



N° 1306

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2019** (n° 1955)

TOME IV

DÉFENSE

**PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES :
FORCES TERRESTRES**

PAR M. THOMAS GASSILLOUD
Député

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2019	9
I. LA PREMIÈRE ANNÉE D'UNE PROGRAMMATION MILITAIRE « DE RENOUVEAU »	9
A. UNE LOI DE PROGRAMMATION AMBITIEUSE POUR L'ARMÉE DE TERRE	9
1. Un bilan 2014-2019 marqué par un revirement majeur en cours de programmation	9
a. Une équation initiale bouleversée en 2015.....	9
b. Une remontée en puissance rapide sur un socle fragile	10
2. Une LPM « de renouvelé »	12
a. Une armée de terre « à hauteur d'homme »	13
b. « Réparer le présent »	14
c. Moderniser les équipements	15
d. Investir dans l'avenir	16
B. UN BUDGET 2019 CONFORME À LA PROGRAMMATION	16
1. Des signes tangibles et immédiats	16
a. Un budget global en hausse.....	16
b. Des livraisons d'équipements très attendues.....	18
2. Les débuts d'une manœuvre « toute d'exécution »	20
a. Une armée de terre mieux entraînée	20
b. Un investissement significatif dans l'entretien programmé des matériels.....	21
II. UN CHANGEMENT DE PARADIGME, APRÈS DES ANNÉES DE DÉFLATION	24
A. LES DÉFIS DE LA REMONTÉE EN PUISSANCE	24

1. Des insuffisances et des évolutions qui pourraient porter atteinte à l'attractivité et la fidélisation	24
a. Les soutiens de vie courante et le soutien santé	25
b. La condition militaire.....	26
c. Les infrastructures.....	26
2. Une performance parfois difficile à mesurer, sujette aux aléas et dépendante de l'action de tiers.....	27
a. La mesure des résultats	28
b. La coordination et la subsidiarité	28
B. DES CHANTIERS D'ACCOMPAGNEMENT LANCÉS DÈS CETTE ANNÉE.....	29
1. Des mesures pour renforcer la cohésion et promouvoir un « esprit guerrier ».....	29
a. L'esprit guerrier : se préparer à de nouvelles épreuves.....	29
b. Soutenir les blessés et leurs familles	30
c. Adopter des mesures pionnières en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	31
2. Une action volontariste pour améliorer la disponibilité technique des matériels...	32
a. Refondre les contrats de maintien en condition opérationnelle aéronautique.....	32
b. Poursuivre la réforme du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres	34
3. Une volonté de sortir d'un fonctionnement « en silos »	35
a. Inaugurer de nouvelles relations.....	35
b. Densifier et ouvrir la formation de l'encadrement supérieur	36
SECONDE PARTIE : RÉINVESTIR DANS LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE POUR RÉALISER L'AMBITION 2030	37
I. EN DÉPIT D'OUTILS DE PLUS EN PLUS PERFORMANTS, LE NIVEAU DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE S'EST DÉGRADÉ, PARTICULIÈREMENT DEPUIS 2015	37
A. L'ARMÉE DE TERRE FRANÇAISE PEUT COMPTER SUR UN CONTINUUM FORMATION-ENTRAÎNEMENT DE TRÈS HAUT NIVEAU...	37
1. La doctrine et la gouvernance ont été récemment renouvelées	37
a. Une doctrine régulièrement adaptée	38
b. Une gouvernance renouvelée dans le cadre du modèle « Au Contact ».....	40
2. L'armée de terre dispose d'infrastructures d'excellent niveau	41
a. Une variété d'espaces d'entraînement sur l'ensemble du territoire national	41
b. Des pôles de formation-entraînement uniques en Europe.....	44

B. LA HAUSSE DU NIVEAU D'ENGAGEMENT A TOUTEFOIS CONDUIT À UNE DÉGRADATION DU NIVEAU DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE	48
1. Le sur engagement a un impact quantitatif.....	48
a. Des normes d'entraînement non respectées	48
b. Une baisse de la fréquentation des centres d'entraînement.....	49
2. Le sur engagement a aussi et surtout un impact qualitatif.....	51
a. Une dégradation potentiellement durable des savoir-faire « métier »	51
b. Moins de passages en centres d'aguerrissement	52
c. Une préparation interarmes dégradée	53
d. Des lacunes dans l'entraînement au combat urbain.....	55
II. L'AMBITION D'UNE REMONTÉE EN PUISSANCE DE LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE DOIT ÊTRE COLLECTIVE	56
A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE PARTAGÉE PAR L'ENSEMBLE DES NATIONS OCCIDENTALES JUSTIFIE UN RÉINVESTISSEMENT DANS CE DOMAINE	57
1. Une analyse stratégique partagée.....	57
a. Une évolution des facteurs de supériorité opérationnelle dans les conflits actuels	57
b. L'adaptation de la préparation opérationnelle de plusieurs nations occidentales ...	58
2. Un réinvestissement engagé depuis 2017	61
a. Les priorités en matière de préparation opérationnelle pour le cycle 2019-2025....	61
b. Des normes inédites dans la loi de programmation militaire	62
c. Des moyens supplémentaires	64
B. RÉUSSIR LA REMONTÉE EN PUISSANCE DE LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE SERA UNE PERFORMANCE COLLECTIVE.....	65
1. Les défis d'une remontée en puissance quantitative et qualitative	65
a. Des forces en quantité et en qualité	65
b. Des matériels disponibles.....	66
2. Une responsabilité partagée	68
a. Maintenir le cap politique pour libérer des ressources pour la préparation opérationnelle	68
b. L'état-major de l'armée de terre doit se doter d'outils de pilotage et des moyens de la souplesse	69
c. Les industriels doivent se mobiliser pour garantir la disponibilité à temps des matériels	70
CONCLUSION	71
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	73

I. AUDITION DE M. JEAN-PIERRE BOSSER, CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE	73
II. EXAMEN DES CRÉDITS	75
ANNEXE : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis	101

INTRODUCTION

Thomas Gassilloud, député du Rhône et rapporteur pour avis, a conduit ses travaux conjointement avec sa collègue Sereine Mauborgne, députée du Var.

*

* *

L'année 2018 a été éprouvante pour nos soldats, leurs familles et leurs équipements. Résiliente, « Au Contact », l'armée de terre a répondu présent, quelles que soient les circonstances, en opération extérieure et sur le territoire national. Le rapporteur pour avis salue le courage et le professionnalisme de ces hommes et femmes engagés au service des intérêts fondamentaux de la Nation.

En 2018, l'armée de terre a payé un lourd tribut pour cet engagement sans faille. Le rapporteur pour avis rend ainsi hommage au colonel Stéphane Chaon, au commandant Quentin Gibert, au commandant François Mille, au commandant Patrick Vasselín, au commandant Sébastien Greve, tous les cinq pilotes de l'aviation légère de l'armée de terre, ainsi qu'au sergent-chef Émilien Mougín et au brigadier-chef Thimoté Dernoncourt, tous deux soldats du 1^{er} régiment de Spahis, au sergent Jonathan Lassus-David, de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, au lieutenant-colonel Vincent Mannessier, adjoint au chef du bureau opérations instruction du 19^e régiment du génie de Besançon et au caporal Abdelatif Rafik, du 14^e régiment d'infanterie et de soutien logistique parachutiste, ainsi qu'aux blessés.

Aux yeux de nos soldats, le budget de l'armée de terre est plus qu'un instrument d'allocation de crédits. C'est une marque de reconnaissance et la manifestation de l'attention que la Nation porte à leur protection.

Le projet de loi de finances pour 2019 est le premier budget de mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2019-2025, un budget parfaitement conforme à la programmation. Un tournant pour lequel l'armée de terre est déjà en ordre de marche. Après une remontée en puissance quantitative engagée en 2015, dont la mesure emblématique a été le passage de la force opérationnelle terrestre de 66 000 à 77 000 hommes, elle aborde désormais une phase plus qualitative de remontée en puissance, après avoir atteint ses objectifs de ressources humaines.

C'est pourquoi, après l'accélération du programme SCORPION proposée l'an dernier, suivie d'effets dans la loi de programmation militaire, le rapporteur pour avis a souhaité consacrer cette année une étude approfondie à la remontée en puissance de la préparation opérationnelle des forces terrestres. Cette idée reposait

sur un constat simple : alors que les outils de la préparation opérationnelle n'ont jamais été aussi performants, le niveau d'entraînement de nos soldats a dramatiquement chuté en 2015, à la suite notamment du déploiement de la force Sentinelle, avec un effet durable, clairement observable sur l'ensemble d'une génération.

Après l'augmentation des effectifs, la loi de programmation militaire offre de nouvelles marges de manœuvre pour parvenir à développer le capital opérationnel de l'armée de terre. Elle fixe surtout – et c'est inédit – de nouvelles normes d'entraînement détaillées, exprimées en heures, kilomètres et coups tirés à l'entraînement, et non plus uniquement en jours de préparation opérationnelle (JPO). Une préparation opérationnelle plus que jamais indispensable car même à l'heure de l'hyper technologie, c'est sur l'homme que beaucoup de nos capacités reposent encore !

*Le rapporteur pour avis avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le **10 octobre 2018**, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

*À cette date, **25** réponses sur **27** lui étaient parvenues, soit un taux de **93** %.*

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2019

La loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 conforte et amplifie l'effort de remontée en puissance des forces terrestres engagé depuis les tragiques attentats de 2015. Après trois années marquées par une manœuvre éclair de recrutement, le projet de loi de finances pour 2019 inaugure une nouvelle ère, celle de la réparation, de la modernisation et de l'innovation, mais aussi, et surtout, celle d'une programmation « à hauteur d'homme ».

I. LA PREMIÈRE ANNÉE D'UNE PROGRAMMATION MILITAIRE « DE RENOUVEAU »

Première année de la nouvelle programmation, 2019 rompt avec des années de déconstruction.

A. UNE LOI DE PROGRAMMATION AMBITIEUSE POUR L'ARMÉE DE TERRE

Promulguée le 13 juillet 2018, la loi de programmation militaire confirme, prolonge et organise le mouvement de reconstruction amorcé en 2015 et accentué dès 2018 par le Gouvernement, conformément aux engagements de campagne du président de la République.

1. Un bilan 2014-2019 marqué par un revirement majeur en cours de programmation

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ organisait initialement la poursuite d'un mouvement de déconstruction, continu depuis la fin de la Guerre froide mais amplifié à partir de 2008.

a. Une équation initiale bouleversée en 2015

« *Taillée au plus juste* » ⁽²⁾ pour participer à la maîtrise du déficit budgétaire tout en répondant à l'émergence de nouvelles menaces identifiées par le Livre blanc de 2013, la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 prévoyait la suppression de plus de 33 000 postes en six ans et d'importantes réductions de capacités liées au report du renouvellement de matériels. Ces « déflations » d'effectifs devaient porter pour près de 10 000 emplois sur l'armée de terre.

(1) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

(2) MM. François André et Joaquim Pueyo, Rapport d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 718, 22 février 2018.

Le financement de la programmation capacitaire et d'infrastructures reposait par ailleurs sur des hypothèses très volontaristes de réalisation de recettes exceptionnelles, d'exportations d'avions de chasse Rafale ainsi que sur le pari d'un moindre engagement en opérations extérieures (OPEX).

Décidée après les attentats de janvier 2015 afin de garantir la capacité des forces armées à faire face dans la durée à l'ensemble de leurs engagements opérationnels, la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire ⁽¹⁾ a engagé une remontée en puissance ciblée, réduisant de 18 750 le nombre de postes à supprimer dans les effectifs du ministère. Compte tenu de sa place dans l'opération Sentinelle, l'armée de terre a bénéficié de 60 % de cet effort, lui permettant de porter les effectifs de la force opérationnelle terrestre (FOT) de 66 000 à 77 000, conformément à son nouveau contrat opérationnel qui intègre désormais un déploiement majeur et permanent sur le territoire national.

Cet effort important consenti par la Nation s'est élevé à 162,4 milliards d'euros sur la période 2015-2019, en hausse de 3,8 milliards d'euros par rapport à la trajectoire initiale de la LPM 2014-2019.

b. Une remontée en puissance rapide sur un socle fragile

L'armée de terre a achevé fin 2017 sa manœuvre de recrutement, décidée lors de l'actualisation en 2015. Il s'agit d'une remontée en puissance inédite, tant par son ampleur que par sa rapidité. 38 500 militaires, tous grades confondus, ont été recrutés, instruits et formés en moins de deux ans pour atteindre le format à 77 000 hommes, soit l'équivalent d'un tiers de l'ensemble de l'armée de terre.

Cette prouesse collective est fragilisée par un taux d'attrition en fin de formation initiale d'environ 30 %, contre 25 % escomptés, s'agissant des militaires du rang, puis par la dénonciation des contrats ou leur non-renouvellement à terme. Cette attrition, pour partie normale, doit être compensée par de nouveaux recrutements et un effort de formation supplémentaire. C'est pourquoi l'armée de terre s'est donné l'objectif de maîtriser ces départs, par un effort de fidélisation que le rapporteur pour avis jugeait, dès l'an dernier, nécessaire de soutenir.

(1) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

TROIS INDICATEURS DE LA FIDÉLISATION EN 2017

(en pourcentage)

Catégorie	Taux de dénonciation du contrat au bout de 6 mois (cible : 25 %)	Taux d'attrition (non renouvellement du premier contrat, hors dénonciation)	Taux de renouvellement du premier contrat
Militaires du rang	31 %	15,5 %	75 %
<i>dont EVAT</i>	31 %	16,51 %	75 %
<i>dont EVLE</i>	30 %	15,00 %	75 %
Sous-officiers	22 %	12,11 %	79,1 %

Source : direction des ressources humaines de l'armée de terre.

La remontée en puissance de la FOT s'est aussi accompagnée d'un changement d'organisation, pensé dès l'été 2014. Baptisé « Au Contact », le nouveau modèle d'armée a été élaboré pour tenir compte du contexte opérationnel et supprimer certaines rigidités apparues depuis le passage à une armée professionnelle. Il repose sur quatre caractéristiques :

- un effectif de référence de 100 000 hommes ;
- un rééquilibrage entre les fonctions stratégiques, avec un accent plus marqué sur les fonctions de prévention et de protection du territoire national ;
- la mise en œuvre d'un spectre complet de capacités ;
- un changement de génération des capacités terrestres, avec l'avènement des nouveaux équipements du programme SCORPION.

La chaîne de commandement a été simplifiée pour mieux distinguer les fonctions de conception et de direction des fonctions de conduite et de pilotage, dont la revalorisation s'est traduite par la recréation de commandements de niveau divisionnaire. Un commandement des opérations sur le territoire national a été créé et mis à la disposition de la chaîne interarmées. Les capacités clés des forces spéciales « terre », de l'aérocombat, du renseignement, des systèmes d'information et de communication (particulièrement dans le domaine de la cyberdéfense) ainsi que de la logistique, ont été renforcées et regroupées au sein de commandements dédiés. La création d'un commandement des écoles du combat interarmes a rapproché la formation des besoins opérationnels émergents.

Dans le même temps, des mesures palliatives rapides ont dû être prises pour faire face à l'obsolescence et l'usure de nombreux matériels. L'actualisation de 2015 a ainsi augmenté plusieurs cibles de commandes d'équipements, notamment ceux des troupes aéroportées, très sollicitées en opérations. Le nombre de HK 416F, commandés pour remplacer le FAMAS, a été porté à 101 000 armes, en cohérence avec l'augmentation des effectifs. Par ailleurs, 500 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été alloués à l'entretien programmé du matériel pour les années 2016 à 2019. La part de l'armée de terre dans ce « paquet

régénération » était de 42,21 millions d’euros dans le domaine aéronautique et 127,12 millions d’euros dans le domaine terrestre. Le conseil de défense du 6 avril 2016 a par la suite reconnu des besoins à hauteur de 4,8 milliards d’euros d’ici 2022 pour l’ensemble de la mission « Défense », dont 1,33 milliard d’euros au titre des capacités. Pour l’armée de terre, il s’agissait essentiellement d’acquérir 4 200 véhicules non protégés pour l’opération Sentinelle, d’équiper les nouvelles recrues de la FOT et de réduire certaines réductions temporaires de capacités.

En dépit de ces mesures, le rapporteur pour avis déplorait l’an dernier de nombreuses impasses non résolues : l’obsolescence du segment des blindés médians (AMX 10RC, ERC-90, VAB...), les réductions temporaires de capacités dans le segment des appuis feux (canons CAESAr), très sollicités par l’opération Chammal, l’insuffisance de moyens de mobilité (camions GBC), de moyens C4 (moyens de numérisation du commandement, de la conduite, des transmissions) et ISR (« intelligence », surveillance et reconnaissance) et de matériels du génie. Il soulignait tout particulièrement l’éviction des opérations d’armement relatives aux « petits » équipements au profit des grands programmes à effet majeur. Cette marginalisation pose un problème de cohérence d’ensemble mais aussi de fidélisation, la qualité des « petits » équipements individuels étant déterminante pour le moral du personnel.

2. Une LPM « de renouveau »

Pour faire face aux menaces identifiées dans la Revue stratégique d’octobre 2017 actualisant le Livre blanc de 2013, la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 a fixé une ambition pour nos armées à l’horizon 2030 et une trajectoire d’augmentation des ressources pour porter l’effort de défense à 2 % du produit intérieur brut en 2025, conformément à la volonté du président de la République. ⁽¹⁾

La France investira ainsi dans sa défense 198 milliards d’euros entre 2019 et 2023, sachant que 295 milliards d’euros sont programmés sur l’ensemble de la période 2019-2025.

Le contrat opérationnel des forces terrestres

Le contrat passé entre le chef d’état-major des armées et le chef d’état-major de l’armée de terre est un document complexe et classifié. Il porte sur les modules capacitaires et les matériels majeurs associés à des niveaux de disponibilité exprimés selon les normes de l’OTAN. Il peut toutefois se résumer simplement par une liste des missions confiées au chef d’état-major de l’armée de terre, selon des « hypothèses d’engagement ».

1.- Situation opérationnelle de référence (SOR)

(1) Rapport annexé à la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

– Protection du territoire national : 7 000 hommes pour la protection du territoire, un nombre qui peut être porté à 10 000 avec le renforcement des forces déjà déployées ;

– Forces prépositionnées outre-mer et à l'étranger : 5 600 hommes ;

– Protection des emprises : 2 000 hommes ;

– Capacité de réaction immédiate : 5 000 hommes en alerte dans le cadre de l'échelon national d'urgence (ENU) ;

– Capacité d'intervention : engager, en gestion de crise, dans la durée et simultanément sur trois théâtres d'opération, l'équivalent d'une brigade à plusieurs groupements tactiques interarmes (environ 7 000 hommes).

2.- Hypothèse d'engagement en intervention (HE-INTER)

Être capable de déployer, dans une opération majeure de coercition, une capacité de commandement de niveau corps d'armée ainsi que les moyens organiques permettant d'assumer la responsabilité de nation-cadre, les moyens organiques de niveau divisionnaire et jusqu'à deux brigades représentant entre 15 000 et 21 000 hommes, mettant en œuvre près d'un millier de véhicules de combat, soixante-quatre hélicoptères et quarante-huit camions équipés d'un système d'artillerie (CAESAr).

Pour l'armée de terre, dotée d'un nouveau contrat opérationnel, il s'agit rien moins que de devenir « *la première armée européenne en termes de capacités et de technologie* ». ⁽¹⁾

a. Une armée de terre « à hauteur d'homme »

L'une des premières ambitions de la loi du 13 juillet 2018 est de placer la programmation militaire « à hauteur d'homme », c'est-à-dire d'améliorer les conditions d'exercice du métier des armes et le quotidien du soldat, autrement dit ses conditions de vie et de travail.

Comme l'a rappelé le général Pascal Facon, commandant le centre de doctrine et d'enseignement du commandement (CDEC), le 25 septembre dernier, devant la commission de la Défense nationale et des forces armées, « *les forces irakiennes ont perdu 6 000 hommes durant la bataille de Mossoul, ce qui représente un taux de pertes de 13,5 %. Comment ces forces ont-elles absorbé le choc ? Outre la force morale, on peut expliquer cette endurance par le fait que ces soldats étaient entraînés et correctement équipés, avec des moyens modernes, tels que les drones. Ils savaient également qu'ils mettaient en œuvre des armes précises, limitant les risques de tirs fratricides et de dommages collatéraux, de telle sorte qu'ils étaient confiants dans le succès de leurs armes.*

Cette description tranche singulièrement avec l'entraînement limité des forces ukrainiennes. Des durées de formation trop courtes et des équipements

(1) Discours du président de la République au camp de Mourmelon, le 1^{er} mars 2018.

individuels inadaptés – sac à dos, chaussures, protections individuelles, trousse de première urgence inexistantes, transmissions non sécurisées – ont affecté initialement leur volonté de combattre. D'où l'expression utilisée par le CEMAT pour appeler de ses vœux une LPM à hauteur d'homme, de manière à souligner que l'élément premier du combat, c'est l'homme et son équipement. Au premier stade de l'endurance, il y a donc l'équipement du soldat et l'entraînement dont il a bénéficié. »⁽¹⁾

Cet axe « à hauteur d'homme » concerne aussi bien des aspects de rémunération et de conditions de vie des familles, pilotés par le secrétariat général pour l'administration, que la livraison d'équipements individuels (gilets pare-balles, casques, treillis) orchestrée par la direction générale de l'armement, que la restauration et l'état du casernement ou le soutien santé, sous l'égide de l'état-major des armées, que les conditions de formation, d'entraînement et de préparation opérationnelle qui sont directement sous la responsabilité de l'état-major de l'armée de terre.

Cet axe suscite de fortes attentes de la part des militaires, des attentes que le chef d'état-major de l'armée de terre juge impératif de ne pas décevoir. Les recrutements massifs depuis 2015 ont considérablement rajeuni l'armée de terre tandis que les « déflations » des années précédentes avaient, pour ainsi dire, contribué à lui « couper la tête ». Il en résulte un déficit de sous-officiers qualifiés, indispensables à une armée équipée de matériels de haute technologie, et de cadres de contact expérimentés, pour former et entraîner les plus jeunes. La reconstitution de ces viviers constitue ainsi un enjeu de premier plan pour faire monter en compétence une armée de terre fortement renouvelée.

b. « Réparer le présent »

Après des années de sous-investissement, le maintien en condition opérationnelle (MCO) est un axe d'effort majeur de la LPM 2019-2025 prévoyant une augmentation des ressources financières en la matière ainsi qu'un important plan de modernisation.

L'entretien programmé des matériels est doté de 22 milliards d'euros courants sur la période 2019-2023, sachant que les besoins sont estimés à 35 milliards d'euros sur 2019-2025.

L'organisation du MCO, assez complexe, a été réformée en 2012 suivant une approche par « milieu » (terrestre, maritime, aérien) et non par armée. La responsabilité du MCO de l'ensemble des matériels propres à chaque « milieu » est cependant déléguée à un chef d'état-major d'armée, sous l'autorité duquel est placée une structure interarmées de MCO.

(1) Audition par la commission de la Défense nationale et des forces armées du général Pascal Facon, commandant le centre de doctrine et d'enseignement du commandement (CDEC), le 25 septembre 2018.

Dès 2016, l'état-major de l'armée de terre a élaboré et mis en œuvre pour la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) un « plan de transformation MCO-T 2025 » qui poursuit deux buts :

- préparer le MCO des équipements de « génération SCORPION » ;
- distinguer clairement, d'une part, la maintenance opérationnelle, qui fait l'objet d'un « pilier » nouveau dans le modèle « Au Contact » avec la création d'un « commandement de la maintenance des forces » et, d'autre part, la maintenance industrielle, décrite comme reposant toujours sur le service de la maintenance industrielle terrestre (SMITer) mais pour laquelle est envisagé un recours accru au secteur privé.

c. Moderniser les équipements

Conformément aux préconisations du rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018, le programme SCORPION, dont le calendrier comme les cibles avaient été revus drastiquement à la baisse en 2013, a été accéléré. La moitié des véhicules du programme SCORPION devrait ainsi être livrée en 2025, alors que la LPM précédente n'en prévoyait que le tiers. De plus, les cibles sont augmentées : le nombre de Jaguar passe de 248 à 300, et le nombre de véhicules blindés multi-rôles (VBMR) Griffon de 1 722 à 1 872.

Un autre enjeu majeur de cette nouvelle LPM est d'ajuster les équipements au volume des effectifs, afin que l'armée de terre puisse répondre aux impératifs de court terme tout en préparant l'avenir pour faire face aux défis de 2030. Elle permettra ainsi d'accélérer la modernisation de ses équipements pour répondre sans retard à l'évolution de la menace, sans fondamentalement modifier son format ni ses effectifs (+ 461 postes nouveaux concentrés sur les années 2024-2025).

La LPM permettra également de combler des lacunes capacitaires apparues au cours des années précédentes, notamment dans les domaines de l'appui feu sol-sol avec une commande supplémentaire de trente-deux camions équipés d'un système d'artillerie (CAESAr), ainsi que de la coordination des intervenants dans la troisième dimension, avec les radars Ground Master 60.

La modernisation concerne également des études pour le développement de moyens d'appui directs tels que le véhicule blindé d'aide à l'engagement, le système de franchissement léger ou le module d'appui au contact. Cette modernisation concerne aussi les capacités de commandement et de conduite des opérations aéroterrestres, ainsi que la modernisation des moyens d'aérocombat, avec la livraison de trente-quatre hélicoptères Caïman (NH 90 TTH), et la mise à niveau des Tigre. Enfin, cette LPM initie la modernisation de la flotte tactique et logistique de l'armée de terre, avec un effort porté sur les poids lourds de quatre à six tonnes (80 livraisons d'ici 2025).

d. Investir dans l'avenir

L'innovation constitue le dernier axe fort de la LPM. Elle répond au besoin d'investir dans l'avenir et de faire face aux menaces de demain. Dans cette catégorie, l'armée de terre inclut le successeur futur du char lourd de combat (*Main Ground Combat System*) qui sera développé dans le cadre d'une coopération industrielle franco-allemande, des programmes de recherche et de développement dans des domaines tels que l'énergie solaire ou les « mules » de transport sans pilote, des achats sur étagère effectués en boucle courte, en coordination avec le *Battle Lab Terre*, et la transformation numérique, qui permettra d'offrir davantage de services et d'opportunités de communication avec les soldats, *via* leurs téléphones portables.

B. UN BUDGET 2019 CONFORME À LA PROGRAMMATION

La loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 est un texte solide, sincère, qui offre de nouvelles marges de manœuvre. Pour reprendre les propos du président de la République en visite à Mourmelon le 1^{er} mars 2018, elle sera donc « *toute d'exécution* ». Le budget pour 2019 est à cet égard en tout point conforme à la programmation. Et comme l'a affirmé le chef d'état-major de l'armée de terre devant les députés de la commission, compte tenu de la remontée en puissance amorcée depuis 2015, l'année 2019 n'est pas pour l'armée de terre « *l'année de l'échauffement mais celle de l'accélération* ». ⁽¹⁾

1. Des signes tangibles et immédiats

Cette LPM est la première « à hauteur d'homme ». Un des enjeux identifiés par le chef d'état-major de l'armée de terre est de veiller à donner une traduction physique aux décisions politiques par des mesures emblématiques.

a. Un budget global en hausse

Les ressources de la mission « Défense » prévus dans le projet de loi de finances pour 2019 s'élèvent à 35,9 milliards d'euros, conformément à ce que prévoit dans son article 3 la loi de programmation militaire 2019-2025. Elles augmentent d'1,7 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Ce montant est sans commune mesure avec les 32,51 milliards d'euros (dont 0,15 milliard d'euros de ressources exceptionnelles) prévus pour l'année 2019 par la loi de programmation militaire 2014-2019.

Suivant cette tendance générale, les ressources affectées à la préparation des forces terrestres dans le projet de loi de finances pour 2019 (retracées à l'action 2 du programme 178) augmentent de 10 % par rapport à 2018. Cette

(1) *Audition par la commission de la Défense nationale et des forces armées du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2019, 11 octobre 2018.*

hausse est portée principalement par les crédits d'entretien programmé du matériel (EPM).

ÉVOLUTION DES RESSOURCES PILOTÉES PAR L'ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE, VENTILÉES PAR OPÉRATION STRATÉGIQUE*

(en millions d'euros de crédits de paiement)

Opération stratégique	LFI 2018	PLF 2019
AOP	157	157
FAS	79	70
EAC	189	195
EPM-Terre	506	613
EPM-Aéro	373	400
EPM-Naval	5	4
TOTAL	1 309	1 440

(*) AOP : activités opérationnelles et préparation. FAS : fonctionnement et activités spécifiques. EAC : équipements d'accompagnement et de cohérence. EPM : entretien programmé des matériels.

Source : état-major de l'armée de terre.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES POUR L'ARMÉE DE TERRE PRÉVUES EN LOI DE FINANCES INITIALE ET EXÉCUTÉES PAR TITRE DEPUIS 2017

Autorisations d'engagement (en millions d'euros)

Catégorie de dépense	2017		2018		2019	Évolution PLF 2019/LFI 2018 (en %)
	Prévues en LFI	Exécutées	Prévues en LFI	Exécutées	Prévues par le PLF	
titre 2*	6 866,8	6 706,3	7 188,8	nd	7 151,7	-0,5 %
titre 3	1 243,9	1 471,2	1 272,8	nd	2 440,0	+90,9 %
titre 5	86,6	66,6	106,5	nd	130,0	+22,1 %
titre 6	4,9	19,5	4,7	nd	4,8	+2,1 %
TOTAL	8 202,1	8 263,6	8 603,7	nd	9 726,5	+13,1 %

Crédits de paiement (en millions d'euros)

Catégorie de dépense	2017		2018		2019	Évolution PLF 2019 / LFI 2018 (en %)
	Prévues en LFI	Exécutées	Prévues en LFI	Exécutées	Prévues par le PLF	
titre 2*	6 866,8	6 706,3	7 188,8	nd	7 151,7	-0,5 %
titre 3	1 102,3	1 361,4	1 200,1	nd	1 307,5	+8,9 %
titre 5	119,2	70,1	104,5	nd	127,5	+22 %
titre 6	4,9	20,8	4,7	nd	4,8	+2,1 %
TOTAL	8 093,2	8 158,6	8 529,0	nd	8 591,5	+0,8 %

(*) Titre 2 : dépenses de personnel. Les sommes inscrites en loi de finances depuis 2015 correspondent à celles de l'action 55 « Préparation des forces terrestres – Personnels travaillant pour le programme «Préparation et emploi des forces» » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». Titre 3 : dépenses de fonctionnement. Titre 5 : dépenses d'investissement. Titre 6 : dépenses d'intervention. LFI : loi de finances initiale. PLF : projet de loi de finances.

Source : direction des affaires financières du ministère des Armées.

La masse salariale (titre 2) a connu une hausse continue depuis 2015, liée au renoncement aux suppressions d'effectifs prévues, suivi de la remontée en puissance de la FOT et de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) en 2017, qui visait à attirer et fidéliser les personnels. Les dépenses exécutées en 2017 se sont ainsi élevées à 6 706 millions d'euros, soit une augmentation de 10,2 % par rapport à l'exécution 2015. L'augmentation des dépenses prévisionnelles 2018 et 2019 par rapport à l'exécution 2017 s'explique par la poursuite en 2018 du renforcement de la FOT, par le recrutement de compétences de haut niveau et par la mise en œuvre, en 2019, de la deuxième annuité du protocole PPCR, engagé en 2017 et suspendu en 2018.

Le ministère des Armées rappelle que le montant des ressources hors titre 2 prévues en loi de finances initiale évoluera en cours d'année sous l'effet de différents facteurs : en particulier, en lien avec le financement complémentaire des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures, l'attribution de recettes issues de cessions, les réallocations entre budgets opérationnels de programme (BOP) décidées par le responsable de programme (RPROG). En particulier, le budget réalisé en titre 3 est toujours supérieur à celui voté sous l'effet des remboursements des surcoûts OPEX, en lien avec l'engagement intense de la force opérationnelle terrestre.

Le montant d'autorisations d'engagement prévu par le projet de loi de finances pour 2019 au titre du fonctionnement (titre 3), supérieur de 90,9 % à celui de 2018, est la conséquence de la mise en œuvre de nouveaux modes de contractualisation par la Direction de la maintenance aéronautique (DMAé) dans le domaine de l'entretien programmé du matériel aéroterrestre.

b. Des livraisons d'équipements très attendues

Le projet de loi de finances pour 2019 permettra la livraison de nombreux équipements, notamment individuels, autant de signes tangibles de l'effort produit pour les soldats de l'armée de terre :

- 8 000 fusils d'assaut HK 416F, dont 7 600 pour l'armée de terre ;
- 500 véhicules tactiques 4x4 en remplacement de l'ancienne P4, dont 430 pour l'armée de terre ;
- 89 véhicules blindés lourds Griffon ;
- 1 650 ensembles de parachutage du combattant.

Avant la fin de 2019, seront livrés 5 400 nouveaux gilets pare-balles (« structures modulaires balistiques » ou SMB), 7 300 SMB « Félin » et les premiers treillis F3 retardant la flamme seront distribués en opérations extérieures. Les premiers éléments de l'environnement du combattant 2020 arriveront aussi en

2019 dans l'ensemble de l'armée de terre : sous-vêtements hiver, gants de combat de nouvelle génération et couteau de combat, d'assistance et de vie en campagne.

Le renouvellement de la trame petit calibre sera lancé cette année, avec la commande du successeur du pistolet semi-automatique MAC50 : 60 160 exemplaires seront ainsi livrés entre 2020 et 2022, ainsi que 2 237 fusils de précision, remplaçant le FRF2.

Le chef d'état-major de l'armée de terre espère encore un arbitrage favorable pour le renouvellement des tenues de sports – projet qui a représenté deux ans de travail – jugeant que l'effet psychologique serait important, s'agissant d'une tenue portée pendant les phases de repos en opérations, pour les sports collectifs au quartier, etc., pour un coût raisonnable (15 millions d'euros). Le rapporteur pour avis s'associe à cette demande, emblématique de l'axe « à hauteur d'homme ». Le remplacement d'une « tenue dont la conception a plus de trente ans : un survêtement bleu en acrylique, qui vous met en légère sudation à peine monté dans le bus »⁽¹⁾, doit être envisagé comme une marque de considération, d'un intérêt évident pour la fidélisation, qui est aujourd'hui un des premiers enjeux pour l'armée de terre.

L'année 2019 verra également des signes de la modernisation confortée par la LPM avec la régénération de 50 véhicules blindés légers (VBL) et la livraison de 89 véhicules blindés multi-rôles lourds (VBMR) du programme SCORPION, autrement dit, des Griffon.

Structurant pour l'armée de terre, le programme SCORPION renouvelle, à compter de 2018, les capacités médianes du combat de contact autour de trois plateformes (Griffon, Jaguar et Serval) et d'un unique système d'information du combat SCORPION (SICS) pour la mise en réseau de tous les systèmes produisant un effet tactique sur le terrain. SCORPION intègre également la rénovation du char Leclerc et présente la nouveauté de prendre en compte, d'emblée, le système de préparation opérationnelle (simulation) et le soutien associé. L'enjeu est de remplacer, en limitant au maximum la durée de transition entre les générations, des parcs vieillissants (VAB, AMX 10 RC, ERC 90, etc.), dépassés par le standard des opérations actuelles (mobilité, protection, interopérabilité, autonomie, agression), par des systèmes porteurs de facteurs de supériorité décisifs, en particulier en matière de combat collaboratif.

Les jalons que l'armée de terre doit tenir sont les suivants :

- premier GTIA SCORPION projetable en 2021 ;
- première brigade interarmes (BIA) SCORPION projetable en 2023.

(1) Audition du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, par la commission de la Défense nationale et des forces armées, le 26 septembre 2018.

Les premiers Griffon ont été livrés en 2018. Afin de doter les groupements tactiques de quatre brigades interarmes médianes (9^e BIMA, 27^e BIM, 6^e BLB et 11^e BP) d'ici 2025, les livraisons continueront de s'échelonner de la manière suivante :

- 933 Griffon et le système d'information SICS d'ici 2025 ;
- 150 Jaguar, et un système de préparation opérationnelle (SPO), livrés entre 2021 et 2025 ;
- la rénovation de 122 chars Leclerc, entre 2021 et 2025 ;
- 489 Serval livrés entre 2022 et 2025.

D'autres acquisitions d'accompagnement sont prévues, pour certaines, dès 2019 : kits de protection active, robotique, mini, micro et nano drones, armement à létalité réduite, capacités de tirs au-delà de la vue directe, équipement des postes de commandement, etc.

Enfin, la modernisation de l'aérocombat se manifeste en 2019 par la livraison de 8 hélicoptères de transport tactique Caïman (NH 90 TTH) et de deux Cougar rénovés supplémentaires, portant les flottes à 44 et 26 aéronefs respectivement. Le chef d'état-major de l'armée de terre cite également à ce titre « *la livraison d'infrastructures au 5^e RHC (Pau) ou la validation du plan d'équipement pour l'armement de la plateforme d'Étain.* »⁽¹⁾

2. Les débuts d'une manœuvre « toute d'exécution »

Pour le chef d'état-major de l'armée de terre, le projet de loi de finances pour 2019 « *marque l'entrée en loi de programmation militaire, avec la première vraie remontée en puissance observable depuis les années 1960.* »⁽²⁾ Forte de ses nouvelles ressources et après deux années d'intense recrutement, l'armée de terre doit maintenant reconstruire son capital opérationnel.

a. Une armée de terre mieux entraînée

La remontée en puissance des effectifs de l'armée de terre a permis de réarmer l'ensemble de l'échelon national d'urgence (ENU) fin 2017. La force opérationnelle terrestre doit maintenant intensifier sa préparation opérationnelle en rehaussant son niveau d'activité. Elle doit en parallèle répondre au défi de la régénération de son capital opérationnel, rendue nécessaire par le profond renouvellement de ses effectifs et le niveau de ses engagements, notamment l'opération Sentinelle.

(1) Audition du 11 octobre 2018 précitée.

(2) Entretien du rapporteur pour avis avec le général Jean-Pierre Bossier, chef d'état-major de l'armée de terre, le 13 septembre 2018.

L'année 2019 constituera bien le premier jalon d'atteinte des normes quantitatives d'activité inscrites dans la loi de programmation militaire à la demande insistante de l'armée de terre.

RÉALISATION DES NOUVELLES NORMES D'ENTRAÎNEMENT EN 2019

Normes d'entraînement	Prévu 2018	Prévu 2019	Objectif LPM 2025
Nombre d'heures d'entraînement par équipage de char Leclerc	62	71	115
Nombre d'heures d'entraînement par équipage de VBCI	86	93	130
Nombre de kilomètres par équipage de VAB ou de Griffon	525	539	1 100
Nombre d'heures d'entraînement par équipage d'AMX 10 RCR ou de Jaguar	100	100	100
Nombre de coups tirés par équipage de canon CAESAr	43	76	110
Nombre d'heures de vol par pilote de l'ALAT	173	160	200
<i>Forces spéciales</i>	<i>190</i>	<i>160</i>	<i>220</i>

Source : état-major de l'armée de terre.

Comme l'a affirmé le général Jean-Pierre Bosser au cours de son audition par la commission le 11 octobre 2018, « *il faudra plusieurs années pour que cette remontée d'activité conduise à une recapitalisation complète de l'ensemble de nos savoir-faire. Mais cette première marche, qui s'inscrit dans la continuité de la reprise de la préparation opérationnelle interarmes amorcée en 2017, va évidemment dans la bonne direction. Sauf événement imprévu, l'année 2019 sera donc une année complète de retour au niveau d'entraînement qui était le nôtre avant les attentats de 2015.* »⁽¹⁾

Surtout, cette recapitalisation n'est possible qu'avec des cadres expérimentés, ce qui nécessite de fidéliser les personnels recrutés, que ce soit par l'individualisation des parcours professionnels ou par des leviers financiers. Comme déjà évoqué plus haut, la remontée en puissance de la FOT, après des années de suppressions de postes, a entraîné un fort renouvellement des effectifs et une baisse du taux d'encadrement, les cadres étant pourtant indispensables à la formation et à la préparation opérationnelle. « *Tout ceci milite pour un effort de formation et une inversion de tendance en termes de taux d'encadrement, après des années de dépyramidage indifférencié* »⁽²⁾, a souligné le général Jean-Pierre Bosser devant la commission, avant d'évoquer le risque d'une vague de départs anticipés suscitée par l'annonce de la prochaine réforme des retraites.

b. Un investissement significatif dans l'entretien programmé des matériels

Les ressources allouées depuis 2013 à l'entretien programmé du matériel ont permis des progrès significatifs, sans pour autant couvrir l'ensemble des

(1) Audition du 11 octobre 2018 précitée.

(2) *Ibid.*

besoins, compte tenu des surcoûts résultant de l'obsolescence de certains matériels, des sévères conditions d'emploi des équipements en opérations, des démantèlements de matériels imposés par le réajustement du format de l'armée de terre et bien sûr de la remontée en puissance de la FOT, amorcée fin 2015. Il faut aussi souligner l'augmentation des besoins liée à l'augmentation de l'activité aéroterrestre. La saturation des capacités de maintenance industrielle limite notamment la possibilité de retour à la norme d'entraînement des équipages d'hélicoptères de 180 heures de vol par an.

Le montant total de crédits prévus au titre de l'entretien programmé des matériels bondit en 2019 à 1 017,4 millions d'euros (cf. tableau page suivante). Cette hausse ponctuelle de crédits de 127 millions d'euros par rapport à 2018 découle de l'actualisation de la LPM 2014-2019 en 2015, confirmée par la LPM 2019-2025. Il correspond au paiement des factures des opérations de régénération engagées en 2016 et 2017. Bien que revenant à un niveau inférieur, les ressources prévues pour 2020 et 2021 devraient néanmoins suivre une trajectoire haussière, conformément à la LPM.

Les ressources prévues en programmation 2019-2021 permettront ensuite d'atteindre et de maintenir les niveaux de disponibilité nécessaires pour les opérations et la préparation opérationnelle :

– pour les matériels terrestres : de 61 à 96 % de disponibilité technique opérationnelle (DTO) selon les matériels ;

– pour les matériels aéroterrestres : de 49 % à 64 % de DTO selon les matériels ;

L'enjeu de cette amélioration est de soutenir l'activité afin d'améliorer progressivement le taux de réalisation des normes d'entraînement par équipage (57 % en 2019 ; 61 % en 2021 ; 92 % en 2025).

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL (EPM) SELON LE MILIEU

(en millions d'euros de crédits de paiement)

Catégorie d'EPM	2013		2014		2015		2016		2017		2018	2019 ⁽¹⁾	Prév. 2020 ⁽²⁾	Prév. 2021 ⁽²⁾
	LFI	Cons*	LFI	Cons*	LFI	Cons*	LFI	Cons*	LFI	Cons*	LFI	PLF	Ress.	Ress.
EPM Terre	391,6	431,8	400,9	473,4	439,4	521,7	437,4	514,6	435,4	563,7	506,28	613,24	540,5	567,2
EPM Aéro	282,3	316	316,7	270,4	340,6	421,6	345,3	396,2	338,3	414,1	373,22	399,68	390,3	415,7
EPM Naval ⁽³⁾	2	4,5	2,4	2	2,3	3	6,5	5,5	2,7	3,09	4,55	4,48	4,8	4,9
EPM total	675,9	752,3	720	745,8	782,3	946,3	789,2	916,3	776,4	980,8	884,05	1 017,4	935,6	987,8

* Consommés, dont surcoûts OPEX (EPM-T et EPM-A) qui ont fait l'objet d'une couverture en gestion.

⁽¹⁾ Données du PLF 2019 en crédits budgétaires. En cours d'année, des ressources supplémentaires (couverture des surcoûts OPEX, attributions de produits de cession, réallocation entre BOP, etc.) viennent compléter le budget EPM voté en LFI.

⁽²⁾ Données issues des derniers travaux de LPM.

⁽³⁾ Jusqu'en 2017, l'EPM naval était inclus dans l'EPM terrestre dans les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP). À partir de 2018, ces documents dissocient l'EPM naval de l'EPM terrestre.

Source : ministère des Armées.

II. UN CHANGEMENT DE PARADIGME, APRÈS DES ANNÉES DE DÉFLATION

Les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2019 à l'armée de terre sont satisfaisants et conformes à la loi de programmation militaire. Alors que la marine vient d'adopter un plan de transformation majeur (Mercator), le général Jean-Pierre Bosser juge dès lors plus approprié de parler d'un « *ordre d'exécution* », car le plan de transformation a déjà été écrit et validé, et qu'il ne s'agit plus que de l'appliquer. Cette LPM doit permettre de donner des perspectives motivantes et sécurisantes aux soldats de l'armée de terre, et ainsi contribuer à fidéliser les personnels.

A. LES DÉFIS DE LA REMONTÉE EN PUISSANCE

En ce début de programmation, il importe surtout d'identifier les risques qui sont susceptibles de perturber la manœuvre telle qu'envisagée.

1. Des insuffisances et des évolutions qui pourraient porter atteinte à l'attractivité et la fidélisation

Au cours de son audition devant les députés de la commission de la Défense nationale et des forces armées, le 11 octobre 2018, le chef d'état-major de l'armée de terre a pointé plusieurs risques pour la fidélisation qui demeure l'enjeu majeur de l'armée de terre en ce début de programmation.

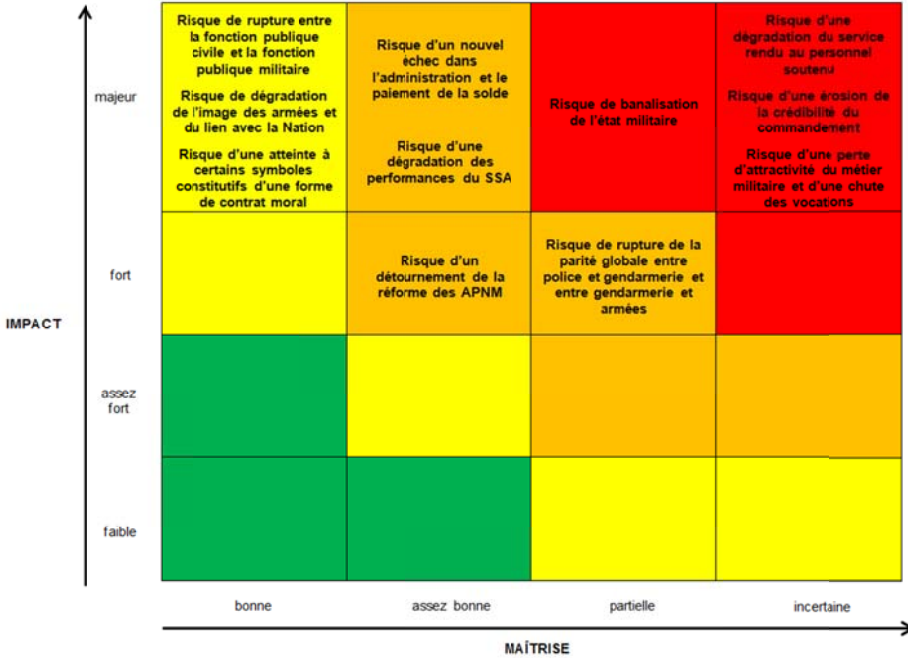
ÉVOLUTION DE LA DURÉE MOYENNE DU PREMIER CONTRAT DES MILITAIRES DU RANG DE 2012 À 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Durée du contrat	4 ans et 9 mois	4 ans et 8 mois	4 ans et 7 mois	4 ans et 6 mois	4 ans et 6 mois

Source : Direction des ressources humaines de l'armée de terre, in HCECM, Revue annuelle 2017, novembre 2017.

Ces risques avaient déjà été mis en évidence, par le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) dans son 9^e rapport, en 2015. La représentation ci-dessous date de 2017 et illustre ces mêmes difficultés.

PRINCIPAUX RISQUES PESANT SUR LA CONDITION MILITAIRE



Source : HCECM, 9^e rapport (2015), représentation 2017.

a. Les soutiens de vie courante et le soutien santé

À partir de 2009, les services de soutien ont tous été réunis au sein de bases de défense (BdD) avec l'objectif pleinement assumé de réaliser des économies pour préserver le potentiel opérationnel des forces, en admettant des concessions sur la qualité du service rendu. En 2016, ces soutiens étaient parmi les premiers motifs d'insatisfaction pour les militaires de l'armée de terre (cf. tableau *infra*).

En 2018, le général Jean-Pierre Bosser place l'affaiblissement de l'administration militaire et des soutiens de vie courante parmi ses premiers motifs d'inquiétude. Il a surtout insisté sur la qualité du soutien santé, « *un enjeu majeur pour l'armée de terre* ». Celle-ci « *est prête à aider le service de santé des armées, y compris sur le plan des effectifs, car le fait de disposer d'une chaîne santé complète, autonome et performante est un élément déterminant de notre capacité à nous engager au combat.* »⁽¹⁾ Le sous-effectif de certaines spécialités médicales (médecins généralistes, chirurgiens orthopédistes...) et le haut niveau d'engagement opérationnel du service de santé des armées induisent une sujétion élevée des équipes médicales et chirurgicales, qui nuit à la fidélisation. En 2017, 236 équipes médicales ont été projetées, ce qui excède de 11 % le vivier disponible, malgré l'apport des réservistes.

(1) *Ibid.*

b. La condition militaire

Le chef d'état-major de l'armée de terre craint également les conséquences d'une dégradation, réelle ou ressentie, de la condition militaire : « *cela aurait un impact fort sur le moral, la capacité de récupération de nos soldats qui sont intensément engagés, l'attractivité, la fidélisation, voire même l'image de l'armée auprès de nos concitoyens* ». ⁽¹⁾

Est visé le chantier de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), qui fait l'objet d'une certaine inquiétude, le précédent « Louvois » n'étant toujours pas digéré, ainsi que celui de la réforme des retraites.

La direction des ressources humaines du ministère des Armées travaille actuellement à une réforme du dispositif indemnitaire actuel, peu lisible, avec ses 170 primes. Il s'agit de regrouper l'ensemble des primes et indemnités en huit groupes principaux :

- 1.– compensation des sujétions et des obligations militaires ;
- 2.– rémunération de la qualification professionnelle et de l'exercice de responsabilités ;
- 3.– compensation de l'absence liée aux engagements opérationnels ;
- 4.– compensation de contraintes spécifiques au milieu (sous-mariniens, pilotes, etc.) ;
- 5.– prime rémunérant la formation et les compétences ;
- 6.– primes de commandement et liées à la performance ;
- 7.– indemnisation spécifique de la mobilité, réponse à la problématique du logement ;
- 8.– indemnité de garnison, selon les zones du territoire dans lesquelles un militaire peut être affecté.

Le déploiement du nouveau logiciel de calcul de la solde, Source Solde, a par ailleurs pris du retard, notamment du fait de la complexité actuelle du système de rémunération. Le prélèvement à la source est aussi la cause de difficultés, en raison de la forte variabilité de la rémunération des militaires tout au long de l'année.

c. Les infrastructures

Enfin, le dernier risque identifié par le chef d'état-major de l'armée de terre a trait aux infrastructures. Si les ressources de la LPM permettent de financer

(1) *Ibid.*

les projets majeurs en matière d'infrastructure d'accueil des matériels et d'infrastructure de préparation opérationnelle, un déséquilibre trop important et durable au détriment de l'infrastructure de vie courante n'est pas souhaitable.

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'hébergement et le logement font en effet partie des premiers motifs d'insatisfaction des militaires de l'armée de terre, tous grades confondus.

MOTIFS DE SATISFACTION ET D'INSATISFACTION D'APRÈS LES MILITAIRES EN 2016

Motifs de satisfaction et d'insatisfaction les plus couramment cités parmi les 32 items, indépendamment de leur influence sur le moral.

Armée	Catégorie	Motifs de satisfaction	Motifs d'insatisfaction
Terre	Officiers	Relations avec les subordonnées, adhésion aux valeurs et fierté d'appartenance, responsabilités	Logement, moyens humains, hébergement
	Sous-officiers	Relations avec les subordonnées, responsabilités, intérêt du travail	Rémunération, logement, moyens humains
	Militaires du rang	Relations avec les subordonnées, adhésion aux valeurs et fierté d'appartenance, notation	Rémunération, logement, conciliation vie privée – vie professionnelle

Champ : échantillon représentatif des militaires des armées interrogés dans le cadre de l'I2M. Légende : bleu = conditions de travail ; vert = conditions de vie ; orange = parcours professionnel.

Source : SGA/MAP, indicateur de mesure du moral, deuxième semestre 2016, cité par : HCECM, Revue annuelle 2017, novembre 2017, page 37.

Bien que la loi de programmation militaire ait prévu une hausse de l'enveloppe globale de crédits au profit des infrastructures, il y a fort à craindre que l'essentiel des crédits ne soit consommé par l'infrastructure destinée à l'accueil des matériels et opérationnelle, l'infrastructure de vie demeurant une variable d'ajustement. Dans ces conditions, le chef d'état-major de l'armée de terre croit possible « *de saisir des opportunités en cours de gestion* ». Encore faut-il que le ministère fasse « *preuve d'agilité et de souplesse* ». Le général Bosser estime ainsi qu'il serait nécessaire de « *poursuivre le mouvement amorcé de décentralisation des arbitrages afin de redonner aux chefs locaux les leviers leur permettant d'agir au plus près des besoins du terrain.* » ⁽¹⁾

2. Une performance parfois difficile à mesurer, sujette aux aléas et dépendante de l'action de tiers

Le rapporteur pour avis a acquis la conviction que le suivi de l'exécution de ce budget et des suivants, qui affichent une nette hausse, dans un contexte budgétaire toujours difficile, sera un enjeu fort pour l'armée de terre. « *Un enjeu qui me paraît central est celui de la performance* », a confirmé le chef d'état-major de l'armée de terre le 11 octobre. Il avait déjà souligné le

(1) Ibid.

26 septembre que « *l'armée de terre [était] regardée par les Français avec un mélange inédit de confiance et d'exigence* ». ⁽¹⁾

a. La mesure des résultats

L'évaluation continue des résultats n'est pas une nouveauté dans l'armée de terre. Le général Jean-Pierre Bosser l'a rappelé devant la commission, le 11 octobre, en soulignant que la comptabilité analytique mise en œuvre par la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) avait placé l'armée de terre à la pointe du progrès en matière de pilotage de la performance par rapport au reste de la fonction publique. Par ailleurs, des structures comme le centre d'entraînement aux actions en zone urbaine (CENZUB) ou le centre d'entraînement au tir interarmes (CETIA) de Canjuers permettent d'évaluer très précisément les résultats des unités à l'entraînement, de la cartouche aux missiles, du fantassin au capitaine.

Toutefois, le chef d'état-major de l'armée de terre souhaite poursuivre la démarche de responsabilisation portée par le nouveau modèle « Au Contact ». Outre le contrôle de gestion adopté dans les commandements divisionnaires, il souhaite mieux lier les mécanismes de décisions, le pilotage des moyens et l'évaluation des résultats, au travers d'une politique de performance.

À cet égard, la refonte des systèmes d'information paraît un chantier important, à conduire en lien avec le nouveau *data chief officer* du ministère des Armées. Encore trop souvent, le manque d'harmonisation entre référentiels et formats de données nuit à la consolidation des données et à un pilotage réactif.

b. La coordination et la subsidiarité

Un autre facteur de performance réside dans la coordination avec les autres acteurs du ministère et au-delà. Comme l'a souligné le général Jean-Pierre Bosser le 26 septembre, « *nous sommes co-responsables de la réussite de la remontée en puissance mais nous devons d'abord co-construire et co-agir* ». ⁽²⁾

Un premier axe de cette recherche de coordination a trait à la « *nouvelle gouvernance militaro-industrielle* » que le général appelle de ses vœux. « *Nous associerons nos partenaires – notamment la DGA et les industriels – à la gestion de cette temporalité, en veillant ensemble au respect des objectifs fixés. Nous nous sommes battus pour convaincre tout le monde qu'il était nécessaire et indispensable d'accélérer le programme Scorpion. 50 % des véhicules de la gamme Scorpion devraient avoir été livrés en 2025. Autant dire qu'il ne faut pas s'endormir et se réveiller en 2024 pour se rendre compte que nous ne sommes pas en mesure de répondre à la question posée !* », avait-il affirmé dès le

(1) Audition du 26 septembre 2018 précitée.

(2) *Ibid.*

13 février 2018. ⁽¹⁾ Le rapporteur pour avis partage ce constat de responsabilité partagée. Il sera indispensable de trouver les voies de la performance collective. La transparence a pour l'instant été présentée comme le premier attendu de cette nouvelle relation qui se dessine.

Le deuxième axe concernerait plutôt la gouvernance du ministère dans son ensemble, en particulier l'architecture budgétaire et les périmètres de responsabilité. À l'occasion de sa rencontre avec le rapporteur pour avis, le général a bien insisté sur le fait que remonter en puissance ne signifiait pas revenir à ce qui était fait auparavant même s'il était juste de parler de « réparation du présent ». Il estime qu'il faut se départir de la logique de déconstruction et de réduction homothétique qui prévalait à l'époque des déflations. Pour reconstruire, il faudra pouvoir jouer de la fongibilité, définir des priorités et mettre fin à chacun pour soi. Et pour lui, ce sont les chefs d'état-major d'armée qui, disposant d'une vision globale, sont le plus en mesure de faire des choix, d'établir des priorités, surtout de les expliquer.

B. DES CHANTIERS D'ACCOMPAGNEMENT LANCÉS DÈS CETTE ANNÉE

La mission étant connue, la situation de départ analysée et l'idée de manœuvre clairement énoncée, l'armée de terre est prête à « déboucher », pour adopter un langage tactique, dans les quatre « compartiments de terrain » de la loi de programmation militaire. À son niveau de commandement, le chef d'état-major concentre toutefois les moyens sur sept actions fondamentales.

1. Des mesures pour renforcer la cohésion et promouvoir un « esprit guerrier »

De manière remarquable, le général Jean-Pierre Bosser a placé la cohésion au cœur de sa manœuvre de rentrée en loi de programmation militaire. Les retours d'expérience (RETEX) des conflits récents, en particulier du conflit dans le Donbass, ont particulièrement montré l'importance de la force morale, d'une part, et du soutien de la population, d'autre part, pour garantir la victoire.

a. L'esprit guerrier : se préparer à de nouvelles épreuves

L'apport de nouvelles technologies ne peut se substituer aux qualités humaines du soldat et notamment ses forces morales qui restent fondamentales en opérations. Le général Bosser souhaite donc que l'armée de terre développe « *son esprit guerrier* ». Cet « esprit guerrier » est la caractéristique d'une armée de terre plus aguerrie, sachant tirer les bénéfices de la haute technologie et puisant sa force de caractère dans des traditions bien comprises, dans le but d'emporter la victoire, dans n'importe quelles conditions.

(1) *Audition du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, par la commission de la Défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi de programmation militaire, le 13 février 2018 (compte rendu n° 28).*

Cet état d'esprit doit être à même de régir le comportement des soldats dans des conflits où l'adversaire maîtrise de plus en plus des technologies de pointe sans pour autant négliger les opportunités présentées par ces technologies. Par exemple, la simulation est un atout précieux pour la préparation opérationnelle, la nouvelle génération de combattants étant familière des outils virtuels, mais il ne faut pas pour autant négliger un entraînement en condition réelle. Le RETEX du Donbass incite aussi à préserver des capacités à opérer en mode dégradé (s'orienter à la boussole et lire une carte, par exemple) ou encore à faire un usage mesuré et prudent des téléphones portables qui peuvent signaler la position des forces amies à l'ennemi. Le chef d'état-major de l'armée de terre a aussi annoncé « *une nouvelle édition d'un document intitulé L'Exercice du métier des armes, fondements et principes, qui traitera du cadre éthique et déontologique dans lequel s'inscrit le combat du futur. Outre les questions morales éternelles que pose l'emploi de la force armée, ce document abordera des thématiques nouvelles comme les questions éthiques liées à l'emploi des robots. Il ouvrira donc des portes extrêmement intéressantes.* »⁽¹⁾ Il a depuis eu l'occasion de distribuer aux députés de la commission ce fameux « livre vert », le 11 octobre 2018.

L'esprit guerrier, c'est aussi se préparer à des combats plus durs, dans lesquelles la supériorité technologique n'est pas acquise, et plus meurtriers. Le retour au calot dans les régiments de l'armée de terre est une manière de revaloriser les traditions militaires, qui favorisent la cohésion, exaltent le courage au combat et permettent d'aborder les spécificités du métier des armes, notamment l'éventualité de devoir consentir au sacrifice suprême. Se préparer à ces combats plus durs implique aussi un entraînement adapté. C'est tout l'enjeu de la revalorisation de la préparation opérationnelle que le rapporteur pour avis a souhaité traiter dans la deuxième partie du présent rapport. Au cours de ses déplacements, il a effectivement entendu des chefs de corps déplorer que les nouvelles recrues ne bénéficient plus des partenariats qui pouvaient exister localement, par le passé, avec les hôpitaux, et en particulier les services d'urgences, qui permettaient aux jeunes militaires de se familiariser avec des blessures de gravité variable. Une part non négligeable de jeunes militaires part aujourd'hui en OPEX sans avoir jamais vu la moindre goutte de sang. Enfin, un enjeu est de réhabiliter les parcours d'audace dans la préparation sportive et le passage en centres d'aguerrissement dans la préparation opérationnelle, quelque peu négligé ces derniers temps, faute de temps.

b. Soutenir les blessés et leurs familles

Dans le même esprit, la prise en charge des blessés est une autre manifestation de la fraternité d'armes et de la capacité de résilience. Bien que de nombreux services concourent à la prise en charge et à la réinsertion des blessés, le général Jean-Pierre Bosser souhaite que l'armée de terre soit en pointe de l'effort en faveur des blessés et des familles des soldats décédés.

(1) Audition du 26 septembre 2018 précitée.

En 2017 a eu lieu la première journée nationale des blessés de l'armée de terre, à une date proche du 24 juin, date anniversaire de la bataille de Solferino. Cette bataille est notamment célèbre pour avoir conduit à une prise de conscience de la souffrance physique et morale des combattants, qui s'est traduite notamment par l'initiative d'Henri Dunant de créer la Croix Rouge.

En 2018, la seconde édition a permis de rendre hommage aux familles des blessés et à souligner leur rôle particulier, fondamental, dans la « réparation » de ceux-ci, dans tous les sens du terme.

En 2019, le chef d'état-major de l'armée de terre ambitionne de faire de la journée nationale des blessés de l'armée de terre « *une journée emblématique du soutien que la Nation tout entière doit à celles et ceux qui ont été blessés dans leur chair ou dans leur esprit au service de la France et des Français* », sur le thème de « l'innovation au service des blessés ». ⁽¹⁾

Il va de soi que les parlementaires prendront toute leur part dans l'expression de la solidarité nationale à l'égard des militaires blessés et de leurs familles. Le 12 septembre 2018, la commission de la Défense nationale et des forces armées a créé une mission d'information relative au suivi des blessés, auxquels à laquelle participent en tant que membres MM. André Chassaigne, Yannick Favennec-Becot, Jean-Jacques Ferrara et Jean-Marie Fiévet, Mme Séverine Gipson et Mme Josy Poueyto, et dont les rapporteurs sont Mme Anissa Khedher et Mme Laurence Trastour-Isnart.

c. Adopter des mesures pionnières en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Lors de son audition du 11 octobre 2018 par la commission, le chef d'état-major de l'armée de terre a annoncé la mise en œuvre d'un plan « mixité et égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », en réaffirmant un principe républicain et universaliste, qui est que le service des armes est indifférent au genre, comme il l'est d'ailleurs à la couleur de peau ou à la religion, parce que sa finalité première est d'unir des soldats dans une organisation soudée, efficace et résiliente pour le combat. Le général Jean-Pierre Bosser a donc émis de fortes réserves à l'idée de recourir à des formes de « discrimination positive » ou à des quotas : « *les femmes doivent pouvoir réussir dans l'armée de Terre, non pas parce qu'elles sont des femmes, mais en vertu de leur volonté et de leurs mérites, qui sont d'ailleurs aussi importants que ceux des hommes. Comme le disent les Marines américains : "Gender is irrelevant, performance is key"* ». ⁽²⁾

L'armée de terre est l'une des plus féminisées d'Europe. Elle est aujourd'hui résolument engagée dans la bataille des qualifications et la conquête des talents féminins ; leur plein et juste épanouissement est évidemment un objectif autant qu'un impératif de gestion. Les premières femmes sont entrées à

(1) Audition du 11 octobre précitée.

(2) *Ibid.*

l'école spéciale militaire de Saint-Cyr en 1983. Elles ont commencé à représenter une part significative des effectifs avec la professionnalisation, à partir de 1997. À l'heure actuelle, toutes les barrières réglementaires sont levées et les femmes sont intégrées dans toutes les fonctions opérationnelles. Leur présence dans les grades supérieurs est cependant encore très marginale, certes à cause du caractère récent de cette féminisation mais pas seulement. Comme l'a remarqué le général Bosser, les femmes de l'armée de terre sont trop peu nombreuses à présenter le concours de l'école de guerre et, quand elles le présentent, elles peinent à consacrer un temps suffisant à sa préparation, souvent pour des raisons familiales. Il s'agit donc de lever les derniers obstacles, en poursuivant les efforts vers une gestion des ressources humaines plus souple.

Le plan « mixité et égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » comportera donc des mesures visant permettre de trouver un équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, notamment à l'âge où les militaires peuvent avoir la volonté d'avoir des enfants. Le 26 septembre 2018, le général Jean-Pierre Bosser a évoqué plusieurs assouplissements possibles : « *par exemple, on pourrait réussir l'écrit de l'école de guerre et en conserver le bénéfice pour passer l'oral ultérieurement à un moment plus favorable familialement.* »⁽¹⁾ Ces mesures bénéficieront également aux hommes, l'armée de terre ne considérant pas que les femmes doivent être seules à porter la responsabilité du soin de la cellule familiale.

Ce plan intervient alors que le thème de la mixité a fait l'objet plusieurs prises de position, tant de la part de la ministre des Armées, Mme Florence Parly, que des parlementaires de plusieurs groupes au cours de la discussion sur le projet de loi de programmation militaire au printemps 2018. Il est à noter que la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale présentera fin 2018 un rapport sur le thème « Femmes et forces armées » tandis que MM. Bastien Lachaud et Christophe Lejeune, députés de la commission de la Défense nationale et des forces armées, présenteront au début de 2019 les conclusions d'une mission d'information sur les dispositifs de lutte contre les discriminations dans les forces armées.

2. Une action volontariste pour améliorer la disponibilité technique des matériels

L'effort porte par ailleurs sur l'amélioration de la disponibilité technique des matériels, en particulier aéronautiques.

a. Refondre les contrats de maintien en condition opérationnelle aéronautique

Devant les faibles taux de disponibilité de nos aéronefs militaires, globalement inférieurs à 50 % et le coût grandissant de leur entretien, la ministre

(1) Audition du 26 septembre précitée.

des Armées a lancé en septembre 2017 une mission d’audit pour examiner les conditions d’amélioration du MCO aéronautique. Un état des lieux exhaustif a été dressé à cette occasion. Cet audit a mis en évidence que dans les domaines de la gouvernance, des activités, de la stratégie contractuelle mise en place, la multiplicité des intervenants entraîne une augmentation des délais et des coûts ainsi qu’une moindre performance, ce à quoi vient s’ajouter une insuffisante responsabilisation des acteurs industriels, en position de maîtres d’œuvre. En conséquence, le 11 décembre 2017, la ministre des Armées a présenté les grandes orientations de son plan de transformation du MCO aéronautique. Cette réforme vise à supprimer les interfaces inutiles et à définir des responsabilités globales de bout en bout et sans dilution. Pour mener cette réforme, la création de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) a été décidée.

La direction de la maintenance aéronautique (DMAé)

La direction exécutive, la DMAé est directement subordonnée au chef d’état-major des armées (CEMA) et garantit ainsi la cohérence d’ensemble en matière de MCO aéronautique. La gouvernance du MCO aéronautique a été simplifiée de manière à concentrer les responsabilités, renforcer la cohérence entre les objectifs et les ressources et faciliter ainsi l’atteinte des performances attendues pour le MCO aéronautique. La création de la DMAé s’est accompagnée de la volonté de donner à cette direction la souplesse nécessaire pour organiser son action et adapter ses moyens. Dans ce cadre, un contrat d’objectifs et de performance (COP) cosigné par le CEMA et la directrice de la DMAé définira les objectifs assignés à la DMAé à partir des besoins exprimés par les états-majors d’armées, bénéficiaires finaux des actions conduites par cette dernière. Par ailleurs, la comitologie interne au ministère, sera allégée et simplifiée suite aux remarques de la Cour des comptes et du contrôle général des armées. Un comité directeur se réunira une fois par an, complété par des réunions de comités stratégiques au niveau de la ministre.

La stratégie contractuelle mise en œuvre par la DMAé consiste à « verticaliser » et à globaliser les contrats de MCO. Ainsi, sur les flottes de l’armée de terre déclarées prioritaires par la ministre des Armées, il a été décidé de négocier et notifier des contrats d’une durée plus longue, avec un unique maître d’œuvre industriel dont la rémunération est conditionnée par l’atteinte d’objectifs fixés. Il est prévu de pouvoir notifier ces premiers marchés responsabilisant pleinement les industriels en fin d’année 2018. Afin de négocier et suivre ces marchés globaux et complexes, un renforcement des compétences des personnels aux nouveaux modes de fonctionnement ainsi que dans les fonctions achats/finances et gestion de projet a été décidé.

L’organisation de la DMAé est désormais fondée sur la gestion en mode projet : un responsable de flotte est à la tête d’une équipe pluridisciplinaire composée d’acheteurs, de spécialistes en management de projet, en planification, en technico-logistique de manière à assurer la cohérence d’ensemble du projet. Par ailleurs, dans le cadre des contrats « verticalisés », des guichets industriels de proximité seront systématiquement mis en place dans les régiments ou les bases afin que les mécaniciens du soutien opérationnel ne soient pas en manque de pièces. L’articulation de ces guichets avec la chaîne logistique étatique sera organisée pour préserver l’indispensable capacité de l’armée de terre à gérer ses stocks de rechanges en opération.

Le travail sur le système d'information du MCO aéronautique se poursuit afin de remplacer les multiples systèmes d'information plus ou moins bien reliés entre eux aujourd'hui en place dans les armées pour permettre des gains de temps dans les partages d'informations ainsi que la fiabilisation des prévisions et viendra encore renforcer la capacité de la DMAé à satisfaire les besoins de disponibilité des forces. Parallèlement, les innovations apparues dans le domaine du numérique, comme la radio identification ou l'intelligence artificielle dans le cadre de la maintenance prédictive, seront prises en compte et pourront être intégrées dans les opérations de maintenance après analyse de la plus-value apportée. Les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire seront associées à cette recherche d'innovation.

Source : ministère des Armées.

Cette réforme intervient alors que des contraintes particulières s'exercent sur les structures de soutien. Le niveau d'engagement, intense et prolongé, dans un environnement souvent qualifié « d'abrasif », induit une usure accélérée des équipements ainsi que des dommages au combat. Dans le même temps, le retrait de service des appareils anciens, éprouvés mais vieillissants, s'accompagne d'une montée en puissance des avions de nouvelle génération (Tigre et NH90) particulièrement performants sur le plan opérationnel mais dont le système de soutien est encore en phase de maturation et voit coexister plusieurs versions. Enfin, le maintien en service et l'adaptation aux évolutions de la réglementation et des conditions d'emploi des flottes « matures » (Cougar, Caracal) nécessite la conduite simultanée de nombreux chantiers de rénovation affectant la disponibilité des flottes.

b. Poursuivre la réforme du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres

L'année 2019 verra se poursuivre le projet de transformation et de modernisation du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres « MCO-T 2025 », lancé en 2016.

L'augmentation substantielle des crédits d'EPM va permettre de porter la part de maintenance industrielle privée de 25 % en 2018 à 35 % en 2019 et de renforcer les partenariats avec les industriels Arquus et Thales. Il s'agit de mieux traiter dans la durée des problèmes d'obsolescence et d'externaliser certaines prestations aujourd'hui effectuées par l'outil étatique du MCO-T.

Cette dernière externalisation est rendue nécessaire par l'évolution de l'outil étatique du MCO-T, qui traverse une phase conjoncturelle de départs en retraites importants du personnel civil nécessitant, d'une part, de procéder à des recrutements et, d'autre part, de sous-traiter des prestations à l'industrie privée.

3. Une volonté de sortir d'un fonctionnement « en silos »

La volonté du chef d'état-major de l'armée de terre de sortir d'un fonctionnement qu'il juge trop cloisonné se manifeste par la poursuite d'un effort d'ouverture et d'innovation.

a. Inaugurer de nouvelles relations

L'inauguration d'une nouvelle relation entre l'armée de terre et l'écosystème industriel prendra la forme, dès 2019, d'une structure inédite appelée « *Battle Lab Terre* ». Au cours l'audition précitée, le général Pascal Facon en a précisé les enjeux : « *La rusticité ne s'oppose pas à la technologie. Mais rendre la technologie simple d'utilisation est le fruit d'un processus complexe, d'où les interactions nécessaires entre l'armée de terre, la direction générale de l'armement et les industriels. La création d'un « battle lab » de l'armée de terre procède de ce constat. C'est au sein de cette structure que se crée la synergie entre les industriels qui conçoivent les armes et ceux qui les mettent en œuvre.* »

Structure destinée à l'innovation technico-opérationnelle du temps court, installée au cœur d'un pôle innovation de l'armée de terre (PIAT), le « *Battle Lab Terre* » réunira sur un même lieu, le plateau de Satory :

– des structures de l'armée de terre, comme la section technique de l'armée de Terre (STAT) ou la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres et son potentiel innovant en matière de maintenance ;

– des acteurs industriels, comme Nexter et Arqus présents à Satory, d'autres comme Airbus Defense and Space, MBDA, CS, BERTIN, ENGIE, Thales ou Safran situés dans l'environnement immédiat ;

– des acteurs du *cluster* innovation de Paris-Saclay, que ce soient d'ailleurs des pépinières d'entreprises, des grandes écoles ou des laboratoires de recherche.

S'agissant du deuxième axe de recherche de subsidiarité, le débat a manifestement été lancé au sein du ministère. Le 17 juillet 2018, devant la commission, le chef d'état-major des armées a évoqué la création d'un groupe de travail sur l'évolution des bases de défense à la demande des chefs d'état-major d'armées, afin d'étudier la possibilité de rendre des marges de manœuvre aux chefs de corps en matière de soutien. « *Il est évidemment hors de question de démanteler les bases de défense* », a réaffirmé le général Lecointre, « *il est question, dans la réforme du soutien telle que nous l'envisageons, de créer des pôles de soutien qui seront rattachés aux formations soutenues, avec la possibilité d'un pouvoir prescripteur plus fort du commandant de la formation soutenue, tout en restant sous l'autorité du chef du groupement de soutien de la BdD. Nous sommes donc en train de créer une adaptation fine et intelligente qui permettra de revenir sur les excès de la réforme précédente, qui avait profondément découplé*

les unités soutenues du soutien. Pour autant, compte tenu des efforts demandés aux soutiens, il n'est plus possible de revenir à la redondance qui prévalait avant les réformes. » Les députés de la commission n'ont pas manqué d'interroger ensuite M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (SGA), à propos de ces perspectives de réforme et, plus largement, sur cette question de la subsidiarité. ⁽¹⁾ Sa réponse laisse entrevoir un débat entre deux conceptions :

– la déconcentration avec une remise en cause de l'interarmisation dans certaines de ses dimensions, au profit des chefs d'état-major d'armées ;

– la décentralisation avec la poursuite du mouvement d'interarmisation et une délégation accrue aux commandants de bases de défense habilités à établir des priorités avec les chefs de corps au niveau local.

Il est bien entendu souhaitable qu'une solution pragmatique et équilibrée puisse être trouvée, qui concilie les gains d'efficacité liés à l'organisation interarmées avec l'agilité et la responsabilisation des chefs de corps.

b. Densifier et ouvrir la formation de l'encadrement supérieur

La mise en œuvre du nouveau modèle d'armée « Au Contact » a aussi donné lieu à une réforme de l'enseignement militaire supérieur pour mieux répondre au besoin de formation des officiers supérieurs diplômés et brevetés.

L'école de guerre a disparu dans les années 1990 au profit d'un collège interarmées de défense, qui comprenait une part d'enseignement spécifique, propre à chaque armée. En 2018, une réforme est intervenue conduisant le collège interarmées de défense à ne traiter que de la dimension interarmées.

Estimant que les jeunes capitaines brevetés avaient besoin d'un temps de formation spécifique avant d'aborder les questions interarmées, le chef d'état-major de l'armée de terre a alors souhaité recréer une formation spécifique, sous le nom d'école de guerre « terre ». « *Il s'agira de donner envie à nos jeunes officiers de passer le concours d'entrée non pas pour devenir, un jour, colonel, mais pour gagner de la substance et de l'épaisseur en matière de pensée militaire, d'ouverture sur l'interministériel et d'ouverture sur le monde* », a précisé le général Jean-Pierre Bosser.

La formation des lauréats de l'école de guerre se décline donc en deux étapes, d'environ un an :

– l'école de guerre « terre », un cursus interarmes entièrement rénové, ouvert à des auditeurs civils et qui comporte désormais des périodes d'alternance dans d'autres institutions ou dans le secteur privé et des projets personnels ;

– l'école supérieure de guerre, qui se concentre sur le niveau interarmées.

(1) Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, par la commission de la Défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi de finances pour 2019, le 4 octobre 2018.

SECONDE PARTIE : RÉINVESTIR DANS LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE POUR RÉALISER L'AMBITION 2030

« *LPM de renouveau* », la loi de programmation 2019-2025 doit permettre la reconstruction du capital opérationnel de l'armée de terre. Après avoir consacré la partie thématique de son rapport de l'an dernier à l'accélération du programme SCORPION, le rapporteur pour avis a logiquement fait le choix de se concentrer sur la remontée en puissance de la préparation opérationnelle terrestre, qui illustre parfaitement les nouveaux défis auxquels est confrontée l'armée de terre.

I. EN DÉPIT D'OUTILS DE PLUS EN PLUS PERFORMANTS, LE NIVEAU DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE S'EST DÉGRADÉ, PARTICULIÈREMENT DEPUIS 2015

Cette réflexion débute par un constat paradoxal : alors que les outils de la préparation opérationnelle de nos soldats n'ont jamais été aussi perfectionnés, améliorés par les retours d'expérience des conflits dans lesquels la France est engagée et par l'utilisation de technologies numériques de pointe, le niveau de préparation opérationnelle s'est érodé pendant la précédente décennie, avant un effondrement brutal en 2015.

A. L'ARMÉE DE TERRE FRANÇAISE PEUT COMPTER SUR UN CONTINUUM FORMATION-ENTRAÎNEMENT DE TRÈS HAUT NIVEAU

La préparation opérationnelle de l'armée de terre est ce qui détermine *in fine* sa capacité à honorer l'ensemble de son contrat opérationnel sur la durée. Elle s'appuie sur une doctrine régulièrement adaptée, une organisation renouvelée, des outils extrêmement modernes et des moyens réels.

1. La doctrine et la gouvernance ont été récemment renouvelées

La doctrine et la gouvernance de la préparation opérationnelle ont été récemment renouvelées pour s'adapter à l'intensité et à la fréquence des engagements actuels. Les retours d'expérience des conflits actuels alimentent un cycle d'adaptation continue appelé DORESE – acronyme de « Doctrine, organisation, ressources humaines, équipements, soutien des forces, entraînement » – dans lequel la rénovation de la préparation opérationnelle constitue l'ultime étape.

a. Une doctrine régulièrement adaptée

- *Plusieurs niveaux de préparation opérationnelle*

La diversité de métiers et de fonctions au sein des forces terrestres est particulièrement marquée. De cette spécificité découlent trois niveaux de préparation opérationnelle :

– la formation du combattant (FC) permet d’acquérir les savoir-faire nécessaires à un premier emploi au sein d’une cellule tactique ;

– la préparation opérationnelle métier (PO-M) est destinée à acquérir et entretenir les savoir-faire requis par les différentes armes et spécialités ;

– la préparation opérationnelle interarmes (PO-IA) vise à intégrer différentes fonctions et composantes dans le cadre de manœuvres aéroterrestres ou interarmées. Elle se compose de l’entraînement en vue d’une projection spécifique et de la PO réalisée au cours des missions de courte durée (MCD), outre-mer ou à l’étranger.

À ces trois niveaux s’ajoutent logiquement les niveaux interarmées et interalliés auxquels la préparation opérationnelle prend la forme de grands exercices coordonnés.

- *Des standards opérationnels pour garantir polyvalence et différenciation*

Avant la professionnalisation, la plupart des formations de l’armée de terre vivaient selon le cycle annuel de formation des contingents. Les unités formées sur la base de la conscription constituaient alors une masse de manœuvre héritée du contexte géopolitique de la Guerre froide.

Depuis la professionnalisation, toutes les unités de la force opérationnelle terrestre doivent être aptes à l’engagement, selon un principe de **polyvalence**. L’intensité des engagements opérationnels a conduit à lui adjoindre un principe de **différenciation**. Celle-ci porte sur le temps, l’espace et les ressources allouées afin de permettre aux unités d’atteindre le niveau de préparation escompté au bon moment (former et entraîner au « juste besoin, juste à temps »). À ces deux principes s’ajoute celui du **continuum** entre la formation, l’entraînement et l’engagement, qui garantit la cohérence et la capacité à remplir dans la durée l’ensemble des missions de l’armée de terre, y compris celles relevant du « haut du spectre ».

En application de ces principes, les objectifs liés à la préparation opérationnelle sont regroupés en trois standards opérationnels directement corrélés aux missions de l’armée de terre dans le cadre des différents scénarios prévus par le contrat opérationnel :

– le **standard opérationnel SO1**, objectif commun à l'ensemble de la force opérationnelle terrestre, qui garantit la maîtrise « métier » du combat jusqu'au niveau section ou peloton, l'aptitude à être engagé sur le territoire national et la maîtrise de leur niveau par les postes de commandement ;

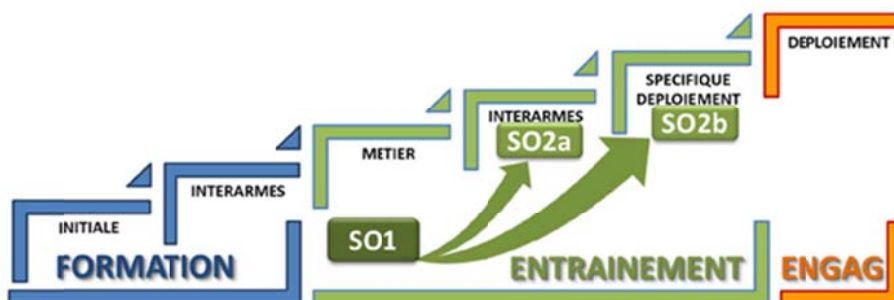
– le **standard opérationnel SO2**, décliné en :

- standard opérationnel SO2a, qui garantit l'aptitude à l'engagement interarmes sur matériel de dotation (niveaux compagnie à bataillon) ;

- standard opérationnel SO2b, qui garantit l'aptitude immédiate à l'engagement interarmes sur un théâtre prévu par la situation opérationnelle de référence (SOR : gestion de crise, échelon national d'urgence, mission de courte durée et mission sur le territoire national)

– le **standard opérationnel SO3** : il garantit l'aptitude au combat de haute intensité en coalition, hypothèse d'engagement majeur du contrat opérationnel de l'armée de terre (HEM). Il serait aujourd'hui atteint après une période de six voire neuf mois de montée en puissance qui nécessiterait un arbitrage avec les théâtres d'opérations déjà ouverts et l'allocation de ressources supplémentaires.

LE CONTINUUM FORMATION ENTRAÎNEMENT ENGAGEMENT



Source : état-major de l'armée de terre.

L'atteinte de ces différents standards fait l'objet d'une validation par l'autorité militaire.

- *Des priorités en évolution constante*

La préparation opérationnelle des états-majors et des unités engagées en opérations évolue en permanence pour s'adapter aux spécificités et aux conditions rencontrées sur les théâtres d'opération.

La période post-Guerre froide avait été notamment marquée par des opérations à forte dominante « interposition » comme, par exemple, la Yougoslavie.

L'engagement en Afghanistan, à partir de 2001, a constitué un premier tournant, avec le retour des opérations de contre-insurrection qui ont nécessité l'apprentissage de savoir-faire spécifiques (lutte contre les engins explosifs improvisés, sauvetage au combat, appui air-sol, etc.), le renforcement des stages de mise en condition avant projection et la mise en place de processus d'évaluation et de certification plus exigeants.

En parallèle, la mission d'assistance et d'appui à la montée en puissance de l'armée afghane a conduit à développer les savoir-faire dans le domaine du « mentorat », tandis que la préparation des états-majors était renforcée en matière d'intégration interarmées et interalliés.

Les opérations les plus récentes dans la bande sahélo-saharienne, en Irak, au Liban ou en République centrafricaine, nécessitent pour leur part une préparation adaptée à la nature des missions, aux cadres et aux contextes très spécifiques de ces engagements.

Enfin, l'élargissement actuel du spectre des menaces (retour des États puissances, hybridité, dont menace cyber, terrorisme...) conduit l'armée de terre à redonner une certaine priorité aux fondamentaux du combat de haute intensité, tout en conservant la souplesse nécessaire dans les phases de préparation spécifiques.

b. Une gouvernance rénovée dans le cadre du modèle « Au Contact »

Le modèle « Au Contact », préparé depuis 2014 et mis en place à partir de l'été 2017, a vocation à remplacer l'ancienne organisation qui avait atteint ses limites et n'aurait pas permis d'accueillir certaines évolutions induites par le programme SCORPION, la remontée en puissance de la FOT et le rééquilibrage de la participation de l'armée de terre aux fonctions stratégiques de « prévention » et de « protection » prévu par la Revue stratégique. Il se caractérise notamment par une responsabilisation accrue du niveau divisionnaire.

Les derniers ajustements ont eu lieu à l'été 2018 avec, en particulier, la fusion du commandement des écoles du combat interarmes de Saumur (COMECIA) et du commandement des centres de préparation des forces de Mailly-le-camp (COMCPF) pour donner naissance au commandement de l'entraînement et des écoles du combat interarmes à Mourmelon (COME2CIA).

Placé directement sous l'autorité du commandant des forces terrestres (COM-FT), le COME2CIA est un commandement de niveau divisionnaire à la tête de quatre écoles de formation de spécialités des cadres et de 11 centres d'entraînement, regroupés en trois grands pôles :

– le pôle Champagne, consacré à l'entraînement interarmes générique des forces et des postes de commandement ;

– le pôle Provence, implanté sur le camp de Canjuers, porte à la fois sur l’entraînement au tir et la préparation à la projection en opérations extérieures ; il est constitué du 1^{er} régiment de chasseurs d’Afrique (1^{er} RCA) et intervient tant dans l’entraînement générique au tir métier (missiles, blindés, artillerie) et interarmes, que dans la formation spécifique (pilotage et tir des blindés), la formation des forces terrestres sur leurs nouveaux équipements, ou encore la mise en condition finale avant projection en opération avec le détachement d’assistance opérationnelle (DAO) ;

– le pôle Alpes-Pyrénées, dédié à la formation et à l’entraînement spécifiques, dont la lutte anti-aérienne toutes armes et l’aguerrissement.



2. L’armée de terre dispose d’infrastructures d’excellent niveau

Le rapporteur pour avis et sa collègue Sereine Mauborgne ont effectué plusieurs déplacements afin de visiter les infrastructures de préparation opérationnelle, du niveau régimentaire au niveau interarmes (cf. annexe).

a. Une variété d’espaces d’entraînement sur l’ensemble du territoire national

La préparation opérationnelle des unités s’articule selon trois niveaux qui leur permettent de passer progressivement de la formation individuelle du combattant à l’engagement opérationnel interarmes :

– le niveau de la formation et de l’entraînement de base est effectué dans les espaces d’entraînement de niveau 1 (EE N1), répartis sur l’ensemble du territoire français au sein de 31 espaces collectifs d’instruction (ECI) ;

– la préparation opérationnelle « métier » est assurée dans les espaces d’entraînement de niveau 2 (EE N2). Au nombre de six, ils sont situés à Coëtquidan, Fontevraud, la Courtine, le Larzac, le Valdahon et l’espace montagne (Alpes et Pyrénées) ;

– la préparation opérationnelle « interarmes » est conduite dans les espaces d’entraînement de niveau 3 (EE N3). Au nombre de cinq, ils sont situés à Sissonne, Suippes, Mourmelon, Mailly et Canjuers.

TYPOLOGIE DES INFRASTRUCTURES DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE

Domaine		Priorité	Famille d’ouvrages
TIR	Tir interarmes	P1	champs de tirs techniques de perfectionnement, parcours de tir collectif, modules tir en zone urbaine, complexes de contrôle de tir
AZUR	Action en zone urbaine	P2	module d’acquisition des savoir-faire techniques et tactiques (MASTTAC), villages et ville de combat
MAN	Manœuvre	P3	espaces de manœuvre, zone de stationnement temporaire de munitions, hébergement manœuvre, postes de commandement, centres spécialisés
AGUER	Aguerrissement	P4	parcours de fatigue, postes de combats avancés (COP), bases opérationnelles avancées (FOB)

Source : ministère des Armées.

Les infrastructures de préparation opérationnelles doivent permettre l’acquisition, le renforcement et l’entretien des savoir-faire spécifiques répondant aux différents cadres d’engagement des forces :

- les missions communes de l’armée de terre (MICAT) ;
- le cœur de métier de chaque fonction opérationnelle ;
- le combat interarmes et interarmées ;
- le combat en terrain ouvert ;
- le combat en zone urbaine ;
- le combat en milieux difficiles.

Regroupées en quinze familles d’ouvrages et quatre domaines de préparation opérationnelle, elles sont priorisées par l’armée de terre et font l’objet d’un schéma directeur global. Des moyens financiers spécifiques leur sont consacrés.

INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE

(en millions d'euros)

Engagement juridique	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Infrastructures de préparation opérationnelle	24	83	46	26	24	32	235

Source : ministère des Armées.

Par ailleurs, l'armée de terre fait un usage croissant des possibilités offertes par la simulation sous toutes ses formes :

- la simulation virtuelle, consistant à placer des personnels dans un environnement simulé ;

- la simulation constructive, dans laquelle des personnels simulés exploitent des systèmes virtuels et des moyens simulés ;

- la simulation dite « instrumentée », c'est-à-dire mettant en jeu des personnels réels dotés de moyens réels, enrichis de systèmes de réalité augmentée et de moyens virtuels.

La simulation permet à la fois d'économiser le potentiel des équipements réels et de tester des scénarios plus risqués, sans pour autant se substituer à la préparation opérationnelle et à l'appui aux opérations qu'elle complète. Elle permet également d'entraîner plus régulièrement le personnel et les états-majors des différents niveaux (stratégiques, opératifs et tactiques), dans un environnement spécifique que seuls des moyens de simulation peuvent fournir.

Le rapporteur pour avis et sa collègue Sereine Mauborgne ont été frappés par la variété des moyens de simulation utilisés pour la formation et l'entraînement « métier » des forces terrestres.

Au RICM, par exemple, les tireurs d'engins blindés s'entraînent d'abord à manipuler les commandes de la tourelle dans des chars équipés d'un système de simulation de tir puis à préparer l'engagement de leur engin sur divers terrains au moyen d'outils de simulation incluant de la réalité virtuelle. Le rapporteur pour avis a aussi pu observer des simulations sur ordinateur, en réseau, qui permettent la répétition, le « *drill* », du niveau de la section et jusqu'au niveau du sous-groupe tactique. L'interconnexion, bien qu'encore perfectible, permet de s'entraîner avec des unités disponibles déployées dans d'autres régiments. Outre les économies ainsi dégagées, ce type de simulation permet théoriquement de multiplier les occasions d'entraînement.

Aux écoles de Draguignan, Mme Sereine Mauborgne a assisté à une séquence d'entraînement de groupes tactiques armés de fusils d'assaut à billes progressant à l'intérieur d'habitations factices (BICUB), une autre forme de simulation. Elle a pu mesurer le réalisme de cet environnement factice et son intérêt pour la formation en combat urbain.

Le même jour, elle s'est vue présenter le missile à moyenne portée (MMP) et son simulateur développés par MBDA pour remplacer le Milan à partir de 2018. Compte tenu du coût unitaire du missile (de l'ordre de 300 000 euros), la formation des tireurs MMP ne s'effectue qu'au moyen de la simulation.

b. Des pôles de formation entraînement uniques en Europe

Outre les infrastructures et les matériels répartis au niveau régimentaire, l'armée de terre française peut s'appuyer sur des pôles de formation et d'entraînement dont l'excellence est reconnue internationalement. Ces centres sont indispensables pour entraîner les sous groupements tactiques interarmes qui sont la clé de voûte de l'action terrestre.

- ***Le CENZUB***

Comme l'a rappelé le général Pascal Facon, commandant du centre de doctrine et d'enseignement du commandement au cours de son audition par la commission de la Défense nationale et des forces armées, le 25 septembre 2018, *« le combat en zone urbaine requiert chez le combattant des ressources psychologiques encore plus importantes qu'à l'accoutumée. Les soldats ne se voient pas, développent un sentiment d'isolement lié à la méconnaissance de la position de leurs camarades. L'oppression physique est également plus forte du fait de l'environnement bâti. »*

Le rapporteur pour avis et sa collègue Sereine Mauborgne ont pu s'en convaincre au cours de plusieurs exercices auxquels ils ont été invités à participer :

– suivi d'un exercice de tir réel dans le centre de tir en zone urbaine (CT-ZUB), dans une rue factice puis à l'intérieur d'un bâtiment ;

– participation à une brève manœuvre d'une unité de la force adverse (FORAD) dans les rues et les habitations du village fictif de Beauséjour.

Le centre d'entraînement au combat en zone urbaine

Créé en 2005, le CENZUB est le fruit des RETEX de Sarajevo et Grozny. Il permet de rehausser le niveau global de préparation à la guerre et peut aussi participer à la mise en condition finale de troupes sur le point de prendre part à des combats en zones urbaines. Le milieu urbain se caractérise par la superposition de réseaux divers, l'alternance de zones claires et obscures, la présence de populations, des distances d'engagement très courtes (inférieures à 100 m) et nécessite une intégration interarmes au plus bas niveau. Le CENZUB propose un entraînement adapté, générique, ambitieux, associant des exercices de tirs, de manœuvre urbaine et d'engagement au contact des foules. Il produit en outre de la doctrine, des retours d'expérience et procède à des expérimentations. Il est un outil de rayonnement au service de l'armée de terre en accueillant nombre d'unités alliées ou en développant des synergies avec les forces de sécurité intérieures.

Le camp de Sissonne se distingue par la variété et la haute valeur ajoutée de ses infrastructures : un village (Beauséjour) et une ville (Jeoffrecourt, depuis 2010) factices, ainsi qu'un centre de tir en zone urbaine (CT-ZUB, depuis 2012). Ces ensembles urbains réalistes offrent une variété d'obstacles et de situations (bâtiments effondrés, conduits, fossés, rivières) permettant de travailler le franchissement, la progression et l'acquisition de terrains divers. D'autres projets sont en cours comme une « maison de la défensive » ou un BI-CUB pour les progressions à l'intérieur d'habitations. Les unités entraînées viennent accompagnées de leurs matériels et de leur équipement, ou de ceux du parc d'entraînement « Champagne », qui sont équipés de capteurs lasers. Cette simulation dite « instrumentée », d'un réalisme inégalé, s'appuie sur des personnes, des véhicules et des systèmes d'armes bien réels ainsi que sur des dispositifs fumigènes et pyrotechniques.

L'entretien de ces infrastructures coûte 700 000 euros par an, sans compter l'entretien des matériels pourtant théoriquement inclus dans cette enveloppe. Les coûts de maintenance sont apparemment en hausse, en lien avec la nécessité de faire appel à des entreprises spécialisées pour assurer la dépollution des sites et le traitement de certains déchets (plomb, antimoine), particulièrement coûteuse. En 2017, la réfection des pas de tir a coûté un million d'euros.

En 2017, le CENZUB a aussi commencé à déployer le nouveau logiciel CERBERE, système de simulation et de suivi des activités commun aux centres d'entraînement, brique constitutive de SCORPION et remplaçant du logiciel SIMULZUB. Il avait été élevé au rang de « programme à effet majeur » lors de l'actualisation de 2015 et accéléré à ce titre. Parallèlement à l'arrivée des matériels SCORPION, ce « démiurge pédagogique » assurera à la fois la préparation tactique et technique de l'entraînement, la conduite et l'animation de celui-ci tout en facilitant l'analyse de l'exercice joué. Il devrait être pleinement opérationnel d'ici 2023.

- *Le CENTAC*

Le centre d'entraînement au combat (CENTAC) est un autre centre d'excellence français qui offre la possibilité de manœuvres instrumentées mais extrêmement réalistes ainsi qu'une visualisation et une évaluation de tous leurs aspects.

Le centre d'entraînement au combat

Bien que le camp de Mailly participe depuis le début du XX^e siècle à la préparation au combat interarmes, le centre d'entraînement actuel est formellement né des RETEX de la guerre du Golfe (1990-1991) en 1996 après une phase expérimentale (1993-1996) avec une idée maîtresse : développer des outils d'analyse et d'évaluation des rotations, inexistantes jusqu'alors, tout en garantissant aux unités évaluées des conditions proches du combat réel en haute intensité.

Concrètement, une rotation comprend une semaine de préparation dédiée à l'équipement des combattants et des véhicules avec les outils de simulation du camp et à l'instruction ; puis, une semaine de réalisation incluant 96 heures de combat (missions variées, combat nocturne, zone d'insécurité permanente) et des analyses (dites « 3α ») quotidiennes. La rotation est suivie d'une phase de réintégration des matériels et d'analyse complète de la manœuvre interarmes (dite « 3α » finale).

Le centre dispose de moyens exceptionnels sur une surface (12 600 hectares) qui l'est également. Outre le terrain, des infrastructures modélisant des habitations et des villes de tailles diverses, l'espace aérien du camp permet aussi d'associer les acteurs de la troisième dimension. Ainsi, 100 % des rotations bénéficient désormais d'un appui aérien rapproché, devenu essentiel au Mali. Chaque combattant et chaque véhicule sont équipés de capteurs permettant à la fois la géolocalisation et la réception des tirs simulés et doublé par une émission laser, ce qui permet un combat réaliste et des conditions d'analyse exceptionnelles. La force adverse est jouée par le 5^e régiment de dragons, équipé de moyens modernes et crédibles (P4, VBCI, VAB Génie, PVP Artillerie, VBL, char Leclerc ou AMX 10 RC).

Le commandement insiste à juste titre sur la plus-value des officiers conseillers-arbitres et contrôleurs (OAC) qui mettent leur expertise tactique et leur expérience au profit des jeunes cadres selon trois modalités. Une partie des conseillers-arbitres se déploie sur le terrain pour pallier certaines limites des outils de simulation, conseiller les jeunes cadres évalués et communiquer avec la salle opérationnelle mais aussi pour garantir une sécurité maximale au cours d'activités par définition risquées. Une autre partie observe et cartographie avec un logiciel *ad hoc* la manœuvre interarmes dans son ensemble, en vue de la « 3A » quotidienne ou finale. Enfin, trois analystes se concentrent uniquement sur l'action du capitaine entraîné.

Dédié à la préparation interarmes génériques, le CENTAC accueille chaque année 39 sous-groupement technique interarmes (SGTIA), comptant chacun environ 200 militaires, soit la moitié des SGTIA que la force opérationnelle terrestre est aujourd'hui en mesure de constituer en son sein, compte tenu du niveau d'engagement opérationnel. Le CENTAC permet en outre l'instruction des équipes de commandement des unités Proterre, des tirs d'instruction et de contrôle sur ses champs de tir blindé et armes légères et participe à la formation des officiers élèves à l'occasion du camp interarmes des écoles d'application (CIADA). Compte tenu de toutes ces missions, le camp de Mailly est au maximum de sa capacité.

Le coût complet d'une rotation est estimé à un million d'euros, hors maintien en condition opérationnelle des matériels, autrement dit 10 000 euros pour deux semaines de formation, un coût comparable à la formation des cadres d'une grande entreprise. Encore faut-il préciser que l'indemnité de services en campagne (ISC) des protagonistes représente environ 35 % de ce coût. Le fonctionnement du logiciel d'analyse et de simulation CENTAURE facturé par les industriels représente quant à lui 25 %. Le reste (environ 40 %) est composé des frais de transport, d'alimentation, et de carburant des unités entraînées. L'enjeu est bien sûr de rentabiliser ce centre dont les coûts fixes sont importants.

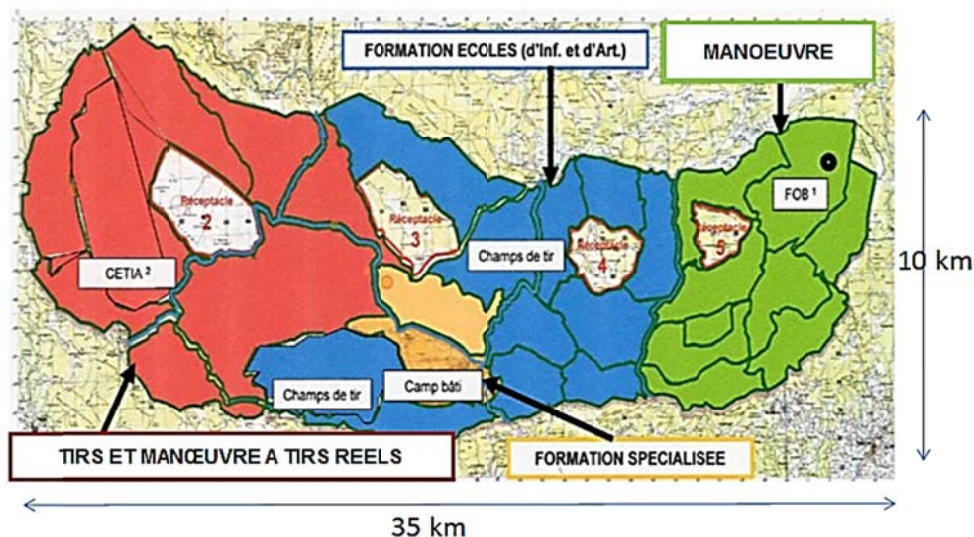
Comme l'a confirmé le commandant des forces terrestres au rapporteur pour avis, le 15 octobre 2018, « *tous les capitaines ou chefs d'équipage qui ont été*

pris sous le feu ennemi en OPEX confirment que leur assurance-vie, c'est ce qu'ils ont appris au CENTAC. »

- *Les centres d'entraînement de Canjuers*

Dans le cadre du présent rapport pour avis, Mme Sereine Mauborgne s'est rendue au camp de Canjuers, impliqué dans quasiment toutes les étapes du *continuum* formation-entraînement-projection : formation initiale et interarmes, préparation opérationnelle-métier et interarmes, ainsi que dans la mise en condition finale avant projection. Autrement dit, comme l'a indiqué le lieutenant-colonel Arnaud Le Segretain du Patis, commandant le 1^{er} régiment de chasseurs d'Afrique (RCA), « *c'est le couteau suisse du CEMAT* » et « *l'outil privilégié pour atteindre l'ambition du président de la République de disposer de la première armée d'Europe* ».

PRINCIPALES ZONES D'ACTIVITÉ DU CAMP DE CANJUERS



Source : 1^{er} RCA.

Mme Mauborgne a assisté à un exercice de tir Leclerc de niveau peloton (quatre chars et quatre VBL) depuis la toute nouvelle tour de contrôle où régnait une ambiance enthousiaste dans les derniers jours précédant la réouverture du parcours « Opéra » après quatre ans de travaux. Elle a ensuite été embarquée à bord d'un char au poste de tireur pour y effectuer une séquence de tir réelle avant de prendre les commandes au poste de pilote, et ainsi mesurer la complémentarité entre la simulation et les mises en situation réelles.

Après avoir vu, la veille, à l'école d'artillerie de Draguignan, les simulateurs permettant l'apprentissage du réglage des tirs, Mme Mauborgne a assisté au tout premier tir de jeunes sous-officiers servants de mortiers de 120 mm dans la plaine de Ranguis. Comme l'a rappelé le général Pascal Facon, au cours de

son audition précitée : « *l'artillerie française est la seule en Europe à manœuvrer et tirer véritablement lorsqu'elle s'entraîne. Il faut que cela continue* ».

Le prochain exercice mettra en scène l'attaque d'une base terrestre projetée (ou « FOB ») sur un théâtre fictif avec de nombreux blessés, permettant l'intervention d'unités du service de santé des armées (SSA). Le chef de corps du 1^{er} RCA a confirmé que tous les incidents rencontrés en opérations extérieures étaient immédiatement « injectés » dans les simulations. Les unités qui reviennent d'OPEX viennent partager leur expérience avec les unités entraînées.

B. LA HAUSSE DU NIVEAU D'ENGAGEMENT A TOUTEFOIS CONDUIT À UNE DÉGRADATION DU NIVEAU DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE

En dépit de l'excellence des outils et de la réalité des moyens mobilisés pour la préparation opérationnelle, la hausse durable du niveau de projection, a réduit la disponibilité des hommes et des matériels, avec un impact à la fois quantitatif et qualitatif sur le niveau de préparation opérationnelle.

Si cela doit inciter à la vigilance et à des mesures correctives, il n'y a pas lieu de s'en alarmer outre mesure. Une hausse du niveau d'engagement entraîne logiquement et normalement une baisse du temps de préparation opérationnelle. En déduire que les forces terrestres seraient insuffisamment préparées à remplir leurs missions procéderait toutefois d'une analyse erronée. La mission du chef d'état-major des armées et de ses grands subordonnés est de mettre à la disposition du chef d'état-major des armées et du président de la République des troupes formées, entraînées : en un mot, prêtes au combat. Et, du reste, nos forces armées donnent à voir quotidiennement la réalité de cette préparation. Mais l'intensification des opérations impose de faire des choix, cohérents avec les engagements militaires de la France, ce qui peut éroder à moyen terme certains savoir-faire indispensables pour les conflits ultérieurs. C'est bien ce phénomène que le rapporteur pour avis propose d'analyser.

1. Le sur engagement a un impact quantitatif

Dans l'armée de terre, le temps est organisé en cycles de deux ans qui voient se succéder préparation opérationnelle métier et interarmes, mise en condition finale propre au théâtre de projection, opération extérieure et permissions. En 2015, la mise en place de Sentinelle a considérablement perturbé ce calendrier, ce qui explique en grande partie le retard quantitatif et qualitatif pris en matière de préparation opérationnelle.

a. Des normes d'entraînement non respectées

Dans le cadre de la LPM 2014-2019, le niveau de préparation opérationnelle de l'armée de terre était évalué essentiellement à travers le suivi de deux indicateurs :

– le nombre de jours de préparation opérationnelle par homme et par an (JPO) ;

– le nombre d’heures de vol (HdV) effectuées dans l’année par un pilote d’hélicoptère.

ÉVOLUTION DES INDICATEURS DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE DEPUIS 2013

Jours de préparation opérationnelle (JPO) et heures de vols (HdV) par pilote

Indicateur	Cible 2014-2019	Réalisés					Prév. 2018	Cible 2019-2025
		2013	2014	2015	2016	2017		
JPO	90	120 (JPAO)*	84	64	72	81	81	90
HdV / pilote	180	157	156	148	154	168	173	200

(*) Jusqu’en 2013, la préparation opérationnelle (PO) était suivie au travers d’un indicateur, la JPAO, cumul des journées d’activité en opérations extérieures (JAO) et des journées de PO (JPO). La décision a été prise en 2013 de dissocier le suivi de la PO des autres activités opérationnelles, afin d’éviter qu’une forte augmentation de l’engagement en OPEX ou OPINT (opérations intérieures) ne masque une baisse de la PO, susceptible de remettre en cause la tenue du contrat opérationnel en raison de l’érosion des savoir-faire et de la non-régénération des matériels.

Source : ministère des Armées.

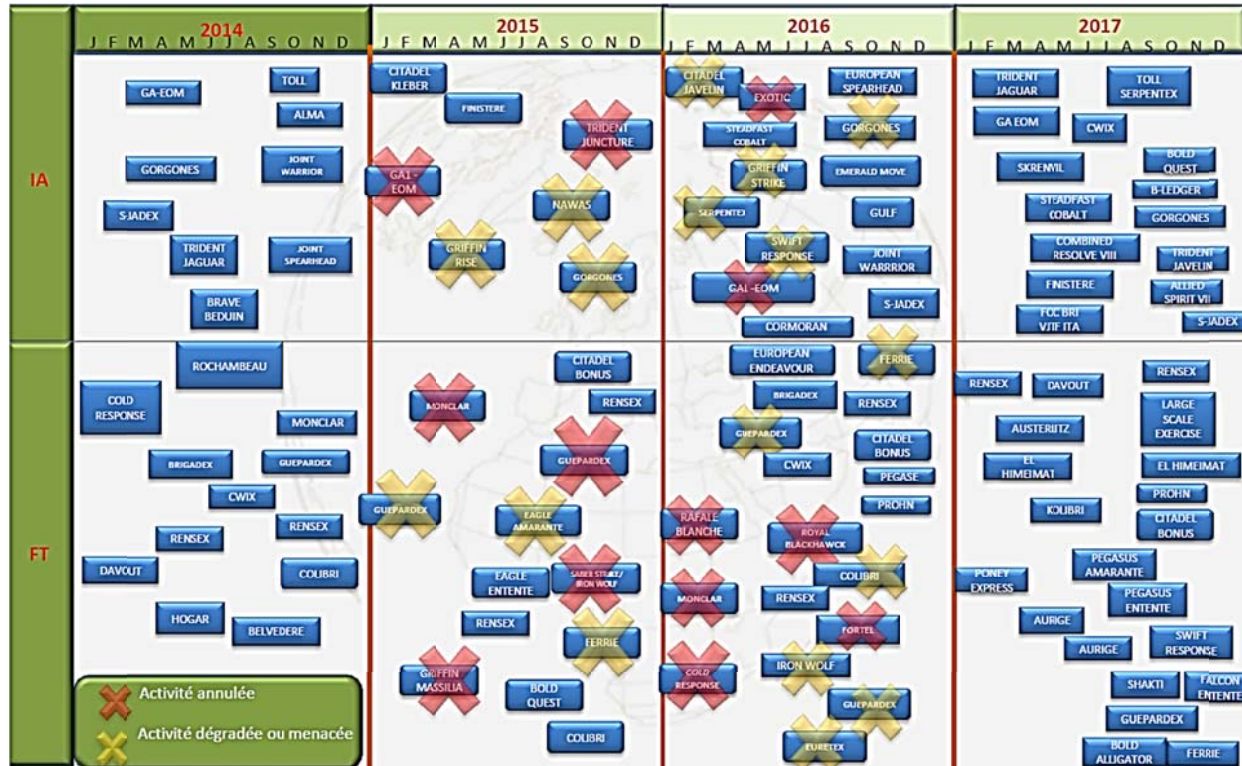
En raison du niveau d’engagement élevé de l’armée de terre sur le territoire national, la cible de 90 JPO n’a pas été atteinte en 2015 (64 JPO réalisées) ni en 2016 (72 JPO).

Ces objectifs étaient déjà en deçà des standards de l’OTAN et ont fait l’objet d’une revalorisation à l’occasion de l’adoption de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 (voir *infra*).

b. Une baisse de la fréquentation des centres d’entraînement

Cette dégradation de la préparation opérationnelle est également manifeste dans les outils de suivi des activités coordonnées (cf. tableau *infra*).

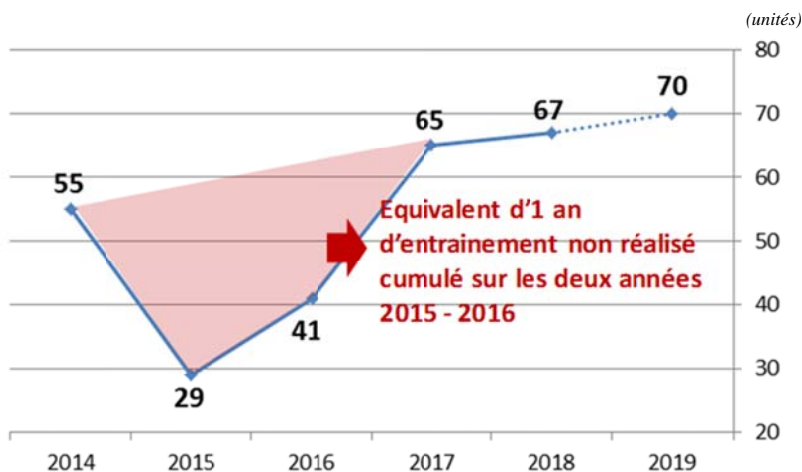
PROGRAMMATION DES ACTIVITÉS COORDONNÉES ENTRE 2014 ET 2017



Source : CFT, 15 octobre 2018.

En 2015, entre 44 % et 65 % des rotations en centres d'entraînement ont été annulées. Le retour à la normale n'est intervenu qu'en 2017, autrement dit, c'est l'équivalent d'une année d'entraînement qui a été perdue sur cette période.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SOUS GROUPEMENTS TACTIQUES INTERARMES ENTRAÎNÉS AU CENZUB ET AU CENTAC ENTRE 2014 ET 2019



Source : état-major de l'armée de terre.

2. Le sur engagement a aussi et surtout un impact qualitatif

Au-delà de l'impact quantitatif, l'intensification des opérations a surtout eu pour conséquence un moindre investissement dans certains types d'entraînement, moins immédiatement nécessaires mais cependant indispensables pour assurer l'ensemble des missions du « haut du spectre ».

a. Une dégradation potentiellement durable des savoir-faire « métier »

La remontée en puissance de la FOT, de 66 000 à 77 000 hommes, a imposé de réaliser un effort d'encadrement et de formation initiale des jeunes recrues, au détriment de la préparation opérationnelle métier et interarmes. Il en résulte des lacunes dans l'entraînement des cadres de contact. Le chef de corps du 94^e RI, en charge du CENZUB, observe une érosion très nette des savoir-faire élémentaires au niveau groupe / équipage.

Le standard opérationnel 1 (ou SO1), défini comme celui du niveau de préparation opérationnelle « métier », est par ailleurs jugé « *perfectible* » par le COME2CIA.

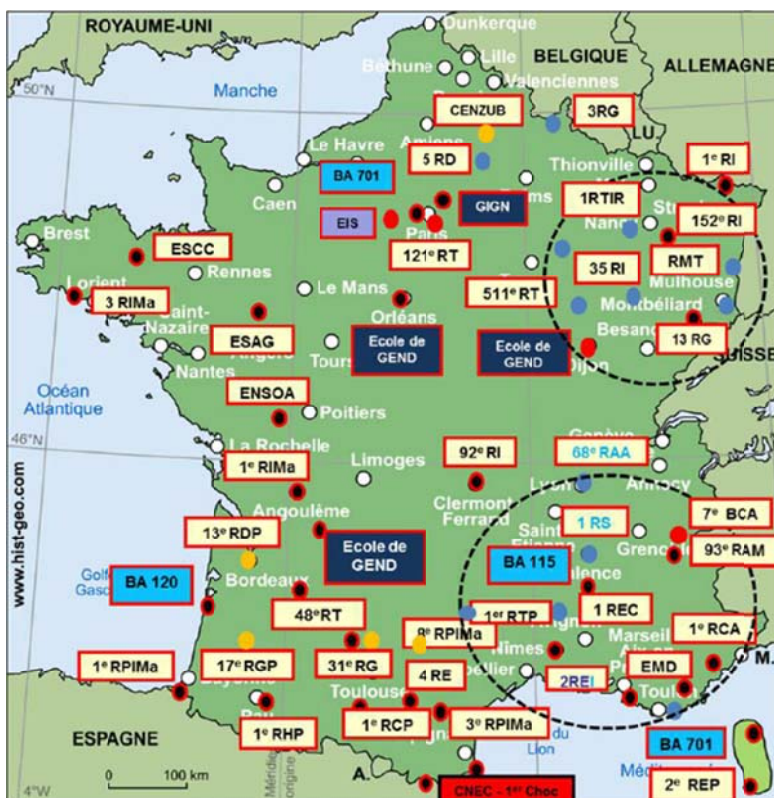
La préparation opérationnelle ne peut être considérée simplement comme un capital à construire puis à maintenir, compte tenu du modèle de flux caractéristique des forces armées, et de l'armée de terre en particulier. Une

insuffisance de formation à un temps T se répercute sur le niveau d'une « génération » (effet d'hystérèse) et impose ensuite, pour y remédier, des mesures ciblées et volontaristes. C'est d'ailleurs l'un des enjeux du prolongement de la durée de l'engagement de six à huit ans, encouragé par l'armée de terre.

b. Moins de passages en centres d'aguerrissement

À plusieurs reprises au cours d'auditions par la commission de la Défense nationale et des forces armées, le chef d'état-major de l'armée de terre a exprimé le souhait de réinvestir les centres d'aguerrissement qui, pour un coût relativement modique, sont indispensables à l'essor d'un « esprit guerrier ». Le 26 septembre, devant la commission, il n'a pas caché que « tous les chefs militaires redout[ai]ent quelque peu de voir les soldats et les chefs passer leur vie sur des ordinateurs et des tablettes, risquant par-là d'être moins forts au combat ». ⁽¹⁾

UN RÉINVESTISSEMENT EN COURS DANS LES PARCOURS D'AUDACE



Légende : point noir entouré de rouge : parcours d'audace opérationnel ; point bleu : parcours d'audace en cours de création ou d'amélioration ; point jaune : parcours d'audace identifié demandant une expertise supplémentaire ou en cours d'homologation ; point rouge : parcours d'audace interdit d'emploi ; pointillés : zones à densifier.

(1) Audition du 26 septembre précitée.

Source : RICM.

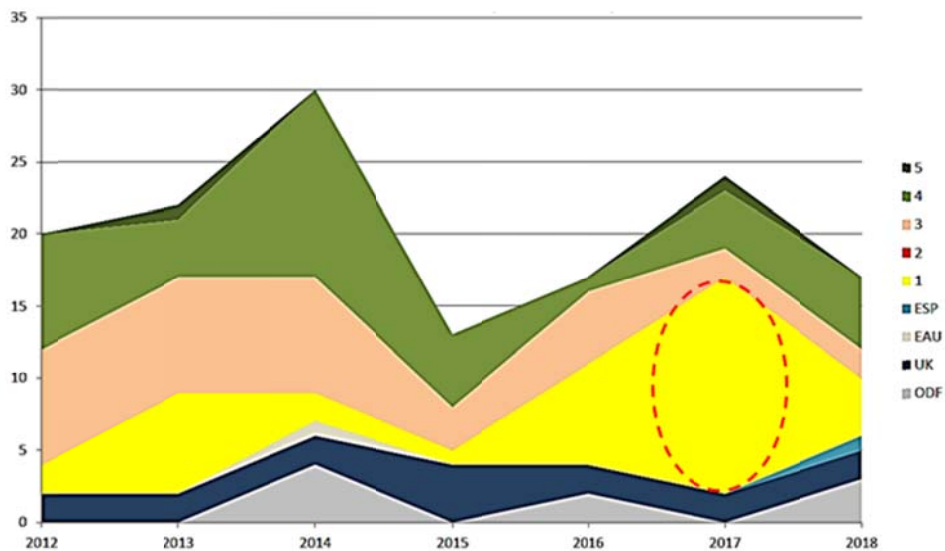
Le rapporteur pour avis s'est rendu au centre d'entraînement en forêt équatoriale (CEFE) en Guyane où il s'est informé des spécificités de ce milieu. Ce centre constitue une formidable école du soldat et du commandement pour un coût très raisonnable (environ 20 euros par jour et par stagiaire). Il fait partie, à ce titre, du programme de l'école militaire spéciale de Saint-Cyr et de l'EMIA. Il constitue par ailleurs un outil de rayonnement régional pour l'armée de terre.

D'autres centres commandos ont été récemment renforcés pour accueillir davantage d'unités : le fort de Penthievre (3^e RIMa) dans le domaine du franchissement nautique, le fort des Adelphe (1^{er} RTir) pour le combat en forêt et le franchissement, le CIECA (21^e RIMa) à proximité de Fréjus, toujours dans le domaine nautique, et le centre d'aguerrissement en montagne de Modane (GAM), qui fait l'objet d'une étude sur la densification possible de son hébergement. Reste que des moyens sont nécessaires pour rénover et densifier des infrastructures comme les parcours d'audace ou les parcours naturels valorisés au niveau régimentaire et que les militaires ont besoin de temps pour fréquenter ces centres.

c. Une préparation interarmes dégradée

Du fait de l'intensité de l'engagement en opérations extérieures, les plus grandes difficultés ont par ailleurs été constatées pour réunir tous les renforts ou matériels requis pour entraîner le niveau SGTIA, notamment les véhicules blindés. Cela explique la prévalence de la note de 1 donnée aux sous-groupements qui, n'étant pas véritablement interarmes, se sont entraînés sans être notés (cf. graphique *infra*).

NIVEAU DES UNITÉS ENTRAÎNÉES AU CENZUB (2012-2018)



Source : CENZUB.

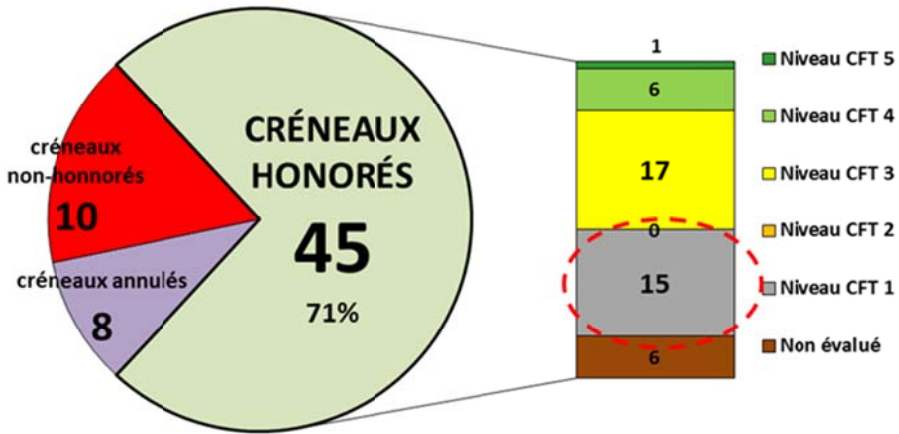
TABLEAU DE CORRESPONDANCE DES NOTES
ET DES NIVEAUX D'APTITUDE OPERATIONNELLE

Note	Niveau	Aptitude
Unité incomplète, c'est-à-dire non conforme à la structure seuil définie par le COM-FT	1	Unité non conforme à la structure seuil requise
Moins de 10	2	Inapte opérationnel
De 10 à 11,99	3	Opérationnel après sérieuse remise à niveau dans des délais importants
De 12 à 13,99	4	Opérationnel après remise à niveau partielle et rapide
De 14 à 20	5	Opérationnel sans restriction

Source : COME2CIA.

Dans des proportions moindres, le même phénomène est observable au niveau global (cf. graphique *infra*), encore en 2017.

TAUX D'OCCUPATION DES PRINCIPAUX CENTRES D'ENTRAÎNEMENT EN 2017
ET NIVEAU D'APTITUDE OPÉRATIONNELLE



Source : CFT.

Par ailleurs, la qualité de l'entraînement dépend de son réalisme, comme le rapporteur pour avis et sa collègue Sereine Mauborgne ont pu le constater à de nombreuses reprises. À cet égard, le chef de corps du régiment d'infanterie chars de marine (RICM) faisait ainsi valoir que le nombre de jours de préparation opérationnelle ne reflétait pas fidèlement la qualité de celle-ci si elle était réalisée avec des véhicules de substitution (des P4 ou VBL jouant des AMX 10 RC) ou à pied plutôt qu'en véhicule.

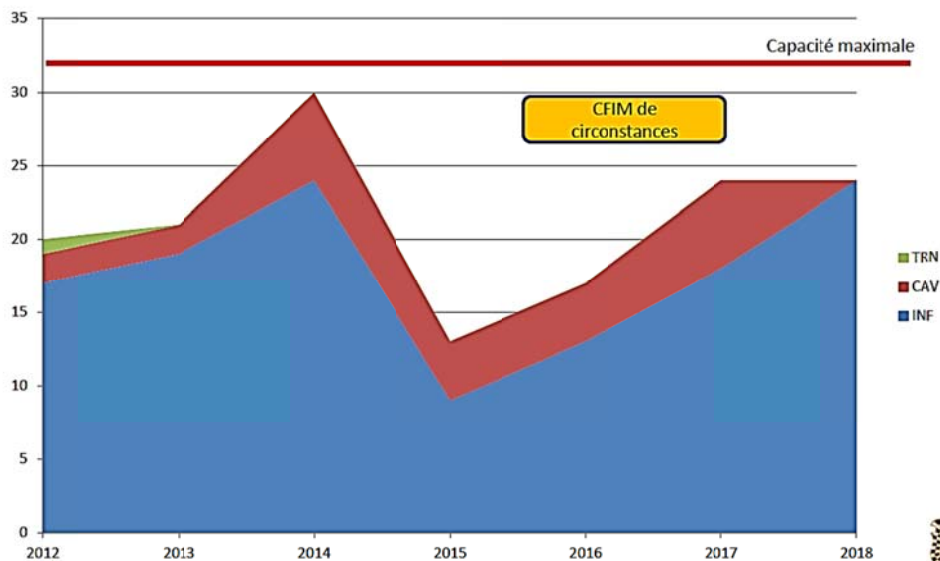
d. Des lacunes dans l'entraînement au combat urbain

À leur arrivée au CENZUB, le rapporteur pour avis et sa collègue Sereine Mauborgne ont appris le départ du 27^e bataillon de chasseurs alpins (BCA) et d'éléments du 4^e régiment de chasseurs et du 2^e régiment étranger de parachutistes (2^e REP) au titre de l'échelon national d'urgence. Ces régiments, entraînés au CENZUB depuis une semaine, c'est-à-dire à la moitié environ de leur rotation, ont dû restituer rapidement leur matériel, une situation relativement courante depuis 2015.

Le nombre de rotations « AZUR » au CENZUB a drastiquement chuté en 2015 et 2016 (cf. graphique *infra*), partiellement compensé par l'accueil provisoire de sections en instruction (CFIM), certes bienvenu pour concilier la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre avec le niveau des engagements en OPEX. L'accueil d'unités étrangères alliées (Britanniques et Américains) a aussi permis de maintenir les compétences des instructeurs.

Il faut aussi noter la faible part de la cavalerie et du train dans les rotations AZUR, ce qui pourrait constituer un élément de vulnérabilité dans les conflits actuels.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE ROTATIONS « AZUR » ENTRE 2012 ET 2018



Légende : CFIM = centre de formation initiale militaire. TRN = train. CAV = cavalerie. INF = infanterie.

Source : CENZUB, 94^e RI.

Le COME2CIA estime qu'entre 25 et 30 sous-groupements tactiques interarmes devraient être entraînés au CENZUB tous les ans. Une section d'infanterie passe aujourd'hui au CENZUB tous les neuf voire dix ans en moyenne, une fréquence jugée insuffisante. « *En 2050, les villes regrouperont 75 % de la population mondiale* », a rappelé le général Pascal Facon devant la commission.⁽¹⁾ Le déploiement du nouveau logiciel CERBERE permettra en outre d'augmenter la capacité maximale du centre, en accueillant 45 SGTIA par an à compter de 2022, soit 15 SGTIA de plus par an qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, s'il est vrai que le taux d'occupation des centres a retrouvé un niveau plus satisfaisant dès 2016, les forces terrestres s'y sont entraînées dans le cadre de la mise en condition finale (MCF) avant projection. Il en résulte que les forces terrestres sont plus entraînées à « une » guerre en particulier qu'à « la » guerre en général.

II. L'AMBITION D'UNE REMONTÉE EN PUISSANCE DE LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE DOIT ÊTRE COLLECTIVE

La reconstruction du capital opérationnel est désormais une priorité pour l'armée de terre, qui doit toutefois se prémunir contre de nombreux risques pour remplir cette mission dont l'échéance coïncide avec la fin de la programmation, de sorte qu'on peut considérer qu'elle en est l'un des principaux axes stratégiques,

(1) Audition du 25 septembre 2018 précitée.

axe à l'aune duquel seront mesurés ses résultats, comme en témoigne la création de nouveaux indicateurs.

A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE PARTAGÉE PAR L'ENSEMBLE DES NATIONS OCCIDENTALES JUSTIFIE UN RÉINVESTISSEMENT DANS CE DOMAINE

Comme ses principaux alliés, la France a engagé un réinvestissement dans sa préparation opérationnelle visible dès 2017.

1. Une analyse stratégique partagée

Les grands exercices de revue stratégique conduits depuis plusieurs années par les alliés de la France montrent une analyse relativement convergente des menaces qui a aussi des conséquences visibles dans le domaine de la préparation opérationnelle.

a. Une évolution des facteurs de supériorité opérationnelle dans les conflits actuels

La loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 a été construite en réponse aux menaces identifiées par la Revue stratégique à horizon 2030. Cette dernière décrit un monde d'instabilité et d'incertitude, menacé par l'affaiblissement des garde-fous multilatéraux incarnés par le Conseil de sécurité des Nations unies, dont la légitimité est de plus en plus contestée tant par ses membres permanents que par les puissances émergentes. La dégradation du contexte international et la remise en cause de l'ordre établi depuis la fin de la Guerre froide s'accompagnent d'un renforcement des stratégies de déni d'accès, maritimes, aériennes, terrestres, numériques et exo-atmosphériques, qui contraignent les capacités d'intervention des habituels garants de la sécurité internationale. Au-delà des renforcements capacitaires décidés dans le cadre de la LPM, les forces terrestres doivent aussi adapter leur entraînement à ces nouvelles menaces.

Au cours de son audition par la commission, le général Pascal Facon, commandant le centre de doctrine et d'enseignement du commandement, a décrit les nouveaux facteurs de supériorité opérationnels (FSO) mis en évidence par les RETEX de trois conflits récents, au Levant, dans la bande sahélo-saharienne (BSS) et en Ukraine :

- la masse ;
- l'agilité ;
- la coopération et l'influence ;
- la force morale et l'endurance ;

– la compréhension du théâtre.

La maîtrise de ces facteurs de supériorité opérationnelle justifie notamment un réinvestissement dans la préparation opérationnelle avec deux nouvelles priorités :

– l’aguerrissement ;

– l’entraînement à la guerre générique de haute intensité.

S’agissant de la deuxième priorité, sans s’attendre au retour de « *la guerre cruelle type pacte de Varsovie* », la mise en œuvre de techniques complexes, y compris par les groupes djihadistes, justifie un retour à certains fondamentaux, comme ceux de la lutte anti-aérienne, a indiqué au rapporteur pour avis le général Vincent Guionie, commandant les forces terrestres, faisant référence à la menace drones. Les savoir-faire en matière de franchissement devront aussi être consolidés, comme l’a affirmé le général Facon : « *Nous avons été particulièrement intéressés par les manœuvres de franchissement qui ont été effectuées, que ce soit en Irak ou en Syrie, et qui ont montré que nous avons quelques savoir-faire à consolider pour retrouver les standards d’autrefois. Cela fait partie des quelques éléments de RETEX qui nous sont utiles.* »⁽¹⁾

b. L’adaptation de la préparation opérationnelle de plusieurs nations occidentales

La France partage avec ses principaux alliés une même analyse stratégique. Leurs priorités en matière de préparation opérationnelle évoluent diversement, selon les engagements envisagés et la contrainte budgétaire. Mais certaines constantes sont instructives.

● *L’US Army*

La remontée en puissance opérationnelle face aux États puissances est, depuis deux ans, au cœur du discours et de la stratégie des forces armées américaines. Durant la période 2020-2040, les forces armées américaines estiment qu’elles feront face à un ennemi qui s’adaptera et des adversaires employant un mélange de stratégies traditionnelles, non conventionnelles et hybrides, toujours dans le but de porter atteinte aux intérêts américains. Cet environnement opératif sera ainsi incertain, complexe, hautement compétitif et politiquement volatil. L’adversaire adaptera ses tactiques et cherchera à intégrer de nouvelles technologies pour dépasser les forces américaines et s’assurer localement une suprématie dans de nombreux domaines. C’est pour répondre à ces enjeux que l’armée américaine a développé le concept de « *multi-domain opérations* » ou « *manœuvre inter domaines* ».

(1) Audition du 25 septembre 2018 précitée.

C'est aussi dans cet esprit que l'actuel chef d'état-major de l'armée de terre, le général Mark Milley, a placé la « *readiness* » (que l'on peut traduire par « capacité opérationnelle immédiate ») en priorité n° 1 de son action. Sa priorité n° 2 est le chantier de la « modernisation » (essentiellement des équipements) qui, dans son esprit, n'est autre que la « capacité opérationnelle future ». L'armée de terre américaine a en effet constaté – à force de comparaison avec ses adversaires comme avec ses alliés – que ses soldats n'étaient pas/plus prêts au combat de « haute intensité ».

L'amélioration de la « *readiness* » comporte plusieurs volets.

- Les premiers efforts ont concerné l'entraînement des forces, l'objectif étant de passer du ratio d'une brigade sur trois (en 2016) à deux brigades sur trois (en 2020) immédiatement engageables en opérations. Aujourd'hui, environ 50 % des brigades sont prêtes au « *fight tonight* ». Cet accroissement de la « *readiness* » passe par l'augmentation des passages en centres d'entraînement. Vingt rotations en « *combat training centers* » sont planifiées par an, seize pour l'armée régulière et quatre pour les réserves et la garde nationale.

- L'autre grand chantier est celui de la formation individuelle : aussi étrange que cela puisse paraître pour une armée aussi moderne, l'armée américaine était en réalité restée sur des standards d'une armée de conscription (abandonnée à la fin de la guerre du Vietnam). La durée de la formation initiale et la pédagogie utilisée ne permettent pas d'obtenir des jeunes engagés un niveau opérationnel suffisant pour être déployés en opérations. Il s'agit aussi de diminuer un taux d'attrition très important, à l'heure où la remontée en effectifs est rendue difficile par un marché du travail très concurrentiel et rétrécissement du vivier d'aptitude. Le nouvel entraînement sera plus dur, plus physique, de jour et de nuit, comprendra plus de tir, d'exercices d'orientation en solo, d'exercices de cohésion, de sauvetage de combat.

- *L'US Marine Corps*

La préparation opérationnelle du corps des *Marines*, dont le budget est relativement similaire au budget de l'armée française et qui se caractérise par un déploiement régulier voire permanent des unités, est essentiellement dictée par les impératifs de projection. Les déploiements, d'une durée de six mois, sont annoncés avec un préavis de 18 mois afin de permettre aux unités de conduire leur préparation opérationnelle. Une problématique majeure réside dans l'optimisation du temps consacré à la préparation opérationnelle entre les déploiements.

Elle est programmée en quatre « pavés » qui visent à une montée en puissance progressive vers l'objectif opérationnel fixé :

– pavé 1 : entraînement individuel ;

– pavé 2 : entraînement collectif (jusqu'au niveau compagnie) et sur les savoir-faire « fondamentaux » ;

– pavé 3 : entraînement collectif avancé (jusqu’au niveau de l’unité complète) sur les savoir-faire spécifiques à la mission ;

– pavé 4 : exercice de mise en condition opérationnelle ciblé visant à certifier l’unité déployée.

Très réactif, le corps des *Marines* fait évoluer ses priorités tous les deux ans. En 2015-2016, l’effort portait sur le combat amphibie dans un contexte de très forte menace anti-accès (interdiction de zone). La priorité 2017-2018 porte sur le perfectionnement de l’interopérabilité avec la composante « opérations spéciales ».

- *La British Army*

L’armée britannique met en œuvre une différenciation par type de forces (*Reaction Forces* ou *Adaptable Forces*) au sein d’un cycle de trois ans :

– « *Training Year* », l’année précédant l’alerte ;

– « *Contingency* », l’année d’alerte où l’unité fait partie des « *High Readiness Forces* » ;

– « *Other Year* », l’année suivant l’alerte avec appui à l’entraînement des autres unités.

La moyenne d’activité des unités varie ainsi entre 67 et 107 jours. La préparation opérationnelle s’articule autour de trois programmes principaux :

– le « *Back to Basics* » qui consiste à redonner la priorité à l’entraînement individuel jusqu’au niveau des compagnies (« *Collective Training* »). Cette priorité fait suite au constat de l’échec de la politique d’entraînement précédente, axée sur les grands exercices de niveau GTIA ;

– le « *Formation Readiness Mechanism* » qui vise à adapter le volume d’entraînement auquel les unités ont droit en fonction de leur tour et de leur niveau d’alerte ;

– le « *Collective Training Transformation Program* » dont l’objectif est de moderniser la politique d’entraînement collectif afin de la rendre la plus proche possible du combat pour développer l’adaptabilité, la résilience et le « *fighting spirit* ».

Le coût actuel de la préparation opérationnelle britannique est de l’ordre de 171 millions de livres (192,5 millions d’euros). Néanmoins, les difficultés budgétaires actuelles ont un impact non négligeable sur l’entraînement. Les Britanniques devront par exemple puiser cette année dans leurs stocks « réserve de guerre » pour cinq types de munitions afin de maintenir un niveau d’entraînement suffisant. En 2017, un tiers des exercices du *Joint Helicopter Command* a été annulé et le nombre d’évaluation de niveau unité élémentaire du type CENTAC ou

CENZUB est passé de 36 en 2016 à 20 en 2017. Cinq des quinze régiments qui composent la troisième division n'ont pas été évalués en exercice depuis six ans.

L'armée britannique souhaiterait valoriser l'utilisation de ses centres à l'étranger (Canada, Kenya, Belize, Oman) tout en continuant à s'entraîner en Europe. Elle compte profiter des opportunités offertes par ses alliés et par les grands exercices otaniens ou multinationaux. Elle envisage par ailleurs une externalisation visant à atteindre ses objectifs de 2025 : un entraînement optimisé avec le meilleur de la technologie et un système de simulation d'entraînement interarmes. L'externalisation de la préparation opérationnelle prend plusieurs formes :

- la mise à disposition de matériels : véhicules, hélicoptères, avions pour les parachutages, ordinateurs, avec ou sans personnel civil pour la mise en œuvre, l'entretien ou le conseil ;

- la fourniture de services : formation technique, conseil, pliage de parachute, logiciels, maintenance ;

- la fourniture de personnels : conducteurs, formateurs, « force ennemie » et environnement pour les exercices.

L'armée britannique doit elle aussi faire face à un problème de sous-recrutement. Avec un peu plus de 76 000 personnels d'active pour un modèle à 82 000, la situation du « personnel » est considérée par le chef d'état-major comme un risque majeur.

2. Un réinvestissement engagé depuis 2017

Le réinvestissement dans la préparation opérationnelle prend la forme de moyens supplémentaires mais aussi et surtout de la définition de normes détaillées, inédites dans une loi de programmation militaire. « *Un combat de vingt ans !* », a souligné le général Jean-Pierre Bosser.

a. Les priorités en matière de préparation opérationnelle pour le cycle 2019-2025

Sur le prochain cycle de LPM, qui sera celui de la consolidation, les priorités de l'armée de terre seront les suivantes :

- consolider la préparation opérationnelle interarmes (effort sur la manœuvre, les feux et le commandement de niveau groupement tactique et brigade interarmes) et maintenir les efforts sur le niveau interarmées ;

- anticiper et conduire l'arrivée puis l'appropriation de SCORPION dont les premières livraisons sont attendues dès 2019 ;

– développer des innovations visant à contrer les menaces émergentes, notamment dans le domaine cyber et de la lutte anti-drones ;

– approfondir l’interopérabilité avec les principaux partenaires (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne) dans un cycle marqué par la prise de l’alerte *Very High Readiness Joint Task Force* de l’OTAN et la certification de la force expéditionnaire commune franco-britannique (CJEF) en 2020.

b. Des normes inédites dans la loi de programmation militaire

La LPM prévoit un redressement du niveau d’activité des forces terrestres en deux temps :

– jusqu’en 2022, un temps de stabilisation de l’activité à son niveau actuel, avec un effort consenti en faveur de la régénération des matériels, une priorité donnée à une préparation opérationnelle ciblée sur les engagements permanents (notamment au titre des fonctions « dissuasion » et « protection ») et sur la conduite des opérations en cours ;

– puis une progression permettant d’atteindre les objectifs en 2025, dont le ministère des Armées précise qu’elle vise notamment « *la reconquête de l’ensemble des savoir-faire du “haut du spectre”* ».

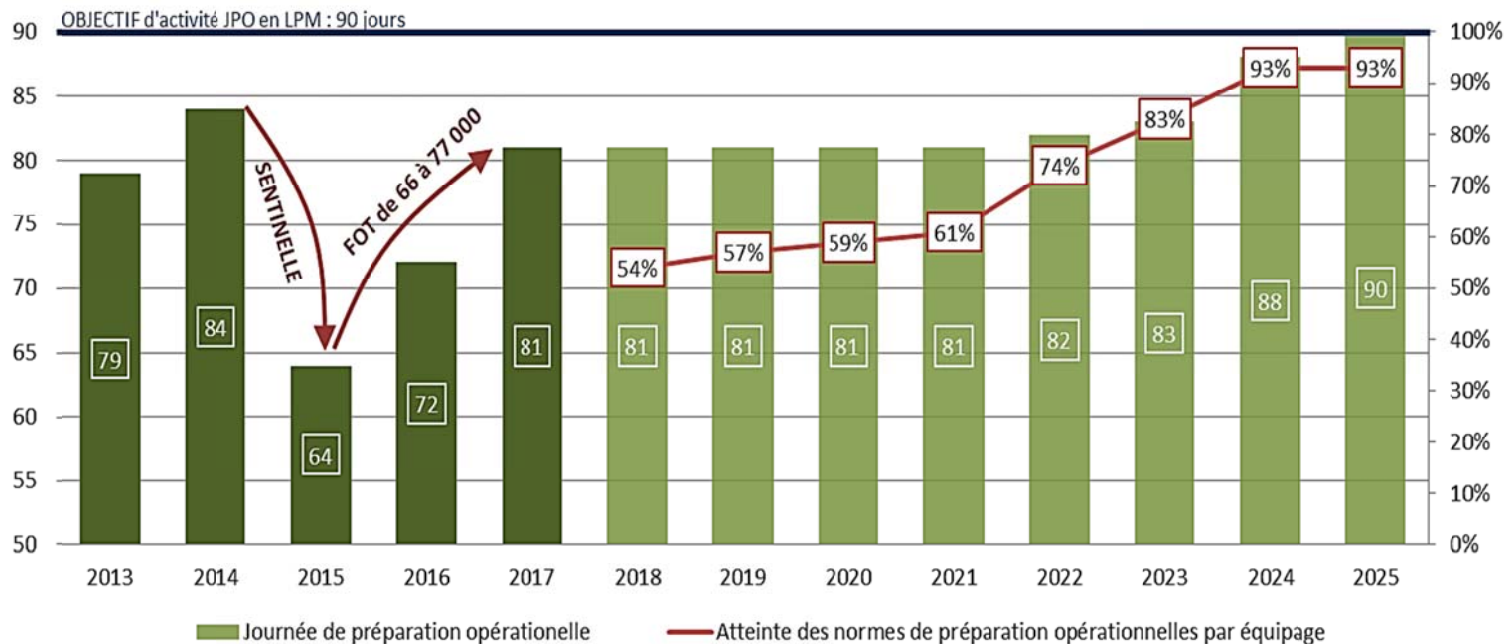
Le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2019-2025 fournit une liste d’indicateurs qui seront suivis annuellement dans le domaine de la préparation opérationnelle des unités de l’armée de terre :

– le nombre de journées de préparation opérationnelle réalisées annuellement par les forces permet d’évaluer cette préparation sous l’angle quantitatif ;

– la qualité de la préparation opérationnelle sera mesurée quant à elle par des normes d’entraînement, spécifiques à chaque matériel terrestre ou aéroterrestre en service dans les forces.

Ces normes d’entraînement, inscrites pour la première fois dans la LPM 2019-2025, garantissent l’aptitude d’un équipage à mettre en œuvre efficacement et en toute sécurité son système d’armes.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JOURNÉES DE PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE ET ATTEINTE DES NORMES D'ENTRAÎNEMENT



Source : état-major de l'armée de terre.

Calculées hors séquences avec simulation, qui complètent l'entraînement en situation à bord, ces normes sont associées à des objectifs annuels, exprimés en heures, kilomètres ou coups tirés à l'entraînement sur les matériels terrestres majeurs et les hélicoptères de l'armée de terre :

- 115 heures d'entraînement par équipage Leclerc ;
- 130 heures d'entraînement par équipage VBCI ;
- 1 100 kilomètres par équipage VAB / Griffon ;
- 100 heures d'entraînement par équipage sur AMX 10RCR / Jaguar ;
- 110 coups tirés par équipe de pièce CAESAR ;
- 200 heures de vol par pilote d'hélicoptère des forces conventionnelles ;
- 220 heures de vol par pilote d'hélicoptère des forces spéciales.

C'est bien pour matérialiser le lien fondamental qui existe entre les « activités d'entraînement » et les « potentiels disponibles » que l'armée de terre a élaboré ces normes d'entraînement.

En 2018, elles ne devraient être atteintes qu'à hauteur de 54 %. L'augmentation des budgets alloués aux activités d'entraînement et à l'entretien programmé des matériels (EPM) permettra d'améliorer progressivement le niveau moyen de réalisation de ces normes d'entraînement, qui devrait passer de 57 % en 2019 à 59 % en 2020, pour atteindre 93 % en 2025.

Les normes d'entraînement des pilotes d'hélicoptère de l'armée de terre ont également été réévaluées, afin d'harmoniser les normes de préparation opérationnelle en interarmées mais surtout de prendre en compte le besoin d'un entraînement adapté aux théâtres d'opérations actuels, notamment dans le domaine du vol tactique de jour comme de nuit. L'objectif de 180 heures de vol (HdV) par an fixé aux pilotes d'hélicoptères dans la LPM précédente, a ainsi été porté dans la LPM 2019-2025 à 200 HdV pour les pilotes des forces conventionnelles et à 220 HdV pour ceux des forces spéciales.

c. Des moyens supplémentaires

Pour atteindre ses objectifs en matière de préparation opérationnelle, l'état-major de l'armée de terre pourra s'appuyer sur des moyens supplémentaires dans plusieurs domaines :

- des effectifs supplémentaires, du fait de la remontée en puissance de la FOT à 77 000 ;

– des crédits d’entretien programmé du matériel en hausse, comme indiqué dans la première partie du présent rapport ;

– de nouveaux matériels, du fait de l’accélération du calendrier de plusieurs programmes et notamment de SCORPION ;

– de nouveaux systèmes d’information, avec la livraison du système de simulation CERBERE au CENZUB puis au CENTAC à compter de 2020, et l’amélioration du système d’information de préparation des forces (SIPREFOR), qui permet de programmer les moyens humains et matériels nécessaires à une activité de préparation opérationnelle (hommes, matériel, potentiel, carburant et temps) et d’en rendre compte ;

– de nouvelles infrastructures, avec la réouverture du CETIA et de son parcours « Opéra », après quatre années de travaux qui ont rendu indisponible plus d’un tiers du camp de Canjuers.

Ce nouveau parcours permet une manœuvre à tir réel pour les sous-groupements tactiques interarmes (un capitaine commandant une unité composée d’un noyau infanterie ou cavalerie et renforcée des appuis artillerie, génie et éventuellement de l’ALAT). 200 km de pistes ont été construites ainsi que 1 200 cibles animées, montées sur des rails. Elles accueilleront 20 contrôles « métier » par an et des rotations de SGTIA à dominante cavalerie (150 à 200 soldats, 35 engins) pour des manœuvres de 36 heures sur 20 km.

B. RÉUSSIR LA REMONTÉE EN PUISSANCE DE LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE SERA UNE PERFORMANCE COLLECTIVE

Mais pour réussir la remontée en puissance de la préparation opérationnelle, il est indispensable d’identifier les enjeux clés de cette réussite et de lever les freins éventuels à la manœuvre.

1. Les défis d’une remontée en puissance quantitative et qualitative

Au regard des lignes qui précèdent, tous les éléments sont apparemment réunis pour la reprise de la préparation opérationnelle. Le véritable enjeu réside en fait dans une disponibilité durable des hommes et des matériels.

a. Des forces en quantité et en qualité

La disponibilité des soldats est essentielle pour permettre une remontée en puissance de la préparation opérationnelle. Le déclenchement de l’opération Sentinelle et son inscription dans la durée sont la cause du sous-entraînement constaté depuis 2015.

La remontée en puissance de la FOT est une réponse à moyen terme à ce sous-entraînement car, à court terme, les recrutements massifs ont nécessité un effort de formation sans précédent. Le nombre de recrues formées par an a bondi

de 92,7 % entre 2014 et 2016. 2 500 cadres par an sont nécessaires pour assurer leur formation initiale, soit le volume d'une compagnie par régiment chaque jour. C'est pourquoi l'état-major de l'armée de terre est si préoccupé par la fidélisation :

– d'une part, parce qu'un taux d'attrition à 31 % après la formation initiale impose de renouveler un effort de formation coûteux ;

– d'autre part, parce qu'il est essentiel d'entretenir un vivier de cadres expérimentés pour améliorer le niveau de préparation opérationnelle.

Le niveau d'activité est un autre paramètre crucial pour la remontée en puissance de la préparation opérationnelle. Le passage de la FOT à 77 000 a été dicté par les contraintes de l'opération Sentinelle. L'intégration de celle-ci dans le contrat opérationnel et dans le cycle des forces terrestres ne permet qu'un retour à la situation antérieure à 2015. Et comme le rapporteur pour avis et sa collègue Sereine Mauborgne ont pu l'observer au CENZUB, la préparation opérationnelle est toujours potentiellement perturbée par les alertes au titre de l'échelon national d'urgence.

b. Des matériels disponibles

Outre la disponibilité des soldats, c'est bien de la disponibilité des matériels qu'il faut s'assurer.

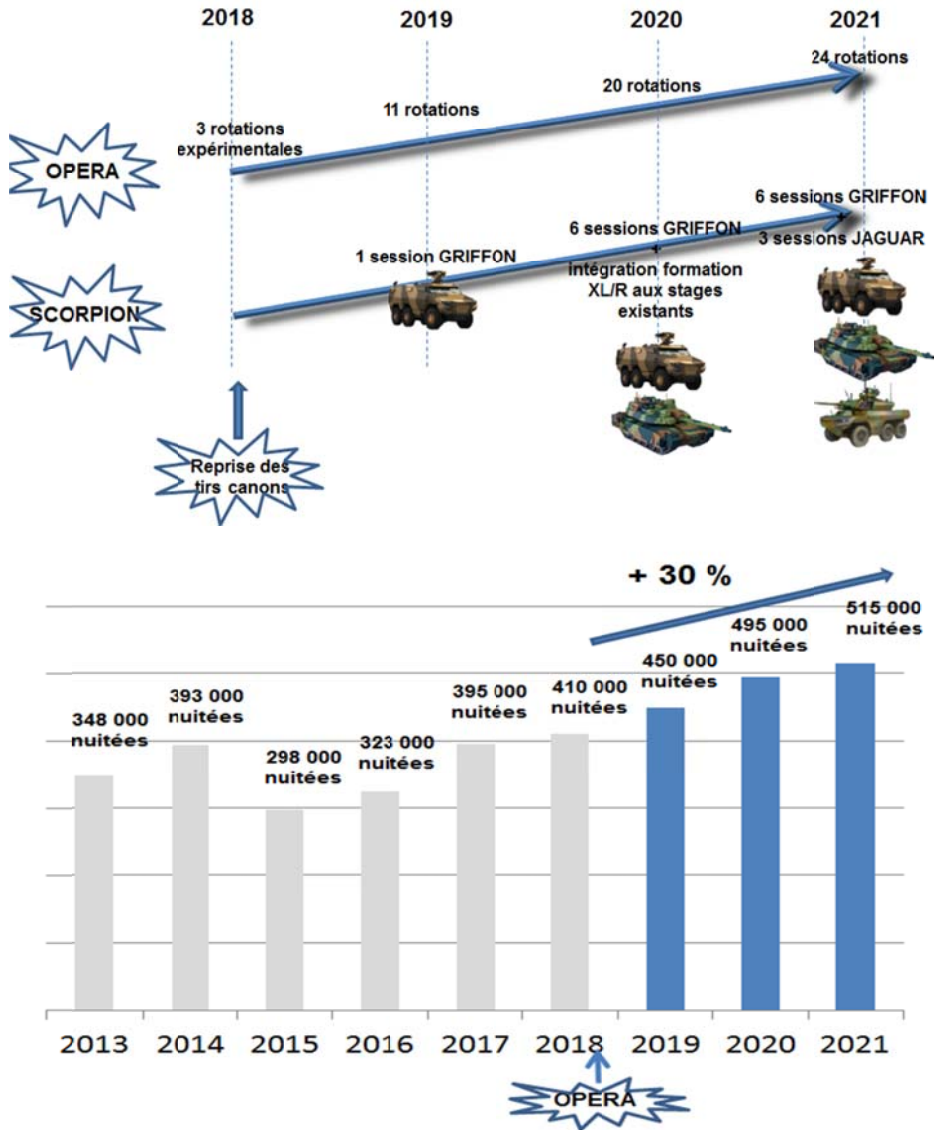
Un premier enjeu est celui de la disponibilité technique des matériels. Comme l'a rappelé le général Facon, « sur le papier », *les Ukrainiens disposaient d'une supériorité matérielle indiscutable avec 2 300 chars, 3 800 blindés et 3 100 pièces d'artillerie, mais, du fait des conditions de stockage de leurs matériels et de procédures de maintien en condition inappropriées, la disponibilité technique opérationnelle (DTO) n'excédait pas 60 % au début des combats. Notre conclusion est que la masse, sans le maintien en condition opérationnelle (MCO), ne sert à rien.* » Symétriquement, la disponibilité technique des véhicules du parc en exploitation opérationnelle est déterminante pour la réalisation des programmations d'entraînement.

Un deuxième enjeu réside précisément dans le calendrier de livraison des nouveaux matériels. Le 1^{er} RCA forme tous les pilotes et les tireurs des unités de cavalerie et des unités dotées de VBCI. Cette mission fait de Canjuers le site privilégié pour le « déverminage » des nouveaux équipements. Ces derniers sont livrés, testés et éprouvés avant l'arrivée des équipages qui sont alors formés à les utiliser et repartent ensuite dans leurs régiments avec leurs matériels. À partir de 2019, l'arrivée des premiers Griffon va entraîner un surcroît d'activité.

Le chef de corps du 1^{er} RCA a bien souligné que l'arrivée des matériels SCORPION, couplée à la remontée en puissance de la préparation opérationnelle aurait un impact non négligeable sur la fréquentation du camp de Canjuers, où la conduite simultanée de toutes ces activités à risque impose déjà une gestion de

planning rigoureuse, « *comme un court de tennis, un vrai Tetris !* », a précisé le chef de corps.

IMPACT DE LA REMONTÉE EN PUISSANCE DE LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE ET DE L'ARRIVÉE DE SCORPION SUR LA FRÉQUENTATION DU CAMP DE CANJEUERS



Source : 1^{er} RCA.

Qu'advientra-t-il de cette mécanique d'horloge en cas de retard du programme SCORPION ? L'état-major de l'armée de terre assure que le processus de transformation SCORPION a été anticipé. Mais tout retard dans les livraisons

aura manifestement des répercussions majeures sur la programmation de l'entraînement. En outre, la montée en puissance de SCORPION pourra ponctuellement conduire à une perte des savoir-faire, liée au fait qu'il faudra consacrer des ressources (temps, instructeurs) à l'acquisition de compétences nouvelles (combat infocentré, maîtrise des systèmes d'information, évolutions des schémas tactiques...).

Par ailleurs, il faudra faire face à l'hétérogénéité entre les parcs d'ancienne et de nouvelle génération, même si la période de cohabitation sera réduite grâce à l'accélération de SCORPION. Cette cohabitation impliquera en tout état de cause quelques années de formations et d'entraînement sur deux générations d'équipements.

2. Une responsabilité partagée

Le rapporteur pour avis s'est forgé la conviction que la remontée en puissance de la préparation opérationnelle sera nécessairement une performance collective, et qu'elle doit être comprise comme telle par les acteurs qui y concourent.

a. Maintenir le cap politique pour libérer des ressources pour la préparation opérationnelle

Après la décision de porter les effectifs de la FOT à 77 000 en 2015, la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 a poursuivi et consolidé la remontée en puissance de l'armée de terre en prévoyant des crédits supplémentaires pour l'entretien programmé des matériels et l'arrivée de nouveaux équipements. Les marges de manœuvre permettront tout juste d'atteindre les objectifs que l'armée de terre s'est fixés en matière de préparation opérationnelle, si l'activité opérationnelle se maintient au même niveau qu'aujourd'hui.

Le rapporteur pour avis juge qu'il faudra garder présent à l'esprit la fragilité de cet équilibre tout au long de l'exécution de la LPM et en particulier, au moment de son actualisation. Une intensification des opérations ou une aggravation de la menace doivent susciter une réflexion sur les moyens nécessaires pour atteindre les normes d'entraînement de la LPM qui découlent directement de l'analyse des menaces actuelles.

Sans remettre en cause l'opération Sentinelle, le rapporteur pour avis estime qu'il serait souhaitable d'utiliser les possibilités d'aménagement existantes pour favoriser le retour à des temps de préparation opérationnelle suffisants, que ce soit en modifiant le format global de l'opération ou en révisant la répartition des effectifs selon les délais d'alerte, 24 ou 72 heures. De tels aménagements permettraient notamment de revaloriser la préparation opérationnelle « métier », le seuil SO1, que le COME2CIA juge insuffisante aujourd'hui.

Enfin, le service national universel peut être aussi bien un risque qu'une opportunité pour la préparation opérationnelle. Le président de la République s'est engagé à ce que la mise en place de ce SNU fasse l'objet d'un financement supplémentaire, distinct des crédits prévus pour la préparation des forces terrestres. Des incertitudes subsistent néanmoins sur la contribution qui pourrait être demandée aux cadres ou aux infrastructures de préparation opérationnelle pour le futur SNU et, corrélativement, sur la moindre disponibilité qui pourrait en résulter pour la préparation opérationnelle des forces. Comme l'a rappelé le chef d'état-major de l'armée de terre, tout dépendra du format retenu. L'armée de terre est ainsi très favorable à l'idée d'accueillir des jeunes de plus de dix-huit ans dans le cadre du SNU, des jeunes qui pourraient se voir confier des missions plus enrichissantes que celles qui seraient nécessairement réservées à des adolescents. La dynamique de la réserve opérationnelle, qui ne faiblit pas, pourrait aussi contribuer à sanctuariser les moyens de la préparation opérationnelle.

b. L'état-major de l'armée de terre doit se doter d'outils de pilotage et des moyens de la souplesse

Pour réussir sa manœuvre de remontée en puissance dans le domaine de la préparation opérationnelle, l'état-major de l'armée de terre va devoir gérer avec maestria des programmes d'activité, des ressources et des capacités, afin d'atteindre un point d'équilibre, qui sera sensible au moindre aléa. La réussite de cette manœuvre impose d'exploiter chaque opportunité et de lutter contre les gaspillages, en temps comme en ressources.

Un travail est actuellement en cours pour faire évoluer le système d'information SIPREFOR et éventuellement le changer pour mieux couvrir les besoins de planification, programmation et de conduite afin de recueillir les données budgétaires, les bilans de potentiels et le suivi individuel de la préparation opérationnelle individuelle plus finement. Le successeur du logiciel SIPREFOR permettra d'améliorer la qualité et la précision de ces données, et ainsi de renforcer les démarches de contrôle de gestion (pilotage et mesure de la performance) mise en place.

S'agissant de la consolidation des données pour calculer des coûts complets, afin de rendre compte de l'optimisation des moyens, l'armée de terre est confrontée à une problématique complexe engendrée par le fait que le coût de la préparation opérationnelle n'est pas uniquement supporté par les ressources du budget opérationnel de programme (BOP) « Terre » et que certaines ressources liées à une activité de l'année N n'auront pas été financées au cours de cette même année (carburant, munitions, coûts d'infrastructure). Au titre du contrôle de gestion rénové, l'état-major de l'armée de terre a mis en place une structure *ad hoc* pour renforcer le suivi du lien physico-financier.

La revalorisation de la préparation opérationnelle donne aussi lieu à des réflexions sur l'autonomie des chefs de corps dans ce domaine. Au « parcours normé » en vigueur avant 2015, a en effet succédé une organisation plus libérale et

décentralisée, facteur de souplesse dans un contexte opérationnel bouleversé par Sentinelle. Revenir à une norme générale permettrait certes de garantir un niveau de préparation minimal mais la décentralisation de l'organisation et surtout des équipements est un facteur de réduction des contraintes et donc, d'amélioration. La pérennisation de l'opération Sentinelle incite les régiments à se rééquiper en infrastructures d'entraînement pour gagner du temps, moyennant la contrainte budgétaire. Le chef de corps du RICM a ainsi souligné l'enjeu de proximité à plusieurs reprises.

c. Les industriels doivent se mobiliser pour garantir la disponibilité à temps des matériels

Compte tenu des conséquences désastreuses qu'aurait un retard non anticipé, s'agissant des livraisons des composantes de SCORPION, le chef d'état-major de l'armée de terre a insisté à plusieurs reprises sur la « *transparence* » attendue de la part des industriels.

L'amélioration de la disponibilité technique des matériels, en particulier celle des aéronefs de l'ALAT, est aussi indispensable à la remontée en puissance de la préparation opérationnelle. Entre 40 et 50 hélicoptères doivent être « regagnés » en disponibilité technique, en faisant prioritairement effort sur les flottes de Caïman et de Tigre, très sollicités en opérations. C'est ce qui justifie l'investissement supplémentaire dans les crédits d'EPM, d'une part, et la poursuite des réformes du MCO terrestre et du MCO aéroterrestre dans le cadre de la DMAé.

CONCLUSION

De l'ensemble de leurs travaux, Thomas Gassilloud, rapporteur pour avis, et sa collègue Sereine Mauborgne tirent les conclusions suivantes :

1. – Le budget 2019 offre à l'armée de terre de nouvelles marges de manœuvre pour donner à sa remontée en puissance une dimension plus qualitative et répondre ainsi aux menaces identifiées par la Revue stratégique. L'augmentation du budget de l'armée de terre est portée principalement par les crédits d'entretien programmé du matériel, qui sont confortés durablement. L'année 2019 verra par ailleurs l'avènement de plusieurs livraisons de capacités et d'équipements individuels très attendus. Après des années de déconstruction, le ministère des Armées doit adopter une organisation compatible avec cette remontée en puissance, afin de consommer efficacement ces nouvelles ressources.

2. – Le déploiement de la force Sentinelle à partir de 2015 a considérablement amoindri le temps disponible pour l'entraînement des unités. Concomitamment, la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre, en suscitant un effort de recrutement et de formation inédit (45 000 recrutements en trois ans), a mobilisé les infrastructures, les matériels et les cadres expérimentés de l'armée de terre, les rendant ainsi moins disponibles pour l'entraînement des forces. L'équivalent d'un an d'entraînement cumulé a été perdu, avec des conséquences durables sur certains savoir-faire.

3. – Dès 2017, un réinvestissement a été engagé selon quatre priorités auquel le rapporteur pour avis juge qu'il serait justifié d'ajouter l'aguerrissement : la consolidation de la préparation interarmes, l'appropriation des nouveaux matériels SCORPION, la lutte contre les menaces émergentes (cyber, drones) et l'interopérabilité avec nos principaux partenaires. Ce réinvestissement peut désormais s'appuyer sur des normes d'entraînement inédites, fixées par la loi de programmation militaire, exprimées en heures, kilomètres et coups tirés à l'entraînement, et non plus uniquement en jours de préparation opérationnelle. L'armée de terre peut aussi compter sur des pôles de formation et d'entraînement exceptionnels, qui utilisent les nouvelles opportunités offertes par les nouvelles technologies, et notamment la simulation.

4. – La réussite de cette manœuvre impose de relever un double défi : celui de la disponibilité des matériels et celui de la disponibilité des hommes. La contractualisation avec nos partenaires industriels doit être renouvelée et plus exigeante afin d'améliorer la disponibilité technique des matériels. Un suivi rigoureux doit garantir le respect du calendrier des livraisons, notamment dans le cadre du programme SCORPION. Le deuxième volet exige de veiller à conserver du temps suffisant pour la préparation opérationnelle. Il nous impose aussi de

réussir la « bataille de la fidélisation », en s'assurant que nos soldats puissent « bien vivre leur métier » et « bien vivre de leur métier ».

Ainsi l'armée de terre pourra continuer à apporter une large contribution aux succès des armes de la France.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. JEAN-PIERRE BOSSER, CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE

La Commission a entendu M. Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), au cours de sa réunion du jeudi 11 octobre 2018.

Le compte rendu de cette audition est disponible sous le lien suivant :

<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/18-19/c1819007.asp>

II. EXAMEN DES CRÉDITS

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Thomas Gassilloud, les crédits relatifs à « Préparation et emploi des forces : forces terrestres » de la mission « Défense », pour 2019, au cours de sa réunion du mercredi 24 octobre 2018.

Un débat suit l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Philippe Chalumeau. Je salue l'effort sans précédent au profit de l'armée de terre, un effort tant attendu ! Le temps du renouveau est arrivé. Merci pour votre rapport très détaillé, monsieur le rapporteur. Je voudrais faire état d'un retour d'expérience récent, alors que j'étais, avec quelques collègues, en déplacement auprès des soldats de la force Barkhane, dont je salue au passage l'engagement. Vous avez vous-même cité le problème de la disponibilité des matériels. Au Sahel, un pilote de Tigre nous a montré une boîte de transmission au niveau de l'empannage particulièrement perméable au sable, qui génère beaucoup de pannes. Je voudrais savoir si ces retours d'expérience étaient bien pris en compte par les constructeurs.

Mme Nicole Trisse. Merci pour cet exposé, Monsieur le rapporteur. Vous avez évoqué la fidélisation mais pas la féminisation. Quelques questions me taraudent cependant : quelle est la part des femmes dans les recrutements massifs de ces dernières années ? Sont-elles fortement représentées dans les départs avant six mois ? Pourquoi, le cas échéant ?

M. Laurent Furst. Nous avons reçu le chef d'état-major des armées qui nous disait, il y a quelques semaines, combien l'armée de terre était « à plat », « à bout », ce sont ses mots. Je ne dénie pas le droit à la majorité d'être fière de la LPM qu'elle a votée et des moyens qui sont alloués aux armées. Mais j'imagine, au regard du constat qui vient d'être fait, qu'il faudra sûrement de nombreuses années avant de revenir à un niveau opérationnel satisfaisant. J'ai eu le sentiment en vous écoutant, Monsieur le rapporteur, que nous avons encore nombre d'obstacles à franchir. J'aimerais avoir votre avis : combien d'années faudra-t-il et quelles difficultés devons-nous encore surmonter ?

M. André Chassaigne. En juillet 2017, la Cour des comptes a rendu publiques ses observations et recommandations sur la loi de programmation militaire mais aussi sur les perspectives financières de la mission « Défense ». Parmi ces recommandations figurait un objectif de maîtrise des dépenses, objectif que je ne partage pas, vous l'imaginez bien. L'externalisation de la restauration et de l'habillement, la réduction du parc automobile, le chantier du maintien en condition opérationnelle des matériels étaient présentés comme des nécessités. En 2019, des mesures ont-elles été mises en œuvre dans les forces terrestres ?

M. Jean-Michel Jacques. À l'occasion de la visite du 3^e RIMa que nous avons faite ensemble, nous avons vu une simulation opérationnelle dans une salle dédiée à cet entraînement, avec des logiciels adaptés qui permettent à nos soldats de travailler la coordination, d'apprendre à se situer par rapport à l'ensemble de leur groupe et d'améliorer les comptes rendus et la communication, avant d'aller sur le terrain. Cela ne remplacera jamais l'action sur le terrain mais cette pratique paraissait avantageuse. Pouvez-vous nous dire si elle est dotée de moyens suffisants dans ce budget ?

M. Jean-Charles Larsonneur. Nous avons précédemment évoqué les réservistes de la gendarmerie, qui sont 31 000, un chiffre instructif rapporté à l'objectif de 40 000 réservistes pour l'ensemble des armées. L'emploi annuel moyen est de 37 jours – c'est l'objectif fixé dans les trois armées. Le budget est fixé à 200 millions d'euros par an. Je souhaiterais savoir si les objectifs, tant en termes de volume annuel de recrutement que de jours d'emploi, sont atteints cette année.

M. Joaquim Pueyo. Je voudrais vous poser une question sur la fidélisation, qui est un enjeu central. Le rapport du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire contient des chiffres alarmants puisqu'apparemment, 67 % des militaires envisagent de quitter les armées. Le taux de renouvellement des premiers contrats augmente mais reste faible, notamment dans l'armée de terre. Quelle est votre analyse à ce sujet ? Quelles politiques pourraient permettre de mieux fidéliser à l'avenir ?

M. Christophe Lejeune. Lors de son audition, le général Bosser a évoqué l'attention qu'il porte à la fidélisation de ses femmes et de ses hommes. Il a souhaité porter la durée d'engagement de six à huit ans, vous l'avez rappelé. Il a énuméré les nombreuses mesures articulées autour du plan Famille, ainsi que le renouvellement des « petits » comme des « gros » équipements. Il a aussi parlé du confort de la tenue de sport, érigé au rang de priorité. Remettre le militaire au centre des préoccupations des armées est à mon avis la clé de voûte de la fidélisation, après des années de déflation d'effectifs. Qu'en pensez-vous ?

Mme Séverine Gipson. Merci pour ce rapport détaillé et riche d'informations. Lors de la présentation du programme 178 « Préparation et emploi des forces », la préparation opérationnelle a été abordée. Pensez-vous que la préparation des pilotes d'hélicoptères est optimale ? Existe-t-il d'autres spécialités qui pourraient ainsi souffrir d'un manque d'entraînement ?

M. Patrice Verchère. Monsieur le rapporteur, vous nous avez confirmé que 89 véhicules blindés Griffon seraient livrés en 2019. L'objectif est de 2 080 VBMR à terme. À cette allure, nous mettrons un temps considérable à remplacer nos équipements ! Quelles sont vos perspectives ?

M. Thomas Gassilloud, rapporteur pour avis. Je commence par la fin, avec les livraisons SCORPION. Les prévisions de 2019 sont en tous points

conformes avec la trajectoire fixée en LPM qui, je le rappelle, a rehaussé les cibles et accéléré les livraisons. Il faut laisser le temps aux chaînes de production industrielle de s'adapter mais, je vous rassure, le rythme de livraisons va bien s'accélérer par la suite. J'ajoute que l'armée de terre n'est pas non plus en mesure d'absorber des livraisons à une cadence beaucoup plus élevée, compte tenu des infrastructures et de la formation à mettre en place par ailleurs. J'ai l'impression que l'armée de terre a abordé ce programme de manière très globale et s'y trouve bien préparée. Il faut néanmoins rester attentif à ces cadences de livraisons.

Ensuite, notre collègue Séverine Gipson m'interrogeait sur la formation des pilotes de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT), qui à elle seule concentre beaucoup des difficultés de l'armée de terre pour la remontée en puissance de sa préparation opérationnelle. Les centres de formation et les écoles de l'armée de terre ont été regroupés sous l'égide du commandement de l'entraînement et des écoles du combat interarmes (COME2CIA) tandis que l'ALAT a conservé son propre dispositif de formation et d'entraînement, compte tenu de ses spécificités au sein de l'armée de terre. Nous avons entendu le général Grintchenko, le commandant de l'ALAT. Il nous a rappelé quatre chiffres importants : 300 aéronefs, 220 équipages, 2 500 mécaniciens, 180 heures de vol par an. Si je reprends le premier des deux enjeux que j'ai cités tout à l'heure s'agissant de la remontée en puissance de la préparation opérationnelle, celui de la disponibilité des matériels : sur 300 aéronefs, environ deux tiers ne sont pas en état de voler. Le COM-ALAT estime que le nombre maximum d'hélicoptères indisponibles doit être réduit à 120, notamment en réduisant la maintenance industrielle. Compte tenu de la forte indisponibilité des hélicoptères et du niveau d'engagement opérationnel, le nombre d'aéronefs disponibles pour l'entraînement et la formation se trouve considérablement réduit. Le deuxième enjeu a trait au haut niveau de formation des pilotes. Le retour d'expérience du Donbass doit nous alerter : les militaires ukrainiens avaient des hélicoptères mais ils ont tous été détruits au premier engagement, du fait de l'insuffisante formation des pilotes. Or, le fort renouvellement des effectifs ces dernières années a créé une forte hétérogénéité dans le niveau de formation des pilotes de l'ALAT, seule une minorité de pilotes étant aujourd'hui en mesure de conduire les missions à forte valeur ajoutée.

J'en viens maintenant à la question de notre collègue Philippe Chalumeau sur la boîte de transmission du Tigre en opération Barkhane. Le sable local est effectivement très abrasif. Nous avons tous en mémoire ces chaussures dont les semelles se décollaient. Il n'y a pas que la haute technologie qui souffre de cet environnement. En tout état de cause, l'emplacement de la boîte de transmission a été modifié sur le Caïman. Notre collègue Sereine Mauborgne en parlerait mieux que moi, mais je crois qu'il est question de transférer une partie de la maintenance des hélicoptères sur les théâtres d'opérations puisqu'il s'avère extrêmement difficile de déplacer ces matériels. Il faut notamment démonter l'hélicoptère pour le faire rentrer en pièces détachées dans un A400M.

Notre collègue Nicole Trisse me posait la question de la féminisation. C'est un sujet important mais la demande qui nous est adressée de manière constante depuis le terrain est : « Ne nous imposez pas de quotas ! ». Il faut encourager la féminisation mais ce sont les effets opérationnels que les armées sont susceptibles de produire sur le terrain qui doivent prévaloir. Dans l'armée de terre, les femmes représentent près de 10 % des effectifs, ce qui nous place dans une moyenne honorable par rapport à nos alliés et voisins, bien que ce soit, des trois armées, la moins féminisée, certainement du fait de ses caractéristiques intrinsèques. J'étais au service de santé des armées il y a une quinzaine de jours, et sans avoir fait de décompte précis, je pense que la part des femmes était de plus de 50 % dans les rangs. À ma connaissance, on n'a pas remarqué d'attrition plus particulièrement féminine mais je dois avouer que je ne sais même pas si une telle statistique existe. L'état-major de l'armée de terre a par ailleurs annoncé un plan consacré à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

M. Furst, vous disiez qu'il faudrait un certain temps avant l'atteinte de notre ambition opérationnelle. Vous avez raison et je pense qu'il faut que nous en ayons tous conscience. C'est facile de diminuer les effectifs. Reconquérir un capital opérationnel, c'est coûteux et cela prend du temps. Comme je l'ai dit, la remontée en puissance se fera en deux temps : depuis 2015, elle fut essentiellement quantitative, avec le passage de la FOT de 66 000 à 77 000 hommes, et le temps est venu aujourd'hui de travailler davantage sur la dimension qualitative, en revenant à certains savoir-faire qui ont été un peu négligés du fait des contraintes opérationnelles.

Notre collègue André Chassaigne me posait une question sur l'externalisation. Celle-ci est toujours regardée avec une certaine inquiétude de la part des militaires. Au Tchad, il y a une dizaine de jours, j'ai été assez étonné de notre dépendance à l'égard du monde civil pour le soutien, qu'il soit terrestre ou aérien, et notamment pour acheminer les éléments dont nous avons besoin dans nos bases avancées, sur les théâtres d'opérations. Pour autant, il faut trouver les bons équilibres ; on ne peut pas gagner toutes les guerres à la fois. La ministre a d'ailleurs fait des annonces importantes sur le MCO lors de son déplacement au 2^e régiment du matériel de Bruz en juillet, allant dans le sens d'une meilleure répartition entre les prestations réalisées en interne et les prestations externalisées. À mon sens, le principal enjeu, c'est celui de la contractualisation. Il faut demander à nos partenaires extérieurs de s'engager davantage sur les délais. Le plan MCO-Terre 2025 permettra d'avancer dans cette direction, étant entendu que l'armée de terre conservera toutes ses ressources en matière de maintenance opérationnelle, indispensables sur le terrain.

Sur la simulation, Jean-Michel Jacques et moi-même nous sommes rendus ensemble au 3^e RIMA. Je confirme que la simulation est un outil complémentaire à l'entraînement sur le terrain. Cela fait quelques années, je pense, que nous ne jouons plus, les uns et les autres, aux jeux vidéo. Mais nous avons été frappés par le réalisme des simulations qui n'ont rien à envier aux jeux vidéo d'aujourd'hui. Bien entendu, les soldats ne s'entraînent pas uniquement derrière un ordinateur.

Mais ils peuvent répéter, et à moindre coût, des procédures collectives pour valoriser pleinement ensuite leur passage en centre d'entraînement. Les moyens prévus dans le projet de loi de finances pour 2019 sont satisfaisants. Il y a peut-être un point à déplorer seulement : la simulation permet de s'entraîner à l'échelle des brigades, comme nous l'avions vu à Vannes, mais les capacités d'interconnexion entre les régiments sont parfois insuffisantes pour supporter le flux de données induit par l'entraînement simultané de plusieurs milliers de soldats.

Pour répondre à la question de M. Jean-Charles Larssonneur sur les réserves, j'indique que la dynamique se maintient. Deux chiffres en témoignent : mille réservistes ont été mobilisés l'été dernier dans le cadre de Sentinelle, ce qui conforte le rôle de la réserve désormais indispensable même en temps de paix, et la cible de 34 000 réservistes est maintenue. Dans tous les régiments où nous allons, on nous parle d'un désir de s'engager qui ne faiblit pas et qui ne se heurte qu'au manque de disponibilité.

Il me reste à répondre à deux questions, et d'abord à celle de M. Joaquim Pueyo sur la fidélisation, que j'ai décrite comme le premier défi de l'armée de terre. En la matière, il y a deux axes de travail que j'ai rappelés : « bien vivre de son métier » et « bien vivre son métier », avec, notamment, les améliorations apportées par le plan Famille. Chacun insiste sur l'amélioration de la condition militaire et l'arrivée des équipements individuels, d'où l'importance de bien communiquer sur les avancées de cette nouvelle LPM, compte tenu du temps parfois nécessaire pour que les nouveautés arrivent dans les régiments. Pour un engagé de l'armée de terre, une durée de deux ou trois ans est extrêmement longue. Il s'attend à des arrivées beaucoup plus rapides et il faut pouvoir le rassurer.

Enfin, je réponds à la dernière question, celle de Christophe Lejeune, qui me tient particulièrement à cœur et sur laquelle j'espère que nous trouverons des marges d'adaptation. Le coût du renouvellement de la tenue de sport a été calculé par l'armée de terre : c'est 15 millions d'euros. Cela peut paraître anecdotique...

M. le président. C'est le prix d'un hélicoptère...

M. Thomas Gassilloud, rapporteur pour avis. Oui, vous avez raison, Monsieur le président : il faut choisir. Mais renouveler les tenues de sport serait un signal tangible, rapide, qu'on pourrait fournir immédiatement à l'ensemble des soldats de l'armée de terre. Cela aurait un effet opérationnel de mon point de vue, puisque le militaire se lève et s'entraîne dès le matin avec sa tenue de sport. Je compte bien déposer un amendement pour appeler l'attention de la ministre sur ce point et examiner s'il est possible de dégager 15 millions d'euros pour fournir une belle tenue de sport à l'ensemble des soldats de l'armée de terre.

*

* *

M. le président. Nous en venons maintenant au temps réservé aux groupes politiques.

M. Fabien Gouttefarde. J'ai l'honneur d'intervenir en commission, aujourd'hui, au nom de mon groupe La République en Marche, pour exprimer notre vue d'ensemble sur les trois missions budgétaires que nous examinons dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 : la mission « Anciens Combattants, mémoire et liens avec la Nation », la mission « Défense » et enfin le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités ».

À titre liminaire, concernant la mission « Anciens Combattants, mémoire et liens avec la Nation », je tiens à souligner qu'avec 2,3 milliards d'euros de crédits le budget pour 2019 marque la volonté du Gouvernement de consolider les mesures de reconnaissance et de réparation, tout en renforçant significativement l'équité des dispositifs qu'elle finance. Je veux immédiatement saluer l'intégration du financement de l'octroi de la carte du combattant à près de 35 000 militaires stationnés en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964, résultat du travail de concertation colossal qu'a mené la secrétaire d'État, Geneviève Darrieussecq, avec tous les acteurs, et en particulier les associations d'anciens combattants.

C'est une mesure que nous avons appelée de nos vœux, en avril dernier notamment, lors du vote de notre motion de renvoi en commission de la proposition de loi de notre collègue Les Républicains, Gilles Lurton, mus par notre responsabilité politique et l'exigence de sincérité budgétaire. Nous avons alors garanti mettre en œuvre cette mesure de reconnaissance légitime et de juste réparation en l'intégrant dans un futur projet de loi de finances, nous le faisons dès maintenant, nous tenons nos engagements, mais avec la rigueur de la sincérité budgétaire qui nous est singulière.

Pour preuve, le rapporteur d'alors, Gilles Lurton, estimait que cette mesure bénéficierait à 25 000 anciens militaires alors que la concertation menée par la secrétaire d'État aboutit à l'estimation de 50 000 anciens militaires potentiellement concernés pour un coût budgétaire en 2019 estimé à 6,6 millions d'euros. Cette mesure de justice porte l'effort financier total à 60 millions d'euros.

En ce qui concerne les crédits de la mission « Défense », avec une hausse de 5 %, soit 1,7 milliard d'euros, le projet de loi de finances pour 2019 poursuit la mise en œuvre de la politique courageuse et volontariste du président de la République de réparer nos armées, déjà engagée en 2018.

Les crédits de cette mission permettent également de commencer à réaliser les objectifs fixés dans la loi de programmation militaire 2019-2025 récemment votée, et qui permettent de renforcer considérablement les moyens de nos armées, pour que la France puisse s'adapter et consolider son positionnement dans un environnement stratégique mondial durablement marqué par l'incertitude et l'instabilité.

Le PLF pour 2019 engage donc résolument nos armées vers la réalisation de l'ambition 2030, articulée autour d'un modèle d'armée complet, c'est-à-dire autonome vis-à-vis de nos partenaires, et équilibré, c'est-à-dire soutenable dans la durée.

Dans le contexte d'un environnement globalisé où les contestations de l'ordre international et du multilatéralisme vont croissantes, où la prolifération des armements, on l'a entendu, va de pair avec un retour de la compétition militaire, où la menace terroriste se pérennise, et où la nécessité d'organiser une politique de défense européenne renforcée apparaît essentielle, le budget 2019 permet une remontée en puissance des moyens de nos armées, ainsi que de toutes nos forces de sécurité intérieure, avec un total des crédits à hauteur de 1,82 % du PIB et renforce ainsi leur capacité à protéger la population et accomplir leur mission sans risque démesuré.

Avec notamment 758 millions d'euros dédiés aux études amont, dissuasion comprise, soit une hausse de 6 % sur l'année, dans la ligne de l'objectif fixé par la LPM, le budget 2019 marque la transformation profonde du ministère des Armées engagé dans la recherche et la modernisation technologique.

Ce budget pour 2019 est manifestement porteur de l'autonomie stratégique de la France, que d'aucuns dans l'opposition déploreraient comme absente lors de l'exercice précédent. Pour preuve, les crédits dédiés au renforcement des moyens de renseignement sont en hausse avec, par exemple, une augmentation de 13 % pour la DGSE et la DRSD.

L'emploi des forces est également soutenu par le budget 2019 qui vient réparer les défaillances passées par un renouvellement des équipements et par l'amélioration des conditions de travail et de vie des militaires. Comme nous l'avons vu, la LPM à hauteur d'homme impactera dès sa première année la vie de nos soldats.

S'agissant de l'indispensable remise à niveau des armées, je citerai, par exemple, la livraison de 500 véhicules légers tactiques polyvalents non protégés qui accroîtront la mobilité tactique, celle du quatrième bâtiment multi-missions et celle des derniers bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers, le programme dit MILAD qui permettra de réduire la vulnérabilité aux mini-drones, ou encore le lancement du programme FLOTLOG de remplacement des navires ravitailleurs, et sans oublier plus de 820 millions d'euros consacrés au maintien en condition et à la réhabilitation des infrastructures de tout type.

Sur les équipements militaires, je veux saluer l'absence d'annulation de programmes en cours et qui inscrit donc le budget 2019 dans les engagements pris par la LPM

Pour terminer sur un propos général, je veux réaffirmer, avec la force et la responsabilité qui caractérisent notre majorité, que ce projet de loi de finances pour 2019, et en particulier pour la mission « Défense » qui nous occupe

principalement, tranche par sa sincérité budgétaire en comparaison des exercices passés. Il prévoit, en effet, des dépenses intégralement financées sur les crédits budgétaires, avec par ailleurs une provision de 850 millions d'euros dédiée aux OPEX et une autre de 100 millions d'euros aux missions intérieures.

La sincérité budgétaire est un engagement fort de notre majorité qui soutient le président de la République, parce que nous sommes conscients et responsables du fait de ne pas faire supporter aux générations futures le prix de promesses certes attrayantes mais irréalistes. Je vous remercie.

M. Patrice Verchère. Avec ce budget 2019 nous avons à discuter de la première année de la mise en œuvre de la LPM votée au printemps dernier. Les annonces budgétaires semblent être en conformité avec la LPM votée puisque nous pouvons constater que le budget est en augmentation. Cette hausse pour la deuxième année consécutive ne doit pas cependant faire oublier que la première mesure en matière de défense du tout nouveau président de la République avait été d'amputer le budget 2017 de 850 millions d'euros. Une fois de plus, c'est le programme 146 qui avait le plus sollicité. Il est à noter, et c'est regrettable, l'absence de publication à ce jour de l'annuaire statistique de la défense 2018 qui faciliterait pourtant la vision globale au regard du budget de la Nation. En effet, cette augmentation de votre budget ne doit pas occulter le fait que la part des dépenses de la défense dans le budget de l'État a reculé de 0,1 % en 2017 pour s'établir à 1,4 % du PIB, pour la seule mission « Défense », hors pensions et anciens combattants, donc loin des 1,7 % annoncés par le Gouvernement. La question du périmètre des dépenses à prendre en considération se pose donc une fois de plus. Mes chers collègues, vous pourrez reconnaître que cette distorsion entre les chiffres, pourtant tous publiés par le ministère des Armées, n'aide pas à la lisibilité du budget et entretient le doute sur l'effort réel accordé aux armées, dont la trajectoire affichée par le Gouvernement est d'atteindre 2 % du PIB en 2025, soit environ 50 milliards d'euros, hors pensions et à périmètre constant.

La fin annoncée et demandée dès 2013 par le groupe Les Républicains des déflations d'effectifs dans les armées se concrétise cette année par la création de 466 postes supplémentaires pour les armées. La LPM 2014-2019 votée fin 2013 prévoyait sur la période une réduction nette de 33 675 équivalents temps plein. Au final, et malgré ses annonces, le ministère de la Défense, a perdu sur la période près de 500 postes.

Venons-en au surcoût des OPEX. Véritable serpent de mer du budget de la défense depuis des années, il devrait dépasser le milliard d'euros en 2018 pour atteindre un total de 1,5 milliard d'euros, soit 1,3 milliard d'euros pour les OPEX et 200 millions pour les OPINT, selon le chef d'état-major de l'armée de terre. La provision initiale dans le budget 2019 a été fixée à 850 millions d'euros, contre 650 millions d'euros en 2018, déjà en hausse par rapport à l'année précédente. La tradition veut que le surcoût par rapport au prévisionnel adopté relève d'un financement interministériel, dont 20 % sont d'ailleurs supportés par le ministère de la Défense. Une fois de plus, les députés Les Républicains demandent que le

ministère de la Défense ne participe pas à cette réserve de précaution en vue de financer le surcoût des OPEX tant il nous paraît évident que le ministère de la Défense ne doit pas payer deux fois.

Mes chers collègues, au surcoût des OPEX s'ajoute désormais le coût des opérations intérieures. Celles-ci bénéficiaient dans le budget 2018 de crédits de 100 millions d'euros dans le programme 212, soit une hausse de 59 millions d'euros. Cette somme du titre 2 est inscrite dans la LPM, portant en réalité les sommes consacrées au surcoût pour les OPEX et des OPINT à 950 millions d'euros.

Les députés du groupe Les Républicains restent inquiets quant à un éventuel financement par le ministère de la Défense du service national universel (SNU), ce qui serait contraire à l'article 3 de la LPM 2019-2025. Nous constatons en effet que le SNU n'est mentionné dans aucun document budgétaire alors qu'une expérimentation, réduite certes, est prévue dès 2019. Nous craignons que l'augmentation de 9 millions d'euros inscrite au titre 2 du programme 212 liée à l'augmentation du personnel travaillant à la Journée défense et citoyenneté ne soit un financement déguisé du SNU. Nous y reviendrons plus longuement en séance.

En ce qui concerne le budget des anciens combattants, nous regrettons que le budget 2019 soit en baisse de 5,13 %. Nous regrettons au nom de la reconnaissance de la Nation en faveur du monde combattant que la spirale de la baisse enclenchée en 2013 se poursuive après une baisse de 3,2 % en 2018. Malgré cette baisse du budget et grâce à la diminution naturelle des effectifs, le Gouvernement peut cependant annoncer quelques mesures en faveur des anciens combattants et de leurs ayants-droit, comme la mise en place d'un mécanisme de solidarité au profit des enfants de harkis ou l'attribution de la carte du combattant aux militaires déployés en Algérie après le 2 juillet 1962 et jusqu'au 1^{er} juillet 1964. Les députés Les Républicains se réjouissent de ces annonces mais déplorent que, pour des raisons purement politiciennes, le Gouvernement ait fait rejeter par sa majorité le 5 avril dernier la proposition de loi de notre collègue Gilles Lurton portant sur l'attribution de la carte du combattant aux militaires déployés en Algérie après le 2 juillet 1962 et jusqu'au 1^{er} juillet 1964.

Nous regrettons que ce budget des anciens combattants renoue avec des habitudes de la précédente majorité et rompe de nouveau avec la dynamique enclenchée il y a dix ans sous l'ancienne majorité UMP/LR qui avait permis l'augmentation de 30 % de la retraite du combattant, entre 2007 et 2012, son montant étant ainsi passé de 488 euros à 609 euros. Le groupe Les Républicains poursuivra donc cette logique et demandera à l'occasion du budget 2019 la poursuite de l'augmentation de la retraite du combattant. Il s'agit pour nous de rappeler notre attachement au monde combattant et de faire en sorte que cette augmentation soit régulière et ne dépende pas des aléas électoraux.

Plus généralement les députés LR s'associent aux associations d'anciens combattants qui font part de leurs inquiétudes quant à l'avenir de leur budget et sa refonte dans certains dispositifs existants.

Le groupe Les Républicains regrette également que dans ce nouveau monde aseptisé, Emmanuel Macron ait décidé que la commémoration annuelle du 11 novembre se fera sans militaires ou presque. Il est à noter que ce choix diplomatique n'a pas été effectué par les Britanniques et les Américains. Il faut aussi préciser que, depuis le 11 novembre 2011, la France ne commémore plus seulement l'armistice de 1918 mais aussi tous les soldats tombés en opérations extérieures.

Pour conclure, le groupe Les Républicains, compte tenu des observations exposées, s'abstiendra sur le budget que vous nous présentez. Nous formulons aujourd'hui une abstention vigilante en commission. Vigilante, car nous avons été échaudés dans le passé par des annonces non concrétisées budgétairement. En effet, le chef d'état-major des armées a récemment rappelé à quel point nos armées étaient, je cite, éreintées, sous-équipées, sous-dotées, sous-entraînées, épuisées par leurs multiples engagements qui dépassent largement leur contrat opérationnel. Ceci démontre à quel point les députés LR, depuis 2014, ont eu raison à chaque audition dès l'engagement de nos armées dans le cadre de l'opération Serval d'alerter l'exécutif de l'inadéquation entre la LPM 2014-2019, même réactualisée, et l'action de nos forces. Dois-je rappeler les commentaires alors dithyrambiques de certains affirmant, malgré les évidences, en audition et à la presse que la LPM de M. Le Drian était totalement en adéquation avec les missions demandées. Nous sommes aujourd'hui dubitatifs et vigilants, certains députés appartenant à la majorité précédente étant toujours dans la majorité, bien qu'ayant changé de parti. Notre abstention est donc vigilante au sein de cette commission.

M. Jean-Pierre Cubertafon. Dans la continuité de certains des exposés précédents je souhaitais rappeler le contexte qui nous mène à l'étude de ce budget défense et anciens combattants. Nous le savons, le panorama des menaces mondiales, établi tant par la Revue stratégique que par la LPM, est aujourd'hui marqué par une augmentation significative des crises et de l'instabilité internationale.

De ce constat, la LPM a traduit ces nouveaux enjeux mondiaux, humains et techniques et pose ainsi les bases d'une remontée en puissance des armées françaises en faisant porter l'effort sur leurs femmes et leurs hommes autant que sur leurs équipements.

En ce sens, si ce budget fait un grand pas vers le renforcement des forces françaises comme « seconde armée du monde libre », la budgétisation appuie un projet d'une rare sincérité et fidèle, dès la première année, à ce travail de planification budgétaire que nous appelons loi de programmation militaire.

La ministre des Armées déclarait devant la représentation nationale le 20 mars dernier « *que le temps du sacrifice était révolu, et que le renouveau de nos armées commençait* ».

Alors que nous nous apprêtons à soutenir le vote des provisions annuelles pour ce budget à hauteur de cette ambition, je sais que le Gouvernement sera, au même titre que la majorité parlementaire, très attentif à l'exécution budgétaire de cette LPM « an un ».

Nous soulignons le fait qu'il n'y a de richesse ni de force que d'hommes, que les conditions de vie du soldat dans sa vie quotidienne sont la condition *sine qua non* de sa fidélisation, de son moral et de l'expression harmonieuse de sa charge militaire parfois plus, peut-être, que son équipement.

Ainsi sommes-nous dans la pleine espérance quant à la réalisation du plan Famille, qui bénéficiera de 57 millions d'euros supplémentaires en 2019.

Le budget et les mesures pour cette année, relatives à la reconnaissance et à la réparation au monde ancien combattant, rappellent une autre facette de cette exécution de LPM à « hauteur d'homme » : le soutien et la reconnaissance de la condition du soldat-citoyen dans la société tout au long de la vie, la mémoire et la reconnaissance de nos anciens combattants, avec la carte 62-64, et le rôle renforcé des familles auprès de leurs blessés.

Au-delà des trois missions qui nous sont soumises, nous rappelons que cet esprit « à hauteur d'homme » s'affirmera dans la prise en compte de la spécificité du métier de militaire dans le cadre de la prochaine réforme des retraites. La prise en compte des spécificités de cette retraite est aussi un levier important quant à la fidélisation de nos vétérans.

C'est donc dans cet esprit de dialogue – constant, apaisé et constructif – que nous renouvelons pleinement notre confiance à ce projet collectif au service d'une ambition commune; celle du « succès des armes de la France ». Je vous remercie.

Monsieur Joaquim Pueyo. Monsieur le président, chers collègues, le temps qui nous est imparti étant limité, je ne reviendrai pas sur les grands équilibres et orientations des Missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Je salue l'augmentation du budget de la mission « Défense », conforme aux orientations votées dans la loi de programmation militaire. Je souhaite revenir uniquement sur quelques points qui me paraissent importants.

Tout d'abord, je salue les mesures prises pour améliorer les équipements des militaires, qu'il s'agisse des 25 000 gilets pare-balles ou des 8 000 armes individuelles futures. Les 57 millions du plan Famille pour 2019 sont également à souligner, car ils apportent des améliorations concrètes aux militaires et à leurs familles. Comme le rappelle le haut comité d'évaluation de la condition militaire

dans son 12^e rapport, l'accompagnement à la mobilité des conjoints est essentiel dans la démarche de fidélisation ; ces efforts devront être poursuivis dans les années à venir.

Je souhaite tout de même mettre en lumière la question de l'immobilier. Malgré l'effort de 420 millions d'euros en faveur du maintien et du soutien des sites, nous devons absolument améliorer les hébergements. Cela implique d'accélérer la mise en place des nouvelles mesures prévues en termes de rénovation et de construction d'immobilier moderne. Toutes ces mesures participent aussi de la fidélisation de nos militaires, ce qui m'amène au second point que j'aborderai.

La question de la fidélisation reste centrale. J'ai posé une question sur ce sujet, je n'y reviendrai donc pas, mais c'est une question importante si l'on veut que notre armée soit attractive. Au-delà du plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires, nous devons également renforcer l'accompagnement des hommes et des femmes dont l'engagement prend fin. Selon les chiffres de Défense mobilité, le dispositif d'accompagnement ne « capte » que 67 % des militaires quittant nos armées, et seulement 60% des accompagnés retrouvent un emploi. Bien sûr, ces chiffres sont en augmentation, mais nous devons investir massivement pour toucher davantage de personnels et mieux les accompagner. Leurs profils sont en effet très recherchés et valorisés, notamment dans le secteur privé. Le groupe Socialistes et apparentés proposera un amendement dans ce sens.

Les équipements constituent un autre point d'attention. L'année 2019 verra l'arrivée de plusieurs matériels importants ; je ne vais pas rappeler les livraisons qui seront faites. Mais des inquiétudes demeurent au sujet des patrouilleurs et, malheureusement, notre pays ne pourra pas remplir 100 % du contrat opérationnel en 2019 et en 2020 dans ce domaine. Malgré des efforts en termes d'augmentation des cibles de commandes et des budgets consacrés au maintien en condition opérationnelle, nous devons impérativement poursuivre une politique ambitieuse en matière d'équipement. Les taux de disponibilité des matériels, notamment aériens, sont encore beaucoup trop bas dans certains cas. Cela a une incidence sur les journées de préparation opérationnelle, dont le nombre est de nouveau en hausse depuis 2016, mais reste parfois encore éloigné des cibles réaffirmées dans la LPM 2019-2025.

Un dernier point d'attention concerne la répartition des créations de postes. Cette année, ce sont 450 équivalents temps plein qui seront créés ; ils bénéficieront notamment au renseignement. Cependant, il existe de réels besoins dans d'autres secteurs, notamment dans le soutien aérien. Le groupe Socialistes et apparentés souhaiterait d'ailleurs que des précisions puissent être apportées sur la répartition des futurs équivalents temps plein.

Pour finir, je souhaite aborder le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». L'ensemble des gouvernements a

diminué les crédits alloués à cette mission, partant du principe que le nombre de bénéficiaires diminuait mécaniquement. Cela peut s'entendre pour le programme 169 « Reconnaissance et réparation », mais cette logique est difficilement applicable au programme 167 « Liens entre la Nation et son armée ». Alors que nous souhaitons tous voir s'accroître le lien entre l'armée et la Nation, notamment avec les jeunes, que nous insistons sur les valeurs que nos armées portent, nous pourrions envisager de changer de paradigme et de conserver un budget constant, ou du moins d'en limiter la baisse. C'est la proposition que j'avais faite lors de l'audition de Madame la secrétaire d'État. Il me semble particulièrement important de préserver et même de développer les actions favorisant une meilleure connaissance de nos armées par nos jeunes. Cela passe par l'enseignement de défense ou par l'échange avec les associations d'anciens combattants, qui ont exprimé leur volonté de faire davantage. La participation aux cérémonies doit aussi être développée, ainsi que le tourisme de mémoire. Les efforts faits lors de commémorations importantes ne doivent pas se borner à ce laps de temps particulier.

Enfin, je souhaite également que la coopération européenne se renforce et que la France soit moteur dans ce qu'on appelle l'Europe de la défense.

Cette discussion va continuer dans quelques instants avec les amendements. Une fois ces points de vigilance rappelés et les orientations que nous souhaiterions voir se développer abordées, à titre personnel, je proposerai au groupe de voter ce budget, malgré les réserves que j'ai évoquées.

M. Alexis Corbière. Mes chers collègues, nous assistons, nous le savons, à une recrudescence des tensions sur la scène internationale. Je voudrais évoquer un point, qui ne va pas passer inaperçu, pour illustrer mon propos. Ce jeudi 25 octobre, l'OTAN lancera les prémices des plus grandes manœuvres militaires jamais engagées depuis la fin de la Guerre Froide. Cet exercice, baptisé *Trident Juncture 18* – je ne le dirai pas, volontairement, avec un accent anglais –, mobilisera près de 50 000 soldats en Norvège. L'amiral américain James Foggo, commandant en chef de l'exercice, assure que cette opération ne vise aucun pays en particulier. C'est pourtant la sécurité internationale elle-même qui est mise en péril. Cet exercice apparaît, selon nous, comme le franchissement d'une nouvelle étape dans la construction d'une Europe de la défense que je qualifierai d'« atlantiste ». La France participe à la course à la guerre en consacrant une partie de son budget à l'OTAN, contribuant par son financement à ces vellétés guerrières.

Outre cet aspect budgétaire, c'est l'absence de véritable doctrine qui rend illisibles et incohérentes, selon nous, toutes les actions et mesures annoncées comme, soi-disant, de « rupture ». Ce budget s'inscrit, en fait, dans la continuité de ses prédécesseurs. C'est une forme d'alignement sur la politique extérieure des États-Unis. L'objectif des 2 % du PIB consacrés au budget de la défense d'ici 2024 en est la meilleure preuve : il est sous l'impulsion de la demande des États-Unis d'Amérique.

Les sommes colossales engagées justifieraient, pourtant, la définition d'une stratégie et d'une vision claire pour notre politique de défense. Nous considérons que ce n'est pas le cas. En lieu et place de sauvegarder son indépendance militaire, la France poursuit une infinie course des armements derrière les États-Unis. Nous assistons à une escalade militaire, une escalade dans la guerre spatiale, une escalade dans le théâtre des opérations extérieures. Mais quelles sont les finalités de telles opérations ? Quel est le sous-bassement stratégique de ces multiples escalades ? Ce budget s'apparente à l'action, certes d'un tacticien, mais non pas d'un stratège. Je le répète une nouvelle fois, Bastien Lachaud l'a déjà dit, c'est l'absence d'une vision générale qui ne nous permet pas de construire une ligne politique propre et indépendante.

Alors que les moyens alloués à cet « atlantisme » – vous me pardonnerez l'expression – effréné ne manquent pas, la défense de notre souveraineté se retrouve marginalisée. Ces moyens pourraient notamment servir à réaffirmer notre souveraineté maritime, aujourd'hui menacée en raison d'un manque de patrouilleurs destinés à assurer notre défense en mer. Les six nouveaux patrouilleurs commandés par la marine en 2019 ne suffiront pas à remplir cette mission. L'amiral Prazuck, chef d'état-major de la marine, l'a déploré en 2017 : nous n'avons plus que quatre patrouilleurs, au lieu huit, disait-il, pour assurer la sécurité du deuxième espace maritime mondial.

Ces moyens pourraient servir aussi pour nos militaires engagés en opération extérieure. J'ai pu en rencontrer, avec certains collègues, au Mali et au Niger, sur la base de Niamey. Leurs conditions de vie pourraient être améliorées. Le manque de moyens matériels adéquats et récents accentue les difficultés inhérentes à toute opération extérieure. Nous pourrions par exemple – pardon si c'est un détail, mais je le répète parce que des soldats me l'ont demandé – au moins permettre qu'ils aient une connexion Wi-Fi qui ne soit plus limitée à 2Go. Cette limitation complique bien souvent les relations qu'ils ont avec leurs familles.

L'armée de l'air, elle aussi, gagnerait à disposer de moyens pour accomplir ses missions. Les taux de disponibilité des aéronefs militaires sont alarmants : un avion sur deux est cloué au sol, deux hélicoptères sur trois sont en maintenance, et j'en passe.

Enfin, nos anciens combattants ne sont pas épargnés par ces difficultés. Leurs avancées sociales sont progressivement remises en cause, sacrifiées au profit, souvent, de considérations économiques. Le plafond de l'allocation différentielle du conjoint survivant n'est toujours pas porté au niveau du seul seuil de pauvreté.

Outre les aspects financiers, l'engagement pour la transmission de la mémoire et de l'histoire ne doit pas être négligé. Notamment, la reconnaissance des harkis doit, selon nous, passer par un important travail de mémoire entre historiens algériens et français, pour que toute leur dignité soit rendue à ces supplétifs de notre armée. De la même façon, pourquoi ne pas mieux retracer

l'histoire des fusillés pour l'exemple, qui étaient condamnés par des conseils de guerre expéditifs, afin que cette mémoire soit mieux partagée ? Pourquoi ne pas revenir sur la mobilisation des femmes durant tout ce conflit ? Bref, il y a là tout un travail mémoriel qui pourrait être engagé.

Je termine sur ce que nous montrent de récents travaux d'historiens. De nombreux étrangers se sont engagés dans l'armée française, notamment entre 1914 et 1918. Ont participé à cet effort national – si je puis dire ainsi – près de dix nationalités. Ces faits étaient assez peu connus. Un travail de mémoire pourrait être effectué, pour qu'il n'y ait pas seulement une commémoration d'ordre militaire, mais bien une claire restitution de ces événements permettant une meilleure compréhension de la Nation, des sacrifices qui ont été faits et de la place des uns et des autres.

Mme Manuela Kéclard-Mondésir. Ce budget 2019 s'inscrit dans le contexte de la LPM 2019-2025. Il s'agit même du premier de ce cycle pluriannuel. Ce budget se situe à un niveau de 35,8 milliards d'euros, en hausse de 1,7 milliard d'euros. Il permet ainsi de porter progressivement l'effort de défense à 2 % du PIB.

Ce pourrait donc être une bonne chose, si son exécution n'était pas une source d'inquiétude.

Par ailleurs, malgré les hausses programmées, l'enveloppe prévue paraît encore insuffisante au vu des besoins des armées précisément identifiés dans cette loi de programmation. Je m'interroge notamment sur le financement des surcoûts des OPEX. Ce sont 850 millions d'euros qui ont été budgétés en 2019, contre 650 millions d'euros en 2018 et 450 millions d'euros en 2017. C'est bien, pourrait-on dire, mais les besoins annoncés sont de plus d'un milliard d'euros !

Si la plupart des parlementaires du groupe GDR auquel j'appartiens reconnaissent des avancées en matière d'équipement et de ressources humaines, ils restent cependant très critiques vis-à-vis de la promotion de la dissuasion nucléaire, qui reste une priorité du Gouvernement avec un effort de modernisation à hauteur de 400 millions d'euros, soit une hausse de 8 % !

Nous sommes également très critiques du haut degré d'allégeance du Gouvernement à l'égard de l'OTAN, mais également de la mise en œuvre de la politique européenne de défense. En effet, la France supporte toujours à elle seule le poids de ses engagements sur de nombreux théâtres d'opérations, y compris dans le domaine logistique, où elle sollicite pourtant un soutien européen.

Pour ces raisons, le groupe GDR votera contre ce budget.

À titre personnel cependant, puisque notre groupe parlementaire est un groupe ouvert où domine la liberté de pensée et de vote, je voterai ce budget tout en adhérant à certaines critiques formulées par mes collègues.

Ce budget comporte en effet des éléments qui recueillent notre assentiment. Je constate notamment que les dépenses de personnel au titre des missions intérieures (MISSINT) sont portées à 100 millions d'euros. Ce budget renforce également les équipements d'accompagnement et de protection des soldats grâce à une enveloppe supplémentaire de 150 millions d'euros par rapport à 2018. Il modernise les infrastructures, et surtout, il met en œuvre le plan Famille, élément très important à nos yeux, en y consacrant 57 millions d'euros en 2019.

Par ailleurs, 400 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour le MCO des matériels, notamment de la composante aéronautique.

Je suis particulièrement sensible aux efforts faits pour la Caraïbe. En effet, nous avons traditionnellement un bâtiment de transport léger (BATRAL) prépositionné aux Antilles, avant que celui-ci ne soit déporté vers la Méditerranée. Ce bâtiment est revenu dans la zone Antilles du fait des ouragans Irma et Maria. Aujourd'hui, je salue l'engagement de la ministre de redoter l'Atlantique et la Caraïbe de six navires en 2020 et en 2022.

Enfin, je note que le budget 2019 prévoit 300 millions d'euros pour le renouvellement et la modernisation des équipements conventionnels.

Je finirai par évoquer le renforcement ciblé des moyens dans certains domaines comme le renseignement, la cyberdéfense, l'intelligence artificielle ou le traitement des données.

Pour ces raisons, ce budget aura mon soutien personnel en dépit du positionnement de mon groupe, le groupe GDR.

M. Yannick Favennec Becot. Le budget de la défense traduit – et c'est bien la moindre des choses –, les orientations que nous avons votées lors de la LPM 2019 - 2025. En effet, pour répondre à la menace terroriste tout en garantissant notre autonomie stratégique, une augmentation très significative des moyens était nécessaire. Cet effort budgétaire important devrait permettre d'amorcer les bases d'une remontée en puissance de nos armées.

Ce budget poursuit bien la montée en charge de nos armées, amorcée l'année dernière, avec une hausse de 1,7 milliard d'euros. Cette hausse témoigne de l'engagement déterminé à renforcer les moyens de nos armées dans un contexte international instable et dangereux.

S'agissant en particulier de l'amélioration des conditions de vie et d'engagement de la communauté de défense, un effort particulier est prévu en faveur de la maintenance des infrastructures et du soutien, par la livraison d'équipements essentiels au quotidien du soldat ainsi que par la poursuite du plan « Famille » décidé à l'été 2017. Je tiens ici à saluer cet effort et à vous faire part de la satisfaction de mon groupe.

Permettez-moi de m'interroger malgré tout sur le financement des surcoûts de 600 millions d'euros des OPEX en 2018. En effet, il ne faudrait pas que les OPEX de cette année empiètent sur les augmentations prévues au titre de la LPM.

D'une manière générale, les orientations de ce budget ne pourront être effectives qu'à la condition qu'elles puissent être exécutées. Nous jugerons donc sur les faits et resterons vigilants.

La mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » joue un rôle essentiel en ce qu'elle incarne l'hommage que la Nation rend à nos armées pour l'engagement et les sacrifices de nos soldats au service de la sécurité de notre pays. Ce budget accuse, par rapport à l'année dernière, une légère baisse à périmètre constant, ce qui s'explique par la diminution naturelle des ayants droits. Je tiens néanmoins, au nom de mon groupe, à vous faire part là aussi de notre satisfaction, d'une part en ce qui concerne les mesures prises à l'égard des anciens militaires qui justifieront de quatre mois de présence en Afrique du Nord entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964 et, d'autre part, pour le plan d'action en faveur des harkis et de leurs familles.

S'agissant plus particulièrement de la carte du combattant, je m'interroge tout de même sur les modalités pratiques de son attribution qui semblent préoccuper les associations, malgré les propos qui se veulent rassurants de la part de notre rapporteur ce matin.

Pour ce qui est de la retraite du combattant, nous regrettons, même si nous sommes bien conscients des contraintes budgétaires, qu'aucune augmentation ne soit prévue cette année. Cette augmentation aurait pourtant été plus que légitime et son absence s'inscrit malheureusement dans la continuité de la législation précédente.

Enfin, nous regrettons également qu'il ne soit toujours pas prévu d'indemniser les pupilles de la Nation et orphelins de guerre en leur accordant le bénéfice des dispositifs de réparation adoptés en 2000 et en 2004.

Ces remarques étant posées, notre groupe parlementaire, dans un souci de consensus politique au nom de l'intérêt de nos armées et des difficiles missions que nous leur demandons d'accomplir pour la défense de notre sécurité et de notre liberté, votera ce budget tout en restant vigilant sur un certain nombre de points.

*

* *

M. le président. Nous en venons à l'examen des amendements sur la mission « Défense ».

Article 39 : État B – Mission « Défense »

La commission examine l'amendement II-DN2 présenté par M. Charles de la Verpillière.

M. Charles de la Verpillière. Lors de la discussion du projet de loi de programmation militaire, au printemps dernier, il a fallu l'insistante vigilance des députés de mon groupe pour que soit inscrit noir sur blanc dans la LPM le principe selon lequel le financement du service national universel ne sera pas imputé sur le budget des armées tel que la loi de programmation militaire en planifie l'évolution.

Nous avons cependant été très surpris de constater dans le présent projet de loi de finances une augmentation des dépenses de personnel travaillant pour le programme « Liens entre Nation et son armée », c'est-à-dire destinés au financement de la JDC. Cette hausse ne paraît pas justifiée étant donné que la JDC n'a pas changé de nature et que l'effectif des jeunes concernés en 2019 est au contraire appelé à baisser, de plus de 804 000 en 2018 à 792 745 en 2019. Pourquoi, dès lors, faudrait-il augmenter brutalement les crédits de personnels affectés à la JDC ? Instruits dans la prudence par les expériences passées, nous préférons prendre les devants pour éviter au ministère toute tentation de financer le service national universel sur les crédits des armées. C'est pourquoi nous proposons de réallouer les crédits supplémentaires de la journée de défense et de citoyenneté à des dépenses utiles pour les armées.

M. Philippe Michel-Kleisbauer. Je crains, chers collègues, qu'un effet de périmètre ne biaise la lecture de l'évolution des crédits de la JDC.

En effet, si les crédits de l'action du programme 178 couvrant les dépenses de titre 2 du programme « Liens entre la Nation et son armée » augmentent, c'est uniquement du fait d'un changement de périmètre de ce programme résultant de l'intégration du service militaire volontaire au périmètre du programme 167, ce qui a conduit à renforcer les effectifs de la direction du service national et de la jeunesse de 356 postes.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Étant moi-même cosignataire de cet amendement, il va de soi que je le soutiens. L'amendement permet de redéployer les crédits au profit du service de santé des armées, dont les moyens méritent d'être confortés, tant le soutien sanitaire de nos forces est crucial sur nos théâtres d'engagements extérieurs. Donc avis favorable.

M. Fabien Gouttefarde. Je tiens à rappeler à nos collègues, comme le général Daniel Menaouine nous le faisait encore observer hier, que la JDC est aujourd'hui le grand point commun de passage de nos militaires d'active. Elle

constitue ainsi un formidable outil d'attractivité pour nos armées. Il serait donc périlleux de réduire aujourd'hui ses moyens.

Contrairement à l'avis du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement II-DN2 puis en vient aux amendements II-DN4, II-DN5 et II-DN6 de M. Joaquim Pueyo, soumis à une discussion commune.

M. Joaquim Pueyo. Ces amendements visent à tenir compte de l'augmentation prévisible des dépenses de carburant, ne serait-ce que du fait des mesures fiscales du présent projet de loi, qui alourdissent la fiscalité du gazole de sept centimes par litre. Quand bien même les cours des matières premières resteraient stables, la fiscalité à elle seule suffirait à accroître le besoin de financement de nos armées. C'est pour compenser cette hausse prévisible que ces trois amendements proposent d'accroître les budgets d'hydrocarbures des trois armées.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. J'ai présenté il y a quelques instants le fonctionnement du compte de commerce du service des essences des armées, qui retrace en dépense ses achats d'hydrocarbures et en recettes le produit de leur cession. Aucune dotation de l'État à ce service n'a été inscrite au programme 178 depuis 2016.

Les méthodes d'achat mises en œuvre par ce service ne permettent d'atténuer que partiellement les hausses de cours des matières premières, qui sont ainsi répercutées au moins en partie dans les prix facturés aux armées. Il n'est donc pas aberrant d'abonder les crédits d'hydrocarbures de celles-ci. J'émetts donc sur ces trois amendements un avis favorable.

M. Fabien Gouttefarde. Les députés de mon groupe ne partagent pas la position de notre collègue rapporteur pour avis. Lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire, le Gouvernement nous avait présenté les hypothèses d'évolution des prix du pétrole retenues par la programmation. Nous lui accordons notre confiance. D'ailleurs, les hypothèses sous-tendant le projet de loi de finances évaluent à 73,5 dollars le cours moyen du baril de pétrole en 2019, ce qui rejoint les prévisions de la Banque de France. En outre, si les crédits de carburant sont en baisse de 3,4 %, il faut préciser que cette évolution est cohérente avec les prévisions d'activité des forces en 2019.

M. Joaquim Pueyo. Il ne faudrait pas oublier que même si les cours du baril étaient conformes aux prévisions, reste l'impact des hausses de taxes sur le gazole.

M. Jean-Jacques Bridey, président. Compte tenu de l'incertitude qui s'attache nécessairement aux cours des matières premières énergétiques, il n'y a rien d'anormal ni d'inhabituel à ce que ces dépenses fassent l'objet d'ajustements éventuels au gré de l'exécution budgétaire.

Contrairement à l'avis du rapporteur pour avis, la commission rejette les amendements II-DN4, II-DN5 et II-DN6. Elle examine ensuite l'amendement II-DN9 du même auteur.

M. Joaquim Pueyo. J'ai évoqué plus tôt l'importance des dispositifs d'aide à la reconversion de nos militaires. Cet amendement a pour but d'augmenter significativement les ressources mises à disposition de l'Agence de reconversion de la défense afin d'améliorer la captation des personnels quittant le ministère des Armées. Certes, on ne peut pas dire qu'aucun effort ne soit fait. Mais à étudier ces questions de façon approfondie, on s'aperçoit que la moitié des militaires n'utilise pas les dispositifs d'aide à la reconversion alors qu'une part conséquente des anciens militaires éprouve de grandes difficultés pour retrouver un emploi stable. Le dispositif de reconversion constitue aussi à mes yeux un élément d'attractivité de nos armées, ce qui est plus que nécessaire.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. L'exposé des motifs de cet amendement cite les développements approfondis que j'ai consacrés l'an passé à l'Agence de reconversion de la défense, notamment à sa politique de communication interne et externe. Cette étude mettait en exergue une inquiétante érosion du taux de captation par l'Agence des militaires qui quittent l'institution, notamment les militaires du rang.

Cet amendement me paraît donc nécessaire. Certes, notre procédure ne permet pas une affectation des crédits aux dépenses de communication de façon aussi précise que ne le souhaite l'auteur de l'amendement. Les dirigeants de l'Agence y procéderont eux-mêmes, suivant les priorités qu'ils auront définies. J'émet donc un avis favorable à cet amendement.

M. Fabien Gouttefarde. La reconversion constitue bien l'une des priorités du ministère, qui en a même fait un volet du plan Famille. Aux yeux des députés de mon groupe, l'effort en la matière n'est pas insuffisant. D'ailleurs, la reconversion ne passe pas seulement par l'ARD, mais aussi par des contacts de terrain, au sein des unités.

M. Joaquim Pueyo. Comme le rapporteur pour avis, j'estime qu'il n'y a pas assez de d'information et de communication autour du travail de l'Agence. J'ai pu le constater moi-même dans mes fonctions de maire : ni les entreprises ni les collectivités territoriales ne sont suffisamment informées des compétences des anciens militaires pour pourvoir à leurs recrutements.

Contrairement à l'avis du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement.

MM. Jean-Jacques Ferrara et Claude de Ganay, rapporteurs pour avis, s'abstenant et conformément à l'avis de Mme Frédérique Lardet et de MM. Thomas Gassilloud, Jean-Charles Larsonneur et Jacques Marilossian, rapporteurs pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption les crédits de la mission « Défense ».

Après l'article 72

La commission examine l'amendement II-DN3 de M. Pueyo

M. Joaquim Pueyo. Vous connaissez mon attachement à l'Europe de la défense et à la coopération européenne. Je ne vais pas relire l'exposé sommaire de cet amendement, vous l'avez sous les yeux. Je souhaiterais qu'il y ait un rapport d'information sur l'évaluation des programmes de coopération européenne dans le secteur de la défense avec deux « fléchages » importants : un premier sur l'industrie de l'armement, et un deuxième sur la recherche.

M. Jean-Charles Larsonneur, rapporteur pour avis. Mon opinion est convergente, évidemment, sur le fond. Je crois que c'est une opinion partagée par beaucoup de nos collègues députés ici, la vigilance sur les coopérations de défense est absolument essentielle ; j'en ai parlé lors de mon intervention, vous pouvez également aller voir dans mon rapport, une longue partie y est consacrée. Vous avez raison d'être vigilant, comme disait De Gaulle, « les traités sont comme les roses et les jeunes filles, ça dure ce que ça dure ». Nous sommes appelés, je pense, à nous saisir nous-mêmes de cette question. C'est ce que nous faisons, de même que la commission des Affaires européennes : elle a lancé une mission d'information sur le sujet. Alors que la commission des Affaires européennes est saisie, demander un nouveau rapport me paraît superfétatoire. Donc, demande de retrait.

M. Joaquim Pueyo. Je ne retire pas cet amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement II-DN3. Elle examine ensuite l'amendement II-DN10 de M. Pueyo

M. Joaquim Pueyo. Il me semble que c'est un rapport que nous avons déjà demandé l'année dernière. Il s'agit d'une évaluation de la politique d'équipement de la France, et notamment de ses coûts, en comparaison avec nos alliés européens et au sein de l'OTAN. Plusieurs questions ont été posées à ce sujet-là. Il est toujours utile de se comparer, bien que ce soit difficile, avec les autres pays de l'Union européenne ou de l'OTAN. Cela permettrait de faire un point sur les négociations des contrats d'armement en cours de discussion avec les industriels.

M. Jean-Charles Larsonneur, rapporteur pour avis. Suivant la même approche que celle que j'ai adoptée au sujet du précédent amendement, je formule une demande de retrait de cet amendement.

M. Joaquim Pueyo. Je confirme cet amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement II-DN10. Elle examine ensuite l'amendement II-DN11 de M. Pueyo.

M. Joaquim Pueyo. Je vais retirer cet amendement – je ne vais pas alourdir la réunion –, car le rapporteur a donné suffisamment d'informations et a quasiment répondu, dans son rapport, à mon amendement.

L'amendement II-DN11 est retiré.

Après l'article 73

La commission examine l'amendement II-DN8 de M. Pueyo.

M. Joaquim Pueyo. Il s'agit d'un rapport sur les cadets de la défense. C'est dommage que Marianne Dubois ne soit pas là, car je pense qu'elle aurait voté cet amendement. On parle beaucoup des cadets de la défense, il y a d'ailleurs eu une loi sur les cadets de la défense qui a été votée sous l'ancienne mandature, mais je crains que, depuis une dizaine d'années, on n'en ait pas fait évoluer les effectifs. J'aimerais que l'on consacre une étude approfondie à ce dispositif très intéressant, opérée en lien avec l'éducation nationale.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. Je rejoins ce que viens de dire Joaquim Pueyo. Mais la réalité est que cela doit s'intégrer dans la réforme globale du service national universel souhaitée par le président de la République. Il serait donc, peut-être, plus opportun d'attendre d'en connaître plus sur les modalités définitives du SNU avant de commander de nouveaux rapports sur la question. Donc, avis défavorable.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement II-DN8.

Après l'article 74

La commission examine l'amendement II-DN14 de M. Lachaud

M. Alexis Corbière. Il s'agit du débat qui concerne le service national universel. Nous demandons qu'il y ait un rapport sur l'impact sur les finances publiques de sa mise en place. Ce service national universel a pour ambition de créer un service d'un mois pour tous les jeunes âgés de 18 à 21 ans. Au-delà des critiques qui ont pu être formulées sur le SNU, qui serait bien trop court pour être efficace, nous craignons qu'il ne nécessite de mobiliser des moyens considérables. Des moyens humains d'abord : il rassemblera chaque année 650 000 à 700 000 jeunes ; un ratio d'encadrement de 1 pour 4 ou 5 nécessiterait entre 130 000 et 150 000 personnes, soit la mobilisation constante de 11 000 à 15 000 cadres des ministères contributeurs. Le président du G2S – une association réunissant des officiers généraux de l'armée de terre ayant récemment quitté le service actif –, Alain Bouquin, estime que jusqu'à 20 000 militaires seraient concernés durant les mois de juillet et août. Le SNU risque de ne pouvoir être étalé complètement sur l'année ; ce pic estival va donc poser quelques problèmes. Nous souhaitons, à travers cet amendement, obtenir davantage de précisions sur le

financement du service national universel et sur son impact réel sur les finances publiques, en particulier sur la mission « Défense ».

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. Il me paraît prématuré de demander un rapport sur les conséquences sur les finances publiques de la mise en place du service national universel, alors même que nous n'en connaissons pas encore les modalités. De plus, un grand nombre de travaux ont d'ores et déjà évalué l'impact financier des différents scénarios. En outre, un rapport du groupe de travail présidé par le général Daniel Menaouine, nouveau directeur du service national jeunesse au sein du ministère des Armées, a bien été publié. L'heure ne paraît pas propice à la production d'un nouveau rapport sur le sujet. Comme pour le sujet précédent, attendons d'en savoir plus avant de proposer ce rapport. Donc demande de retrait.

M. Fabien Gouttefrade. Mon groupe émettra un avis défavorable. J'ajouterai à ce qu'a dit Monsieur le rapporteur, Monsieur Corbière, que nous sommes en plein dans une campagne de consultation auprès de la jeunesse. Elle se termine dans quelques semaines. Contrairement à ce que vous pouvez peut-être imaginer, nous prendrons en compte les conclusions de cette grande consultation, ce qui pourra influencer sur la structuration du service national universel en tant que tel et donc sur son coût. Il nous paraît donc inopportun de demander un rapport avant mars 2019.

M. Alexis Corbière. Je m'excuse, chers collègues, je ne le retirerai pas, mais j'observe de ce qui a été dit que vous n'êtes pas favorables à ce stade mais plutôt favorables un peu plus tard. Pour la beauté du débat et l'intérêt général, nous le maintiendrons, mais nous noterons aussi que vous serez à nos côtés quand nous le demanderons dans quelques mois.

M. le président. Avant de passer au vote, je préciserai simplement que, depuis le remaniement ministériel, il y a un secrétaire d'État qui s'occupe de ce dossier et qu'il est rattaché au ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse. Vous avez entendu les propos du général Lecointre qui a dit que s'il y avait, dans l'état actuel des choses, une intervention des armées, ce serait pour la formation des encadrants de ce système. C'est sur ce scénario que travaillent les armées, mais l'on pourra demander, effectivement, un point plus détaillé quand il y aura des décisions de prises.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement II-DN14.

Elle examine ensuite l'amendement II-DN15 de M. Lachaud.

M. Bastien Lachaud. Cet amendement est une demande de rapport – car nous n'arrivons pas à obtenir une commission d'enquête, malgré près d'une centaine de signatures de députés de tous groupes – sur la question des ventes d'armes françaises à l'Arabie saoudite et l'impact qu'aurait sur nos finances publiques un moratoire sur ces ventes. Aujourd'hui, la France vend des armes à

l'Arabie saoudite. Plusieurs organisations non gouvernementales supputent que ces ventes se font en contradiction avec les articles 6 et 7 du traité sur le commerce des armes, qui interdit de vendre des armes qui seraient susceptibles de commettre des crimes de guerre. Or, la commission de crimes de guerre au Yémen par les armées saoudiennes et émiraties est confirmée par le rapport des experts de l'ONU publié à la fin du mois d'août. Le Parlement européen lui-même – vous qui aimez tant les décisions européennes – a demandé aux États membres de cesser de vendre des armes tant à l'Arabie saoudite qu'aux Émirats arabes unis. Nous souhaitons donc que ce rapport puisse déterminer quelles seraient les conséquences sur les finances publiques de la décision d'un moratoire sur la vente de ces armes.

M. Jean-Charles Larssonneur, rapporteur pour avis. Un point sur le fond de la question et un point sur l'économie de votre amendement. Sur le fond, le contrôle par l'exécutif des ventes d'armement est extrêmement strict. Le principe est bien la prohibition de tout commerce d'armes, sous la surveillance par l'État. Des dérogations au cas par cas, matériel par matériel et pays par pays sont accordées par le Premier ministre, qui statue en opportunité. Il bénéficie pour prendre ses décisions de l'appui de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG), qui instruit ces demandes et permet de croiser les points de vue des affaires étrangères, de la défense, de l'économie. À titre strictement personnel, je trouve qu'il pourrait être intéressant de poursuivre la réflexion sur une meilleure information du Parlement sur ces questions. Par exemple, pourquoi ne pas, comme cela avait déjà été proposé dans plusieurs rapports, proposer la présence d'un député et d'un sénateur, à titre d'observateurs, au sein de la CIEEMG ?

Sur votre amendement en lui-même, j'y vois un problème fondamental : il porte sur l'impact budgétaire qu'aurait pour les finances publiques un moratoire sur les ventes d'armes à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis. Or, il n'y a pas d'impact budgétaire direct de ces contrats de vente sur les finances publiques : ce sont les industriels qui vendent, et non l'État. Je ne crois pas bon de laisser penser que l'État lui-même tirerait quelque bénéfice direct des ventes d'armes, quel que soit le client considéré. À ce titre, j'émetts un avis défavorable.

M. Jacques Marilossian. Je suis aussi choqué par la formulation : je ne vois pas en quoi un impact budgétaire sur les finances publiques déciderait de notre position quant à la vente, ou non, d'armes à l'Arabie saoudite. Savoir si vendre des armes à l'Arabie saoudite est bien ou n'est pas bien, cela se tranche facilement et nous n'avons pas besoin, pour ce faire, d'en connaître l'impact budgétaire. Vous mélangez, très curieusement, une question morale – vendre ou ne pas vendre des armes à l'Arabie saoudite –, et une question budgétaire. Je suis très choqué par cette approche.

M. Bastien Lachaud. Non, vendre des armes à l'Arabie saoudite n'est pas une question morale, c'est une question de géopolitique et de stratégie : nous décidons quels sont nos alliés et à qui nous vendons des armes ou non. C'est une

décision politique. La morale peut y intervenir, mais elle est secondaire, elle passe après la géopolitique.

Quant aux effets sur les finances publiques, Monsieur le rapporteur pour avis, j'espère qu'ils existent, sinon cela voudrait dire que les entreprises qui fabriquent et qui vendent ces armes ne payent pas l'impôt. L'impôt sur les sociétés dépend bien des recettes de ces entreprises. La vente de plusieurs centaines d'avions ou de tanks représente beaucoup d'argent, qui, j'espère, contribue à l'impôt. À moins que vous ne nous expliquiez que Dassault, Airbus et d'autres entreprises qui vendent des armes à l'Arabie saoudite sont des fraudeurs fiscaux. Mais, dans ces cas-là, il faudrait peut-être l'assumer. Et dans ce cas, un rapport sur l'impact de ces ventes sur les finances publiques est d'autant plus important.

M. le président. Chers collègues, arrêtons de parler de gros chiffres, l'Arabie saoudite n'est pas le seul acheteur d'armes françaises, il y en a même de plus importants.

M. Bastien Lachaud. C'est le deuxième pays auquel nous vendons des armes !

M. le président. Non, regardez les chiffres sur le rapport que vous avez reçu, vous verrez que, sur le long terme, ce n'est pas le cas.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement II-DN15.

ANNEXE :

Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis

(Par ordre chronologique)

➤ *État-major de l'armée de terre*

– **M. le général de division Patrick Brethous**, sous-chef d'état-major en charge des opérations aéroterrestres de l'armée de terre (12 septembre 2018) ;

– **M. le général de division Michel Grintchenko**, commandant de l'aviation légère de l'armée de terre (12 septembre 2018) ;

– **M. le général d'armée Jean-Pierre Bosser**, chef d'état-major de l'armée de terre (13 septembre 2018) ;

➤ *Déplacements*

– **M. lieutenant-colonel Thomas Pieau**, chef de corps du régiment d'infanterie chars de marine (RICM) à Poitiers (16 juillet 2018) ;

– **M. le lieutenant-colonel Jean-Gabriel Herbinet**, chef de corps du 94^e régiment d'infanterie, régiment de tradition du centre d'entraînement au combat en zone urbaine (CENZUB) au camp de Sissonne (3 septembre 2018) ;

– **M. le général de division Jean-François Lafont Rapnouil**, commandant de l'entraînement et des écoles du combat interarmes (COME2CIA), à Mourmelon (3 septembre 2018) ;

– **M. le lieutenant-colonel Pierre-Alain Ordas**, chef de corps du 1^{er} bataillon de chasseurs à pied, régiment de tradition du centre d'entraînement au combat (CENTAC) au camp de Mailly (4 septembre 2018) ;

– **M. le chef de bataillon Louis-Charles Desrousseaux de Medrano**, chef du bureau opérations et instruction du 3^e régiment étranger d'infanterie, au Centre d'entraînement en forêt équatoriale (CEFE), à Régina, en Guyane (21 septembre 2018) ;

– **M. le général de brigade Laurent Michon**, commandant des écoles militaires de Draguignan et de l'école de l'infanterie et **M. le général Michel Ledanseur**, commandant de l'école d'artillerie (1^{er} octobre 2018) ;

– **M. le lieutenant-colonel Arnaud Le Segretain du Patis**, chef de corps du 1^{er} régiment de chasseurs d'Afrique, régiment de tradition du camp de Canjuers (2 octobre 2018) ;

– **M. le général de corps d'armée Vincent Guionie**, commandant des forces terrestres (COM-FT), à Lille (15 octobre 2018).