

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

DÉFENSE – PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Par MM. André DULAIT et Philippe NOGRIX,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, vice-présidents ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mmes Paulette Brisepierre, Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 8) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL : CONJUGUER RÉDUCTION DU FORMAT ET ATTRACTIVITÉ RENFORCÉE	6
A. LA DÉFENSE DANS LES EFFECTIFS DE L'ETAT	6
B. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS EN 2008	6
1. Une mesure technique d'ajustement du plafond d'emplois	7
2. L'application de la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux	8
C. EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE	9
1. Une revalorisation de certaines rémunérations	10
2. Les cotisations sociales	12
3. Les dépenses non liées aux effectifs en activité	14
4. La réserve	14
D. RECRUTEMENT, FORMATION, FIDÉLISATION, RECONVERSION : DES ÉLÉMENTS INDISSOCIABLES DE LA FONCTION « RESSOURCES HUMAINES »	15
1. Recrutement	15
2. La fidélisation	17
3. Formation	20
4. Reconversion	20
E. LES DÉPENSES DE PERSONNEL PAR ACTION	23
1. Planification des moyens et conduite des opérations	25
2. Forces terrestres	26
3. Forces navales	28
4. Forces aériennes	29
5. Logistique interarmées	30
F. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES	33
1. Une budgétisation encore partielle des OPEX	33
2. Les opérations intérieures : la participation des armées au renforcement de la sécurité	35
II. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT MARQUÉES PAR UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DANS LES MASSES FINANCIÈRES ET LEUR UTILISATION	37
A. UNE RATIONALISATION DES MODALITÉS D'ORGANISATION ET DE FINANCEMENT DU MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE (MCO) DES MATÉRIELS DE DÉFENSE	38
1. La SIMMAD : un bilan positif qui peut encore s'améliorer	38
2. La création du Service industriel de l'aéronautique (SIAé) aura pour tâche de répartir les activités de MCO entre les forces et les industriels	41
B. DES REGROUPEMENTS DANS D'AUTRES DOMAINES DU SOUTIEN	43
1. La création de l'économat des armées	43
2. Le service des essences des armées (SEA)	45
C. LES CRÉDITS DE SOUTIEN CONCOURANT À LA PRÉPARATION DES FORCES	48

<i>1. Planification des moyens et conduite des opérations</i>	48
<i>2. Forces terrestres</i>	49
<i>3. Forces navales</i>	52
<i>4. Forces aériennes</i>	55
CONCLUSION	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. PHILIPPE NOGRIX	65

Avec 21,26 milliards d'euros de crédits de paiement, le programme « Préparation et emploi des forces » est le plus important en volume (57,8 %) de la mission Défense.

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

L'année 2008 est une année de transition dans l'attente de l'aboutissement des processus déterminants pour la défense que sont le Livre blanc pour la Défense et la sécurité et la Revue générale des politiques publiques dans la perspective de la prochaine loi de programmation.

Elle est marquée par des crédits de fonctionnement placés sous de fortes contraintes et par des besoins de maintien en condition opérationnelle croissants liés au vieillissement des matériels. Elle se caractérise également par une contribution de la Défense à la maîtrise des effectifs de l'Etat compensée par des mesures indemnitaires au profit des personnels civils et militaires.

I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL : CONJUGUER RÉDUCTION DU FORMAT ET ATTRACTIVITÉ RENFORCÉE

A. LA DÉFENSE DANS LES EFFECTIFS DE L'ETAT

Le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat proposé pour 2008 est de 2 219 035 ETPT.

Il tient compte d'une diminution de 17 997 ETPT correspondant au non-remplacement d'une moyenne d'un départ à la retraite sur trois, pour l'ensemble des ministères.

Cette économie représente 458 millions d'euros pour 2008 (716 millions d'euros en année pleine). Sur ce montant, environ la moitié, soit 225 millions d'euros, revient aux agents de l'Etat sous forme de rémunérations. Les dépenses de personnel du budget général s'élèvent à 119,9 milliards d'euros.

Sur ce total, **la Défense, second employeur derrière l'enseignement scolaire, représente 14,52 % des effectifs et 15,26 % des crédits de rémunérations et charges sociales.**

Depuis 1997 et la professionnalisation des Armées, le ministère de la Défense s'inscrivait dans une dynamique de montée en puissance pour rejoindre le format défini pour l'armée professionnelle.

A compter de 2006, une transition est engagée vers un mouvement inverse dans une logique de maîtrise de la masse salariale.

Pour 2008, **l'évolution des effectifs et de la masse salariale reflète la tendance générale du budget de l'Etat consistant à conjuguer une certaine réduction du format avec le renforcement de l'attractivité des métiers.** Pour la mission Défense, cette tendance suppose de faire porter l'effort sur le soutien des forces, les effectifs déployables faisant partie du contrat opérationnel des armées.

B. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS EN 2008

Le plafond d'emplois de la Mission Défense s'élevait à 329 906,5 ETPT en 2007. Il est revu à la baisse pour 2008 à hauteur de 9 294,5 ETPT et s'établit par conséquent à **320 612 ETPT** dont 246 771 militaires et 73 841 civils.

Pour le programme 178, dont le plafond d'emplois est de 286 872, la diminution est de 7 636 ETPT.

Le tableau suivant récapitule l'évolution du plafond d'emplois entre 2007 et 2008 en fonction des différentes mesures:

Mesure (en ETPT)	Mission Défense	Dont Programme 178
Ajustement technique	- 6394,5	- 5058
Non-remplacement des départs	- 2426	- 1933
Créations	+ 31	+ 23,5 (SSA)
Transferts positifs	+ 29	+ 100
Transferts négatifs	- 534	- 768 (SHOM, action sociale)
Solde	- 9294,5	- 7636

La répartition par catégories d'emploi est la suivante :

Catégorie d'emplois	Emplois exprimés en ETPT				Crédits
	Exécution 2006	Plafond autorisé pour 2007	Demandés pour 2008	Variation 2008 / 2007	Demandés pour 2008 (y.c. charges sociales)
Catégorie A (personnels civils titulaires et non titulaires)	2 456	3 114	2 504	-520	
Catégorie B (personnels civils titulaires et non titulaires)	6 587	6 607	6 811	+204	
Catégorie C (personnels civils titulaires et non titulaires)	19 145	18 750	19 114	+364	
Ouvriers de l'Etat	23 292	24 402	22 289	-2 113	
Officiers	30 671	31 872	31 402	-470	
Sous-officiers	110 277	111 186	109 208	-1 978	
Militaires du rang	93 556	94 063	91 284	-2 779	
Volontaires	4 250	4 514	4 170	-344	
Totaux	290 234	294 508	286 872	-7 636	

1. Une mesure technique d'ajustement du plafond d'emplois

Le projet de loi de finances pour 2008 comprend une mesure générale d'ajustement technique consécutive à la mise en œuvre de la LOLF en supprimant des emplois décrits en organisation mais auxquels n'étaient pas associés de masse salariale. L'ajustement du plafond d'emplois rémunérés par l'Etat porte sur 10 440 ETPT, dont l'essentiel, 7 500, est opéré sur les effectifs du ministère de la Défense.

Cette mesure représente un ajustement de 6394,5 ETPT pour la mission Défense et de 5058 pour le programme 178. Elle est sans incidence budgétaire et n'affecte donc pas le volume des crédits du titre 2. Elle prend acte du fait que le format prévu ne sera pas rejoint et ajuste en conséquence les effectifs.

La LPM 2003-2008 prévoyait une augmentation progressive des effectifs du ministère de la Défense à 446 653 personnes, format qui n'a pas été rejoint en effectifs budgétaires, ni même en masse salariale. Dès avant l'entrée en vigueur de la LOLF, un raisonnement en masse salariale avait

commencé de prévaloir, les crédits de rémunération et charges sociales ne permettant pas de rejoindre le format théorique.

La mesure d'ajustement avait été, par conséquent, largement anticipée par les Armées qui ont adapté la description de leur organisation à la réalité de la masse salariale dont elles disposaient.

2. L'application de la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux

Sur l'ensemble de la mission Défense, 31 ETP sont créés dont 7,5 pour la DGSE (programme 144) et 23,5 pour le service de santé des armées (programme 178).

Suite à la transformation du Service hydrographique et océanographique de la marine en établissement public, 525 ETPT lui sont transférés depuis le programme 178. Le regroupement des personnels de l'action sociale et des syndicats sur le programme 212 « Soutien de la politique de Défense » donne lieu à des transferts de 12 et 16 ETPT.

Le ministère de la Défense met en œuvre la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Sur les 44 448 départs attendus pour 2008 sur le programme 178, 24 182 sont des départs définitifs. Sur ce total, 16 214 sont des sorties définitives hors retraite (démissions, départs par mesure disciplinaire ou inaptitude, non renouvellement ou résiliation de contrat, départs vers d'autres administrations) et 7 968 correspondent à des départs en retraite.

Le projet annuel de performance rappelle que, par convention, un emploi correspond un ETPT sur deux ans. L'incidence des réductions d'emplois est donc intégrée à mi-année.

A ce titre, 2 426 ETPT sont supprimés sur la mission Défense dont 1 872 militaires et 554 civils et 1 933 sur le programme 178 dont 1 673 militaires et 260 civils.

Cet effort se traduit par une diminution de :

- 900 militaires et 134 civils pour l'armée de terre ;
- 295 militaires et 52 civils pour la marine ;
- 455 militaires et 53 civils pour l'armée de l'air.

La poursuite de la déflation des effectifs, pour laquelle l'effort est actuellement réparti, suppose une révision de l'organisation du commandement et des unités : la réduction des effectifs ne sera pas possible sans changement des structures.

En outre, les deux processus de réduction des effectifs sont menés de façon parallèle pour les civils et les militaires, sans articulation. Ils appellent une réflexion d'ensemble sur la place, le rôle et le mode de gestion de

chacune des deux catégories, au service d'une plus grande cohérence d'ensemble.

La Défense rencontre des difficultés de pilotage de la masse salariale, en l'absence des outils informatiques nécessaires. Le décret d'avance du 26 novembre 2007 prévoit ainsi une dotation supplémentaire de 88 millions d'euros pour le programme 178 par annulation sur les programmes « environnement et prospective de la politique de défense, « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » et « soutien de la politique de défense ». Le ministère a entamé un rapprochement des systèmes de gestion des ressources humaines et de paie jusqu'alors distincts et propres à chacune des armées afin de permettre une prise en compte plus rapide des conséquences financières de la gestion des personnels, y compris dans un volet portant sur la simulation de la dépense.

Enfin, ce mouvement de réduction des effectifs qui doit se prolonger dans les années à venir, les armées évoluant vers un format plus resserré, doit être organisé sur un mode pluriannuel afin de permettre aux armées de mieux le gérer et de mieux l'accompagner.

A défaut, la variable d'ajustement la plus simple est celle du recrutement des militaires du rang (*cf infra*) ; elle est aussi la plus dommageable.

Les exercices concomitants du Livre Blanc et de la Révision générale des politiques publiques devront ainsi déboucher sur des réformes permettant de combiner réduction des effectifs et maintien de l'efficacité.

C. EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

Les crédits de personnels représentent la moitié des crédits de la mission Défense.

Ils augmentent de 1,26 % entre 2007 et 2008.

L'évolution à la baisse du plafond d'emplois, correspondant à environ 59 millions d'euros, ne se traduit pas par une diminution de la masse salariale mais permet le financement de mesures catégorielles au profit des personnels civils et militaires.

Les crédits du titre 2 de la mission Défense passent de 18 070,5 millions d'euros en 2007 à 18 299,3 millions d'euros pour 2008.

Le titre 2 du programme 178, qui regroupe l'essentiel des crédits de personnels de la mission était doté de 14,9 milliards d'euros en 2007 ; il est doté de 15,15 milliards d'euros pour 2008, soit une progression de 1,6 %. Cette dotation représente 71,25 % des crédits du programme.

Le titre 2 se décompose en 8,8 milliards d'euros de rémunérations, de 6,2 milliards d'euros de cotisations et contributions sociales et de 98,6 millions d'euros de prestations sociales et allocations diverses.

	<i>En millions d'euros</i>	
	<i>2007</i>	<i>2008</i>
<i>Rémunérations</i>	7 575	8 885
<i>Cotisations et contributions sociales</i>	6 096	6 235
<i>Prestations sociales et allocations diverses</i>	95,8	98,6

Il reçoit en outre 290 millions d'euros de fonds de concours destinés au service de santé des armées au titre de son activité hospitalière et correspondant à une dotation globale de fonctionnement déterminée par la loi de financement de la Sécurité sociale.

Parallèlement, sur un plafond d'emplois de 286 872 ETPT, 4 404 ne sont pas intégrés dans la masse salariale du titre 2 ; il s'agit des agents du Service industriel de l'aéronautique et des personnels dits « Berkani », dont la rémunération fait l'objet d'un remboursement via un compte de commerce pour les premiers, par les cercles et mess pour les seconds.

1. Une revalorisation de certaines rémunérations

Les **rémunérations** bénéficient de **119 millions d'euros** supplémentaires au titre des mesures générales (point fonction publique...), de mesures statutaires (revalorisation de la grille indiciaire et fonds de consolidation de la professionnalisation) et de mesures indemnitaires (revalorisation de l'indemnité pour charges militaires dans le cadre du plan d'amélioration de la condition militaire).

Au niveau ministériel, le taux du GVT positif (glissement vieillesse technicité) qui mesure l'effet des mesures individuelles (avancement...) est de 1,6 %. A contrario, l'effet de « noria » qui mesure l'impact des départs et de leur remplacement par des personnels en début de carrière est lui aussi de 1,6 %. L'effet GVT sur les crédits de rémunération est donc nul.

Les **mesures générales**, qui comprennent la revalorisation du point fonction publique, la revalorisation des salaires ouvriers, la revalorisation des bas salaires, le remboursement des transports collectifs hors Île-de-France et la revalorisation du Fonds national d'aide au logement représentent **49,199 millions d'euros pour 2008**.

Les **mesures catégorielles** liées aux évolutions statutaires représentent, quant à elles, **41,7 millions d'euros** sur le programme.

Le projet de loi de finances pour 2008 fait suite à deux des recommandations du haut comité d'évaluation de la condition militaire : d'une part, assurer une progression raisonnable et différenciée du traitement des militaires du rang et, d'autre part, mieux distinguer la rémunération des jeunes sous-officiers de celles des militaires du rang. 44,82 millions d'euros sont ainsi consacrés à l'amélioration de la solde des caporaux et des caporaux-chefs ainsi que des sergents aux deux premiers échelons, dont 38,5 millions sur les crédits du programme 178.

Cette révision de la grille indiciaire devrait se poursuivre dans le cadre de l'élaboration des statuts particuliers, dont l'application est prévue le 1^{er} janvier 2009.

Le début de carrière des militaires du rang et des jeunes officiers

Les observations du Haut comité d'évaluation de la condition militaire ont relevé qu'en raison de l'application du minimum de traitement de la fonction publique (indice majoré 280) la progression indiciaire des militaires du rang demeurerait sans incidence sur leur rémunération (1 260€ brut) pendant plusieurs années : « un caporal-chef certifié perçoit, jusqu'à cinq ans de carrière, la même rémunération qu'un soldat débutant alors que son expérience, sa qualification et ses responsabilités sont supérieures ».

Le Haut comité note que pour la même raison, la différence de salaire entre un jeune sous-officier et un militaire du rang s'est réduite à mesure de l'augmentation du minimum de traitement de la fonction publique ; jusqu'à trois ans de service le salaire mensuel brut d'un sergent n'est supérieur que de 31 euros à celui d'un soldat débutant.

Le **Fonds de consolidation de la professionnalisation**, mis en place par la loi de programmation 2003-2008 et destiné à financer les mesures favorisant la fidélisation, le recrutement et la reconversion des personnels militaires, consacre 3,98 millions d'euros, dont 2,3 millions sur le programme 178 au relèvement de l'indice maximum de grades de sous officiers ainsi qu'à celui de caporal-chef. Cette mesure s'inscrit dans le cadre du **volet Défense du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées**.

Pour ce qui concerne **les mesures indemnitaires**, elles représentent **28,294 millions d'euros** sur le programme.

L'année 2008 marque l'achèvement du plan d'amélioration de la condition militaire avec la poursuite de la revalorisation du taux « non logé » de l'indemnité pour charges militaires de 5,94 % en région parisienne et de

3,6 % hors région parisienne ce qui représente 23,526 millions d'euros sur le programme.

4,768 millions d'euros sont consacrés à la revalorisation des indemnités du personnel civil.

Au total, le projet de loi de finances comporte un ensemble de mesures en faveur de la rémunération et du déroulement de carrière des personnels civils, pour un montant total de 15,93 millions d'euros.

2. Les cotisations sociales

Les **cotisations sociales** comprennent la contribution employeur au Compte d'affectation spéciale « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ».

Comme le précise le projet de loi, les personnels militaires bénéficient de conditions spécifiques d'octroi des pensions (limites d'âge, liquidation avant 60 ans...) qui ont un impact en termes de coût d'emploi total des personnels militaires ; un taux de contribution employeur spécifique s'applique par conséquent à ces personnels, qui s'élève à 103,5 % pour 2008. La charge des pensions militaires de retraite est estimée à 8 619 milliards d'euros pour 2008, soit une augmentation de 81 millions d'euros (1 %).

L'âge moyen des militaires à la date de radiation des cadres s'élève à 45,82 ans. L'âge moyen des militaires, quant à lui, est de 31,5 années : 37,5 pour les officiers, 34,4 pour les sous-officiers, 26,4 pour les militaires du rang, 22,2 pour les volontaires.

Le nombre d'ayants droit s'élevait à 363 000 en 2007 pour les personnels militaires et à 23 700 pour les personnels civils. Le rapport entre actifs et pensionnés s'établit à 0,8. en 2007.

La contribution au CAS pensions sur le programme 178 s'élève à 5 392 millions d'euros dont 5 043 millions d'euros au titre des militaires et 265 millions d'euros au titre des civils. Pour ces derniers, la contribution employeur est de 55,71 %.

	Réalisation 2006 ⁽¹⁾	Prévision 2007	Prévision 2008
Contribution employeur au CAS pensions	5 144 654 667	5 303 314 807	5 392 556 052
<i>dont civils</i>	234 232 045	240 268 162	265 920 278
<i>dont militaires</i>	4 760 504 780	4 933 409 871	5 043 400 000
<i>dont allocation temporaire d'invalidité (ATI)</i>	1 401 798	1 456 606	1 479 722
<i>dont ouvriers d'État (FSPOEIE)</i>	148 516 024	128 180 168	81 756 052
Contribution employeur au FNAL ⁽²⁾	6 154 122	17 851 489	30 125 768

La mise en œuvre de la réforme des retraites s'applique aux militaires comme aux civils ; elle se conjugue avec les limites d'âge des différentes catégories.

La mise en place de la décote

Depuis le 1^{er} janvier 2006, les dispositions relatives à la "décote" prévues par l'article 51 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, afin d'inciter l'ensemble des agents de l'État à travailler plus longtemps, s'appliquent aux fonctionnaires, aux militaires et aux ouvriers de l'Etat, et ce de façon progressive jusqu'en 2019.

Le nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension civile ou militaire (soit 75 % du traitement ou de la solde) est progressivement porté à 160 trimestres, pour 2008.

Lorsque la durée d'assurance est inférieure au nombre de trimestres nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension, un coefficient de minoration ("décote"), qui s'élèvera au terme de la mise en place progressive du dispositif à 1,25 % du montant de la pension liquidée par trimestre manquant, dans la limite de 20 trimestres, sera appliqué.

Ce système de décote fait l'objet de modalités d'application et de calcul dérogatoires pour les militaires, à distinguer selon qu'ils accomplissent une carrière longue ou une carrière courte.

Pour les militaires accomplissant une "**carrière longue**", âgés de 50 ans ou plus, l'objectif est de les inciter à rester en activité jusqu'à la limite d'âge de leur grade (55 ans ou plus) ou l'atteinte du taux maximum de pension de 75 %.

A la pension de ceux d'entre eux qui quittent le service à compter de 50 ans et avant la limite d'âge de leur grade, est appliquée une pénalité de 1,25 % par trimestre manquant, plafonnée à 20 trimestres au plus.

Pour les militaires accomplissant une "**carrière courte**", l'objectif est de les inciter à rester en activité pendant 10 trimestres (soit 2,5 ans) au-delà du nombre d'années de services requis pour l'obtention d'une pension à liquidation immédiate (soit 15 ans pour les non officiers, 25 ans pour les officiers de carrière, 20 ans pour les officiers sous contrat).

A la pension de ceux d'entre eux qui quittent le service sans effectuer ces 10 trimestres (soit entre 15 et 17,5 ans de services effectifs pour un non-officier, entre 25 et 27,5 ans de services pour un officier et entre 20 et 22,5 ans de services pour un officier sous contrat ayant atteint sa limite de durée de service fixée à 20 ans), est appliquée une pénalité de 1,25 % par trimestre manquant, plafonnée à 10 trimestres au plus.

Cette décote est également applicable :

- aux officiers de carrière quittant les armées entre 15 et 25 ans de service exclus, avec le bénéfice d'une pension liquidée à l'âge de 50 ans ;

- aux officiers sous contrat rayés des contrôles entre 15 et 20 ans de service exclus, avec le bénéfice d'une pension liquidée à l'âge de 50 ans.

Lorsque le militaire liquidera sa pension, deux calculs seront effectués :

- nombre de trimestres manquant au moment du départ pour atteindre 27,5 ans ou 17,5 ans de service, selon que le militaire est officier ou non officier (décote "carrière courte") ou pour atteindre la limite d'âge de son grade (décote "carrière longue") ;

- nombre de trimestres manquant pour parvenir au taux maximum de pension de 75 %.

Le plus petit de ces deux nombres, soit le moins pénalisant pour le militaire, sera retenu.

Ce système de décote ne s'applique pas lorsque le militaire :

- est radié des cadres par limite d'âge ;

- est radié des cadres par suite d'infirmité, quelle que soit la durée des services accomplis ;

- perçoit une pension d'un taux égal à 75% de sa solde de base ;
- perçoit le minimum garanti.

Pendant la période transitoire, le taux de décote par trimestre manquant augmentera progressivement jusqu'en 2019 et l'annulation de la décote se fera à l'atteinte d'un âge butoir qui se rapprochera progressivement de la limite d'âge du grade pour l'atteindre en 2020.

Le niveau de chacun de ces paramètres sera le suivant en 2008 :

Année de liquidation ¹	Taux de décote par trimestre manquant	Age butoir transitoire auquel s'annule la décote
2006	0,125%	Limite d'âge moins 16 trimestres
2007	0,25 %	Limite d'âge moins 14 trimestres
2008	0,375 %	Limite d'âge moins 12 trimestres

Les **prestations sociales** sont pour l'essentiel constituées des montants consacrés à l'allocation pour perte d'emploi pour un montant de 73,5 millions d'euros pour l'indemnisation de 8 980 bénéficiaires.

3. Les dépenses non liées aux effectifs en activité

Ces dépenses de titre 2 sont évaluées à 446 millions d'euros.

Outre la provision liée aux opérations extérieures (210 millions d'euros) elles correspondent aux rémunérations des personnels de la réserve opérationnelle (92,7 millions d'euros), à la non activité pour un montant de 65 millions d'euros (congé du personnel navigant, congé de réforme temporaire ou de longue maladie) ainsi qu'à l'allocation pour perte d'emploi précitée et aux congés de longue durée des personnels civils et aides individuelles aux personnes handicapées.

4. La réserve

Les effectifs et les crédits de rémunérations et charges sociales (RCS) alloués à la réserve restent stables en 2008. Les RCS s'élèveront à **123 millions d'euros** en 2008 (comme en 2007, contre 110 millions d'euros en 2006), permettant de poursuivre la montée en puissance de la réserve militaire.

¹ Les conditions de liquidation de la pension ne sont pas celles de l'année de départ du militaire mais celles de l'année où il atteint la durée de services nécessaire pour obtenir sa pension (15 ans pour un non-officier, 25 ans pour un officier), quelle que soit sa date de départ à la retraite.

Les **réservistes**, au nombre de 55.910 fin 2006, devraient être **68.500** en 2008, contre **62.220** en 2007, soit une progression de plus de **10 %**. L'effectif cible est de 94.150 réservistes, prévu en 2012.

D. RECRUTEMENT, FORMATION, FIDÉLISATION, RECONVERSION : DES ÉLÉMENTS INDISSOCIABLES DE LA FONCTION « RESSOURCES HUMAINES »

1. Recrutement

Les prévisions 2008 portent sur 19 402 recrutements de personnels militaires et 1 202 recrutements de personnels civils.

Toutes catégories confondues, le solde entrées/sorties s'établit à – 4511.

Le ministère de la Défense considère que le bilan des recrutements réalisés est satisfaisant et les objectifs globalement atteints. Il souligne que le niveau de réalisation des recrutements rend compte de l'ajustement des besoins en cours d'exercice et traduit également la régulation opérée sur les recrutements en fonction de la consommation de la masse salariale. Il ne reflète donc pas directement une éventuelle difficulté à recruter.

Toutefois, même si le phénomène est considéré comme maîtrisé, la sélectivité du recrutement diminue pour certaines catégories de personnel sous l'effet de la diminution des entrants sur le marché du travail et de la concurrence du secteur privé.

Taux de sélection (nombre de candidatures utiles pour un poste)

<i>Catégories</i>	<i>Armée de Terre</i>		<i>Marine</i>		<i>Armée de l'Air</i>	
	<i>2006</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2005</i>
<i>Officiers sous contrat</i>	<i>3/1</i>	<i>3,1/1</i>	<i>7,1/1</i>	<i>9,3/1</i>	<i>12,8/1</i>	<i>11,1/1</i>
<i>Sous-officiers</i>	<i>3,5/1</i>	<i>4,1/1</i>	<i>4,3/1</i>	<i>4,4/1</i>	<i>3/1</i>	<i>4,1/1</i>
<i>Militaires du rang</i>	<i>1,7/1</i>	<i>1,7/1</i>	<i>2,4/1</i>	<i>3,4/1</i>	<i>2,4/1</i>	<i>1,8/1</i>
<i>Volontaires</i>	<i>1,2/1</i>	<i>1,2/1</i>	<i>2/1</i>	<i>2,2/1</i>	<i>12,8/1</i>	<i>11,1/1</i>

Pour la marine, les difficultés rencontrées concernent les spécialités de « spécialiste d'atelier naval », de « détecteur navigateur aérien » et de « plongeur démineur ». Pour les engagés initiaux de courte durée, les difficultés se concentrent sur les spécialités « protection-défense » et « maintenance aéronautique » qui donnent accès à des emplois exposés à certains dangers et exigent de porter une attention particulière au profil psychologique du candidat.

Pour l'armée de l'air, des difficultés subsistent pour le recrutement de fusiliers commandos de l'air, de maîtres-chiens ainsi que dans le domaine de l'infrastructure et de la restauration.

Pour l'armée de terre le recrutement de sous-officiers est difficile dans certaines spécialités, comme les métiers de bouche ou la mécanique.

Ces difficultés conduisent les armées à consentir un effort particulier pour l'information et la sensibilisation des classes d'âge concernées.

Parallèlement à des campagnes de communication, des mesures ont été prises en faveur de l'attractivité pour moduler les primes d'engagement en fonction de la rareté des spécialités.

En partenariat avec l'ANPE, la marine a poursuivi le développement, lancé en 2006, des « plateformes des vocations » qui reproduisent les tâches et les conditions de travail du poste ouvert au recrutement.

La « performance » du dispositif de recrutement fait l'objet d'un indicateur, le coût annuel de recrutement par personnel ayant été recruté, qui ne rend compte que de façon très imparfaite de l'efficacité du dispositif puisqu'il mêle les coûts de la chaîne de recrutement aux prestations versées aux recrutés, lesquelles sont fonction du nombre de personnes recrutées.

Le coût du recrutement varie notamment au rythme des grandes campagnes de communication, qui sont menées tous les deux ans...

Ainsi, les gains escomptés d'une plus grande mutualisation entre armées sur la fonction recrutement devraient être difficiles à percevoir via cet indicateur. Cet effort est engagé via la création des CIRFA qui regroupent en même lieu l'accueil des candidats ; il devrait se poursuivre et s'étendre progressivement à la sélection et à l'orientation.

Compte tenu des évolutions démographiques, le maintien de la sélectivité et de la qualité du recrutement est un enjeu décisif pour les années à venir. **Sur ce sujet sensible, l'élaboration d'un indicateur de qualité, rendant compte de la réalisation quantitative mais aussi qualitative du recrutement, est indispensable.**

La fidélisation des personnels qui est placée sous fortes tensions ces dernières années est également un sujet de vigilance.

2. La fidélisation

La fidélisation des personnels, mesurée par le taux de renouvellement des premiers contrats, retracé dans le tableau suivant, est considérée comme satisfaisante :

Organismes	2006	2005
Terre	67 %	65 %
Marine	76 %	75 %
Air	74 %	79 %
Service de santé des armées	89 %	77 %
Service des essences des armées	87 %	84 %

En revanche, le taux d'attrition, c'est à dire les départs subis par l'administration en cours de contrat, fait apparaître une tendance à l'augmentation.

Les taux moyens recouvrent de fortes disparités en fonction des catégories et/ou des spécialités : le taux de départs subis est de 10 % pour les militaires du rang de l'armée de terre, le taux de départ des radiologues du service de santé ou des sous-officiers spécialistes du service des essences est considéré comme préoccupant.

Les départs subis (par rapport à l'effectif total)

Organismes	2006	2005
Terre	7 %	6,4 %
Marine	4,8 %	4,8 %
Air	4,5 %	4 %
Service de santé des armées	5,5 %	5,5 %
Service des essences des armées	7,1 %	5,4 %

Rapporté au nombre de départs, les départs subis font apparaître des résultats préoccupants s'agissant de personnels pour lesquels les armées ont le plus souvent consenti un effort important de formation.

Les départs subis (rapportés aux départs totaux)

Organismes	2006	2005
Terre	58 %	58 %
Marine	62 %	62 %
Air	60 %	58 %
Service de santé des armées	76 %	80 %
Service des essences des armées	61 %	57 %

Cette situation appelle des mesures correctives qui, prises pour certaines, ont commencé à produire des résultats.

Certaines ont trait à l'attractivité financière des parcours professionnels comme les revalorisations indiciaires engagées en 2008 ou l'attribution, dans le cadre du Fonds de consolidation de la professionnalisation d'une indemnité réversible et modulable, destinée à fidéliser les personnels des spécialités critiques.

Les mesures prises sont retracées dans le tableau suivant, elles s'élèvent à un total de 105 millions d'euros sur la période de programmation :

FONDS DE CONSOLIDATION DE LA PROFESSIONNALISATION (mesures nouvelles)	Coût (en M€)
LFI 2003	
Modulation des primes d'engagement	11,00
Accueil des engagés chargés de famille *	7,93
LFI 2004	
Prime de haute technicité des sous-officiers de plus de 20 ans de service	15,900
Provision pour mise en place d'une prime réversible de spécialités critiques**	10,180
Mesures d'accompagnement pour le service de santé des armées	0,92
LFI 2005	
Valorisation des cursus des hauts potentiels pour les officiers du grade de colonel (création d'un contingent supplémentaire de hors échelle B)	1,25
Mesures au profit du SSA - Consolidation du nouveau statut des praticiens des armées en vigueur depuis le 16 juin 2004 (transformation d'emplois et alignement de primes) et mesures indemnitaires au profit des MITHA (prime de nuit) : 0,72 M€ - Intégration des paramédicaux des forces armées sous statut MITHA (627 transformations d'emplois) : 1,4 M€	2,12
Transposition aux armées et à la gendarmerie des mesures du plan police	7,63 (part FCP)

LFI 2006

Valorisation des cursus des hauts potentiels pour les officiers du grade de colonel (création d'un contingent supplémentaire de hors échelle B)	1,25
Deuxième tranche des mesures défense associées au PAGRE – transposition aux armées et à la gendarmerie des mesures du plan police (poursuite de la revalorisation des indices sommitaux pour certains personnels non officiers)	2,70
Montée en puissance de la prime de haute technicité (vise à fidéliser des personnels sous-officiers anciens, expérimentés et détenteurs d'un haut niveau de qualification)	1,00
Revalorisation du loyer plafond de la majoration de l'indemnité pour charges militaires (amélioration de l'aide au logement locatif lors des mutations géographiques)	10,00
Création d'une indemnité forfaitaire de congé pour les militaires affectés à l'étranger dans le cadre de la réforme des rémunérations à l'étranger	5,50
Dernière annuité du plan médecins praticiens du SSA	0,72
Deuxième annuité des paramédicaux des forces	1,40
Indemnité "conditionnalat" ***	1,5

LFI 2007

Valorisation des cursus des hauts potentiels pour les officiers du grade de colonel (création d'un contingent supplémentaire de hors échelle B)	1,25
Troisième tranche des mesures défense associées au PAGRE – transposition aux armées et à la gendarmerie des mesures du plan police (poursuite de la revalorisation des indices sommitaux pour certains personnels non officiers)	2,70
Revalorisation de l'indemnité de résidence à l'étranger	9,35
Revalorisation du loyer plafond de la majoration de l'indemnité pour charges militaires (amélioration de l'aide au logement locatif lors des mutations géographiques)	1,50
Création d'une indemnité pour activités militaires spécifiques (prise en compte des services accomplis dans un environnement particulier)	5,00
Extension de la majoration de l'indemnité pour charges militaires aux partenaires d'un pacte civil de solidarité conclu depuis 3 ans	3,00
Dernière tranche du plan d'intégration des paramédicaux des forces sous statut MITHA	1,20

* financé sur le titre V, conformément à la LPM 2003 – 2008

** mesure reportée sur 2005 pour tenir compte des délais de publication des textes en interministériel

*** Afin de faciliter la reconversion du personnel militaire, une indemnité peut être accordée aux militaires dont la nomination ou la promotion est prononcée sous condition de départ (cf. décret n°2005-764 du 08 juillet 2005). Cette indemnité est financée sur le titre III.

Ces mesures ont permis de réduire le taux de départs subis dans les spécialités critiques, de 5,5 % à 1,78 % pour l'Armée de terre et de 8,26 % à 5,55 % pour le service de santé.

L'objectif d'une meilleure prise en compte des contraintes du métier militaire sur la vie familiale est également poursuivi par la mise en place de cellules d'accompagnement des conjoints vers l'emploi dans le secteur privé, pour faciliter le reclassement professionnel du conjoint privé d'emploi par

suite de la mobilité du militaire, la construction de logements, notamment en région parisienne.

D'autres éléments sont également décisifs pour la fidélisation des personnels : la capacité de mettre en œuvre des matériels performants et bien entretenus, la possibilité de bénéficier d'une formation et d'un entraînement adaptés ou l'exposition à un rythme d'engagement en opérations « soutenable ». Tous ces points excèdent le champ d'investigation de votre rapporteur qui observe néanmoins que le dernier point pose directement la question du format des armées et du contrat opérationnel qui leur est fixé.

Les difficultés de fidélisation rencontrée par l'armée britannique, certes lourdement engagée dans des opérations de haute intensité, doivent inciter à la vigilance sur l'attractivité du métier militaire qui forme un tout qui ne peut se résumer à l'effort consenti sur les rémunérations.

3. Formation

Le programme 178 consacre 1 531,746 millions d'euros hors pensions à la formation, ce qui représente 4 % du budget de la Défense et 9 % du budget du programme.

A l'exception des cinq écoles relevant de l'Etat-major des armées (Centre des hautes études militaires, Collège interarmées de Défense, Centre de formation interarmées au renseignement, centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie et centre national des sports de la Défense), l'outil de formation relèvent des différentes armées qui ont des modes d'organisation très différents selon qu'ils sont très (marine) ou peu (Terre) décentralisés au niveau des écoles.

La mutualisation de certaines formations de spécialité a été engagée par l'accueil d'élèves d'autres armées dans des écoles qui restent sous tutelle de l'une ou l'autre des armées. C'est le cas à l'école des fourriers de Querqueville sous tutelle de la marine pour la formation aux métiers de bouche et d'administration ou à Dax, sous tutelle de l'armée de terre, pour la formation des pilotes d'hélicoptères, au profit des trois armées.

Les obstacles à une mutualisation plus poussée relèvent de différences d'organisation substantielles dans les rythmes de recrutement et les procédures propres à chacune des armées.

Il semble que, compte tenu des évolutions de la société, le passage de l'état civil à l'état militaire soit plus long et plus compliqué. La qualité de la formation est donc décisive.

4. Reconversion

La qualité de la reconversion est une des composantes de l'attractivité du métier militaire. En 2006, les armées ont consacré 102 millions d'euros à la

reconversion, dont 55 % au titre des rémunérations et charges sociales des personnels en reconversion.

Les militaires sont majoritairement des jeunes et majoritairement des contractuels (60 % dans la marine). L'âge moyen des militaires est de 31,5 ans, celui des militaires du rang de 26,4 ans. Moins de 50 % des militaires du rang atteignent la durée de service nécessaire à l'obtention de la retraite à jouissance immédiate.

Pour tous ces personnels qui ne font pas de carrière complète au sein des armées, il importe de bénéficier d'un dispositif de reconversion efficace. En outre, les armées ont un intérêt direct au reclassement de leurs personnels puisqu'elles paient des allocations d'aide au retour à l'emploi.

Environ 18 000 personnels remplissent les conditions statutaires pour prétendre à la reconversion chaque année. En 2006, 9 000 personnes ont bénéficié des diverses prestations d'accompagnement.

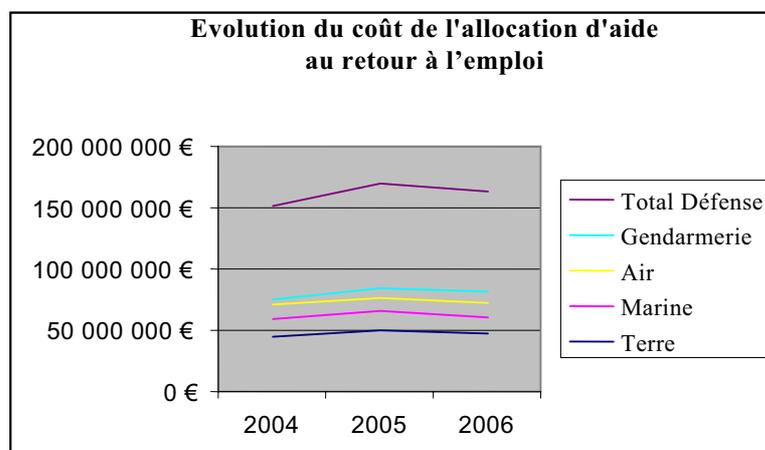
En 2006, 550 militaires ont été reclassés dans la fonction publique, dont 381 au titre des emplois réservés et 249 au titre de l'article 62 du statut général des militaires.

L'indicateur retenu pour mesurer l'efficacité de la reconversion est davantage un indicateur de moyens, les crédits consacrés à la reconversion, qu'un indicateur de résultats qui dénombrerait les personnels effectivement reconvertis sur le total de ceux entrés dans un processus de reconversion.

Le taux de reconversion des personnels est bien sûr fonction de paramètres extérieurs, notamment de la situation du marché du travail, et n'est pas seulement corrélé aux crédits mis en œuvre, mais il est bien le paramètre constitutif de l'attractivité des armées, aux côtés de l'exercice du métier militaire et de la qualité de la formation. C'est donc bien ce taux qu'il convient d'examiner.

Votre rapporteur considère également qu'il importe de considérer le sort des personnels qui n'ont statutairement pas accès aux dispositifs de reconversion (moins de 4 ans de service).

Le coût des allocations d'aide au retour à l'emploi évolue comme suit :



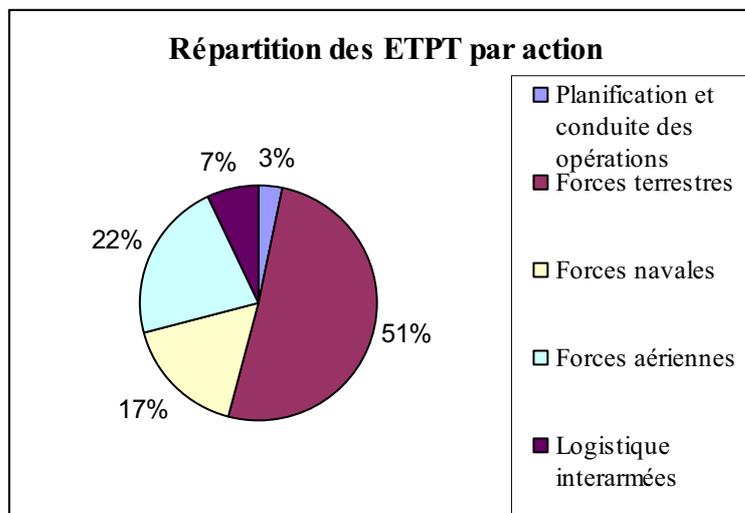
Il enregistre une légère inflexion en 2006.

Pour 2008, une dotation de 73,5 millions d'euros est prévue au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Ce montant n'est pas tout à fait cohérent avec le nombre de bénéficiaires envisagé (8 900) pour lequel une dotation supérieure d'environ 10 millions d'euros serait nécessaire.

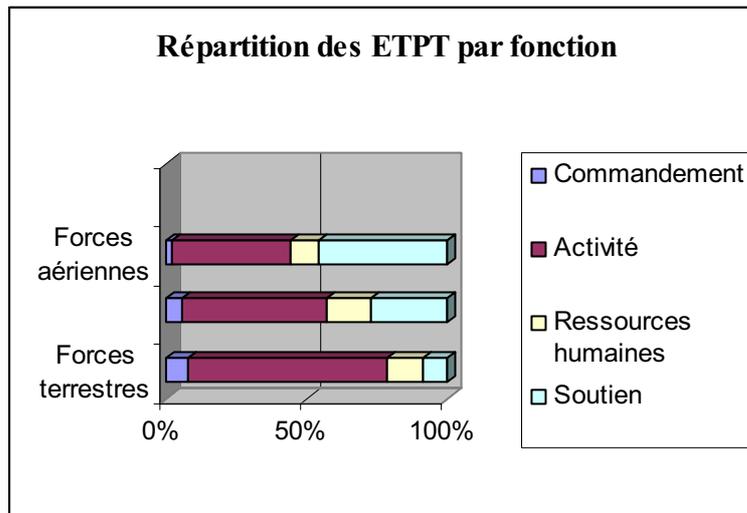
E. LES DÉPENSES DE PERSONNEL PAR ACTION

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01	Planification des moyens et conduite des opérations	652 734 899	254 362 598	907 097 497	652 734 899	309 964 358	962 699 257
01-10	Définition du cadre d'emploi	118 322 410	14 627 138	132 949 548	118 322 410	14 619 801	132 942 211
01-11	Renseignement d'intérêt militaire	114 081 707	17 454 819	131 536 526	114 081 707	35 254 819	149 336 526
01-12	Posture de dissuasion nucléaire	3 407 542	0	3 407 542	3 407 542	0	3 407 542
01-13	Commandement - Interarmées	199 175 234	138 860 645	338 035 879	199 175 234	143 299 742	342 474 976
01-14	Systèmes d'information et de communication	210 541 652	83 419 996	293 961 648	210 541 652	116 789 996	327 331 648
01-15	Soutien - autres programmes	7 206 354	0	7 206 354	7 206 354	0	7 206 354
02	Préparation des forces terrestres	7 402 147 677	1 738 295 603	9 140 443 280	7 402 147 677	1 751 136 119	9 153 283 796
02-20	Commandement - forces terrestres	690 712 227	89 632 696	780 344 923	690 712 227	85 273 268	775 985 495
02-21	Activités des brigades interarmes	2 231 527 780	227 756 695	2 459 284 475	2 231 527 780	260 567 427	2 492 095 207
02-22	Activités des brigades d'appui spécialisées	1 082 836 938	59 699 004	1 142 535 942	1 082 836 938	58 551 877	1 141 388 815
02-23	Activités des brigades logistiques	768 917 228	43 007 419	811 924 647	768 917 228	42 188 807	811 106 035
02-24	Activités des autres forces terrestres	700 520 590	63 060 637	763 581 227	700 520 590	61 317 509	761 838 099
02-25	Activités du niveau supérieur au niveau brigade	105 095 806	11 597 034	116 692 840	105 095 806	11 251 772	116 347 578
02-26	Formation du personnel - forces terrestres	824 297 203	88 941 401	913 238 604	824 297 203	88 941 401	913 238 604
02-27	Gestion, recrutement, fidélisation et reconversion des ressources humaines - forces terrestres	198 553 031	74 312 082	272 865 113	198 553 031	74 312 082	272 865 113
02-28	Soutien des matériels tactiques	308 681 233	426 418 189	735 099 422	308 681 233	404 038 189	712 719 422
02-30	Soutien des matériels aéronautiques - forces terrestres	2 856 492	244 620 000	247 476 492	2 856 492	237 430 000	240 286 492
02-33	Soutien de l'homme	366 188 606	290 703 206	656 891 812	366 188 606	291 286 547	657 475 153
02-34	Autres soutiens des forces terrestres	121 960 543	118 547 240	240 507 783	121 960 543	135 977 240	257 937 783
03	Préparation des forces navales	2 731 919 594	1 717 271 160	4 449 190 754	2 731 919 594	1 787 225 365	4 519 144 959
03-40	Commandement - forces navales	180 890 743	60 313 221	241 203 964	180 890 743	60 313 221	241 203 964
03-41	Activités de la force d'action navale	772 738 067	93 477 568	866 215 635	772 738 067	93 477 568	866 215 635
03-42	Activités des forces sous-marines	158 309 408	5 737 662	164 047 070	158 309 408	5 737 662	164 047 070
03-43	Activités de l'aviation navale	325 216 854	36 855 900	362 072 754	325 216 854	36 855 900	362 072 754
03-44	Activités de la force des fusiliers marins et commandos	122 177 042	1 777 577	123 954 619	122 177 042	1 777 577	123 954 619
03-46	Formation du personnel - forces navales	411 484 876	37 250 044	448 734 920	411 484 876	37 195 144	448 680 020
03-47	Gestion, recrutement, fidélisation et reconversion des ressources humaines - forces navales	63 458 195	89 769 939	153 228 134	63 458 195	89 769 939	153 228 134
03-48	Soutien de la force d'action navale	102 420 162	328 186 998	430 607 160	102 420 162	423 376 498	525 796 660
03-49	Soutien de la force sous-marine	50 629 157	420 570 592	471 199 749	50 629 157	370 712 092	421 341 249
03-50	Soutien de l'aviation navale	44 600 704	342 492 100	387 092 804	44 600 704	364 987 000	409 587 704

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
03-51 Soutien de la force des fusiliers marins et commandos	15 380 654	16 803 430	32 184 084	15 380 654	21 603 430	36 984 084
03-54 Soutiens transverses des forces navales	484 613 732	284 036 129	768 649 861	484 613 732	281 419 334	766 033 066
03-55 Rémunérations des ouvriers de l'Etat de la direction des chantiers naval (DCN) - forces navales						
04 Préparation des forces aériennes	3 231 960 079	1 737 032 977	4 968 993 056	3 231 960 079	1 863 783 611	5 095 743 690
04-60 Commandement - forces aériennes	90 009 329	46 421 476	136 430 805	90 009 329	46 421 476	135 430 805
04-61 Activités des forces aériennes de combat	280 772 140	110 314 675	391 086 815	280 772 140	110 314 675	391 086 815
04-62 Activités des forces aériennes stratégiques	106 380 122	121 071 477	227 451 599	106 380 122	145 729 077	252 109 199
04-63 Activités des forces aériennes de projection	214 148 733	60 735 771	274 884 504	214 148 733	60 735 771	274 884 504
04-64 Activités des forces de protection	400 846 569	8 426 335	409 272 904	400 846 569	8 426 335	409 272 904
04-65 Activités des forces de détection	442 655 112	20 599 731	463 254 843	442 655 112	20 599 731	463 254 843
04-66 Formation du personnel - forces aériennes	258 847 554	25 955 705	284 803 259	258 847 554	25 955 705	284 803 259
04-67 Gestion, recrutement, fidélisation et reconversion des ressources humaines - forces aériennes	92 672 545	25 163 112	117 835 657	92 672 545	25 163 112	117 835 657
04-70 Soutien des matériels aéronautiques - forces aériennes	28 703 953	979 771 887	1 008 475 840	28 703 953	1 064 995 749	1 093 699 702
04-72 Soutien non aéronautique - forces aériennes	303 552 328	136 322 371	439 874 699	303 552 328	156 873 635	460 425 963
04-74 Soutien du réseau des bases des forces aériennes	928 221 197	202 250 437	1 130 471 634	928 221 197	199 566 345	1 127 789 542
04-75 Service de la maintenance aéronautique : rémunération des personnels	85 150 497	0	85 150 497	85 150 497	0	85 150 497
05 Logistique interarmées	921 187 239	246 376 542	1 167 563 781	921 187 239	250 511 990	1 171 699 229
05-80 Fonction santé	662 771 217	181 929 173	844 700 390	662 771 217	186 796 718	849 567 935
05-81 Fonction pétrolière	112 425 077	35 669 160	148 094 237	112 425 077	28 319 160	140 744 237
05-83 Soutiens complémentaires	145 990 945	28 778 209	174 769 154	145 990 945	35 396 112	181 387 057
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	210 000 000	142 000 000	352 000 000	210 000 000	150 000 000	360 000 000
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures	90 000	0	90 000	90 000	0	90 000
Totaux	15 150 039 488	5 835 338 880	20 985 378 368	15 150 039 488	6 112 621 443	21 262 660 931



Au sein des différentes actions consacrées à chacune des armées, la répartition des personnels par fonction (Commandement, Activités, ressources humaines, Soutien) fait apparaître des ratios qui traduisent des modèles d'organisation, des matériels mis en œuvre et, probablement, des modes de comptabilisation, très différents.



Dans le cadre de la réflexion actuelle sur la répartition des effectifs entre le « front line » et le « back office » et sur la réduction du second au profit du premier, un travail sur le périmètre que recouvre chacune de ces notions semble tout à fait indispensable.

1. Planification des moyens et conduite des opérations

	Titre 2	Hors titre 2	Total
Autorisations d'engagement	652 734 899	254 362 598	907 097 497
Crédits de paiement	652 734 899	309 964 358	962 699 257

9 947 ETPT sont rattachés à cette action qui regroupe les instruments de planification des moyens concourant à l'emploi des forces et de conduite des opérations militaires.

Un effectif de 1 954 ETPT (équivalent temps plein travaillé) militaires et de 1 312 ETPT civils est rattaché à la sous-action « **commandement interarmées** », principalement réparti entre les formations suivantes : le commandement des opérations spéciales (COS) ; l'état-major interarmées de force et d'entraînement (EMIA-FE) ; le commandement interarmées des forces prépositionnées de Djibouti, du Sénégal et du Gabon ainsi que des forces de souveraineté outre-mer (Guyane, Antilles, Réunion,

Nouvelle-Calédonie et Polynésie) ; le 41^{ème} régiment de transmissions ; le groupement interarmées des actions civilo-militaires (GIACM) ; le réseau des zones de défense du territoire (état-major interarmées des sept zones de défense, délégués militaires départementaux Terre, Mer et Air) ; le réseau « opérationnel » des postes permanents à l'étranger (PPE) en état-major OTAN et UE.

Cette action comprend également les crédits de la Direction du renseignement militaire (DRM) qui comprend 1 681 ETPT et de la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense, la DIRISI, qui, avec 3 940 ETPT est le plus gros « employeur » de l'action. Créée en 2004, cette direction devrait regrouper, à partir de 2008, les différents organismes du ministère qui assuraient, chacun pour leur part, des prestations de même nature. Les gains, notamment en personnels, attendus de ce rapprochement, ne sont pas développés.

2. Forces terrestres

	Titre 2	Hors titre 2	Total
Autorisations d'engagement	7 402 147 877	1 738 295 603	9 140 443 280
Crédits de paiement	7 402 147 877	1 751 138 119	9 153 283 796

Le plafond d'emploi autorisé (PEA), prévu pour l'action 2 du programme 178, au PLF 2008, est de 121 063 ETPT militaires et 24 215 ETPT civils pour un total de 145 278 ETPT. Par rapport à 2007 (149 952), la baisse est de 4 674 emplois, soit 3,1 % des ETPT.

Ces suppressions d'emplois correspondent aux mesures suivantes :

- mesures d'économie :

1 034 (- 900 militaires et - 134 civils) dans le cadre du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux ;

- mesures de transfert intra-programme :

408,5 (- 302,5 militaires et - 106 civils dont en particulier un transfert important concernant la création du service industriel de l'aéronautique (SIAé) portant sur 52 militaires et 106 civils) ;

- mesures de transfert inter-programme :

77 (- 38 militaires et - 39 civils) ;

- ajustement technique du PEA :

3 154,5 (-2 187 militaires et -967,5 civils) sans incidence sur la masse salariale.

Le développement des prérogatives de l'Etat-major des armées (EMA) s'accompagne d'une augmentation des besoins en effectifs interarmées pour lesquels l'armée de Terre est le principal contributeur.

L'EMA conduit depuis l'été 2007 un audit du commandement central (EMA, Etat-major d'armée) qui devrait déboucher sur une évolution des attributions et des responsabilités entre les différents acteurs concernés.

Les transferts d'effectifs de l'armée de Terre vers l'Etat-major des armées ont porté, en 2007, sur 56 militaires (37 officiers, 10 sous-officiers, 9 militaires du rang) et, en 2008, sur 2 officiers.

EVOLUTION DES EFFECTIFS RÉALISÉS DU BOP « ARMÉE DE TERRE »

Personnel militaire :

Effectifs	Effectif réalisé 31/12/2006	Effectif réalisé 30/06/2007
Officiers	13 594	13 310
Sous-officiers	43 056	42 172
Militaires du rang	65 396	65 124
Volontaires	1 720	2 018
Total	123 766	122 624

Personnel civil :

Effectifs	Effectif réalisé 31/12/2006	Effectif réalisé 30/06/2007
Catégorie A	1 080	1 021
Catégorie B	3 205	2 895
Catégorie C	9 848	9 441
Ouvriers d'état	11 364	11 070
Total	25 497	24 427

Le regroupement des formations et la rationalisation de leur implantation constituent l'un des principaux objectifs de la politique de stationnement de l'état-major de l'armée de Terre. Toutefois, ces actions nécessitent des investissements financiers importants. Les économies réelles ne seront donc effectuées qu'entre trois et cinq ans après le regroupement.

3. Forces navales

	Titre 2	Hors titre 2	Total
Autorisations d'engagement	2 731 919 594	1 717 271 160	4 449 190 754
Crédits de paiement	2 731 919 594	1 787 225 365	4 519 144 959

Les principales mesures envisagées au projet de loi de finances 2008 sont détaillées ci-dessous. La correction technique du Plafond d'emplois, liée à l'entrée en LOLF et n'ayant aucune incidence sur les crédits du titre 2 (rémunérations), est de – 489 ETPT.

Transferts internes au programme :

- transfert de 168 ETP (37 militaires et 131 civils) pour la création du service industriel de l'aéronautique (SIAé) ;
- transfert des 137 élèves infirmiers de l'EPPA pour le service de santé

Transfert externe au programme :

- transfert de 525 ETP (231 militaires et 294 civils) au profit du programme 212, qui assure la tutelle du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) depuis sa transformation en établissement public administratif le 11 mai 2007.

Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux se traduit par la suppression de 208 postes d'officiers marins, 87 postes de militaires du rang, 38 postes d'Ouvriers d'Etat et de 14 postes de catégorie C.

PEA du Programme 178 Action 3	2006	2007	2008*
Officiers	4 767	4 732	4 591
Sous-officiers	26 576	26 940	26 092
Militaires du rang	8 744	8 042	7 799
Volontaires	1 567	1 339	1 409
Total militaires	41 654	41 053	39 891
Catégorie A	552	602	429
Catégorie B	1 105	1 088	1 104
Catégorie C	2 845	2 817	2 623
Ouvriers d'état	4 456	4 157	3 966
Total civils	8 958	8 664	8 122
TOTAL	50 612	49 717	48 013

Les mesures d'effectifs portent sur une modification du pyramidage des effectifs se traduisant par une création de 58 postes d'officiers et 57 postes de volontaires, gagée par une suppression de 115 postes d'officiers marinières et militaires du rang et sur la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées à la gendarmerie maritime (PAGRE), qui se concrétisera par la suppression de 5 postes de sous-officiers et de 10 postes de volontaires.

Le transfert de personnel vers l'Etat-major des armées a été réalisé en 2005 et 2006 afin d'en renforcer les chaînes « plans » et « organisation » (35 officiers et 22 officiers marinières).

Compte tenu des opérations d'optimisation déjà réalisées sur le nombre des implantations, les pistes à l'étude consisteraient à mutualiser, avec d'autres armées, certaines activités de nature compatible.

4. Forces aériennes

	Titre 2	Hors titre 2	Total
Autorisations d'engagement	3 231 980 079	1 737 032 977	4 968 993 056
Crédits de paiement	3 231 980 079	1 863 783 611	5 095 743 690

Les transferts d'effectifs en direction de l'Etat-major des armées ont concerné 29 officiers, 19 sous-officiers, 2 militaires du rang et 1 volontaire en 2007. Pour 2008, ils portent sur 9 officiers, 1 sous-officier et 1 militaire du rang.

Effectifs détaillés de l'armée de l'air

	2006 ¹	2007 ²	2008 ³
MILITAIRES	56 190	55 854	55 162
Officiers	6 485	6 706	6 684
Sous-officiers	32 007	32 298	31 379
Militaires du rang	16 778	15 935	16 246
Volontaires	920	915	853
CIVILS	8 236	8 212	8 390
Catégorie A	446	457	465
Catégorie B	961	999	1 029
Catégorie C	2 106	2 163	2 142
Ouvriers de l'État	4 723	4 593	4 754
TOTAL GÉNÉRAL	64 426	64 066	63 552

1 effectif moyen réalisé en 2006

2 effectif moyen réalisé prévisionnel 2007 établi au 30 juin 2007

3 effectif moyen réalisé prévisionnel 2008

Outre l'Etat-major de l'armée de l'Air, réorganisé par ailleurs, le projet AIR 2010 transforme les treize commandements et directions en cinq entités : opérations (nucléaires avec les forces aériennes stratégiques) et conventionnel avec le commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes, forces (commandement des forces aériennes), soutien (commandements du soutien des forces aériennes), personnel (direction des ressources humaines de l'armée de l'air) et finances (service de l'administration générale et des finances). Le regroupement fonctionnel par métier, privilégié dans la réorganisation, a conduit à redistribuer, dans les cinq nouvelles structures, les multiples attributions confiées jusque là aux régions aériennes.

Les bénéfices attendus du regroupement des formations résultent essentiellement de la baisse des coûts de fonctionnement liée à la réduction des surfaces entretenues et aux économies d'effectifs faisant suite aux mutualisations des charges de garnison et du soutien des formations.

5. Logistique interarmées

	Titre 2	Hors titre 2	Total
Autorisations d'engagement	652 734 899	254 362 598	907 097 497
Crédits de paiement	652 734 899	309 964 358	962 699 257

Cette action regroupe des services placés sous tutelle de l'Etat-major des armées, dont le Service de santé des armées (SSA), le service des essences des armées ainsi que des unités de soutien diverses : les directions interarmées des commissariats d'outre-mer, les services de transit en métropole et outre-mer, l'établissement de production de données géographiques, le centre d'identification des matériels de la Défense, le bureau interarmées du logement outre-mer, la poste interarmées, le centre national des sports de la Défense et le Commissariat aux entreprises travaux publics bâtiments.

Les effectifs du **service de santé des armées** représentent 15 990 ETPT répartis comme suit :

Emplois exprimés en ETPT	
Catégorie d'emplois	Emplois autorisés
Officiers	4.181
Sous-officiers	5.687
Militaires du rang	291
Volontaires	239
Catégorie A (personnels civils titulaires et non titulaires)	314
Catégorie B (personnels civils titulaires et non titulaires)	945
Catégorie C (personnels civils titulaires et non titulaires)	2.424
Ouvriers de l'Etat	1.909
TOTAL	15.990

Ils se répartissent dans 9 hôpitaux d'instruction des armées, 4 établissements de recherche, 4 établissements de formation, 6 directions régionales interarmées ainsi que la direction centrale, un groupe médicochirurgical à Djibouti, une direction des approvisionnements, une dizaine de petits établissements de santé et dans les services médicaux des différentes armées.

Les crédits correspondants du titre 2 s'élèvent à 662,7 millions d'euros, pensions comprises, et à 367 millions d'euros hors pensions, soit une progression de 19 millions d'euros. S'y ajoutent 290 millions d'euros de fonds de concours provenant de la dotation annuelle de fonctionnement correspondant au remboursement des soins assurés au profit des assurés sociaux, dans le cadre du concours du SSA au service public hospitalier.

Le SSA bénéficie de 2,2 millions d'euros de mesures catégorielles en 2008 dont 1,8 million au profit des personnels militaires (extension du bénéfice des primes spécifiques des MITHA, les militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées).

En termes d'effectifs, le SSA bénéficie de la création de 23,5 ETPT au titre de l'extension en année pleine de l'annuité 2007 de la loi de programmation militaire 2003-2008 qui prévoyait la création de 220 postes d'élèves. Par ailleurs, sa participation au plan d'économies engagé au niveau ministériel dans le cadre du non renouvellement d'un départ sur deux à la retraite se traduit par la suppression de 6 ETPT.

L'augmentation de l'enveloppe financière allouée en 2008 au service est aussi liée à une modification de périmètre avec l'intégration des élèves de l'Ecole du personnel paramédical des armées (environ 400 personnels).

En raison de l'attractivité du secteur privé, des effets de la réduction des recrutements des périodes antérieures et des départs en retraite, le SSA souffre d'un sous-effectif persistant, principalement lié à un déficit en médecins et en personnels paramédicaux pour certaines spécialités.

En 2007, la cible en effectifs des médecins des armées est de 2 237 pour un effectif réalisé au 31 mai de 2012, soit un sous-effectif de 225.

Les mesures prises pour favoriser la réalisation des effectifs, notamment les recrutements plus nombreux et les revalorisations statutaires et indemnitaires, devraient produire un plein effet d'ici 2010.

Le recrutement au sein des spécialités sensibles (infirmiers) s'est amélioré du fait des efforts conjugués de tous les intervenants de la chaîne recrutement (hôpitaux, régions, DCSSA), d'une meilleure communication et, pour la région parisienne, de la mise en place du pré recrutement d'élèves infirmiers. Il est conforme aux objectifs mais reste fragile.

Le recrutement de masseurs-kinésithérapeutes (MK) et, dans une moindre mesure, de manipulateurs d'électroradiologie médicale (MER) reste difficile du fait d'une grille indiciaire peu attractive par rapport à l'exercice libéral très répandu dans ces métiers. La fidélisation constitue également un enjeu majeur pour ces deux catégories de personnels.

Dans ce contexte de tensions sur les effectifs, la montée en puissance de la réserve opérationnelle est très importante.

La réserve opérationnelle du SSA est forte des effectifs sous CESR suivants :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007(*)
Officiers	1 089	1 340	1 416	1 550	1 764	1 877
Sous officiers	145	360	699	590	581	702
Militaires du rang	6	5	10	227	306	295
Aumôniers (**)				9	56	58
Total	1 240	1 705	2 291	2 396	2 707	2 932

(*) 30 juin 2007 (**) Jusqu'en mai 2005, les aumôniers relevaient de leur armée d'origine.

Réactualisée au printemps 2004, cette montée en puissance est programmée comme suit :

	2004	2005	2006	2007	2008	Cible finale 2012
Officiers	1 400	1 590	1 780	1 970	2 160	3 300
MITHA & SOFF	820	1 340	1 860	2 380	2 900	4 660
MDR	80	160	240	320	400	640
Total	2 300	3 090	3 880	4 670	5 460	8 600

La progression du taux moyen d'activité des réservistes, de 20,8 jours en 2005 à 21,5 jours en 2007 permet d'approcher la réalisation des objectifs en activité, sinon en effectifs.

Le **service des essences des armées** représente 2 319 ETPT répartis dans 61 établissements pétroliers de stockage et de ravitaillement (55 en métropole et 6 outre-mer) et sept unités support (direction centrale et régionale, laboratoire, établissement administratif et technique et base pétrolière interarmées).

Les crédits du titre 2 correspondants s'élèvent à 140,7 millions d'euros.

La sous-action « **soutiens complémentaires** », qui regroupe des unités de soutien diverses, comporte 145,9 millions d'euros de titre 2 et 1 773 ETPT.

F. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES

1. Une budgétisation encore partielle des OPEX

Les « surcoûts » des opérations extérieures correspondent aux dépenses supplémentaires engagées par les armées sur les théâtres d'opérations par rapport aux dépenses liées à une activité « normale ».

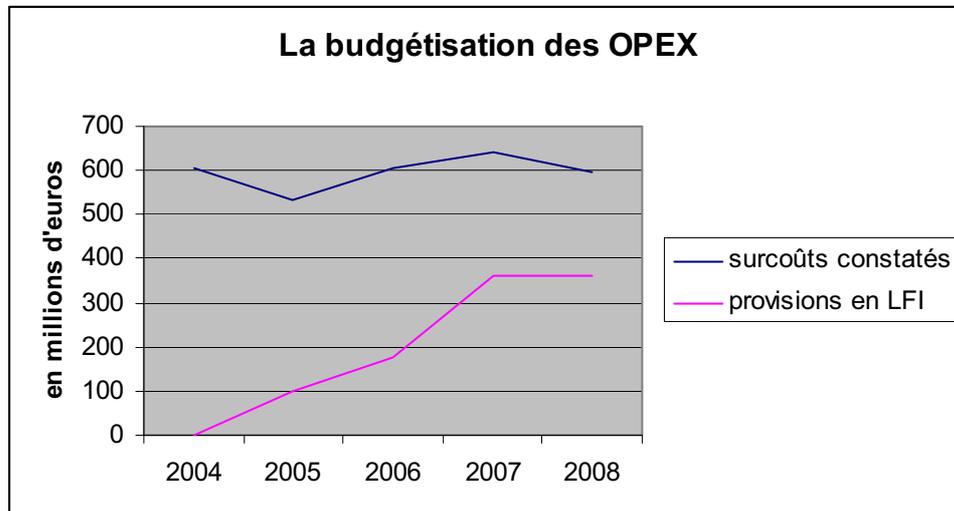
Ces surcoûts se répartissent entre les dépenses de personnels (indemnité de sujétions pour service à l'étranger : 332 millions d'euros en 2006), les dépenses de fonctionnement (alimentation, fonctionnement courant, transport, carburant, entretien des personnels, maintien en condition opérationnelle : 236 millions d'euros en 2006) et les dépenses d'investissement, en particulier les dépenses liées aux infrastructures (3,5 millions d'euros en 2006). L'action supporte également les contributions françaises au financement des coûts communs des opérations de l'OTAN et de l'Union européenne dont le montant était de 31 millions d'euros en 2006.

Jusqu'en 2001, les surcoûts OPEX ont été financés par des annulations de crédits à due concurrence sur les crédits consacrés aux équipements.

Depuis 2005, une dotation est inscrite dans le projet de loi de finances, le différentiel ayant contribué à la résorption des reports de crédits d'investissements de la loi de programmation 1997-2002 à hauteur d'environ 583 millions d'euros pour 2005 et 2006.

Pour 2008, l'action 6 comporte 360 millions d'euros destinés à financer les surcoûts liés aux opérations extérieures. Cette dotation est stable par rapport à l'année 2007 pour laquelle les surcoûts sont estimés à

651 millions d'euros au 1^{er} juin 2007, soit une provision de 55 %. Elle comporte 210 millions d'euros pour le titre 2 et 150 millions d'euros pour les autres titres.



Le montant des surcoûts 2008 n'est pas précisément connu et le projet de loi de finances ne comporte pas d'évaluation, mais la moyenne des cinq dernières années fait apparaître un surcoût d'environ 600 millions d'euros que votre rapporteur ne croit pas déraisonnable de considérer comme l'objectif à atteindre pour une budgétisation plus complète des OPEX.

Phénomène nouveau dans l'immédiat après guerre froide, les OPEX font désormais partie intégrante de l'activité des armées et n'ont plus de caractère exceptionnel. Depuis 1999, les effectifs moyens engagés s'élèvent à 12 000 militaires pour des périodes de quatre mois. Ce sont des opérations de longue durée dont le coût, pour celles qui sont engagées, est relativement prévisible.

Le rapport sur le décret d'avance n°2007-1666 du 26 novembre 2007 indique ainsi que « *sur la base des opérations extérieures en cours, le montant des surcoûts pour 2007 en rémunérations, dépenses de fonctionnement et d'intervention est évalué à ce jour à 610,5 millions d'euros en AE et 647,5 millions d'euros en CP* », soit une estimation très proche du montant envisagé.

Le rapport note cependant que « *le recours au décret d'avance est motivé par le caractère imprévisible et aléatoire des opérations extérieures, qui ne permet pas une inscription intégrale de leur financement en loi de finances initiale, et par l'urgence à couvrir les dépenses relatives aux opérations en cours* ».

Sur cette base, le montant des surcoûts à couvrir est de 235,5 millions d'euros en AE et 272,5 millions EUR en CP dont 126 millions EUR en AE et en CP sur le titre des dépenses de personnel (titre 2) et 109,5 millions en AE et 146,5 millions d'euros en CP sur les autres titres.

Les ouvertures de crédits correspondantes sont gagées par des annulations équivalentes en AE et en CP de crédits d'équipement du programme 146 « Equipement des forces » de la mission « Défense », ces montants s'imputeront sur les crédits de reports. Au total, entre 2005 et 2007, 855,5 millions d'euros de crédits d'investissement auront été consacrés au financement des opérations extérieures.

Afin d'éviter l'incertitude pesant chaque année sur les financements complémentaires apportés en loi de finances rectificative, il est souhaitable de mener à terme, c'est à dire au plus près des prévisions de dépenses, le processus de budgétisation des OPEX.

2. Les opérations intérieures : la participation des armées au renforcement de la sécurité

Plus récente, la notion d'opération intérieure désigne la contribution des armées à l'action d'autres ministères dans le cadre de missions de sécurité générale, de sécurité civile et d'aide au service public. A la jonction entre Défense et sécurité, cette notion n'est pas encore stabilisée et les armées, en particulier l'armée de terre, réfléchissent aux modalités de leur intervention sur le territoire national.

Dans le cadre du niveau d'alerte rouge du plan Vigipirate, la participation des armées aux missions de renforcement de la sécurité générale représente une moyenne de 1104 hommes par jour.

En 2006, l'engagement global des armées en missions intérieures (Vigipirate, plan Héphaïstos de lutte contre les incendies, lutte contre le Chikungunya à la Réunion) a nécessité en moyenne un total de 1539 hommes par jour. Pour 2004, 2005 et 2006, les surcoûts occasionnés par les opérations intérieures s'élevaient respectivement à 38,3, 18,78 et 16,34 millions d'euros.

Dotée en 2007 de 0,7 millions d'euros, l'action 7 est dotée de 0,9 millions d'euros pour 2008.

Par ailleurs, les armées maintiennent au quotidien un dispositif permanent de surveillance des approches maritimes, de l'espace aérien, tant outre-mer que sur le territoire métropolitain. Cette posture de sûreté, pleinement intégrée dans le contrat opérationnel des armées ne relève pas des opérations intérieures.

Les dépenses liées à la mise en œuvre du plan annuel de lutte contre les incendies de forêts Héphaïstos fait l'objet d'un remboursement par le ministère de l'intérieur.

Votre rapporteur considère que la notion d'opérations intérieures doit faire l'objet d'une réflexion approfondie afin de faire le départ entre la contribution des armées à l'action ponctuelle d'autres ministères et sa mission de sécurité qui fait pleinement partie de leur contrat opérationnel.

II. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT MARQUÉES PAR UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DANS LES MASSES FINANCIÈRES ET LEUR UTILISATION

L'essentiel des dépenses du programme n° 178, le plus important en termes financiers, de la mission Défense (20,985 milliards d'euros en autorisations d'engagement, et 21,262 milliards en crédits de paiement dans le PLF pour 2008) est consacré aux dépenses regroupées dans le titre 2, consacré au personnel.

Le titre 3, consacré aux dépenses de fonctionnement, reçoit respectivement 5,363 millions d'autorisations d'engagement et 5,487 millions de crédits de paiement. En outre, le titre 5 (dépenses d'investissement) se voit attribuer 367,316 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 520,297 millions de crédits de paiement. Enfin, le titre 6 (dépenses d'intervention) reçoit 104,450 millions d'autorisations d'engagement et 113,887 millions de crédits de paiement.

Avant d'analyser ces crédits, il convient de rappeler le caractère spécifique du PLF 2008 dans le domaine de la défense : c'est un budget de transition, qui clôt l'exécution de la LPM 2003-2008, et qui a été construit dans l'attente des conclusions des travaux menés, pour l'ensemble des administrations publiques, par la RGPP (révision générale des politiques publiques), destinée à procéder à un réexamen complet des dépenses de l'Etat et de leur pertinence.

Pour accomplir ce travail, le ministre de la Défense, M. Hervé Morin, a installé le 4 septembre 2007 un groupe de travail composé de sept chefs d'entreprise chargés d'analyser les propositions d'économie et de réorganisation faites par les équipes de l'audit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Le communiqué de presse publié à cette occasion indique : « dès son arrivée, Hervé Morin a résolument inscrit le ministère de la Défense dans une logique de maîtrise de la dépense publique.

Le champ d'action de ce groupe comprend différentes fonctions sans lien avec l'activité opérationnelle des armées, notamment la logistique, les transports, les achats mais aussi la communication ou l'informatique ».

Ces domaines relèvent tous du titre 3, même s'ils n'en constituent pas les masses financières les plus fortes qui sont affectées au maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels.

Par ailleurs, une commission chargée de rédiger un nouveau « Livre blanc » pour la Défense, succédant à celui élaboré en 1994, a été réunie pour fixer les nouveaux objectifs à la Défense, en cohérence avec la situation géopolitique du début de ce siècle.

C'est l'ensemble des conclusions opérationnelles que tirera le Gouvernement de ces différents travaux qui induiront des changements dans l'architecture du ministère de la défense comme des armées.

A. UNE RATIONALISATION DES MODALITÉS D'ORGANISATION ET DE FINANCEMENT DU MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE (MCO) DES MATÉRIELS DE DÉFENSE

Les financements affectés au MCO des divers équipements et matériels en service dans les armées ont été nettement accrus depuis 2002, en contraste avec leur trop faible volume antérieur. Cet effort budgétaire, destiné à redresser des taux de disponibilité parfois inférieurs à 50 %, s'est accompagné d'une rationalisation, qui n'est pas achevée, de l'organisation et des modalités de réalisation des opérations de maintenance.

La première étape a été constituée par la création, en 2000, du Service de Soutien de la Flotte (SSF), dont la mission est d'ailleurs plus vaste que le simple MCO. S'en est suivie la mise en place, en 2002, de la structure interarmées de maintenance des matériels aéronautiques de défense (SIMMAD), **qui a beaucoup contribué à mutualiser et rationaliser les opérations de maintenance aéronautique, et donc à freiner l'impressionnante croissance de leurs coûts.** Pour en prolonger l'action, le Service industriel de l'aéronautique (SIAé), sera créé le 1^{er} janvier 2008, avec pour tâche d'organiser la délégation, au secteur privé, des activités générales de soutien, en limitant la maintenance au sein des forces aux activités de proximité, tout en y assurant la permanence d'un socle de compétences techniques inaliénables.

Enfin, l'Armée de terre mettra en œuvre, durant l'année 2008, une politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP) qui vise à rationaliser l'utilisation de ses matériels, et à réduire le coût de leur soutien.

1. La SIMMAD : un bilan positif qui peut encore s'améliorer

Cet organisme s'est fixé la réalisation de contrats d'objectifs, exprimés en pourcentage de disponibilité des matériels, ou en nombre d'aéronefs dits aptes à l'emploi, par type de flotte. Il constitue à la fois une direction centrale du ministère de la Défense, à l'image d'un service du matériel, un organisme de l'armée de l'air, qui lui fournit ses crédits de fonctionnement, ainsi qu'un maître d'ouvrage agissant au profit des armées et de la gendarmerie. La SIMMAD s'est substituée à quatre directions d'achat, qui, outre leur dispersion, ne pouvaient recevoir les financements requis qu'au terme d'une longue procédure, qui passait par la Délégation générale à l'armement (DGA), puis le service réalisateur. Cette structure a donc agrégé, au sein d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, des éléments auparavant éparés. La SIMMAD recourt donc aux divers maîtres d'œuvre pour optimiser leur action, et maîtriser leurs coûts. Elle procède à l'achat et à la gestion de stocks

communs aux armées : elle peut ainsi transférer une pièce située dans un stock « terre » vers l'armée de l'air, si nécessaire. Elle établit une balance financière annuelle entre l'armée qui a fourni et celle qui a consommé ces pièces.

Il s'agit donc d'un service inter-armées, à l'exception près qu'il ne possède pas la maîtrise de son budget ; celui-ci est entièrement imputé sur les crédits de fonctionnement du programme 178.

Pour agir, la SIMMAD reçoit les plans d'utilisation des aéronefs militaires, et élabore, en conséquence, **un plan d'entretien qui fait l'objet d'un marché unique.**

Ce regroupement a permis de mieux percevoir les réticences des fabricants d'aéronefs à s'engager sur leur durée de vie. Les contacts qu'établira le SIAé, une fois créé, devrait permettre d'assurer une plus forte implication des constructeurs dans l'évolution des matériels qu'ils ont élaborés.

Quatre objectifs prioritaires ont été retenus pour les années à venir :

- **la réalisation, au meilleur coût, de la mise aux normes des aéronefs militaires, à l'identique de celles requises du secteur civil**, en conformité avec une directive européenne, adoptée en 2006. Un délai de cinq ans a été retenue pour la réalisation de ces travaux complexes ;

- **la dynamisation des stocks et des systèmes d'informations des armées ;**

- **un renforcement de l'efficacité de la gestion des flottes, réalisées en coopération internationale** (A-400 M, NH 90...). Pour parvenir à réaliser ce nécessaire objectif, la meilleure voie serait de créer, au sein de l'OCCAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement), l'équivalent de la SIMMAD, à l'international ;

- **la création et la consolidation d'une capacité d'achat public** : il s'agit de former de jeunes officiers aux difficiles métiers d'acheteur et de négociateur.

Le ministère de la Défense récapitule ainsi les ressources financières et les résultats de la SIMMAD :

Ressources financières allouées à la SIMMAD depuis 2001 :

(en M€)	LFI 2001		LFI 2002		LFI 2003		LFI 2004		LFI 2005		LFI 2006		LFI 2007	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AE	CP	AE	CP
Titre III EMAA	56,2	56,2	31,7	31,7	31,7	31,7	0,0	0,0	0,0	0,0	827,6	964,3	1042,2	1181,8
Titre V EMAA	817,1	745,0	994,7	731,5	989,9	900,4	1 094,6	1 004,9	944,8	945,4	10,2	6,1	16,3	17,1
Total EMAA	873,3	801,2	1 026,4	763,1	1 021,5	932,1	1 094,6	1 004,9	944,8	945,4	837,8	970,4	1058,5	1198,9

Nota :

- 1- Les crédits d'EPM du titre III sont en extinction depuis 2004 et le chapitre 3420 a été fermé en 2005. Entre 2004 et 2005, tous les crédits d'EPM ont été positionnés au titre V. Depuis la LFI 2006 (mise en application de la LOLF), la plupart des crédits EPM sont positionnés au titre 3 et sont ventilés entre les programmes 178 et 146.

- 2- L'EPM mentionné dans ce tableau ne comprend pas les crédits spécifiques dévolus à des grands programmes au titre du maintien en condition opérationnelle initial.
- 3- En 2007 : prise en compte par le SIMMAD de la gestion des crédits dévolus au MCO des missiles de l'armée de l'air : +32.9M€ AE, 59.3M€ CP.

Les résultats en matière d'amélioration de la disponibilité des flottes sont très positifs, comme le décrit le tableau suivant :

Résultats de disponibilité annuelle :

Type d'aéronef	DISPONIBILITE						
	Avions	Année 2003	Année 2004	Année 2005	Année 2006	1 ^{er} sem. 2007	Perspectives 2008
AIR	GLOBALE	63,1%	64%	62,3%	61,6%	59,8%	→
Avions de Combat	GLOBALE	64,4%	65,8%	60,1%	54,6%	51,7%	→
	Rafale				44,8%	45,6%	→
	Mirage 2000 B/C	70,3%	66,2%	59,5%	49,7%	53,1%	↗
	Mirage 2000 -5F	64,8%	61,4%	53,0%	54,8%	45,8%	↗
	Mirage 2000 D	54,8%	56,9%	54,0%	47,1%	43,4%	↗
	Mirage 2000 N	69,6%	69,9%	69,5%	63,8%	60,0%	↗
	Mirage F1 B	60%	71,6%	61,5%	66,2%	53,1%	→
	Mirage F1CR	62,5%	69,1%	55,8%	58,1%	51,2%	→
	Mirage F1 CT	61,9%	70,0%	65,6%	62,3%	60,9%	→
Avions Ecole	GLOBALE	60,7%	61,5%	63,1%	68,6%	73,7%	↘
	Alphajet	67,1%	70,4%	69,4%	71,5%	72,6%	→
	Tucano	46,2%	56,0%	50,4%	63,9%	74,9%	→
	Jodel	70,4%	60,2%	77,0%	72,6%	73,8%	→
	Xingu	68,4%	70,6%	68,9%	74,1%	75,7%	↘
	Epsilon	51,6%	51,9%	59,8%	64,8%		
	Cap 10B, 231, 232	87,2%	55,7%	67,9%			
Avions de Support	GLOBALE	75,3%	76,5%	80,9%	77,8%	77,5%	→
	TBM 700	73,7%	75,4%	81,6%	71,3%	63,6%	→
	DHC6	62,7%	65,1%	80,2%	80,0%	88,6%	→
	Falcon 900	95,7%	97,5%	96,4%	95,3%	94,3%	→
	Falcon 50	94,4%	99,1%	99,7%	98,6%	94,5%	→
	Mystère XX	54%	56,2%	68,4%	63,4%		
	E3F	81,2%	77,0%	79,6%	84,9%	87,1%	→
	A 319	98,5%	98,4%	99,6%	99,6%	99,3%	→
	A 310	88%	92,9%	93,8%	93,8%	79,0%	→
	A 340				97,2%	96,8%	→
	KC 135	75,6%	77,0%	77,3%	65,5%	67,6%	→
Avions de Transport Tactique	GLOBALE	57,1%	57,4%	60,7%	63,5%	56,2%	↘
	C 130	51,4%	63,8%	74,4%	64,7%	48,6%	↘
	C 160	56,9%	54,8%	55,7%	59,7%	52,8%	→
	Casa	61,2%	62,2%	68,3%	74,4%	71,4%	→
Hélicoptères	GLOBALE	64,4%	67,1%	66,3%	64,2%	61,7%	→
	Fennec	70,1%	72,6%	71,7%	69,9%	62,7%	→
	Super puma / Cougar	55,3%	62,4%	63,3%	64,1%		
	Puma	59,5%	60,9%	59,3%	57,2%	55,0%	→
	Super puma					64,3%	↘
	Cougar					84,6%	↘
	EC 725 Resco Air				56,1%	75,2%	→

2. La création du Service industriel de l'aéronautique (SIAé) aura pour tâche de répartir les activités de MCO entre les forces et les industriels

La décision a été prise de regrouper, en 2008, les moyens industriels étatiques de maintenance aéronautique au sein d'un service industriel aéronautique (SIAé) unique, rassemblant toutes les compétences civiles et militaires, dans une logique de rationalisation et d'économie des moyens.

Le ministère de la défense présente ainsi ce service :

« Le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels aéronautiques de la défense comporte deux volets principaux : un volet opérationnel (mise en œuvre, maintenance préventive légère et curative) effectué au sein des forces, et un volet industriel, pour les interventions de plus grande ampleur. Celui-ci est confié, suivant le type de matériel et en vertu de contrats de maintenance passés par la SIMMAD, à des opérateurs privés, ou à des acteurs étatiques. Les opérations à caractère industriel sont effectuées, pour les acteurs étatiques, soit par le service de la maintenance aéronautique (SMA) relevant de la délégation générale pour l'armement (DGA), soit par les différentes entités de maintenance relevant de chacune des armées.

Le SIAé a pour but de rassembler, au sein d'une organisation unique, l'ensemble des acteurs étatiques du MCO du volet industriel. Un premier noyau sera constitué au 1er janvier 2008 par le regroupement des services suivants :

- le SMA, avec les trois Ateliers industriels aéronautiques (AIA) de Clermont-Ferrand, Cuers et Bordeaux ;
- l'essentiel des activités du site d'Ambérieu pour l'armée de l'air ;
- l'atelier de réparation de l'aéronautique navale (ARAN) de Cuers-Pierrefeu ;
- les éléments de soutien aéronautique des détachements de Toul et Phalsbourg de la 15^e base de soutien du matériel (BSMAT) ;
- l'activité de visite des Dauphin, Lynx et Panther de la base d'aéronautique navale de Hyères.

Des activités d'entretien préventif actuellement réalisées dans les ESTS de l'armée de l'air (Mirage 2000, Transall, Alphajet, réacteurs...) s'ajouteront progressivement à ce noyau initial.

Le SIAé sera un service de soutien rattaché organiquement au chef d'état-major de l'armée de l'air ; son directeur sera responsable de la gestion du service, et de la réalisation des activités. Il recevra ses orientations d'un comité directeur rassemblant les hautes autorités du ministère de la défense. Un conseil de gestion, présidé par le chef d'état-major de l'armée de l'air,

appréciera la qualité de la gestion du SIAé, et des objectifs de performance précis permettront de mesurer sa performance (définition et tenue des objectifs, maîtrise des coûts et des délais, etc)

Sur le plan financier, le SIAé adoptera le régime du compte de commerce sous lequel fonctionnent les AIA aujourd'hui. La SIMMAD, en tant que client principal du SIAé, définira son carnet de commandes au travers de contrats internes et mettra en place les moyens financiers afférents. Elle contrôlera la bonne exécution de ces contrats au titre de la surveillance qu'elle exerce sur l'ensemble de ses fournisseurs. »

Le but du SIAé est donc d'optimiser la répartition des actions de MCO entre les armées et les industriels ; il devra déterminer les activités de soutien qu'il est indispensable de maintenir dans les forces, tant pour y pérenniser un socle de compétences techniques que pour y assurer un soutien de proximité.

Les activités de maintenance de plus grande ampleur seront attribuées à des sociétés privées, selon un modèle qui assurera la nécessaire visibilité indispensable à une organisation rationnelle du plan de charge de l'industriel intéressé. Celui-ci ne sera pas forcément le constructeur, dont les activités sont essentiellement consacrées à la fabrication, et qui n'est pas forcément le mieux à même d'assurer, dans la longue durée, la maintenance des matériels qu'il a produits.

Le SIAé contribuera, en appui à l'action de la SIMMAD, à la maîtrise des coûts du MCO, dont la dérive haussière est naturelle : elle découle, en effet, de la croissance des coûts de la main d'œuvre, des matières premières, et aussi à l'absence de concurrence entre les industriels qui y sont impliqués, ce qui ne les pousse pas à modérer leurs prix.

Le MCO des ravitailleurs KC-135, construits il y a 40 ans par Boeing, va ainsi être l'objet, à partir de 2008, d'une mise en concurrence entre Air France et Sabena. Il sera intéressant de constater l'évolution des coûts dans ce nouveau cas de figure.

B. DES REGROUPEMENTS DANS D'AUTRES DOMAINES DU SOUTIEN

La restructuration des modalités de réalisation du MCO a été légitimement considéré comme prioritaire, du fait de l'importance des enjeux financiers requis.

D'autres réformes, tendant à assurer un soutien transverse, et non plus par armée ont été entreprises dans différents domaines.

1. La création de l'économat des armées

L'économat de l'armée, créé en 1959, avait pour mission essentielle en temps de paix, le soutien des forces en opérations extérieures (OPEX). Son statut a été modifié **en 2002, pour le transformer en économat des armées (EdA)**, chargé d'assurer : « le soutien logistique et la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger, ainsi qu'aux parties prenantes collectives et individuelles autorisées par le ministre de la défense ».

De 2003 à 2005, cette nouvelle structure a constitué en son sein une équipe d'environ 30 personnes chargée de la direction des achats publics, du marché de logistique, des premiers marchés publics d'achats de vivres et, à titre expérimental, de leur passation au profit d'une partie des armées.

Dans le même temps, le ministère de la défense a clôturé le compte spécial des subsistances militaires (31 décembre 2004), et dissout le service central d'approvisionnement des ordinaires et des marins (2004), leurs trésoreries résiduelles ont été transférées à l'EdA, pour environ 43 millions d'euros.

Ayant obtenu la qualification de centrale d'achats au sens du code des marchés publics, l'économat des armées a élaboré un nouveau mode d'approvisionnement, dissociant marchés de vivres et marché logistique, ouvrant les marchés de vivres aux industriels, aux producteurs et aux distributeurs, et favorisant la maîtrise des coûts de distribution. L'EdA a ainsi assuré la passation de 250 marchés de vivres concernant 1500 produits de "gamme unique ». Il a réalisé, depuis sa création :

- la passation d'un marché de prestation logistique externalisée auprès d'un prestataire privé (GIE STEF-TFE/GEODIS),

- la mise en œuvre d'un système dématérialisé de passation de commandes par un portail Internet, qui relie les unités clientes, l'EdA, le prestataire logistique et des fournisseurs,

- le développement d'une politique d'accompagnement au changement, de formation et d'information en partenariat avec les armées et directions.

Depuis le 1er avril 2006, l'EdA assume la totalité de ses nouvelles attributions au service de 337 unités clientes des trois armées, de la gendarmerie et du Service de santé des armées.

Pour cette première année de fonctionnement, les engagements arrêtés entre l'EdA et les armées pour l'activité "vivres métropole" ont porté sur :

un montant minimum d'achats de 43 M€ de vivres, pour un volume minimum de 50 000 tonnes.

Ces objectifs ont été dépassés pour les vivres et approchés pour la logistique : le chiffre d'affaires de l'activité "vivres métropole" s'est élevé en 2006 à 72,88 millions d'euros, et l'EdA a livré 45 000 tonnes de vivres aux unités clientes.

Le suivi assuré par l'EdA a permis de constater la satisfaction de ses clients pour la qualité des produits fournis, la ponctualité des livraisons, la réduction du nombre de fournisseurs, et le mode de passation de commandes.

Plusieurs marges d'amélioration ont été définies, dont l'adaptation de la gamme des produits (nature, conditionnement...) figurant au catalogue de l'EdA aux besoins et aux consommations réellement constatées. Une cinquantaine de marchés a été renouvelée dans ce cadre début 2007. Une autre priorité porte sur l'amélioration de la réactivité et de la qualité des informations proposées sur le portail d'achat.

L'économat des armées s'est vu confier la maîtrise d'oeuvre d'une expérimentation d'externalisation des fonctions d'acheminement et de gestion de camps sur les théâtres d'opérations extérieurs (CAPESFRANCE).

Ce projet CAPESFRANCE (Capacité Additionnelle Par l'Externalisation du Soutien des forces FRANCAisEs) a été engagé, le 1^{er} janvier 2007, pour une durée de trois ans. Il consiste dans les fonctions « gestion de camp » et « acheminement » sur les théâtres d'opération du **Kosovo** et du **Tchad**. Depuis 2006, l'armée de terre a confié à l'EdA le soutien multiservices de son camp à **Kaboul**.

Le financement de ces externalisations est assuré par les crédits du Budget opérationnel de programme « OPEX ».

Au total, les crédits affectés par armée à l'alimentation depuis 2003 ont été les suivants :

Données PLF (en M€courants)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Armée de terre	129,1	117,3	116,6	115,4	114,7	101,7 ²
Marine	57,6	53,6	60,2	59,7	57,9	57,9
Armée de l'air	53,5	50,9	51,1	51,7	51,7	51
Autres (services interarmées)	6,8	6,9	0,084	6,9	7,4	8,2
TOTAL	247	228,7	228	233,7	231,7	218,8

2. Le service des essences des armées (SEA)

Créé après la Deuxième Guerre mondiale, d'abord au service de la seule armée de terre, le SEA a été progressivement étendu à l'approvisionnement général du ministère de la Défense pour tous les produits pétroliers, en dehors des combustibles de soute gérés directement par la marine du fait de leur caractère spécifique. **Le SEA a vu sa compétence, unique en Europe, mise en lumière lors du conflit du Kosovo.**

En effet, le SEA a alors assumé, au profit des 33 pays engagés sous l'égide de l'OTAN, la fonction de RSN (role specific nation) en matière d'approvisionnement des aéronefs en carburant. Aucun autre pays européen n'ayant pu relever le SEA, ce dernier s'est retiré de ce théâtre grâce une externalisation maîtrisée, dont les effectifs ont décru d'une centaine de personnes, à la fin du conflit, à une dizaine aujourd'hui.

Le SEA a également assuré un rôle similaire lors de l'opération humanitaire déployée en appui des populations du Nord Pakistan affectées par un tremblement de terre (2005). Il s'est retiré de ce théâtre en mai 2006, sur ordre du gouvernement français, qui considérait que l'essentiel des besoins avaient été couverts. Le Pakistan, comme les nations contribuant à l'opération, avaient clairement formulé le souhait de voir le SEA prolonger son action.

Ce service assume donc à la satisfaction générale, tant nationale qu'internationale, l'approvisionnement pour tous les produits pétroliers nécessaires à la Défense : il garantit leur obtention, leur stockage et leur distribution, par tout temps et en tous lieux, en condition de sécurité. Il assure également le soutien pétrolier des forces armées nationales (et, dans certaines

² L'évolution des ressources de l'armée de terre est liée à un changement de périmètre : les dépenses de fonctionnement des organismes d'alimentation ainsi que les RCS de certains personnels de service (agents « BERKANI ») ne relèvent plus des crédits d'alimentation.

circonstances, des forces étrangères, si besoin) situées sur des bases aériennes, aéronavales ou de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT). Les forces basées sur le territoire national ou situées outre-mer et pré-positionnées, reçoivent également son appui en matière de logistique et d'emploi de carburants.

Le SEA est également chargé de conseiller au ministère de la Défense pour les spécifications et homologations des produits pétroliers, le contrôle des équipements, et la construction des infrastructures qu'il utilise pour stocker ou transporter ces produits.

L'exception constituée par la marine, qui a conservé ses responsabilités dans le domaine des combustibles de navigation, tient au fait qu'il s'agit d'un produit non disponible sur le marché, car répondant à des spécifications définies par l'OTAN.

La fonction spécifique assurée par la marine est donc double :

- approvisionner, stocker et délivrer dans les ports militaires de métropole du combustible de navigation aux normes OTAN, tant au profit des bâtiments de la marine nationale qu'au profit des bâtiments OTAN de passage,
- garantir en tout temps et tout lieu l'approvisionnement en combustible des bâtiments de la marine déployés outre mer et en escale à l'étranger.

Ses buts sont de maintenir un stock logistique en métropole et une disponibilité des installations de délivrance permettant l'approvisionnement sans préavis des bâtiments en métropole, d'assurer la capacité des bâtiments à se ravitailler en escale à l'étranger avec un préavis de l'ordre de la semaine, pouvant être réduit à 48 heures, d'identifier les lieux de ravitaillement possibles lors des préparations de missions, et de gérer, d'un point de vue logistique et environnemental, les besoins de mise en dépôt à terre en cas de dégazage pour travaux.

Les marchés d'approvisionnement sont passés de façon centralisée par la Direction Centrale du Commissariat de la marine. Ce ravitaillement est assuré sur le marché mondial, permettant ainsi une nouvelle mise en concurrence lors de la passation de chaque bon de commande. La capacité de ravitailler en escale participe directement de la mission opérationnelle des bâtiments, qui ont pour la plupart entre 5 et 15 jours d'autonomie en combustible. En métropole, le stockage et la délivrance au sein des ports militaires reste une condition de la permanence opérationnelle. Le stock logistique est entretenu dans les deux grands ports militaires, à proximité immédiate des forces. La marine est client exclusif du produit « combustible de navigation », et de la prestation d'organisation de ravitaillement en escale.

Tous les autres aspects de la fonction pétrolière sont assurés par le SEA, qu'il s'agisse de l'approvisionnement de produits non « marins » (carburant routier, carburacteur aviation, huiles et graisses communes) ou du suivi technologique du matériel d'exploitation des parcs pétroliers.

Dans le cadre de la RGPP, le SEA a soumis à l'état-major des Armées un projet de réorganisation de ses dépôts, dénommé « cap 2013 ». Le SEA possède, à l'heure actuelle, 56 dépôts au total, dont 41 sont situés sur des bases aériennes. Ce plan vise à réduire les 15 autres dépôts, affectés au stockage, au nombre de 8. Ces dépôts, souvent situés en pleine nature pour des raisons de sécurité, doivent, d'ici 2010, répondre à de nouvelles normes de sécurité, définies par un arrêté de 1998. Il s'agit donc de minorer les coûts de mise aux normes, et également de réduire les capacités de stockage s'élevant à 450 000 m³, et considérées par l'EMA comme excédentaires d'environ 100 000 m³.

Il faut relever que la maintenance des deux plus gros de ces dépôts, situés à Donge, en Loire-Atlantique, et la Ferté-Alais, dans l'Essonne, et qui sont implantés au centre de parcs de stockage de carburants civils, est externalisée.

D'autres dépôts, plus petits, ou dont la construction remonte aux années 1930, pourraient être abandonnés. Leurs capacités de stockage sont trop faibles pour intéresser l'aviation civile, qui utilise des volumes beaucoup plus importants. Une éventuelle aliénation à d'autres partenaires (collectivités territoriales) ne pourrait s'effectuer qu'au terme d'une coûteuse dépollution.

Pour s'approvisionner, le SEA procède par appels d'offres, et s'oriente désormais vers des achats dits « massifs », c'est-à-dire portant sur des volumes allant de 20 000 à 40 000 m³, dans le but de réduire leurs coûts. Les achats « SPOT », pratiqués par le Commissariat de la marine pour les produits de combustion spécifiques aux navires, plus avantageux pour l'acheteur, ne peuvent entrer dans le cadre des marchés publics.

Le ministère de la défense a imposé au SEA, en 2005, de souscrire une assurance sur le coût de couverture de ses achats. **Cette dépense, d'un volume financier considérable** (4 millions d'euros en 2006, 3 en 2007) **soulève plusieurs questions** : pourquoi la règle selon laquelle l'Etat est son propre assureur ne joue-t-elle plus en ce cas précis ? Pourquoi le SEA doit-il prendre une telle assurance, détournant de son montant l'équivalent en achats de produits pétroliers, et ne produisant pour le ministère aucune retombée positive ?

Des réponses précises et pertinentes doivent être apportées à ces questions de bon sens.

C. LES CRÉDITS DE SOUTIEN CONCOURANT À LA PRÉPARATION DES FORCES

1. Planification des moyens et conduite des opérations

Catégories de coûts / Attributs		Prévision de crédits PLF 2008 (M€)									
		AE					CP				
		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
LPM	Développement			7,06		7,06			12,55		12,55
	Fabrication		0,80	43,09		43,89		0,80	89,22		90,02
	Entretien programmé des matériels		14,41			14,41		14,60			14,60
	Infrastructure			1,00	44,80	45,80			4,84	44,94	49,78
S/Total LPM			15,21	51,15	44,80	111,16		15,40	106,61	44,94	166,95
HLPM	Homme		48,53			48,53		48,53			48,53
	Structure		16,41			16,41		16,41			16,41
	Activité		18,84			18,84		18,65			18,65
	SEF		0,89		58,54	59,43		0,89		58,54	59,54
S/Total HLPM			84,66		58,54	143,20		84,47		58,54	143,01
Total action 1			99,87	51,15	103,34	254,36		99,87	106,61	98,48	309,96

Dans ce domaine, votre rapporteur s'est axé sur l'analyse de la DIRISI.

Créée le 31 décembre 2003 pour être l'opérateur unique des systèmes d'information et de communication (SIC) de la Défense, la Direction interarmée des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) s'est vue rattacher, en 2005, tous les détachements « télécom » des armées. Un Budget opérationnel de programme (BOP) « DIRISI » sera créé le 1^{er} janvier 2009, achevant ainsi, sur le plan budgétaire, le regroupement des actions dans ce domaine, interarmées par excellence.

Cette Direction prend en charge l'ensemble des réseaux, quel que soit leur support (Internet, téléphone) et leur usage (transit, desserte). Elle est responsable de leur sécurité, de la gestion des fréquences, et du soutien des réseaux spécifiques des forces nucléaires.

La DIRISI effectue donc des actions de soutien informatique, qu'il s'agisse des matériels (gestion de la centrale d'achat des matériels informatiques et bureautiques) ou des logiciels. Elle s'attache à promouvoir une architecture technique commune à l'ensemble des armées et assure le service de télécommunications nécessaires aux forces en OPEX, qui disposent de matériels projetables qui lui sont connectés, et en assure la sécurité.

Un audit des SIC du ministère de la Défense a été lancé en 2006, et poursuivi dans le cadre de la RGPP. Les résultats, qui seront connus au début 2008, constitueront la base d'un nouveau schéma directeur, prévu pour la fin 2008.

Le schéma devra harmoniser la situation actuelle, marquée par l'hétérogénéité des systèmes et des métiers hérités des diverses armées. Les unités DIRISI en Outremer sont déjà interarmées, par nécessité. En métropole, la Direction doit assurer un soutien de proximité, et organiser les nécessaires externalisations avec des partenaires civils seuls à même de lui fournir les

importants volumes de débit requis pour les liaisons internationales, que les liaisons militaires ne peuvent assurer.

Dans le domaine des télécommunications, marqué par une forte évolution technique, l'externalisation optimale passerait par un partenariat public/privé (PPP) conclu pour une quinzaine d'années, qui permettrait une fourniture évolutive de services, conclue par une livraison au ministère de la Défense d'un système de communications techniquement avancé.

Cette future organisation devra être justifiée par un calcul du gain financier découlant de l'externalisation qu'il est difficile de chiffrer avec précision, ainsi que par des indicateurs de performance qui restent à définir.

2. Forces terrestres

SYNTHESE LPM / HLPM ACTION 2											
Prévision de crédits PLF 2008 (M€)											
Catégories de coûts / Attributs	AE					CP					
	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total	
LPM	Développement			1,76		1,76			2,76		2,76
	Fabrication		7,90	135,82		143,72		7,86	180,16		188,02
	Entretien programmé des matériels		616,48			616,48		557,78			557,78
	Entretien programmé des personnels		134,19			134,19		147,46			147,46
	Infrastructure			10,42		10,42			11,95		11,95
	Munitions		62,66	0,40		63,06		100,50	0,40		100,90
	S/Total LPM		821,23	148,40		969,63		813,60	195,27		1 008,87
HLPM	Homme		406,02			406,02		387,78			387,78
	Structure		212,09			212,09		212,09			212,09
	Activité		147,77			147,77		139,62			139,62
	SEF		1,81		0,97	2,78		1,81		0,97	2,78
S/Total HLPM		767,69		0,97	768,67		741,29		0,97	742,27	
Total action 2		1 588,92	148,40	0,97	1 738,30		1 554,89	195,27	0,97	1 751,14	

Les dépenses de fonctionnement de cette action se montent, pour le titre 3 dans le PLF 2008, à 1,589 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 1,555 milliard en crédits de paiement, contre 1,568 milliard d'euros, et 1,543 crédit de paiement en 2007.

Ces crédits sont légèrement inférieurs à ceux consacrés aux forces navales et aux forces aériennes, qui ont des coûts de MCO plus élevés.

L'essentiel des crédits accordés aux forces terrestres est, logiquement, consacré au titre 2 « dépenses de personnel » (7,4 milliards en autorisations d'engagement et autant en crédits de paiement) Les crédits du titre 3 ont été ainsi répartis **en 2007** (autorisations d'engagement) :

Catégorie de coût	Montant associé en M€
Entretien programmé des matériels terrestres et aériens	595
Entretien programmé des personnels	143
Fabrication du matériel et du commissariat	186
Munitions (petit et gros calibres + missiles)	67
Infrastructure OPEX	11
TOTAL	1002

Source : Commissariat de l'armée de terre

Les autorisations d'engagement attendues pour 2008 s'élèvent à 1,738 milliard d'euros, et les crédits de paiement à 1,751 milliard d'euros. Les systèmes d'information absorbent chaque année environ 15 millions d'euros pour leur fonctionnement. Cependant, **les crédits de fonctionnement courants sont, comme les années antérieures, en recul, ce qui impliquera un niveau d'activité inférieur aux exigences de la LPM 2003-2008** : celle-ci prescrivait, en effet, un **objectif d'entraînement** de 100 jours par an, alors que **96 seront, au mieux, réalisés**. On peut, néanmoins, considérer que l'entraînement reste satisfaisant, même s'il ne s'effectue pas toujours avec l'ensemble des matériels requis.

La forte participation des effectifs de l'armée de terre aux OPEX entrave la planification d'entraînements réguliers. L'activité en OPEX peut-elle ou non, être considérée comme un substitut à l'entraînement ? Cette question est controversée.

L'activité du Commissariat de l'armée de terre est entravée par les lourdes procédures inhérentes à la passation des marchés publics, dont la rigidité a conduit à l'élaboration de trois codes successifs en trois ans pour s'efforcer d'en simplifier certaines procédures. Le Commissariat a, néanmoins, pu établir un « accord-cadre », qui facilite la conclusion, plus souple, de « pré-marché ».

Actuellement, les services du commissariat, chargés des commandes des effets de protection, vêtements de combat, ainsi que des tenues diverses ont besoin d'un an minimum pour notifier un marché. Ce délai s'allonge souvent de la durée des recours des industriels écartés.

De plus, l'industriel ayant remporté l'appel d'offres n'est pas toujours fiable. Le Commissariat a dû ainsi renvoyer en Chine 50 000 treillis présentant des défauts multiples (couleurs inappropriées, faible résistance à l'abrasion et

au feu...), alors que les échantillons fournis pour l'appel d'offres étaient conformes aux exigences requises.

Des améliorations en termes de compétences consacrés à la préparation des appels d'offres, ainsi que des marges financières, pourraient découler de contrats globaux d'habillement, qui incluraient l'achat, l'entretien, puis la réforme des effets.

En revanche, la réflexion sur la nature des métiers à protéger, et donc sur les compétences à maintenir en conséquence au sein de l'armée, et ceux susceptibles d'être sous-traités n'est pas achevée : faut-il ou non conserver des compétences pour nourrir, administrer et solder les personnels ?

Les premiers bilans tirés des expériences d'**externalisation** qui se sont multipliées depuis la professionnalisation sont contrastés : 230 millions d'euros ont été ainsi affectés, en 2007, par l'armée de terre, à la réalisation de tâches ancillaires. Or, le résultat n'est pas toujours satisfaisant, et chaque renouvellement triennal de ces contrats est l'occasion d'augmentations, parfois très fortes (jusqu'à 30 % dans certains cas) de leurs coûts, notamment en cas d'absence de concurrence.

La maintenance des matériels de l'armée de terre fera l'objet, à partir de 2008, d'une rationalisation dénommée « politique d'emploi et de gestion des parcs » (PEGP).

Les matériels ne seront plus remis, en totalité, à leurs utilisateurs finaux, mais répartis en quatre parcs :

- **le parc d'alerte**, réservé au régiment, qui, chaque mois, assure cette alerte ; il sera composé d'environ 600 véhicules projetables ;

- **les parcs en service permanent**, qui seront affectés dans les régiments pour l'entraînement courant, et les projections planifiées hors OPEX ;

- **les parcs d'entraînement**, affectés aux camps spécialisés dans l'entraînement et l'apprentissage ;

- **le parc de gestion**, réparti selon l'existence d'infrastructures de stationnement et de maintenance, et qui fera l'objet d'entretiens programmés, en collaboration avec l'industrie pour les opérations les plus complexes.

Cette nouvelle répartition vise à combiner la disponibilité des équipements, leur entretien programmé et leur gestion en fonction de leur caractère neuf ou vieillissant.

Le caractère récurrent de la maintenance des matériels, comme la croissance continue de son coût, notamment du fait de leur sophistication accrue devrait être mieux pris en compte avec cette nouvelle répartition.

3. Forces navales

Catégories de coûts / Attributs		Prévision de crédits PLF 2008 (M€)									
		AE					CP				
		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
LPM	Développement		1,11	0,46		1,57		3,55	0,81		4,36
	Fabrication		4,32	85,45		89,77		3,34	82,75		86,09
	Entretien programmé des matériels		1 078,31			1 078,31		1 117,35			1 117,35
	Entretien programmé des personnels		21,30			21,30		18,09			18,09
	Munitions		80,81	0,13		80,94		110,99	8,41		119,40
S/Total LPM			1 181,53	90,36		1 271,89		1 249,98	95,31		1 345,29
HLP	Homme		160,36			160,36		160,36			160,36
	Structure		82,89			82,89		82,89			82,89
	Activité		199,36			199,36		195,92			195,92
	SEF		2,77			2,77		2,77			2,77
S/Total HLP			445,38			445,38		441,94			441,94
Total action 3			1 626,91	90,35		1 717,27		1 691,91	95,31		1 787,23

Les dépenses du titre 3 se montent dans le PLF 2008 à 1,631 milliard d'euros en autorisations d'engagement, et 1,691 en crédits de paiement.

Le budget de fonctionnement courant de la marine nationale représentait 10 % de l'ensemble du budget de la marine en 2007, soit 454 millions d'euros.

L'augmentation de 17 millions d'euros en LFI 2007 du titre 3 par rapport à 2006, soit 3,8 %, découlait pour l'essentiel de la revalorisation des dotations pour produits pétroliers ; la part relative des crédits de fonctionnement hors carburants s'en est trouvée réduite. Les produits pétroliers représentaient 12 % du fonctionnement en 2004, 13% en 2005, 16 % en 2006, 19% en 2007 et 20 % en 2008.

Le PLF 2008 prévoit un budget de fonctionnement de 441 M€ (crédits de paiement). Les mesures d'économies structurelles et de productivité à périmètre constant, représentent une baisse de l'ordre de 3 % des moyens consacrés aux besoins de fonctionnement courant.

Sous catégories (LOLF)	LFI 2007 (CP)	PLF 2008 (CP)
Alimentation	57,9	57,9
Entretien du personnel (formation, habillement...)	187,6	17,1
Compensatrice SNCF	21,4	23,2
Changement de résidence	27	25
Autre dépenses liées à l'homme (télécom, informatique, déplacements temporaires du personnel)	39,3	37,1

Dépenses liées à la structure (énergie, fioul domestique, travaux immobiliers)	83,7	82,9
Carburants (carburéacteurs, autres carburants opérationnels)	92,1	90,4
Transport de matériel	3,6	3,6
Frais de communication, documentation et relations publiques	6,4	5,7
Achat, location et entretien des matériels	102,1	96,2
Autres dépenses, subventions et intervention	1,8	2,8
TOTAL (millions d'euros)	453,9	441,9¹

(1) sur les 12 millions d'euros d'écart entre le PLF 2008 et la LFI 2007, 4,3 représentent des mesures d'économies et 7,6 des mesures de transferts

Ces crédits sont destinés, pour l'essentiel, au MCO naval et aéronautique pour 1,2 milliard d'euros, mais aussi au financement des carburants, à l'achat de matériels courants pour 100 millions d'euros, à l'entretien des infrastructures et au financement des tâches externalisées.

Le MCO naval est spécifique, puisque à la différence des autres armées, qui fonctionnent sur une logique distinguant les matériels en parc, et ceux en ligne, **la flotte est utilisée en permanence**. Elle compte **11 bâtiments à propulsion nucléaire** (4 SNLE, 6 SNA et un porte-avions), **dont l'entretien programmé consomme environ 70 % des ressources financières affectées au MCO**.

Cet entretien passe par un partage des tâches entre industriels (contrats passés avec DCNS) et équipages, dont le maintien des compétences est capital pour une flotte dont la centaine de bâtiments sont dispersés dans le monde, loin de leur base.

Une amélioration des modalités de cet entretien a permis d'importants gains de productivité : **à budget constant, la disponibilité technique de la flotte, c'est-à-dire son aptitude du navire à naviguer en sécurité, est passée de 58 % en 2003 à 74,5 % en 2006**.

Il faut relever que ce taux de disponibilité ne porte que sur la plateforme et non sur le système d'arme dont elle est dotée, qui répond à d'autres critères. La création du SSF, en 2000, conjuguée à des ressources financières apportées par la LPM 2003-2008, a permis de définir une stratégie planifiée sur trois ans de demande à l'industriel d'un nombre de jours de disponibilité. La visibilité ainsi assurée permet à ce dernier d'organiser et planifier ce travail dans la durée.

L'entretien des 240 aéronefs, de 19 types différents, et de 23 ans d'âge moyen a également été grandement facilité par la création, en 2002, de **la SIMMAD**. Tous les moyens techniques dont disposait la marine y ont été

affectés, mais pas les mécaniciens chargés de la maintenance des aéronefs embarqués.

Cette structure est considérée comme le succès emblématique d'une « interarmisation » non dogmatique, basée sur une approche par « milieu ».

Parmi les aéronefs, les 83 hélicoptères requièrent un entretien spécifique. Les Super-Frelon et les Lynx, notamment, qui, bien qu'étant des hélicoptères d'armes, participent aux missions de secours en mer. Les Alouette assurent l'instruction, les Dauphin et les Panthère, la surveillance maritime.

Quant aux navires « Abeille », dont l'activité principale est la sauvegarde maritime, ils sont mis à la disposition de la marine en cas de nécessité en contrepartie d'un contrat pluriannuel de 37 millions d'euros par an, alors que les ressources budgétaires stagnent à 32 millions d'euros. Le complément apporté par les crédits du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) pour assurer la surveillance des navires de tâche dans le Golfe de Gascogne, n'est pas maintenu en 2008.

L'entretien des infrastructures est source de préoccupation, car si elles ne couvrent que 3 % du domaine militaire, elles sont à la fois concentrées et disparates. La priorité incontestable étant l'entretien des installations nucléaires, celui des casernements en pâtit. De plus, les infrastructures héritées de DCN, relayée en 1995 par DGA, sont dégradées, entraînant des risques majeurs avec des fluides sous tension, ou des grues vieillissantes.

Enfin, les crédits de fonctionnement couvrent également les **frais d'alimentation** consacrés aux repas de service fournis aux personnels embarqués ainsi qu'aux marins et sous-officiers à terre ; 58 millions d'euros y sont affectés en 2008. **Les frais de mutation** (soutien financier aux déménagements) ont été stabilisés à 27 millions d'euros depuis 2006, et les **frais de mission et de déplacement** stagnent à 15 millions, ce qui conduit à la réduction d'activités pourtant nécessaires.

Les crédits affectés aux **carburants** - car la marine est autonome pour l'achat de combustibles destinés à la flotte - est source de préoccupations croissantes, du fait de l'écart qui se creuse entre les hypothèses retenues la construction budgétaire (un baril à 65 US dollars, et un taux de change entre dollar et euro à 1,3) et la réalité : le baril oscille entre 90 et 100 US dollars ; cette envolée du prix est modérée par la montée de l'euro par rapport au dollar, avec un taux de change qui avoisinait 1,45 en novembre 2007.

Sauf complément budgétaire ultérieur, les 90,4 millions d'euros prévus pour 2008 impliqueront donc une réduction des stocks et des activités.

4. Forces aériennes

Les coûts synthétiques des titres 3, 5 et 6 prévus pour 2008 sont récapitulés dans le tableau suivant :

Catégories de coûts / Attributs		Prévision de crédits PLF 2008 (M€)									
		AE					CP				
		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
LPM	Fabrication			57,60		57,60			88,95		88,95
	Entretien programmé des matériels		1 033,06			1 033,06		1 123,07			1 123,07
	Entretien programmé des personnels		31,84			31,84		39,40			39,40
	Infrastructure		13,16			13,16		27,31			27,31
S/Total LPM			1 078,06	57,60		1 135,66		1 189,77	88,95		1 278,73
HLP	Homme		230,80			230,80		221,80			221,80
	Structure		64,59			64,59		64,59			64,59
	Activité		299,11			299,11		291,79			291,79
	SEF		6,87			6,87		6,87			6,87
S/Total HLP			601,38			601,38		585,06			585,06
Total action 4			1 679,44	57,60		1 737,04		1 774,83	88,95		1 863,78

L'essentiel du titre 3 est consacré à l'entretien programmé des matériels (EPM), dont les crédits sont alloués à la SIMMAD. Les crédits consacrés à **l'entraînement des personnels** sont calculés en fonction d'hypothèses budgétaires aujourd'hui dépassées (voir supra). Les objectifs retenus, dans ce domaine, par la LPM 2003/2008 risquent d'en pâtir, comme pour les autres armées. Ces niveaux d'activité pour les pilotes des différents aéronefs en service dans l'armée de l'air sont récapitulés, depuis 2002, dans le tableau suivant :

Activité moyenne en heures de vol d'un pilote de combat

Année	Objectifs	Réalisée	Observations
2002	180 h	165 h	Cette valeur moyenne recouvre d'importantes disparités entre pilotes puisque l'activité varie entre 150 h et 200 h, en raison d'une disponibilité variable selon les différents types d'appareils.
2003	180 h	179 h	La majorité des pilotes de combat a effectué plus de 170 h. La moyenne pour le CFAC est de 178 h, pour le CFAS de 183 h.
2004	180 h	169 h	Cette valeur moyenne recouvre d'importantes disparités entre pilotes puisque l'activité varie entre 150 h et 200 h, en raison d'une disponibilité variable selon les différents types d'appareils.
2005	180 h	171 h	Cette valeur ne traduit pas les écarts importants entre les différentes flottes (de 165 h pour un pilote de M2000-5 à 178 h pour un pilote de Mirage F1CT). Les problèmes de disponibilité touchent toutes les flottes à des degrés divers
2006	180 h	175 h	Les problèmes de disponibilités freinent encore l'activité aérienne en 2006 et 2007.
2007	180 h	178 h (prévisions du PAP 2008)	
2008	180 h		

L'activité des pilotes français de combat est globalement la même qu'au Royaume-Uni (180 heures).

Activité moyenne annuelle des pilotes d'hélicoptère depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (prévision)	2008 (prévision)
Objectifs LPM		200	200	200	200	200	200
Moyenne annuelle des pilotes	185	195	182	187	190	195	

L'activité des pilotes d'hélicoptère varie selon les affectations (activité plus forte en outre-mer et en OPEX). Elle est en baisse depuis quelques années en raison d'un nombre croissant d'appareils immobilisés pour la tenue de différentes alertes à délai court. De plus, la diversité des sites d'implantation des hélicoptères (DOM-COM, OPEX) ainsi que l'âge des Puma entraîne des difficultés pour l'obtention d'une disponibilité technique satisfaisante.

La mise en service d'entraîneur de vol FENNEC a permis de recentrer l'activité des pilotes sur leurs missions principales (Défense aérienne, SAR) ; l'arrivée des EC725 (Caracal) en 2006 a permis d'augmenter l'activité des pilotes d'hélicoptère, par transfert d'une partie des équipages de Puma.

Activité moyenne des pilotes de la BAAP (brigade aérienne d'appui et de projection) (anciennement CFAP) depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (prévisions)	2008 (prévisions)
Objectifs LPM		400	400	400	400	400	400
Heures de vol par pilote réalisées	315	330	282	281	284	290	

L'activité moyenne des pilotes de transport varie selon la qualification professionnelle détenue. En complément de leur activité aérienne, les pilotes à l'instruction consacrent un nombre d'heures important en simulateur.

(Source : Ministère de la Défense).

Les crédits affectés à l'entretien des infrastructures existantes, dont 39 bases aériennes en métropole, ne permettent pas de les entretenir de façon convenable. Ce déficit récurrent peut s'évaluer à environ 100 millions d'euros par an. De plus, lors de son audition par la Commission, le 10 octobre 2007, le ministre de la défense, M. Hervé Morin, a précisé sa décision de geler les travaux prévus pour l'ensemble des implantations relevant de sa compétence, dans l'attente des résultats des travaux issus de la Commission du Livre blanc et la Révision Général des Politiques Publiques (RGPP). Plusieurs éléments concourent à une réflexion spécifique sur les implantations de l'armée de l'air. En cinq ans, les flottes ont été réduites de 20 % et le Général Abrial a souligné, devant la commission, le 24 octobre 2007, que l'armée de l'air retirerait du service de 2000 à 2012, 500 appareils anciens et que 150 appareils nouveaux lui seraient livrés. A cette contraction du volume des flottes s'ajoute le caractère multinational des 50 avions de transport européens qui devraient être en service à partir de 2010 ou 2011 (ce programme a pris au moins un an de retard du fait, notamment, de difficultés rencontrées dans la mise au point du moteur). Cette construction en coopération devrait, en toute logique, conduire à une mutualisation entre les pays partenaires des activités de soutien des appareils. Il est envisageable que les drones de surveillance, armés (pour la première catégorie, les 3 systèmes intérimaires de drone MALE (SIDM) devraient enfin être opérationnels en 2008), occupent à l'avenir une place croissante dans les flottes.

L'ensemble de ces éléments conduiront probablement à un resserrement des implantations de l'armée de l'air, qui ne sera d'ailleurs source d'économies qu'au terme d'un processus, coûteux, étalé sur plusieurs années.

CONCLUSION

Les crédits de fonctionnement courant des armées constituent la principale variable d'ajustement du budget de la défense : leur compression ne suscite pas d'effets négatifs immédiats, à la différence de ceux affectés aux personnels, et ne semble pas affecter l'avenir, contrairement à ceux consacrés à l'équipement.

Or les effets d'un budget de fonctionnement courant insuffisant sont insidieux, et ne révèlent leurs potentialités négatives qu'avec retard.

Cet effet « retard » entraîne deux conséquences majeures : il contribue à une démoralisation des personnels, sans être toujours clairement identifié. Pourtant, le fait de travailler, de s'exercer, de résider dans des locaux insuffisamment entretenus, dégradés, ravaudés avec des « bouts de ficelle » pèse indéniablement sur l'image que le ministère de la défense donne de la mission qui lui est confiée par la Nation, et aussi sur les personnels qui y concourent.

De plus, les financements requis par une rénovation s'effectuant au terme d'une trop longue période de délaissement s'en trouvent considérablement accrus.

La qualité de l'entraînement, qui est la meilleure « assurance-vie » du combattant, peut être également affectée par des financements trop « justes » en carburant, en munitions, voire en tenues.

Le bon déroulement de ces exercices peut être entravé par la pénurie financière qui touche souvent les petits programmes de cohérence dont l'impact semble infime au regard de celui des équipements majeurs. Mais les chars, les bâtiments, comme les aéronefs de dernière génération technologique requièrent, pour fonctionner, un approvisionnement continu en pièces de rechange.

Il y a donc à la fois une facilité et un danger à sous-estimer ce type de crédits, d'autant que les armées se sont attachées, parfois de leur propre initiative, à mutualiser leurs besoins et leur gestion depuis la professionnalisation pour en réduire les coûts.

Les coûts élevés requis par le MCO des matériels modernes, notamment aéronautiques, ont été reconnus, et des structures ont été mises en place (SIMMAD, SIAé) pour concilier impératifs industriels et maîtrise des financements.

En revanche, **le recours à la location de services pour assurer des fonctions annexes au métier militaire**, comme l'entretien des locaux et des espaces verts, leur gardiennage éventuel, le transfert des personnels, l'entretien de leurs tenues, **semblait économiquement et fonctionnellement raisonnable, avec la professionnalisation des armées.**

Leur coût, parfois prohibitif au regard de la qualité du service rendu (constatation qui n'est pas limitée au seul secteur des armées !) pose la question de leur éventuelle réintégration au sein des personnels de la défense.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 14 novembre 2007, la commission a examiné le rapport pour avis de M. André Dulait, qui a présenté les crédits de fonctionnement du programme 178. Il s'exprimait également au nom de M. Philippe Nogrix, rapporteur pour avis, empêché.

Avant d'analyser ces crédits, il a rappelé le caractère spécifique du projet de loi de finances pour 2008 dans le domaine de la défense : il s'agit d'un budget de transition, qui clôt l'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008, et qui a été construit dans l'attente des conclusions des travaux menés, tant par la commission du « Livre blanc » que par l'audit de l'ensemble des ministères. Pour accompagner cet audit, le ministre de la Défense a installé, le 4 septembre 2007, un groupe de travail composé de sept chefs d'entreprise chargés d'analyser les propositions d'économie et de réorganisation qui vont être proposées par cet audit.

Le but recherché est d'inscrire le ministère de la Défense dans une logique de maîtrise de la dépense publique, a souligné M. André Dulait.

Cette maîtrise portera, selon les termes du ministre, « sur différentes fonctions sans lien avec l'activité opérationnelle des armées, notamment la logistique, les transports, les achats, la communication et l'informatique ». L'ensemble de ces fonctions relève du titre 3, dont l'essentiel des crédits est cependant affecté au financement du maintien en condition opérationnelle (MCO) des différents équipements utilisés par les trois armées.

M. André Dulait, rapporteur pour avis, s'est félicité qu'un effort marqué ait été accompli depuis 2000 pour en rationaliser l'organisation et en réduire les coûts. Il a précisé que les financements affectés au MCO des divers équipements en service dans les armées aient été nettement accrus depuis 2002, en contraste avec leur trop faible volume antérieur. Cet effort budgétaire, destiné à redresser des taux de disponibilité parfois inférieurs à 50 %, s'est accompagné d'une rationalisation, qui n'est pas achevée, de l'organisation et des modalités de réalisation des opérations de MCO. Le Service de Soutien de la Flotte (SSF) a été créé, a-t-il rappelé, en 2000 puis, en 2002, la structure interarmée de maintenance des matériels aéronautiques de défense (SIMMAD), qui a beaucoup contribué à mutualiser et rationaliser les opérations de maintenance aéronautique, et donc à freiner l'impressionnante croissance de leurs coûts. Le Service industriel de l'aéronautique (SIAé), sera institué au 1er janvier 2008 pour en prolonger l'action. Il aura pour tâche d'organiser la délégation au secteur privé des activités de soutien générales, et donc de limiter la maintenance au sein des forces aux activités de proximité.

Enfin, l'armée de terre mettra en œuvre, durant l'année 2008, une politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP) qui vise à rationaliser l'utilisation de ses matériels et à réduire le coût de leur soutien.

A ces restructurations s'ajoute la création, depuis décembre 2003, de la Direction interarmée des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information de la Défense (DIRISI), pour gérer l'ensemble des systèmes d'information et de communication de la défense.

Ces efforts dans les domaines des matériels et des réseaux ont été accompagnés par la réforme intervenue en 2003 de l'économat des armées, qui est chargé du soutien logistique et de la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger.

M. André Dulait, rapporteur pour avis, a ensuite estimé que l'ensemble de ces actions, pour la plupart destinées à restructurer et à mutualiser des moyens destinés aux trois armées, doit être salué, car il démontre que nos forces ne cessent, depuis la professionnalisation, de réfléchir à leur organisation et de l'optimiser, grâce à une démarche interarmées pragmatique.

Puis il a abordé la présentation synthétique des perspectives ouvertes par les crédits de fonctionnement pour 2008 pour chacune des armées. Pour l'armée de terre, il a souligné que les services du commissariat, chargés des commandes des effets de protection, vêtements de combat, ainsi que des tenues diverses, ont besoin au minimum d'un an pour notifier un marché public, éventuellement accru de la durée des recours des industriels écartés. De plus, l'industriel ayant remporté l'appel d'offres n'est pas toujours fiable, les livraisons n'étant pas toujours conformes aux échantillons fournis à cette occasion.

M. André Dulait a constaté que les premiers bilans tirés des expériences d'externalisation, qui se sont multipliées depuis la professionnalisation, sont contrastés : 230 millions d'euros ont été ainsi affectés, en 2007, par l'armée de terre, à la réalisation de tâches non militaires (gardiennage et entretien de locaux). Or, le résultat n'est pas toujours satisfaisant, et chaque renouvellement triennal des contrats est l'occasion d'augmentations de leurs coûts, parfois très fortes, allant jusqu'à 30 % dans certains cas.

Le caractère récurrent de la maintenance des matériels lourds de l'armée de terre, comme la croissance continue de son coût, notamment du fait de leur sophistication accrue, devraient être mieux pris en compte avec la nouvelle répartition des parcs décidée pour 2008.

Pour les forces navales, le budget de fonctionnement représente 10 % de l'ensemble du budget de la marine, soit environ 440 millions d'euros. La part de ces crédits affectée aux produits pétroliers est, sans surprise, en hausse, et a crû d'un montant d'environ 12 % du fonctionnement en 2004 à 19 % en 2007. Les 20 % prévus en 2008 sont probablement inférieurs à la réalité. La Marine procède elle-même à l'achat et la gestion des carburants de sa flotte, autonomie qui lui est nécessaire du fait de la dispersion de ses bâtiments dans le monde.

M. André Dulait, rapporteur pour avis, a rappelé que le MCO naval était spécifique, puisqu'à la différence des autres armées, qui fonctionnent selon une logique distinguant les matériels en parc et ceux en ligne, la flotte est utilisée en permanence. Elle compte 11 bâtiments à propulsion nucléaire (4 SNLE, 6 SNA et un porte-avions), dont l'entretien programmé consomme environ 70 % des ressources financières affectées au MCO.

Cet entretien passe par un partage des tâches entre industriels et équipages, dont le maintien des compétences est capital pour une flotte dont la centaine de bâtiments sont dispersés dans le monde, loin de leur base. La création du SSF, en 2000, conjuguée à des ressources financières apportées par la LPM 2003-2008, a permis de définir une stratégie, planifiée sur trois ans, de demande à l'industriel d'un nombre de jours de disponibilité (Plan Cap 2005). La visibilité ainsi assurée permet à ce dernier d'organiser et planifier ce travail dans la durée, et cette procédure va être renouvelée pour 3 nouvelles années (Cap 2008). Mais ces taux de disponibilité affichés ne portent que sur la plateforme, et non sur le système d'arme dont elle est dotée, qui répond à d'autres critères. L'entretien des 240 aéronefs, de 19 types différents, et de 23 ans d'âge moyen est, lui, assuré par la SIMMAD. Tous les moyens techniques dont disposait la marine y ont été affectés, à l'exception des mécaniciens chargés de la maintenance des aéronefs embarqués.

L'entretien des infrastructures est source de préoccupation, car si elles ne couvrent que 3 % du domaine militaire, elles sont à la fois concentrées et disparates. La priorité incontestable étant l'entretien des installations nucléaires, celui des casernements en pâtit. De plus, les infrastructures héritées de DCN, relayée en 1995 par la DGA, sont dégradées, entraînant des risques majeurs, avec des fluides sous tension, ou des grues vieillissantes.

Pour les forces aériennes, l'essentiel du titre 3 est consacré au MCO, dont les crédits sont alloués à la SIMMAD. Les crédits consacrés à l'entraînement des personnels sont calculés en fonction d'hypothèses budgétaires sur le coût des carburants, aujourd'hui dépassées. Les objectifs retenus, dans ce domaine, par la LPM 2003/2008 risquent d'en pâtir ; tel est également le cas pour les autres armées. Jusqu'à présent, les niveaux d'activité pour les pilotes des différents aéronefs en service dans l'armée de l'air ont été globalement tenus. Ainsi, l'activité moyenne en heures de vol d'un pilote de combat était-elle de 171 h en 2005, 175 h en 2006 et était prévue à 178 h en 2007, alors que l'objectif était de 180. L'écart entre objectifs et heures réalisées est plus marqué pour les pilotes de transport : les heures effectives tournent autour de 300, contre 400 prévues. Cela est largement dû au vieillissement de cette flotte, notamment composée de Transall, que l'on s'efforce de ménager le plus possible.

Les crédits affectés à l'entretien des infrastructures existantes, dont les 38 bases aériennes situées en métropole, ne permettent pas de les entretenir de façon convenable. Ce déficit récurrent peut s'évaluer à environ 100 millions d'euros par an. Plusieurs éléments concourent à une réflexion spécifique sur les implantations de l'armée de l'air. En cinq ans, de 2000 à

2005, les flottes ont été réduites de 20 %, et l'armée de l'air retirera du service 500 appareils anciens de 2000 à 2012, alors que 150 appareils nouveaux lui seront livrés dans le même temps. A cette contraction du volume des flottes s'ajoute le caractère multinational des 50 avions de transport européens A 400 M, qui devraient être en service à partir de 2010. Cette construction en coopération devrait conduire à une mutualisation, entre les pays partenaires, des activités de soutien des appareils. L'ensemble de ces éléments conduira probablement à un resserrement des implantations de l'armée de l'air, qui ne sera d'ailleurs source d'éventuelles économies qu'au terme d'un processus coûteux étalé sur plusieurs années.

Avant de conclure, M. André Dulait, rapporteur pour avis, a mis l'accent sur les problématiques principales qui sous-tendent l'appréciation des financements consacrés au soutien des armées :

- le poste de dépense le plus important, le MCO, notamment aéronautique, a fait l'objet depuis 2002 d'une forte restructuration, fondée sur une « interarmisation » pragmatique avec la création de la SIMMAD. Cette structure doit encore améliorer son fonctionnement pour réduire les coûts d'entretien des matériels, mais beaucoup a déjà été fait ;

- en matière de dépenses courantes de fonctionnement, la sous-traitance d'activités non militaires présente, à l'usage, de dérives financières importantes faute de concurrence et de compétences suffisantes au sein des armées en matière de négociation de ce type de contrat. L'adjudication, la gestion de marchés publics comme la location de services sont des métiers à part entière, et l'on ne saurait reprocher aux militaires d'avoir besoin de temps pour les maîtriser. Cependant, il semble acquis que la location de services est coûteuse, et qu'elle le sera de plus en plus, car elle fait appel à de la main-d'œuvre qui, même peu qualifiée, voit ses rémunérations croître régulièrement. L'efficacité des services ainsi accomplis n'en est pas pour autant garantie : l'entretien des locaux et des espaces verts, par exemple, présente des résultats très disparates. Or, des locaux dégradés pèsent notablement sur le moral des personnels. La seule piste réaliste pour réduire ces coûts passe, elle aussi, par le resserrement des implantations militaires.

En conclusion, et suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

**ANNEXE -
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR M. PHILIPPE NOGRIX**

Mardi 18 septembre 2007

Commissaire général LENOIR,
Directeur du Commissariat de la Marine, et sous-chef du soutien financier

Mercredi 19 septembre 2007

I.G.A. LABRANDE, directeur du service du soutien de la flotte

Vendredi 21 septembre 2007

Général Jean-Tristan VERNA, directeur central du matériel de l'armée de terre

Général Patrick de ROUSIERS, commandant la défense et les opérations aériennes

Mardi 25 septembre 2007

Général Jean-Jacques VERHAEGHE, directeur de la SIMMAD

Général Xavier JARRY, commandant les forces aériennes stratégiques

Mardi 2 octobre

Général Patrice KLEIN, chargé du soutien de l'armée de l'air, membre de la commission du Livre blanc

IGA Louis-Alain ROCHE, directeur de la Mission de modernisation du MCO aéronautique de la Défense

Mercredi 3 octobre 2007

Général PALOMEROS, major général de l'armée de l'air

Mercredi 24 octobre 2007

Commissaire général de division **Gérard DELTOUR**, directeur central du Commissariat de l'Armée de Terre

Lundi 5 novembre 2007

Général **Patrick FRESCO**, directeur de la DIRISI

Mardi 13 novembre 2007

IGA **Jean-Claude DUPUIS**, directeur central du service des essences des armées.