unités. Pour l'armée de terre, les forces engagées dans les opérations les plus exigeantes, *Barkhane* et *Sangaris* aujourd'hui, disposent d'un entraînement spécifique aux standards élevés. Dans l'armée de l'air, deux niveaux de compétences cohabitent au sein des unités de l'aviation de chasse. Dans la marine nationale, l'activité 2014 des pilotes de l'aéronautique navale est supérieure aux prévisions, au prix de la diminution consentie du nombre de pilotes opérationnels. Ce principe de différenciation présente l'inconvénient d'allonger les délais d'acquisition et d'entretien des compétences pour les autres unités.

Un niveau d'activité global faible pourrait aboutir à un déclassement des forces françaises. Il est donc essentiel de maintenir la préparation opérationnelle à un juste niveau. Savoir réaliser la préparation opérationnelle nécessaire aux forces armées suppose de **disposer de matériels disponibles techniquement**, dans les milieux terrestre, aérien et naval, **et des moyens financiers pour les employer** (carburants, logistique, achat de petit matériel, dépenses portuaires et aéroportuaires).

Pour cela, **les dépenses d'entretien programmé des matériels (EPM) ont fait, depuis 2012, l'objet d'un effort** qui traduit concrètement l'engagement en faveur de l'activité opérationnelle, dont l'entraînement est une facette importante. La hausse des crédits budgétaires, de +8 % entre 2012 et 2013 puis de +5 % entre la LFI 2013 et la LFI 2014, a permis d'enrayer la chute des indicateurs d'activité opérationnelle (sensible en 2012) et devrait se manifester, en 2015, par une stabilisation de ces indicateurs (inertie d'un à deux ans entre les dépenses d'EPM et la régénération industrielle du potentiel technique).

Priorité de la LPM, la remontée de l'activité opérationnelle et de l'entraînement s'appuient sur trois chantiers d'optimisation touchant le domaine du maintien en condition des matériels : rationalisation de l'organisation, selon une logique de délégation des responsabilités par milieu ; amélioration de la performance contractuelle ; rénovation de la chaîne du soutien qui vise à optimiser la logistique des armées.

En termes financiers, le PLF 2015 prévoit 3,2 milliards d'euros de crédits budgétaires au profit de l'EPM des forces armées, soit 143 millions de plus qu'en LFI 2014. Ce montant devrait être porté à 3,44 milliards en 2017 selon la programmation de la LPM.

2. L'entraînement des forces terrestres

Selon les réponses au questionnaire adressé par vos rapporteurs, la prévision 2014 et 2015 de maintenir à 83 journées de préparation opérationnelle (JPO) devrait garantir, dans les conditions d'engagement du moment, la tenue des contrats de la situation opérationnelle de référence (caractérisée par les missions permanentes et les engagements dans la durée), au prix d'une érosion continue de certains savoir-faire génériques nécessaires à l'hypothèse d'engagement majeur (combat de haute intensité en coercition, tir missiles, conduite des blindés, franchissement, domaine aéroporté).

Pour autant, la LPM 2014-2019 fixe un objectif de 90 JPO, dont 35 jours réalisés en espace de manœuvre, pour garantir dans la durée la tenue des contrats opérationnels fixés par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* (LBDSN) de 2013.

	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Réalisation	Objectifs LPM 2009- 2014	1 ^{er} semestre 2014 Réalisation ¹	2015 Prévision	Objectifs LPM 2014 2019
Nombre de JPAO ² par homme	117	109	120	150			
Nombre de JPO ³ par homme	78	77	83		45	83	90
Nombre d'HdV ⁴ par pilote	180	170	157	180	80,4	156	180

Source : réponses au questionnaire budgétaire

On constate une **forte baisse depuis quelques années de l'activité opérationnelle de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT)**. Elle résulte d'une faible disponibilité de certains matériels, qui ne permet pas un entraînement optimal des équipages. Cette difficulté récurrente est accrue par le **caractère très abrasif des théâtres africains et l'usure** qui en résulte, ainsi que par la période d'engagements intenses. Ces périodes entraînent en effet des phases dites de « régénération » pour les équipages et les équipes

¹ Réalisation entre le 1^{er} janvier 2014 et le 30 juin 2014.

² JPAO : journée de préparation et d'activité opérationnelle.

³ JPO : journée de préparation opérationnelle.

⁴ Heures de vol comptabilisées avec simulation (près de 10 % du total) jusqu'en 2013, hors simulation à partir de 2014.

de maintenance, et la nécessité de reconstituer les stocks. En outre, **les périodes d'entretien des hélicoptères se sont sensiblement accrues**. Le niveau a toutefois pu être stabilisé, en raison surtout de l'arrivée progressive d'appareils de nouvelle génération ou sortant de chantiers de rénovation.

Alors que la comparaison avec les forces terrestres américaines n'est guère pertinente, elle est possible avec le Royaume-Uni et l'Allemagne, moyennant certaines précautions, notamment au regard des engagements effectifs sur le terrain. On estime cependant que l'armée de terre française connaît une activité légèrement moindre, même si celle-ci reste relativement bien équilibrée entre missions et préparation. Le décrochage progressif de l'activité ALAT par rapport aux normes OTAN¹, lié aux problèmes de régénération de l'ALAT, appelle cependant une vigilance renforcée.

TYPE D'ACTIVITÉ (par unité et par an)	FRANCE (2011)	FRANCE (2012)	ROYAUME-UNI (2012)	ALLEMAGNE (2012)
Journées de préparation et d'activités opérationnelles (JPAO)	117 (78 hors OPEX)	109 JPAO (77 hors OPEX)	116 jours (44 hors OPEX)	85 jours hors OPEX
Heures de vol annuelles/hélicoptère léger	254 sur Gazelle	176 sur Gazelle	265 sur Gazelle	140
Heures de vol annuelles/hélicoptère antichar	129 sur Tigre	136 sur Tigre	257 sur Apache	90
Heures de vol annuelles/hélicoptère de manœuvre	206 sur Puma 221 sur Cougar 187 sur Caracal	141 sur Puma 151 sur Cougar 165 sur Caracal	168 sur Lynx / Army 188 sur Puma / RAF 380 sur Chinook/RAF 270 sur Merlin / RAF 395 sur Sea King/RN	120 pour le CH53 140 pour le Bell UH
Nombre d'heures de vol/pilote d'hélicoptère/an	180	170	200 environ (entre 170 pour Gazelle jusqu'à 240 pour Apache).	120 à 140 heures

Source : réponses au questionnaire budgétaire

3. L'entraînement des forces navales

La préparation opérationnelle des unités de la Marine s'appuie sur un socle constitué d'exercices et de stages spécifiques. Dans un souci d'efficacité, les déploiements opérationnels sont également mis à profit pour

¹ AFS volume VI-shape tactical evaluation manual (janvier 2011) = 180 heures de vol.

entretenir et développer les savoir-faire de l'équipage par la réalisation quotidienne d'actions d'entraînement, selon ce que permet l'environnement opérationnel du moment.

L'activité annuelle des forces aéromaritimes ne peut donc facilement se dissocier entre l'activité opérationnelle et sa préparation. On peut cependant estimer, pour un bâtiment de premier rang, que le socle de la préparation opérationnelle requiert 20 jours de mer et doit être conduit dans un temps consacré exclusivement à l'entraînement.

	Unités	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision PAP 2015	Objectifs LPM 2014-2019
Tous bâtiments (dont bâtiments de premier rang)	JdM	92 (107)	89 (98)	90 (97)	86 (94)	86 (94)	100 (110)
Pilote de chasse (pilote qualifié nuit)	HdV	196 (232)	167 (196)	154 (207)	170 (194)	150 (180)	180 (220)
Pilote d'hélicoptère	HdV	199	220	187	176	180	220
Equipage d'avions de PATMAR	HdV	353	328	409	280	288	350

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Ce tableau révèle l'écart encore important entre les objectifs fixés par la LPM et les réalisations. La situation est même critique dans certains domaines, par exemple en matière de lutte anti sous-marine. L'activité des bâtiments de surface reste inférieure de 15 % à la norme LPM, comme celle de la patrouille de surveillance maritime et des hélicoptères. De son côté, l'activité des pilotes de chasse est supérieure aux prévisions, notamment en raison de la diminution consentie du nombre de pilotes opérationnels pour préserver la sécurité des vols des pilotes embarquant sur le porte-avions.

Au titre des comparaisons avec les autres pays, on peut relever que l'OTAN définit principalement des objectifs qualitatifs qui sont équivalents à ceux de la marine nationale et que les moyens de la marine proposés au titre des NRF (*Nato Response Force*) sont régulièrement certifiés selon les standards de l'OTAN.

Type de bâtiments selon nomenclature OTAN	Normes OTAN (jour de mer)	Famille de bâtiments marine française	Objectif 2014	Norme LPM
Porte-avions, porte-hélicoptères	108	Porte-avions	94	110
Grand bâtiment amphibie	108	Grands bâtiments amphibie		
Autres navires de guerre et patrouilleurs	80	Frégates PHM-Aviso		
Navires de guerre des mines	108	Chasseurs de mine	86	100
Navires auxiliaires, hydrographiques, remorqueurs	80	Divers bâtiments de soutien et d'assistance		

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les comparaisons avec les pays alliés sont délicates du fait des périmètres de calcul qui peuvent varier et de la nature très différente des missions qui sont assignées à la marine. La France et les Etats-Unis ont la particularité de détenir encore tous les savoir-faire et les unités qui caractérisent une marine de guerre hauturière. La marine britannique a quant à elle abandonné la composante chasse embarquée et l'aviation de patrouille maritime, reprise par la RAF. Les marines britannique et allemande ne contribuent pas à tout le spectre des missions de la marine nationale, qui demeure à ce stade plus polyvalente.

Type d'activité	États-Unis	Allemagne	Royaume-Uni
Jours de mer par bâtiment de combat de haute mer	123 (2011)	108 (2012)	153 (en 2012)
Heures de vol par pilote de chasse	n.c.	Pas d'aviation de chasse dans la marine	Plus d'aviation de chasse embarquée
Heures de vol par pilote d'hélicoptère	n.c.	Lynx : 189 Sea King : 115 (2012)	200 (en 2012)
Heures de vol par équipage de patrouille maritime	n.c.	160 (2010)	Plus de patrouille maritime

Source : réponses au questionnaire budgétaire

4. L'entraînement des forces aériennes

L'engagement au Mali et en RCA a accru les tensions logistiques et la disponibilité en métropole pour la chasse et l'aviation de transport. Il a également entraîné un fort déséquilibre de l'activité, au profit des équipages

expérimentés, en particulier du fait de l'application du principe de différenciation. Ainsi, les compétences les plus complexes ne seront entretenues que par un socle restreint d'équipages ce qui peut permettre de remonter en puissance ultérieurement.

Au total, les objectifs de la LPM ne sont atteints qu'à environ 80 %, ce qu'a souligné le Général Mercier, chef d'Etat-major de l'armée de l'air, lors de son audition devant la commission. De fait, les capacités du transport aérien ne permettent pas aux armées de réaliser toute l'activité qui a recours à ses moyens (soutien aux opérations, projection pour des exercices, entraînement des troupes aéroportées,...).

	Unités	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	Objectifs LPM
Chasse	Heures de vol	169	157	150	150	180
ATT		265	276	260	260	320
Hélicoptères		199	191	170	170	200

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Comme indiqué en terme global et selon les éléments transmis à vos rapporteurs, les dernières opérations, en particulier Serval, ont montré que la France fait encore partie des nations disposant d'une armée de l'air à haute technicité et possédant des savoir-faire rares. L'activité des pilotes français est encore comparable à celle des Etats-Unis et du Royaume-Uni, tandis que l'activité de l'armée de l'air allemande semble plus réduite.

TYPE D'ACTIVITE	France (2013)	Allemagne (2013)	Royaume- Uni (2013)	États-Unis (2013)
Heures de vol par pilote de chasse	157	131	180	180
Heures de vol par pilote de transport	276	140	250 à 300	200
Heures de vol par pilote d'hélicoptère	191	95	environ 200	200

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Toutefois, l'activité générée depuis 2012 ne permet plus d'entretenir l'ensemble des compétences à hauteur des exigences des contrats opérationnels tout en assurant la formation des équipages les plus jeunes. Pour l'instant, **un équilibre fragile est maintenu en privilégiant l'entretien des compétences les plus complexes par un nombre très restreint d'équipages**, aptes à former les autres en cas de besoin ou à s'engager de

façon très limitée sur un théâtre nécessitant ces compétences et ce, pour une durée réduite. Une remontée en puissance nécessiterait le cas échéant un certain temps et les ressources nécessaires pour assurer la formation.

En matière d'aviation de combat, les engagements en Libye et au Mali ont mis en évidence la capacité à « entrer en premier » sur un théâtre d'opérations de façon réactive. La pérennisation de cette capacité repose sur un niveau d'entraînement en vol suffisant.

Dans le domaine des avions de soutien opérationnel, l'emploi intensif de la flotte ravitailleur C135 pour *Serval*, et ce malgré l'aide des pays alliés, a mis en évidence le sous-dimensionnement de cette flotte.

Concernant les capacités de transport tactique et stratégique, la suractivité générée par l'engagement au Mali pour la flotte tactique n'a pas permis d'assurer un entraînement suffisant en métropole, pour les équipages les plus jeunes.

B. LA DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS

1. L'armée de terre

En 2015, comme les années précédentes, la disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels terrestres dépendra de la couverture des besoins induits par la régénération des engins rapatriés d'opérations extérieures, de la maîtrise du vieillissement des parcs lié au maintien en service prolongé de certains équipements et du remboursement des surcoûts OPEX, indispensable à la préservation de l'activité initialement programmée.

<i>Armée de terre</i>	<i>DTO 2012</i>	<i>DTO 2013</i>	<i>Prévision actualisée 2014</i>	<i>Prévision 2015</i>	<i>Cible 2017</i>
Matériels en OPEX	93%	89,2%	90%		
<i>Matériels majeurs (hors aéronefs), avec OPEX</i>					
Matériels « combat de contact » (LECLERC)	61%	62%	80%	80%	80%
Matériels « combat de contact » (AMX 10RC) ¹	36%	31%	45%	45%	50%
Matériels « appui feux et actions dans la profondeur » (pièces 155 mm)	52%	43%	45%	50%	55%
Matériels « appui à la mobilité et contrôle de zone » (VAB ² hors NBC ³)	57%	40%	55%	55%	50%
Matériels « combat d'infanterie » (VBCI + AMX 10P)	82%	94%	80%	80%	80%
<i>Matériels aéronautiques de l'armée de terre, avec OPEX</i>					
Hélicoptères d'attaque et hélicoptères de reconnaissance	75%	66%	70%	75%	75%
Hélicoptères de manœuvre ⁴	48%	44%	50%	55%	60%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

L'effort fait au profit des opérations extérieures se répercute sur la métropole. L'activité soutenue sur des théâtres exigeants (auparavant l'Afghanistan, aujourd'hui le Mali ou la RCA) accélère le vieillissement des matériels et amoindrit par conséquent les capacités de réengagement immédiat. En effet, les conditions d'emploi des matériels font subir une attrition significative et accélèrent le vieillissement. La remise à niveau du matériel de retour d'opération constituera l'effort principal des années à venir. Elle devrait s'étaler sur les cinq prochaines années et conditionnera la remontée de la disponibilité.

Les principaux parcs sous tension sont les véhicules de l'avant-blindé (VAB), les blindés médians et les vecteurs logistiques. En ce qui concerne les VAB, la disponibilité de ce parc, très fortement employé dans les opérations terrestres, est préservée au prix d'un investissement financier et humain important. Prolongés dans la durée, sous réserve de

¹ AMX10 RCR : ce matériel est en phase de rénovation profonde. Une partie des chars immobilisés sont chez l'industriel.

² Véhicule de l'avant blindé.

³ Nucléaire, biologique et chimique.

⁴ La disponibilité globale des aéronefs de l'armée de terre est affectée par de nombreux chantiers de rénovation, ce qui a entraîné un ajustement des objectifs de disponibilité vers des seuils plus conformes à la réalité. La disponibilité de ces hélicoptères est également impactée par une insuffisance de capacité de production du service industriel de l'aéronautique (SIAé).

financement complémentaire, ces efforts permettront de maintenir une disponibilité légèrement supérieure à 50 % jusqu'à l'arrivée de son successeur, le véhicule blindé multirôles (VBMR). En ce qui concerne l'AMX 10 RCR, les premiers effets bénéfiques du programme de « rétrofit » devraient se confirmer en 2015 et conforter la situation de ce parc, fortement impacté par l'engagement, en 2013, au Mali.

Pour les matériels aériens de l'armée de terre, la régénération des **hélicoptères**, particulièrement sollicités en OPEX, est lente. Ceci est dû à l'ancienneté des parcs, aux visites préventives, aux délais d'attentes d'approvisionnements, au déficit de maintenanciers ainsi qu'aux réparations des dégradations directement liées aux opérations en cours. Leur disponibilité demeure **sous le seuil critique** depuis plusieurs mois malgré les efforts réalisés. Cette situation révèle **une saturation des capacités de l'outil de maintenance** étatique comme industriel. Des plans d'action spécifiques sont mis en œuvre pour chacune des flottes.

2. La marine nationale

De manière générale, les Opex entraînent des conséquences multiples sur le maintien en condition opérationnelle des matériels. Par exemple, la participation du porte-avions Charles de Gaulle à l'opération Harmattan (Libye, 2011) a conduit à reconfigurer une partie de son planning d'entretien entraînant, pour 2013, un écart conséquent entre le prévisionnel et le réalisé, car son arrêt technique intermédiaire a dû être décalé au premier semestre 2013.

<i>Marine nationale</i>	<i>DTO¹ 2012</i>	<i>DTO 2013</i>	<i>DTO 2014 Prévision PAP² 2014</i>	<i>DTO 2014 Prévision actualisée</i>	<i>DTO 2015 Prévision</i>	<i>DTO 2017 Cible</i>
Porte-avions	55	32	47	95	84	10**
SNA ³	60	55	70	72	70	57
Composantes frégates	45	48	49	62	68	68
Autres bâtiments de la marine*	52	57	55	82	80	73
Aéronefs embarqués *	47	49	48	64	66	67
Hélicoptères (SP et combat)	51	50	51	53	55	56
Patrouille maritime *	39	36	41	49	53	56

* Les périmètres de ces familles de matériel ont évolué en 2014 et ne sont donc pas comparables.

** En arrêt technique.

¹ Disponibilité technique opérationnelle.

² Projet annuel de performance.

³ Sous-marin nucléaire d'attaque.

Pour les frégates, après une dégradation en 2012, essentiellement due aux aléas sur les lignes propulsives et à des problèmes techniques des armes-équipements, les effets des plans d'actions spécifiques mis en place ont permis en 2013 une amélioration du taux de disponibilité qui se confirme au premier semestre 2014.

En ce qui concerne les flottes « avions de patrouille maritime » et « hélicoptères de combat », elles ont subi les retards de production induits par le changement de système d'information technico-logistique du SIAé sur le site de Cuers, ainsi que par les difficultés spécifiques de la montée en puissance du Caïman (décalage de livraisons en sortie de chaîne et durée de la visite d'entretien majeur). Par ailleurs, les carences logistiques et les travaux supplémentaires nécessaires aux traitements de défauts structuraux importants pour les flottes vieillissantes ont eu pour conséquence une augmentation de la durée des visites de certains matériels.

3. L'armée de l'air

L'activité en Opex pèse particulièrement sur les avions de transport tactique ; les besoins en préparation opérationnelle ne peuvent plus être satisfaits, dans l'attente de la montée en puissance de l'A400M. En revanche, la disponibilité technique de l'aviation de chasse est stable et permet de satisfaire le besoin pour les Opex et l'entraînement malgré le manque sur certains équipements.

<i>Armée de l'air</i>	<i>DTO 2012*</i>	<i>DTO 2013*</i>	<i>Prévision actualisée 2014</i>	<i>Prévision 2015</i>
Avions de combat	67 %	62 %	88 %	90 %
Avions de transport tactique	54 %	50 %	70 %	75 %
Avions d'appui opérationnel	/	/	87 %	87 %
Avions à usage gouvernemental	103 %	91 %	103 %	104 %
Hélicoptères	71 %	70 %	87 %	86 %
Système sol-air MAMBA	/	/	58 %	58 %

* Disponibilité calculée sur les précédents contrats opérationnels issus du LBDSN 2008.

La disponibilité des flottes de l'armée de l'air est affectée par les activités de régénération de potentiel suite à l'intensité des dernières opérations, de nombreux chantiers de modifications et de rénovation en cours, par la vieillesse de certaines flottes et par le bas niveau de pièces de rechange.

Le parc des avions de transport stratégique est sous-dimensionné en nombre par rapport aux contrats opérationnels. La situation sur le parc des ravitailleurs est tendue du fait de leur vétusté et d'une rénovation difficile.

La baisse de la disponibilité de la flotte des hélicoptères légers en 2014 résulte de difficultés industrielles et, compte tenu des délais d'une nouvelle contractualisation et de réalisation de ces opérations de maintenance, une amélioration de la disponibilité n'est pas attendue avant 2016.

C. DES RÉFORMES STRUCTURELLES NÉCESSAIRES POUR FAIRE MIEUX QU'UNE SIMPLE STABILISATION DES INDICATEURS

On l'a vu, l'augmentation des crédits de MCO ne permettra, au moins dans un premier temps, que de stabiliser les indicateurs d'activité alors même qu'ils se situent souvent en deçà des normes fixées, notamment par l'OTAN. C'est pourquoi **des réformes structurelles continuent d'être nécessaires**. Le ministère a lancé à cet égard trois chantiers d'optimisation touchant le maintien en condition des matériels :

- la poursuite de **la rationalisation de l'organisation**, selon **une logique de délégation des responsabilités par milieu** et non par armée.

Une telle organisation est particulièrement importante pour l'aéronautique puisque les matériels sont répartis entre les trois armées à un niveau bien supérieur aux autres matériels : l'armée de l'air dispose de 56 % des aéronefs mais la marine de 16 % et l'armée de terre de 28 %. Au printemps dernier, le ministre et le chef d'Etat-major des armées ont, en quelque sorte, parachevé le processus engagé en 2000 avec la création de la SIMMAD et ils ont confié la responsabilité du MCO aéronautique au chef d'Etat-major de l'armée de l'air. Cette mise en cohérence des liens hiérarchiques et fonctionnels devrait fluidifier la chaîne de décision et éviter le fonctionnement par silos qui existait auparavant ;

- deuxième chantier d'optimisation, l'amélioration de **la performance contractuelle**. Les trois maîtres d'ouvrage délégués (SIMMAD, SIMMT pour le terrestre, SSF pour le maritime) ont engagé une revue générale de l'ensemble de leurs contrats ;

- enfin troisième chantier, **la rénovation de la chaîne du soutien** qui vise à optimiser la logistique et les approvisionnements des armées. Cette réforme, appelée « *supply chain* », passe notamment par la création de « *hubs* » logistiques permettant une gestion moderne des pièces de rechange qui doivent, demain, se trouver au bon endroit au bon moment. L'établissement de l'autorité hiérarchique du SCA (cf. ci-dessus) sur les groupements de soutien de bases de défense fait partie de cette évolution. En outre, le rôle des commandants de base de défense dans le recueil de l'expression des besoins, l'arbitrage au niveau local des priorités et

l'évaluation de la qualité du service rendu est renforcé. Enfin, une gouvernance ministérielle des soutiens a été mise en place ; elle s'appuie sur un comité ministériel et la rénovation des instances de pilotage sous l'autorité du chef d'Etat-major des armées et du secrétaire général pour l'administration. Le nouveau modèle des soutiens a été généralisé à l'ensemble des bases de défense le 1^{er} septembre 2014.

On peut également mentionner, dans ces différents chantiers, **la clarification des relations avec la DGA** : celle-ci a en effet un rôle premier dans le MCO en tant qu'elle conçoit et commande le matériel. Le plus souvent, le MCO dit « initial », c'est-à-dire pour les premières années de la vie d'un matériel, relève d'ailleurs du programme 146 géré par la DGA. Les différentes structures du MCO sont maintenant intégrées plus en amont dans les équipes qui travaillent à la définition d'un nouveau matériel pour bien prendre en compte, dès cet instant, les impératifs ultérieurs d'entretien et de maintenance.

*

* *

A l'issue de sa réunion du mercredi 26 novembre 2014, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, 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 », les groupes UMP et UDI-UC s'abstenant.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 19 novembre 2014.

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – Michelle Demessine et moi-même sommes très heureux d'ouvrir le bal des rapports budgétaires 2015 de la mission « Défense », d'autant que nous étrennons notre nouveau costume de rapporteur du programme 178 qui regroupe, sous l'autorité du Chef d'Etat-major des armées, des crédits relatifs à la préparation et à l'emploi des forces.

De manière liminaire, il est important de préciser que la répartition par programmes des crédits de la mission « Défense » ne correspond pas nécessairement aux agrégats qu'utilise le ministère dans sa gestion. Ainsi, le programme 178 est souvent appréhendé comme celui du « maintien en condition opérationnelle », le MCO, alors que certaines dépenses du MCO sont inscrites à d'autres programmes et que le 178 regroupe de son côté des dépenses de soutien, qui relèveraient plutôt du 212.

A partir de 2015, cette difficulté est accentuée par la réforme de la gestion de la masse salariale. L'ensemble des dépenses de personnel sont dorénavant inscrites au programme 212 et réparties ensuite au sein de budgets opérationnels établis par les gestionnaires effectifs. Nos collègues Robert Del Picchia et Gilbert Roger évoqueront cela lors de la présentation de leur rapport.

Une fois ces précautions énoncées, nous allons principalement nous attacher à la question de la préparation opérationnelle de nos armées et évoquer également deux sujets propres au programme : la réforme du commissariat aux armées et l'évolution du service de santé des armées.

Mme Michelle Demessine, rapporteur. – Comme le disait le Général de Villiers devant notre commission, la préparation opérationnelle est le gage de notre réactivité et de notre efficacité ; c'est aussi, nous disait-il, l'assurance de la sécurité du personnel. Il citait l'exemple des pilotes d'hélicoptères qui doivent obligatoirement s'entraîner pour être capables de poser leur machine sur le pont d'envol d'un bateau de la marine. Il n'y a rien d'inné là-dedans !

Or, les précédentes lois de programmation militaire ont plutôt sacrifié ce poste de dépenses, ce qui a entraîné une crise de la disponibilité du matériel au début des années 2000. Dans le nouveau contexte stratégique consécutif à la fin de la Guerre froide, les crédits affectés à la maintenance

des équipements avaient ainsi fortement diminué ; notre commission s'en est régulièrement fait l'écho pour le regretter.

Certes, des réformes d'organisation et de structures ont été menées pour améliorer les choses et contrecarrer la baisse des crédits, mais les performances sont restées décevantes en termes de disponibilité. C'est particulièrement vrai pour les avions, dont la disponibilité, très variable selon le type d'appareil, atteignait 63 % en 2005 mais plafonnait à 40 % en 2013. Divers éléments peuvent expliquer cette évolution statistique, notamment un changement de méthode de calcul à partir de 2012.

Pour autant, selon le rapport récent de la Cour des comptes qui fait autorité en la matière - aux dires mêmes du ministre -, la dégradation a repris dans la deuxième moitié des années 2000 et touche les trois armées. Comme nous l'indiquait le Général Girier, directeur de la SIMMAD, lors de son audition, il manquait une demi-annuité au MCO aéronautique sur la dernière LPM. Même en repoussant des actions de maintenance, cela a entraîné des restes à payer importants à la fin de chaque année. En 2012, le report de charges pour le MCO aéronautique représentait 19 % des dépenses engagées dans l'année ! Depuis, ce report de charges reflue, mais son niveau n'est pas supportable sur le moyen terme.

Du côté de la flotte, la disponibilité a plutôt été redressée et, du côté des matériels terrestres, la disponibilité des matériels anciens reste insuffisante tandis que celle des matériels récents est satisfaisante.

Les problèmes de disponibilité des matériels expliquent largement le fait que l'activité opérationnelle soit restée inférieure aux objectifs. Cette activité, qui a connu une évolution globalement à la baisse dans la période récente, s'inscrit 15 % en deçà des normes reconnues par l'OTAN, chiffre que nous ont confirmé les chefs d'Etat-major durant les auditions.

Dans l'armée de terre, le nombre de journées de préparation et d'activité opérationnelle par homme s'est élevé à 120 en 2013 contre un objectif de 150 dans la LPM d'alors. De même pour le nombre d'heures de vol par pilote : 157 heures contre 180. Les équipages des avions de la patrouille maritime devraient réaliser 288 heures de vol en 2015 contre un objectif de 350. Dernier exemple, pour les avions de chasse, le nombre d'heures de vol devrait atteindre 150 heures en 2015 contre un objectif de 180.

Dans ce contexte tendu, la LPM a pris acte de la nécessité de faire de l'activité opérationnelle un objectif prioritaire. Le rapport annexé à la LPM avance trois explications majeures à la baisse de l'activité opérationnelle :

- la dynamique haussière des coûts d'entretien sous-tendue, d'un côté, par le vieillissement des parcs et, de l'autre, par l'arrivée de matériels de nouvelle génération au coût d'entretien plus élevé.

Il s'agit en particulier de l'effet « baignoire », ou de la courbe en U, que nos collègues Gilbert Roger et André Dulait évoquaient régulièrement lorsqu'ils présentaient ce rapport : un matériel récent coûte cher à entretenir pour des raisons technologiques et nous avons maintenu longtemps en service des parcs vieillissants qui coûtent aussi très cher à entretenir ;

- deuxième explication, une hausse du coût des facteurs de production plus rapide que l'inflation ;

- troisième explication, une dégradation du niveau des stocks de pièces de rechange dans lesquels les armées ont puisé durant tant d'années pour faire face aux urgences.

La LPM fixe comme « priorité forte » l'inversion de cette tendance. A cette fin, les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels (EPM) progresseront 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'EPM, que je viens de mentionner, représente un peu plus de la moitié du MCO et une part importante du programme 178 (44 % en 2015). Il correspond aux achats de prestations et de pièces de rechange auprès des fournisseurs publics ou privés. Le MCO est également constitué de la masse salariale attachée à l'entretien et à la maintenance, qui en représente environ 40 % du coût total, et de dépenses d'investissement et d'entretien des infrastructures, qui représentent moins de 5 % de la dépense totale du MCO. Comme nous l'avons indiqué au début de notre rapport, les crédits de personnel sont dorénavant inscrits au programme 212 même s'ils sont « fléchés » par fonction.

En cohérence avec la LPM, les crédits de paiement de l'entretien programmé du matériel sont fixés à 3,2 milliards d'euros dans le PLF pour 2015, ce qui représente une progression en pourcentage de 4,4 %.

Dans le détail, les évolutions sont variées selon les armées, elles dépendent en particulier des cycles d'entretien de certains matériels : +8,3 % en crédits de paiement pour les forces terrestres, +1,1 % pour les forces navales et +5,4 % pour les forces aériennes. Les forces navales paraissent moins bien loties en 2015 mais elles connaîtront une « bosse » de paiement autour de 2017 avec la période d'arrêt du porte-avions.

Il faut également souligner que les autorisations d'engagement, qui permettent de lancer des opérations pluriannuelles, bondissent de 35 % en 2015, elles passent de 3,4 milliards à 4,7 milliards. Cette évolution est prometteuse, mais nous devons être attentifs à ce que les crédits de paiement soient suffisamment approvisionnés dans les années à venir pour y faire face.

Cette différence conséquente entre les engagements et les paiements nous montre, s'il en était besoin, le décalage qu'il peut exister entre un effort budgétaire et sa concrétisation sur le terrain. Qui plus est, la progression des

dépenses doit d'abord permettre de « se remettre à niveau » après des années de vaches maigres. De ce fait, cet effort ne se fera réellement sentir sur les indicateurs d'activité opérationnelle qu'au mieux à partir de 2016. Selon les estimations, il ne permettra en lui-même que de stabiliser les indicateurs sur le court terme.

Pour les améliorer, il faut donc des réformes structurelles et le ministère a lancé à cet égard trois chantiers d'optimisation touchant le maintien en condition des matériels :

- la poursuite de la rationalisation de l'organisation, selon une logique de délégation des responsabilités par milieu et non par armée.

Une telle organisation est particulièrement importante pour l'aéronautique puisque les matériels sont répartis entre les trois armées à un niveau bien supérieur aux autres matériels : l'armée de l'air dispose de 56 % des aéronefs mais la marine de 16 % et l'armée de terre de 28 %. Au printemps dernier, le ministre et le chef d'Etat-major des armées ont, en quelque sorte, parachevé le processus engagé en 2000 avec la création de la SIMMAD et ils ont confié la responsabilité du MCO aéronautique au chef d'Etat-major de l'armée de l'air. Cette mise en cohérence des liens hiérarchiques et fonctionnels devrait fluidifier la chaîne de décision et éviter le fonctionnement par silos qui existait auparavant ;

- deuxième chantier d'optimisation, l'amélioration de la performance contractuelle. Les trois maîtres d'ouvrage délégués (SIMMAD, SIMMT pour le terrestre, SSF pour le maritime) ont engagé une revue générale de l'ensemble de leurs contrats ;

- enfin troisième chantier, la rénovation de la chaîne du soutien qui vise à optimiser la logistique et les approvisionnements des armées. Cette réforme, appelée « *supply chain* », passe notamment par la création de « *hubs* » logistiques permettant une gestion moderne des pièces de rechange qui doivent, demain, se trouver au bon endroit au bon moment.

On peut également mentionner, dans ces différents chantiers, la clarification des relations avec la DGA : celle-ci a en effet un rôle premier dans le MCO en tant qu'elle conçoit et commande le matériel. Le plus souvent, le MCO dit « initial », c'est-à-dire pour les premières années de la vie d'un matériel, relève d'ailleurs du programme 146 géré par la DGA. Les différentes structures du MCO sont maintenant intégrées plus en amont dans les équipes qui travaillent à la définition d'un nouveau matériel pour bien prendre en compte, dès cet instant, les impératifs ultérieurs d'entretien et de maintenance.

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. - En ce qui concerne la préparation opérationnelle, nous souhaitons conclure par deux réflexions transversales. Nous souhaitons mettre l'accent sur les Opex et les contraintes qu'elles font peser sur l'activité opérationnelle.

Remarque liminaire essentielle : nous avons évoqué le fait que, globalement, la préparation opérationnelle est inférieure aux objectifs mais nos armées nous ont prouvé que, malgré cette situation particulièrement difficile, elles pouvaient être envoyées sur des théâtres d'opérations extérieures variés et dans des conditions difficiles, par exemple en termes de délai, et y remplir pleinement leurs missions. Jugée à l'aune des Opex, la qualité de la préparation opérationnelle est donc tout à fait satisfaisante.

En ce qui concerne plus directement le maintien en condition opérationnelle, la multiplication et l'intensité des Opex ont des répercussions évidentes, par exemple sur les flux logistiques en métropole.

En outre, au-delà des dommages causés par les combats sur les matériels, leur usure est nettement supérieure en opération qu'en métropole, notamment lorsqu'ils sont utilisés dans des milieux abrasifs comme dans le désert. Le chef d'Etat-major de l'armée de terre nous a donné l'exemple des VAB qui, en presque deux ans d'emploi dans le désert malien, présentent les mêmes symptômes de fatigue et le même taux d'usure que ceux utilisés durant dix ans en Afghanistan ! Pour lui, la disponibilité des parcs terrestres et aéroterrestres restera encore contrainte en 2015 et en 2016, en partie du fait que les crédits d'EPM couvrent à la fois les coûts d'entretien des équipements utilisés en métropole dans le cadre de la préparation opérationnelle et les coûts d'entretien des matériels employés en opération. Or, l'enchaînement des engagements et les conditions d'emploi extrêmes soumettent les matériels à des taux d'usure hors norme et les chaînes logistiques à des distorsions importantes.

En outre, cette surutilisation des matériels et leur usure particulière fragilisent d'autant les missions de nos armées en métropole, ce qui peut affecter leurs missions intérieures.

Pour toutes ces raisons, il sera nécessaire que nous réfléchissions plus avant sur l'impact des Opex sur le maintien en condition opérationnelle et sur la prise en compte de ce sujet au moment de la décision de lancer une opération.

Deuxième élément transversal que nous souhaitons aborder : le principe de différenciation. Dans les années 2000, la disponibilité insuffisante des matériels a contraint nos armées à modifier leur approche : les matériels doivent dorénavant être suffisamment disponibles au bon endroit et au bon moment.

Ainsi, dans l'armée de l'air, l'activité générée depuis 2012 ne permet plus d'entretenir l'ensemble des compétences à hauteur des exigences des contrats opérationnels tout en assurant la formation des équipages les plus jeunes. Pour l'instant, un équilibre fragile est maintenu en privilégiant l'entretien des compétences les plus complexes par un nombre très restreint d'équipages.

La LPM a entériné l'application du principe de différenciation à l'activité et à l'entraînement. Il doit permettre à chacune des armées de tirer le meilleur parti de leurs ressources en distinguant un ensemble de forces de coercition aptes à s'engager sous faible préavis contre un adversaire du meilleur niveau et des forces à même de prendre part à des opérations de gestion de crise dans la durée, dont l'entraînement, au-delà d'un socle commun, est ciblé et modulé en fonction de la variété des missions.

Nous devons veiller à ce que, dans une période d'engagements intenses, le principe de différenciation ne fige pas l'écart qui existe entre les équipages ou les équipes.

Au-delà de la préparation opérationnelle, le programme 178 contient plusieurs postes de crédits relatifs à des fonctions de soutien : la planification des moyens et la conduite des opérations, la fonction pétrolière, le soutien des forces par les bases de défense ou le service interarmées des munitions. Nous ne pourrions évoquer ces aspects cette année par manque de temps, mais l'Amiral Rogel nous a mis en avant l'importance de ces postes budgétaires, par exemple ce qui touche aux carburants et aux munitions.

Mais nous souhaitons évoquer deux services en particulier. Tout d'abord, le service du commissariat aux armées (SCA). Créé le 1^{er} janvier 2010, le SCA est le service d'administration générale des armées ; il est chargé des achats pour la vie courante et le transport des forces, ainsi que de l'exécution des dépenses relevant du soutien commun (soutien de l'homme, restauration, achats, finances, contrôle interne comptable, droits financiers individuels et soutien juridique...).

Depuis 2013, le SCA met en pratique la logique dite « de bout en bout » qui permet de mettre en place une chaîne de soutien continue, de la conception à la fourniture des prestations. Pour cela, le service fonctionne dorénavant selon une logique de filière (restauration-hôtellerie-hébergement-loisirs, habillement, soutien de l'homme, formation, assistance juridique...) et non plus territoriale. En conséquence, depuis le 1^{er} septembre 2014, les groupements de soutien de base de défense sont hiérarchiquement rattachés au SCA.

Le SCA devient donc le service unique (interarmées) de soutien en appui des bases de défense, qui deviennent l'échelon de proximité. Du fait de ce regroupement de dépenses, les crédits de paiement du SCA sur le programme 178 passent de 26 millions en 2014 à 206 millions en 2015 mais il s'agit, je vous rassure, d'une opération comptable.

Plus sérieusement, notre commission restera très attentive aux conditions de vie de nos soldats, qui ont fait l'objet de rallonges budgétaires absolument indispensables en 2013.

Deuxième service avant de conclure notre rapport : le service de santé des armées (SSA). Prenant ses racines dès la fin du XVII^e siècle, le SSA emploie aujourd'hui environ 16 000 personnes, dont 11 000 militaires et 5 000

civils. Ses ressources atteignent 1,5 milliard d'euros par an dont 63 % en provenance du budget de l'Etat et 37 % de recettes extrabudgétaires (remboursements de l'assurance maladie, participation des patients...).

Il faut bien avoir conscience que la France est aujourd'hui l'un des rares pays, avec les Etats-Unis, à être capable de mettre en place une chaîne complète de santé au profit des troupes engagées, allant des zones de combat jusqu'au rapatriement dans un hôpital militaire. Certains pays sont performants pour une partie de cette chaîne, par exemple les Allemands sur les évacuations et le ravitaillement, mais aucun Européen ne peut faire ce que fait le SSA. Ceci permet notamment à notre pays, ce qui est essentiel et tout à fait spécifique, d'entrer en premier et rapidement sur un théâtre d'opérations.

A la croisée du monde de la défense et de la santé, le SSA a été touché depuis une vingtaine d'années par les changements profonds de ces deux mondes : côté défense, l'évolution du cadre stratégique post-Guerre froide et la fin de la conscription ; côté santé, l'application de la tarification à l'activité à l'hôpital, la technicisation et l'application de procédures médicales strictes, ainsi que l'organisation régionale des soins via les agences régionales de santé (ARS).

En outre, n'oublions pas qu'auparavant les familles de militaires se rendaient dans les hôpitaux militaires, ce qu'elles font de plus en plus rarement au regard du développement des structures civiles et de la mise en place de réseaux de soins auxquels le SSA s'est faiblement joint.

La loi de programmation militaire a pris acte de la nécessité de faire évoluer le soutien santé aux armées, et un nouveau projet de service « SSA 2020 » a été adopté il y a un an. Il consiste à recentrer le SSA sur les besoins opérationnels des armées et de rééquilibrer les activités au profit de la médecine dite de premier recours, l'équivalent du généraliste en ville. Dans une enveloppe financière contrainte, l'hospitalisation avait eu tendance à prendre une place de plus en plus importante, sans pour autant répondre nécessairement aux besoins opérationnels des armées.

C'est pourquoi le nouveau projet de service entend mettre fin à l'isolement du SSA et l'adapter aux contraintes actuelles. Ainsi, sur les 9 hôpitaux militaires qui sont tous de petites structures au regard des autres hôpitaux français, 4 seront regroupés en plateformes hospitalières à même de soutenir les besoins des armées en opération : une plateforme en Ile-de-France avec Bégin à Saint-Mandé et Percy à Clamart ; une plateforme en région PACA avec Sainte-Anne à Toulon et Laveran à Marseille. Quatre autres hôpitaux militaires (Brest, Bordeaux, Metz et Lyon) seront moins militarisés et assureront la régénération du contrat opérationnel. Ils noueront des partenariats étroits avec les ARS et les autres acteurs du monde de la santé pour mieux s'intégrer à l'offre de soins sur leur territoire.

Nous en arrivons donc à la question du 9^e de ces hôpitaux, le Val-de-Grâce. Ouvert en 1979 et ayant subi peu de travaux depuis lors, il nécessiterait de très importants investissements pour respecter les normes de sécurité incendie et donc tout simplement pour recevoir des patients. En outre, ses activités ne sont que partiellement tournées aujourd'hui vers les besoins opérationnels des forces, puisqu'il ne dispose ni d'un service d'urgences, ni de traumatologie orthopédique. Qui plus est, l'offre de soins dans ce secteur de Paris est largement suffisante pour faire face aux besoins de la population.

La fermeture progressive du Val-de-Grâce permettra aussi de renforcer les deux autres hôpitaux franciliens, en particulier en équipes soignantes. Cela implique de mettre en place très rapidement un plan de redéploiement des personnels avec un phasage précis. Surtout, ce plan doit être établi en concertation avec les personnels concernés. Or, on constate plutôt, dans toute cette opération, un déficit d'information, de concertation interne et de dialogue, qui sont pourtant des éléments indispensables à la bonne mise en place d'une réforme de ce type.

Par ailleurs, on semble s'orienter vers le maintien, dans les locaux historiques, de plusieurs directions du SSA, notamment le musée, la bibliothèque et l'école du Val-de-Grâce, qui constituent des symboles forts pour le service de santé des armées et les armées en général. Restera la question du bâtiment actuel de l'hôpital qui date des années 70. Devrions-nous utiliser ce bâtiment pour combler certains déficits propres au centre de Paris, comme par exemple le transformer en résidence universitaire ? La structure du bâtiment actuel semble compatible avec une telle utilisation. Nous devons en tout cas mettre en œuvre une réflexion collective pour trouver ensemble le meilleur usage à ce terrain situé en plein cœur de Paris.

En conclusion, et pour revenir à la question de la préparation opérationnelle, au cœur du programme 178, le PLF pour 2015 est conforme aux engagements de la loi de programmation militaire : l'entretien programmé des matériels progresse sensiblement (+4,4 %).

Cette progression ne fera cependant sentir ses effets que dans le temps, en raison des retards pris ces dernières années qui ont eu des impacts sur le niveau et la qualité des matériels et des stocks.

Même avec une progression aussi dynamique, les armées n'anticipent, pour les premières années, qu'une stabilisation de l'activité, ce qui justifie pleinement la nécessité de conduire parallèlement des réformes de structure pour tendre vers une amélioration de la préparation opérationnelle qui constitue - je le rappelle - un gage d'efficacité et de sécurité.

Comme nous l'avons indiqué, les faiblesses de cette préparation qui pèsent sur nos troupes ne les ont pas empêchées de remplir leurs missions en Opex, opérations qui se sont pourtant intensifiées ces dernières années. Il

n'est pas certain que le calibrage de la LPM en termes d'entretien des matériels tenait compte de ce niveau d'Opex. C'est ce sur quoi nous devons rester vigilants pour l'avenir.

M. Aymeri de Montesquiou. – Dans les documents que vous nous avez fait distribuer, il est inscrit un montant de 280 millions d'euros pour les Opex. Est-ce que cela correspond à la réalité ?

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – La loi de finances initiale prévoit un montant total de 450 millions, dont 280 millions sur le programme 178 au titre du matériel et 170 millions sur le programme 212 au titre du personnel.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes confrontés à une forme de paradoxe : inscrire la réalité des chiffres dès la loi de finances initiale risquerait de peser sur le budget du ministère de la défense. Nous savons bien que les Opex sont systématiquement sous-évaluées. Mais rappelez-vous qu'il y a encore quelques années, absolument aucun crédit n'était prévu en début d'année pour les Opex et que nous devions tous les ans improviser...

M. Aymeri de Montesquiou. – Mon analyse est peut-être plus rustique mais j'estime que nous devons afficher un chiffre réel car il est inacceptable que les Opex, qui intéressent l'ensemble des pays européens, soient financées uniquement par la France !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Partager la charge au sein du budget de l'Etat est un objectif accessible, nous le faisons. Partager la charge au sein de l'Union européenne relève plutôt du souhaitable... En même temps, cela aurait pour conséquence de partager la décision politique et stratégique de lancer une opération, ce qui pourrait remettre en cause notre indépendance. Je fais confiance aux autorités françaises, quelles qu'elles soient, pour présenter, lors des discussions européennes ou bilatérales, l'ensemble de l'effort de la Nation.

M. Daniel Reiner. – Sur les Opex, soyons clairs ! Autrefois, il n'y avait aucun financement en loi de finances initiale. La LPM a prévu un financement minimal, ce qui est une avancée que nous avons réclamée. Mais elle a volontairement sous-évalué leur niveau et, comme le disait le Président à l'instant, le ministère de la défense n'a aucun intérêt à l'inscrire dès la LFI. Le montant de 450 millions ne sort tout de même pas de nulle part ; il a été calculé en se basant sur les opérations d'alors et surtout en programmant la fin de l'opération en Afghanistan. Depuis, il y a eu le Mali, la RCA et maintenant l'Irak. On ne peut donc pas dire que l'inscription en LFI est insincère comme semble le dire notre collègue rapporteur de la commission des finances.

En ce qui concerne le programme 178, il perd beaucoup de crédits en 2015 mais cela correspond au transfert comptable de la masse salariale sur le programme 212, comme le montrent les tableaux que vous nous présentez.

En faisant abstraction de ce changement de maquette budgétaire, on doit saluer l'évolution de ce programme, qui rompt avec les années passées où les dépenses de maintenance baissaient constamment. La tentation de retarder l'entretien du matériel est une facilité en période tendue mais c'est la qualité qui en pâtit. D'autres pays sont aux prises avec les mêmes difficultés. La LPM et ce PLF brisent ce cercle vicieux, il faut s'en féliciter.

Il existe aussi des marges de progression dans la réorganisation : par exemple, l'interarmisation doit nous rendre plus efficaces. C'est tout le chantier qui a été lancé avec la SIMMAD, le SIAé ou le commissariat aux armées. Une réflexion doit se faire sur le partage entre les industries privées et étatiques ; c'est naturellement un débat idéologique mais il a des répercussions économiques importantes.

M. André Trillard. - Vous avez indiqué que le MCO devait être pris en compte au moment de la décision de lancer une Opex. Cela me paraît compliqué. Qu'entendiez-vous par là ?

Mme Michelle Demessine. - Il s'agit de prendre en compte cette problématique et d'organiser les conséquences d'une Opex sur le MCO. Les Opex sont par principe prioritaires, tant en termes de personnels que de matériels, ce qui a des répercussions sur les missions intérieures (protection du territoire, entraînement...) et peut les fragiliser. Il nous semble indispensable d'avoir cela en tête.

M. André Trillard. - L'entretien et la maintenance des matériels nécessitent des compétences qui ne sont pas seulement militaires et qu'il est très important de préserver au sein de nos armées. Or parfois, l'éducation nationale arrête des formations qui sont pourtant importantes, je pense par exemple au métier de chaudronnier pour la marine.

La situation est parfois incroyable : des militaires sont obligés et réussissent à créer des pièces qui n'existent plus par ailleurs et qui sont pourtant indispensables pour faire tourner un navire ou un avion. Cette capacité formidable ne doit cependant pas justifier le maintien en activité de matériels hors d'âge ! Rappelez-vous que les premiers modèles réduits des hélicoptères Alouette étaient vendus en anciens francs...

Sur le service de santé des armées également, la diversité des métiers est très importante. Et il faut être attentif car fermer un hôpital militaire entraîne des conséquences en termes de recrutement des personnels.

Mme Michelle Demessine, rapporteur. - Il existe en effet un débat, ancien, mais qui se tend peut-être avec les restrictions budgétaires, entre le service public et les industries privées. Nous souhaitons travailler plus avant sur ce sujet : quelle répartition des contrats ? Comment assurer un plan de charges satisfaisant ? etc. Nous sommes confrontés au problème de la durée de vie des matériels : au bout d'un certain nombre d'années, les industriels n'assurent plus le suivi de leurs produits alors que l'armée les utilise toujours, et parfois pour encore un moment...

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – On peut dire que la DGA connaît une certaine « révolution culturelle » en intégrant mieux les contraintes futures du MCO dans la conception et le développement des nouveaux matériels.

Sur le SSA, la réforme proposée me semble aller dans le bon sens pour sauver ce service, ce qui doit être l'un de nos objectifs. Le service était trop coupé des acteurs civils de la santé. Heureusement, depuis quelque temps, un dialogue existe avec le ministère de la santé, ce qui est un progrès indéniable.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mais cette décision de conserver une partie de la parcelle ne constitue-t-elle pas une demi-mesure ? N'aurions-nous pas intérêt à maximiser les économies possibles en la matière, voire à trouver des recettes complémentaires ?

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – C'est exactement la remarque que je me suis faite au début de nos travaux. J'ai évolué. Les armées fournissent déjà depuis de nombreuses années d'énormes efforts et ce serait un choc psychologique supplémentaire d'abandonner totalement ce lieu. L'école du Val-de-Grâce notamment constitue un point d'équilibre, un symbole, qu'il pourrait être contre-productif de déplacer : certains personnels pourraient alors décider de quitter le SSA, ce qui constituerait une perte de compétences.

Mme Michelle Demessine, rapporteur. – Pour le bâtiment moderne, il s'agit d'abord d'un problème de mise aux normes : continuer à accueillir du public représenterait un investissement très coûteux. Pour autant, le « Val » a une valeur symbolique forte pour les armées et nous devons d'abord faire accepter la réforme.

Mme Nathalie Goulet. – La question des Opex revient régulièrement dans nos débats et crée tous les ans une incompréhension dans le public et les media. Ne serait-il pas plus intéressant de créer une mission spécifique du budget de l'Etat consacrée aux Opex ? C'est une décision du Gouvernement mais cela permettrait peut-être d'éviter les acrobaties budgétaires que nous connaissons aujourd'hui.

M. Daniel Reiner. – Mais toute la mission Défense participe aux Opex ! On ne peut découper cela en deux.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il est vrai que les Opex n'entrent pas aisément dans l'esprit de la LOLF... Elles ne sont guère prévisibles ! Mais ce ne serait pas non plus très cohérent de créer une mission dédiée à côté de celle de la défense.

M. Jacques Gautier. – Le coût d'entretien des matériels nouveaux est souvent élevé car ces produits font appel à beaucoup de technologie. Et en même temps, celui des matériels anciens est également élevé du fait de leur vétusté...

D'ailleurs, des réflexions sont aujourd'hui menées pour appréhender la question en termes de « coût de possession », pas seulement en termes de coûts d'acquisition. Il y a quelques années, une étude avait révélé que, pour un matériel aéronautique qui coûtait un euro à l'achat, on dépensait deux euros d'entretien ! Une récente étude du Sénat américain montre que ce ratio a beaucoup augmenté avec le niveau de technologie puisqu'il s'élèverait pour les F-35 à 1 pour 4 ou 5. Ce phénomène peut d'ailleurs contribuer à expliquer l'indisponibilité de certains de nos matériels récents.

Je suis très heureux que vous ayez abordé la question de la différenciation qui a fait l'objet d'un véritable débat lors de la préparation du Livre blanc en 2013. Elle permet, dans un contexte budgétaire contraint, de garder un total d'effectifs à un niveau acceptable. En même temps, il faut bien reconnaître que tous les soldats n'ont pas besoin de savoir sauter en parachute dans telle ou telle condition extrême ; il est logique de dimensionner les capacités aux besoins opérationnels.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de la Défense :

- Docteur Jean-Marc DEBONNE, directeur central du service de santé des Armées (SSA),

- M. Jean-Yves DOMINGUEZ, général de division, directeur central de la Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT),

- M. François PINTART, ingénieur général hors cadre de l'armement, directeur central du service de soutien de la flotte (SSF),

- M. Guy GIRIER, général de corps aérien, directeur central de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD).