

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du ministère de la Défense (*Mme Marianne Dubois et M. Joaquim Pueyo, rapporteurs*)..... 2

— Examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur les conséquences du rythme des opérations extérieures sur le maintien en condition opérationnelle des matériels (*M. Alain Marty et Mme Marie Récalde, rapporteurs*)..... 15

Mercredi

9 décembre 2015

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 25

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence de
Mme Patricia Adam,
présidente**



La séance est ouverte à neuf heures trente.

La commission procède à l'examen du rapport d'information sur le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du ministère de la Défense.

Mme la présidente Patricia Adam. Nous avons à procéder ce matin à l'examen de deux rapports d'information réalisés par quatre de nos collègues, examen je le rappelle ouvert à la presse.

Nous allons tout d'abord procéder à l'examen du rapport d'information sur le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du ministère de la Défense.

Je cède la parole aux rapporteurs, Mme Marianne Dubois et M. Joaquim Pueyo.

Mme Marianne Dubois, rapporteure. Nous sommes ici pour vous présenter les résultats de nos travaux sur le service national universel.

Qu'est-ce que le service national universel ?

Il s'agit simplement de la forme nouvelle que le législateur de 1997 a souhaité donner au service national.

Il comprend des obligations : l'enseignement de défense, le recensement, la journée défense et citoyenneté et l'appel sous les drapeaux – cette dernière composante étant suspendue depuis 2002. Il comprend aussi des choix sous la forme du volontariat : volontariat dans les armées, service civique ou encore engagement dans la réserve.

C'est à tous ces dispositifs que nous nous sommes donc intéressés pour essayer de dresser un bilan de leur mise en œuvre, près de vingt ans après la décision de suspendre la conscription.

Avant de vous expliquer le dispositif mis en place en 1997, nous voudrions dire quelques mots sur le service militaire qui suscite, particulièrement en ce moment, d'importantes vagues de nostalgie. Il est vrai que la conscription a incontestablement contribué à favoriser l'émergence de la conscience nationale au point qu'elle était devenue un élément indissociable de l'identité républicaine de la France. L'apport de la conscription à l'histoire de notre pays, tant pour le sort des armes que pour la constitution d'une communauté nationale, est encore très présent dans nos mémoires.

Il faut néanmoins se garder de toute forme de nostalgie. Si le service militaire obligatoire a été supprimé en 1997, c'est ce qu'il n'était plus adapté aux enjeux de la France de la fin du XX^e siècle. Tout d'abord, le service militaire obligatoire ne répondait plus aux besoins opérationnels des armées. Conçue historiquement pour opposer des effectifs nombreux à la menace allemande – l'armée française comptait 3,5 millions d'hommes sous les drapeaux à la veille de la Première Guerre mondiale – la loi du nombre ne présentait plus d'intérêt stratégique majeur à la fin des années 1990 – et cela est encore valable aujourd'hui. Ensuite, la réduction continue de la durée du service – dix mois en 1996, conjuguée à la technicité croissante des équipements mis en œuvre par les armées, limitait la capacité opérationnelle des appelés. Dans les faits, il y avait donc une armée à deux vitesses, ce qui remettait en cause la capacité opérationnelle de l'ensemble de l'armée.

Mais moins que de l'utilité opérationnelle du service militaire, c'est de son rôle social et civique dont les partisans de son rétablissement sont le plus nostalgiques. Là aussi, il faut se garder de toute illusion. Le service national ne jouait plus que de façon tout à fait marginale son rôle d'intégration civique et sociale. Le taux d'exemption – en moyenne de 20 % - était très élevé, notamment chez les jeunes menacés d'exclusion sociale : il était de 53 % dans la population de faible niveau scolaire et de 50 % chez les illettrés profonds, justement pour ne pas obérer la capacité opérationnelle des armées. Dans le même temps, les formes civiles du service se sont multipliées pour concerner 39 000 appelés en 1996, soit 15 % de la ressource totale. Alors qu'il s'effectuait de plus en plus tardivement, vers 22 – 23 ans, le service militaire était plus vécu comme une rupture dans un parcours d'insertion professionnelle que comme un rite de passage vers l'âge adulte. Un jeune français de 1996, et cela est encore plus valable en 2015, disposait d'une expérience de vie, d'un accès à l'information, d'une maturité sans commune mesure avec celle d'un jeune Français de dix-huit ans de 1914.

C'est donc parce qu'il ne répondait plus ni aux besoins des armées, ni aux impératifs de cohésion nationale que le service militaire a été suspendu en 1996.

Mais s'il a suspendu l'appel sous les drapeaux, le législateur de 1997 n'a pas pour autant supprimé le service national mais lui a donné un contenu nouveau. Au terme d'une large concertation et de longs travaux parlementaires, le législateur n'a pas souhaité rompre l'indispensable lien qui doit unir la Nation à son armée mais le renouveler en empruntant des voies nouvelles. La loi du 28 octobre 1997 a ainsi réaffirmé que les citoyens concourraient à la défense de la Nation et que ce devoir s'exerçait notamment par l'accomplissement du « service national universel ».

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Le service national universel comprend donc en premier lieu des obligations, que l'on appelle « parcours de citoyenneté ». Ce parcours débute avec l'enseignement de défense dispensé dans le cadre scolaire, principalement en classes de troisième et de première aujourd'hui, au sein des programmes d'enseignement moral et civique.

Il est une réalité aujourd'hui et les nouveaux programmes ne sont pas moins ambitieux que les précédents sur ce point. Un sujet du brevet des collèges portait d'ailleurs sur le Livre blanc de la défense en 2014. On regrette néanmoins que la notion de défense ne figure plus dans le nouveau socle de communs de connaissances et de compétences défini par le décret du 31 mars 2015. La mise en œuvre du programme est en revanche plus difficile à évaluer. Les ministères de la Défense et de l'Éducation nationale ont signé plusieurs protocoles pour accompagner cet enseignement : réalisation de supports pédagogiques, formation des enseignants, visites d'unités militaires.

Mais faute d'un pilotage efficace et d'une dispersion des moyens, les résultats n'ont pas été à la hauteur des ambitions : moins de 30 000 élèves – sur cinq millions – visitent chaque année une unité militaire dans ce cadre et 15 000 enseignants – sur 855 000 – reçoivent chaque année une formation à ces questions. Cet enseignement repose essentiellement sur la bonne volonté des acteurs locaux – rectorats, autorités militaires et trinômes académiques – et les résultats sont très variables d'une académie à une autre. Le ministère de la Défense est conscient de ces limites et travaille à l'élaboration d'un nouveau protocole, plus ambitieux, disposant d'objectifs plus clairs et d'un pilotage renforcé.

Deuxième étape du parcours de citoyenneté, le recensement est obligatoire pour tous les jeunes Français, garçons et filles, à l'âge de seize ans. La finalité première de cette opération est militaire : elle permet d'établir un fichier indispensable à la convocation des jeunes à la journée défense et citoyenneté ainsi qu'au rétablissement éventuel de l'appel sous les drapeaux. Les listes de recensement préparent et facilitent également l'inscription des jeunes sur les listes électorales.

Troisième étape obligatoire du parcours de citoyenneté, la journée défense et citoyenneté, anciennement journée d'appel de préparation à la défense. Elle intervient après le recensement et avant la majorité et crée les conditions d'un contact direct entre l'ensemble de la jeunesse et l'armée. Le ministre de la Défense de l'époque, M. Alain Richard, avait expliqué ce choix, et il est important de se le remémorer : *« Pourquoi appel ? Pour la raison simple qu'il y a une obligation et qu'il est essentiel que la loi le dise. Pourquoi préparation ? Parce que c'est l'une des étapes, après l'initiation par la voie scolaire, de la sensibilisation des jeunes, une étape qui leur donne la possibilité d'aller plus avant, notamment vers les préparations militaires ou les volontariats. Donc, il s'agit bien de préparer l'avenir. Pourquoi défense ? Parce que nous avons choisi de concentrer les thèmes de cette journée de convocation sur des objectifs de défense. »*

Si elle ne durait qu'une journée, c'est parce qu'elle avait donc vocation à être prolongée par un engagement plus long au sein des armées, une semaine ou plus dans le cas des préparations militaires, un an ou plus dans le cas du volontariat. Une autre formule avait été discutée en 1997, celle d'un « rendez-vous citoyen » de cinq jours. Ni période militaire, ni version prolongée des anciens « trois jours », ce rendez-vous citoyen avait pour ambition d'offrir aux jeunes appelés un bilan médical, scolaire et professionnel, de leur présenter les institutions de la République, les enjeux de la défense, de permettre une meilleure compréhension des droits et devoirs du citoyen, de les initier au secourisme ou encore de leur présenter les différentes formes de volontariat. Trop complexe à mettre à œuvre et trop floue dans ses finalités, cette formule fut rejetée au profit d'une seule journée, mais centrée sur les questions militaires.

Que se passe-t-il lors de cette journée, pour les 800 000 jeunes qui répondent à leur convocation chaque année ? Il nous faut d'abord constater que son contenu n'est plus uniquement militaire : au fil des années, on y a ajouté des modules nouveaux sur la citoyenneté, le service civique, le don de sang ou d'organes et, plus récemment, la sécurité routière. Malgré un recentrage récent sur les questions de défense, annoncé par le Livre blanc de 2013, beaucoup d'informations sont délivrées aux jeunes lors de cette journée. Nous ne sommes donc pas certains que cela soit pleinement efficace. Nous y reviendrons. Et puis, surtout, est-il vraiment raisonnable de penser que mettre trente jeunes dans la salle de classe d'une caserne pendant une journée suffira à leur faire comprendre les enjeux de la défense et l'organisation des armées ? La réponse est clairement non.

Mme Marianne Dubois, rapporteure. Le législateur de 1997 était conscient de ces limites et c'est pourquoi il avait souhaité que cette journée puisse se prolonger à travers les préparations militaires, le volontariat dans les armées et l'engagement dans la réserve.

Il est important de citer à nouveau Alain Richard : *« Dans le prolongement de l'appel de préparation à la défense, les jeunes Français auront la possibilité, s'ils le désirent, de participer à des cycles de préparation militaire. Cette démarche volontaire permettra aux*

jeunes de recevoir une formation militaire élémentaire et de découvrir l'activité quotidienne des armées. La mise en présence du personnel militaire d'active dans les unités et du personnel avec les jeunes participants contribuera à l'établissement de relations de confiance entre la jeunesse et l'armée, ainsi qu'au recrutement de réservistes et de volontaires. »

Quelle est la réalité de ces préparations militaires en 2015 ?

Pas grand-chose en fait : 16 000 jeunes, principalement de 17-18 ans, participent chaque année à ce que l'on appelle désormais des périodes militaires. 16 000 sur 800 000, ce n'est pas une proportion très élevée, vous en conviendrez. Mais surtout, ces 16 000 sont pour la plupart des futurs militaires, les services de recrutement des armées ayant fait de ces périodes des stages d'aguerrissement qui viennent enrichir un dossier de candidature. Dans certaines spécialités, elles sont mêmes obligatoires et certaines préparations sont réservées aux lycées militaires. On voit bien l'utilité pour les armées de disposer de quelques jours pour juger un candidat autrement que sur dossier, mais là n'était pas l'intention du législateur qui avait mis en place ces préparations.

Quant au volontariat, c'est bien simple, il n'existe quasiment plus en 2015 : 1 500 jeunes environ s'engagent chaque année dans les armées pour un an sans volonté d'en faire ensuite leur métier. Là aussi, surtout dans l'armée de terre, le volontariat est utilisé comme une période de test des candidats avant la signature d'un engagement plus long. Est-ce pour autant un mal ? En 1997, les pouvoirs publics souhaitaient disposer d'un volet assez important de volontaires pour pallier la disparition progressive des appelés du service national. Ils avaient donc fixé des objectifs de 30 000 volontaires pour les trois armées et la gendarmerie.

En 2015, alors que nos armées ont réussi l'étape de la professionnalisation, est-ce que cela a encore un sens ? Nous pensons que non. L'armée mixte, telle qu'elle a fonctionné pendant un siècle, n'est certainement plus adaptée aux exigences opérationnelles contemporaines.

La réserve militaire enfin vient clore le parcours de citoyenneté. C'est ce que l'on peut lire dans le code de la défense : *« La réserve militaire s'inscrit dans un parcours citoyen qui débute avec l'enseignement de défense et qui se poursuit avec la participation au recensement, l'appel de préparation à la défense, la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale et le volontariat. Ce parcours continu permet à tout Français et à toute Française d'exercer son droit à contribuer à la défense de la nation. »*

Là aussi, les attentes n'ont pas été à la hauteur des ambitions. Alors que l'on projetait d'atteindre en 2002 50 000 réservistes opérationnels dans les armées, nous en sommes aujourd'hui à 27 000, après avoir atteint un pic en 2008 à 33 000. Que s'est-il passé pendant toutes ces années ? Pas grand-chose, en fait. Toutes tendues vers leur objectif de professionnalisation, les armées n'ont jamais vraiment exprimé de besoins opérationnels clairs pour la ressource de réservistes que le législateur entendait mettre à leur disposition. Alors que les pouvoirs publics souhaitaient disposer d'une réserve nombreuse pour entretenir le lien armées-Nation, les besoins des armées n'ont jamais été autres que ponctuels.

On dispose donc d'une réserve de 27 000 hommes, bénéficiant d'un budget annuel de 70 millions d'euros – là où nos homologues canadiens, avec le même nombre de réservistes, mettent chaque année 430 millions d'euros – qui joue le rôle de complément

individuel, sans mission claire et sans doctrine d'emploi. Le résultat est qu'elle n'apporte qu'un renfort limité en cas de crise sur le territoire national, nous l'avons constaté cette année. Ce n'est pas une question juridique – les dispositions législatives n'ont jamais été appliquées – mais une question de gestion, d'entraînement et, surtout, de doctrine.

C'est tout le modèle qu'il faut revoir. Nous y reviendrons.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Le vide né de la fin de la conscription n'a été que partiellement comblé par le parcours de citoyenneté dont nous venons de vous dresser l'état des lieux. Des initiatives se sont multipliées depuis, plus ou moins réussies, sous la forme du service civique – qui est une composante du service national universel – du plan « égalité des chances » du ministère de la Défense ou encore de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) et du service militaire volontaire (SMV).

Quelques mots, d'abord, sur le service civique. Il représente aujourd'hui un succès incontestable : 35 000 jeunes y ont souscrit en 2014 – alors qu'il y avait 150 000 demandes – contre 3 000 en 2010. L'ambition du Président de la République de tendre vers 150 000 jeunes doit donc être saluée et accompagnée. Revenons rapidement sur son histoire. En 1997, le législateur avait écarté l'hypothèse d'un service civil obligatoire en remplacement du service militaire. Pourquoi ? À cause de la complexité et du coût d'un tel dispositif, d'abord. À cause du risque de substitution à des emplois existants, ensuite. Mais plus fondamentalement, à cause du risque de voir ce service qualifié de travail forcé : les contraintes liées à l'accomplissement du service militaire étaient justifiées par l'impératif supérieur de défense de la Nation – comme le prévoit l'article 34 de notre Constitution. Qu'est ce qui justifierait un service civique obligatoire ? Un jeune qui se soustrayait à ses obligations militaires était un déserteur : qu'en serait-il d'un jeune qui n'accomplirait pas son service civique ? C'est pour ces raisons que le législateur de 1997 avait écarté cette hypothèse et toutes sont encore valables aujourd'hui.

Le ministère de la Défense développe, pour sa part, un plan d'action en faveur de la jeunesse à travers un nombre important de dispositifs. S'ils poursuivent tous des objectifs légitimes, on peut regretter une certaine dispersion des moyens et une visibilité assez faible.

La commission Armées-Jeunesse est un organisme de réflexion et de concertation qui produit, depuis 1955, des études de grande qualité au profit du ministère de la Défense. Elle a notamment travaillé sur le service civique, le service militaire adapté, les cadets de la défense. Elle organise des colloques, des rencontres, propose des stages et remet un prix aux formations militaires qui développent des actions intéressantes au profit de la jeunesse.

Le ministère s'est également doté d'un plan « égalité des chances » en 2007, mis en œuvre depuis 2012 par un délégué ministériel à la jeunesse et à l'égalité des chances. Ce plan comprend un grand nombre d'actions : tutorat, classes de défense et de sécurité globales, stages, service civique au sein du ministère, cadets de la défense... mais faute de moyens budgétaires dédiés, il repose largement sur la bonne volonté des acteurs locaux – et l'on sait que nos armées ont bien d'autres priorités.

Enfin, nous n'en avons déjà beaucoup parlé au sein de cette commission, l'armée met leur savoir-faire au service de l'insertion professionnelle de la jeunesse à travers désormais trois dispositifs : le service militaire adapté (SMA), l'EPIDE et, désormais, le service militaire volontaire (SMV).

Le SMA fonctionne depuis 1961 en outre-mer avec d'excellents résultats : ses 5 600 stagiaires sortent à 77 % vers un emploi de longue durée ou une formation qualifiante. Le succès repose sur l'encadrement militaire, la qualité de la formation professionnelle dispensée, le partenariat avec les acteurs locaux et le pilotage unique.

L'EPIDE n'est qu'une transposition partielle du SMA en métropole, effectuée en 2005 après les émeutes urbaines. Il ne s'agit pas d'un encadrement militaire mais d'un encadrement mixte, composé d'enseignants, d'éducateurs sociaux et d'anciens militaires. Les jeunes ne sont pas sous statut militaire et ne reçoivent pas de formation professionnelle sur site. La philosophie du dispositif est cependant sensiblement la même avec des résultats presque équivalents : 51 % de sorties positives. L'EPIDE a souffert à ses débuts d'un pilotage défaillant, lié à une triple tutelle des ministères de la Ville, de l'Emploi et de la Défense. Cela a contrarié sa montée en puissance : seuls 3 500 volontaires sont accueillis chaque année dans ses dix-huit centres, là où l'ambition était d'en accueillir 20 000. Le président de la République a cependant décidé d'augmenter cette capacité d'accueil dès 2016, avec 1 000 places supplémentaires et deux nouveaux centres. Son nouveau positionnement, complément sorti du champ de la défense – le ministère s'est retiré de sa tutelle au printemps dernier – devrait peut-être l'aider à lui donner un nouveau souffle.

Le SMV, enfin, vient d'ouvrir ses portes en octobre dernier. Il s'agit, vous le savez, d'une expérimentation pendant deux ans d'un modèle très proche de celui du SMA. Il est encore trop tôt pour en dresser en premier bilan mais nous espérons qu'il rencontrera le même succès que son aîné et qu'il pourra être généralisé en 2017, quand la question de son financement à long terme sera réglée.

Au terme de nos travaux, nous partageons deux convictions.

Premièrement, il faut se garder de toute tentation de restaurer une sorte de service national, militaire ou civique, obligatoire. Les raisons qui ont conduit à écarter ces deux solutions en 1997 sont les mêmes aujourd'hui : inefficacité opérationnelle et absence de brassage social dans le cas du service militaire ; problèmes économiques et justification de la contrainte bien difficile dans le cas du service civique. On évoque beaucoup en ce moment un service militaire obligatoire de courte durée : ce serait assurément la pire des solutions et le législateur l'avait déjà écartée en 1997. Pourquoi ? Il est utopique de former en trois ou quatre mois des militaires opérationnels. On nous le répète assez souvent au sein de cette commission : il faut environ un an pour former un militaire « déployable ». Avons-nous la ressource en militaires pour former chaque année 800 000 jeunes au maniement des armes sachant que nos armées comptent seulement 230 000 hommes ? Non. Il faudrait donc pour cela créer une véritable armée d'instruction, aux côtés de l'armée actuelle. Est-ce vraiment la priorité du moment ? Nous n'en sommes pas persuadés. Enfin, quelle serait la capacité opérationnelle réelle de jeunes hommes et femmes rappelés deux, cinq, dix ans après leur formation initiale de trois mois ? Nulle, évidemment, s'ils n'accomplissent pas dans cet intervalle des entraînements réguliers.

Nous pensons donc, et c'est là notre deuxième conviction, qu'il est plus efficace de mettre en œuvre des dispositifs ciblés, avec des objectifs et des publics bien identifiés. Nous proposons donc d'axer les efforts du ministère de la Défense sur trois priorités :

– un programme de cadets de la défense pour les 12-18 ans : pour compléter leur éducation civique, les acculturer au monde de la défense et leur offrir une expérience de brassage social ;

– une réserve militaire entraînée et dotée d'une doctrine d'emploi claire pour renforcer les capacités opérationnelles des armées ;

– un dispositif d'insertion professionnelle et sociale sous encadrement militaire pour la partie de la jeunesse la plus en difficulté.

Mme Marianne Dubois, rapporteure. Nous souhaitons en premier lieu que le ministère de la Défense mette en œuvre un grand programme de cadets pour la jeunesse française et généralise ainsi la timide expérimentation qu'il a lancée en 2008.

De quoi s'agit-il ? D'offrir une expérience de vie inédite aux jeunes Français grâce au savoir-faire des armées en matière de jeunesse. Le programme, tel que nous l'avons vu au Canada, mais tel qu'il fonctionne aussi en France, à la base aérienne d'Évreux, par exemple, s'articule en deux temps : plusieurs demi-journées par mois dans une formation militaire pour y recevoir une instruction civique et pratiquer des activités sportives ; un camp d'été de deux semaines ou plus sous encadrement militaire.

Concrètement, les jeunes y apprennent le vivre-ensemble, les valeurs civiques, la discipline, le dépassement de soi, le goût de l'effort, bref tout ce qui constitue l'ADN de nos armées. Au Canada, le programme attire 55 000 jeunes chaque année – 110 000 au Royaume-Uni – et est structuré autour de trois ligues : ligue de l'armée de terre, pour faire des parcours aventure, être sensibilisés à la nature et à l'environnement ; ligue navale, pour découvrir le monde maritime et apprendre à naviguer ; ligue de l'air, pour découvrir l'aéronautique et ses métiers. Présents sur tout le territoire, les centres de cadets assurent une présence militaire continue, font participer les jeunes aux cérémonies patriotiques, et sont adossés à des régiments d'active, ou de réserve, dont ils reprennent les traditions.

Nous sommes persuadés qu'un tel programme a sa place en France : les jeunes sapeurs-pompiers sont à cet égard un exemple de réussite – 27 000 jeunes par an.

Il ne s'agira pas de former des futurs militaires – même si une préparation plus poussée à partir de seize ans pourra y contribuer – mais d'offrir une expérience de vie unique. La gratuité sera un élément d'attractivité important : au Canada, ce programme est particulièrement populaire auprès des familles qui n'ont pas les moyens de payer des activités sportives à leurs enfants. Il attire également beaucoup de jeunes issus de l'immigration récente qui y voient une manière de découvrir leur nouveau pays et d'en apprendre les valeurs. Ce n'est pas un programme très coûteux, car il est à temps partiel pendant l'année : seuls les camps d'été nécessitent des infrastructures et un personnel en plus grand nombre. Enfin, nous pensons plus efficace d'intervenir vers 13-14 ans, au moment où la personnalité se forge et où le jeune a besoin d'un cadre, qu'à 18-19 ans, quand il est déjà sorti du système.

Pour développer ce programme en France, il faut un pilote et des moyens : 100 millions d'euros environ si on fixe comme objectif de toucher 100 000 jeunes par an.

Aussi, nous proposons pour le mettre en œuvre de supprimer la journée défense et citoyenneté et de s'appuyer sur le réseau, les infrastructures et le budget de la direction du

service national. Il faut se rendre à l'évidence : la journée défense et citoyenneté (JDC) n'est d'aucune utilité, ni pour nos jeunes, ni pour nos armées. Elle n'avait de sens que dans la mesure où elle préparait à un engagement plus long mais nous l'avons dit : préparations militaires et volontariats sont inexistantes aujourd'hui. Et qui croit sérieusement qu'une journée peut suffire à inculquer chez nos jeunes les valeurs de la République, la volonté de servir leur pays ou les enjeux de la défense ? Quelle expérience de vie offre une journée dans la salle de réunion d'une caserne ? S'il s'agit de faire du recrutement pour les armées, est-il vraiment indispensable pour cela de mobiliser 800 000 jeunes, 8 000 animateurs et plus de 100 millions d'euros ? La réponse à toutes ces questions est évidemment non.

Certains proposent de la doubler, voire de la tripler, mais pourquoi faire ? Croit-on qu'en deux ou trois jours on va apprendre à nos jeunes de dix-sept ans tout ce que l'on ne leur pas appris jusqu'ici, notamment dans le cadre de leur scolarité obligatoire ? Évidemment non.

Nous pensons plus utile d'investir dans un programme de cadets, qui viendrait enrichir l'enseignement civique dispensé dans le cadre scolaire et offrir une expérience collective sans commune mesure avec celle de la JDC.

Il faut naturellement, en parallèle, muscler l'enseignement de défense, grâce à un meilleur suivi au sein du ministère de la Défense et une plus grande mobilisation des armées, notamment de ses réservistes : aucun jeune ne devrait quitter le système scolaire sans avoir visité au moins une unité militaire et participé au moins une fois à une cérémonie patriotique !

Nous croyons à l'importance des rites républicains – et la JDC n'en est pas un. Nous souhaitons que les cérémonies de citoyenneté, au cours desquelles sont remises les cartes électorales aux jeunes de dix-huit ans, soient systématisées.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Deuxième point. Les réserves militaires. Le constat n'est pas satisfaisant, nous en avons déjà beaucoup parlé cette année. Le président de la République souhaite s'orienter vers une réserve de garde nationale et le ministère de la Défense y travaille. Nous aurons les résultats de ces travaux au printemps. Nous soutenons totalement cette initiative. La réserve n'a de sens que si elle est organisée territorialement, constituée en unités, et si elle a pour mission prioritaire de défendre le territoire national.

On peut se cacher derrière des dispositions législatives insuffisantes, regretter l'absence de culture de la réserve dans les entreprises : le fond du problème n'est pas là ! Sans doctrine d'emploi claire, sans ressources budgétaires et sans entraînement, nos réserves sont invisibles et inefficaces ! C'est tout le modèle qu'il faut revoir.

Nous souhaitons donc une réserve organisée sur une base territoriale, avec des régiments présents partout, y compris dans les déserts militaires, avec un objectif : protéger notre territoire ! Cela suppose un effort financier sans précédent mais aussi une réorganisation complète de la gestion et des formations. Nous proposons par exemple de supprimer les volontariats, de mettre en place des modules de formation des réservistes à temps complet, pendant six mois ou un an, qui soient valorisés dans les parcours universitaires. Le statut du réserviste doit également être repensé pour passer facilement d'un statut à temps partiel à un statut à temps complet pour quelques semaines ou quelques mois, comme cela se fait par exemple au Canada.

Nous proposons également de repenser totalement la réserve citoyenne pour lui assigner deux tâches, et seulement deux : le suivi de l'enseignement de défense et le rayonnement des régiments. Nous pourrions y revenir si vous le souhaitez.

Pour ce qui concerne le SMA, l'EPIDE et le SMV, nous proposons qu'à terme, le SMA et le SMV fusionnent dans un service militaire pour l'emploi, doté d'un pilote unique. Une coordination devra être assurée avec l'EPIDE pour partager les plateaux techniques de formation et irriguer l'intégralité du territoire national.

Dernier point, enfin, nous souhaitons que les cadets de la défense, la réserve citoyenne – que nous appellerons réserve honoraire – et le service militaire pour l'emploi soient dotés d'un programme budgétaire identifié – l'actuel programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » est tout trouvé – avec des indicateurs de performance dédiés.

Tout cela serait piloté par un secrétaire d'État au Service national et au Monde combattant, qui reprendrait les compétences de l'actuel secrétaire d'État aux Anciens combattants en y ajoutant une compétence à destination de la jeunesse. Cela offrira visibilité, cohérence et pilotage à cette politique.

Ce qui relève de l'opérationnel, notamment la réserve opérationnelle, resterait en revanche dans le champ de compétences du ministre de la Défense.

Voilà, chers collègues, le résultat de nos travaux. Nous souhaitons redonner du sens au service national universel en lui donnant un contenu nouveau, adapté aux exigences du temps présent. Nous faisons quinze propositions en ce sens, que vous découvrirez à la lecture du rapport.

M. Daniel Boisserie. Je tiens à souligner l'exhaustivité de ce rapport et la nouveauté de ses conclusions, qui pourraient sans exagérer être qualifiées de révolutionnaires : un bilan complet, des concepts nouveaux, des économies à la clé, voilà qui fait le tour de la question.

Je m'interroge sur la fiche de consigne éditée par le service d'information du gouvernement sur la conduite à tenir en cas d'attentat. Elle n'évoque aucun modèle de résistance, comme celle qu'ont manifesté de jeunes Américains lors de la tentative d'attentat dans le Thalys.

Quelle appréciation portez-vous sur les règles de port d'arme ? Et sur son danger ?

De même, s'agissant du rôle de la télévision dans les périodes de crise, quel équilibre faut-il trouver selon vous entre liberté d'informer et impératifs de sécurité, notamment lorsque des chaînes d'information en continu couvrent les interventions anti-terroristes ?

M. Malek Boutih. J'ai eu l'occasion d'assister à une session de la journée défense et citoyenneté, et je n'en ai pas tiré une très bonne impression. Les locaux étaient vétustes – plus encore que ceux de nos maisons des jeunes et de la culture, c'est dire ! –, le programme trop large. Le système fonctionne mal. La défense, c'est la défense, pas autre chose. L'on se disperse en cherchant à traiter aussi, pêle-mêle, de vivre-ensemble, d'écologie, etc. Ni les personnels ni l'institution ne sont pas à mettre en cause, bien entendu. Néanmoins, on a le sentiment que l'on prépare les jeunes à l'affaiblissement de leur propre pays.

Quant au film de sensibilisation aux enjeux stratégiques qui est présenté aux jeunes, il m'a semblé très daté : pas un mot sur la radicalisation, et le seul ennemi sérieux, c'est éventuellement la Corée du nord... Il aurait pu être présenté à ma génération. Il faut recentrer le propos et une remise à zéro s'impose. Un travail collectif sur les dangers d'aujourd'hui s'impose. Même si l'on peut parfois avoir l'impression qu'il est des notions dont tout le monde a entendu parler, une étude plus approfondie, avec des spécialistes, serait bien utile.

Il faut se méfier des recettes « gadget », comme l'idée de rétablir le service militaire d'antan ou d'instituer une garde nationale. J'en viens à me demander si ce n'est pas à la seule fin de donner du grain à moudre aux médias que foisonnent de telles propositions.

Pourquoi une génération entière ne pourrait-elle pas s'engager au service de la défense ? Les questions de coût sont-elles vraiment dirimantes, surtout depuis que le président de la République a clairement affirmé, le 16 novembre dernier, que le pacte de sécurité primait sur le pacte de responsabilité budgétaire ? À mes yeux, les pistes de votre rapport sont intéressantes, mais il y a en tout état de cause un nouveau modèle à inventer pour notre jeunesse afin d'éviter de se contenter à nouveau de simples solutions intermédiaires palliatives.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Nos propositions renversent pas mal de choses. Nous avons posé un regard dépassionné sur notre système, tout en le comparant à ce qui se fait à l'étranger. Nous avons été interpellés, notamment, par ce qui se passe au Canada : au sein des cadets de la défense, le brassage social est impressionnant ; le programme de formation, validé par le Gouvernement, est très bien fait : il est exhaustif, abordant même les questions transgenre (ce qui est utile à un âge où certains jeunes s'interrogent sur leur identité) et l'environnement, sans oublier la défense du pays. Pour mettre en place dans notre pays un système de cadets de la défense inspiré du dispositif canadien, nous proposons de trouver les moyens financiers nécessaires dans la suppression de la journée de défense et de citoyenneté.

Il faut aussi observer avec objectivité ce qui fonctionne bien chez nous, comme le service militaire adapté dans les outre-mers : il faut le renforcer, en harmoniser le pilotage avec le service militaire volontaire et coordonner l'ensemble avec l'EPIDE.

Il y a aussi la question de la réserve. Si l'on veut une réserve vraiment opérationnelle et territorialisée, il faut suivre notre rapport, qui n'oublie pas les territoires où il n'existe plus de présence des armées. Quant à son armement, il s'impose seulement dans le cadre de ses missions.

Quant à nous qualifier de révolutionnaires, je ne saurais me prononcer définitivement : Je savais que je l'étais un peu, et rien ne dit que mon estimée collègue ne le soit pas elle aussi, sans le savoir !

M. Serge Grouard. Vous aurez noté, d'ailleurs, qu'elle se prénomme Marianne !
(*Sourires*)

Mme Marianne Dubois, rapporteure. Mon expérience de la journée défense et citoyenneté rejoint tout à fait celle de notre collègue Malek Boutih. Je suis allée deux fois assister à une session de JDC à Orléans ; j'y ai vu une présentation confuse de l'histoire et de notre défense nationale, qui ne permet pas d'adresser aux jeunes de messages clairs. Il faudrait certes former mieux les enseignants, mais en tout état de cause, penser former les

jeunes Français en un jour seulement est une illusion. C'est pourquoi nous plaidons pour un programme de cadets, qui marquera les jeunes pour la vie.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Nous avons passé une soirée avec des cadets de la défense au Canada, cérémonie comprise. Nous avons vu un jeune de douze ou treize ans qui souhaitait intégrer ce programme : il était d'origine togolaise, et quand nous lui avons demandé pourquoi il postulait, il nous a répondu que non seulement ses parents lui laissaient peu le choix, mais surtout qu'il concevait cet engagement comme indispensable pour quelqu'un qui entend devenir canadien. L'encadrement des cadets est largement dévolu aux réservistes, notamment à des femmes. Sans offense pour la Reine, j'y vois là un bel exemple de ce que j'appellerais l'esprit républicain !

Mme Marianne Dubois, rapporteure. Il faut préciser que sur le marché canadien du travail, avoir été cadet de la défense est bien vu des recruteurs.

M. Alain Moyne-Bressand. Cet excellent rapport présente un intéressant travail de fond. Je suis d'accord avec les rapporteurs : il ne servirait à rien de revenir sur la professionnalisation des armées.

Les contraintes budgétaires actuelles nous obligent à être efficaces. Dans cette optique, je crois qu'il faudrait que l'on puisse rendre obligatoire une période de service national d'un mois environ, qui assure un brassage social ainsi qu'une instruction aux valeurs fondamentales de la Nation : apprendre à aimer la France plutôt qu'à siffler la Marseillaise. Les militaires à la retraite, forts d'une certaine autorité, seraient tout désignés pour inculquer aux jeunes ces règles et cet esprit de discipline.

M. Serge Grouard. Je tiens moi aussi à souligner la qualité du travail présenté. Je m'associe aux propos de nos collègues Marianne Dubois et Malek Boutih sur l'image de délabrement des armées que donne la JDC. Cela nous renvoie au problème, plus large, du délabrement des infrastructures de la Défense. Pour contribuer à régler ce problème, avec mon collègue François de Mazières, nous avons déposé une proposition de loi visant à rendre les logements de militaires éligibles aux aides de l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU).

Par ailleurs, je m'associe à votre idée de créer un dispositif de cadets de la Défense.

Mais s'agissant de vos propositions concernant la réserve, la territorialiser comme vous le proposez conduirait à confier à des réservistes des missions du type Sentinelle. Les soldats de cette force sont aujourd'hui, pour l'essentiel, des actifs bien formés ; mais comment un réserviste nettement moins bien formé réagirait-il, avec un armement lourd dans les mains, en cas d'incident dans la rue, en France ? La question appelle une réponse d'autant plus prudente et responsable qu'en cas d'usage de l'arme des poursuites pénales seraient inévitablement engagées. Pour le reste, je partage vos conclusions sur les réserves.

Quant au brassage social et à la formation professionnelle, je me demande s'il est vraiment raisonnable de demander aux militaires de tout faire : on y perdrait alors en efficacité.

Enfin, s'agissant de la promotion de l'amour de la Nation, j'en mesure toute l'importance, et voilà de nombreuses années que je soutiens qu'il y a beaucoup à faire en la

matière. Aujourd'hui, on voit à ce sujet un bel œcuménisme politique ; n'oublions pas qu'il y a quelques années, dans la même situation, nous aurions tous été traités de « fachos ».

M. Gwendal Rouillard. D'abord, je formulerai une remarque qui s'inscrit dans la continuité des propos tenus à l'instant par notre collègue Serge Grouard : il nous faut trouver les voies et moyens permettant de cultiver l'amour de la France et de la patrie. Croyez bien que j'emploie ces mots à dessein, car il me semble que, dans notre pays, nous avons oublié leur sens, comme en témoigne la bataille qu'il faut mener pour porter haut le drapeau.

J'en viens à mes questions. Premièrement, si j'ai entendu votre constat, vos remarques et vos critiques sur la journée défense et citoyenneté, sa suppression ne fera pas disparaître la question des moyens permettant de façonner le lien entre la France et les jeunes générations. Comment créer ce lien ?

Deuxièmement, alors que vous avez indiqué que les collectivités territoriales devaient être davantage impliquées, comment – vous êtes vous-mêmes élus locaux – concevez-vous le rôle des collectivités ? Je rappelle qu'au sein de chaque conseil municipal, un élu exerce les fonctions de « correspondant défense ». Or, je suis frappé par la manière dont on ne recourt pas à ces correspondants, ce qui témoigne d'ailleurs de notre rapport à l'esprit de défense dans notre pays. Faut-il d'ailleurs voir là l'une des raisons à la faible mobilisation des élus pour occuper ce poste ? Je formulerai donc un vœu plutôt qu'une question : il faut davantage associer les élus locaux à la diffusion de l'esprit de défense, car ne nous trompons pas, lorsqu'il s'agit de promouvoir cet esprit et la France, il ne faut pas opposer l'État et les collectivités territoriales !

Mme Patricia Adam, présidente. À ce stade de nos échanges, j'aimerais apporter un témoignage, qui répondra en partie à l'intervention de M. Rouillard. Dans mon département, j'invite chaque année les correspondants défense à un débat, que j'organise avec le préfet maritime de l'Atlantique, basé à Brest. Je ne peux que tous vous inviter à faire de même car je vous assure que le nombre de participants à ces échanges est important. Les correspondants défense sont presque tous présents, alors même que cette rencontre, qui constitue un vrai débat citoyen, se tient un samedi après-midi.

M. Jacques Lamblin. À mon tour, je tiens à souligner combien la proposition relative aux cadets de la défense me semble extrêmement intéressante. Sans partager pleinement les propos de M. Boutih et de Mme la rapporteure, je reconnais que l'organisation de la journée défense et citoyenneté est assez médiocre. Toutefois, j'ai assisté à plusieurs reprises à des JDC, et je note que les jeunes témoignent de l'intérêt lorsqu'ils y participent.

Par ailleurs, je rappellerai que, dans les centres de secours des pompiers, des jeunes sapeurs-pompiers sont recrutés et que ce dispositif est remarquable. En effet, il s'agit d'une expérience profitable pour les jeunes, et cela permet de constituer un vivier permettant de maintenir le nombre de pompiers volontaires. Votre proposition me semble juste, mais j'attire votre attention sur deux risques collatéraux qu'il ne faut pas négliger. Premièrement, si la journée défense et citoyenneté présente beaucoup d'inconvénients, elle a au moins le mérite d'être obligatoire pour tout le monde. Il me semble donc important d'envisager une mesure compensatoire à la suppression que vous proposez, peut-être au niveau local, afin de s'assurer de la délivrance d'une instruction civique. Deuxièmement, il conviendra d'éviter que l'apprentissage suivi par les cadets de la défense ne soit pas en fait un formatage. Il faudra en

effet s'assurer que ce dispositif sera respectueux de la neutralité républicaine – je ne fais pas allusion ici à la laïcité.

M. Jacques Moignard. Je souhaite tout d'abord féliciter les rapporteurs pour leur travail, et notamment pour avoir balayé en première partie la nostalgie du service national sous son ancienne forme. En effet, nombre de nos concitoyens, comme d'élus, apparaissent nostalgiques et sont favorables à son rétablissement. Permettez-moi une remarque : à mon sens, votre rapport n'aborde pas suffisamment le contexte. Je siége dans cette commission depuis 2012 et, reconnaissons-le, les questions de défense ont acquis une importance nouvelle à la suite de l'intervention Serval au Mali. Votre rapport pourrait être enrichi, me semble-t-il, en liant davantage le contexte et les propositions que vous formulez et auxquelles je souscris – je pense notamment aux cadets de la défense et à la réserve.

M. Jean-Pierre Maggi. Je souhaite revenir sur le rapprochement qui a été fait entre les cadets de la défense et les jeunes sapeurs-pompiers. Durant une quinzaine d'années, j'ai été président du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Bouches-du-Rhône, qui couvrait une zone de plus d'un million d'habitants. Toutes les casernes accueillent des jeunes sapeurs-pompiers, recrutés dès l'âge de quatorze ans sur concours. Ces jeunes étaient suivis scolairement, afin de s'assurer qu'ils ne décrochaient pas. Ils participaient aux cérémonies commémoratives organisées devant les monuments aux morts dans les communes, et étaient présents, sur le terrain, en cas d'inondation par exemple. L'encadrement, quasi militaire, est le fait de pompiers, qui blessés ou en fin de carrière, ne sont plus dans les services actifs. Évidemment, tous ces jeunes sapeurs-pompiers ne devenaient pas sapeurs-pompiers volontaires ni ne passaient le concours de sapeur-pompier professionnel mais, pour la plupart d'entre eux, l'insertion dans la vie civile était plus robuste. Je précise d'ailleurs que dans le cadre de leur formation, les jeunes sapeurs-pompiers pouvaient être exclus du programme s'ils n'en satisfaisaient pas les conditions. Mais lorsque de tels cas se présentaient, ils manifestaient souvent le souhait d'être réintégrés.

S'agissant de l'armement des réservistes et même s'il est délicat de comparer les générations entre elles, je rappellerai qu'à mon époque, nous étions militaires, et donc armés, à dix-huit ans en vue de maintenir l'ordre, alors même que nous ne pouvions pas voter. Le risque accidentel existe partout, j'en ai moi-même vu survenir.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. S'agissant de la suppression de la journée défense et citoyenneté qui, nous l'avons vu, est obligatoire mais guère efficace, je tiens à souligner que notre rapport met l'accent sur le renforcement des obligations du parcours de citoyenneté. Dans ce cadre, nous proposons que l'effectivité de l'enseignement de défense dispensé tout au long de la scolarité soit mieux assurée, notamment par une épreuve aux examens de fin de scolarité, dans le cadre de l'enseignement moral et civique. Nous voudrions aussi que la visite d'une installation militaire et la participation à une cérémonie commémorative soient généralisées. Nous avons tenu à maintenir un dispositif obligatoire.

Concernant les réservistes, nous pensons qu'intégrer réservistes opérationnels et militaires d'active au sein de mêmes unités évitera les problèmes soulevés par certains d'entre vous.

Mme Marianne Dubois, rapporteure. En réponse à Alain Moyne-Bressand, on n'apprend pas à aimer la France en un mois. Cela ne fonctionne pas, c'est impossible. Notre

idée est donc de suivre des jeunes sur une très longue période, dans le mouvement des cadets, afin de leur apprendre à aimer la France. Je partage les remarques de Jacques Lamblin relatives aux jeunes sapeurs-pompiers. D'ailleurs, permettez-moi de vous faire part d'une anecdote : la semaine dernière, j'ai rencontré un parent d'élève qui m'a confié que le seul matin de la semaine où son fils mettait son réveil, se levait seul et était prêt avant ses parents, c'était le jour où il devait rejoindre la caserne de pompiers, et ce car il est passionné. Enfin, pour répondre à Serge Grouard, je confirme que l'insertion professionnelle est une réussite, depuis cinquante ans dans les outre-mer dans le cadre du service militaire adapté, et nous l'espérons dans le cadre du service militaire volontaire.

*

* *

*La commission **autorise** à l'unanimité le dépôt du rapport d'information sur le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du ministère de la Défense en vue de sa publication.*

*

* *

La commission procède ensuite à l'examen du rapport d'information sur les conséquences du rythme des OPEX sur le maintien en condition opérationnelle des matériels.

Mme Marie Récalde, rapporteure. Mes chers collègues, le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels est un sujet technique mais hautement stratégique. Nous aurons beau avoir la meilleure armée du monde, si elle n'a pas de matériels disponibles, elle connaîtra des difficultés pour remplir ses missions.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et des conflits liés à la décolonisation – guerres d'Indochine et d'Algérie notamment – la France n'a sans doute jamais été confrontée à des menaces aussi diverses, intenses et durables. Parmi ces menaces, la menace terroriste est la plus préoccupante de toutes. Les attentats que notre pays a subis aux mois de janvier et de novembre 2015 l'ont rappelé de manière tragique. Elle n'est toutefois pas la seule.

Pour reprendre la classification établie par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, notre pays reste confronté à deux phénomènes.

Le premier phénomène, qui a brutalement refait irruption dans la vie des Français en 2015, renvoie aux « risques de la faiblesse », alimentés par la défaillance de certains États. Se créent alors des zones de forte instabilité où peuvent prospérer, selon l'analyse du Livre blanc, des « *trafics de toute nature sur le territoire d'États fragiles [qui] procure[nt] aux groupes qui les organisent des moyens économiques et militaires souvent supérieurs à ceux dont disposent les autorités publiques, achevant de fragiliser celles-ci.* »

Cette grille d'analyse s'applique parfaitement aux divers groupes et organisations terroristes djihadistes qui ont essaimé de l'Afrique à l'Asie en passant par le Proche et le Moyen-Orient.

Le second phénomène, plus classique, tient aux « menaces de la force », soit le renouveau de menaces traditionnelles portées par un État. Le conflit qui s'est récemment déroulé en Ukraine, aux portes de l'Europe, prouve que ces menaces sont toujours bien réelles.

Face à ces risques et menaces il est n'est pas seulement nécessaire de maintenir notre posture de défense. Il faut la renforcer. Or, le levier d'action le plus concret et le plus direct en termes opérationnels est celui du maintien en condition opérationnelle. Par le passé le MCO a pu servir de variable d'ajustement budgétaire. Or, le MCO est la clé de la disponibilité des matériels à l'extérieur de nos frontières comme en métropole ; la disponibilité en métropole est la clé de la préparation opérationnelle et de l'entraînement ; la préparation opérationnelle et l'entraînement sont la clé de la capacité opérationnelle, quel que soit le théâtre d'engagement des forces.

L'effort en la matière est d'autant plus essentiel que nos armées sont sans doute durablement engagées sur de nombreux théâtres extérieurs. Elles le sont dorénavant aussi sur le territoire national.

En effet, depuis 2011 et l'engagement majeur qu'a constitué l'opération Harmattan, les opérations extérieures (OPEX) de grande envergure se succèdent et même se juxtaposent à un rythme soutenu. La tendance s'est encore accentuée à compter de 2013 avec les opérations Serval, Sangaris, Barkhane et Chammal.

En outre, ces théâtres d'engagement s'avèrent beaucoup plus abrasifs que par le passé. Ceci tient aux conditions climatiques, géographiques, géologiques et opérationnelles extrêmes auxquelles sont soumis les hommes et les matériels. Cela tient aussi à l'utilisation des matériels au-delà de leur potentiel « normal », c'est-à-dire dans des conditions opérationnelles similaires à celles constatées en métropole.

Notre rapport ne prétend évidemment pas à l'exhaustivité en opérant un audit complet de l'ensemble des parcs et des matériels déployés. À sa lecture, vous constaterez toutefois que nous avons effectué un grand nombre d'auditions et de rencontres et que nous avons pu voir de nombreux matériels. L'objet de notre rapport est de faire état des grandes tendances à l'œuvre, des principaux blocages et difficultés rencontrés, et de proposer des moyens pour les dépasser. Nous sommes bien conscients qu'il n'existe pas de réponse univoque à la question du MCO, qui se caractérise par un grand nombre de variables et l'intervention d'un grand nombre d'acteurs.

Nous n'allons pas abuser de votre patience en formulant des constats que vous connaissez déjà sur l'état des matériels et leur disponibilité. Nous n'allons pas non plus vous assommer de considérations purement descriptives et statistiques. Vous trouverez de longs développements consacrés à ces différents sujets dans le rapport écrit.

Nous allons simplement revenir sur un certain nombre de points qui nous semblent fondamentaux, avant de vous présenter nos principales observations et recommandations parmi les 23 que nous avons formulées.

Un premier rappel méthodologique sur le champ du rapport. Au-delà des engagements considérés comme des opérations extérieures aux sens administratif et juridique du terme, nos armées mènent de nombreuses missions à l'extérieur des frontières nationales.

Les opérations de la marine en sont un bon exemple. La marine est, par nature, une armée expéditionnaire. On peut citer, au titre de ces opérations à l'extérieur : tout ce qui relève de l'action de l'État en mer, la participation à l'opération Sophia de lutte contre les passeurs de migrants, et, évidemment, la mise en œuvre de la permanence de la dissuasion nucléaire avec les unités de la force océanique stratégique (FOST).

Par ailleurs, la France dispose de forces de présence prépositionnées dans le cadre d'accords bilatéraux et relevant des trois armées : au Gabon, au Sénégal, à Djibouti et aux Émirats arabes unis. Malgré leur importance, le rapport n'a abordé ces différentes opérations que pour rappel, sans les analyser dans le détail.

Nous en venons donc au cœur du rapport : les OPEX.

Il nous faut tout d'abord rappeler que le rythme et l'intensité de nos engagements se sont considérablement accrus depuis les années 2010. En 2015, ce sont près de 8 300 militaires qui sont déployés en permanence en OPEX, dont 8 000 au titre des trois opérations principales menées dans la bande sahélo-saharienne, en République centrafricaine et au Levant.

Ce niveau d'engagement est inédit et dépasse le modèle décrit par le Livre blanc dont les analyses avaient servi de support à la loi de programmation militaire 2014-2019. Celui-ci fixait un « plafond d'engagement » à « deux ou trois théâtres distincts dont un en tant que contributeur majeur ». Or notre pays est aujourd'hui engagé sur trois théâtres majeurs de haute intensité. Par ailleurs, on peut considérer que la France est contributeur majeur :

- directement, dans la bande sahélo-saharienne et en République centrafricaine ;
- indirectement, au Levant, si l'on compare l'engagement français non pas à l'engagement américain, sans commune mesure, mais à la participation européenne.

Au-delà du rythme et de la profondeur de nos engagements, une autre difficulté provient de l'intensité opérationnelle des missions menées. Sur les trois OPEX majeures, deux sont conduites dans des zones définies comme « sévères » par les classifications géographiques de référence : il s'agit de la bande sahélo-saharienne et du Levant.

Elles se caractérisent par un certain nombre de réalités géographiques et climatiques qui sont principalement responsables de l'usure prématurée des équipements terrestres et aéronautiques, notamment :

- une chaleur élevée : sur certains théâtres, la température excède parfois 50° et peut atteindre 60°. Nous en avons nous-mêmes fait l'expérience lors de notre déplacement sur la base aérienne projetée (BAP) en Jordanie ;
- une présence abondante de sable et de poussières, susceptibles de s'infiltrer dans tous les éléments « ouverts » et de provoquer leur érosion (turbines d'hélicoptères par exemple) ;
- des terrains cassants et des roches coupantes qui usent rapidement les pneumatiques ;

– des vents de forte intensité qui, couplés au sable, ne font que renforcer les difficultés associées.

Ces éléments n'étaient évidemment pas inconnus des forces françaises projetées en OPEX. L'Afghanistan par exemple était également un terrain très dur.

Mais les théâtres actuels portent ces difficultés à un niveau supérieur du fait de la conjonction de plusieurs éléments et des « spécificités locales » de certains facteurs pourtant connus. Ainsi, le sable malien n'est pas le sable afghan. Nous sommes désormais imbattables sur la granulométrie ! (*Sourires*) Celle du sable malien est beaucoup plus fine, ce qui lui permet de s'infiltrer beaucoup plus facilement et beaucoup plus abondamment dans les systèmes, accélérant leur érosion. S'ajoutent également à la liste des difficultés des éléments relativement inconnus jusqu'alors. C'est le cas de l'alfa ou « herbe à chameau », une plante du désert qui, tout comme le sable, s'insinue dans les ouvertures et peut fortement perturber les systèmes de filtration, en particulier des aéronefs.

Ces théâtres sont donc particulièrement abrasifs et peuvent parfois être considérés aux marges du domaine de qualification et d'utilisation des équipements déployés.

M. Alain Marty rapporteur. Autre difficulté : les distances. À titre d'exemple, le territoire malien est 2,5 fois plus étendu que le territoire français ; vous avez tous à l'esprit la distance Bamako-Gao ou Gao-Tessalit. Par comparaison, la zone d'opération française en Afghanistan couvrait l'équivalent de deux départements français « seulement ». À cela s'ajoute le caractère rudimentaire voire inexistant des réseaux routiers, qui accélère l'usure des matériels.

Pour les matériels terrestres, qui sont particulièrement sollicités, l'ensemble de ces caractéristiques climatiques et géographiques fait qu'une année en OPEX équivaut à la consommation de potentiel de 2,5 années en métropole.

Mais à ces difficultés s'en ajoutent d'autres, liées elles aux réalités opérationnelles.

La première est la surintensité, qui caractérise l'utilisation des matériels dans des conditions beaucoup plus exigeantes qu'en métropole.

Le sable et la chaleur entraînent par exemple une surconsommation des moteurs d'hélicoptères. Pour les Caracal, 24 moteurs ont dû être remplacés alors que le forfait normal prévoyait un flux de 15 unités par an. Les « posés poussière » sont également traumatisants pour les matériels.

Par ailleurs, les nécessités opérationnelles impliquent un recours plus fréquent à des techniques très consommatrices de potentiel. On peut citer, par exemple, l'utilisation de la postcombustion des avions de chasse. Alors qu'elle est limitée aux seuls besoins d'entraînement en métropole, cette technique est beaucoup plus utilisée en OPEX. Autre exemple, que nous avons pu constater lors de notre déplacement en Jordanie : l'emport de munitions et l'utilisation de pods de désignation pour mener les frappes impliquent que les aéronefs sont presque en permanence en état de charge maximale par rapport aux notices constructeurs.

La suractivité est une autre cause d'usure prématurée, le tempo opérationnel étant sans commune mesure avec une utilisation « normale » en métropole. Ainsi, un VAB déployé dans le cadre de l'opération Serval au Mali pouvait parcourir en une semaine une distance quatre fois supérieure à celle qu'il couvrirait normalement en un an d'utilisation en métropole : 1 600 km/semaine contre 400 km/an. Par rapport à l'opération Pamir menée en Afghanistan, les différences sont également notables, avec 1 000 km/mois parcourus dans le cadre de Pamir contre 6 400 km/mois dans la bande sahélo-saharienne.

Nous avons pu apprécier le niveau de cette suractivité en Jordanie. Chaque avion du détachement effectuait en moyenne 72 heures de vol par mois, contre 21 heures en métropole, soit une activité 3,4 fois supérieure.

Enfin, les dommages de guerre sont plus fréquents et plus graves. Entre fin août 2013 et début mars 2015, 60 véhicules terrestres ont été détruits suite à des dommages de guerre ou des accidents. Dans le domaine aéronautique, ce sont les hélicoptères de reconnaissance et d'attaque qui subissent les plus lourds dommages au cours d'actions de feu. Vous trouverez dans le rapport un certain nombre d'informations concernant ces dommages, ainsi que plusieurs photographies de matériels ayant subi des dégâts.

Malgré ces conditions particulièrement rudes, la disponibilité des matériels projetés est remarquable. L'action des équipes chargées de la maintenance et, plus généralement, de l'ensemble des acteurs de la chaîne MCO doit ici être saluée. Lors d'un déplacement que j'avais effectué à Bangui dans le cadre de l'opération Sangaris, j'avais eu l'occasion de voir concrètement les opérations de MCO des matériels terrestres et aéroterrestres. Les personnels travaillent dans des conditions exceptionnelles – je pense notamment à la température –, plus de 10 heures par jour, sept jours sur sept. Il y a donc une disponibilité complète des équipes qui permet de réaliser un travail remarquable.

Globalement, en OPEX, la disponibilité technique opérationnelle des matériels terrestres est de 90 % et celle des matériels aéroterrestres de 70 %. La première est conforme à l'objectif assigné ; la seconde est inférieure de 10 points à cet objectif, en raison notamment des difficultés rencontrées sur le parc hélicoptère. Les résultats concernant l'armée de l'air sont également très bons : plus de 97 % pour les Rafale, près de 90 % pour les Mirage 2000, entre 90 % et 100 % pour les drones. Le rapport contient un certain nombre d'informations quant à la disponibilité des matériels pour les trois milieux : terre, air et mer.

Ces statistiques témoignent de la priorité légitimement donnée aux OPEX et des efforts consentis pour assurer les capacités opérationnelles à nos armées. Toutefois cette priorité, conséquence du rythme des engagements extérieurs, n'est pas sans effets pour les matériels et les hommes non déployés. Nous allons donc aborder maintenant les conséquences du rythme des OPEX sur le MCO des matériels en métropole.

Globalement, on constate ce que nous avons dénommé un « transfert de l'indisponibilité » sur la métropole. D'après les informations que nous avons recueillies, une augmentation de cinq points de la disponibilité en OPEX se traduit par une diminution de dix points de celle-ci en métropole.

De façon très synthétique, les matériels non déployés sont affectés de deux manières :

– directement, par l’affectation prioritaire des ressources aux OPEX : personnels maintenanciers, rechanges, équipements, outillages. Par ailleurs, les matériels non projetés peuvent être « cannibalisés » au profit des matériels déployés ;

– indirectement car la remise en état des matériels rentrés d’OPEX est plus longue, plus lourde et plus coûteuse du fait des conditions d’engagement extrêmes. À cet égard, je souhaite revenir quelques instants sur les termes successivement utilisés en matière de MCO. Au retour d’Afghanistan, on parlait d’actions de « métropolisation » ; aujourd’hui, on parle de « régénération » des matériels. À titre d’exemple, la régénération d’un AMX 10 RC représentera, en moyenne, 676 heures de travail et un coût de 190 000 euros par véhicule.

De fait, les statistiques de disponibilité s’en ressentent. Pour l’armée de terre par exemple, la disponibilité technique globale du parc de service permanent oscille entre 65 et 70 % ; celle du parc d’entraînement entre 60 et 70 % ; celle des matériels aéroterrestres n’est que légèrement supérieure à 40 %.

Faute de matériels disponibles, la préparation opérationnelle et l’entraînement des forces sont donc affectés par ricochet. Les chefs d’état-major ont eu l’occasion d’évoquer ce sujet à plusieurs reprises.

Ainsi, pour ce qui concerne l’armée de l’air, les jeunes équipages sont en situation de sous-entraînement sur certains appareils. Des qualifications ne peuvent être entretenues. En outre, la préparation opérationnelle est recentrée sur les compétences et les savoir-faire nécessaires aux opérations actuelles, au détriment d’autres. Le chef d’état-major de l’armée de l’air lui-même l’avait rappelé devant notre commission dans le cadre de son audition sur le projet de loi de finances pour 2016. De fait, nous restons encore en deçà des normes d’activités de l’OTAN qui constituent la cible de la LPM. Il faut toutefois préciser que certains objectifs d’activité ont été affectés par l’actualité. Tel est le cas dans l’armée de terre en raison de l’opération Sentinelle.

Nous en venons maintenant à nos recommandations. Mais tout d’abord, il faut rappeler que certains leviers ont déjà été actionnés. En termes d’organisation, la chaîne MCO a été refondée avec une organisation non pas par armée mais par milieu.

Par ailleurs, en termes financiers, la LPM a fait de la remontée des crédits d’entretien programmé des matériels (EPM) une priorité. En effet, comme nos collègues Yves Fromion et Gwendal Rouillard l’avaient parfaitement analysé à l’occasion de leur rapport sur la revue capacitaire des armées, la LPM précédente avait sous-estimé les besoins de financement pour l’EPM. La remontée prévue par la LPM 2014-2019 est à souligner, avec une croissance moyenne de 4,3 % par an des crédits d’EPM. L’actualisation de juillet dernier a poursuivi cet effort, avec 500 millions consacrés à ce poste sur les 3,8 milliards de ressources supplémentaires.

Ces rappels effectués, nous en venons à nos principales recommandations, que nous avons choisi de regrouper en cinq grands thèmes.

Mme Marie Récalde, rapporteure. Le premier concerne les moyens financiers et humains du MCO. Derrière les aspects techniques du problème – dont vous avez vu qu’ils sont nombreux –, l’équation est en réalité relativement simple : si on gère par les coûts, la disponibilité et donc les capacités opérationnelles baissent ; si on gère par la disponibilité, les

coûts augmenteront, compte tenu du nombre et de l'intensité de nos engagements extérieurs et d'une situation sous-optimale en métropole. Le haut niveau d'engagement de nos armées étant appelé à durer, il convient de le prendre en considération.

Nous devons être honnêtes et reconnaître que nous ne sommes pas en mesure de vous fournir un chiffrage précis des besoins de financement à long terme pour parvenir à une situation optimale. C'est tout à fait normal. Le niveau de ressources que l'on décide de consacrer au MCO est fonction du taux de disponibilité de chaque type d'équipement et de matériel, compte tenu, d'une part, des besoins au titre des engagements extérieurs et, d'autre part, de la préparation opérationnelle et de l'entraînement en métropole. La détermination de ces besoins et de ces critères n'est évidemment pas du ressort de la mission d'information.

Mais il est certain que si l'on souhaite une remontée de la disponibilité et donc de l'activité et des capacités opérationnelles, à l'extérieur comme en métropole, davantage de moyens sont nécessaires. Le taux de disponibilité souhaité par type d'équipement, par théâtre et par « nature » d'utilisation déterminera le niveau de ressources nécessaires. Il faut toutefois rester conscient du fait qu'une disponibilité technique de 100 % n'est pas atteignable ; il subsistera toujours une part résiduelle d'indisponibilité.

Ces précisions apportées, notre première recommandation consiste à modifier la procédure du décret d'avance OPEX pour assurer aux armées un financement « au fil de l'eau » et une plus grande réactivité face aux besoins opérationnels.

Il ne s'agirait pas d'obtenir davantage de moyens, mais de les obtenir plus vite. Nous proposons donc de rendre le décret d'avance OPEX non plus annuel mais semestriel, voire trimestriel. Cette simple modification de la procédure n'aurait que des vertus et ce, sans dépenser un euro supplémentaire. Elle permettrait, d'une part, d'assurer le financement des priorités en OPEX et, d'autre part, de ne plus « cannibaliser » les ressources nécessaires au soutien en métropole. Elle n'aurait aucune incidence sur le solde budgétaire, et elle permettrait, enfin, de rendre plus efficace les procédures de contractualisation des marchés. En effet, certains sont lancés en urgence, en fin d'année, une fois les ressources du décret d'avance rendues effectivement disponibles.

Une autre recommandation, elle aussi à coût zéro par rapport aux crédits votés par le Parlement, consisterait à dégeler au moins partiellement la réserve de précaution dès le début de l'année. Je rappelle que, pour 2016, le taux de mise en réserve hors titre 2 s'élève à 6 %, ce qui représente 1,63 milliard d'euros pour la mission Défense.

Certes, ce mécanisme budgétaire est nécessaire au pilotage de la dépense publique. Mais le recours à la réserve ne doit pas se traduire par des tensions opérationnelles pour nos forces, alors que les pouvoirs publics exigent d'elles un engagement sans faille encore renforcé par les événements tragiques que vient de connaître notre pays.

Nous estimons également indispensable d'attribuer les ressources nécessaires au soutien en métropole pour augmenter la disponibilité, et donc la préparation opérationnelle et l'entraînement. Il ne faut pas oublier que ce sont eux qui assurent l'excellence de nos armées à l'extérieur : la préparation opérationnelle d'aujourd'hui est l'OPEX de demain.

À plus long terme, nous sommes favorables à l'augmentation de notre effort de défense pour approcher les 2 % du PIB. Cela représenterait une dépense de 42 milliards

d'euros par an environ, soit une dizaine de milliards de plus que les ressources actuellement consacrées à la défense. Il ne s'agit évidemment pas d'invoquer ce chiffre de manière irréfléchie comme une sorte de formule magique. La dégradation du contexte géostratégique et sécuritaire est une réalité qui est amenée à perdurer. Elle appelle donc à un effort plus grand afin de parer aux menaces ou de les neutraliser.

M. Alain Marty, rapporteur. Sur le plan des ressources humaines, nous estimons nécessaire leur renforcement au niveau quantitatif et au niveau qualitatif.

Le renforcement des effectifs de soutien nous paraît particulièrement important. Lorsqu'on analyse les conséquences des déflations d'effectifs opérées entre 2008 et 2015, comme l'avaient fait nos collègues Yves Fromion et Gwendal Rouillard, on arrive à 8 700 supprimés au niveau des MCO aéronautique et terrestre. Aujourd'hui, on constate de fortes tensions sur certains territoires et en OPEX. Les difficultés rencontrées sur le parc hélicoptères sont notamment dues à un manque de maintenanciers.

Sur le plan qualitatif, l'arrivée de nouveaux matériels très technologiques et hyper-connectés nécessitera à l'avenir le recours à des maintenanciers d'un haut niveau technique. L'armée de terre, par exemple, sera à terme dotée de matériels « info valorisés » dans le cadre du programme Scorpion. La marine est confrontée à la même question avec les bâtiments modernes comme les FREMM, dont les logiciels nécessaires à leur fonctionnement comprennent quelque 120 millions de lignes de code informatique.

De fait, en plus des équipes de soutien compétentes pour la maintenance traditionnelle, les forces auront sans doute besoin de véritables ingénieurs militaires au sein de la chaîne MCO, lesquels relèveront des catégories administratives supérieures les plus coûteuses en titre 2.

Le deuxième axe de recommandations concerne les flux logistiques. Des actions importantes ont été menées par le centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA) et par les équipes du projet « *supply chain* ». Il convient de les poursuivre. Je tiens à rappeler que la Cour des comptes avait formulé des critiques assez dures sur l'organisation logistique au sein des armées. Une réflexion de fond a été menée et la chaîne logistique militaire est en phase de modernisation complète, selon les modèles en vigueur parmi les professionnels de la logistique. Les efforts et les actions menés en la matière sont remarquables.

Au-delà, nous recommandons d'améliorer les flux logistiques « immatériels ». En OPEX, la limitation des débits informatiques peut ralentir la chaîne logistique, d'autant que les systèmes d'information logistique ne sont pas prioritaires par rapport aux systèmes d'information et de commandement. Il conviendrait donc de réfléchir aux moyens techniques de renforcement de ces flux immatériels pour améliorer la chaîne logistique, sans pour autant réduire les capacités nécessaires au commandement.

Concernant les flux physiques, nous proposons deux principales pistes de réflexion. Il faut tout d'abord relever que le degré de complexité des procédures et le niveau de réactivité des services douaniers locaux sont hétérogènes. Un exemple révélateur : un véhicule anti-incendie a pu être bloqué en douane au Liban pendant près de trois mois, et ce sans raison particulière ! Vous pouvez comprendre l'exaspération des militaires qui savent que le matériel

est arrivé à destination mais n'est pas pour autant disponible en raison d'un blocage au niveau douanier.

De telles difficultés peuvent être surmontées par la réactivité de nos postes diplomatiques, dont la mobilisation en cas de blocage doit être soulignée. Toutefois, elles pourraient sans doute être mieux anticipées par une négociation en amont entre nos services diplomatiques et les autorités locales afin de fluidifier les procédures. Si cela s'avère insuffisant, des négociations de haut niveau pourraient avoir lieu au niveau gouvernemental afin d'améliorer la rapidité des services douaniers locaux.

Nous recommandons également de procéder à la modernisation de la composante logistique de la flotte. Notre collègue Gwendal Rouillard l'avait également souligné dans son rapport pour avis sur le PLF 2016. Un programme, baptisé FLOTLOG, doit procéder au remplacement de nos bâtiments logistiques, mais il n'interviendra qu'à l'horizon 2021-2025. Nous pensons qu'il faut faire de FLOTLOG une priorité afin de permettre des livraisons dès les premières annuités de la prochaine programmation militaire. Ces bâtiments ont déjà fait la preuve de leur intérêt en termes d'approvisionnement logistique, notamment dans les zones de conflit de moyenne à haute intensité comme dans le cadre de l'opération Harmattan.

Mme Marie Récalde, rapporteure. Le troisième axe de réflexion concerne la conduite des programmes d'armement. Il faut que les cadences de livraison soient impérativement respectées. Le maintien en parc de matériels vieillissants n'est pas une solution optimale. Il s'avère coûteux, avec un accroissement de la fréquence des pannes. Il est aussi difficilement gérable au niveau technique en raison de l'obsolescence qui touche certains rechanges et pièces. Une solution alternative peut être envisagée pour certains types de matériels. Il s'agit de l'acquisition de « parcs tampon ». Ils seraient sans doute moins évolués que les matériels nouveaux, mais ceux-ci voient parfois leur livraison repoussée. Ils permettraient donc de pallier d'éventuelles réductions temporaires de capacités.

C'est la solution qui a été retenue, par exemple, face aux retards constatés sur les capacités tactiques de l'A400M ; je pense par exemple à l'atterrissage sur terrain sommaire. Le rapport fait état d'un certain nombre d'éléments sur les retards et les défaillances liés à l'A400M. L'acquisition d'Hercules C-130 supplémentaires doit permettre de maintenir les capacités opérationnelles de nos forces.

Il faut également préciser que, d'après les informations que nous avons recueillies à l'atelier industriel de l'aéronautique (AIA) de Bordeaux, des difficultés ont été rencontrées sur les moteurs TP400 qui équipent les A400M. La documentation fournie par l'industriel n'étant pas à jour, des moteurs qui auraient dû être réparés dans un délai théorique de 90 jours n'étaient toujours pas sortis des ateliers six mois après l'expiration de ce délai.

Nous formulons également des propositions dans le domaine des relations entre l'État et l'industrie. Nous pensons tout d'abord que, pour assurer des relations équilibrées entre les deux partenaires, l'État doit renforcer ses capacités en matière de connaissance des références et d'analyse des coûts. Des démarches ont été menées en ce sens, elles doivent être poursuivies. Nous pensons notamment à la démarche d'amélioration du référencement des composants homologués pour la réparation (ARCHER) de l'armée de terre. En améliorant le recensement, dans une base de données, de toutes les références et des prix de marché des composants utiles pour une prestation de MCO, elle a permis de renforcer les capacités de

négociation de l'État. Sur certaines pièces, les écarts de prix étaient considérables : ils pouvaient aller de un à cinq pour un alternateur, et même de un à cent pour des fusibles. En six mois d'existence, ARCHER a permis de retirer quelque 6 000 références dont les prix se sont avérés exorbitants après une analyse comparative. Il y a là des gisements d'économies possibles.

Dans le même esprit, nous recommandons de renforcer les capacités de la division d'enquête des coûts de la direction générale de l'armement (DGA), dont les compétences sont précieuses. L'apport de cette division a pu permettre de bénéficier de gains compris entre 10 et 15 % voire plus par rapport à une négociation classique. Or elle ne compte qu'entre 40 et 45 enquêteurs, contre une centaine en Allemagne et près de 400 au Royaume-Uni au sein d'organismes comparables.

Nous pensons également utile de développer les plateaux techniques État-industrie afin d'assurer des échanges directs et de permettre une meilleure coordination des actions de maintenance. Nous estimons aussi qu'il faudrait élargir ces clusters aux PME/PMI qui semblent en être largement exclues à l'heure actuelle. Une telle démarche participerait d'ailleurs de l'effort à destination de ces petites entreprises, dans la logique du Pacte Défense-PME.

M. Alain Marty, rapporteur. Nous pensons également que l'action des industriels étatiques pourrait encore gagner en efficacité si un travail d'harmonisation des systèmes d'information mobilisés dans le cadre du MCO était conduit. D'après les informations que nous avons recueillies, 40 systèmes d'information différents sont aujourd'hui utilisés pour piloter le seul MCO aéronautique. Ceci est source d'inefficacité, ne serait-ce qu'en termes de temps passé à retranscrire les données d'un système à l'autre, sans évoquer les potentiels risques d'erreur dans cette retranscription.

Enfin, il est sans doute nécessaire de veiller sérieusement aux conséquences de la réglementation européenne REACH. Celle-ci oblige notamment les industriels à recenser et établir les risques potentiels que les substances chimiques utilisées représentent pour la santé humaine et pour l'environnement. Or la chaîne du MCO est grande consommatrice de substances chimiques. Aussi REACH pourrait-elle avoir un impact dans la conduite concrète des opérations de maintenance, en interdisant l'utilisation de certains produits. Elle obligerait donc les acteurs du MCO à trouver des solutions alternatives mais tout aussi efficaces en termes d'entretien, et donc potentiellement plus coûteuses.

Le cinquième et dernier axe de recommandations concerne le « partage du fardeau » opérationnel au niveau européen. Suite à l'attentat du musée du Bardo en Tunisie, M. Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, avait déclaré que : « *L'armée française sauve très souvent l'honneur de l'Europe.* » et que « *Sans [elle], l'Europe serait sans défense.* » En conclusion, il affirmait : « *Je suis en faveur d'une prise en charge plus collective de l'effort de défense [...] de la France.* »

Nous ne pouvons qu'abonder dans son sens, mais il est temps de passer des paroles aux actes. En effet, la France ne peut plus supporter davantage les injonctions contradictoires qui lui sont adressées, directement ou indirectement.

La première est d'assurer la sécurité des Européens, y compris à l'extérieur des frontières de l'Union européenne, ce qui suppose des dépenses importantes. Une telle

exigence n'est évidemment pas formulée de la sorte à notre pays. Mais dans les faits, une seule armée est actuellement présente, avec les moyens suffisants, sur les « points chauds » qui représentent une menace potentielle pour l'Europe. Car en projetant ses troupes, la France ne protège pas seulement les Français, elle assure la protection de l'ensemble de ses partenaires européens et de leurs populations.

La seconde injonction, celle-ci formulée très directement et officiellement, est de respecter scrupuleusement les règles budgétaires. Il est vrai que ces règles ont été librement et souverainement consenties. Mais il est tout aussi vrai que leur observance peut faire oublier les réalités géostratégiques et sécuritaires. Elle conduit également à ignorer les coûts que la protection des Européens suppose, coûts que la France assume largement à l'extérieur de l'Union.

Ce partage du fardeau peut passer par différents canaux.

Le premier est une plus grande implication de nos partenaires au niveau opérationnel. C'est la démarche poursuivie par notre pays suite aux attentats du mois de novembre, sur le fondement de l'article 47-2 du Traité sur l'Union européenne. Une délégation de notre commission s'est récemment rendue à Berlin pour rencontrer nos collègues *du Bundestag*. Il est clair que la demande de mise en œuvre de cet article a produit des effets. Nous l'avons constaté avec les décisions prises par les Britanniques. Nous l'avons également vu suite au vote du *Bundestag*. Les effectifs allemands seront renforcés au Mali ; par ailleurs, l'Allemagne participera aux vols de reconnaissance en Syrie. On peut juger cette participation modeste, elle n'en demeure pas moins intéressante. En effet, au-delà des moyens mobilisés, elle témoigne d'une prise de conscience de nos homologues allemands sur la nécessité d'un plus engagement plus fort.

Le deuxième canal est financier, et deux solutions peuvent être envisagées. Tout d'abord, des clés de répartition pourraient être élaborées afin que nos partenaires financent une partie de la charge budgétaire des OPEX présentant un intérêt pour la sécurité de l'Europe. Il existe une autre solution moins indolore pour eux, qui sont également soumis à des tensions sur leurs finances publiques. Il s'agirait de la neutralisation, au moins à titre provisoire, d'une partie des coûts relatifs aux OPEX pour le calcul des règles de déficit excessif imposées par le Pacte de stabilité et de croissance.

Le troisième canal a trait aux mutualisations possibles, qui pourraient être recherchées dans deux domaines. Tout d'abord, pourraient être étudiées les possibilités de mutualisation du MCO pour les programmes européens menés en communs. Ceci permettrait de soulager la France à la fois au niveau budgétaire, mais également au niveau de l'organisation du MCO en diminuant la surcharge de la chaîne de soutien. Par ailleurs, les États membres pourraient progresser dans l'harmonisation des règles de certification de leurs rechanges afin de mutualiser certains stocks. Un pays non-engagé pourrait dès lors fournir des rechanges pour lesquelles une pénurie ou une tension serait constatée.

La solidarité européenne trouverait alors concrètement à s'exprimer, la France ne pouvant et ne devant rester seule dans les combats qu'elle mène aussi pour la sécurité de des Français, mais également de l'Europe et des Européens.

Telles sont les lignes directrices qui ressortent de nos travaux. Pour terminer je voudrais dire le plaisir que j'ai eu à travailler avec Marie Récalde avec qui nous avons travaillé dans un esprit d'ouverture et de franche collaboration.

Mme Marie Récalde, rapporteure. Plaisir partagé !

M. Alain Marty, rapporteur. En guise de conclusion, je souhaiterais redire que nos armées sont durablement engagées, non seulement en opérations extérieures mais également sur le territoire national. L'unique question que nous devons nous poser est la suivante : quelles capacités opérationnelles souhaite-t-on assurer à nos forces ? Tel était l'objet de notre rapport.

Mme la présidente Patricia Adam. Merci à nos deux rapporteurs. Il s'agit d'un rapport très complet, très précis et très technique comme vous l'avez rappelé. Mais il est essentiel pour la conduite des opérations.

M. Gwendal Rouillard. Vous avez évoqué la conduite des programmes d'armement, et ma première question porte sur l'anticipation du MCO : comment mieux le prendre en compte, tant dans sa définition que dans sa conduite ? Le MCO est en effet un sujet ancien mais qui est également d'actualité, et on voit bien que c'est une source d'investissement mais aussi une source d'économie.

Le deuxième sujet porte sur la méthode : si l'on évoque l'A400M, l'Atlantique 2 (ATL2) dont on a largement parlé dans cette commission, ou encore les moteurs de Caracal, on voit bien que la méthode est différente entre le constat fait par les mécaniciens, les cheminements de remontée de l'information jusqu'au ministère de la Défense et la manière de mobiliser les politiques, les militaires, la DGA et les industriels. Comment améliorer la méthode et le niveau de réactivité pour traiter ces sujets ?

Enfin, troisième et dernier point qui est plutôt un vœu : ce qui nous avait frappé lors d'un de nos déplacements en Afrique avec Yves Fromion, c'était le savoir-faire français exceptionnel en matière de MCO. Nos mécaniciens sont vraiment d'un excellent niveau et vous avez eu raison de saluer leur travail. Nous pourrions ensemble formuler le vœu que le MCO français devienne un élément de « l'équipe France » en matière d'industrie de défense pour mieux négocier, mieux valoriser nos produits et nos matériels afin de décrocher les contrats futurs. La qualité du savoir-faire français serait indéniablement un argument alors que l'on évoque souvent la performance de nos matériels d'exception avec le label *combat proven*. Si l'on prend l'exemple des frégates saoudiennes, ce n'est pas le savoir-faire français qui a été à l'œuvre, ces dernières années, pour faire en sorte qu'elles soient très disponibles. Je souhaiterais donc que, si demain nous vendons de nouvelles frégates à nos partenaires saoudiens, le MCO soit confié à des Français, toujours avec l'objectif de taux de disponibilité.

M. Jean-Jacques Candelier. J'ai écouté les rapporteurs avec beaucoup d'attention et je les remercie pour leur travail très sérieux. Je préciserai néanmoins que la France doit revoir sérieusement sa stratégie d'intervention qui l'amène aujourd'hui à participer à de nombreuses opérations extérieures. Son rôle d'intervenant majeur en Afrique et ailleurs nous coûte cher. Le matériel s'use, les déplacements sont très importants, le personnel est soumis à rude épreuve et les dégâts ne sont pas négligeables. Ce rôle de gendarme, souvent sans l'aval de l'ONU, nous éloigne de l'image que nous avons dans le monde et cela pourrait expliquer partiellement certaines exactions.

Mme Marie Récalde, rapporteure. Chers collègues, merci pour vos compliments. Nous avons beaucoup auditionné, nous nous sommes souvent déplacés et ces expériences ont été très instructives. Je vous invite vraiment à regarder le contenu du rapport où vous trouverez des données très précises, notamment sur la question des ATL2.

À propos de la capacité d'anticipation, aujourd'hui, le MCO est pris en compte très en amont dans les contrats qui sont passés. C'est notamment l'objet d'une instruction n° 125-1516 relative au déroulement et à la conduite des opérations d'armement. Mais la difficulté vient du niveau des spécifications ; plus on ajoute de spécifications, plus on renchérit le coût du contrat. Les échanges avec les armées et les industriels, ainsi que les expériences des théâtres récents, ont montré qu'en particulier pour l'armée de terre nous nous orientons davantage vers la conception d'équipements modulaires, des kits optionnels pouvant être ajoutés et qui permettent de faire évoluer et d'adapter les matériels en fonction des besoins.

Par ailleurs, la mise en place des plateaux techniques me paraît être une solution qui a fait ses preuves, notamment dans le domaine de l'aéronautique, et qui est à renouveler sur tout le territoire. Quand on réunit l'ensemble des acteurs comme les donneurs d'ordres, les militaires, la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la Défense (SIMMAD), les PME, la formation, en bref tous les intervenants de la chaîne du MCO, ils se comprennent mieux, les délais sont ainsi raccourcis et l'efficacité est au rendez-vous. Je crois que travailler en *cluster*, sous forme de plateaux, est une technique qui doit être dupliquée et qui par ailleurs est en train de l'être.

Enfin, au sujet du MCO et du savoir-faire français, Gwendal Rouillard a raison, c'est une véritable spécificité française. C'est en France qu'est organisé un salon international du MCO. Il y a cinq ans, quand nous avons créé ce salon, cela n'intéressait pas beaucoup de personnes. Désormais, dans la mesure où nous faisons durer l'utilisation de nos matériels dans le temps, les industriels ont bien compris que le MCO est une part importante de leur engagement et ce salon est de plus en plus fréquenté, y compris par des acteurs internationaux. De plus, nous avons en France des centres de formation de MCO qui sont reconnus internationalement et, dans les derniers contrats à l'export passés par nos industriels la maintenance et la formation à la maintenance de ces appareils sont vendues avec le matériel. Il s'agit d'une démarche importante, cela permettra également de former nos partenaires étrangers qui sont nos alliés : nos techniciens MCO sont une partie intégrante de « l'équipe France ». Néanmoins, il faut faire attention à ne pas perdre des savoir-faire qui sont en train de disparaître au sein de nos armées et chez nos industriels, notamment au service industriel de l'aéronautique (SIAé). Nous y avons vu des matériels anciens, avec des pièces obsolètes et des savoir-faire très particuliers. Il est important que les personnels qui partent soient remplacés par des gens bien formés, à qui l'expérience a été transmise. C'est pour cela que l'apprentissage dans ces services industriels est une piste à développer.

M. Alain Marty, rapporteur. En complément, je voudrais dire qu'il y a effectivement une instruction qui fixe la place du MCO dans les programmes d'armement. Au moment où on élabore un programme, on réfléchit également à sa mise en œuvre. Le MCO initial est aussi un élément qui associe directement l'industriel puisque pendant les deux premières années du programme, des crédits sont prévus à cet effet qui figurent sur le programme 146 « Équipement des forces » et non sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » qui concentre l'essentiel des crédits d'EPM. On voit bien aussi le rôle des

industriels dans l'élaboration d'un programme et dans la mise en œuvre du MCO puisque pour le char Leclerc, le VBCI ou encore le CAESAR la maintenance de niveau industriel est aujourd'hui effectuée par Nexter.

Je vous rejoins s'agissant de la remarque sur les frégates saoudiennes. Mais il ne faut pas que nos programmes d'exportation télescopent nos capacités et nos besoins en matière de personnels et de pièces de rechange.

Enfin, la remarque de M. Candelier est de nature politique. Je voudrais lui répondre que les opérations menées par la France dans la bande sahélo-saharienne et en République centrafricaine le sont en partenariat étroit avec l'ONU : au Mali, la MINUSMA est mise en œuvre par l'ONU, ainsi que la MINUSCA en République centrafricaine. Enfin, la résolution 2249 du Conseil de sécurité de l'ONU donne mandat à l'opération Chammal. C'est un choix politique de ne pas être d'accord avec ces opérations, mais nous ne sommes pas dans le cadre d'interventions individuelles ; nous intervenons dans le cadre onusien.

Mme Marie Récalde, rapporteure. Je rappelle, pour parler de manière triviale que la France ne « saute pas sur tout ce qui bouge ». Ce n'est pas la France qui a entamé l'offensive mais bien Daech qui a enclenché les hostilités. Le président de la République a pris la décision d'intervenir sur les théâtres où nous sommes à la suite de l'appel d'États souverains et amis, dans le cadre des règles de droit international. La défense de l'avant conditionne aussi la sécurité sur le territoire national, nous le voyons tous les jours, c'est donc un choix politique fort qui a été fait.

Mme la présidente Patricia Adam. Merci chers collègues. Je pense que ce rapport sera très lu, certainement par les industriels mais aussi au sein du ministère de la Défense et j'espère aussi par de nombreux médias intéressés par ces questions.

*

* *

La commission autorise à l'unanimité le dépôt du rapport d'information sur les conséquences du rythme des OPEX sur le maintien en condition opérationnelle des matériels en vue de sa publication.

La séance est levée à onze heures trente.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Patricia Adam, Mme Sylvie Andrieux, M. Nicolas Bays, M. Daniel Boisserie, M. Malek Boutih, M. Jean-Jacques Bridey, M. Jean-Jacques Candelier, Mme Nathalie Chabanne, M. David Comet, Mme Catherine Coutelle, M. Lucien Degauchy, M. Guy Delcourt, Mme Marianne Dubois, M. Yves Foulon, M. Claude de Ganay, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Serge Grouard, M. Patrick Labaune, M. Marc Laffineur, M. Jacques Lamblin, M. Frédéric Lefebvre, M. Jean-Pierre Maggi, M. Alain Marty,

M. Jacques Moignard, M. Alain Moyne-Bressand, M. Joaquim Pueyo, Mme Marie Récalde, M. Eduardo Rihan Cypel, M. Gwendal Rouillard

Excusés. - Mme Danielle Auroi, M. Claude Bartolone, M. Philippe Briand, M. Laurent Cathala, Mme Carole Delga, M. Philippe Folliot, M. Yves Fromion, M. Sauveur Gandolfi-Scheit, M. Francis Hillmeyer, M. Éric Jalton, M. François Lamy, M. Charles de La Verpillière, M. Gilbert Le Bris, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Bruno Le Roux, M. Maurice Leroy, M. Damien Meslot, M. Philippe Meunier, M. Jean-Claude Perez, M. Alain Rousset, M. Philippe Vitel, M. Michel Voisin