

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

DÉFENSE - PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Par MM. André DULAIT et Jean-Louis CARRÈRE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Jean-Pierre Bel, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Boroira, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 8) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION 2009-2014	6
A. LE CADRAGE FINANCIER FIXÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION POUR 2014.....	6
B. LA DÉFINITION DU FORMAT CIBLE POUR 2016.....	7
C. LA RÉPARTITION ENVISAGÉE DES ÉCONOMIES AINSI GÉNÉRÉES	9
II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES HUMAINES » POUR 2010	12
III. LES ÉVOLUTIONS DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 178 POUR 2010	14
A. UNE DÉFLATION DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT À UN RYTHME CONSTANT	14
1. <i>La déflation 2009 a légèrement anticipé celle prévue en 2010</i>	14
2. <i>La déflation en 2010 concernera près de 8 000 postes</i>	15
3. <i>Les prévisions d'entrées et de sorties</i>	16
B. LES MODALITÉS DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS.....	16
1. <i>Un flux de recrutement à préserver</i>	17
2. <i>Une mobilité au sein de la fonction publique encore trop réduite</i>	19
3. <i>Des filières de reconversion à dynamiser</i>	19
C. LES CONDITIONS DU SUCCÈS	22
1. <i>La concordance entre le cadrage financier retenu pour l'évolution de la masse salariale et les objectifs en matière d'effectifs</i>	22
2. <i>La réussite des bases de défense</i>	23
IV. LES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES ESCOMPTÉES	27
A. LES GAINS ISSUS DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS.....	27
B. DES DÉPENSES A SURVEILLER : LE COÛT DES EFFECTIFS HORS TERRITOIRE NATIONAL	28
1. <i>Les forces repositionnées : la montée en puissance de la base d'Abu Dhabi</i>	29
2. <i>Les forces servant en opérations extérieures : des dépenses partiellement budgétisées</i>	31
3. <i>Le retour de la France au sein du commandement intégré de l'Otan : un coût non anticipé</i>	32
V. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE SOUTIEN DES FORCES, ET D'ENTRETIEN DES MATÉRIELS	33
A. DES CRÉDITS ADAPTÉS AUX COMMANDES PLURIANNUELLES, ET AU FONCTIONNEMENT COURANT.....	33

B. LE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS MESURES D'ORGANISATION POUR EN MAÎTRISER LES COÛTS	36
1. <i>Les difficultés financières et techniques découlant du MCO sont récentes</i>	37
2. <i>L'évolution à la hausse du coût du MCO est d'origine diverse</i>	39
3. <i>Les leviers d'action possibles pour juguler les coûts</i>	39
4. <i>Le cas du MCO naval</i>	40
5. <i>L'externalisation représente également une voie d'optimisation</i>	41
C. UN NIVEAU D'ENTRAÎNEMENT GLOBALEMENT CONFORME AUX OBJECTIFS DES LPM SUCCESSIVES, AVEC DES ÉLÉMENTS PONCTUELS DE FAIBLESSE	42
1. <i>L'armée de terre</i>	42
a) Les activités de l'armée de terre	42
b) Éléments de comparaison de l'entraînement des forces pour 2008.....	44
2. <i>La marine</i>	45
a) Les activités de la marine.....	46
b) Éléments de comparaison avec les alliés.....	47
3. <i>L'armée de l'air</i>	48
a) Les activités de l'armée de l'air	48
b) Éléments de comparaison avec les alliés américains, britanniques et allemands	50
D. LES BASES DE DÉFENSE SERONT GÉNÉRALISÉES SUR TOUT LE TERRITOIRE DÈS 2011	50
EXAMEN EN COMMISSION	55

Mesdames, Messieurs,

Le programme « Préparation et emploi des forces » constitue le cœur des activités du ministère de la défense. Il regroupe près de la moitié des crédits et plus des deux tiers des ressources humaines du ministère.

Avec 22 milliard d'euros, il comprend la majeure partie des dépenses de personnel, de fonctionnement courant des armées et de maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels.

Il contribue à la performance des autres programmes et à la politique des ressources humaines du ministère de la défense sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA) et du secrétariat général pour l'administration (SGA).

Ce programme concentre donc toutes les problématiques de la gestion des ressources humaines des armées. Il constitue le cœur de la grande manœuvre des ressources humaines en cours.

Pour 2010, ce projet témoigne de l'effort considérable qui est demandé aux armées. En effet, au-delà de la déflation des effectifs, il témoigne d'une réorganisation des méthodes de travail avec la mutualisation et la rationalisation du soutien commun, les restructurations territoriales, le déploiement des bases de défense, la poursuite des expérimentations d'externalisation.

Sans aucun doute cette année sera une année charnière où, plus que jamais, la capacité de notre outil de défense à modifier son organisation sera en jeu. Les opportunités que présente cette réforme, tout à fait nécessaire, sont réelles. Une organisation rationalisée et mutualisée devrait être mise au service de la modernisation de notre outil opérationnel.

I. UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION 2009-2014

Le programme 178 pour 2010 s'intègre dans la stratégie globale fixée par la loi de programmation 2009-2014 qui prévoit un profond redéploiement des crédits des dépenses de personnel et de fonctionnement vers les dépenses d'équipement.

A. LE CADRAGE FINANCIER FIXÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION POUR 2014

Sans revenir sur l'ensemble de la loi de programmation, votre rapporteur souhaiterait rappeler ici le cadre budgétaire qu'elle a fixé et dont le projet de loi de finances découle.

La loi de programmation prévoit une majoration des ressources de la défense, hors pensions sur six années, d'un montant cumulé de 8 milliards d'euros 2008, répartie pour plus de la moitié sur des crédits budgétaires (mission « Défense » et « Plan de relance de l'économie »), pour le restant sur des ressources exceptionnelles (3,66 milliards d'euros).

La majoration des crédits d'équipement représente, quant à elle, un montant cumulé de 9,8 milliards d'euros 2008 sur six ans, supérieur à la majoration des ressources.

Un abattement de 1,8 milliard d'euros sur six ans, par rapport au niveau de 2008, est donc opéré sur les dépenses autres que l'équipement. La diminution de cette enveloppe traduit un profond redéploiement de crédits, lié à la réduction des effectifs.

La déflation des effectifs, qui représente 54 000 suppressions d'emplois équivalents temps plein travaillés, de 2008 à 2016, doit résulter de la poursuite de la réorganisation du ministère de la défense et de ses structures d'administration générale et de soutien, mais aussi de l'ajustement du format des forces aux nouveaux contrats opérationnels, qui entraînera des dissolutions d'unité, des fermetures de bases aériennes ou le non-remplacement de certains bâtiments de la marine.

Au terme de la programmation 2009-2014, les dépenses d'équipement devraient représenter 57 % des dépenses de défense hors pensions, au lieu de 50 % aujourd'hui. Un rééquilibrage doit également être opéré au sein des dépenses de personnel et de fonctionnement, au profit des capacités opérationnelles.

B. LA DÉFINITION DU FORMAT CIBLE POUR 2016

La **déflation des effectifs sur la période de programmation** est retracée dans le tableau suivant qui présente l'évolution du plafond d'emplois de la mission « Défense », à périmètre constant 2008, ainsi que les réductions nettes d'effectifs par année.

Prévision du plafond d'emplois de la mission « Défense »

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Plafond d'emplois	314 200	306 200	298 500	291 000	283 500	276 000
Réductions nettes	7 999	7 926	7 577	7 462	7 462	7 462

En équivalents temps plein travaillés. Source : ministère de la défense

La déflation a déjà débuté en 2008, avec la suppression nette de 4 850 équivalents temps plein, et doit se poursuivre au-delà de 2014, avec la suppression nette de 2 570 équivalents temps plein, portant le total des suppressions nettes à 53 310 emplois sur la période 2008-2016, et les suppressions brutes à 54 000 emplois, 690 emplois étant créés au profit des services de renseignement.

Échéancier des suppressions et des créations (mesures à mi-année) :

Mission défense	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Σ 09-14	post-2014	Total
Suppressions « brutes »	- 4 852	- 8 139	- 8 076	- 7 742	- 7 540	- 7 540	- 7 540	- 46 578	- 2 570	- 54 000
Suppressions nettes	-4 852	- 7 999	- 7 926	- 7 577	- 7 462	- 7 462	- 7 462	- 45 888	- 2 570	- 53 310
<i>Dont militaires</i>	- 3 744	- 6 000	- 6 000	- 5 800						
<i>Dont civils</i>	- 1 108	- 2 000	- 2 000	- 1 800						

Source : ministère de la défense

La prise en compte des nouveaux contrats opérationnels assignés aux armées d'une part, de l'effort de réduction des soutiens et de l'administration d'autre part, conduit à ramener l'effectif global des armées de 271 000, civils et militaires, en 2008, à 225 000 en 2014-2015. L'ensemble de cette déflation de 20 % des effectifs devrait être réalisé sur une période de six à sept années.

Les formats généraux évolueront ainsi :

- l'armée de terre reposera, à terme, sur un effectif de 131 000 hommes ;

- la marine de 44 000 hommes ;
- l'armée de l'air, de 50 000 hommes

Sur l'ensemble des programmes budgétaires de la mission Défense, le programme 178, qui comprend à la fois 85 % des personnels et l'essentiel des effectifs dévolus au soutien, supporte la plus grande part des réductions d'effectifs :

Prévision des effectifs par programme

Mission Défense	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	total
P 144	68	70	91	50	50	50	50	516
P 146	700	646	518	339	381	381	381	3456
P 178	3 866	7 264	7 303	7 168	7 000	7 000	7 000	48 887
P 212	218	159	164	185	110	110	110	1 141
Total	4 852	8 139	8 076	7 742	7 540	7 540	7 540	54 000

En équivalents temps plein travaillés. Source : ministère de la défense

Cette déflation obéit à un double critère :

- elle doit globalement préserver la **répartition entre emplois civils et emplois militaires** au sein du ministère de la défense, et pour cela, elle doit concerner à hauteur de 75 % des effectifs civils et à hauteur de 25 % des effectifs militaires ;

- elle doit **porter à 75 % sur des emplois liés à l'administration et au soutien des forces** et sur 25 % à des emplois touchant directement aux capacités opérationnelles.

Afin de mettre en œuvre la déflation des effectifs dans le respect de ces objectifs, le ministère de la défense a prévu d'agir sur les différents leviers suivants :

- la mutualisation et l'interarmisation des fonctions d'administration et de soutien jusqu'alors dupliquées entre armées ou services du ministère ;

- la densification d'un dispositif encore très dispersé, source d'une multiplication et d'un éparpillement des personnels de soutien ;

- une réorganisation et une clarification de la gouvernance du ministère, accompagnées d'une réduction des échelons intermédiaires au strict nécessaire ;

- l'externalisation des fonctions périphériques vers des opérateurs offrant des coûts inférieurs à ceux pratiqués en régie.

La réorganisation territoriale devrait se traduire, à terme, par la fermeture d'environ 80 sites employant plus de 50 personnes et par la création de **80 à 90 bases de défense** regroupant l'ensemble des formations du ministère de la défense présentes dans un même périmètre, en vue de mutualiser les moyens d'administration générale et de soutien commun, chaque formation conservant cependant les moyens de soutien nécessaires à leur activité opérationnelle.

Par ailleurs, **38 projets de modernisation** sont en cours en vue de mener à bien les réorganisations de l'administration générale, du soutien et de la gouvernance du ministère, sur lesquelles repose une bonne part des économies attendues en personnels. Parmi ces projets, on peut citer :

- le regroupement des états-majors et services centraux du ministère sur un site unique à Balard, qui pourrait s'accompagner d'une forte diminution de la taille de ces états-majors et services (de 17 000 à 10 000 personnes selon certaines estimations) ;

- la réorganisation du maintien en condition opérationnelle aéronautique et terrestre ;

- le resserrement du dispositif de formation ;

- le resserrement des dispositifs de soutien « santé » et « produits pétroliers » ;

- la poursuite de la réorganisation de la DGA, dont les effectifs passeraient de 13 000 à 9 500 personnes ;

- la modernisation de la fonction « achats » ;

- le resserrement du dispositif de gestion des ressources humaines.

Votre rapporteur souligne que la grande manœuvre des ressources humaines programmée est beaucoup plus qu'une réduction des effectifs. Il s'agit, en effet, d'une réforme, sans précédent, des méthodes de gestion des armées.

C. LA RÉPARTITION ENVISAGÉE DES ÉCONOMIES AINSI GÉNÉRÉES

Les économies « brutes » générées par la déflation des effectifs doivent progressivement s'amplifier au cours de la période de programmation. Par rapport à 2007, elles représentent dès 2009 environ 200 millions d'euros sur le titre 2 (dépenses de personnel) et plus de 30 millions d'euros sur le titre 3 (fonctionnement). En **2014, l'économie annuelle s'élève à 1,1 milliard d'euros sur le titre 2 et à environ 300 millions d'euros sur le titre 3**. Sur les six années, le montant cumulé des économies strictement liées à la déflation des effectifs représente environ 5 milliards d'euros.

La part utilisée pour les crédits d'équipement représente environ 1,8 milliard d'euros.

Le restant se répartit entre des mesures d'amélioration de la condition des personnels (environ 2 milliards d'euros cumulés sur la période) et des dépenses liées à la mise en œuvre des restructurations.

Près de la moitié des gains réalisés sur le titre 2 seront réaffectés à des mesures catégorielles permettant d'améliorer la condition des personnels civils et militaires.

Par ailleurs, les crédits relatifs à l'**accompagnement social des restructurations** s'élèveront en moyenne à 145 millions d'euros par an.

Au total, l'impact de ces déflations d'effectifs sur les dépenses du titre 2 sera modéré, puisque celles-ci passeront, hors pensions, de 11,6 milliards d'euros en 2009 à 11,2 milliards d'euros en 2014.

La mise en œuvre des restructurations impliquera également des dépenses d'infrastructure, qui sont évaluées à plus de 1,2 milliard d'euros sur la période.

Prévision de l'incidence budgétaire de la réduction des effectifs au regard des dépenses liées aux restructurations et des mesures catégorielles

(en année pleine et en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Économies générées par la réduction des effectifs (t. 2)	- 203,4	- 387,2	- 570,0	- 749,5	- 929,4	- 1 112,2
Économies générées par la réduction des effectifs (t. 3)	- 37,1	- 84,7	- 141,3	- 198,9	- 255,8	- 312,3
Accompagnement social des restructurations	+ 122,5	+ 146,4	+ 149,5	+ 149,5	+ 149,5	+ 149,5
Dépenses d'infrastructure	+ 9,6	+ 185,6	+ 378,0	+ 380,2	+ 280,3	+ 4,5
Mesures catégorielles	+ 88,7	+ 204,1	+ 300,8	+ 396,8	+ 492,8	+ 588,8

(Source : ministère de la défense)

Comme l'illustre le tableau précédent, le titre 2 constitue le point d'équilibre de la nouvelle programmation : de la réussite de la «manœuvre des ressources humaines» dépendra la bonne exécution des programmes d'armement et la mise en place des nouveaux formats.

Les marges qui seront dégagées seront intégralement réinvesties au profit de la condition du personnel mais surtout au profit du budget d'équipement.

D'après le tableau suivant, les économies « brutes » tirées de la valorisation des déflations d'effectifs pourraient représenter jusqu'à 4 milliards d'euros sur la durée de la programmation. Nettes du plan d'accompagnement des restructurations et des mesures catégorielles, ces économies devraient dégager un milliard d'euros au profit des dépenses d'équipement.

Les « mesures catégorielles » correspondent non seulement à la refonte des statuts particuliers des militaires et aux mesures en faveur des personnels civils mais aussi à des mesures catégorielles complémentaires qui répondent à des besoins de transposition interministérielle, d'actualisation de certaines indemnités et de compensation de certaines contraintes, comme la mobilité géographique.

**Prévision de la marge nette issue des déflations d'effectifs
au regard des dépenses liées aux restructurations et des mesures catégorielles en cumulé**

<i>Variation n/2008</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déflation des effectifs (ETPT)	-2 426	-8 922	-17 030	-24 939	-32 580	-40 120	-47 660
<i>Valorisation moyenne/effectif (€)</i>		22 155	22 665	23 118	23 487	23 863	24 245
Valorisation du schéma d'emploi (en M€)	-56,62	-203,42	-387,19	-570,03	-749,49	-929,42	-1 112,23
Restructurations (en M€) Accompagnement social		122,48	146,42	149,47	149,47	149,47	149,47
Marges nettes issues des déflations d'effectifs - hors mesures catégorielles (en M€ en cumul)	-56,62	-80,94	-240,77	-420,56	-600,02	-779,95	-962,76
Mesures catégorielles (en M€)		88,69	204,05	300,81	396,81	492,81	588,81
<i>dont grilles indiciaires militaires</i>		<i>65,49</i>	<i>156,84</i>	<i>193,23</i>	<i>193,23</i>	<i>193,23</i>	<i>193,23</i>
Marges nettes issues des déflations d'effectifs (en M€ en cumul)	-56,62	7,75	-36,72	-119,75	-203,21	-287,14	-373,95

Source : ministère de la défense

Le principe du réinvestissement dans la condition militaire d'une partie des économies tirées des réductions d'effectifs, préconisé par le Livre blanc, est d'ores et déjà mis en œuvre.

En 2009, 58 % des gains économisés par la réduction d'effectifs sont utilisés pour les mesures catégorielles, soit 88,69 millions d'euros sur 152,09 millions d'euros.

Pour 2010 et 2011, le besoin de financement de ces différentes mesures, entendues au sens strict, représente respectivement 115 et 96 millions d'euros.

Le tableau ci-dessus fait cependant apparaître des besoins de financement importants, liés à des mesures catégorielles dont l'évolution apparaît particulièrement dynamique compte tenu de l'ampleur des déflations.

Le projet de budget pour 2010 se situe donc à un moment charnière de la réforme qui a débuté, dans les faits, en 2008. Le bilan de l'exécution du budget 2009 permet d'ores et déjà de se rendre compte si les perspectives tracées par la loi de programmation sont réalisables dans le calendrier prévu. Il permet de mesurer où se situent les principaux enjeux d'une réforme particulièrement ambitieuse.

II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES HUMAINES » POUR 2010

Le programme « Préparation et emploi des forces » constitue le cœur des activités du ministère de la défense. Il regroupe près de la moitié des crédits et plus des deux tiers des ressources humaines du ministère.

Il comprend la majeure partie des dépenses de personnel, de fonctionnement courant des armées et de maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels.

Il contribue à la performance des autres programmes et à la politique des ressources humaines du ministère de la défense sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA) et du secrétariat général pour l'administration (SGA).

Principale évolution du programme 178 par titre

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Variation en %	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	Variation en %
Titre 2. Dépenses de personnel	15 481 001 527	15 402 959 818	- 0,5	15 481 001 527	15 402 959 818	- 0,5
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	6 299 834 413	6 763 192 245	+ 7,4	5 742 263 452	5 493 428 355	- 4,3
Titre 5. Dépenses d'investissement	468 858 397	488 788 363	+ 4,3	474 081 290	455 362 747	- 3,9
Titre 6. Dépenses d'intervention	125 083 753	187 742 965	+ 50,1	125 083 753	187 742 965	+ 50,1
Total y.c. FDC et ADP prévus	22 918 615 290	23 389 952 191	+ 2,1	22 366 267 222	22 086 762 685	- 1,2

Source : ministère de la défense

Les crédits de paiement du programme 178 pour 2010 s'élèvent à 22,08 milliards, en diminution de 1,2 % par rapport à 2009.

Les dépenses de personnels s'élèvent à 15,4 milliards d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement pour 2010, en diminution légère de 0,5 %.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 5,4 milliards d'euros de crédits de paiement, en diminution de 4,3 %. Cette inflexion s'explique par les premiers effets de la restructuration des bases militaires, certaines d'entre elles, vouées à une fermeture prochaine, ne font plus l'objet de travaux.

Répartition des crédits du programme 178 par titre

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
01	Planification des moyens et conduite des opérations	1 337 518 395	5,86 %	1 339 267 614	6,22 %
02	Préparation des forces terrestres	9 219 646 319	40,36 %	8 924 890 745	41,44 %
03	Préparation des forces navales	4 876 168 599	21,35 %	4 246 258 994	19,71 %
04	Préparation des forces aériennes	4 866 595 189	21,30 %	4 813 165 346	22,35 %
05	Logistique et soutien interarmées	1 972 394 889	8,63 %	1 645 551 186	7,64 %
06	Surcoûts liés aux opérations extérieures	570 000 000	2,53 %	570 000 000	2,65 %
07	Surcoûts liés aux opérations intérieures	360 000		360 000	
Total		22 842 683 391	100 %	21 539 493 885	100 %

Source : ministère de la défense

III. LES ÉVOLUTIONS DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 178 POUR 2010

A. UNE DÉFLATION DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT À UN RYTHME CONSTANT

Le programme 178 rassemble 88,2 % des effectifs du ministère de la défense. Ils se décomposent en 82,4 % de militaires et 17,6 % de personnel civil.

1. La déflation 2009 a légèrement anticipé celle prévue en 2010

En 2009, la déflation s'est poursuivie à un rythme constant. Les effectifs atteints en matière de déflation sont cependant supérieurs aux objectifs fixés par la loi de programmation. Quel que soit le périmètre considéré -le programme 178 ou l'ensemble du ministère-, il y a un écart de 4 000 ETPT par rapport aux objectifs.

Evolution des effectifs du programme 178

P 178	2008	2009	Déflation	2010	Déflation
PMEA ⁽¹⁾	286 872	281 019	-5 853	273 044	-7 975
EMR ⁽²⁾	282 979	277 017	-5 962		
écart	-3 893	-4 002			

(1) plafond ministériel des emplois autorisés

(2) effectif moyen réalisé, prévisionnel pour l'année 2009

Cet écart s'explique d'abord par un point de sortie 2008 inférieur aux prévisions de l'ordre de 1500 ETPT. Il s'explique ensuite par le succès des dispositifs d'aides aux départs. Il s'explique enfin par les tensions existantes au niveau du titre 2 de programme 178 qui semble avoir été sous-estimé d'environ 100 millions d'euros, ce qui a conduit à réduire les recrutements.

Evolution des effectifs du ministère de la Défense

MINDEF	2008	2009	Déflation	2010	Déflation
PMEA (1)	325 293	318 455	-6 838	309 562	-8 893
EMR (2)	320 936	313 841	-7 095		
écart	-4 357	-4 614			

Source : ministère de la défense

2. La déflation en 2010 concernera près de 8 000 postes

Les crédits demandés au titre des rémunérations d'activités pour l'année 2010 intègrent le schéma d'emplois fixé à moins 7 975 ETPT pour le programme 178 et à moins 8 093 ETPT pour le ministère de la défense.

Le plafond des emplois autorisés du programme 178 en 2010 s'élève à 273 044 ETPT, soit une évolution par rapport au projet annuel de performance de la loi de finances pour 2009 de - 7 975 ETPT.

Cette évolution tient compte :

- des réductions d'emplois à hauteur de - 7 303 ETPT dont - 3 632 ETPT au titre de l'extension en année pleine des réductions réalisées en 2009 et - 3 671 ETPT au titre des réductions d'emplois 2010, réductions réalisées dans le cadre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et la réforme globale du ministère de la défense ;

- des transferts à destination ou en provenance des programmes de la mission « Défense » et de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » pour un solde de - 503 ETPT (+ 143 entrées et - 646 sorties).

A ce titre, les principaux transferts concernent la mise en oeuvre des réformes du ministère avec :

- la création de l'institut de recherche stratégique de l'école militaire (+ 30 ETPT en provenance des programmes 144 et 212),

- la création de l'agence de reconversion de la Défense (ARD), (- 613 ETPT au profit du programme 212),

- la reprise par la direction centrale du service de santé des armées des crédits et des effectifs de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale pour les missions liées aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage (+ 47 ETPT en provenance du programme 169),

- le renforcement de la direction des réseaux informatiques et des systèmes d'information (+ 18 ETPT en provenance du programme 146),

- la contribution à la mise en place des bases de défense (+ 42 ETPT en provenance du programme 146) ;

- des réductions d'emplois réalisées dans le cadre des contrats d'externalisation pour la fonction « restauration, hôtellerie, loisirs » (- 95 ETPT),

- des transferts réalisés au profit d'autres programmes n'appartenant pas au ministère de la défense à hauteur de 74 ETPT.

3. Les prévisions d'entrées et de sorties

S'agissant du personnel militaire, pour 2010, les 6 458 départs à la retraite prévus sur des bases statistiques se répartissent en 787 officiers, 4 570 sous-officiers et 1 101 militaires du rang.

S'agissant du personnel civil, les départs à la retraite s'élèvent à 1 624, dont 71 pour les agents de catégorie A, 158 pour les agents de catégorie B, 345 pour les agents de catégorie C et 1 050 pour les ouvriers de l'État.

Ces prévisions prennent en compte les crédits alloués aux indemnités de départ volontaires (IDV) et aux pécules destinés aux officiers et sous-officiers dont l'évolution sera étudiée ci-après.

Les prévisions de recrutement en 2010 demeurent au global stables.

S'agissant du personnel militaire, 20 520 recrutements sont prévus contre 20 066 en 2009, dont 789 officiers, 3 191 sous-officiers, 13 042 militaires du rang et 3 498 volontaires.

S'agissant du personnel civil, les recrutements s'élèvent à 816 contre 1 134 en 2009, dont 94 pour les agents de catégorie A, 189 pour les agents de catégorie B et 533 pour les agents de catégorie C.

B. LES MODALITÉS DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS

Dans la loi de programmation, pour mener à bien la diminution du plafond d'emplois de la mission Défense, le ministère de la défense avait prévu d'utiliser trois leviers principaux :

- la régulation des recrutements et des renouvellements de contrats (4 000 militaires et 1 250 civils par an);
- la mobilité au sein de la fonction publique (1 100 militaires et 350 civils par an) ;
- les incitations financières au départ (1 200 militaires et 500 civils, dont 350 ouvriers d'État, par an.

En 2009, sur le périmètre du ministère, la déflation a été mise en œuvre par ces trois types de leviers dans les proportions suivantes :

- 70 % la régulation par les flux,
- 10 % le reclassement et mobilité au sein de la fonction publique,
- 20 % les départs incités financièrement.

Il était initialement prévu un ratio de 60/20/20. Si les départs aidés sont conformes aux objectifs, les reclassements dans la fonction publique pour le personnel militaire n'ont pas été à la hauteur des

objectifs, ce qui a contraint les armées à utiliser le premier levier au-delà de ce qui était prévu.

1. Un flux de recrutement à préserver

Le principal levier de la déflation des effectifs est la régulation des flux : non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour les civils et gel des recrutements des ouvriers d'État, non-recrutement et non-renouvellement de contrat pour les militaires.

Pour ces derniers, la régulation des flux porte principalement sur les personnels sous contrat qui forment l'essentiel de la composante opérationnelle. Il s'agit donc d'un exercice délicat, qui risque d'affecter la moyenne d'âge des militaires si l'équilibre entrées/sorties n'est pas correctement assuré.

En 2009, les recrutements externes de militaires se sont élevés à 19 102 contre 21 541 en 2008 soit une diminution de 11 %.

Globalement, le ministère de la Défense estime que le bilan des recrutements des militaires sous contrat est satisfaisant et les objectifs atteints. Il relève cependant des difficultés récurrentes, notamment pour le recrutement de militaires du rang, dans certains domaines de spécialité bien identifiés au sein des armées.

Pour ce qui concerne l'armée de terre, les objectifs de recrutement pour 2009 ont été atteints à 100 %. Pour autant, il est à noter que les tensions persistent dans certains métiers tant pour les sous-officiers que pour les militaires du rang (informaticiens, métiers de bouche et du bâtiment, maintenanciers).

Depuis 2006, la Marine constate une baisse du nombre de candidatures de militaires du rang dans toutes les filières (taux de sélection passé de 3,3 en 2006 à 1,8 en 2007 et 1,9 en 2008).

Pour pallier ces difficultés, la marine a mis en place, en 2008, la valorisation du recrutement et de l'emploi du personnel équipage de la flotte (VAREQ) dont l'un des principaux objectifs est d'offrir plus de souplesse aux candidats à l'engagement grâce à une offre générique de métiers. Les effets positifs de cette réforme ont été constatés dès 2008 et devraient être plus importants encore en 2009.

Par ailleurs, la marine a lancé en mars 2009 une campagne de communication nationale à travers différents médias (télévision et internet). Les effets positifs de cette communication se font actuellement ressentir puisque le nombre de candidatures est en augmentation d'environ 10 % par rapport à 2008.

Pour l'armée de l'air, la qualité du recrutement des militaires sous contrat est globalement satisfaisante. Quelques difficultés sont à noter pour le

recrutement de certaines spécialités de militaires du rang (pompiers, fusilier-commando, conducteur de chien et mécanicien aéronautique) ou dans certains bassins d'emploi (Metz). De même, l'armée de l'air connaît une certaine tension sur le marché du travail pour recruter certains profils (sécurité incendie, systèmes de télécommunication, sécurité des systèmes d'informations et renseignement).

Pour le service de santé des armées, l'entrée en vigueur des nouveaux statuts améliore l'attractivité de ces professions dans le contexte très concurrentiel du monde de la santé. Le recrutement reste toutefois difficile. Concernant les médecins, il est nécessaire de poursuivre un recrutement significatif en écoles afin de répondre au contrat opérationnel et de maintenir un recrutement complémentaire de médecins contractuels.

Plus encore que le recrutement, la fidélisation de personnels formés est à considérer avec attention. Le taux d'attrition est le rapport du nombre de départs subis sur l'effectif de la population totale.

Pour l'armée de terre, le taux d'attrition des officiers et des sous-officiers est en légère augmentation par rapport à 2008 du fait des restructurations en cours ou à venir et l'effet d'entraînement lié à la mise en œuvre d'une politique d'aide aux départs. En revanche, le taux de départs subis des militaires du rang est de 10,7 %, soit une baisse de 0,87 % par rapport à 2008, liée à des départs en fin de contrat attendus en 2009 moins importants.

Pour la marine nationale, les taux d'attrition par filière constatés six mois après la signature du contrat pour l'année 2008 sont conformes aux prévisions (7 % pour les officiers marinières et 15 % pour les militaires du rang ; concernant les élèves officiers pilotes de l'aéronautique navale (EOPAN), le taux d'attribution, de près de 50 %, peut s'expliquer par les spécificités de cette spécialité ; en outre, il convient de relever le taux de contrat signé par rapport à l'objectif est de 120 %, ce qui démontre que cette filière est toujours très attractive).

Pour l'armée de l'air, le taux d'attrition en cours de contrat des militaires du rang, passé de 6,9 % en 2006 à 4,7 % en 2007, s'élève en 2008 à 4,5 %. Cette variation est liée à la diminution du recrutement qui résulte d'un meilleur ciblage des candidats et à la situation économique actuelle. Pour autant, ce taux portant sur la totalité des contrats ne doit pas dissimuler une forte évaporation au cours de la période probatoire (25,5 % en moyenne toutes spécialités confondues).

Pour le service de santé des armées, les résultats sont en légère amélioration même si des difficultés persistent sur des spécialités sensibles ou concurrentielles, ainsi que pour les infirmiers en soins généraux du fait de la concurrence du secteur civil.

2. Une mobilité au sein de la fonction publique encore trop réduite

Les objectifs de reconversion dans la fonction publique sont particulièrement ambitieux dans la mesure où ils sont additionnels par rapport aux flux existants et supposeraient de les doubler : en 2007, 1 041 militaires se sont reconvertis dans la fonction publique¹. Il s'agit de faire monter en puissance des outils tombés en désuétude comme le dispositif des emplois réservés récemment modernisé, ou relativement élitistes comme le détachement intégration.

En 2009, le bilan est mitigé. De l'ordre de 1 300 reclassements sont espérés alors que l'objectif était de 2 100. Ce résultat en demi-teinte a de multiples causes : la faiblesse des flux interministériels, la mise en route délicate du dispositif de reclassement militaires/civils, l'impact des restructurations et mobilité des personnels.

Votre rapporteur ne peut que constater que, dans un contexte où toutes les administrations sont soumises à des objectifs de réduction des effectifs, les gains espérés de la mobilité au sein de la fonction publique doivent être revus à la baisse.

3. Des filières de reconversion à dynamiser

La LPM a prévu un ensemble de mesures d'incitation à la reconversion de personnels civils et militaires, sous forme d'indemnités de départ ou de pécules, accompagnant notamment des projets personnels.

Les mesures d'accompagnement prévues représentent un rythme moyen annuel de 150 millions d'euros.

Pour ce qui concerne les personnels civils, l'indemnité de départ volontaire est accordée dès lors que les conditions d'éligibilité sont remplies. A la différence de l'indemnité de départ, le nombre de pécules de départ attribuable au personnel militaire est contingenté, si bien que tous les demandeurs ne pourront bénéficier du pécule. Les décisions d'attribution sont prises en fonction des besoins et de l'intérêt des armées.

Les premiers enseignements de l'année 2009 montrent que ces dispositifs fonctionnent puisque 6 000 dossiers ont été déposés au titre des pécules militaires pour un objectif de 1 100 par an et que 800 dossiers ont été déposés pour les IDV civiles pour un objectif de 500 par an.

L'enveloppe allouée au programme 212 « Soutien de la politique de la défense » au profit de l'ensemble des personnels civils du ministère devrait permettre de financer environ **400 indemnités de départ volontaires (IDV)** destinées aux ouvriers de l'État et 100 IDV pour les fonctionnaires, dont une

¹ 263 au titre de l'article 4139-2 dans la fonction publique de l'État, 275 dans la fonction publique territoriale, 503 au titre des emplois réservés.

part sera attribuée au personnel du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Enfin, l'enveloppe allouée au programme 178 « Préparation et emploi des forces » au profit de l'ensemble des militaires du ministère devrait permettre de financer environ **1 250 pécules** destinés aux officiers et sous-officiers, dont une part sera attribuée au personnel relevant d'autres programmes.

Malgré les mesures de reconversion, la diminution des effectifs se traduit mécaniquement par une augmentation des dépenses d'allocation chômage.

L'année 2008 s'était, en effet, caractérisée par un accroissement des départs de 8,5 % par rapport à 2007 et à une légère augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation d'aide au retour à l'emploi de 6,5 % et du coût des allocations du chômage (+ 4,38 %) par rapport à 2007. Le montant mensuel individuel moyen des indemnités de chômage de 2008 s'élève à 870 euros et progresse de 3,96 % par rapport à 2007.

La hausse du coût des allocations chômage s'explique par l'augmentation des départs chez les militaires les plus anciens en années de service, qui bénéficient *de facto* de droits supérieurs en termes d'allocation de retour à l'emploi. Ainsi, le nombre de départs de militaires de plus de quatre ans de service a augmenté de 7,75 % en 2008. De plus, les militaires ayant plus de quatre ans de service représentaient environ 70 % des chômeurs en 2008 contre environ 65 % en 2006.

Les prévisions 2009 sont fondées sur une extrapolation du bilan du premier semestre 2009, étendue à l'année 2010 avec l'hypothèse d'une stabilisation de la situation socio-économique. Elles laissent entrevoir une augmentation significative du nombre d'anciens militaires au chômage et du coût des indemnités rapportée aux résultats de l'année 2008, qui tiennent à deux raisons.

Il s'agit tout d'abord de l'augmentation des départs, du fait des restructurations et des mesures d'incitation au départ et d'accompagnement social, dans un contexte socio-économique moins dynamique, qui entraîne mécaniquement l'augmentation du nombre d'anciens militaires en recherche d'emploi indemnisés par le ministère de la défense.

Il s'agit ensuite des conséquences de l'application de la nouvelle convention d'assurance chômage du 19 février 2009. L'élargissement des droits à l'assurance chômage pour les anciens militaires qui en découle génère des coûts imputés au ministère de la défense.

Coût annuel de la convention chômage par armée

	(Coût en M€)	2007	2008	Prévisions 2009	Prévisions 2010
Terre	Nombre moyen mensuel	4 454	4 534	5 310	5 629
	Coût total annuel	47,55	49,81	64,38	68,24
Marine	Nombre moyen mensuel	1 361	1 290	1 347	1 428
	Coût total annuel	13,36	13,12	14,20	15,05
Air	Nombre moyen mensuel	1 172	1 138	1 406	1 490
	Coût total annuel	11,83	12,50	15,57	16,50
Gend	Nombre moyen mensuel	1 183	1 241	1 321	1 400
	Coût total annuel	9,32	10,22	12,10	12,82

Les mécanismes de reconversion existants doivent être dynamisés et les résultats obtenus en matière de reclassement, améliorés.

Les dispositifs de reconversion sont mis en œuvre par la nouvelle agence de reconversion de la défense (ARD), service à compétence nationale, placé sous la responsabilité du directeur des ressources humaines du ministère de la défense. Il comprend un échelon central, des pôles intermédiaires et des antennes locales réparties sur l'ensemble du territoire.

Cette nouvelle structure accompagnera :

- le personnel des armées, des services communs, de la délégation générale pour l'armement, ainsi que la gendarmerie ;
- le personnel civil de la défense des organismes restructurés en situation de reclassement vers le secteur privé ;
- les conjoints du personnel militaire et civil de la défense et de la gendarmerie.

La reconversion des militaires dans la fonction publique offre encore des débouchés trop limités. L'objectif annuel sur la période 2009-2011 est un flux de départs additionnels de l'ordre de 1 100 militaires et 350 civils par an vers la fonction publique. Il nécessitera une mobilisation plus forte de l'ensemble des dispositifs existants.

Votre rapporteur souhaite, en outre, que ce service interarmées de reconversion s'inspire des bonnes pratiques et des enseignements tirés des dispositifs existants afin que cette mutualisation se traduise effectivement par un effet de levier au service de la reconversion des personnels.

C. LES CONDITIONS DU SUCCÈS

La réforme entreprise est particulièrement ambitieuse en cela qu'elle impose simultanément réduction des effectifs, restructurations géographiques et réorganisations fonctionnelles. En matière d'effectif, plusieurs points méritent une attention particulière.

1. La concordance entre le cadrage financier retenu pour l'évolution de la masse salariale et les objectifs en matière d'effectifs

L'une des difficultés de cette « manœuvre » tient dans la **concordance entre le cadrage financier retenu pour l'évolution de la masse salariale et les objectifs en matière d'effectifs**. Des difficultés pourraient résulter de l'insuffisance des instruments disponibles en matière de pilotage de la masse salariale et des ressources humaines, notamment des systèmes d'information. Les hypothèses de coût moyen, sur lesquelles repose la valorisation des déflations d'effectifs, devront ainsi être vérifiées.

A titre d'exemple, un travail approfondi de plusieurs mois a été conduit au printemps 2009 au sein du ministère pour **déterminer la valeur exacte du GVT solde**. Au résultat, celui-ci diverge très sensiblement des éléments imposés par Bercy dans le PLF 2009 dans des proportions de 1 à 10. La difficulté principale réside dans l'absence de recul pour aboutir à des travaux fiables. Les deux premières années de réforme (2008/2009) devraient permettre de disposer d'éléments consolidés.

L'exécution de la programmation devra **éviter deux écueils : un rythme de déflation des effectifs inférieur aux prévisions**, qui conduirait à majorer les crédits du titre 2 au détriment notamment de l'équipement, ou, au contraire, une maîtrise financière du titre 2 dans le cadre prévu, qui s'effectuerait au prix d'une sous-réalisation des objectifs en matière d'effectifs.

Si l'on considère, à l'inverse, que le titre 2 évoluera quoi qu'il arrive selon le schéma prévu, **le risque principal sera celui d'une accélération non souhaitée de la déflation des effectifs**.

Le calibrage du titre 2 de l'entrée en programmation a déjà conduit à une régulation par les effectifs en exécution 2008, avec une « surdéflation » de plus de 3 800 équivalents temps plein travaillé. Ce phénomène s'est reproduit en 2009.

Le rapport annexé à la LPM précisait que « *la conduite de la déflation repose sur la capacité de reclassement du personnel militaire et civil au sein des fonctions publiques et sur le caractère attractif des mesures d'accompagnement social. Son rythme de mise en œuvre, tel que prévu par l'article 4 de la présente loi, n'a pas vocation à être accéléré, quels que soient les aléas de gestion.* » Le texte privilégie une approche capacitaire et non une

approche par la masse salariale dont les effets seraient dommageables à la capacité opérationnelle des armées.

Or un des outils de régulation, le reclassement dans la fonction publique, semble ne pas pouvoir atteindre les objectifs fixés.

Dans ce contexte, le deuxième enjeu portera sur la **préservation du flux de recrutement**. Celui-ci ne doit pas devenir l'unique variable d'ajustement des effectifs à la masse salariale. Ce flux de recrutement est essentiel au maintien de la capacité opérationnelle.

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion d'exposer les limites des indicateurs relatifs aux dépenses de personnels sur le programme 178 qui sont, tant pour le recrutement que pour la reconversion, des indicateurs de moyens qui ne retracent pas d'objectif particulier.

Compte tenu de l'ampleur de la réforme envisagée, il lui paraît indispensable de mettre en place de vrais indicateurs d'accompagnement de cette réforme qui feraient état, en particulier, des objectifs suivants :

- adéquation du recrutement en quantité et en qualité (dans les catégories et les spécialités cibles) ;
- fidélisation des spécialités en tension ;
- adéquation de la déflation par rapport à la pyramide cible ;
- départs effectifs vers la fonction publique.

Au-delà du pilotage de la masse salariale, le problème principal n'est pas celui des suppressions de postes au sens strict car, de façon globale, les départs attendus sont supérieurs, sur l'ensemble de la période 2008-2015, aux réductions d'effectifs demandées.

La difficulté est surtout de parvenir à faire coïncider – dans le temps et selon les types d'emplois – les départs naturels et les besoins en réduction de postes.

Pour cela, il faut sans cesse ajuster les nouveaux recrutements aux besoins les plus urgents, mettre en œuvre des formations adaptées aux spécialités, assurer un soutien spécifique aux mobilités géographiques inévitables et, bien entendu, accompagner les départs et les reconversions, ce qui est parfois difficile à réaliser dans le cadre d'objectifs annuels de réduction des effectifs.

2. La réussite des bases de défense

D'un point de vue qualitatif, la réussite de la manœuvre dépend de la capacité de mener à bien l'ambitieux chantier de la réorganisation et de la modernisation du soutien et de l'administration générale, faute de quoi le rééquilibrage au profit des capacités opérationnelles serait compromis.

L'un des principaux axes de cette modernisation concerne la création des bases de défense (BdD) qui doit permettre de mutualiser les actions conduites en matière de soutien général.

La mise en place des bases de défenses aura de nombreuses conséquences en matières de dépenses de fonctionnement et de soutien des forces comme nous le verrons plus avant, elle a déjà des conséquences importantes en matière de répartition des effectifs.

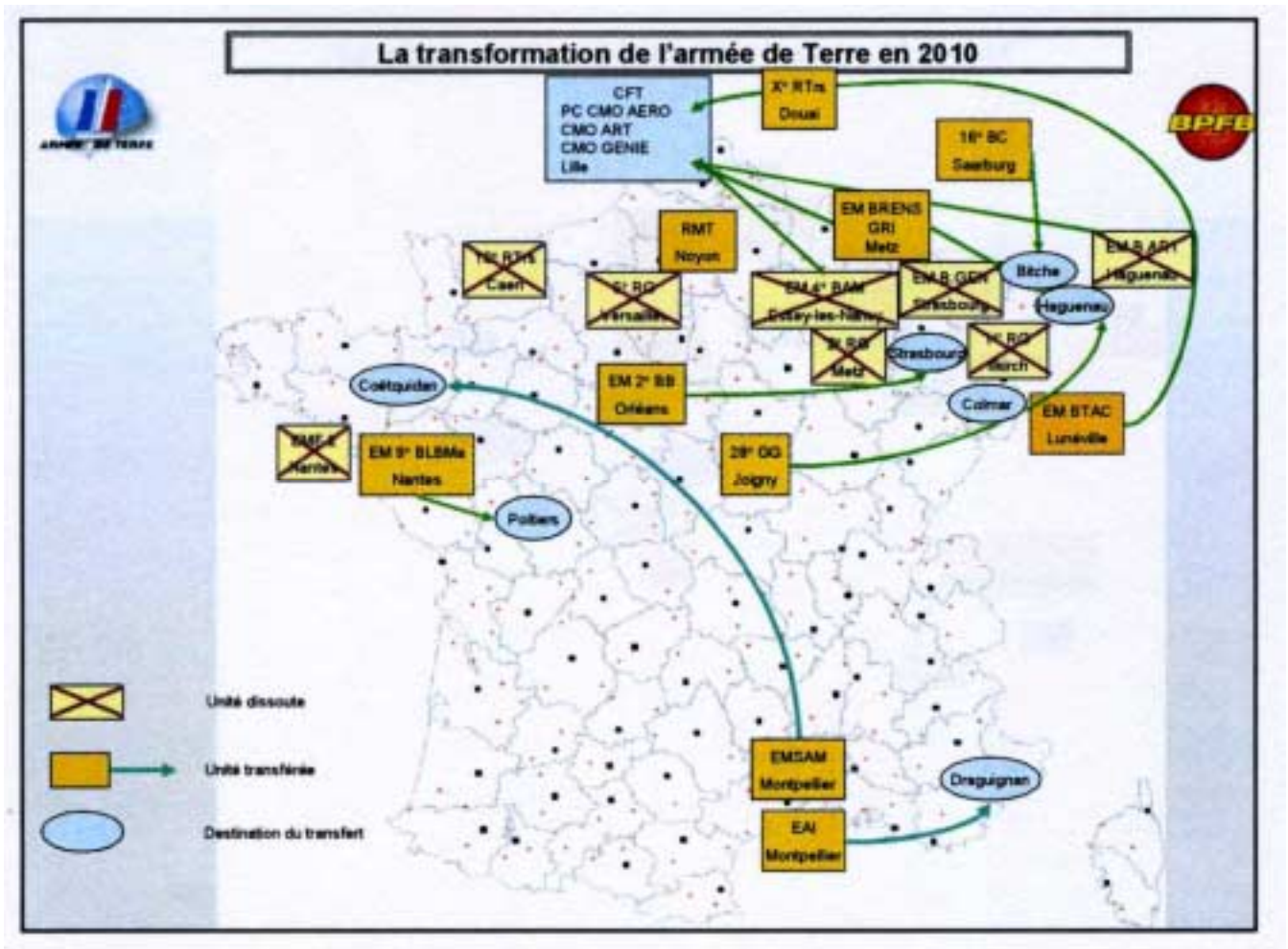
Jusqu'à présent, les actions de soutien étaient menées de façon trop cloisonnée par chaque armée. La base de défense les mutualise. Des gains significatifs en matière d'effectifs devraient ainsi être dégagés au profit des unités opérationnelles. L'objectif est de consacrer 60 % des effectifs de la défense aux missions opérationnelles, contre 40 % pour l'administration générale et le soutien.

La mutualisation des soutiens communs vise à créer une chaîne interarmées spécialisée. Placée sous l'autorité du chef d'état-major des armées, cette nouvelle organisation interarmées du soutien est pilotée par le Commandement interarmées des soutiens (COMIAS). Elle regroupera, à terme, plus de 40 000 personnes dont une grande partie de spécialistes, militaires et civils.

Les 11 premières bases de défense ont été mises en place au 1^{er} janvier 2009 à titre expérimental.

À compter de janvier 2010, 7 nouvelles bases verront le jour pour former les bases de défense « pilotes » à partir desquelles le COMIAS consolidera le déploiement de la totalité des bases de défense de plein exercice en 2011.

La mise en place de ces bases suppose pour les troupes **une réorganisation géographique sans précédent**, comme l'illustre la carte suivante relative à la transformation de l'armée de terre en 2010.



Enfin, le processus de valorisation des métiers de la défense et de dynamisation des parcours professionnels et de carrière de l'ensemble des personnels militaires et civils sera poursuivi, tout en continuant à recentrer le personnel militaire sur les missions opérationnelles, et le personnel civil sur les tâches de soutien.

L'efficacité attendue du projet est en grande partie liée à sa méthode. Conçues de manière expérimentale, les bases de défense ne relèvent pas d'un modèle unique, mais s'appuient sur les enseignements de l'expérimentation et devraient tenir compte des réalités géographiques, locales et humaines qui caractérisent leur environnement.

Ainsi, il existe aujourd'hui 4 modèles de bases de défense différents, qui seront parachevés et optimisés pendant la phase de montée en puissance des bases pilotes.

Échelon local d'une chaîne interarmées des soutiens, la base de défense inclut, dans un espace géographique donné, les personnels de tous les organismes du ministère de la défense (armées, DGA, SGA). Au sein de chaque base, l'activité de soutien doit être mutualisée et professionnalisée, en valorisant les chaînes métiers par domaine de compétence.

Ainsi, les fonctions de soutien, que chacun exerçait isolément, sont regroupées et assurées par le groupement de soutien des bases de défense (GSBdD). Ce service assure le soutien commun pour l'ensemble des partenaires de la base de défense, tant dans le cadre de leurs fonctions quotidiennes sur la base qu'à l'occasion des entraînements et des opérations réalisés en France et à l'étranger. L'objectif est ainsi de permettre aux armées de se concentrer sur l'activité opérationnelle.

Il ressort de l'ensemble des premiers comptes rendus effectués que **la mise en place des bases expérimentales n'a pas causé de rupture dans l'organisation de la défense**. Sur l'ensemble des bases expérimentales, un effort de contractualisation est enregistré. Cette démarche est encouragée dans la mesure où elle favorise la claire définition des besoins et des périmètres de responsabilité et permet, au sein de chaque base de défense, l'adaptation des processus, des structures et des ressources nécessaires.

Aucune détérioration du service rendu n'est à déplorer, malgré des délais parfois plus importants dus aux perturbations du fonctionnement consécutives au changement d'organisation et à l'important travail d'harmonisation des procédures et des réglementations. Le nouveau système, encore expérimental, doit être rodé pour traduire son entière réactivité.

Le concept de base de défense semble ainsi démontrer sa viabilité et son potentiel en matière d'économies, même si celles-ci ne sont pas immédiates.

Il apparaît naturellement pour une réforme de cette ampleur des difficultés dans plusieurs domaines : la définition des périmètres, la répartition des contributions financières entre les différentes armes, l'harmonisation des plans comptables, des procédures d'achat, des passations de marchés.

De nombreuses interrogations persistent s'agissant de l'autorité de tutelle, du contrôle et du suivi des externalisations, des questions de ressources humaines, avec une mise en place tardive des personnels civils, des procédures de mutation mal définies, des besoins en formation pour l'acquisition des prérequis nécessaires à la réalisation des achats et à la passation des marchés. **Une des tâches majeures pour l'année 2010 sera de répondre à ces interrogations.**

IV. LES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES ESCOMPTÉES

La déflation des effectifs devrait à terme permettre une diminution des dépenses de personnel du programme 178. Ces dépenses évoluent cependant en fonction de nombreux paramètres qui ne sont pas uniquement liés aux formats des armées.

A. LES GAINS ISSUS DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS

Comme en 2009, les dépenses de personnels du programme 178 pour 2010 se sont stabilisées à 15,4 milliards d'euros. La masse salariale est également stable à 9,8 milliards d'euros contre 9,9 milliards en 2009.

Mais cette stabilité masque, d'un côté, les gains issus de la déflation des effectifs et, de l'autre, les dépenses nouvelles liées aux mesures d'accompagnement.

Les gains s'élèvent à 163 millions d'euros auxquels il faut ajouter un solde du GVT négatif de l'ordre de 88 millions d'euros. Ce GVT négatif table sur des départs de personnels et non sur une diminution des recrutements qui conduirait, à l'inverse, à un GVT fortement positif.

Les dépenses nouvelles liées aux mesures d'accompagnement comprennent des mesures catégorielles de l'ordre de 93,2 millions d'euros, les mesures indiciaires qui avoisinent les 46 millions et l'accompagnement social des restructurations de l'ordre de 25 millions.

Selon les méthodes de calcul utilisées, le gain budgétaire net de la déflation se situe entre 50 et 100 millions d'euros en 2010 par rapport à 2009. Conformément aux prévisions, 65 % des gains sont utilisés pour les mesures catégorielles.

P178 en M€	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010
Déflation	- 45,46	- 126,1	- 162,76
Catégoriel	65,23	73,02	93,23
PAR	néant	69,56	21,97
Réservistes	néant	néant	2,16

Dans l'immédiat, les suppressions d'effectifs ne dégagent pas des marges de manœuvre substantielles, d'autant plus qu'un certain nombre d'évolutions sont susceptibles de modifier le déroulement de la loi de programmation et partant de l'exécution du budget pour 2010.

Il s'agit de dépenses souvent sous-évaluées comme celles liées au désamiantage, à l'augmentation du bordereau des ouvriers d'Etat, des mesures relatives aux partenaires liés par un PACS, ainsi que l'ensemble des dépenses non prévues qui ne manqueront pas d'apparaître au fur et à mesure des restructurations.

Il s'agit également des dépenses liées à nos engagements hors du territoire national.

B. DES DÉPENSES A SURVEILLER : LE COÛT DES EFFECTIFS HORS TERRITOIRE NATIONAL

Les unités qui servent hors du territoire national recouvrent deux situations différentes : les forces prépositionnées dans des pays étrangers amis et les forces agissant dans le cadre d'une opération extérieure proprement dite, que cette opération soit placée sous commandement national ou international (ONU, OTAN, UE).

La France se caractérise par l'étendue de son dispositif puisqu'elle est présente sur quasiment tous les continents, comme l'illustre la carte suivante qui retrace la présence de l'armée de terre en dehors de la métropole.

Forces terrestres en posture opérationnelle hors métropole



Si la présence de nos forces hors du territoire national a naturellement été intégrée dans la loi de programmation et dans le projet de loi de finances, trois évolutions, qui auront des conséquences en matière d'effectifs et de crédits, seront à surveiller :

- la moindre déflation des effectifs dans les territoires d'outre-mer. Compte tenu de la situation, il est vraisemblable que la diminution des effectifs soit moins importante que prévue ;

- le renforcement de notre présence à Abou Dhabi ;

- le retour de la France au sein du commandement intégré de l'Otan.

1. Les forces prépositionnées : la montée en puissance de la base d'Abu Dhabi

La France dispose de forces prépositionnées dans quatre pays. Elle stationne traditionnellement des unités dans trois anciennes colonies d'Afrique avec lesquelles elle est liée par des accords de défense : le Sénégal, Djibouti et le Gabon.

Les forces présentes depuis parfois fort longtemps en Côte d'Ivoire ou au Tchad ne figurent pas dans le dispositif des forces prépositionnées, s'agissant d'opérations extérieures en cours. Une fois celles-ci terminées, nos forces auront vocation à rentrer dans leur totalité en France. De la même manière, l'Allemagne n'apparaît plus dans la liste des pays qui accueillent des forces prépositionnées. En revanche, une nouvelle implantation a été inaugurée en mai 2009 à Abou Dhabi, aux Émirats Arabes Unis.

Si l'on raisonne à périmètre constant, les effectifs des forces prépositionnées évoluent peu. La légère augmentation enregistrée (+ 101) correspond à la montée en puissance de la base d'Abou Dhabi, partiellement compensée par la diminution des effectifs stationnés au Sénégal.

Comme a pu le constater votre commission lors de la mission effectuée, du 15 au 22 juin 2009, auprès des forces françaises stationnées à Djibouti, sur la nouvelle implantation militaire française à Abou Dhabi aux Emirats arabes unis et sur l'opération de l'Union européenne « Atalanta » de lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden, la base d'Abou Dhabi constituera, pour la France, un investissement important pour les années à venir.

Cette nouvelle base est répartie sur trois sites différents :

- une base navale et de soutien logistique, qui dispose d'un quai permettant d'accueillir n'importe quel bâtiment de la marine nationale, à l'exception du porte-avions Charles-de-Gaulle ;

- un détachement permanent de l'armée de l'Air sur la base émirienne d'Al Dhafra, qui compte actuellement trois Mirages 2000-5 ;

- un camp d'entraînement au combat urbain et en zone désertique situé dans le vaste camp militaire émirien « Zayed Military City ».

En effet, si les infrastructures, de très grande qualité, ont été entièrement construites et financées par les autorités émiriennes qui les mettent gratuitement à la disposition de la France, le coût de la construction étant estimé à 50 millions d'euros, le dispositif compte actuellement une centaine de militaires, dont quarante permanents, mais devrait monter progressivement en puissance pour atteindre 500 hommes.

Le budget de la base militaire française est de l'ordre de 20 millions d'euros, le soutien aux familles en représentant près de la moitié, compte tenu du prix très élevé des loyers.

Cette implantation militaire française aux Emirats arabes unis répond à trois missions essentielles : entretenir une présence militaire française interarmées « dissuasive », constituer un point d'appui prioritaire dans le Golfe persique et faciliter les activités d'entraînement, d'aguerrissement et de coopération. Elle peut, en outre, constituer une « vitrine technologique » pour faciliter nos exportations d'armement dans la région. Elle aura un coût dont on peut se demander s'il a été intégralement intégré dans les hypothèses d'évolution du budget pour les années à venir.

Ce coût doit, il est vrai, être considéré au regard de l'ensemble de notre dispositif qui devrait connaître en 2010 des changements importants en Afrique.

La présence militaire française en Afrique, traditionnellement articulée autour de quatre bases prépositionnées (Sénégal, Côte d'Ivoire, Gabon, Djibouti), fait en effet l'objet d'une importante réorientation. En 2008, profitant de la présence des effectifs de l'opération Licorne, les 484 soldats du 43^{ème} BIMa (Bataillon d'Infanterie de Marine), qui étaient présents de manière permanente en Côte d'Ivoire, ont été rapatriés. Ce pays n'accueille donc plus de forces prépositionnées.

Conformément aux préconisations du Livre blanc, il pourrait être décidé de fermer l'une des trois implantations de forces prépositionnées en Afrique (Dakar, Libreville ou Djibouti) et de réduire sensiblement les effectifs des deux autres.

L'objectif serait de conserver une plate-forme par façade maritime et une capacité de prévention en zone sahélienne. Par ailleurs, cette évolution devrait prendre en compte les nouvelles priorités telles que définies au Cap, notamment quant au soutien à l'architecture africaine de paix et de sécurité. Un groupe de travail interministériel a été constitué sous la présidence du secrétariat général de la Défense nationale. Il devrait présenter des propositions qui seront étudiées au plus haut niveau, en conseil de défense.

2. Les forces servant en opérations extérieures : des dépenses partiellement budgétisées

Le surcoût des opérations extérieures pour 2009 est actuellement estimé à 873 millions d'euros. Cette augmentation modérée de 43 millions d'euros par rapport à 2008 (+ 5 %) résulte essentiellement du lancement de l'opération Atalanta de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes déclenchée par l'Union européenne, ainsi que du surcoût lié au théâtre afghan.

Conformément aux demandes réitérées de votre commission, qui souhaite une plus grande sincérité dans la détermination du montant de ces crédits, **le financement des opérations extérieures en loi de finances initiale sera encore augmenté en 2010, puisque la provision s'établira à 570 millions d'euros, soit 60 millions d'euros de plus qu'en 2009, dont 30 millions d'euros seront prélevés sur la réserve de budgétisation. Rapporté au montant du coût des OPEX en 2009, c'est plus de 65 % de la dépense qui seraient financés dès le budget initial.**

Sans évolution majeure du niveau d'engagement opérationnel et compte tenu du plein effet, à cette échéance, des mesures d'économies prises en 2009 en Côte d'Ivoire, au Kosovo et au Tchad, le coût des opérations extérieures pourrait diminuer en 2010 et le pourcentage de « couverture » budgétaire augmenter.

Il convient toutefois de garder à l'esprit les risques de dérapages liés à l'opération en Afghanistan. En 2009, le montant total du coût des opérations en Afghanistan est estimé à 330 millions d'euros (+ 40 %), ce qui représente 39 % du coût de l'ensemble des opérations menées par les forces françaises.

Compte tenu de la hausse des effectifs présents (3 247 militaires en moyenne), le coût en frais de personnel est désormais évalué à 120 millions d'euros. Les frais de fonctionnement s'élèvent à 55 millions d'euros, le transport stratégique à 45 millions d'euros, le maintien en condition opérationnelle des matériels à 52 millions d'euros.

Comme a pu le constater la mission de votre commission effectuée en Afghanistan en septembre dernier, ce coût élevé résulte non seulement de l'éloignement du théâtre afghan, atteignable depuis la France par voie aérienne seulement, mais également lié à des équipements personnels spécifiques et plus coûteux (gilets pare-balles de dernière génération, bottes de montagne spécifiques...) et au maintien en condition opérationnelle des matériels malmenés sur les pistes de montagne, beaucoup plus onéreux qu'ailleurs.

En 2010 comme en 2009, conformément à la loi de programmation militaire, le financement résiduel des OPEX ne reposera pas sur les crédits d'équipement de la Défense mais sur la réserve de précaution interministérielle.

3. Le retour de la France au sein du commandement intégré de l'Otan : un coût non anticipé

Le retour de la France au sein du commandement intégré de l'Otan, nécessitera l'envoi à l'étranger de plusieurs centaines d'officiers et de sous-officiers chargés de représenter la France au sein des instances de l'organisation.

Avant même sa pleine réintégration, la France était déjà présente dans les structures de l'Otan avec un effectif de 161 militaires soutenus par 81 agents. La décision d'une pleine réintégration de notre pays dans les structures de l'alliance devrait porter notre présence à environ 1 200 personnes dans les différents états-majors et organismes de l'Otan, dont 1 100 dans la seule structure de commandement. La montée en puissance des effectifs s'étalera jusqu'à l'été 2012. Les militaires français seront alors présents sur les 25 sites répartis dans 13 pays.

Votre rapporteur se félicite, à cet égard, de la nomination du général Stéphane Abrial à l'un des deux commandements suprême de l'OTAN.

La pleine participation à l'ensemble des budgets (fonctionnement et investissement) est évaluée en année pleine à 30 millions d'euros par an. Le coût de l'augmentation du nombre d'agents servant à l'étranger dans les structures de l'OTAN et les soutiens associés est évalué à 69 millions d'euros.

Selon l'état-major des armées, l'ensemble de ces surcoûts est estimé, sur la période 2010-2015, à environ 650 millions d'euros. Au total, en 2009, le coût de la réintégration par la France du commandement intégré de l'OTAN s'élèvera à 30 millions d'euros. En 2010, il atteindra 60 millions d'euros supplémentaires. Puis, en année pleine, ce surcoût dépassera largement 100 millions d'euros annuels.

Or le coût budgétaire de cette réintégration n'a, d'après les auditions effectuées par votre rapporteur, pas été prévu par la loi de programmation militaire.

Ces évolutions de nos effectifs hors métropole devront donc être prises en compte dans la gestion du budget 2010. Ces points n'ont pas du tout ou pas totalement été pris en compte dans la LPM. Ils auront un coût budgétaire qui, sans abondements complémentaires, pourrait conduire à accroître la sous-réalisation des effectifs.

V. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE SOUTIEN DES FORCES, ET D'ENTRETIEN DES MATÉRIELS

Les crédits rassemblés au sein du titre 3 du programme 178 sont affectés au soutien et à l'entraînement des forces, ainsi qu'au maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels.

Le PLF pour 2010 attribue à ce titre 5,493 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), contre 5,732 milliards en 2009, soit 2,4 % de baisse, en réduction de 239 millions d'euros. Ceci traduit l'amorce de la réduction du format des armées en personnels, et donc de leur coût de fonctionnement.

Rappelons que les crédits de paiement de l'ensemble du programme s'élèveront à 21,539 milliards d'euros, en baisse de 1,3 % par rapport à 2010.

A. DES CRÉDITS ADAPTÉS AUX COMMANDES PLURIANNUELLES, ET AU FONCTIONNEMENT COURANT

La récapitulation des crédits alloués au titre 3 du programme 178 au sein de la mission Défense en 2008 et 2009 et les prévisions pour 2010 sont retracées dans les tableaux suivants :

Titre 3 du P178 : Autorisations d'engagement

2008 LFI	2009 LFI	2010 PLF
5 358,71 M€	6 299,83 M€	6 763,19 M€

Titre 3 du P178 : Crédits de paiement

2008 LFI	2009 LFI	2010 PLF
5 482,87 M€	5 742,26 M€	5 493,43 M€

Plusieurs facteurs d'évolution ont été pris en compte pour l'évaluation des besoins en crédits de fonctionnement : la déflation du volume du personnel des armées, dont l'impact est direct sur les coûts d'alimentation, de formation, d'instruction et le fonctionnement courant, les fermetures de certaines bases et les dissolutions d'unités entraînant une diminution des besoins de soutien en infrastructure, pour la préparation des forces.

L'évolution des crédits par action est la suivante :

1 – Action 1 « Planification des moyens et conduite des opérations »

Sont pris en compte dans l'action 1 les crédits des sous-actions 11 « Renseignement d'intérêt militaire » et 14 « Systèmes d'information et de communication » qui sont directement rattachables au soutien.

Sous-action 11 « Renseignement d'intérêt militaire »

Outre les dépenses liées aux coûts de fonctionnement usuel (énergie, maintenance, travaux, carburant, documentation), la DRM a mis en œuvre en 2009 plusieurs projets engendrant des coûts d'installation et de fonctionnement. **Le montant des crédits de paiement consacré au fonctionnement est de 14,55 millions d'euros.**

Ces crédits sont principalement affectés à :

- la création d'un nouveau détachement avancé des transmissions (DAT) aux Émirats Arabes Unis ;

- la mutualisation des différents sites de recueil du renseignement. Ainsi, les mutualisations entre la DRM et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), notamment les sites de Papeete et de Mayotte ;

- l'instauration de nouveaux stages interarmées du renseignement.

La dotation de la DRM en matière de crédits d'investissement à hauteur de 25,85 M€ vise à accompagner la réalisation de :

- moyens de recueil ELINT et COMINT (antennes, capteurs et intercepteurs spécifiques) ;

- moyens de recueil imagerie de théâtre ;

- évolution des systèmes de traitement image ;

- acquisition des moyens SIC et des logiciels associés ;

- moyens de recherche humaine et acquisition d'images satellitaires.

Sous-action 14 « Systèmes d'information et de communication »

Cette sous-action comprend les ressources de fonctionnement et d'investissement de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la Défense (DIRISI) en métropole, outre-mer et à l'étranger, ainsi que des organismes qui lui sont rattachés organiquement, provenant des trois armées et du secrétariat général pour l'administration (SGA).

Ces organismes ont pour mission de gérer et de maintenir en condition des matériels de télécommunication, de communication et d'information, au profit des armées et services du ministère de la défense.

2 – Action 2 « Préparation des forces terrestres »

Titre 3 – fonctionnement courant

La principale modification du périmètre concerne le transfert des crédits de fonctionnement (18,6 M€) des unités du commissariat de l'armée de terre vers la nouvelle sous-action 84 « Service du commissariat aux armées », créée dans le PLF 2010, à la suite de la création de ce service éponyme au 1^{er} janvier 2010.

Comme en 2009, la priorité retenue est de mener au mieux l'adaptation de l'outil de combat et de formation aux nouveaux contrats opérationnels fixés par le Livre blanc et aux engagements les plus probables, tout en maîtrisant les coûts de fonctionnement général et en portant une attention constante aux conditions de vie professionnelle et sociale du personnel de l'armée de terre.

Titre 3 – hors fonctionnement courant

L'armée de terre a décidé de maintenir ses efforts sur l'entretien programmé des matériels (EPM) terrestres afin de répondre aux besoins récurrents de ce domaine. Une augmentation des crédits consacrés à l'EPM a été décidée dès l'année 2009. Cette évolution est la conséquence des montants consacrés aux commandes globales.

Pour les matériels terrestres, l'année 2010 sera marquée par le début de la mise en œuvre du système de soutien post production (SSPP) du char Leclerc, à hauteur de 270 M€ en AE. Les postes les plus importants sont constitués par le soutien des chars Leclerc, des camions de la gamme Renault Trucks Défense, des VAB et des AMX 10RCR.

Les crédits consacrés au soutien de l'homme sont également en augmentation (+ 9 %) en crédit de paiement (CP) du fait de l'arrivée du programme FELIN au sein des régiments de l'armée de terre. L'axe d'effort majeur en matière d'habillement et d'équipement du combattant portera sur l'amélioration de la qualité du paquetage du combattant.

3– Action 3 « Préparation des forces navales »

Titre 3 – fonctionnement courant

Les priorités retenues pour 2010 restent les dépenses directement liées à la bonne conduite des opérations (carburant, dépenses d'escales et action de l'État en mer).

Titre 3 – hors fonctionnement courant

La part hors fonctionnement du titre 3 permet de couvrir les dépenses d'entretien des sous-marins et les équipements de la dissuasion, l'achat de petits équipements et munitions ainsi que l'entretien des bâtiments et aéronefs de la marine.

La dotation en AE comprend 400 M€ d'AE destinées à couvrir des engagements pluriannuels. Les AE sont destinées à l'entretien pluriannuel des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) par DCNS. En CP, la dotation intègre également le remboursement des ressources perçues en cours de gestion 2009 au titre de la majoration des avances forfaitaires dans le cadre du plan de relance de l'économie.

4 – Action 4 « Préparation des forces aériennes »

Titre 3 – fonctionnement courant

Le périmètre est affecté par le transfert de 0,66 M€ de crédits affectés au soutien des bases de défense (BDD). Enfin, un transfert de 2,6 M€ du titre 2 vers le Hors titre 2 destiné à financer l'externalisation de la fonction restauration des bases de Saintes et Grenoble a abondé le poste fonctionnement.

La dotation comprend également le contrat d'externalisation de la maintenance des aéronefs sur le site de Cognac, et le marché de formation aéronautique militaire initiale (FAMI) de location d'aéronef de début sur le site de Salon-de-Provence.

Titre 3 – hors fonctionnement courant

Ces crédits permettent de répondre à des besoins en matière :

- d'entretien programmé des matériels (EPM) aéronautiques et autres, y compris la dissuasion ;
- d'acquisition d'armement et de munitions sol et bord ;
- d'entraînement des forces (financement des campagnes de tir au CELM¹) ;
- d'entretien programmé des personnels (EPP) regroupant l'habillement, les matériels de restauration et d'ameublement, les matériels de campagne.

La priorité retenue pour 2010 est d'assurer au mieux la disponibilité des aéronefs et le respect des contrats opérationnels dévolus à l'armée de l'air.

B. LE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS MESURES D'ORGANISATION POUR EN MAÎTRISER LES COÛTS

Votre rapporteur avait évoqué, dans son avis sur le PLF 2009, les contraintes issues, pour un bon entraînement des troupes, du coût élevé des carburants et des difficultés découlant du maintien en condition opérationnelle des matériels.

¹ Centre d'essai des Landes et de la Méditerranée

Le coût des carburants a beaucoup baissé en 2009.

Mais la complexité des opérations permettant un MCO de bon niveau, à un coût acceptable, mérite un développement particulier.

Le MCO est défini comme l'ensemble des moyens et interventions qui permettent à un matériel, durant toute sa durée d'utilisation, de rester apte à l'emploi qui lui est assigné, en particulier sur les théâtres d'opération.

Ainsi, le MCO permet de maintenir les systèmes en état de fonctionnement en corrigeant :

- les effets de son emploi, comme les pannes, et le remplacement des éléments consommables ;
- les effets du vieillissement, comme la corrosion, et les obsolescences ;
- et les défauts constatés, comme une fiabilité insuffisante, ou de nouvelles prescriptions réglementaires.

Budgétairement, le MCO se distingue de l'EPM (entretien programmé du matériel) inscrit au programme 178, car il faut y ajouter les RCS (rémunérations et charges sociales) des personnels qui exécutent la maintenance.

Le MCO est un élément essentiel de la capacité opérationnelle des armées ; il est indissociable de l'activité des unités à laquelle il contribue directement.

1. Les difficultés financières et techniques découlant du MCO sont récentes

Un rapide historique montre que cette problématique n'a surgi que dans les années 1990. En effet, les matériels étaient auparavant caractérisés par :

- une durée de vie courte, car ils étaient destinés à subir des pertes lors des engagements opérationnels ;
- des parcs souvent surnuméraires, car, pour la plupart, issus des stocks de la 2^{ème} guerre mondiale, puis du plan Marshall ;
- des stocks de rechanges très largement dimensionnés et prépositionnés à proximité des systèmes opérationnels ;
- la mise en œuvre de technologies assez simples permettant une maintenance facile à réaliser dans des conditions rustiques et avec des outils communs.

Ainsi, le MCO ne constituait pas une réelle source de préoccupation.

La prise de conscience de l'importance à accorder aux crédits d'EPM remonte **au début du XXIème siècle, avec la nette réduction de**

disponibilité observée, dont l'origine était principalement la réduction sensible des crédits d'EPM à partir du milieu des années 90. Pour y faire face, la LPM 2003-2008 a prévu un accroissement de ces crédits.

Parallèlement, une réflexion a été engagée au sein du ministère de la défense, pour identifier les axes de progrès en matière de soutien des matériels ; elle a conduit à l'optimisation des moyens et à la rationalisation des structures de management du MCO avec la création des services interarmées de soutien.

Ainsi, furent successivement créés le service de soutien de la flotte (SSF) en 2000, la SIMMAD (structure intégrée de maintien en condition opérationnelle du matériel aéronautique de défense) en 2002, le SIAé (service industriel d'aéronautique) en 2007, et comme le sera la SIMMT (structure interarmées du MCO des matériels terrestres) en 2010.

Il y a donc une « mise sous tension » du MCO, qui doit assurer le maintien en condition d'emploi du volume de matériel nécessaire à la disponibilité, mais déterminé au plus juste pour remplir les différents contrats (opérations, postures, entraînement).

Par ailleurs, s'il existe de nombreux points communs entre les systèmes civils et militaires en matière de MCO, il n'est pas, pour autant, possible de les assimiler. En effet, la comparaison est pertinente pour les aspects économiques, mais s'y ajoutent les contraintes opérationnelles.

L'approche économique du MCO (assurer l'efficacité et sécuriser les prix) partage avec le domaine civil les préoccupations suivantes :

- anticipation des besoins de MCO (sur plusieurs années) ;
- réduction des incertitudes (planification stable) ;
- maîtrise et partage des risques ;
- mise en cohérence de la demande et de l'offre.

Mais les contraintes opérationnelles imposent le maintien de capacités spécifiques :

- pour réaliser des opérations de maintenance sur les théâtres d'opérations par des militaires dont les capacités de combattants doivent subsister ;
- pour faire face à un surcroît inattendu de charges, dans les délais conformes à ceux des scénarios du Livre blanc.

Il convient donc de concilier les impératifs de soutien de l'activité en opération avec une logique d'efficacité industrielle qui nécessite une anticipation et une planification régulière de l'activité. La capacité à remonter en puissance et à augmenter la cadence des chaînes de production étatiques ou privées (calibrées pour le temps de paix) afin d'atteindre le niveau requis pour des opérations de haute intensité doit être préservée. Corrélativement, se

posent la question de la sécurité des approvisionnements et de l'entretien d'une base industrielle.

2. L'évolution à la hausse du coût du MCO est d'origine diverse

Les causes de l'évolution des coûts du MCO, et donc de son coût, sont multiples :

- l'augmentation du coût des matières premières, des charges et, principalement, des RCS, les opérations de maintenance étant très consommatrices de main d'œuvre ;

- le renouvellement des générations d'équipements dont les plus récents, souvent plus onéreux à maintenir en raison d'une plus grande performance requise, ou parce que la maturité technique n'est pas encore atteinte ;

- le vieillissement de certains parcs de matériels pour lesquels les chaînes de production sont arrêtées et qui subissent une baisse sensible de fiabilité ;

- des évolutions réglementaires qui imposent des modifications des matériels ou des processus de maintenance (amiante, gaz à effet de serre, qualité des eaux) ;

- la réduction du format des flottes en service (export compris) qui impose aux industriels de reporter leurs frais fixes sur un volume plus réduit d'activité de maintenance ;

- des activités OPEX qui suscitent, suivant les théâtres, des exigences de MCO plus élevées (accélération de l'usure des équipements).

3. Les leviers d'action possibles pour juguler les coûts

Afin de réduire les coûts globaux du MCO, il est nécessaire de combiner les actions visant à réduire le volume des opérations de maintenance et les coûts unitaires associés.

Le volume d'activité de maintenance a été limité avec la réduction des parcs, mais cette solution a atteint ses limites. L'effort porte donc maintenant sur l'activité et l'entraînement, mais en maintenant la capacité à honorer les contrats opérationnels.

Le volume des opérations de maintenance a été réduit **par un meilleur emploi des parcs**, permettant d'optimiser le MCO lié au vieillissement et à l'emploi. La PEGP (politique d'emploi et de gestion des parcs), instaurée en 2007, par l'armée de terre, les nouveaux profils d'activité des frégates, le remisage d'aéronefs en enceintes à hygrométrie contrôlée, relèvent de cette optimisation. Cette réduction des volumes peut également être obtenue par une optimisation des programmes d'entretien des systèmes.

La collaboration de la DGA, des états-majors et des services de soutien au sein des équipes de programme intégrées tout au long du cycle de vie peut permettre de mieux exploiter cette voie avec une mutualisation plus aboutie de l'expertise technique et de l'analyse du retour d'expérience.

La réduction des coûts peut découler :

- du transfert d'une part importante des activités de maintenance des unités opérationnelles à des structures de type industriel (privé ou étatique) permettant d'obtenir des gains de performances par la programmation des tâches et la qualité des moyens de soutien disponibles. C'est l'objectif de la SIAé ;

- de l'évolution des relations contractuelles avec l'industrie privée, de nature à réduire les coûts : de nouveaux types de contrats visent à accroître la visibilité des industriels sur leurs calendriers, et de réduire ainsi leurs provisions pour risques ;

- s'agissant de l'effort budgétaire, la réduction des effectifs de maintenanciers étatiques induite par la RGPP, de l'ordre de 20 %, permettra de diminuer les RCS consacrés au MCO. Elle impose toutefois d'augmenter la productivité par des méthodes appropriées (ordonnancement, politique de maintenance...) tout en conservant, à chaque maintenancier militaire, un juste niveau d'aptitude comme combattant.

Un engagement contractuel à long terme, la concurrence (lorsqu'elle est possible) et une organisation optimisée permettent de contenir et, parfois, de réduire les prix.

4. Le cas du MCO naval

L'actuelle démarche contractuelle est fondée sur des marchés de gré à gré avec DCNS pour les bâtiments à propulsion nucléaire et les frégates fortement armées, et la mise en concurrence pour les autres éléments de la flotte. Le MCO des bâtiments se fonde sur des contrats pluriannuels (3 ou 5 ans). Cette démarche de contractualisation sur plusieurs années avec des industriels permet de limiter le coût du MCO naval et de respecter l'actuelle LPM, tout en maintenant l'aptitude des navires à réaliser les missions pour lesquels ils ont été construits.

Pour les frégates fortement armées, la recherche d'une réduction des coûts a conduit à espacer les périodes d'entretien et en conséquence limiter l'activité de ces navires. L'activité des frégates de la flotte nucléaire est ainsi passée de 110 jours de mer annuels à 90 jours.

La situation des armes, qui conditionne l'aptitude à réaliser les missions, doit être améliorée. Il faut impliquer les industriels au maintien en conditions d'équipements fabriqués en petites séries et frappés rapidement d'obsolescence.

Le suivi des évolutions de la réglementation dans le domaine de l'environnement doit être également amélioré. Celle-ci induit un besoin de remise aux normes coûteux, qui doit être pris en compte dès la conception des bâtiments. Ainsi, la Marine est sous la menace d'une amende si tous ses navires ne sont pas aux normes en matière de gaz endommageant la couche d'ozone.

Le MCO aéronautique intègre la notification de contrats pluriannuels (entretien des moteurs de l'ATL2 et des moteurs du Rafale), devant être prochainement notifiés. Cette orientation se traduit par un moindre besoin d'engagement pour 2010.

5. L'externalisation représente également une voie d'optimisation

Mais elle ne doit pas être systématique : ainsi, Air France et la RATP ont conservé en interne la majorité de la maintenance pour leur cœur de métier ; elle doit donc être étudiée au cas par cas. De plus, le transfert de charges vers le privé doit préserver une expertise étatique permettant :

- de spécifier et contrôler les marchés de MCO ;
- de compenser en partie l'absence de concurrence ;
- d'effectuer des actes techniques complexes sur les théâtres d'opérations.

Les partenariats internationaux en matière de MCO d'équipements militaires communs permettent, par mutualisation, de réduire mécaniquement les coûts unitaires de soutien, mais elles se révèlent difficiles à mettre en place.

L'optimisation de la répartition des activités de maintenance entre les structures opérationnelles et industrielles, privées et étatiques, représente une réelle voie de progrès. Elle doit s'inscrire dans un véritable partenariat entre la défense et l'industrie privée, permettant d'adapter globalement les organisations afin de bénéficier de l'efficacité des structures industrielles tout en conservant, dans les armées, l'expertise technique indispensable à la liberté d'action en opérations et face à des situations de monopole.

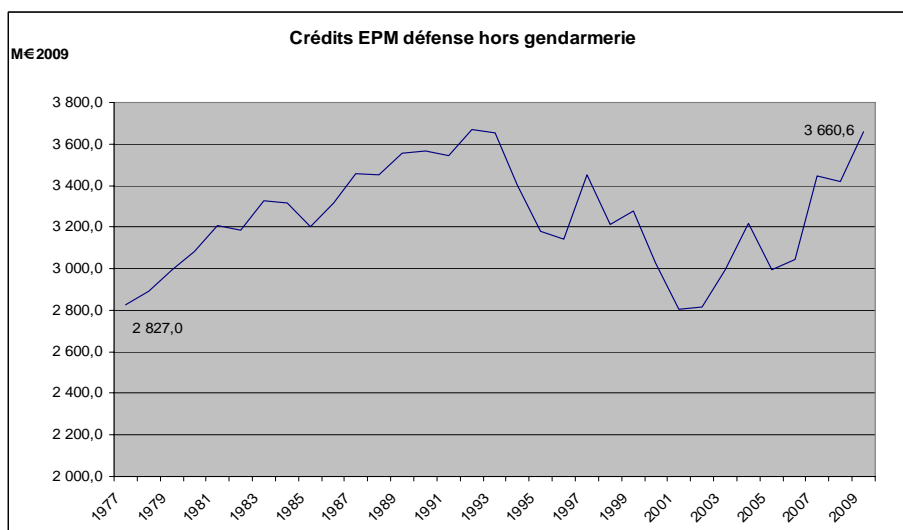
Une part importante des activités de maintenance doit donc être transférée à des structures de type industriel, privées ou étatiques, auxquelles serait assuré un calendrier prévisionnel de leurs travaux. La crise économique a pesé à la baisse sur le coût des matières premières, constituant un élément de stabilité des prix, qui ne devrait pas être durable.

Il faut relever que nos soldats engagés sur des théâtres extérieurs bénéficient d'un taux de disponibilité des matériels proche de 95 %, l'un des plus élevés parmi les nations occidentales, comme l'a précisé à la commission le général Georgelin, chef d'état-major des armées (CEMA).

En conclusion, il faut rappeler qu'après une hausse de près de 2 % par an entre 1977 et 1993, une forte baisse de plus de 20 % caractérise la période 1993-2002. Cela a entraîné, avec un décalage de quelques années, un fléchissement de la disponibilité des équipements.

L'effort budgétaire sur l'EPM a repris à partir de 2001. **Mais ce n'est qu'en 2009 que l'on retrouve le niveau de ressources de 1993** (3,6 milliards d'euros). La chute de disponibilité a ainsi été enrayée, ce qui a permis de réaliser les activités prévues en OPEX et, globalement, celles effectuées dans le cadre de l'entraînement.

Evolution des crédits d'EPM sur la période 1977-2009



Source : ministère de la défense

C. UN NIVEAU D'ENTRAÎNEMENT GLOBALEMENT CONFORME AUX OBJECTIFS DES LPM SUCCESSIVES, AVEC DES ÉLÉMENTS PONCTUELS DE FAIBLESSE

1. L'armée de terre

a) Les activités de l'armée de terre

Le bilan de l'activité des forces terrestres en 2008 et les prévisions pour 2009 sont détaillés dans les tableaux ci-dessous.

Pour la loi de programmation militaire 2003-2008, ils sont exprimés en nombre de journées d'activité (JA) par homme avec et sans matériel organique (AMO / SMO), et en heures de vol par pilote d'hélicoptère (HdV).

Le résultat de 91 JA en 2008 s'explique notamment par les mesures de précaution engendrées par la forte augmentation des prix du carburant jusqu'à l'automne 2008.

L'objectif ramené à 160 HdV par pilote d'hélicoptère a néanmoins été légèrement dépassé en 2008 (168 HdV).

Année	Nombre de JA AMO	Nombre de JA SMO	Nombre total de JA réalisés	Nombre de JA cible PAP	Nombre d'HdV par pilote
2008 (RAP 2008)	33	58	91	96 ^(*)	168
Rappels objectifs LPM 2003-2008	50	50		100	180

(*) Dont 92 JA financés par le BOP "Terre" et 4 JA financées par le BOP "Emploi des forces" de l'EMA.

Dans la LPM 2009-2014, les JA par homme ont été remplacées par des journées de préparation et d'activités opérationnelles par homme (JPAO) dont le périmètre diffère sensiblement. Portant sur les formations concourant directement au contrat opérationnel de l'armée de terre, la JPAO inclut toutes les activités de préparation opérationnelle et intègre les journées de projection sur les théâtres d'OPEX¹, en MISSINT² et MCD³ ; par ailleurs, la distinction entre sorties avec et sans matériel organique n'existe plus.

L'objectif LPM de 150 JPAO par homme et par an s'inscrit dans la perspective d'un engagement maximal des forces. Dans les conditions d'engagement actuelles et prévisibles **pour 2010, cette cible est fixée autour de 120 jours.** Ce niveau permet de garantir la capacité d'intervention d'urgence de 5 000 hommes, et l'exécution des opérations en cours ou prévisibles. Si nécessaire, la mise en condition, dans les 6 mois impartis par la LPM, des unités destinées à assurer le contrat « 30 000 hommes » augmenterait le niveau de préparation opérationnelle global de l'armée de terre à hauteur d'environ 150 jours.

Au 1^{er} semestre 2009, les forces terrestres ont atteint une moyenne de 56,5 JPAO par homme et devraient en réaliser 110 sur l'ensemble de l'année.

Avec une moyenne de 85 HdV par pilote d'hélicoptère réalisée depuis le début de l'année, l'armée de terre pourrait atteindre un niveau de 174 HdV pour un objectif LPM reconduit à 180 HdV.

¹ Opérations extérieures.

² Missions intérieures (Vigipirate, Héphaïstos, etc.).

³ Missions de courte durée (4 mois) : unités tournantes des forces de présence (étranger) et de souveraineté (DOM-COM).

Activités 2008 & 2009 – Prévisions 2010		
Année	Nombre de JPAO par homme	Nombre d'HdV par pilote
Réalisé 2008	109,9 (*)	168
Prévision réactualisée 2009 (**)	110	174
Cible 2010	120	180
Objectifs LPM 2009-2014	150	180

(*) Estimation à partir d'un suivi 2008 en format JPAO

(**) Prévisions actualisées au 30 juin.

Ces critères d'activités ne prennent tout leur sens qu'en comparaison avec ceux des armées comparables.

b) Eléments de comparaison de l'entraînement des forces pour 2008

TYPE D'ACTIVITE (par unité et par an)	FRANCE (2008)	ETATS-UNIS	ROYAUME-UNI	ALLEMAGNE
Jours de sorties terrain <u>avec</u> matériels organiques	109,9 (JPAO ⁶)	NC	70 (estimation)	36 j pour les unités de mêlée
Jours de sorties terrain sans matériel organique		NC	40 à 60 (estimation)	20 j pour les unités d'appui et de soutien
Heures de vol annuelles / hélicoptère léger (par machine)	257	NC	230 sur Gazelle	192
Heures de vol annuelles / hélicoptère antichar (par machine)	244	NC	200 sur Apache	187 (estimation)
Heures de vol annuelles / hélicoptère de manœuvre (par machine)	226	NC	270 sur Lynx / Army 220 sur Puma / RAF 360 sur Chinook / RAF 320 sur Merlin / RAF 270 sur Sea King / RN	211 (estimation)
Nombre d'heures de vol / pilote d'hélicoptère / an	168	NC	200 (estimation)	90 h de moyenne pour une fourchette de 60 à 100 h

⁶ La JPAO apparaît en 2009 ; la donnée de 109,9 JPAO est calculée à partir des anciens jours de sortie avec et sans matériel et des opérations extérieures.

Le ministère de la défense ne dispose pas de statistiques spécifiques sur l'entraînement des **forces armées américaines**. Ces dernières suivent un entraînement entièrement orienté vers la préparation de l'engagement sur les différents théâtres d'opération. Les brigades d'active de l'US Army (unité de base de l'engagement) ne disposent que d'un an entre deux déploiements d'un an ; seuls 7 mois environ sont consacrés à l'entraînement au niveau de la compagnie. Au niveau de la brigade, l'entraînement comporte un séjour de quinze jours à trois semaines en brigade constituée dans l'un des deux camps nationaux, et quinze jours au Koweït avant de rejoindre les théâtres iraquien et afghan.

Le cycle d'instruction de la **Royal Army** se déroule désormais sur 30 mois. L'engagement permanent est d'environ 1/3 des forces pour 6 mois, il est suivi d'une période de récupération de 6 mois, et précédé d'une période d'alerte de 6 mois. Il n'y a donc qu'1/3 des forces qui s'entraîne chaque année au niveau bataillon, brigade et division.

L'armée de terre allemande a vécu, jusqu'au mois de mai 2005, sur un cycle opérationnel de 30 mois appelé "Kontingentsystem". Chacune des cinq divisions blindées et mécanisées étaient désignées pour planifier, préparer et conduire les engagements extérieurs d'une durée de 6 mois.

Le système s'est révélé caduc avec la réduction du nombre de divisions, la nouvelle répartition des forces selon leurs missions propres, et la décision, en mai 2005, de ramener les séjours à 4 mois, accompagnée d'une suppression du délai incompressible à effectuer en Allemagne entre deux séjours.

Il a été décidé qu'à compter de janvier 2009 une division serait désignée à tour de rôle pour assurer toutes les projections durant une année.

2. La marine

L'entraînement vise à permettre à un équipage, un pilote ou un commando d'atteindre, par étapes, la pleine capacité opérationnelle au sein d'un dispositif ou dans un environnement complexe. Cette pleine capacité est sanctionnée par la délivrance de la qualification opérationnelle. La qualification opérationnelle est attribuée à l'issue d'un stage de mise en condition opérationnelle (stage MECO) spécifique et progressif. Elle est entretenue et complétée lors des exercices, mais également dans le cadre de l'activité normale ou en opérations.

Ainsi, la part de l'activité spécifiquement consacrée à la mise en condition des formations ne suffit pas, à elle seule, à rendre compte du niveau d'entraînement. Pour les bâtiments, la maîtrise d'un savoir-faire suppose une activité d'une centaine de jours de mer (110 pour les navires de plus de 1 000 t, 100 pour les autres). Pour les pilotes, un quota annuel de 180 à 350 heures de vols selon le type d'aéronef est nécessaire (180 h pour les

pilotes de chasse, 220 h s'ils sont qualifiés appontage de nuit, 220 h pour les pilotes d'hélicoptères et 350 h pour les équipages de patrouille maritime).

a) Les activités de la marine

L'entraînement des bâtiments de surface s'effectue essentiellement à l'occasion de sorties à la mer, soit spécifiques (mise en condition opérationnelle : MECO), soit au cours d'un déploiement ou d'une opération programmée. Les activités d'entraînement participent à la qualification opérationnelle qu'il est nécessaire de posséder et d'entretenir afin de pouvoir être déployé en opération.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, l'augmentation sensible de l'activité opérationnelle, et la montée en puissance des opérations de sauvegarde maritime ont réduit la part d'activité consacrée spécifiquement à l'entraînement. Cette part s'est montée à 28 % de l'activité de la marine en 2007, 14 % en 2008 et 15 % en 2009.

Les objectifs de la LPM sont les suivants :

Stages MECO	1 tous les 2 ans
Maintien de la capacité opérationnelle dans des domaines spécifiques (nombre d'exercices/an)	4 « amphibies » 3 « guerre des mines » 2 sorties du groupe aéronaval de 6 semaines.
Exercices interalliés et interarmées (nb/an)	1 exercice OTAN majeur 1 exercice européen majeur tous les 2 ans 5 exercices interarmées.

Ces objectifs sont dépassés en ce qui concerne la participation aux exercices OTAN, ceux-ci prenant une part de plus en plus importante dans l'entraînement des forces au titre des NRF (Nato Response Force). Depuis 2000, le nombre de stages MECO a augmenté, avec l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions prévoyant un stage annuel pour les formations outre-mer.

Globalement, le nombre d'actions d'entraînement à réaliser pour l'entretien de la qualification opérationnelle des formations de la marine est équivalent à celui des pays étrangers comparables.

Année	Jours de mer par bâtiment (bâtiment de haute mer)	Heures de vol par pilote de chasse (qualifié nuit)	Heures de vol par pilote d'hélicoptère	Heures de vol par équipage de patrouille maritime
2008 (RAP 2008)	87 (94)	170 (200)	193	325
2009 (PAP 2009)	100 (110)	180 (220)	220	350
2010 (PAP 2010)	100 (110)	180 (220)	220	350
Rappel Objectif LPM 2003-2008	100 (110)	180 (220)	220	350
Rappel Objectifs LPM 2009-2014	100 (110)	180 (220)	220	350

L'activité des unités de surface s'est maintenue en 2008 avec 87 jours de mer toutes unités confondues (94 en 2007) et 94 pour les unités de haute mer (110 en 2007).

Pour les pilotes de l'aéronavale, les objectifs sont atteints à 94,4 %.

En raison de l'augmentation des coûts du pétrole en 2008, les programmes d'entraînement ont été aménagés, et les bâtiments ont accompli les actions nécessaires pour conserver leur aptitude à effectuer leurs missions.

b) Eléments de comparaison avec les alliés

L'absence d'éléments chiffrés sur l'activité marine des alliés ne permet pas de dresser un tableau. L'appréciation globale est la suivante :

La marine allemande possède une valeur opérationnelle qui est jugée bonne, estimée au niveau des meilleures marines des pays occidentaux. De plus, elle a la capacité de mener des opérations lointaines, et d'assurer le commandant tactique d'une force navale, ce qu'elle a fait dans un passé récent, en assurant le commandement tactique de la flotte multinationale déployée devant les côtes libanaises, dans le cadre de la **FINUL II**. Cependant, **une capacité amphibie et de transport maritime stratégique**, qui lui permettrait d'être une marine dotée de moyens navals de projection lui fait encore défaut.

L'US Navy, qui dispose en 2009 d'une flotte de 280 bâtiments de combat, emploie en moyenne près de 100 bâtiments de surface, vingt sous-marins et cinq porte-avions nucléaires. **Près de 45 % de sa flotte est déployée en permanence**, le reste des unités étant en entretien programmé ou en entraînement (exercices ou mises en condition opérationnelle) et pour une faible part (de l'ordre de 1 % à 2 %), en indisponibilité technique.

De par ses capacités, ses déploiements et sa valeur opérationnelle, l'US Navy est, sans conteste, la première force navale au monde.

Il faut noter la persistance d'une activité élevée de la **Royal Navy** dans le respect des cycles de maintenance de la flotte.

La Royal Navy est très active au sein de l'Alliance atlantique. Elle fournit régulièrement des bâtiments lors de l'activation des forces maritimes de l'OTAN (SNMG⁷ et SNMCMG⁸), dans le cadre d'activités opérationnelles ou d'entraînement.

La Royal Navy est également très présente dans les golfes Arabo-persique, d'Oman et d'Aden, où les bâtiments britanniques sont intégrés aux différentes forces maritimes multinationales qui sont impliquées dans les phases maritimes des opérations Iraqi Freedom (OIF) ou Enduring Freedom (OEF). Elle participe également aux missions de lutte contre la piraterie (Task Force 151 et 465), et assure une présence dans un cadre national. La Royal Navy est également présente sur les théâtres afghan et irakien, principalement à travers la composante aéronautique et le corps des Royal Marines (présence régulière d'éléments de la 3rd Commando Brigade des Royal Marines et du Naval Strike Wing, équipé de Harrier GR7/9, en Afghanistan). La nouvelle mission de lutte contre la piraterie au large de la Somalie a obligé la Royal Navy à ne pas déployer de frégate aux Malouines, ce qui constitue habituellement l'une de ses missions permanentes.

Malgré un niveau de disponibilité en baisse du fait des réductions de son budget de fonctionnement, la Royal Navy conserve une valeur opérationnelle élevée, et est considérée comme étant l'une des plus performantes marines de guerre au monde.

3. L'armée de l'air

a) Les activités de l'armée de l'air

L'activité de l'armée de l'air forme un continuum dans lequel instruction, entraînement et mission opérationnelle sont mêlés. C'est pourquoi les objectifs inscrits en LPM sont les valeurs globales de l'activité annuelle, sans distinction par nature. Ils sont considérés par l'armée de l'air comme des seuils minimum pour préserver la sécurité des vols et la qualification opérationnelle des forces.

Année	Chasse	Transport	Hélicoptère
2008 (RAP 2008 – activités réalisées)	177	304	151
2009 (PAP 2009 - objectifs)	180	400	200
2010 (PAP 2010 - objectifs)	180	400	200
Rappel Objectifs LPM 2003-2008	180	400	200
Rappel Objectifs LPM 2009-2014	180	400	200

Nota : l'unité de mesure est la moyenne en heures de vol annuelle par pilote

⁷ SNMG : Standing NATO Maritime Group.

⁸ SNMCMG : Standing NATO Mine Countermeasures Group.

Le format actuel permet une répartition des charges opérationnelles entre les unités, compatible avec les besoins d'entraînement. En revanche, les objectifs d'activités sont affectés par des contraintes matérielles, liées au vieillissement des parcs aériens, et touchant particulièrement les avions de transport, les hélicoptères, les ravitailleurs et certaines flottes de combat).

En effet, la vétusté du parc d'avions de transport tactique ne permet pas d'atteindre l'objectif souhaité de préparation des forces et d'assurer une capacité quotidienne logistique suffisante. Les équipages de C130 pâtissent du manque de disponibilité technique de leur flotte. En revanche, les pilotes d'avions de transport stratégiques connaissent une activité intense découlant des missions opérationnelles nombreuses sur les théâtres d'opérations extérieures.

Pour les pilotes de transport, l'entraînement est donc inférieur à l'objectif nominal de la LPM. Ainsi, l'armée de l'air est-elle contrainte actuellement de pratiquer un entraînement différencié, qui se traduit par une aptitude tactique non partagée par tous les pilotes au même moment. Il convient de maintenir cette aptitude à un niveau acceptable pour satisfaire les contrats opérationnels.

C'est incontestablement pour les pilotes de transport que la situation est la plus critique, le général Paloméros ayant même exprimé la crainte, devant notre commission, de pertes de compétence, par exemple en matière de largage de nuit.

S'agissant des hélicoptères, le vieillissement de la flotte PUMA et la gestion tendue de la micro flotte d'EC725 n'ont pas permis, en 2008, aux pilotes d'atteindre les objectifs d'activité. Il devient délicat de préserver pour tous les pilotes le socle d'activité, tout en continuant à honorer les alertes, coûteuses en immobilisation d'appareils disponibles.

Pour l'aviation de combat, l'objectif d'activité est atteint malgré le vieillissement des flottes, et une disponibilité technique parfois insuffisante. Des disparités importantes apparaissent toutefois entre les pilotes opérationnels engagés en OPEX, et les pilotes à l'instruction dont l'activité d'entraînement pâtit d'un encadrement en diminution. De plus, la disponibilité technique insuffisante de certaines flottes ne permet pas à tous les pilotes d'atteindre l'objectif de 180 heures de vol annuelles.

L'augmentation des coûts de MCO est également un handicap. Elle découle du vieillissement du parc aérien de l'armée de l'air, qui engendre une augmentation du taux de panne, et de l'augmentation significative du coût des facteurs (matières premières, coûts horaires...) de l'industrie dans le domaine du MCO.

L'inversion de tendance de ces principaux indices constatée en 2009 devrait permettre de retrouver du pouvoir d'achat en faveur du MCO.

b) Eléments de comparaison avec les alliés américains, britanniques et allemands

La comparaison des niveaux d'activité doit être utilisée avec prudence, car il est difficile de reconstituer des périmètres identiques de calcul, et la nature très différente des missions influe d'un pays à l'autre sur le volume des missions et de l'entraînement associé.

L'activité des pilotes de chasse aux Etats-Unis est supérieure à celle des pilotes français, qui sont au niveau britannique, et au niveau de la norme de l'OTAN. La qualité et l'éventail de l'entraînement des pilotes français sont reconnus, puisqu'ils sont insérés couramment dans les dispositifs américains.

L'activité de nos pilotes de transport se situe entre celle des britanniques et des allemands.

Type d'activité (par unité et par an) 2008	France	États-Unis	Royaume-Uni	Allemagne
Chasse	177	200 mini	180	180
Transport	304	280	530	200
Hélicoptère	151	NC	170	120

D. LES BASES DE DÉFENSE SERONT GÉNÉRALISÉES SUR TOUT LE TERRITOIRE DÈS 2011

Le déploiement des bases de défense (BdD) constitue un projet majeur de la modernisation de l'organisation de la défense.

La création des BdD doit conduire au regroupement et à la rationalisation, sous un commandement unique interarmées, des fonctions de soutien et d'administration jusqu'alors réparties dans les armées et les services, de manière à atteindre les objectifs de réduction des effectifs fixés, tout en préservant le caractère opérationnel des forces.

Ce projet est articulé en trois phases :

- une expérimentation du concept sur **11 bases de défense expérimentales** (BdDe)⁹ en 2009. Le choix des bases de défense expérimentales a été effectué avec le souci de disposer d'un large éventail de situations permettant de tester un bon échantillonnage des solutions possibles ; une grande liberté a été laissée aux commandants de ces bases pour favoriser la diversité des approches ;

- l'exploitation du retour d'expérience de 2009 va permettre, à la fin de 2009, d'élaborer l'ensemble des processus du soutien interarmées. Ceux-ci

⁹ Aubagne, Avord, Brest, Clermont-Ferrand, Creil, Djibouti, La Valbonne, Marseille, Nancy, Rennes et Valence.

seront évalués dans **dix huit bases de défense pilotes** à compter du 1^{er} janvier 2010¹⁰ ;

- l'affinement des processus à la lumière des évaluations de 2010, et déploiement au 1^{er} janvier 2011 de la totalité des bases de défense de plein exercice.

Parallèlement, il a été mis en place une procédure de retour d'expérience (RETEX) qui permet d'ajuster les orientations d'une phase à l'autre de l'expérimentation, en fonction des résultats obtenus sur le terrain. Ce RETEX est réalisé à trois moments clés de l'expérimentation :

- été 2009 : premier RETEX pour apporter une première réponse aux points à expérimenter. Il permet de préparer la phase pilote des BdD ;

- fin 2009 : deuxième RETEX, après régularisation des affectations à l'été 2009, afin d'établir un bilan sur un exercice budgétaire complet. Il marquera le lancement de la phase pilote des BdD ;

- juin 2010 : troisième RETEX qui définira les processus et les modèles aboutis des BdD de plein exercice.

Le premier RETEX a donné lieu à un séminaire organisé à l'état major des armées le 8 juillet 2009, avec l'ensemble des intervenants intéressés (armées, directions, services, commandants de BdDe). **Il a mis en évidence les points à améliorer pour renforcer le processus de modernisation.**

Les premiers enseignements recueillis avaient permis de dégager la nécessité **d'élargir l'espace géographique couvert par chaque base**, pour faciliter les mutualisations, et permettre d'en retirer ultérieurement des gains financiers. Ceux-ci ne sont pas recherchés à court terme, car l'objectif prioritaire est de permettre aux forces de se recentrer sur l'opérationnel, en leur assurant une organisation inter-armée de soutien.

Ainsi, le nombre global de bases a été réduit à une soixantaine, contre 90 initialement prévues. Sept nouvelles bases seront créées en 2010, pour atteindre, au total, 18 bases pilotes, et il a été décidé d'accélérer la généralisation sur l'ensemble du territoire, de ces bases en 2011, alors qu'elle était prévue pour 2014.

Rappelons qu'initialement, il était prévu que le nombre et le volume des unités à soutenir se trouvaient dans un rayon de 30 km. A l'expérience, il est apparu préférable d'opter pour des **BdD plus vastes, en les calibrant selon une notion de délai de route plutôt qu'une notion de distance** : un délai d'1h30 a ainsi été envisagé, si les BdD et leurs clients sont dotés de moyens de communication de qualité, comme des équipements et réseaux informatiques, et si la dématérialisation des procédures est généralisée. Ainsi,

¹⁰ 11 précédentes et Besançon, Cherbourg, Coëtquidan, Montlhéry, Pau, La Réunion-Mayotte, Rochefort-Saintes-Cognac pour respecter une continuité dans la montée en puissance et pour augmenter l'éventail des situations.

les bases de défense de plein exercice pourraient soutenir en moyenne de l'ordre de 5 000 personnes avec un groupement de soutien pouvant disposer, si besoin, "d'antennes" sur les sites soutenus.

Leur liste des bases prévues pour 2011 n'est pas finalisée, et fait encore l'objet de travaux menés avec toutes les parties prenantes du ministère.

Du premier retour d'expérience, il peut être tiré les principales conclusions suivantes :

- en termes de continuité du fonctionnement, il ressort de l'ensemble des évaluations effectuées qu'il n'y n'a pas eu de rupture avec le passage en BdDe. Toutes les bases expérimentales ont été caractérisées par un effort de contractualisation avec les formations soutenues ;

- en termes de qualité du service rendu, aucune détérioration notable du soutien n'est à déplorer. Dans certains cas, la mutualisation de la gestion a permis, au contraire, **d'optimiser les ressources disponibles, comme la capacité d'hébergement, et les achats de fonctionnement.** Toutefois, dans cette phase transitoire, certains délais s'allongent parfois du fait des changements d'organisation et de l'indispensable harmonisation des procédures et des réglementations.

Dans ce nouveau milieu interarmées, la comparaison des méthodes et des procédures entre armées et services différents, effectuée par les exécutants, permet de déterminer les meilleures d'entre elles et les voies d'amélioration possibles ;

- en termes d'efficacité globale, le concept de base de défense a démontré sa viabilité et sa pertinence, notamment dans le soutien opérationnel en OPEX des unités soutenues. **Les difficultés relevées portent sur les outils de mise en œuvre, comme les processus et systèmes d'information, et non sur le concept. En particulier, la plupart des outils informatiques restent encore spécifiques à chaque armée,** ce qui ralentit l'harmonisation des procédures et la normalisation des structures. La mise à disposition de systèmes d'information communs et intégrés est essentielle. Une action volontariste de simplification et de normalisation des processus et des procédures doit être entreprise, notamment dans le domaine des ressources humaines.

Ce premier bilan a permis de préciser le potentiel que présentent les BdD :

- maintien de l'efficacité des soutiens, notamment des unités en OPEX, malgré les difficultés transitoires inhérentes à toute réorganisation ;

- gain encore modeste en personnel, l'harmonisation des procédures et des systèmes d'information devant les augmenter à échéance de trois ans, pour atteindre les cibles de déflation prévues ;

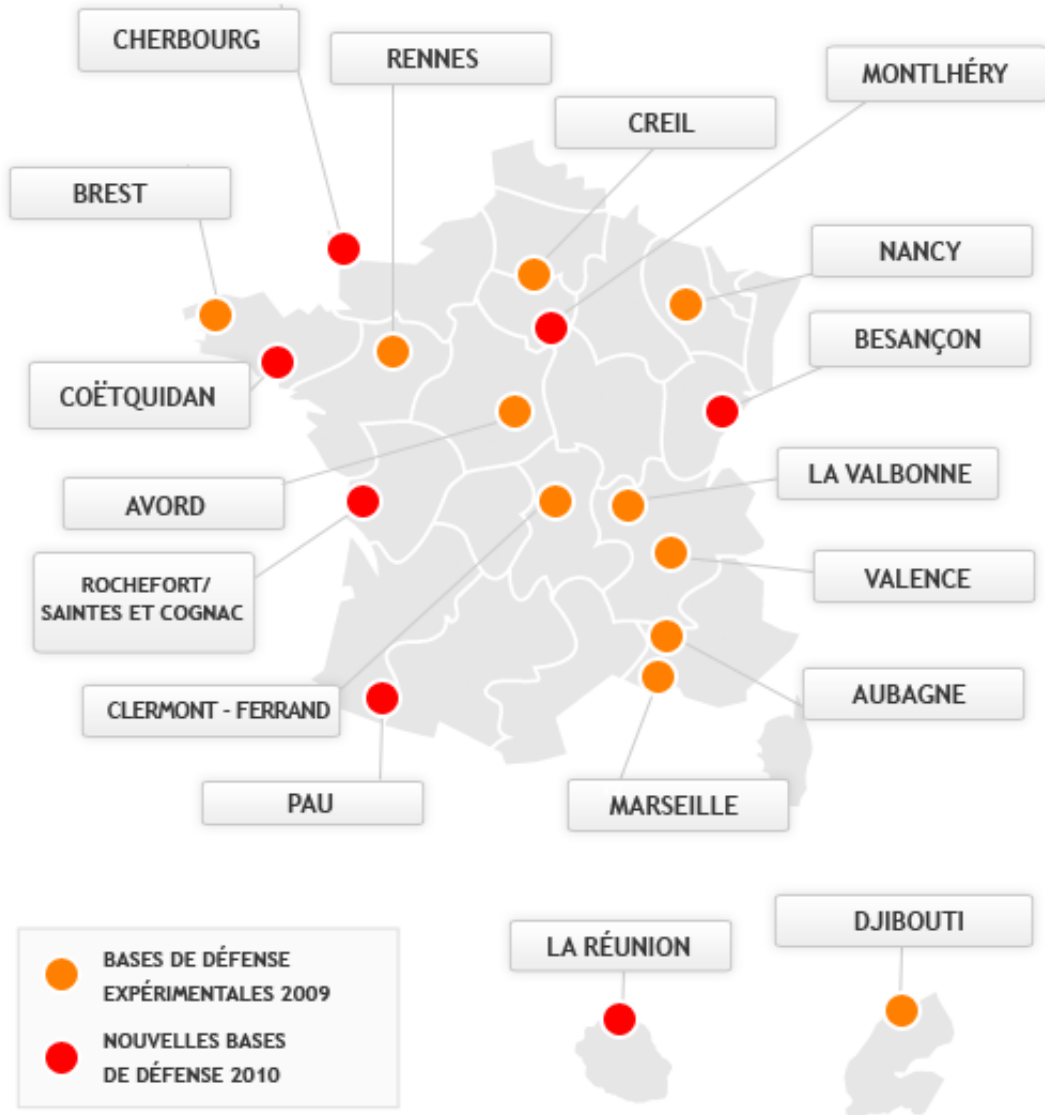
- économie sur les budgets de fonctionnement, sous réserve que les processus, les procédures et les systèmes d'informations soient modernisés.

Il s'agit d'une profonde réorganisation, qui accompagne la réduction du format des armées, et vise à améliorer les méthodes communes de gestion.

La modernisation du soutien aux différentes unités qui seront rattachées aux bases de défense, quelle que soit leur armée d'origine, par une mutualisation de toutes les opérations qui concourent à ce soutien, comme le calcul des soldes, la fourniture des tenues, ou encore la restauration, sont autant d'éléments dont le rapprochement représente un travail minutieux, considérable et réclamant beaucoup de détermination. Cette mutualisation sera appuyée par la création, en 2010, d'un service d'un commissariat des armées, regroupant les trois commissariats antérieurs, placé sous l'autorité du CEMA.

Les premiers éléments fournis par l'expérimentation menée en 2009 ont conduit à décider la généralisation, dès 2011, des bases de défense sur tout le territoire français, anticipant ainsi une réforme qui devait initialement s'achever en 2014.

Carte des bases expérimentales (2009) et pilotes (2010)



EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 18 novembre 2009, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis.

Après la présentation par M. André Dulait, co-rapporteur pour avis du programme 178 (titre 2), qui a conclu en recommandant l'adoption des crédits de la mission Défense, M. Jean-Louis Carrère, co-rapporteur pour avis du programme 178 (titre 3), a présenté les crédits affectés au soutien et à l'entraînement des forces, ainsi qu'au maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels.

En conclusion, M. Jean-Louis Carrère a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du titre 3 du programme 178 pour 2010.

Un débat s'est alors ouvert au sein de la commission.

M. Josselin de Rohan, président, a souhaité connaître les différences de mission entre la SIMMAD et le SIAé.

M. Jean-Louis Carrère, co-rapporteur pour avis, a précisé que la première constituait une structure interne au ministère de la défense, alors que le SIAé visait à répartir au mieux les tâches de maintenance entre les services de la défense et les industriels.

M. Daniel Reiner a fait état d'une entrevue récente avec le commandant de la base de défense de Nancy, qui regroupe une base aérienne et deux régiments de l'armée de terre, précisant que la principale difficulté évoquée touchait aux relations avec les chefs de corps relevant de la base. Il a donc estimé opportun que la commission auditionne les responsables d'une base de défense pour s'informer des réalités concrètes.

M. Josselin de Rohan, président, a rappelé que le bureau de la commission avait décidé que deux bases de défense, dont celle de Creil, feraient l'objet de visite.

M. Jean-Louis Carrère, co-rapporteur pour avis, a souhaité que, au préalable, la commission procède à l'audition du général Rouzard, sous-chef d'état-major chargé de la réforme du soutien, avec lequel il s'était lui-même entretenu pour la préparation de son avis. Il a rappelé qu'il existait trois niveaux de base, selon leur taille, et estimé souhaitable que chacun de ces niveaux fasse l'objet d'une visite.

M. Josselin de Rohan, président, a fait valoir que les grosses bases, comme celle de Brest, soutenant très majoritairement des personnels relevant de la marine, présenteraient moins d'intérêt que celle de Nancy, dont la composition était hétérogène.

M. Daniel Reiner a jugé que la constitution de ces bases spécifiques relevait d'un exercice de décentralisation inédit pour les armées, mais nécessaire.

M. André Vantomme a souhaité que la commission se rende à Creil, et s'est étonné que des bases militaires puissent être ultérieurement confiées à la direction d'un civil.

M. Jean-Louis Carrère, co-rapporteur pour avis, a précisé que seules les activités de soutien faisaient l'objet de projets de ce type, et non les forces opérationnelles qui continueraient à relever d'un militaire.

Mme Bernadette Dupont s'est émue que de telles perspectives, même limitées au soutien, ne soient de nature à altérer la légitime aspiration des militaires à progresser dans leur carrière.

M. André Dulait, co-rapporteur pour avis du programme 178, a rappelé que la spécificité militaire ne s'opposait pas à ce que des activités relevant du soutien puissent être éventuellement confiées à des civils. Par ailleurs, il a rappelé que, s'agissant des métiers spécifiques et des compétences pointues, l'armée faisait un effort important de fidélisation de ses spécialistes.

M. Jean-Louis Carrère, co-rapporteur pour avis, s'est inquiété d'une baisse, parfois évoquée, de la qualité des recrutements, depuis l'entrée en vigueur de la professionnalisation.

Puis il a proposé à la commission l'adoption des crédits du titre 3, précisant qu'à titre personnel, il voterait contre l'ensemble de la mission « Défense ».

La commission a ensuite procédé au vote sur les crédits de la mission « Défense ».

M. Didier Boulaud, au nom du groupe socialiste, a estimé que, si le projet de loi de finances pour 2010 était conforme à la loi de programmation militaire, celle-ci restait marquée par les graves déficiences qui avaient justifié que son groupe s'y oppose. Il a notamment évoqué les 54 000 suppressions d'emplois sur la période de la loi, les conditions de refonte de la carte militaire, le caractère très hypothétique des recettes exceptionnelles, le surcoût de la réintégration dans le commandement de l'OTAN et l'absence de véritable progrès en matière d'Europe de la défense qui était l'une des deux conditions posées par le Président de la République pour la réintégration de la France dans l'OTAN. Il a ajouté que, comme la précédente, la loi de programmation actuelle se traduirait par des glissements et reports de programme. Il a indiqué que le groupe socialiste voterait contre les crédits de la mission « Défense » pour 2010.

M. Jean-Pierre Chevènement a indiqué qu'il aurait pu approuver le programme 146 « Equipement des forces », s'il avait été disjoint, mais qu'il voterait contre les crédits de l'ensemble de la mission dans la mesure où ils reflètent la mise en œuvre d'une politique de défense sur laquelle il avait

exprimé de vives réserves lors de l'examen de la loi de programmation militaire.

M. Josselin de Rohan, président, a précisé que les insuffisances de la politique européenne de sécurité et de défense ne pouvaient être imputées au Gouvernement français. Il a rappelé que le bilan des opérations menées par l'Union européenne était loin d'être négligeable et que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne doterait l'Europe de la défense d'un nouveau cadre et de nouveaux instruments.

Puis la commission, à sa majorité, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.