

N° 112

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

**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 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

**DÉFENSE - PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES**

Par MM. André DULAIT et Jean-Louis CARRÈRE,

Sénateurs.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 et 111 (annexe n° 8) (2010-2011)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION 2009-2014</b> .....	7
A. LE CADRAGE FINANCIER FIXÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION POUR 2014.....	7
B. LA DÉFINITION DU FORMAT CIBLE POUR 2016 .....	8
C. PAR RAPPORT À LA LPM, LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011 PRÉVOIT UN ABATTEMENT DE 3,6 MILLIARDS D'EUROS SUR TROIS ANS EN PARTIE COMPENSÉ PAR UNE RÉÉVALUATION DES RECETTES EXCEPTIONNELLES .....	11
D. CETTE ÉVOLUTION NE S'ACCOMPAGNE PAS DE RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS SUPPLÉMENTAIRES .....	12
<b>II. LES ÉVOLUTIONS DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 178 POUR 2011</b> .....	13
A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES HUMAINES » POUR 2011 .....	13
B. UNE DÉFLATION DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT À UN RYTHME CONSTANT .....	15
C. LES MODALITÉS DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS.....	18
1. <i>Un flux de recrutement à préserver</i> .....	19
2. <i>Plus encore que le recrutement, la fidélisation de personnels formés est à considérer avec attention.</i> .....	22
3. <i>Une mobilité au sein de la fonction publique encore trop réduite</i> .....	24
D. DES FILIÈRES DE RECONVERSION À DYNAMISER .....	26
1. <i>Les aides au départ et à la mobilité au profit du personnel militaire</i> .....	26
2. <i>Les aides au départ et à la mobilité au bénéfice du personnel civil</i> .....	27
a) <i>Des indemnités de départ volontaires (IDV)</i> .....	27
b) <i>Des mesures d'aide à la mobilité</i> .....	27
3. <i>Une augmentation préoccupante du coût du chômage</i> .....	28
4. <i>Le dispositif de reconversion des personnels du ministère de la défense</i> .....	30
5. <i>L'incidence de la réforme des retraites</i> .....	33
<b>III. LES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES ESCOMPTÉES SONT LIMITÉES</b> .....	36
A. DES GAINS ISSUS DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS RÉDUITS .....	36
1. <i>Les mesures de revalorisation de la condition militaire</i> .....	37
2. <i>Une marge nette issue des déflations d'effectifs encore assez limitée</i> .....	38
B. UN RESOCLAGE DU TITRE 2 NÉCESSAIRE POUR METTRE FIN À SA SOUS-DOTATION STRUCTURELLE .....	40
<b>IV. DES DÉPENSES À SURVEILLER</b> .....	41

A. LE COÛT DES EFFECTIFS HORS TERRITOIRE NATIONAL .....	41
1. Les forces prépositionnées : la montée en puissance de la base d'Abu Dhabi .....	42
2. Les forces servant en opérations extérieures : des dépenses partiellement budgétisées.....	47
3. Le retour de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN : un coût non anticipé.....	50
B. UN BUDGET DES RÉSERVES QUI NE PERMETTRA PAS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS VISÉS .....	51
<b>V. UN NIVEAU D'ENTRAÎNEMENT DES FORCES MAINTENU, DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES COÛTS DE MAINTENANCE DES MATÉRIELS À POURSUIVRE .....</b>	<b>56</b>
A. DES RESSOURCES EN CROISSANCE AFFECTÉES POUR L'ESSENTIEL AU MCO.....	56
B. LES ÉVOLUTIONS GLOBALES DU TITRE 3 .....	57
C. LE DÉPLOIEMENT DES 60 BASES DE DÉFENSE EN 2011 SUPPOSE UNE HARMONISATION DE PLUSIEURS PROCÉDURES SPÉCIFIQUES À CHACUNE DES ARMÉES.....	58
D. UN NIVEAU D'ENTRAÎNEMENT EN LÉGÈRE BAISSÉ QUANTITATIVE, MAIS QUI PRÉSERVE GLOBALEMENT LA PRÉPARATION DES FORCES .....	61
a) Les activités de l'armée de Terre .....	61
b) La Marine .....	62
c) L'armée de l'Air .....	63
d) Un niveau d'entraînement globalement identique à celui des principales armées occidentales .....	64
e) Les efforts pour maîtriser les coûts croissants de maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires en sont à leurs débuts .....	69
E. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES (SEA) RESTRUCTURE SES IMPLANTATIONS .....	83
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>89</b>

Mesdames, Messieurs,

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

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

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

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

Pour 2011, ce projet de loi de finances illustre l'effort considérable qui est demandé aux armées. En effet, au-delà de la déflation des effectifs, il témoigne d'une réorganisation des méthodes de travail avec la mutualisation et la rationalisation du soutien commun, les restructurations territoriales, le déploiement des bases de défense, la poursuite des expérimentations d'externalisation.

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



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

Le programme 178 pour 2011 s'intègre dans la stratégie globale fixée par la loi de programmation 2009-2014 qui prévoit un profond redéploiement des crédits des dépenses de personnel et de fonctionnement vers les dépenses d'équipement.

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

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

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

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

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

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

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

## B. LA DÉFINITION DU FORMAT CIBLE POUR 2016

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

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

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

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

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

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

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

*Source : ministère de la défense*

La prise en compte des nouveaux contrats opérationnels assignés aux armées d'une part, de l'effort de réduction des soutiens et de l'administration d'autre part, conduit à ramener l'effectif global des armées de 271 000, civils et militaires, en 2008, à 225 000 en 2014-2015.

**L'ensemble de cette déflation de 20 % des effectifs devrait être réalisé sur une période de six à sept années.**



La loi de programmation prévoit que les formats généraux évolueront ainsi :

- l'armée de terre reposera, à terme, sur un effectif de 131 000 hommes ;
- la marine de 44 000 hommes ;
- l'armée de l'air, de 50 000 hommes

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

#### Prévision des effectifs par programme

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

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

Cette déflation doit aux termes de la loi de programmation obéir à un double critère :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- le resserrement du dispositif de formation ;

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

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

- la modernisation de la fonction « achats » ;

- le resserrement du dispositif de gestion des ressources humaines.

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

**C. PAR RAPPORT À LA LPM, LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011 PRÉVOIT UN ABATTEMENT DE 3,6 MILLIARDS D'EUROS SUR TROIS ANS EN PARTIE COMPENSÉ PAR UNE RÉÉVALUATION DES RECETTES EXCEPTIONNELLES**

Les dotations de la mission « défense » prévues par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les trois années 2011-2013 sont en retrait par rapport à celles qui avaient été fixées par la loi de programmation militaire.

**Évolution comparée des crédits entre le PLF 2011 et la LPM**

	2011-2013	2013	2012	2011	
<b>LPM</b>	95,33	32,81	31,86	30,66	crédits budgétaires
	0,89	0,11	0,21	0,57	recettes exceptionnelles
	96,22	32,92	32,07	31,23	total (hors pension)
<b>PLF 2011</b>					
	91,704	31,02	30,52	30,164	crédits budgétaires
	3,264	1,07	1,17	1,024	recettes exceptionnelles
	94,968	32,09	31,69	31,188	total (hors pension)
<b>Variations</b>					
	-3,626	-1,79	-1,34	-0,496	crédits budgétaires
	2,374	0,96	0,96	0,454	recettes exceptionnelles
	-1,252	-0,83	-0,38	-0,042	total (hors pension)

*Milliards d'euros courants*

L'application de la norme retenue pour l'ensemble du budget de l'Etat (stabilisation des dépenses en valeur, sans ajustement à l'inflation) aurait conduit à une réduction des crédits du ministère de la défense de 4,8 milliards d'euros sur trois ans, par rapport à la loi de programmation. Dérogeant à cette norme, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une progression de 3 % en valeur d'ici 2013 au profit de la défense. De ce fait, la réduction des crédits budgétaires par rapport à la loi de programmation s'établira à 3,6 milliards d'euros sur trois ans. Cette réduction s'imputera principalement sur les années 2012 et 2013.

Dans le même temps, le Gouvernement a opéré une forte réévaluation de ses prévisions de recettes exceptionnelles au profit du ministère de la défense entre 2011 et 2013. Les recettes attendues s'établissent à 3,3 milliards d'euros (1/3 au titre de l'immobilier, 2/3 au titre des fréquences hertziennes) au lieu de 900 millions d'euros, soit 2,4 milliards d'euros de plus que prévus.

**Ce surcroît de recettes permettrait de limiter le « manque à gagner » à 1,3 milliard d'euros sur 3 ans, par rapport à la loi de programmation**, étant entendu que le Gouvernement estime avoir intégralement compensé la sous-réalisation des recettes exceptionnelles sur 2009 et 2010 (environ 2 milliards d'euros) avec des mesures de trésorerie (autorisation de consommer des crédits de report) et grâce à la moindre inflation.

***D. CETTE ÉVOLUTION NE S'ACCOMPAGNE PAS DE RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS SUPPLÉMENTAIRES***

A ce stade, l'abattement opéré par rapport à la loi de programmation ne s'accompagne pas de réductions d'effectifs supplémentaires, au-delà de celles qui ont déjà été programmées.

Les crédits de masse salariale sont stabilisés à 11,7 milliards d'euros, soit un niveau pratiquement inchangé par rapport à celui des trois dernières années.

Les économies générées par la déflation des effectifs sont notamment compensées par des mesures de revalorisation indiciaire et indemnitaire (70 millions d'euros pour les militaires et 25 millions d'euros pour les civils) et les mesures d'accompagnement social des restructurations (40 millions d'euros supplémentaires).

Un effort supplémentaire visant à réduire de 10 % les coûts de fonctionnement d'ici 2013 est annoncé.

**Les économies portent principalement sur les dépenses d'équipement, en procédant à un décalage dans le temps de certaines opérations, sans remise en cause de programmes majeurs,** la loi de programmation devant en tout état de cause être actualisée en 2012. Ces reports de programmes sont complétés par des mesures financières, notamment de cadencement du versement des acomptes aux fournisseurs.

Sont notamment évoqués :

- le décalage du lancement de la rénovation des Mirage 2000D ;
- le report du programme d'avions ravitailleurs multirôle MRTT ;
- le report de la phase suivante du programme SCCOA de surveillance de l'espace aérien et de commandement des opérations aériennes ;
- le décalage de certains programmes d'armement terrestre (futur blindé de reconnaissance, rénovation Leclerc, lance-roquette unitaire) ;
- le report du programme de satellite d'écoute Ceres (qui devait entrer en service en 2016).

Les crédits d'équipement (16 milliards d'euros) sont en baisse de 6 % par rapport à 2010, mais devraient de nouveau progresser en 2012 et 2013. La part consacrée à l'entretien programmé des matériels (2,6 milliards d'euros) de même que celle destinée aux études de défense (1,7 milliard d'euros), est stable par rapport à 2010.

Les autres dépenses sont stabilisées à 3,5 milliards d'euros. La généralisation des bases de défense, effective en 2011, devrait permettre, à terme, lorsque l'harmonisation des procédures propres à chaque armée sera achevée, 15 % d'économies sur les coûts globaux de fonctionnement.

## II. LES ÉVOLUTIONS DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 178 POUR 2011

### *A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES HUMAINES » POUR 2011*

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

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

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

**En 2011, les autorisations d'engagement du programme 178 « Préparation et emploi des forces » s'élèveront à 22.593 millions d'euros, en réduction de 250 millions d'euros (- 1,1 %). Les crédits de paiement, d'un montant de 21.539 millions d'euros, enregistreront pour leur part une hausse de 380 millions d'euros (+ 1,8 %).**

Ces évolutions font suite à une hausse importante enregistrée en 2009 (respectivement + 6,3 % et + 2,4 %) et à une stabilisation en 2010, et s'inscrivent dans le cadre de la réduction du format des armées.

Le programme 178 est celui qui rassemble l'essentiel des personnels de la Défense, notamment parmi les militaires. Ainsi, 96,4 % des militaires de l'armée de terre sont affectés à ce programme, de même que 96,1 % des militaires de l'armée de l'air, 97,6 % des marins ou 100 % des militaires du service de santé.

Les crédits demandés au titre des rémunérations d'activités pour l'année 2011, intègrent une diminution de 7 805 emplois. Le plafond d'emploi du programme s'élèvera l'an prochain à 265 239 ETPT.

**LES CRÉDITS DE PAIEMENT 2011  
DU PROGRAMME « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »**

*(en milliers d'euros)*

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total pour 2010	Fonds de concours attendus en 2010
		Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissements	Dépenses d'intervention		
<b>01</b>	Planification des moyens et conduite des opérations	1 120 620	134 062	124 385	153 220	<b>1 532 287</b>	<b>840</b>
<b>02</b>	Préparation des forces terrestres	6 926 520	1 290 512	155 674	5 728	<b>8 378 434</b>	<b>15 547</b>
<b>03</b>	Préparation des forces navales	2 490 817	1 705 270	29 659		<b>4 225 746</b>	<b>12 255</b>
<b>04</b>	Préparation des forces aériennes	2 874 722	1 643 001	79 677		<b>4 597 400</b>	<b>25 324</b>
<b>05</b>	Logistique interarmées	1 766 900	761 181	28 136	292	<b>2 556 509</b>	<b>496 465</b>
<b>06</b>	Surcoûts liés aux opérations extérieures	310 000	270 000		50 000	<b>630 000</b>	<b>20 000</b>
<b>07</b>	Surcoûts liés aux opérations intérieures	360				<b>360</b>	
<b>Totaux</b>		<b>15 489 940</b>	<b>5 804 026</b>	<b>417 531</b>	<b>209 240</b>	<b>21 920 738</b>	<b>570 431</b>

*(en milliers d'euros)*

Les réductions de postes se décomposent de la manière suivante :

- 7 241 emplois correspondent aux suppressions d'emplois prévues pour l'exercice 2011, conformément au plan de réforme des armées ;
- 537 emplois sont liés à des transferts à destination ou en provenance d'autres programmes de la mission « Défense » ou de la mission « Anciens combattants », mémoire et lien avec la Nation (470 entrées et 1 007 sorties) ;
- 25 emplois liés à des transferts au profit de programmes n'appartenant pas à la mission Défense.

Malgré ces réductions sévères, le programme 178 recrutera en 2011 21 592 militaires dont 1 414 officiers, 4 926 sous-officiers, 13 152 militaires du rang et 2 100 volontaires. Il recrutera également 2 320 fonctionnaires civils

dont 243 de catégorie A, 754 de catégorie B, 1002 de catégorie C et 321 ouvriers de l'Etat.

Ces chiffres sont à rapprocher des 31 617 agents qui quitteront le ministère de manière définitive, dont près d'un tiers seront des départs en retraite : 30,2 % pour les militaires, 57,5 % pour les civils, soit 32,5 % pour l'ensemble du ministère.

### ***B. UNE DÉFLATION DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT À UN RYTHME CONSTANT***

En 2010, la déflation s'est poursuivie à un rythme constant conformément au calendrier prévu par la loi de programmation.

Calendrier des suppressions d'emplois programmées dans le cadre de la loi de programmation militaire (LPM)

En ETP	2010	2011	2012	2013	2014	POST 2014	Total 2010 2016
<b>Programme 178</b>	- 7 303	- 7 168	- 7 000	- 7 000	- 7 000	- 2 286	- 37 757

Les suppressions d'emplois sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » sont réparties à raison de 80 % sur des emplois militaires et 20 % sur des emplois civils. La répartition des suppressions d'emplois à raison de 75 % sur les emplois militaires et 25 % sur les emplois civils est cependant respectée au niveau global de la mission « défense ». Par ailleurs, 75 % des suppressions portent sur les fonctions de soutien et 25 % sur les fonctions opérationnelles.

Au global, les suppressions sur le programme 178 s'élèveront à 37.757 emplois sur la période 2010 - 2016.

Les effectifs atteints en matière de déflation sont cependant supérieurs aux objectifs fixés par la loi de programmation. Quel que soit le périmètre considéré -le programme 178 ou l'ensemble du ministère-, il y a un écart de 3 000 ETPT par rapport aux objectifs.

### Evolution des effectifs du programme 178 (titre 2)<sup>1</sup>

En ETPT	2008	2009	Déflation	2009	2010(1)	Déflation	2010(1)	2011	Déflation
PEA	282 468	276 837	- 5 631	276 837	268 733	- 8 104	268 733	260 066	- 8 667(2)
EMR (2)	278 599	272 726	- 5 873	272 726	265 708	- 7 018	265 708	-	-
écart	- 3 869	- 4 111		- 4 111	- 3 025		- 3 025	-	

(1) : Prévisions (EMRP au 31 mai 2010).

(2) : Effectif moyen réalisé (exprimé en ETPT).

### Evolution des effectifs du ministère de la Défense (titre 2)<sup>2</sup>

En ETPT	2008	2009	Déflation	2009	2010(1)	Déflation	2010(1)	2011	Déflation
PEA	320 888	314 259	- 6 629	314 259	305 237	- 9 022	305 237	296 154	- 9 083(2)
EMR (2)	316 541	309 390	- 7 151	309 390	301 383	- 8 007	301 383	-	-
écart	- 4 347	- 4 869		- 4 869	- 3 854		- 3 854	-	-

(1) : Prévisions au 31 mai 2010.

(2) : Effectif moyen réalisé (exprimé en ETPT).

La déflation des effectifs de la mission défense en ETPE (Equivalent temps plein emploi) visée au second alinéa de l'article 4 de la loi de programmation porte sur l'ensemble du périmètre de la mission « Défense » (titre 2 et hors titre 2 puisque le service industriel de l'aéronautique supprime également des emplois).

Le tableau ci-après présente les déflations nettes d'effectifs hors transferts et externalisations exprimées en ETPE.

<i>En ETPE</i>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
ETPE au 1 <sup>er</sup> janvier	321 420	313 072	306 653	298 406 <sup>(1)</sup>
Cible de déflation (LPM - article 4-II)	-4 852 <sup>(2)</sup>	-7 999	-7 926	-7 577
<b>Déflation réalisée</b>	<b>-7 842</b>	<b>-6 234</b>	-8 099	-
Ecart	-2 990	+1 765	-173	-

(1) : Données non consolidées : LFI 2008.

(2) : Prévisions au 31 mai 2010.

<sup>1</sup> Evolution du plafond des emplois autorisés (PEA) du programme financés sur le seul titre 2 (donc hors présidence de la République et service industriel de l'aéronautique dont les rémunérations font l'objet de remboursements) ainsi que celle des effectifs moyens réalisés (en ETPT, équivalents temps pleins travaillés).

<sup>2</sup> Evolution du plafond des emplois autorisés (PEA) sur le seul titre 2 ainsi que celle de l'effectif moyen réalisé.



L'actuelle loi de programmation porte sur la période 2009 - 2014. Toutefois, la réforme du ministère a commencé dès 2008. A la fin de l'année 2010, la mission « Défense » devrait présenter une sur-déflation totale de l'ordre de 1 400 ETPE.

La déflation des effectifs de la mission Défense en ETPT visée à l'alinéa 1 de l'article 4 de la loi de programmation est quant à elle fondée sur des plafonds d'emplois :

L'écart entre deux effectifs moyens réalisés (EMR) successifs retrace les déflations effectivement mises en oeuvre en ETPT (hors transferts).

<i>En ETPT</i>	2008	2009	2010	2011
PMEA indiqué dans l'article 4.I de la LPM (en milliers)	-	314,2	306,2	298,5
PEA mission défense format LPM	320 612	314 000 <sup>(1)</sup>	305 158 <sup>(1)</sup>	-
Effectif moyen réalisé (EMR)	316 380	309 214	301 384 <sup>(2)</sup>	-
<b>Schéma d'emplois programmé</b>	<b>-2 900</b>	<b>-6 612</b>	<b>-8 842</b>	-
<b>Schéma d'emplois réalisé</b>	<b>-6 434</b>	<b>-7 166</b>	<b>-7 830<sup>(2)</sup></b>	-
Écart	-3 534	-554	+1 012 <sup>(2)</sup>	-

(1) : L'écart entre les plafonds d'emplois fixés en LPM (article 4) et ceux présentés provient des transferts annuels impactant la mission Défense.

(2) : Prévisions au 31 mai 2010.

**Fin 2010, la mission « Défense » devrait présenter une avance de déflation supérieure à 3 000 ETPT sur les trois premières années de la réforme.**

L'avance de déflation a été prise dès 2008 (environ + 2 900 déflations physiques réalisées pour le P 178) du fait de l'anticipation de celle-ci par les gestionnaires de ressources humaines dont les cycles dépassent la seule année civile. 2009 a permis de la résorber partiellement (environ -1 800). En revanche, l'année 2010 tend à accroître l'avance prise notamment pour le personnel civil (+ 150 déflations sur le P 178) sous l'effet de sorties plus importantes que prévu qui sont difficilement compensables, pour cette population, par un ajustement du recrutement.

**En 2011, les objectifs de déflation sont conformes à ceux inscrits dans la loi de programmation (article 4 alinéa 1 et 2).**

Le programme 178 doit perdre 7 241 ETPT (équivalents budgétaires) et 7 140 ETPE (postes physiques).

Sur le périmètre de la mission défense, la déflation programmée est de 7 840 ETPT et de 7 750 ETPE. Dans le même temps, l'action connaissance et anticipation doit créer des emplois à hauteur de 82 ETPT et de 164 ETPE.

Sur le périmètre du MINDEF, la déflation programmée est de 8250 ETPT et de 8 414 ETPE. Dans le même temps, l'action connaissance et anticipation doit créer des emplois à hauteur de 82 ETPT et de 164 ETPE.

### C. LES MODALITÉS DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS

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

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

En 2010, sur le périmètre du ministère, la déflation a été mise en œuvre par ces trois types de leviers dans les proportions suivantes :

- 62 % la régulation par les flux,
- 13 % le reclassement et mobilité au sein de la fonction publique,
- 25 % les départs incités financièrement.

**Il était initialement prévu un ratio de 60/20/20. Si les départs aidés sont conformes aux objectifs, les reclassements dans la fonction publique, pour le personnel militaire, n'ont pas été à la hauteur des objectifs, ce qui a contraint les armées à utiliser le premier levier au-delà de ce qui était prévu.**

	PREVISIONS INITIALES 2010		PREVISIONS ACTUALISEES	
	ETPE	%	ETPE	%
Régulation des flux	5 100	61,82 %	5 180	62,07 %
Reclassement mobilité	1 450	17,57 %	1 096	13,14 %
Départs incités financièrement	1 700	20,61 %	2 069	24,79 %
<b>TOTAL</b>	<b>8 250</b>		<b>8 345</b>	

D'une manière générale, la "manœuvre RH" du ministère de la défense se déroule dans des conditions proches de la prévision initiale. De fait, le niveau effectif des réductions d'emplois devrait légèrement excéder la cible (- 8 345 ETP pour un objectif de - 8 250 ETP).

Les difficultés rencontrées pour reclasser le personnel militaire au sein de la fonction publique de l'Etat, qui expliquent le résultat mitigé des "reclassements-mobilités", devraient être contrebalancées par l'attractivité des mesures d'incitation financière au départ, en particulier pour les ouvriers de l'Etat.

En ce qui concerne les leviers RH (recrutements / non renouvellements de contrats (soit 60% de la déflation)) :

- pour le personnel militaire, les flux de recrutement ont été réduits de 700 par rapport aux prévisions puisque les départs définitifs constatés n'étaient pas à la hauteur des prévisions.

- pour le personnel civil, les recrutements sont plus importants que prévus (reliquat du recrutement 2009) sans toutefois réussir à atténuer l'accélération des sorties.

Pour les départs aidés, l'aide financière au départ, tant les pécules des militaires que les IDV civiles, ont permis de réaliser 23 % de la déflation du programme 178. Ces dispositifs apparaissent donc indispensables à la réalisation de la réforme

Pour la mobilité (soit 17 % de la déflation), le bilan du reclassement des militaires dans les fonctions publiques n'est pas satisfaisant ; seul un peu plus de la moitié des objectifs a été atteint. La solidarité interministérielle n'est pas mise en œuvre, pour deux raisons principalement : inadéquation des profils à la fonction publique civile et forte déflation des effectifs imposée au reste de la fonction publique.

- s'agissant des emplois réservés, 22 % seulement des objectifs 2010 sont atteints.

## **1. Un flux de recrutement à préserver**

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

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

Les armées continuent pendant la conduite de la réduction du format à recruter chaque année plus de 12 000 militaires du rang et plusieurs milliers d'officiers, de sous-officiers et de civils. Dans un contexte de déflation significative, la tentation pourrait être grande de réduire le recrutement pour diminuer les effectifs, sans provoquer trop de départs parmi les anciens et sans mettre à mal trop de plans de carrière. Ce serait évidemment une erreur qu'il faut bien se garder de commettre : les armées doivent continuer à recruter pour conserver leur jeunesse et leur nécessaire dynamisme.

### Armée de terre

Catégories	2009	2010	2011*
Officiers	448	441	417
Sous-officiers	1 156	1 260	965
Militaires du rang engagés	11 158	12 965	9 597
Volontaires	1 456	1 297	847

### Marine

Catégories	2009	2010	2011*
Officiers	135	134	140
Sous-officiers	696	702	790
Militaires du rang engagés	1 628	1 123	1 130
Volontaires	656	473	490

### Armée de l'air

Catégories	2009	2010	2011*
Officiers	180	163	150
Sous-officiers	1 130	1 089	950
Militaires du rang engagés	1 702	736	680
Volontaires	344	69	100

### Service de santé des armées

Catégories	2009	2010	2011*
Officiers	223	210	200
Sous-officiers	286	219	220
Militaires du rang engagés	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Volontaires	103	86	100

### Services des essences des armées

Catégories	2009	2010	2011*
Officiers	2	3	5
Sous-officiers	3	4	9
Militaires du rang engagés	130	70	70
Volontaires	Sans objet	Sans objet	Sans objet

**Pour 2011, les recrutements externes de militaires prévus s'élèvent à 18 093 contre 21 336 en 2010, soit une diminution de 3 100.**

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

On observe que le nombre de candidatures au recrutement a diminué par rapport à 2009 (15 600 candidats en 2010 contre 16 800 en 2009 pour les trois armées). Néanmoins, compte tenu de la diminution globale des volumes de recrutement par rapport à 2010, le ratio de sélection s'est accru entre 2009 et 2010 (2,35 candidats pour 1 poste en 2010 contre 2,26 en 2009).

Pour l'armée de terre, le taux de sélection 2010 est 1,85 contre 1,79 en 2009.

	Ratio de sélection au recrutement
Off	Entre 7 et 8 pour 1
Ss off	Entre 4 et 5 pour 1
Hommes du rang	Entre 1 et 2 pour 1

Pour ce qui concerne l'armée de terre, les objectifs de recrutement pour 2010 ont été atteints.

Pour autant, il est à noter que les tensions persistent dans certains métiers tant pour les sous-officiers que pour les militaires du rang (informaticiens, métiers de bouche et du bâtiment, maintenanciers).

**On observe toutefois que le nombre de candidatures au recrutement a diminué par rapport à 2009** (15 600 candidats en 2010 contre 16 800 en 2009 pour les trois armées). Néanmoins, compte tenu de la diminution globale des volumes de recrutement par rapport à 2010, le ratio de sélection s'est accru entre 2009 et 2010. Pour l'armée de terre, le taux de sélection 2010 est 1,85 contre 1,79 en 2009. La situation pour les militaires du rang est cependant préoccupante puisque le ratio de sélection est tombé en dessous de 1,6.

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

Pour pallier ces difficultés, la marine a mis en place, en 2008, la valorisation du recrutement et de l'emploi du personnel équipage de la flotte (VAREQ) dont l'un des principaux objectifs est d'offrir plus de souplesse aux candidats à l'engagement grâce à une offre générique de métiers. Les effets positifs de cette réforme ont été constatés dès 2008 et devraient être plus importants encore en 2010.

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

Au bilan, depuis un an, la marine nationale recrute de nouveau en quantité et en qualité. Les taux de sélection sont excellents dans certains cas, mais faibles pour certaines spécialités proches du cœur de métier. Le niveau

de qualification des jeunes recrutés se concentre autour des diplômes de l'enseignement professionnel.

Pour l'armée de l'air, la qualité du recrutement des militaires sous contrat est globalement satisfaisante. Néanmoins, l'armée de l'air éprouve des difficultés à honorer les recrutements requis pour quatre spécialités de militaires du rang : «fusilier commando», «conducteur de chien», «mécanicien aéronautique» et «pompier». De même, compte tenu de tensions sur le marché du travail, l'armée de l'air a du mal à recruter certains profils (sécurité incendie, systèmes de télécommunication, sécurité des systèmes d'informations et renseignement).

Pour le service de santé des armées, l'entrée en vigueur des nouveaux statuts (praticiens et MITHA) améliore l'attractivité de ces professions dans le contexte très concurrentiel du monde de la santé. Le recrutement reste toutefois difficile. Concernant les médecins, il est nécessaire de poursuivre un recrutement significatif en écoles afin de répondre au contrat opérationnel et de maintenir un recrutement complémentaire de médecins contractuels. Le recrutement direct des infirmiers, lui aussi soumis à une forte concurrence du milieu civil, reste tendu. Celui des masseurs kinésithérapeutes et manipulateurs en électroradiologie médicale est délicat en raison de la faible attractivité de leur grille indiciaire par rapport à l'exercice libéral très répandu dans ces métiers.

**Dans ce contexte de déflation des effectifs, recrutement et fidélisation restent plus que jamais les priorités. Si la déflation d'effectifs se fait en resserrant trop les recrutements, cela se traduira par :**

- le vieillissement des armées,
- un déséquilibre de la pyramide des grades,
- un embouteillage des carrières,
- et vraisemblablement un gonflement des soutiens.

## **2. Plus encore que le recrutement, la fidélisation de personnels formés est à considérer avec attention.**

Pour l'armée de terre, les départs subis constatés en 2009 sont supérieurs aux prévisions avec une forte proportion concernant la population des militaires du rang (MDR) pendant le premier contrat.

Le taux de conservation d'une cohorte d'engagés volontaires au-delà du primo contrat, est inférieur à l'objectif visé.

Cela conduit par ailleurs l'armée de terre à maintenir une politique de recrutement très dynamique caractérisée par des volumes conséquents.

De plus, afin de rendre plus attractive la deuxième partie de parcours professionnel pour les MDR engagés, l'armée de terre a supprimé les verrous permettant de servir au-delà de 11 ans puis de 17 ans et demi de services. Les

estimations pour l'année 2010 montrent des taux de départs subis des officiers et des sous-officiers en retrait par rapport à 2009 (cette amélioration s'est confirmée au 30 juin). Cette situation résulte d'une politique d'aide aux départs ciblée et d'une tendance à la stabilisation en termes de comportement en fin de première année de restructuration en particulier pour la population des sous-officiers.

En revanche, malgré une très légère amélioration au 30 juin, le taux de départs subis de la population des militaires du rang prévu en 2010 (17,1 %) reste supérieur à 2009 (11,5 %) soit + 5,5 points. L'augmentation de ce taux est notamment due aux dénonciations pendant la période probatoire.

L'année 2010 est également une année marquée par une augmentation de la mobilité des militaires du rang dans le cadre des restructurations.

Pour la marine nationale, les taux d'attrition par filière constatés six mois après la signature du contrat pour l'année 2009 sont conformes aux prévisions. Les prévisions pour l'année 2010 sont globalement meilleures que celles de 2009.

Pour l'armée de l'air, le taux d'attrition des jeunes recrues au cours de la première année d'engagement (premier contrat) augmente depuis 2007. Cette hausse s'accroît en 2009 chez les sous-officiers (12,5 % de départs estimés) et se confirme chez les militaires du rang (près de 20 %).

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

Comme en 2009, le service des essences des armées (SEA) conduit un recrutement préférentiel au sein du ministère de la défense ce qui limite fortement le taux d'attrition. Cette population n'est ainsi comptabilisée ni pour le taux d'attrition, ni pour le taux de renouvellement de contrat.

Au-delà de la période probatoire, la fidélisation des militaires du rang contractuels connaît une évolution préoccupante.

Pour l'armée de terre, le taux de renouvellement des premiers contrats se situe à hauteur de 69 % avec néanmoins des disparités entre populations. Ainsi, le taux des engagés est de 63 % alors que celui des sous-officiers est de 85 %. Le taux de renouvellement de contrat des officiers en 2009 est de 70 %, le taux prévu en 2010 est de 65 %.

**L'âge moyen de départ des militaires du rang ne cesse de baisser (au bout de 7 ans), les carrières sont de plus en plus courtes car il devient difficile de fidéliser ce type de personnel. Comme il constitue le cœur des unités de l'Armée de Terre, ce « turnover », de l'ordre de 15 %, devient une contrainte qui explique qu'une compagnie sur quatre est en formation.**

Les Armées, et plus particulièrement l'Armée de Terre, ont besoin d'un équilibre entre le recrutement permanent d'un personnel jeune et le coût

que représentent ce recrutement et la formation du personnel. Aujourd'hui, l'Armée de Terre recrute 10 000 personnes chaque année et on constate un essoufflement de la formation permanente d'un personnel qui est de moins en moins fidélisé.

Pour tenter d'enrayer ce phénomène, l'Etat-major de l'armée de terre a décidé de mettre en place des centres de formation initiale des militaires (CFIM) à destination des recrues pour optimiser les moyens et pour veiller à la stricte orthodoxie en matière de délivrance de la formation. Par ailleurs, dans le cadre du plan égalité des chances, un partenariat plus étroit est en train d'être institué avec les établissements professionnels d'insertion de la défense (EPIDE) pour permettre une meilleure intégration des jeunes en difficulté.

Le pourcentage de marins dont le contrat est renouvelé reste relativement constant depuis plusieurs années et de l'ordre de 75 %. S'agissant des engagés, les taux de renouvellement estimés sont de 79 % en 2010 et de 77 % en 2011.

Pour l'armée de l'air, la fidélisation des jeunes recrues demeure élevée pour les officiers. En revanche, elle diminue sensiblement chez les sous-officiers (-9 % en deux ans), plus nombreux à partir en cours de période probatoire ou à ne pas renouveler leur premier contrat.

Le recrutement des militaires du rang a beaucoup diminué depuis 2006, et les contrats initiaux ont été ramenés à 3 ans (au lieu de 4). Cela explique une progression de 5 % des renouvellements des premiers contrats depuis cette date, contrebalancée par une plus forte attrition lors des contrats ultérieurs. Globalement, les renouvellements ont diminué de 5 %.

**Plus que jamais la fidélisation devient un enjeu de la qualité de notre outil de défense. Sans doute les restructurations en cours ont un impact négatif sur le renouvellement des contrats. Mais il y a également des causes plus structurelles qu'il convient d'analyser si l'on veut fidéliser les jeunes recrues.**

### **3. Une mobilité au sein de la fonction publique encore trop réduite**

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

---

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



L'accès aux fonctions publiques a effectivement connu une forte augmentation en 2009, passant de 1043 en 2007 et 1251 en 2008 à 1935 militaires en 2009.

Cette évolution est due notamment à l'ouverture par le ministère de la défense d'un volume de postes important (500) dans le cadre de l'article L4139-2. On peut noter que 2 sessions pour la fonction publique d'Etat ont eu lieu en 2009 mais une seule en 2010.

Concernant les emplois réservés, une nouvelle procédure a été mise en œuvre à partir du deuxième semestre 2009 au titre de la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 et du décret n° 2009-629 du 5 juin 2009.

Les autres procédures, les détachements-intégrations au titre de l'article L4138-8 (220 en 2009) et les recrutements sous statut contractuel (199), sont comptabilisés seulement depuis 2009.

On constate cependant un ralentissement en 2010 des détachements-intégrations, les décrets d'application relatifs à la loi mobilité et parcours professionnels n'étant pas encore parus. En revanche, l'accès aux fonctions publiques par le biais de contrats de droit public est en très forte augmentation.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (au 24.09)
L4139.2 Fonction Publique d'Etat	256	203	215	263	298	663	426
L4139.2 Fonction Publique Territoriale	17	24	34	275	346	339	212
L4139.2 Fonction Publique Hospitalière	-	-	-	2	21	39	23
L4139.3 Emplois Réservés	720	628	381	503	483	318	177
L4139.1 Concours					103	157	46
L4138.8 Détachement/ Intégration						220	72
Contrats						199	583
<b>TOTAL</b>	<b>993</b>	<b>855</b>	<b>630</b>	<b>1043</b>	<b>1251</b>	<b>1935</b>	<b>1539</b>

Pour la population militaire, la mobilité vers la fonction publique n'est pas satisfaisante; seul un peu plus de la moitié des objectifs a été atteint (1 193 transferts pour un objectif de 2 100). Les transferts vers la fonction publique d'Etat sont inférieurs aux objectifs tant au sein du ministère de la défense que vers les autres ministères (426 pour un objectif de 900) car la

mise en œuvre des RGPP conduit les autres administrations à réduire leur recrutement et la population est parfois en inadéquation avec leurs besoins.

Les transferts vers les fonctions hospitalières et territoriales sont également décevants (1/3 des objectifs réalisés).

Enfin, pour ce qui concerne les emplois réservés, seul ¼ de l'objectif est atteint.

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

#### ***D. DES FILIÈRES DE RECONVERSION À DYNAMISER***

Pour atteindre les objectifs de la réforme, outre les mesures d'aide au départ de droit commun, le ministère a, à titre exceptionnel et pour la durée de la période concernée, mis en place des dispositifs particuliers d'incitation aux départs et d'aide à la mobilité.

##### **1. Les aides au départ et à la mobilité au profit du personnel militaire**

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit 104,52 millions d'euros pour le pécule modulable d'incitation à une seconde carrière professionnelle.

Ce pécule peut être attribué sur demande agréée qui tient compte notamment des nécessités de service, de l'ancienneté de service du militaire et de sa situation par rapport à la limite d'âge de son grade. Il fait l'objet d'un contingentement annuel fixé par arrêté du ministre. Son montant, calculé en fonction de l'ancienneté de service et de la limite d'âge du bénéficiaire, varie entre 16 et 48 mois de solde brute et est versé en deux fractions : la première fraction (soit les 2/3 du montant) est versée lors du départ de l'intéressé, la seconde (le 1/3 restant) étant subordonnée à l'exercice durable d'une activité professionnelle.

Il est également prévu 2,6 millions d'euros pour l'indemnité spéciale de préparation à la reconversion.

Destinée à compenser la perte de revenu des militaires en raison de l'absence de versement des primes de qualification pendant le congé de reconversion, cette indemnité est proportionnelle à la durée dudit congé.

Son versement s'effectue avec la dernière solde perçue avant le congé de reconversion, sur présentation de l'agrément ; en cas d'interruption du congé, l'indemnité versée fait l'objet d'un remboursement au prorata des jours de congé de reconversion non effectués.

Ce dispositif est complété par des mesures d'aide à la mobilité pour 5,25 millions d'euros au projet de loi de finances pour 2011.

## **2. Les aides au départ et à la mobilité au bénéfice du personnel civil**

Le ministère de la défense a mis en place deux types d'indemnités à l'intention du personnel civil dont l'organisme d'emploi est restructuré sur la période considérée.

### *a) Des indemnités de départ volontaires (IDV)*

Les IDV, versées aux agents souhaitant quitter l'administration, revêtent des caractéristiques distinctes selon le statut des agents : fonctionnaires et agents non titulaires de droit public de l'Etat recrutés pour une durée indéterminée, ouvriers de l'Etat.

Les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée, se situant à plus de cinq ans de l'âge de la retraite, peuvent bénéficier d'une IDV s'ils sont concernés par une opération de restructuration ou s'ils souhaitent mener à bien un projet personnel, créer ou reprendre une entreprise. Le montant maximal de cette indemnité correspond à 24 mois de rémunération.

Les ouvriers de l'Etat du ministère de la défense, se situant à plus de deux ans de l'âge de la retraite, peuvent bénéficier d'une IDV spécifique, à partir de six ans de services. Non soumis à l'impôt sur le revenu, le montant de cette indemnité varie en fonction de l'ancienneté de services, pour atteindre un maximum de 91 470 € entre 20 et 25 ans de services. L'obtention de cette indemnité n'est pas exclusive des allocations de chômage. Une indemnité d'aide à la création d'entreprise complète ce dispositif.

### *b) Des mesures d'aide à la mobilité*

Différentes aides sont offertes aux agents que la restructuration de leur organisme d'emploi oblige à un changement d'affectation : prime de restructuration de service (PRS) et complément spécifique de restructuration (CSR) pour les fonctionnaires et agents non titulaires, indemnité de conversion (IDC) et complément exceptionnel de restructuration pour les ouvriers de l'Etat. Elles varient de 8 300 € minimum à 32 830 euros maximum selon que l'agent est soumis ou non à un changement de résidence administrative et/ou familiale et selon sa situation familiale (célibataire, marié ou pacsé, avec ou sans enfants).

D'autres mesures d'aides à la mobilité existent telles que l'aide à la mobilité du conjoint (AAMC, versée à l'agent dont le changement d'affectation oblige le conjoint à démissionner), le complément indemnitaire et l'indemnité temporaire de mobilité (CI et ITM), versés aux agents dont la mobilité

entraîne une perte de revenus conséquente ou qui acceptent une mutation sur un poste préalablement défini comme particulièrement difficile à pourvoir).

Dans le cadre de la LFI 2010, ces aides ont été budgétées à hauteur de 58,71 millions d'euros (chômage inclus). Le succès rencontré par les mesures d'aide au départ a nécessité en gestion l'octroi de 22,5 millions d'euros permettant d'accorder 300 IDV supplémentaires. Au total, 746 indemnités de départ seront accordées en 2010 dans le cadre de la manœuvre RH ministérielle.

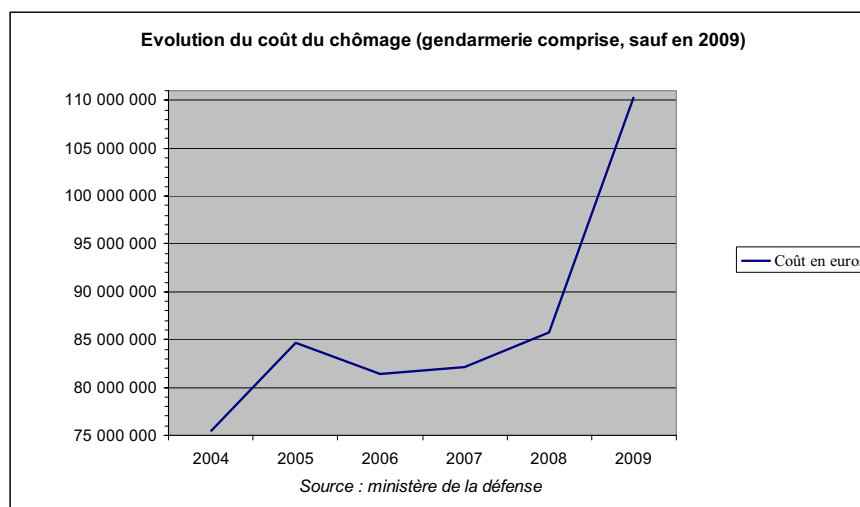
En 2011, les mesures d'incitation au départ et d'aide à la mobilité s'élèvent à 95,01 millions d'euros (chômage inclus). Elles seront complétées par un nouveau dispositif d'aides au départ dédié au personnel civil de recrutement local dont les postes seront concernés par des mesures de réorganisation intervenant en Polynésie, en Allemagne et au Sénégal (5,83 millions d'euros).

Enfin, il convient de souligner que 23,26 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2011 pour financer les mesures d'accompagnement social des restructurations (formation, reconversion du personnel militaire et réorientation du personnel civil vers le secteur privé, etc.).

### 3. Une augmentation préoccupante du coût du chômage

Malgré les mesures de reconversion, la diminution des effectifs se traduit mécaniquement par une augmentation des dépenses d'allocation chômage que le ministère de la défense assume directement.

Ce coût, qui s'est élevé à 110 millions d'euros en 2009 –contre 85,8 millions en 2008 et 75,5 millions en 2004–, ne cesse de s'accroître.



Au cours des deux dernières années, du fait essentiellement de la crise économique, le nombre de chômeurs a en effet fortement augmenté, passant de 8 214 en 2008 à 9 689 en 2009.

On note que la majorité d'entre eux ont quitté les armées entre 4 et 7 ans de service et que 25 % des militaires du rang connaissent une situation de chômage dans l'année suivant leur départ des armées.

<b>Evolution du coût du chômage (gendarmerie comprise, sauf en 2009)</b>						
<b>Année</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Nombre</b>	8 970	9 061	8 825	8 170	8 214	9 689
<b>Coût en euros</b>	75 517 705	84 669 329	81 416 528	82 069 816	85 760 795	110 244 411

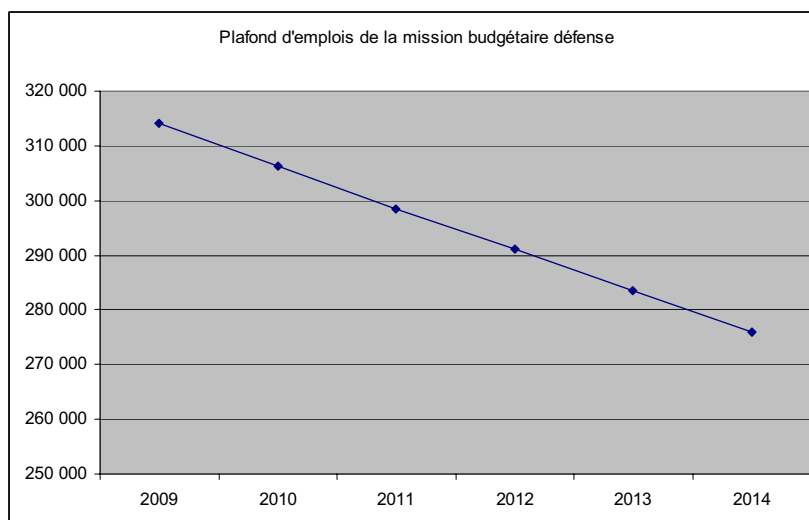
*Source : ministère de la défense.*

La hausse du coût des allocations chômage s'explique par l'augmentation des départs chez les militaires, du fait des restructurations et des mesures d'incitation au départ et d'accompagnement social, dans un contexte socio-économique moins dynamique, qui entraîne mécaniquement l'augmentation du nombre d'anciens militaires en recherche d'emploi indemnisés par le ministère de la défense.

<b>Évolution du flux global des départs (toutes catégories confondues)</b>		
<b>Années</b>	<b>Nombre de départs</b>	<b>Année A/A-1</b>
<b>2005</b>	28 728	+ 2,0 %
<b>2006</b>	30 712	+ 6,9 %
<b>2007</b>	30 944	+ 0,8 %
<b>2008</b>	33 604	+ 8,6 %
<b>2009</b>	34 696	+ 3,2 %

*Source : ministère de la défense.*

Ces flux sont appelés à s'accroître avec la révision du format des armées et la suppression de 54 000 postes prévue d'ici à 2014 par la loi de programmation militaire.



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

**Le montant de l'indemnisation chômage, qui atteint des records, montre l'impérieuse nécessité de réussir la reconversion des militaires.**

#### **4. Le dispositif de reconversion des personnels du ministère de la défense**

L'augmentation des performances de l'outil de reconversion des armées apparaît nécessaire à plus d'un titre. D'abord en raison de l'élévation du coût des allocations chômage. Ensuite en raison de son impact sur la qualité du recrutement et la fidélisation des militaires engagés dans nos armées dans des carrières de courte durée.

Les armées ont depuis toujours la réputation d'être une institution qui forme et structure la jeunesse. Le passage par les armées est réputé donner une discipline et une rigueur propres à favoriser la reconversion de ses membres. Grâce à cette image collective largement fondée, les armées ont été longtemps considérées non seulement comme une carrière possible, voire une vocation, mais également comme un sas ou un tremplin vers l'entrée dans la vie active, en particulier, pour des jeunes qui n'auraient pas encore trouvé un métier qui correspondrait à leurs aspirations et aptitudes.

Cette image d'un tremplin vers la vie active constitue un des attraits des armées qui favorise le recrutement.

Même pour ceux qui souhaiteraient s'engager dans l'armée en souhaitant y rester, dans la mesure où les carrières sont de plus en plus courtes et sélectives, les performances des armées en matière de reconversion sont devenues de fait un critère important dans le choix d'embrasser ou non la carrière militaire.

Enfin, dans cette période de restructuration de notre outil de défense qui sollicite très fortement les hommes, savoir qu'à l'issue de leur contrat les militaires, et en particulier les contractuels, trouveront un métier et pourront sans difficulté entamer une nouvelle carrière est un élément important de la fidélisation des hommes et de la durée de leur engagement.

Or, aussi bien en matière de recrutement que de fidélisation, la situation des armées n'est pas aussi satisfaisante qu'elle a pu l'être.

Les récentes analyses démontrent une baisse sensible du nombre de candidats qui s'est accélérée depuis 2008 (- 13,5% entre 2007 et 2008). Cette baisse concerne principalement les sous-officiers et les militaires du rang. Cette situation est préoccupante pour l'armée de terre puisque le nombre de candidats par poste n'excède pas 1,6.

Il faut en outre souligner que, depuis la professionnalisation, la fidélisation des emplois d'exécution revêt ainsi un caractère important au regard des savoir-faire nécessaires à la mise en œuvre des nouveaux matériels.

Ce turn-over accru nuit à la qualité de notre outil de défense. Il est synonyme d'un coût plus élevé pour le recrutement et la formation. Les solutions à cette situation concernent tous les aspects de la gestion des ressources humaines du recrutement à la reconversion en passant par la gestion des hommes.

La montée en puissance d'un dispositif de reconversion performant doit pouvoir apporter sa contribution. Il sera aidé en cela par la qualité de la formation prodiguée par les armées.

C'est pourquoi le gouvernement a mis en place un nouveau dispositif de reconversion avec l'agence de reconversion de la défense (ARD, appelée « Défense mobilité »), service à compétence nationale, placé sous la responsabilité du directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD).

Outre sa mission centrale de reclassement dans l'emploi civil des militaires aux carrières nécessairement courtes, « Défense mobilité » s'attache également à accompagner les réorganisations du ministère et les réductions d'effectifs qui y sont associées, en s'affirmant désormais comme l'interlocuteur unique pour les employeurs du secteur public comme du secteur privé.

Créée le 10 juin 2009, « Défense mobilité » poursuit sa montée en puissance pour généraliser l'accompagnement de proximité avec la mise en place d'une cinquantaine d'antennes locales qui seront implantées dans chaque base de défense.

« Défense mobilité » accompagne :

- le personnel des armées, des services communs et de la direction générale de l'armement ;
- le personnel civil de la défense des organismes restructurés en situation de reclassement vers le secteur privé ;
- les conjoints des personnels militaires et civils de la défense et de la gendarmerie.

#### Evolution des effectifs « en reconversion »

Situation des candidats (hors gendarmerie)	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang et engagés	Total 1 <sup>er</sup> semestre 2010	Total 2009
Départs	nc*	nc*	nc*	nc*	26 172
Inscrits	578	3 775	4 118	8 471	15 348
Reclassés	205	1 232	1 796	3 233	7 737

\* non connu à ce jour. La lecture de ce tableau ne s'effectue que de façon linéaire, chaque ligne étant indépendante.

Les candidats souhaitant une aide à la reconversion s'inscrivent en moyenne entre 12 et 18 mois avant leur départ. D'autres peuvent avoir quitté le service depuis 2009, voire 2008, et ne s'inscrire que deux ou trois années après leur radiation des cadres ou des contrôles. Il en est de même pour les militaires reclassés.

Au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2010, les inscriptions dans un parcours de reconversion ont progressé de 15 % par rapport à la même période de 2009. Le nombre des reclassements dans le secteur privé est en augmentation de 10 %. Par ailleurs, 1 114 candidats ont accédé à un emploi dans une des fonctions publiques. Cette hausse des demandes de reconversion liée aux premiers effets des restructurations engagées au sein du ministère sur la période 2010 – 2015 avait été anticipée par « Défense mobilité » et les moyens qui lui ont été alloués permettent de répondre aux flux de départs des armées ainsi qu'aux attentes des candidats.

Le budget 2011 reconduira et maintiendra les efforts financiers de l'ARD (7,04 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances sur le programme 178) en matière d'incitation au départ et d'accompagnement aux restructurations.

Le reste des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2011 sont positionnés dans le programme 212 sur l'action 6/sous-action 63 «reconversion» pour 72 % et sur l'action 10/sous-action 11 «accompagnement des restructurations» pour 28 %, qui se décomposent comme suit :

- masse salariale du personnel de l'ARD : pour 2011, 32,8 millions d'euros hors CAS pension, correspondant à un plafond d'emplois fixé à 858,5 ETPT, dont 128 ETPT du centre militaire de formation professionnelle (CMFP) transférés au 1er janvier 2011 depuis le BOP Armée de terre du programme 178 ;

- soutien du dispositif : ces crédits de soutien (3,5 millions d'euros au projet de loi de finances pour 2011) sont aujourd'hui dédiés au financement des formations dispensées au personnel de l'agence dans le cadre d'un programme de professionnalisation des nouveaux arrivants, aux frais de communication interne et externe (dont les événements tels que les forum-emplois et les rencontres entreprises), à la documentation métier, aux frais de déplacement des personnels de l'agence et pour un faible montant pour des dépenses de fonctionnement non pris encore en charge par les services de soutien du ministère. Le périmètre de ces crédits a augmenté du fait du transfert à l'ARD des soutiens imputés initialement aux armées et des objectifs de communication et de professionnalisation du dispositif ;

- prestations de reconversion : ces crédits « cœur de métier » (21,15 millions d'euros au projet de loi de finances pour 2011) permettent de financer toutes les actions de reconversion mises en œuvre au profit des personnels militaires d'une part et des personnels civils en situation de



réorientation professionnelle d'autre part. Il s'agit des prestations d'orientation et d'accompagnement direct vers l'emploi, de préparation à l'accès aux emplois du secteur public, des formations professionnelles et des validations des acquis de l'expérience et enfin des subventions aux associations partenaires pour la reconversion des militaires comme l'association pour la reconversion civile des officiers (ARCO).

Ces crédits couvrent aussi, depuis 2008, les prestations à destination des officiers généraux pilotées par la mission pour le retour à la vie civile des officiers généraux (MIRVOG). Depuis 2010, l'intégration de crédits d'accompagnement des restructurations a accru l'offre de prestations et l'a étendue aux personnels civils en situation de réorientation professionnelle.

- Investissements destinés au centre militaire de formation professionnelle (CMFP) : il s'agit de crédits d'équipement du titre V pour l'acquisition de machines-outils et divers autres matériels utiles à la formation professionnelle des stagiaires. Ces crédits sont transférés au BOP « ARD » au projet de loi de finances pour 2011.

ANNEES	Masse salariale des personnels de la chaîne de reconversion	Soutien du dispositif	Prestations de reconversion	Investissements du CMFP *	TOTAL
2004	33,35	1,52	9,98	0,45	45,3
2005	32	1,65	7,93	0,2	41,78
2006	30,9	1,56	12,57	0,21	45,24
2007	32,16	1,72	15,5	0,36	49,74
2008	32,51	1,32	17,93	0,5	52,26
2009	33,9	1,87	13,9	0,42	50,09
2010 **	32,8	2,1	17,5	0,48	52,88
2011 ***	32,8	3,5	19,85	0,33	57,78

## 5. L'incidence de la réforme des retraites

La réforme des retraites adoptée cet automne modifie le cadre de la déflation des effectifs ainsi que les équilibres sur lesquels repose la politique de fidélisation et de gestion des carrières.

Les militaires, qu'ils aient un statut de militaire de carrière ou qu'ils soient sous contrat, avaient un droit à pension après 15 années de service. En-deçà de cette période, ils pouvaient prétendre au rétablissement de leurs droits auprès de l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale et de

l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC).

La pension était à jouissance immédiate au bout de 15 années de service, sauf dans le cas des officiers, qui doivent avoir servi 25 années.

Les militaires radiés des cadres sans droit à pension sont de l'ordre de 15 000 par an. La population des militaires concernés par cette affiliation rétroactive a doublé depuis l'an 2000, en raison de l'augmentation du nombre des militaires du rang. Les appelés ont été remplacés en partie par des militaires du rang dont les contrats d'engagement sont relativement courts même s'ils sont renouvelables. 73,5 % des contrats de l'armée de terre ont une durée de cinq ans, 56 % des contrats de l'armée de l'air durent quatre ans, les engagements dans la marine sont en général compris entre deux et quatre ans.

Une partie des militaires du rang a vocation à intégrer le statut de sous-officier engagé. L'ensemble des armées poursuit alors un objectif de fidélisation des sous-officiers engagés en renouvelant leur contrat au-delà de 15 ans ou en les admettant dans les corps des sous-officiers de carrière.

En revanche, pour les militaires du rang et les autres sous-officiers, le renouvellement des contrats n'atteint que rarement les 15 ans requis.

Dans ce contexte, la loi portant réforme des retraites comporte plusieurs dispositions concernant les conditions de liquidation des pensions des militaires.

Elle augmente de 2 ans à l'horizon 2018 de l'âge d'ouverture du droit à pension pour les « catégories actives », c'est-à-dire pour les fonctionnaires pouvant liquider leur pension avant l'âge de droit commun

Elle augmente de 2 ans toutes les limites d'âge inférieures à 65 ans et fixe les limites de durée de services des militaires sous contrat, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, à 17 ou 27 ans (contre 15 ou 25 actuellement).

La loi augmente de 2 ans la durée de service nécessaire pour bénéficier de la retraite à jouissance immédiate ce qui la porte de 15 à 17 ans dans le cas des non officiers.

Jusqu'à présent, les militaires bénéficiaient de la retraite à taux plein dès 15 ans de service, grâce à l'application du « minimum garanti », défini par l'article L. 17 du code des pensions civiles et militaires.

La loi rend ce dispositif nettement moins favorable :

- elle porte la durée de service à 17 ans sans modifier le système de décote, ce qui porte à 19,5 années la durée de service nécessaire pour bénéficier de la retraite à taux plein ;

- elle porte de 15 à 19,5 années le bénéfice du minimum garanti, qui serait désormais réservé au cas où « le nombre de trimestres de durée d'assurance, telle que définie à l'article L. 14, est égal au nombre de trimestres nécessaire pour obtenir le pourcentage *maximum de la pension (...)* ».

Il faudrait donc désormais que les non-officiers totalisent 19,5 ans de service pour toucher leur pension sans décote.

**L'impact de loi sur la réforme des retraites : le cas des non-officiers**

	<b>avant</b>	<b>après</b>
Début RJI	15 ans	17 ans
Fin décote carrière courte	17,5 ans	19,5 ans
Application du minimum garanti	dès 15 ans	dès 19,5 ans
Limite de service	25 ans	27 ans

Cette situation soulève une inquiétude chez les non-officiers qui sont dans leur dernier contrat et qui devraient quitter l'armée au bout de 15 ans. Cette catégorie devrait connaître une perte importante et brutale de revenu par rapport à ce qu'ils attendaient.

En effet, les armées pourront difficilement s'engager à garder un militaire non-officier pendant une période aussi longue, dans la mesure où elles ont davantage besoin de jeunes recrues que de militaires plus gradés et aguerris.

La réforme risque donc avant tout de se traduire par des pertes financières et une moindre fidélisation des militaires du rang qui ont effectué entre 5 et 10 ans de carrière.

Ainsi, par exemple la perte financière des caporaux-chefs pourrait être de 160 € par mois (- 25,5 %) entre le 31/12/10 et le 01/01/11. Un caporal-chef ayant 17 ans de services percevra 89 € de moins (-12,8 %) que celui parti avec 15 ans de services. Il devra travailler plus de 4 ans de plus pour retrouver une pension comparable.

On observe par ailleurs que 90 % des départs avec liquidation immédiate des militaires du rang se fait au minimum garanti. Cette population a déjà été touchée par la baisse de 18,5 % entre 2002 et 2009 du minimum garanti.

**Cette situation est un sujet de préoccupation pour les armées car elle risque de dissuader les contractuels, qui font des carrières courtes, de renouveler leur contrat après dix ans puisqu'ils devront désormais faire 19,5 ans au lieu de 15 ans pour obtenir une pension mensuelle entre 500 et 600 euros.**

L'ancienneté moyenne des militaires du rang quittant le service est en effet en baisse régulière depuis 2002. Ainsi, l'ancienneté moyenne de service au départ (spontané) pour un militaire du rang est de 4 ans (il était de neuf ans en 2002).

Les récentes analyses démontrent une baisse sensible du nombre de candidats qui s'est accélérée depuis 2008 (-13,5 % entre 2007 et 2008). Cette baisse concerne principalement les sous-officiers et les militaires du rang.

Cette situation est du reste préoccupante pour l'armée de terre puisque le nombre de candidat par poste n'excède pas 1,6.

Enfin, en dépit de la diminution du format global des forces, le recrutement est en hausse chez les militaires du rang (+ 6,8 %) et les sous officiers (+ 4,1 %) ce qui témoigne bien d'une forte tension sur le renouvellement des contrats.

Depuis la professionnalisation, la fidélisation des emplois d'exécution revêt ainsi un caractère important au regard des savoir-faire nécessaires à la mise en œuvre des nouveaux matériels.

Un turn-over accru serait donc synonyme d'un coût plus élevé pour le recrutement, la formation basique, et celui de la reconversion (pour éviter les surcoûts du chômage).

Dans un contexte où la fidélisation des militaires du rang est une préoccupation majeure, les modalités d'application de la réforme des retraites, par ailleurs nécessaire à la pérennisation de leur financement, mérite un examen attentif.

**Votre rapporteur souhaite que soit trouvées des solutions pour que la réforme ne pénalise pas l'effort entrepris par les armées pour fidéliser les militaires du rang.**

**Il conviendra également d'analyser l'incidence de la réforme des retraites sur la déflation des effectifs. Naturellement, le prolongement des carrières va à l'encontre de la réduction du format qui repose en partie sur les départs naturels.**

**Par rapport au schéma initial, la réforme des retraites impose sans doute le renforcement et la pérennisation de la politique d'aide au départ.**

### **III. LES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES ESCOMPTÉES SONT LIMITÉES**

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

#### ***A. DES GAINS ISSUS DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS RÉDUITS***

La déflation des effectifs entraîne mécaniquement une diminution de la masse salariale et du titre 2 du programme 178.

Une partie des gains issus de la réduction des effectifs est utilisée pour financer des mesures catégorielles comme la rénovation des grilles

indiciaires des militaires qui avaient été actées avant le lancement des réformes, conformément aux recommandations du haut conseil d'évaluation de la condition militaire, mais également des mesures d'accompagnement social des restructurations.

Il est apparu intéressant à votre commission de mesurer les marges nettes issues des déflations d'effectifs au regard des dépenses liées aux restructurations et des mesures catégorielles en cumulé sur la mission « Défense ».

### **1. Les mesures de revalorisation de la condition militaire**

Les personnels militaires du ministère de la Défense bénéficieront sur la période 2011-2013 de deux types de revalorisation : d'une part, celles résultant de la transposition ministérielle de dispositions générales ou de mise en œuvre d'engagements pluriannuels, d'autre part, les mesures destinées à répondre à des besoins de gestion des ressources humaines spécifiques.

Dans la première catégorie peuvent être rangées les mesures suivantes :

– la troisième et dernière annuité de la revalorisation des grilles indiciaires des militaires, commencée dans le cadre de la précédente programmation budgétaire triennale et qui concernera, en 2011, les officiers supérieurs. Elle s'élèvera à 25,8 millions d'euros.

– l'extension aux militaires pacsés du régime indemnitaire des militaires mariés. 2,7 millions d'euros sont programmés en 2011.

– la revalorisation indiciaire de la catégorie B. Cette réforme, qui traduit la volonté de revaloriser la grille indiciaire de cette catégorie, concernera en 2012 les premiers grades de sous-officiers (11,5 millions d'euros) et, en 2013, le reste de la grille équivalent à la catégorie B (27,1 millions d'euros) ;

– la réforme de la catégorie A. La revalorisation de l'indice plafond de la catégorie B appelle le relèvement du bas de la grille indiciaire de la catégorie A. Par transposition, cette réforme conduira à une révision, en 2013, des indices du premier grade d'officier (lieutenant), pour un montant de 8,3 millions d'euros.

– le pécule pour les officiers de carrière. Dans le cadre du dispositif d'aides au départ des militaires, des pécules contingentés et attribués sous certaines conditions, sont accordés aux officiers de carrière. Près de 4,2 millions d'euros sont prévus à ce titre en programmation pour 2011.

Parmi les mesures de gestions spécifiques peuvent être citées :

– la revalorisation de la prime de réengagement après cinq ans des militaires du rang. Cette prime, qui n'a pas été revalorisée depuis 1997, sera

augmentée afin d'améliorer la fidélisation des jeunes recrues après cinq ans de service. 14,4 millions d'euros sont prévus à ce titre pour 2011 ;

– la revalorisation de l'indemnité de résidence à l'étranger. Le retour de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN rend nécessaire l'envoi de centaines d'officiers à l'étranger. L'augmentation de cette prime doit aider les militaires, parfois soumis à de fortes sujétions d'ordre personnel et familial, à surmonter leurs difficultés.

**Les montants prévus sont de 5,9 millions d'euros en 2011, 6,1 millions d'euros en 2012 et 7,3 millions d'euros en 2013.**

Par ailleurs, pour répondre à la dangerosité de certains métiers et conserver au sein du ministère des compétences rares, il a été décidé de revaloriser certaines primes et d'en créer d'autres. Seront revalorisées :

– la prime de neutralisation d'explosifs pour 1 million d'euros en 2011 et 0,7 million d'euros en 2012 ;

– la prime de scaphandre pour 0,22 million d'euros par an;

– la prime de volontariat en sous-marin pour 0,3 million d'euros par an.

Seront créées dès 2011 les primes suivantes :

- la prime d'officier d'appontage (0,05 million d'euros) ;

- la prime de génie atomique (0,17 million d'euros) ;

- la prime de mécanicien maintenance nucléaire (0,14 million d'euros) ;

- la prime de qualification montagne (3 millions d'euros).

Enfin, la refondation du système indemnitaire des militaires, préconisée par le haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), vise à adapter les actuelles primes à l'évolution du contexte, des compétences et des responsabilités, ainsi qu'à l'interarmement des emplois. Elle a également pour objectif de rationaliser certaines indemnités hétérogènes au profit d'un régime resserré et performant.

**Sont prévus à ce titre 31,4 millions d'euros pour 2012 et 20,4 millions d'euros pour 2013.**

## **2. Une marge nette issue des déflations d'effectifs encore assez limitée**

Au total, ces principales mesures financières en faveur du personnel militaire, ajoutées à quelques autres de portée plus réduite, correspondent, pour le programme 178, à une enveloppe d'environ 61,7 millions d'euros pour 2011 et de 95 millions d'euros sur la mission défenses que l'on retrouve sous

l'intitulé « Mesures catégorielles y compris grilles indiciaires » dans le tableau suivant.

<i>(en année pleine et en M€) en écart n-1</i>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Économies générées par la réduction des effectifs (T2)</b>	- 159,05	- 182,49	- 213,43
<b>Accompagnement social des restructurations</b>	+ 122,51	+ 76,91	+ 3,55
<b>Mesures catégorielles y compris grilles indiciaires</b>	+ 78,99	+ 113,12	+ 95

**Pour l'année 2011, les économies brutes générées par la réduction des effectifs s'élèvent à 213,4 millions d'euros, celles pour 2012 sont estimées à 225, celle pour 2013 à 228 millions d'euros**

Si on retranche de ces économies les dépenses liées à l'accompagnement social des restructurations et aux mesures catégorielles, on peut retracer l'incidence budgétaire nette sur le titre 2 de la réduction des effectifs au regard des dépenses liées aux restructurations et des mesures catégorielles sur la mission défense.

<i>variation cumulée</i>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Variation 2010/211</b>
<b>Déflation des effectifs (ETPT)</b>	- 5 960	- 13 009	- 21 117	- 29 027	- 7 910
<i>Valorisation moyenne/effectif (€)</i>	23 341	22 155	22 863	26 987	4 124
<b>Valorisation du schéma d'emploi (en M€)</b>	- 139,11	- 298,16	- 480,65	- 694,08	- 213,43
<b>Accompagnement social des restructurations</b>		+122,514	+ 199,42	+ 202,97	+3,55
<b>Mesures catégorielles (en M€)</b>	+ 79,1	+ 158,09	+ 271,21	+ 366,21	+95,00
<b>Marges nettes issues des déflations d'effectifs (en M€ en cumul)</b>	- 60,01	- 17,56	- 10,02	- 124,91	

**Dans la mesure où ces dépenses sont récurrentes, le cumul par rapport à 2008 permet de se rendre compte qu'à partir de 2011, la déflation des effectifs permet de dégager un surplus limité à 120 millions d'euros.**

## ***B. UN RESOCLAGE DU TITRE 2 NÉCESSAIRE POUR METTRE FIN À SA SOUS-DOTATION STRUCTURELLE***

Le titre 2 du programme 178 a connu ces dernières années une sous-dotation chronique de 200 millions d'euros qui a plus qu'absorbé les gains limités issus de la déflation des effectifs.

Cette sous-dotation s'expliquerait par la conjonction de plusieurs phénomènes qui n'ont pas été anticipés lors de la loi de programmation :

- la participation pleine et entière à l'OTAN qui s'élève en 2010 à près de 26 millions d'euros de Titre 2 (surcoût IRE uniquement) ;

- la montée en puissance des effectifs aux EAU (254 en 2009, 560 en 2011) s'accompagnera d'une dépense de masse salariale croissante, passant de 6,7 millions d'euros en 2009 à 19,4 millions d'euros en 2011 (surcoût IRE et ISSE uniquement) ;

- l'évolution du taux de contribution employeur de 27 à 30 % au titre des pensions des ouvriers d'Etat ;

- diverses mesures fonctions publiques ;

- l'évolution du niveau de GVT déterminé par le ministère des finances.

Ces dépenses non-anticipées expliquent en grande partie le fait que la masse salariale ne diminue pas en dépit des marges dégagées par la réduction des effectifs.

**Le projet de loi de finances pour 2011 prend acte de cette sous-dotation structurelle par rapport à la loi de programmation.**

Un resoclage de 437 millions d'euros par rapport à la loi de programmation a en conséquence été inscrit au projet de loi de finances 2011 sur l'ensemble du titre 2 de la mission défense. Par rapport à la LFI 2010, le programme 178 bénéficie d'un abondement de 113 millions d'euros.

**Sur le triennum budgétaire, la mission défense a dû resocler le titre 2 de 925 millions d'euros (437 millions d'euros en 2011, 297 en 2012 et 190 en 2013) par rapport à la loi de programmation et au détriment des autres titres.**

Il est difficile de dire si cet abondement suffira à combler les besoins.

**Pour 2011 le resoclage concerne 113 millions d'euros pour un déficit structurel de l'ordre de 200 millions.**

L'évolution de la situation dépendra pour une part de dépenses sur lesquelles les armées ont une maîtrise :

- la déflation des effectifs : 213 millions d'euros d'économies sont inscrits au projet de loi de finances pour 2011



- les mesures catégorielles permettant d'améliorer la condition des personnels : 94 millions d'euros ont été attribués pour 2011, destinés principalement à la dernière tranche de la revalorisation des grilles indiciaires et à la revalorisation de la prime d'engagement ultérieur des militaires du rang.

- l'accompagnement social des restructurations : 12 millions d'euros ont été ajoutés au projet de loi de finances pour 2011 au profit du personnel militaire, portant l'enveloppe à 100 millions d'euros. Le personnel civil bénéficiera de 93 millions d'euros en 2011.

- l'intégration dans l'OTAN,

- les effectifs à Abou Dhabi,

- la suspension de l'augmentation du bordereau des ouvriers d'Etat : il a été décidé de suspendre en 2011 l'augmentation du BSO. En conséquence ne figurent au projet de loi de finances pour 2011 que 5,9 millions d'euros au titre des EAP 2010 (extension en année pleine).

**Le bilan de l'année 2011 dépendra également de dépenses sur lesquelles les armées ont moins de prise :**

- l'évolution du coût du chômage : 102 millions d'euros en 2009, 110 millions d'euros prévus en 2010.

- l'extension des mesures sociales aux personnes ayants contractées un pacs : 2,8 millions d'euros en 2011 sur la mission défense seront rajoutés aux 10 millions d'euros de la LFI 2010.

- l'augmentation significative du taux de contribution employeur au CAS pension (114.14 % en 2011 contre 108.63% en 2010 pour les PM et 65.39% contre 62.47% pour les PC).

- l'évolution du GVT estimé par le ministère des finances.

#### **IV. DES DÉPENSES À SURVEILLER**

##### ***A. LE COÛT DES EFFECTIFS HORS TERRITOIRE NATIONAL***

Parmi ces dépenses à surveiller, votre commission prête une attention particulière aux dépenses hors du territoire national en raison de leurs implications opérationnelles.

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

La France se caractérise par l'étendue de son dispositif puisqu'elle est présente sur quasiment tous les continents.

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

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

- le renforcement de notre présence à Abou Dhabi ;

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

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

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

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

#### **IDENTITÉ DES UNITÉS CONSTITUANT LES FORCES PRÉPOSITIONNÉES**

	<b>Armée de terre</b>	<b>Armée de l'air</b>	<b>Marine</b>
<b>Djibouti</b>	5 <sup>ème</sup> Régiment interarmes d'outre-mer 13 <sup>ème</sup> demi-brigade de la Légion étrangère	Base aérienne 188 EC 4/33 « Corse » Escadron de transport outre-mer 88	1 unité marine 1 EDIC (engin de débarquement d'infanterie et de chars)
<b>Émirats arabes unis</b>	Groupement Terre	Base aérienne 104	1 unité marine 1 BCR (bâtiment de commandement et de ravitaillement) 1 état-major embarqué
<b>Gabon</b>	6 <sup>ème</sup> BIMA (Bataillon d'infanterie de	Détachement air	-

	marine), Direction des commissariats d'outre-mer		
<b>Sénégal</b>	23 <sup>ème</sup> Bataillon d'infanterie de marine	Base aérienne 160 Escadron de transport outre-mer 55	1 unité marine 1 avion de patrouille maritime Atlantique 2 1 EDIC

Si l'on raisonne à périmètre constant, les effectifs des forces prépositionnées évoluent peu. Le nombre global a diminué de 75 militaires entre 2009 et 2010, soit - 1,6 % des effectifs.

La montée en puissance de l'implantation française aux Émirats arabes unis (+ 142 en 2010), est plus que compensée par la diminution des effectifs stationnés au Gabon (- 43) et surtout à Djibouti (- 147).

Les forces présentes dans ce pays devraient continuer à baisser dans les années à venir, jusqu'à s'établir aux alentours de 1 900 militaires.

#### EFFECTIFS DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES AU 30 JUIN 2010

	Terre	Air	Marine	Total au 30 juin 2010	Rappel 30 juin 2009
Djibouti	1 530	809	203	2 542	2 689
Sénégal	562	285	141	988	985
Gabon	642	83	0	725	768
Émirats arabes unis	107	86	224	417	275
<b>Total</b>	<b>2 841</b>	<b>1 263</b>	<b>568</b>	<b>4 672</b>	<b>4 717</b>

Les surcoûts occasionnés par des forces prépositionnées par rapport au stationnement en métropole sont principalement de deux ordres :

- les rémunérations, dont les majorations varient selon les pays de stationnement. Le surcoût global en rémunérations et charges sociales des postes prépositionnés à l'étranger se montait, en 2008, à 144,6 millions d'euros. Grâce à la légère diminution des effectifs évoquée plus haut, mais aussi en raison de l'augmentation des personnels de courte durée par rapport aux personnels permanents, une nette diminution a été enregistrée en 2009 : 124 millions d'euros.

**SURCOÛT EN RÉMUNÉRATIONS DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES**

<b>ETATS</b>	<b>TOTAL 2009</b>	<b>TERRE</b>	<b>AIR</b>	<b>MARINE</b>
DJIBOUTI	<b>66,82</b>	39,02	20,7	7,1
SENEGAL	<b>27,65</b>	14,38	7,8	5,47
GABON	<b>18,07</b>	17,47	0,6	0
EAU	<b>11,46</b>	2,96	0,6	7,9
<b>TOTAL</b>	<b>124</b>	<b>73,83</b>	<b>29,7</b>	<b>20,47</b>

*En millions d'euros*

– le transport, dont le coût varie selon le mode de transport retenu et la destination. Le tableau ci-dessous présente le coût du fret acheminé par voie maritime et aérienne en 2009 et 2010. Les coûts relatifs à la voie maritime comprennent les affrètements de navires rouliers et le recours à la voie maritime commerciale.

<b>Destination</b>	Voie maritime coût en K€	Voie aérienne coût en K€
Côte occidentale de l'Afrique	88	351
Djibouti	129	1390
E.A.U	/	190
<b>TOTAL</b>	<b>217</b>	<b>1931</b>

La présence militaire française en Afrique et au Moyen-Orient, traditionnellement articulée autour de quatre bases prépositionnées (Sénégal, Côte d'Ivoire, Gabon, Djibouti), fait l'objet d'une importante réorientation. En 2008, profitant de la présence des effectifs de l'opération *Licorne*, les 484 soldats du 43<sup>ème</sup> BIMA (Bataillon d'Infanterie de Marine) qui étaient présents de manière permanente en **Côte d'Ivoire** ont été rapatriés. Ce pays n'accueille donc plus de forces prépositionnées.

Au **Sénégal**, l'évolution du dispositif actuel des forces françaises vers un pôle opérationnel de coopération, à la demande des autorités sénégalaises, se caractérise par une diminution des effectifs de 1 200 à environ 300 militaires. Le but est de développer une structure réduite, dont l'organisation interarmées sera innovante, et qui aura pour mission principale la coopération militaire régionale. Les unités qui ne seront plus déployées au Sénégal devraient être, à terme, le 23<sup>ème</sup> bataillon d'infanterie de Marine (BIMA) et l'engin de débarquement d'infanterie et de chars (EDIC) *Sabre*.

Les forces françaises prépositionnées au **Gabon**, environ un millier d'hommes, n'ont pas vocation à quitter ce pays, conformément aux souhaits des autorités locales.

La base de **Djibouti** est confirmée en tant que base opérationnelle sur la façade Est de l'Afrique.

La négociation des accords de défense et celle de la convention fiscale de 2003 détermineront le niveau de la déflation des effectifs des forces françaises à Djibouti (FFDj) qui devrait faire baisser mécaniquement la participation financière. Concernant l'hôpital Bouffard, les modalités de son éventuelle reprise par les Djiboutiens sont partie intégrante des négociations sur les accords de défense.

En 2009, le coût de la présence française à Djibouti est évalué à 339 millions d'euros. Ce montant élevé est lié au nombre de personnels déployés : plus de 3 000 personnes dont 1 700 militaires permanents (séjours de deux ou trois ans), 400 civils permanents et près d'un millier de militaires en mission de quatre mois.

L'armée de terre est représentée par le 5<sup>ème</sup> Régiment interarmes outremer (RIAOM), la 13<sup>ème</sup> Demi-brigade de la Légion étrangère, un détachement du 13<sup>ème</sup> Régiment de parachutistes (RDP) ainsi qu'un détachement de l'ALAT comprenant 5 hélicoptères de manœuvre et 2 hélicoptères légers. L'armée de l'air, à travers plusieurs formations, déploie 10 avions de chasse Mirage 2000, un Transall, deux hélicoptères de manœuvre et un hélicoptère léger. La marine dispose, dans sa base navale, d'un engin de débarquement d'infanterie et de char (EDIC), de deux chalands de transport de matériel (CTM) et un avion de reconnaissance Atlantique 2. Sont aussi présents à Djibouti un détachement avancé des transmissions (DAT) ainsi qu'un groupe médicochirurgical de haut niveau installé dans l'hôpital militaire Bouffard.

Enfin, depuis 2008, la France dispose d'une implantation interarmées à Abou Dhabi, aux **Émirats Arabes Unis**.

L'implantation militaire française aux Emirats arabes unis (IMFEAU) est la première base militaire française créée à l'étranger depuis de nombreuses années.

La base, devenue opérationnelle en mai 2009, a été entièrement construite et financée par le pays d'accueil. Elle s'articule autour de trois implantations :

– dans le port de commerce Mina Zayed d'Abou Dhabi, une base navale et de soutien susceptible d'accueillir des bâtiments de gros tonnage a été construite. À proximité immédiate, plusieurs bâtiments abritent l'état-major des forces françaises, des chambres pour les militaires de passage, un hangar pour hélicoptères ainsi qu'une infirmerie qui sera ultérieurement transformée en hôpital de niveau 2. La marine dispose également de facilités pour les escales de ses bâtiments à Fujairah, sur la côte est des Émirats ;

– sur la base aérienne émirienne d'Al-Dhafra, à 45 minutes du centre d'Abou Dhabi, la base aérienne 104 de l'armée de l'air peut accueillir sept

chasseurs dans des abris protégés du soleil, ainsi que deux gros porteurs. Actuellement, seuls trois chasseurs Mirage 2000-5 sont déployés ;

– à l’extérieur de la ville, dans le camp militaire émirien de Zayed military city, l’armée de terre dispose d’un centre d’entraînement où sont reconstitués des décors permettant un entraînement au combat dans des conditions particulièrement réalistes.

L’effectif global est d’environ 260 personnes dont 110 « permanents » séjournant trois ans, et 150 effectuant des séjours de deux à quatre mois. Les effectifs permanents séjournent à Abou Dhabi avec leurs familles (76 en février 2010) et leurs enfants (98 enfants scolarisés). Les États-Unis et le Royaume-Uni, également présents sur place, considèrent la zone comme trop dangereuse et envoient leurs militaires sans les familles.

À l’horizon 2011, l’implantation française devrait compter environ 570 militaires dont 240 permanents répartis de la manière suivante :

- un groupement Terre interarmes (GTIA) d’environ 270 personnes ;
- une base aérienne forte de 130 militaires,
- une base navale et de soutien d’environ 110 personnes,
- une structure de commandement et de renseignement de 60 agents.

Au plus proche d’une zone géographique sensible et instable, l’implantation d’Abou Dhabi a commencé à montrer son utilité en tant que zone de transit d’une grande utilité pour les avions à destination de l’Afghanistan, elle constitue une escale pour les chasseurs à destination de Kaboul, mais aussi pour les Airbus qui transportent les personnels.

Les bâtiments de la marine nationale en patrouille dans l’océan Indien ou dans le golfe Persique, qui réalisaient déjà dans le passé des escales aux Émirats, bénéficient désormais d’un véritable soutien logistique. En 2009, 24 escales de navires militaires français ont été traitées par la nouvelle implantation des Émirats.

Les dépenses constatées en 2009 de l’implantation militaire française aux Emirats Arabes Unis se sont établies à 23 millions d’euros dont 7,7 millions au titre des surplus de rémunération.

Cette somme augmentera avec la montée en puissance de la base jusqu’en 2011. L’année prochaine, un pic de dépenses estimé à 90 millions d’euros lié à l’acquisition d’un lot technique d’entretien du Rafale. En régime stabilisé, le coût de l’implantation devrait être de l’ordre de 75 millions d’euros par an, dont 36 millions d’euros de RCS.

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

Depuis une dizaine d'années, le nombre de militaires français déployés simultanément en opérations extérieures reste supérieur à 10 000. Les théâtres où notre présence militaire diminue sont généralement compensés par ceux où elle augmente : c'est le cas ces dernières années avec une réduction régulière de nos forces dans les Balkans, contrebalancée par une augmentation de présence en Afghanistan.

En 2010 toutefois, ainsi que l'atteste le tableau ci-après, le nombre de militaires français en opérations extérieures diminuera de près de 1 000 hommes.

### EFFECTIF OPEX PAR OPÉRATION

Théâtres d'opération	Effectifs moyens 2009	Effectifs moyens 2010 (estimation)
Afghanistan	3 810	4 545
Liban	1 558	1 515
Tchad	2 530	1 262
Côte d'Ivoire	1 427	1 166
Bosnie	29	1
Kosovo	1 416	813
Océan Indien	270	430
Haïti (séisme)	-	96
Autres	117	357
Total	11 157	10 185

*Autres : direction et services communs (service de santé, service des essences...).*

En effet, la réduction simultanée et sensible de la présence française sur plusieurs théâtres (Bosnie, Kosovo, Tchad, Côte d'Ivoire) sera supérieure à la hausse enregistrée en Afghanistan (+ 735).

Du point de vue financier, la déflation des effectifs ne se traduit pas par des économies budgétaires, le coût global des Opex pour 2010 devrait être stable par rapport à 2009 en raison de l'augmentation des dépenses liées au théâtre afghan.

Le coût élevé des opérations en Afghanistan résulte en grande partie de l'éloignement du théâtre, atteignable depuis la France seulement par voie aérienne. Il est également lié à des équipements personnels spécifiques et plus coûteux (gilets pare-balles de dernière génération, bottes de montagne spécifiques...). Enfin, le maintien en condition opérationnelle des matériels malmenés sur les pistes de montagne, est beaucoup plus onéreux qu'ailleurs.

En 2009, le montant total du coût des opérations en Afghanistan était estimé à 330 millions d'euros. Il a été revu à la hausse pour s'établir à 387 millions en fin d'exercice. En 2010, il s'élèvera au moins à 469 millions d'euros (+ 21 %) ce qui représente 54 % du coût de l'ensemble des opérations menées par les forces françaises, contre 40 % un an auparavant. Compte tenu de la hausse des effectifs présents, le titre 2 est désormais évalué à 151 millions d'euros, en hausse de 20 % par rapport à 2009. Les frais de fonctionnement subissent une hausse du même ordre.

### SURCOÛT OPEX GLOBAL ET PAR OPÉRATION

(en millions d'euros)

Théâtres d'opérations	2009				2010			
	Dont			TOTAL	Dont			TOTAL
	RCS	Alim.	Fonct.		RCS	Alim.	Fonct.	
Bosnie	1,3	0,1	0,9	2,4	0	0	0	0
Kosovo	46,3	0,4	25,4	81,8	27,4	0,3	30,3	59
Côté d'Ivoire	45,5	4,2	22,6	72,7	39,4	3,4	29,2	72
Afghanistan	126,5	12,6	201,3	387,2	151,4	9,8	243,7	469
Tchad (Épervier)	38,3	8,8	64,3	111,9	33,5	6,1	57,3	97
EUFOR Tchad	21,8		18,8	68,0	0,3			0,3
Liban	49,2	2,9	36,6	90,3	50,1	2,5	43,2	95,8
Océan Indien	5,6	0,2	13,2	21,0	14,1		17,4	37,2
Séisme Haïti				0	3,1	0,8	1,3	5,2
Autres	15,7		9,2	35,1	19,7	1,6	10	31,3
<b>Total général</b>	<b>350,1</b>	<b>29,2</b>	<b>392,4</b>	<b>870,5</b>	<b>339</b>	<b>24,5</b>	<b>432,5</b>	<b>866,9</b>

RCS : Rémunération et charges sociales ; Alim : Alimentation ; Fonct : Fonctionnement hors alimentation.

En 2009, la provision des crédits pour financer les opérations extérieures de LFI était de 510 millions d'euros dont 310 millions d'euros pour le titre 2 et 200 millions d'euros pour les autres titres. Les surcoûts des OPEX ont atteint 870 millions d'euros pour le programme 178, en augmentation d'environ 5 % à périmètre constant (hors programme 152).

Cette dernière tient essentiellement au renforcement du dispositif sur le théâtre afghan, à l'augmentation des dépenses de soutien au stationnement et d'entretien du personnel consacrées à la protection du personnel engagé sur les théâtres d'opération et au déclenchement de l'opération Atalanta.

Ces surcoûts ont été partiellement financés par des ressources complémentaires provenant de remboursements de l'ONU, l'OTAN, l'UE et d'autres nations pour un montant de 65 millions d'euros au titre de 2009 et un report de fonds de concours de 4 millions d'euros au titre de 2008.



Les surcoûts OPEX nets non couverts par la provision de la LFI et par les ressources complémentaires ont été financés à hauteur de 227,8 millions d'euros par décret d'avance, sans gager les crédits du programme 146 « Équipement des forces », couverts par LFR du 30/12/2009. Le reliquat de 62,9 millions d'euros a été couvert par le programme 178.

En 2010, la dotation inscrite en LFI s'élève à 570 millions d'euros dont 310 millions d'euros pour le titre 2 et 260 millions d'euros pour les autres titres. Les surcoûts OPEX devraient être ramenés à 867 millions d'euros, cette légère baisse ayant pour origine la combinaison de :

- la réduction du titre 2 résultant de celle des effectifs en Afrique et au Kosovo, bien qu'atténuée par le renforcement du dispositif en Afghanistan et de la participation accrue à l'opération Atalanta ;

- l'augmentation des dépenses hors titre 2, principalement consacrées au renforcement de la protection du personnel engagé sur les théâtres d'opération, à la mise en place (transport puis entretien) de matériels majeurs et de dernière génération (canon Caesar et hélicoptère Tigre par exemple) et la poursuite de l'opération Atalante renforcée par des moyens de l'aéronautique navale (avion patrouilleur ATL 2).

Pour 2010, le financement des surcoûts est assuré par décret d'avance (décret 2010-1147 du 29/09/2010) et couvre une insuffisance de 218 millions d'euros pour les dépenses hors titre 2, toutes armées confondues.

Au total, rapporté au montant du coût des Opex en 2010, c'est près de 65,7 % de la dépense qui seraient financés dès le budget initial.

En 2011, la provision en LFI devrait s'élever à 630 millions d'euros.

Les mesures de réduction d'effectifs sur les théâtres africains et au Kosovo devraient produire leur plein effet. Dès lors, la dépense globale des OPEX pourrait connaître un léger tassement.

#### FINANCEMENT DES SURCOÛTS OPEX DEPUIS 2002

*(CP, en millions d'euros)*

	2008	2009	2010	2011
Surcoûts totaux Opex	852	873	867	?
Provision LFI	475	510	570	630
Taux de couverture LFI	55,8 %	58,4 %	65,7 %	
Couverture par décret d'avance	221	228	218	
Surcoûts non remboursés	159	140	?	

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

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

Avant même sa pleine réintégration, la France était déjà présente dans les structures de l'Otan avec un effectif de 161 militaires soutenus par 81 agents.

La décision d'une pleine réintégration de notre pays dans les structures de l'alliance devrait porter notre présence à environ 1 250 personnes dans les différents états-majors et organismes de l'Otan, dont 1 100 dans la seule structure de commandement. La montée en puissance des effectifs s'étalera jusqu'à l'été 2012. Les militaires français seront alors présents sur les 25 sites répartis dans 13 pays.

Une participation pleine et entière de la France (PPE) au sein des structures de l'OTAN nécessite de satisfaire aux règles de cette organisation en matière de mise à disposition de personnel mais aussi au titre de la contribution aux budgets de fonctionnement et d'investissement.

Concernant les effectifs, la France s'est vu attribuer 17 postes d'officiers généraux pour 25 étoiles « OTAN ». Conformément aux règles de répartition agréées à l'OTAN, cette distribution implique en théorie une participation de l'ordre de 1 250 Français insérés au sein de la structure de commandement (NCS - NATO Command Structure).

Celle-ci comprend les états-majors stratégiques «Opération» (ACO), «Transformation» (ACT) et l'agence de soutien des moyens de commandement (NCSA). Cependant, compte tenu de la non participation française à la flotte AWACS de l'OTAN et du nombre réel des postes effectivement libérés par nos Alliés, cette cible a été ramenée à un total de 1 117 postes insérés, auxquels s'ajoutera le personnel nécessaire au soutien local national ou servant dans les autres structures de l'OTAN (état-major international, centres et agences). Cet objectif est à atteindre en 2012.

Une parité officiers/sous-officiers est recherchée. Compte tenu de la faiblesse de la solde servie aux hommes du rang, très peu seront affectés à l'OTAN. L'armée de terre honorera 50 % des postes et les autres armées 25 % chacune.

En 2009, la France comptait un total de 482 militaires et civils affectés au sein de l'Alliance dont 335 insérés au sein de la structure de commandement. Après le plan de mutation 2010, un effectif global de 792 personnels sera en place à l'OTAN. La création de 310 postes budgétaires nouveaux représente donc la «marche» 2010 de la montée en puissance. Sur

ces 792 (17 OGX, 375 officiers, 399 sous-officiers ou officiers – mariniers, 1 militaire du rang), 616 seront insérés. En 2011, 72 nouveaux postes d'officiers et 117 postes de sous-officiers seront créés. La France comptera alors 834 postes insérés dans la structure de commandement sur un total de 981 personnels affectés au sein de l'Alliance, les autres postes étant hors NCS. Cette extension du périmètre «ressources humaines servant à l'étranger» dans les structures de l'OTAN d'ici 2012 engendre naturellement un coût à travers, notamment, le financement de la masse salariale correspondant au passage du personnel en régime d'indemnité de résidence à l'étranger (IRE).

Le surcoût financier consécutif à la mise en place des personnels français dans la structure de commandement a été ainsi évalué à près de 25,4 millions d'euros (titre 2) en 2010, à 44 millions d'euros en 2011, 54,2 millions d'euros en 2012 et à environ 56,3 millions d'euros/an – en régime établi - lorsque tout le personnel français aura été inséré. Par ailleurs, pour garantir la qualité attendue de la performance française sur les 25 sites OTAN avec un flux annuel de plus de 400 personnes et leurs familles, des mesures d'attractivité sont actuellement à l'étude pour renforcer ce dispositif indemnitaire et assurer un environnement humain de qualité (scolarité des enfants, couverture santé, logement etc..). Le coût de ces mesures reste à préciser.

Enfin, le renforcement de la participation française dans l'OTAN nécessite la pleine participation à l'ensemble des budgets de l'OTAN (fonctionnement et investissement), mettant fin au régime dérogatoire dont bénéficiait, jusqu'ici, notre pays. La participation française au coût de fonctionnement de l'ensemble des états-majors de l'Alliance correspond à un surcoût 8 millions d'euros/an. La fin de la participation à la carte au budget d'investissement de l'OTAN entraîne un surcoût estimé à 21 millions d'euros/an.

Au total, les surcoûts de la montée en puissance en année pleine (régime établi), hors budgets opérationnels, seront d'environ 85 millions d'euros par an.

#### ***B. UN BUDGET DES RÉSERVES QUI NE PERMETTRA PAS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS VISÉS***

Les dépenses de la réserve opérationnelle qu'il est possible d'identifier sans ambiguïté sont les dépenses salariales.

En 2008, les crédits affectés à la réserve militaire au titre des rémunérations et charges sociales (RCS) hors pensions et en incluant la réserve de la gendarmerie ont atteint le montant de 123,16 millions d'euros, soit un montant identique à 2007. Sans la réserve de la gendarmerie, ce montant n'atteint plus que 77,01 millions d'euros.

Pour 2011, le projet de loi de finances prévoit 88,5 millions d'euros en rémunérations et charges sociales pour les réserves militaires hors gendarmerie.

De 2002 à 2008, les dépenses salariales hors pensions hors gendarmerie sont passées de 47 à 88 millions d'euros, ce qui correspond à la croissance de l'effectif des réservistes recrutés d'environ 20 000 à 32 000.

**Dépenses de rémunérations et cotisations sociales  
de 2002 à 2005, hors gendarmerie**

en M€	2002	2003	2004	2005
<b>Rémunération (chapitres 31-31, 31-32, 37-01 et 37-02 des globalisations)</b>	42,55	49,33	57,64	56,45
<b>Estimation cotisations sociales (chapitre 33-90)</b>	4,47	5,25	6,11	6,34
<b>Total général</b>	<b>47,02</b>	<b>54,58</b>	<b>63,75</b>	<b>62,79</b>

Source services payeurs : restitution ex post du fonds d'avance. S.G.A.-DAF

**Dépenses de rémunérations et cotisations sociales  
de 2006 à 2010, hors gendarmerie**

en M€	2006	2007	2008	2009
<b>Total rémunération d'activité</b>	56,67	71,45	68,65	71,54
<b>Estimation globale cotisations et contributions sociales</b>	6,79	8,70	8,36	8,02
<b>Total rémunérations et charges sociales hors pensions</b>	63,46	80,15	77,01	79,56
<b>Estimation contribution CAS</b>	38,50	49,66	50,86	48,54
<b>Total général</b>	101,96	129,81	127,86	128,10

Source : S.G.A./DAF

Ce budget est toutefois resté très en deçà des prévisions en raison de plusieurs contraintes, ce qui explique la révision à la baisse des cibles.

Depuis l'exercice budgétaire de 2004, l'augmentation limitée à 15 millions d'euros du budget RCS de la réserve est à l'origine du cumul progressif de petits retards, devenus désormais plus significatifs. Ils correspondent à un décalage d'environ deux ans par rapport à la montée en puissance planifiée. Aussi, en 2008, ce décalage atteint 72 millions d'euros par rapport aux prévisions du plan ministériel de 195,3 millions d'euros pour 2008, gendarmerie comprise.

Dans le cadre d'une enveloppe budgétaire parmi les trois variables qui peuvent être utilisées par les armées (le nombre de réservistes, leur durée d'activité et l'évolution de la pyramide des effectifs), le choix retenu jusqu'en 2007 a privilégié l'augmentation des effectifs compensée par l'effort de repyramidage et par le maintien de l'activité annuelle des réservistes à un niveau inférieur aux 25 jours jugés souhaitables.

Depuis lors, avec l'alourdissement de la contrainte budgétaire, la progression des effectifs de la réserve ralentit, situation qui devrait se prolonger jusqu'en 2012.

Ainsi, par anticipation, des mesures de modération ont été prises dès 2008 : réduction des cibles annuelles de recrutement ; ralentissement de la montée en puissance des jours d'activité (25 jours en moyenne en 2011 au lieu de 27 jours) ; accélération du repyramidage par diminution de la part des officiers et augmentation de celle des militaires du rang.

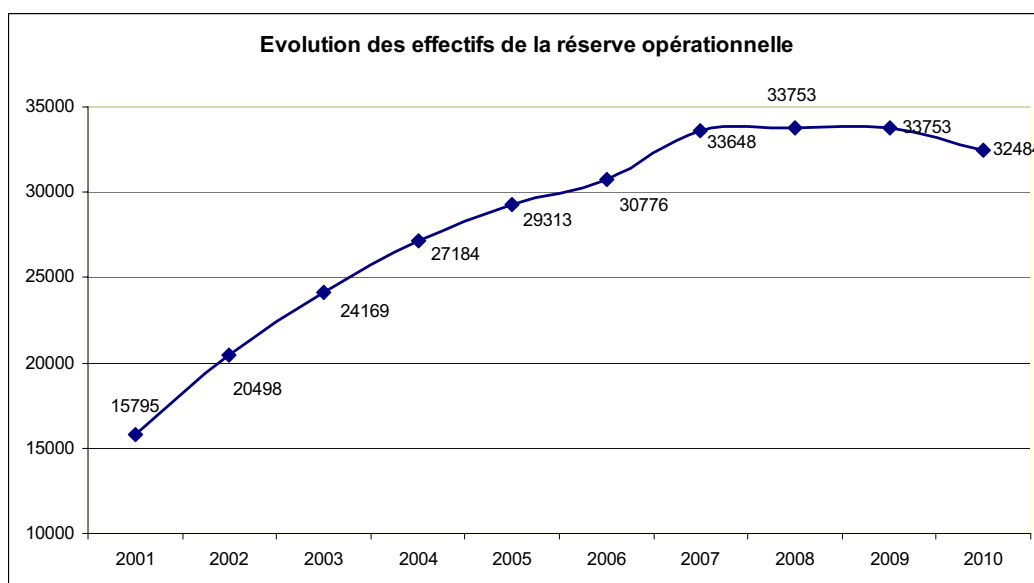
**DURÉE ANNUELLE MOYENNE (JOURS) RÉALISÉE,  
Y COMPRIS LA GENDARMERIE**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Réalisé	18,34	19,21	19,05	20,19	21,74	22,69	19,77	19,71

Source CRSM

Le tableau ci-dessus indique que, à l'exception de l'année 2004, la durée annuelle a augmenté chaque année pour stagner à partir de 2008. Elle a cependant sensiblement moins augmenté que prévu dans les cibles.

Le plan d'action ministériel prévoyait qu'elle s'accroisse de deux jours par an, à partir de 2004. Son rythme a été moitié moindre, avec un accroissement compris selon les années entre 0,95 et 1,55 jour par an. En 2009, la durée moyenne était ainsi de 19,7 jours au lieu de 27 prévus, soit un écart de 37 %.



A partir de 2009, on constate également une diminution des effectifs liée en grande partie à des départs.

Dans le cadre des prescriptions du Livre blanc aussi, la loi de programmation militaire 2009-2014 du 29 juillet 2009 a fixé comme objectif de disposer de 40 000 réservistes opérationnels en fin de programmation, à raison de 25 jours d'activité par an.

Sur ce fondement, un schéma de montée en puissance en effectifs et en jours d'activité a été arrêté, permettant de passer de 35 000 réservistes opérationnels fin 2008 à 40 000 en 2015 (soit une augmentation moyenne d'un peu plus de 800 réservistes par an), et d'atteindre en moyenne 25 jours d'activité par an.

En 2008, ce sont 8 145 réservistes sous ESR qui ont été recrutés (nouveaux contrats) par l'ensemble des armées et formations rattachées. Mais dans le même temps, 6 151 contrats ont pris fin<sup>1</sup>, parmi lesquels 42 % résultent d'une décision d'arrêt d'activité prise par les réservistes<sup>2</sup>.

En 2009, on a assisté à 8 484 cessations d'activité dont 63 % correspondent à une décision d'arrêt d'activité prise par les réservistes. 70 % des réservistes qui mettent fin à leur contrat ont une ancienneté inférieure à 5 ans.

Au final, au début de l'année 2010, la réserve opérationnelle dans les armées s'élevait à 32 484 volontaires, soit une diminution de 1 269 par rapport au début 2009 et la réserve opérationnelle de la gendarmerie, 25 823 volontaires soit 549 de moins que l'année précédente.

Cette pause dans la montée en puissance de la réserve opérationnelle est donc le résultat de départs et de non-renouvellements de contrats supérieurs aux prévisions, alors même que le nombre de recrutements s'est, lui, accru.

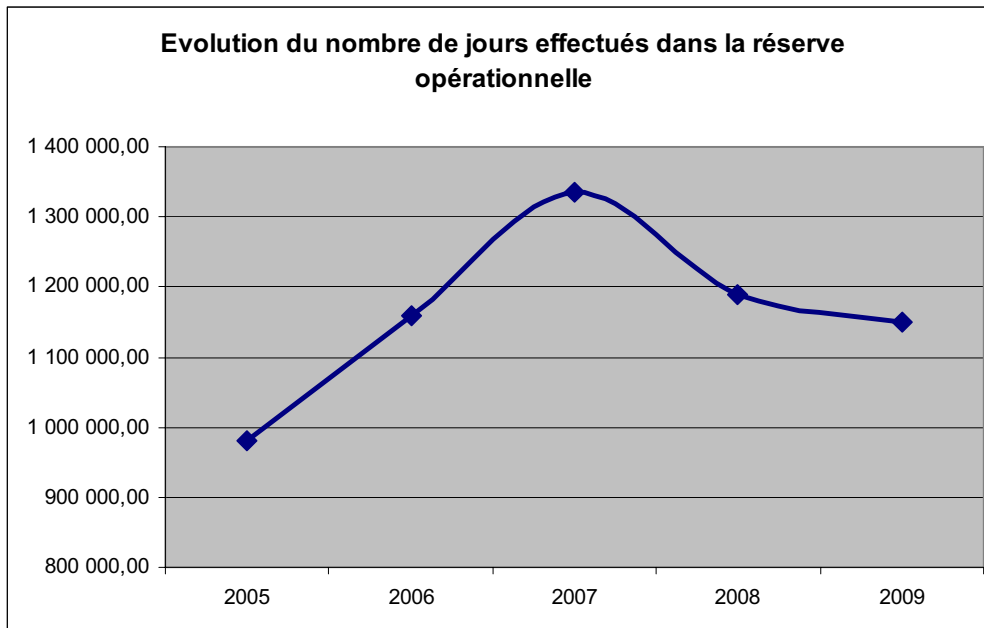
Une raison est à trouver dans les modifications de la carte militaire, les réservistes étant très attachés à leur territoire, mais aussi dans les à-coups budgétaires qui ont conduit l'armée de terre plusieurs années de suite depuis 2008 à interrompre toute activité vers le mois de septembre.

Ces effectifs combinés avec la durée moyenne des activités a permis un volume de 1 149 150 journées effectuées par le corps de réserve militaire.

---

<sup>1</sup> Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2008, page 5.

<sup>2</sup> En outre, un nombre non négligeable d'entre eux ont rejoint l'armée active (7 %) ou la réserve citoyenne (3 %).



Source Sénat/ CRSM:

L'évolution du nombre de jours effectués dans la réserve opérationnelle, qui synthétise l'évolution des effectifs et de la durée moyenne, montre ainsi une nette diminution ces deux dernières années de l'activité, qui laisse entrevoir de vraies difficultés à atteindre le seuil des 2 millions de jours qui correspondent au format des 40 000 réservistes pour les armées, 40 000 pour la gendarmerie à 25 jours par an.

Pour atteindre ces objectifs, il faudrait recruter chaque année 1 600 nouveaux réservistes et faire passer l'activité à 25 jours par an. En 2009, le nombre de réservistes a diminué de 1 800 et le nombre de jours a stagné à 21 jours.

Si cette tendance se poursuit, le seuil des 1,8 million de journées en 2015 sera hors de portée. Or ce seuil, qui correspond à 78 500 volontaires employés en moyenne 23,5 jours par an (gendarmerie comprise), est le seuil en dessous duquel les travaux sur le format des réserves estimaient qu'elles ne permettraient « ni une inscription dans la durée, ni une participation des armées et services aux tâches de soutien général et aux missions relevant du maintien du lien armées-nation »<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur comprend que les à-coups budgétaires sur le niveau de l'activité aient pu décourager certains réservistes, en particulier dans l'armée de terre. Il regrette que la réserve opérationnelle soit devenue la variable d'ajustement des armées. S'il comprend les contraintes auxquelles sont confrontés les chefs d'état-major, il ne peut se satisfaire d'amputations de crédits qui en altèrent la crédibilité, à l'égard de la réserve dont l'utilité n'est plus à démontrer.**

<sup>1</sup> Évolution de la réserve opérationnelle, rapport final du CEMA au secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, 8 juillet 2009.

## V. UN NIVEAU D'ENTRAÎNEMENT DES FORCES MAINTENU, DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES COÛTS DE MAINTENANCE DES MATÉRIELS À POURSUIVRE

### A. DES RESSOURCES EN CROISSANCE AFFECTÉES POUR L'ESSENTIEL AU MCO

**Le programme 178 regroupe, outre les crédits relatifs aux personnels des forces armées, ceux affectés au fonctionnement des forces et au maintien en condition opérationnelle des matériels.**

Le PLF pour 2011 attribue au titre 3 : 5,804 milliards d'euros, soit une hausse de 5,7 %, avec + 310,6 millions d'euros.

Cette évolution est, pour l'essentiel, imputable **aux coûts croissants du maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements militaires**. Les financements les plus importants sont consacrés à des équipements anciens et somme toute peu utilisés, du fait de l'évolution du contexte stratégique (chars Leclerc) ou à ceux en début de vie opérationnelle (Rafale).

Les crédits inscrits pour 2011 au titre de l'entretien programmé des matériels (EPM) s'élèvent à 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement (hors dissuasion). Le ministère de la défense précise ainsi dans sa présentation du PLF 2011, que la conséquence induite par le coût croissant des crédits affectés au MCO est **une baisse des activités d'entraînement des personnels**, dite « préparation opérationnelle différenciée ». Le ministère de la défense la présente comme « permettant d'entraîner des forces au niveau nécessaire pour assurer le besoin des opérations à court terme ». Mais il est spécifié que pour faire face au scénario le plus exigeant du Livre blanc, la mise en œuvre des contrats opérationnels nécessiterait naturellement une remontée en puissance, en temps utile, de l'entraînement et, sous réserve d'études complémentaires, un ajustement des ressources budgétaires. De plus, en raison de l'augmentation des coûts d'entretien, la politique des contrats de soutien limite désormais la régénération des potentiels des matériels au strict nécessaire, en espaçant le pas de maintenance et en réduisant les stocks de pièces de rechange.

Enfin, **le troisième axe du titre 3 réside dans « la réalisation d'économies de fonctionnement tout en évitant une fragilisation du moral (des personnels)**. Cette priorité est ainsi décrite : « le programme met en œuvre les économies de fonctionnement prévues par la LPM et réalise des économies supplémentaires sur le fonctionnement courant (hors besoins opérationnels armées), dans le cadre des orientations fixées par le Gouvernement, permettant de compenser des besoins nouveaux non prévus initialement. **Les bases de défense (BdD) réaliseront en grande partie ces économies** qui touchent directement à l'environnement du personnel.



Cette dernière orientation ne semble guère réaliste à court terme, dans la mesure où les plus hauts responsables du ministère de la défense reconnaissent que la création de ces bases sera initialement génératrice de coûts, avant de pouvoir produire des économies<sup>1</sup>.

### B. LES ÉVOLUTIONS GLOBALES DU TITRE 3

Titre 3 du P178 : autorisations d'engagement		
2009 LFI	2010 LFI	2011 PLF
6 299,83 M€	6 763,19 M€	6 443,98 M€

Titre 3 du P178 : crédits de paiement		
2009 LFI	2010 LFI	2011 PLF
5 742,26 M€	5 493,43 M€	5 804,03 M€

Évolution des autorisations d'engagement			
	2008/2009	2009/2010	2010/2011
<b>absolue :</b>	+ 941,12	+ 463,36	- 319,21
<b>relative :</b>	+ 17,6 %	+ 7,4 %	- 4,7 %

Évolution des crédits de paiement			
	2008/2009	2009/2010	2010/2011
<b>absolue :</b>	+ 259,39	- 248,83	+ 310,6
<b>relative :</b>	+ 4,7%	- 4,3%	+ 5,7 %

Les quatre actions composant le titre évoluent de façon contrastée.

**L'action n° 1 « Emploi des forces » augmente ainsi de 22 %, à + 24,22 millions d'euros, permettant l'amélioration de l'insertion de la France dans des dispositifs militaires multinationaux, comme la force de réaction rapide de l'Union européenne, et la capacité de réaction rapide de l'OTAN « Nato Response Force » (NRF).**

**L'action n° 2 « Préparation et emploi des forces terrestres » recule de 13,1 %, avec - 194,68 millions d'euros, traduisant notamment la contraction des jours d'entraînement de l'armée de terre.**

**L'action n° 3 « Préparation des forces navales » diminue de 9,8 %.** Cette réduction découle des transferts vers les bases de défense des ressources consacrées au fonctionnement courant, vers la DIRISI (Direction

<sup>1</sup> Cf audition de l'amiral Guillaud, CEMA, par la commission des affaires étrangères et de la défense, le 30 juin 2010.

interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information) des financements destinés aux équipements des systèmes de transmission, et par un moindre besoin pour les contrats de MCO, dont un grand nombre ont été renouvelés en 2009 et 2010.

**L'action n° 4 « Préparation des forces aériennes » diminue de 5,7 %, soit - 99 millions d'euros, par transfert de crédits de soutien des bases aériennes vers les bases de défense.**

***C. LE DÉPLOIEMENT DES 60 BASES DE DÉFENSE EN 2011 SUPPOSE UNE HARMONISATION DE PLUSIEURS PROCÉDURES SPÉCIFIQUES À CHACUNE DES ARMÉES***

Après une phase d'expérimentation portant sur 11 bases, entreprise au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 18 bases « pilotes » ont été créées en 2010.

**60 bases sont, finalement, implantées à compter du 1er janvier 2011** (contre 90 initialement évoquées), soit cinquante et une BdD en métropole, cinq outre-mer et quatre à l'étranger (Djibouti, Emirats Arabes Unis, Gabon et Sénégal). Leur déploiement passe par l'harmonisation de plusieurs éléments gérés différemment selon les armées.

- Harmonisation des systèmes d'information

Ce projet s'appuie sur une dématérialisation et une harmonisation des systèmes d'information (SI). Le déploiement du système d'information issu de ce travail commun constituera un enjeu majeur pour la réussite de la réforme et la rationalisation des procédures. Cette réforme comprend trois volets :

- Adapter le socle de base : réseaux, harmonisation des outils de base (messagerie, agenda partagé, etc.) ;
- Traiter les besoins « métiers » en privilégiant le plus approprié des systèmes existants pour l'adapter et en généraliser le déploiement. Une première version comprenant une dizaine d'outils harmonisés sera déployée en 2010 ;
- Rassembler l'ensemble des SI retenus au sein d'un portail commun aux BdD, auquel s'ajoutera le portail prestations « Sillage », préfiguration d'un guichet unique pour toutes les « demandes de soutien » exprimées par les formations regroupées au sein des BdD.

- Mutualisation des systèmes d'information destinés au service de la solde

Pour la rémunération du personnel militaire, le mandatement des soldes et accessoires de solde est dorénavant mutualisé auprès d'un ordonnateur unique de la solde à Metz, sous l'autorité du service du commissariat des armées (SCA), assigné sur le comptable de la Moselle, depuis le 1er janvier 2010.

En 2011, les SIRH (Système d'Information Ressources Humaines) seront raccordés à un calculateur unique de la solde (LOUVOIS), et la solde des militaires sera payée par un trésorier unique implanté à Nancy et placé sous l'autorité du SCA.

Le MINDEF précise que : « il n'y a pas encore de mutualisation complète des circuits au sein des BdD. Si les événements générateurs ayant un impact sur la solde sont saisis dans les différents SIRH déployés au sein des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD), le calcul et le paiement s'effectuent encore dans les chaînes historiques de rémunération.

Les perspectives de mise en œuvre d'un SIRH unique au sein du ministère de la défense permettront d'unifier les processus et les saisies relatives à la gestion des ressources humaines au sein de l'ensemble des BdD, à moyen terme (2014 -2015).

Avant le raccordement à l'opérateur national de paie, l'ensemble des processus et des systèmes d'information des chaînes « ressources humaines » des armées, services et directions (dont la part relative aux rémunérations) sera ainsi mutualisé. »

- Politique de gestion du personnel militaire affecté au soutien des armées

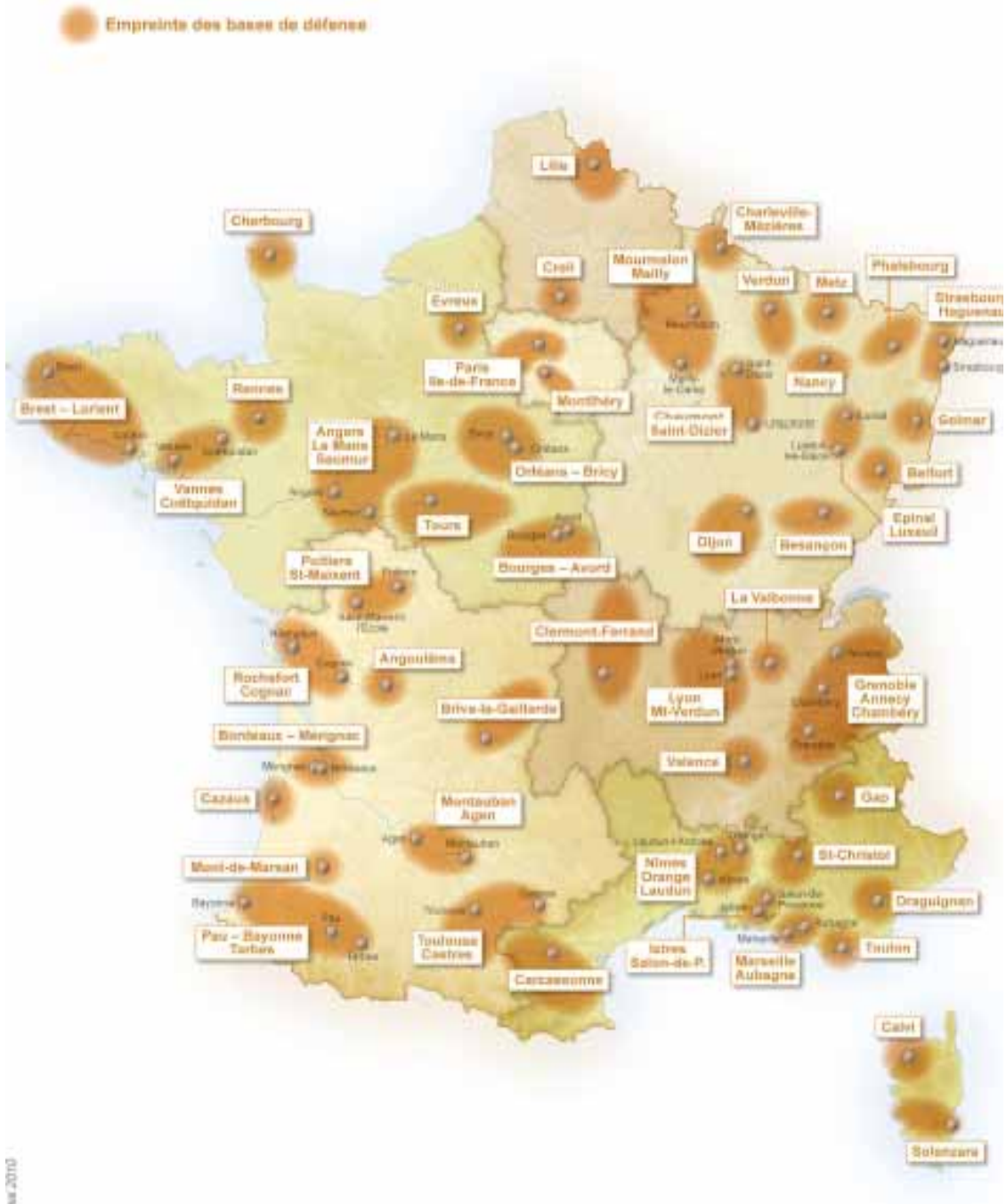
Le personnel militaire servant au sein des GSBdD reste attaché à son service gestionnaire d'origine. Il n'est pas envisagé de créer un corps spécifique de soutien, comme il en existe au sein de la gendarmerie. En revanche, la décision a été prise de fusionner les trois corps des commissaires de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

On peut craindre que ce processus de mise en place des BdD n'ait été trop hâtif. Cependant, il convenait de réduire le plus possible la période de transition entre l'ancien et le nouveau système.

Nous jugerons aux résultats et observerons si cette mutualisation des procédures, qui suppose celle des soutiens, aboutira bien à l'objectif poursuivi, qui est la réduction des personnels qui leur sont dévolus, et, in fine, à des économies budgétaires.

La répartition territoriale de ces bases en métropole, ainsi que leur emprise géographique, est illustrée par la carte suivante :

# Bases de défense



**D. UN NIVEAU D'ENTRAÎNEMENT EN LÉGÈRE BAISSÉ QUANTITATIVE, MAIS QUI PRÉSERVE GLOBALEMENT LA PRÉPARATION DES FORCES**

*a) Les activités de l'armée de Terre*

Dans la LPM 2009-2014, les Journées d'Activité (JA) par homme ont été remplacées par des Journées de Préparation et d'Activités Opérationnelles par homme (JPAO), dont le périmètre diffère, car il intègre les formations concourant directement au contrat opérationnel de l'armée de terre, comme les journées de projection sur les théâtres d'OPEX<sup>1</sup>, en MISSINT<sup>2</sup> et MCD<sup>3</sup>, mais exclut les activités hors préparation opérationnelle (cérémonies, prestations, entretien des installations, etc.). La distinction entre sorties avec et sans matériel organique a, par ailleurs, été supprimée.

L'objectif retenu par la LPM de 150 JPAO par homme et par an s'inscrit dans la perspective d'un engagement maximal des forces. Dans les conditions d'engagement prévisibles pour 2011, cette cible est fixée autour de 120 jours. Ce niveau permet de garantir la capacité d'intervention d'urgence de 5 000 hommes et l'exécution des opérations en cours ou prévisibles. Si nécessaire, la mise en condition dans les 6 mois impartis des unités destinées à assurer le contrat « 30 000 hommes » augmenterait le niveau de préparation opérationnelle globale de l'armée de terre à hauteur d'environ 150 jours.

**En fin de 1<sup>er</sup> semestre 2010, les forces terrestres auront réalisé 59,9 JPAO par homme et devraient en réaliser 120 sur l'ensemble de l'année.**

Avec une moyenne estimée de 75 heures de vol (HdV) par pilote d'hélicoptère réalisée durant le 1<sup>er</sup> semestre 2010, l'armée de terre espère réaliser en année pleine 180 HdV, le complément étant assuré sur simulateur, dont 4 heures comptent pour une heure de vol.

Le bilan de l'activité des forces terrestres en 2008 et 2009 et les prévisions pour 2010 sont ainsi décrites :

Année	Nombre de JPAO par homme	Nombre d'HdV par pilote	Référentiel
2008	109,9	168	RAP 2008
2009	105	170	RAP 2009
Cible 2010	120	180	PAP 2010
Prévision actualisée 2010	120	180	PAP 2011
Objectifs LPM 2009-2014	150	180	LPM 2009-2014

<sup>1</sup> Opérations extérieures.

<sup>2</sup> Missions intérieures (Vigipirate, Héphaïstos, etc.)

<sup>3</sup> Missions de courte durée (4 mois) : unités tournantes des forces de présence et de souveraineté (DOM-COM)

*b) La Marine*

L'entraînement vise à permettre d'atteindre la pleine capacité opérationnelle au sein d'un dispositif ou dans un environnement complexe. Cette capacité est sanctionnée par la délivrance de la qualification opérationnelle, attribuée à l'issue d'un stage de mise en condition opérationnelle (stage MECO). Nécessaire pour pouvoir être déployé en opération, elle est entretenue et complétée lors des exercices, et dans le cadre de l'activité normale ou en opérations.

La part de l'activité spécifiquement consacrée à la mise en condition des formations ne suffit donc pas, à elle seule, à rendre compte du niveau d'entraînement. Pour les bâtiments, la maîtrise d'un savoir-faire suppose une activité d'une centaine de jours de mer par an. Pour les pilotes, un quota annuel de 180 à 350 heures de vols selon le type d'aéronef<sup>1</sup> est nécessaire.

- Les activités de la Marine

Les objectifs d'activité d'entraînement de la LPM sont les suivants :

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

Ces objectifs sont dépassés en ce qui concerne la participation aux exercices OTAN, pour les forces déclarées au titre des NRF (Nato Response Force).

Le tableau suivant récapitule l'activité totale par type d'unité ; **il inclut l'activité opérationnelle qui participe à l'entraînement** des équipages et des pilotes.

Année	Jours de mer par bâtiment (bâtiment de haute mer)	Heures de vol par pilote de chasse (qualifié nuit)	Heures de vol par pilote d'hélicoptère	Heures de vol par équipage de patrouille maritime
<b>2008 (RAP 2008)</b>	87 (94)	170 (200)	193	325
<b>2009 (RAP 2009)</b>	87 (97)	195 (199)	188	324
<b>Prévision 2010 (PAP 2010)</b>	100 (110)	180	220	350
<b>Prévision actualisée 201 (PAP 2011)</b>	90 (99)	180 (220)	220	335
<b>Rappel Objectifs LPM 2009-2014</b>	100 (110)	180 (220)	220	350

<sup>1</sup> 180 h pour les pilotes de chasse, 220 h s'ils sont qualifiés appontage de nuit, 220 h pour les pilotes d'hélicoptères et 350 h pour les équipages de patrouille maritime.

*Activité des bâtiments et entraînement de la flotte.*

Compte tenu du coût du MCO, les objectifs de la LPM 2009-2014 de 100 jours de mer pour l'ensemble de la flotte et 110 jours pour les bâtiments de haute mer (plus de 1 000 tonnes) n'ont pu être atteints en 2009, et se sont limités respectivement à 87 jours et 97 jours en 2009.

*Activité des aéronefs et entraînement de l'aéronautique navale.*

En 2009, le volume d'activité de l'aéronautique navale est resté inférieur aux valeurs cibles, et plutôt orienté à la baisse. Les objectifs annuels de la LPM sont réalisés à hauteur de 90 à 95 % de la norme fixée selon le type de composante.

Au cours de cette période, en dépit de l'indisponibilité du porte-avions durant une grande partie de l'année, **l'aviation de chasse a maintenu un niveau satisfaisant de préparation opérationnelle, en ayant recours aux moyens d'entraînement des alliés.** Cependant, la moyenne d'heures de vol des pilotes « qualifiés appontage de nuit » est inférieure de l'ordre de 10 % à la norme quantitative.

Au terme du premier semestre 2010, en dépit d'une dotation d'aéronefs moindre, la moyenne des heures de vol des pilotes de chasse est demeurée conforme aux objectifs de la LPM, grâce à la reprise d'activité du Charles de Gaulle.

L'activité de patrouille maritime en métropole a été gênée par une mauvaise disponibilité des Atlantique 2 au cours du deuxième trimestre 2010.

Au premier semestre 2010, l'activité opérationnelle des pilotes d'hélicoptères atteint le niveau d'activité requis par les objectifs LPM. L'activité reste cependant plus soutenue pour les détachements embarqués que pour les hélicoptères à terre.

*c) L'armée de l'Air*

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

Année	Chasse	Transport	Hélicoptère
2008 (RAP 2008 – activités réalisées)	177	304	151
2009 (RAP 2009 – activités réalisées)	176	250	182
Prévision 2010 (PAP 2010)	180	400	200
Prévision actualisée 2010 (PAP 2011)	176	270	185
Rappel objectifs LPM 2009 - 2014	180	400	200

Le format actuel permet une répartition des charges opérationnelles entre les unités, compatible avec les besoins d'entraînement. En revanche, les objectifs d'activités sont affectés le vieillissement des parcs aériens (avions de transport, hélicoptères, ravitailleurs et flottes de combat).

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

S'agissant des hélicoptères, le vieillissement de la flotte PUMA et la gestion tendue de la flotte d'EC725 n'ont pas permis d'atteindre les objectifs d'activité en 2009. Il devient délicat de préserver pour tous les pilotes le socle d'activité, tout en continuant à honorer les alertes, coûteuses en immobilisation d'appareils disponibles.

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

*d) Un niveau d'entraînement globalement identique à celui des principales armées occidentales*

Les comparaisons internationales sont, dans ce domaine comme dans tous les autres, sources de difficultés du fait de conceptions différentes entre pays sur ce qui relève ou non de l'entraînement.

C'est avec cette réserve que l'on doit considérer les éléments fournis par le ministère de la défense pour l'année 2009.



- Pour l'armée de Terre, les chiffres sont les suivants :

TYPE D'ACTIVITÉ (par unité et par an)	FRANCE (2009)	ROYAUME-UNI	ALLEMAGNE
Journées de préparation et d'activités opérationnelles (JPAO)	105	74 hors OPEX 143 avec OPEX	72 hors OPEX 132 avec OPEX <sup>12</sup>
Heures de vol annuelles/ hélicoptère léger (par machine)	280 Sur Gazelle	272 sur Gazelle	192
Heures de vol annuelles/ hélicoptère antichar (par machine)	125 Sur Tigre (hors Gazelle)	366 sur Apache	187 (estimation)
Heures de vol annuelles/ hélicoptère de manœuvre (par machine)	203 sur Puma 210 sur Cougar 226 sur Caracal	360 sur Lynx Mk7/ Army 390 sur Puma / RAF 360 sur Chinook / RAF 350 sur Merlin / RAF 430 sur Sea King / RN	211 (estimation)
Nombre d'heures de vol/ pilote d'hélicoptère/an	170	200 environ (entre 170 pour Gazelle jusqu'à 240 pour Apache)	110 heures en moyenne (fourchette de 100 à 150 h)

**Les forces armées américaines** suivent un entraînement entièrement orienté vers la préparation de l'engagement sur les différents théâtres d'opération. Les brigades d'active de l'US Army (unité de base de l'engagement) ne disposant que d'un an entre deux déploiements d'un an, il ne leur reste que 7 mois environ pour l'entraînement du niveau compagnie au niveau brigade, dont un séjour de quinze jours à trois semaines en brigade constituée dans l'un des deux camps nationaux et quinze jours au Koweït avant de rejoindre leur théâtre d'opérations.

Le cycle d'instruction de la **British Army** se déroule sur 30 mois. L'engagement permanent est d'environ 1/3 des forces pour 6 mois, il est suivi

<sup>12</sup> Ce chiffre est obtenu en ajoutant 60 jours d'OPEX par an. Il ne concerne que les unités qui effectuent une opération extérieure, selon le principe du rythme biennal moyen (réglementaire) d'une OPEX de 4 mois, suivie de 20 mois dans la garnison de stationnement.

d'une période de récupération de 6 mois et précédé d'une période d'alerte de 6 mois. Il n'y a donc qu'1/3 des forces qui s'entraîne chaque année au niveau bataillon, brigade et division.

**L'armée de terre allemande** a instauré en janvier 2009 un nouveau système d'entraînement. Ce cycle triennal de préparation opérationnelle met l'effort sur la haute intensité et les opérations extérieures. Le cycle donne à une division (blindée, mécanisée) la responsabilité de la totalité des OPEX sur douze mois, permettant aux deux autres de se concentrer sur la réappropriation des savoir-faire de haute intensité (cœur du métier). Le cycle de préparation avant projection est de 16 mois. Les autres divisions (aéromobile et opérations spéciales) apportent leur appui.

- Pour la Marine

Type d'activité (par unité et pour l'année 2009/2010)	France	Allemagne	Royaume-Uni
Jours de mer par bâtiment (Bâtiments de haute mer)	100	115	106
Heures de vol par pilote de chasse (qualifié appointage de nuit)	180 (220)	Pas d'aviation de chasse au sein de la marine	180
Heures de vol par pilote d'hélicoptère	220	120	180
Heures de vol par équipage de patrouille maritime	350	160	240

**L'US Navy** applique une organisation en cycles (déploiement-remise en condition-entraînement) qui assure le maintien à la mer en permanence de suffisamment de bâtiments.

En moyenne sur ses 286 bâtiments, un peu plus d'une centaine est à la mer en permanence, soit 40 %. Parmi ces unités, une quarantaine est déployée au sein de la zone du Moyen-Orient, relevant du CENTCOM (United States Central Command) (Vème flotte), dont un groupe aéronaval et un groupe amphibie. Le contrat capacitaire Fleet Response Plan prévoit la disponibilité opérationnelle simultanée de six de ses onze porte-avions sous faible préavis avec la répartition suivante : trois groupes aéronavals déployés, trois groupes prêts à être déployés sous 30 jours auxquels s'ajoute un groupe prêt à 90 jours.

**La Royal Navy** est très ancrée au sein de l'Alliance atlantique. Elle fournit donc des éléments au profit des forces permanentes de l'OTAN que sont les deux SNMG<sup>13</sup> et les deux SNMCMG<sup>14</sup>. La SNMG 2 (alternativement

<sup>13</sup> Standing NATO Maritime Group

<sup>14</sup> Standing NATO Mine Counter Measures Group

avec la SNMG1) est également engagée dans la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes (opération Ocean Shield).

La Royal Navy est très présente dans le golfe Arabo-persique, le golfe d'Oman et le golfe d'Aden où les bâtiments britanniques sont intégrés aux différentes Task Forces (T.F.) impliquées dans le volet maritime des opérations Iraqi Freedom (OIF) ou Enduring Freedom (OEF).

Elle commande, depuis le quartier général (Operational headquarter) de Northwood, l'opération européenne Atalanta de lutte contre la piraterie. Elle participe également à la lutte contre la piraterie au sein de la TF 151<sup>15</sup> (en soutien associé) et assure dans la zone une présence dans un cadre purement national. Les missions de lutte contre la piraterie au large de la Somalie ont contraint la Royal Navy à ne pas déployer de frégate aux îles Malouines, une de ses missions permanentes. La Royal Navy participe également aux opérations sur le théâtre afghan (opération HERRICK), principalement à travers la composante aéronautique et le corps des Royal Marines.

Les contraintes budgétaires ont entraîné une diminution du niveau des unités de la Royal Navy, qui reste cependant reconnue pour sa valeur opérationnelle et son adaptabilité. Elle est considérée comme l'une des plus performantes marines au monde, et reste l'une des rares forces navales à disposer d'une capacité d'engagement dans tout le spectre opérationnel. Elle pâtit néanmoins, depuis plusieurs années, d'un contexte budgétaire contraint, du fait des coûts induits par les opérations extérieures.

Tout en diminuant son format, **la marine allemande** a su renouveler sa flotte en renforçant ses capacités de déploiements lointains et en adaptant ses structures organiques afin de mieux répondre à ses missions. Très impliquée au sein des forces navales de l'OTAN (SNMG 1 et 2, SNMCMG 1 et 2), la marine participe également aux opérations Enduring Freedom (TF 150) et Active Endeavour, et est aussi engagée dans la mission européenne Atalanta. En ayant assuré, de septembre 2006 à février 2008, le commandement de la composante maritime de la FINUL (TF 448) et en ayant déployé jusqu'à huit bâtiments simultanément, elle a fait la démonstration de sa capacité à mener des opérations loin de ses bases et à assurer efficacement le commandement tactique d'une force navale multinationale. La marine allemande possède une valeur opérationnelle jugée bonne, estimée au niveau des meilleures marines des pays occidentaux. Cependant, les capacités amphibies et de transport maritime stratégique, qui la doteraient de moyens navals de projection, lui font encore défaut.

- Pour l'armée de l'Air

La comparaison des niveaux d'activité doit être maniée avec prudence. D'une part, il est difficile de reconstituer des périmètres identiques

---

<sup>15</sup> La TF 151 est une force ad hoc, réunie par les Etats-Unis, dans le Golfe d'Aden et distincte des opérations OTAN et UE.

de calcul ; d'autre part, la nature très différente des missions influe d'un pays à l'autre sur le volume des missions et de l'entraînement associé.

2009/2010	France	USA (*)	Allemagne (*)	Royaume-Uni (*)
Chasse	176 / 176	200 / 180	180 / 180	180 / 180
Transport	250 / 270	280 / 280	200 / 200	530 / 450
Hélicoptère	182 / 185	NC / NC	120 / 120	170 / 190

(\*) Nota : pour 2009, les chiffres ne sont que des estimations non consolidées.

L'USAF a développé le concept opérationnel des Air and Space Expeditionary Forces (AEF) dans le but d'organiser la rotation ou la mise en alerte de ses unités au niveau des escadrons. Dix AEF ont donc été créées et chaque escadron de l'USAF s'est vu rattaché à une ou plusieurs AEF.

Le taux d'activité de l'USAF n'a sensiblement pas varié d'une année à l'autre depuis le début des années 2000, malgré le nombre important d'opérations aériennes de combat menées sur les théâtres, ceci dans le même temps, l'activité d'entraînement sur le territoire national a diminué.

Pour les pilotes déployés en opérations (durée moyenne de 4 mois ½), les heures effectuées (entre 170 et 220) ne viennent pas en déduction d'une allocation fixe, mais s'ajoutent au quota d'heures effectuées dans les créneaux d'activité programmée sur le territoire national. **Ainsi, les pilotes de combat américains ont une activité qui oscille entre 350 et 400 heures par an.**

La Luftwaffe n'est que peu impliquée dans les opérations extérieures. En effet, elle ne déploie pas plus de 40 appareils sur les différents théâtres d'opérations.

Les hélicoptères allemands ne font ni la mission PO (permanence opérationnelle pour la sûreté aérienne), ni la mission CSAR (recherche et sauvetage au combat). L'Allemagne a néanmoins identifié ce besoin en opérations, et procède à l'acquisition d'hélicoptères EC725.

Les opérations extérieures représentent une grande part du taux d'activité des pilotes de la RAF. Celle-ci externalise d'ailleurs une partie de l'entraînement des pilotes, ce qui permet d'alléger le taux d'activité global.

Les hélicoptères britanniques ne participent pas à la mission de défense aérienne du territoire.

La composante transport est très fortement sollicitée par les engagements en opérations extérieures. Avec quatre détachements annuels de quatre semaines, les pilotes réalisent 400 heures soit près 80 % de leur activité annuelle.

*e) Les efforts pour maîtriser les coûts croissants de maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires en sont à leurs débuts*

Le MCO relève budgétairement du titre 3 du programme 178, mais implique également les rémunérations versées aux différents personnels intervenant dans la maintenance, rémunérations qui relèvent du titre 2, et qu'il est malaisé d'évaluer financièrement avec précision : c'est pourquoi **le suivi financier s'opère par la notion d'entretien programmé des matériels (EPM), qui ne recouvre que des coûts** de fonctionnement. Un matériel en bonne condition opérationnelle constitue un élément déterminant de la capacité d'action des armées.

La maintenance, et son coût, ne sont devenus des sujets de préoccupation qu'à partir des années 1990, du fait de la complexité croissante des matériels utilisés. Le redressement des montants financiers dévolus à cette fin constitue une des priorités de la LPM 2003-2008, tandis que les armées s'organisaient, dans le même temps, pour mieux structurer leurs services de maintenance. Ainsi furent successivement créés le service de soutien de la flotte (SSF), en 2000, la SIMMAD (structure intégrée de maintien en condition opérationnelle du matériel aéronautique de défense) en 2002, le SIAé (service industriel d'aéronautique) en 2007, et que la SIMMT (structure interarmées du MCO des matériels terrestres) le sera en 2011.

**L'actuelle loi de programmation militaire prévoit que les coûts des matières premières et des prestations industrielles continueront à augmenter, mais que le volume des personnels civils ou militaires, relevant du ministère de la défense, qui sont affectés à la maintenance, décroîtra, ce qui conduira à une stabilité des coûts globaux.**

**Il est, en effet, prévu qu'une part importante des activités de maintenance seront transférées à des structures de type industriels, qu'elles soient privées ou étatiques, auxquelles sera assuré un calendrier prévisionnel de leurs travaux, ce qui leur permettra de mieux les organiser, et d'en réduire, de ce fait, les coûts.**

Lors de son audition par la commission, le 14 octobre dernier, **l'amiral Guillaud** n'a pas caché ses préoccupations en ce domaine, et a estimé que **la création des structures mentionnées constituait certes un levier positif, mais qui ne produira des effets de modération des coûts de MCO que dans la durée.** Cette modération est surtout attendue d'une globalisation, dans les contrats passés avec les industriels, des commandes d'équipements et des opérations de maintenance, requérant ainsi une plus forte implication des industriels, dès la conception des équipements, dans l'organisation de leur future maintenance.

Un cas concret récent illustre ce propos : deux contrats ont été conclus, en juillet 2010, entre l'Etat et la Snecma pour la maintenance du moteur du Rafale, le M88, l'un portant sur un coût forfaitaire d'entretien par heure de vol, pour une durée de 10 ans, l'autre sur le coût des pièces de

rechange. Cet engagement dans la durée donne à l'industriel une visibilité sur son plan de charge, et lui permet donc de s'engager sur ces coûts forfaitaires, plus réduits.

### **Le Maintien en Conditions Opérationnelles du M88, moteur du Rafale**

#### **Note liminaire :**

Le M88, propulsant l'avion bimoteurs Rafale, nécessite comme tous les réacteurs militaires ou civils, un entretien régulier afin de restaurer les performances qui se dégradent logiquement au fur et à mesure de l'utilisation ou de traiter les non fiabilités occasionnelles du produit. Cet entretien implique différents niveaux industriels depuis le moteurs assemblé, son désassemblage en modules, jusqu'à la pièce primaire. L'ensemble est régi par une documentation constructeur permettant de garantir la navigabilité des moteurs après entretien, et par un Plan Recommandé d'Entretien (PRE) établis par Snecma et l'Etat. Les coûts d'entretien sont répartis en 2 gros pôles : la main d'œuvre, typiquement 30% du total, et les pièces de rechanges pour le reste (70%).

#### **Le programme M88 et les débuts du MCO du M88:**

Le moteur M88 fait l'objet d'évolutions technologiques continues, permettant d'améliorer soit les performances, soit la durabilité des pièces. Ces modifications sont entrées en configuration par paquets cohérents (ex : le M88-2 Etape 4 ou le M88-4E Pack CGP) ou au fil de l'eau, pièce à pièce. Le PRE et les procédures d'entretien sont alors continûment ajustées pour refléter les améliorations proposées.

La production des moteurs atteint aujourd'hui 263 moteurs livrés, un cumul d'heures de vol supérieur à 130 000, avec une utilisation annuelle croissante (doublement des heures annuelles prévu dans la période 2010-2019)

Entrés en service dans l'aéronavale en 2002, les moteurs de première génération sont globalement entrés en maintenance profonde dans les années 2005-2006, générant un appel de ressources industrielles et de pièces de rechanges. Ce besoin a cru avec l'arrivée de l'entretien des moteurs de l'Armée de l'Air, entrés en service en 2006. Ainsi, le niveau de commande de pièces de rechanges qui était de l'ordre de 20M€ annuels dans les premières années du programme est brutalement passé à une moyenne de 80M€ sur les années 2007 à 2009.

Ce manque de lissage des commandes rechanges, et des difficultés conjoncturelles de livraison ont impacté la disponibilité opérationnelle des moteurs et des avions, notamment en 2009

De plus, le cycle de production moyen des pièces (environ 2 ans pour les plus importantes), ajouté au temps nécessaire de réinstallation sur les produits, a fait apparaître l'absolue nécessité de mieux prévoir le besoin des rechanges, processus dans lequel Snecma et l'Etat doivent participer communément.

### **Les coûts du MCO du M88 :**

Les estimations de coûts d'entretien du M88 réalisées en 2008 lors de l'établissement du référentiel de coûts du MCO sous le pilotage de la MMAé et avec l'ensemble des parties prenantes dont Snecma, faisaient apparaître un écart relatif de +30% environ par rapport aux premières estimations internes de l'Etat. L'écart étant pour sa grande partie dû à 2 paramètres : une sévérité d'utilisation des moteurs plus importante que prévue, et une maturité du moteur non encore atteinte.

L'étude a permis de projeter l'évolution attendue du coût du MCO des M88 jusqu'en 2023.

### **La décision d'amélioration**

A partir du double constat d'une disponibilité court terme grandement affectée, et d'un coût d'entretien prévisionnel difficile à soutenir, la décision a été prise le 6 avril 2009 par le MINDEF :

- de lancer un marché long terme de MCO avec Snecma, ce dernier s'engageant à réduire les montants annuels de la part pièces de rechanges de 25% au terme de 10 ans
- de lancer un plan d'amélioration de la disponibilité court terme, se basant sur les propositions d'amélioration du PRE (réalisé depuis, mais non décrit dans cette fiche).

### **Les marchés MCO M88**

Deux marchés sont donc issus de cette décision, notifiés en Juillet 2010. Leurs caractéristiques communes sont

- une durée de 10 ans (une Tranche Ferme de 4 ans, 6 Tranches Conditionnelles de 1 an),
- un paiement de la prestation forfaitaire à l'heure de vol défini et plafonné sur la durée,
- une réduction au terme des 10 ans de 25% des coûts annuels de la prestation (par rapport au référentiel de coûts établi avec MMAé)
- un mécanisme incitatif à une diminution additionnelle des coûts au cours du marché,
- le maintien du partage industriel de la maintenance entre Snecma et l'Etat (pour rappel, Snecma réalise en sous-traitance du SIAé l'entretien des modules moteur 6 à 9 et 21,
- une réalisation de la maintenance conforme à la documentation et au PRE en vigueur,
- le transfert à Snecma de la totalité de la prévision de besoin de rechanges, la gestion des stocks Etat répartis sur les bases d'emploi, et la logistique d'approvisionnement jusqu'aux différents points d'emploi de l'hexagone,
- la prise en compte de stocks minimum de pièces rechanges pour assurer les besoins Opex ou PA CDG,
- l'adaptabilité à des changements de structure de maintenance de l'Etat.

### **Le marché dit « modules 6-9 et 21 »**

Principe de base = réaliser à Snecma Châtellerault et Sagem Massy l'entretien de l'ensemble des modules 6 à 9 et 21, incluant la prévision de besoin et l'approvisionnement des pièces de rechanges nécessaires à cet entretien, au lieu de la situation actuelle d'entretien « en régie » facturable à la tâche et dont les rechanges étaient fournies par l'AIA via SIMMAD.

Performance : temps de résidence (TAT : turn around time) moyen des matériels dans les ateliers Snecma (valeur cible selon module considéré)

**Le marché dit « rechanges »**

Principe de base : prévoir les besoins, anticiper la production, et livrer l'ensemble des besoins de rechanges au point d'emploi demandeur en moins de 3 jours.

Corollaires : gestion d'affectation de l'ensemble des en-cours Snecma et stocks Etat disponibles.

**Performances économiques des 2 marchés :**

Au global, et à iso hypothèses d'emploi des flottes, la partie flux rechanges annuelle est diminuée de 25% au terme du marché, ce qui représente en gros une économie massive sur le marché de 15%.

Indirectement, les actions lancées par Snecma pour diminuer le coût global des rechanges auront aussi un impact sur la main d'œuvre Etat associée. La valeur est difficilement estimable à ce jour, résultant d'une diminution de main d'œuvre d'entretien et une relative augmentation du taux de réparation des pièces.

En addition, le transfert à Snecma des risques liés à la prévision et l'anticipation de production représente une valeur intangible non estimée à ce jour.

A l'opposé, le marché finance une partie fixe couvrant les charges additionnelles effectuées par Snecma et permettant d'assurer les performances attendues sur les rechanges (par actions sur la définition du produit, les réparations, ...). On peut raisonnablement établir que ce transfert est au minimum neutre pour l'Etat en termes de coût cumulé.

Enfin, les mécanismes d'incitation à la performance, sur base de partage 50/50 des économies réalisées, permettront une optimisation additionnelle de la performance économique.

*Source : SAFRAN*

Les crédits prévus dans le projet de loi de finances (PLF) au titre de l'entretien programmé des matériels (EPM) et de la dissuasion (DIS) au sein du programme 178 « Préparation et emploi des forces » sont détaillés dans les tableaux suivants :



Crédits d'EPM du programme 178 « Préparation et emploi des forces »

**Autorisations d'engagement**

Action	Classique				Dissuasion			
	LFI 09	Conso. 09	LFI 10	PLF 11	LFI 09	Conso. 09	LFI 10	PLF 11
<b>1 « Planification des moyens et conduite des opérations »</b>	11,6	9,1	12,2	20,5				
<b>2 « Préparation des forces terrestres »</b>	683,4	847,2	841,0	545,3				
<b>3 « Préparation des forces navales »</b>	985,5	977,6	1 293,7	913,4	316,0	296,0	338,3	297,3
<b>4 « Préparation des forces aériennes »</b>	1 456,4	1 226,7	1 002,3	1 393,3	120,2	117,6	120,8	104,6
<b>Total</b>	<b>3 136,9</b>	<b>3 060,6</b>	<b>3 149,2</b>	<b>2 872,5</b>	<b>436,2</b>	<b>413,6</b>	<b>459,1</b>	<b>401,9</b>

**Crédits de paiement**

Action	Classique					Dissuasion				
	LFI 09	Conso. 09	LFI 10	Conso. 10*	PLF 11	LFI 09	Conso. 09	LFI 10	Conso. 10*	PLF 11
<b>1 « Planification des moyens et conduite des opérations »</b>	11,6	13,0	12,3	2,8	9,9					
<b>2 « Préparation des forces terrestres »</b>	602,1	616,6	552,6	48,2	562,8					
<b>3 « Préparation des forces navales »</b>	978,9	905,0	870,0	146,6	933,1	227,0	231,4	170,0	24,6	284,3
<b>4 « Préparation des forces aériennes »</b>	1 100,3	1 257,2	1 006,0	269,0	1 000,8	100,4	70,1	98,1	1,0	100,0
<b>Total</b>	<b>2 692,9</b>	<b>2 791,8</b>	<b>2 440,9</b>	<b>466,6</b>	<b>2 506,6</b>	<b>327,4</b>	<b>301,5</b>	<b>268,1</b>	<b>25,6</b>	<b>384,3</b>

\* Arrêtée au 30 juin 2010

On constate entre 2010 et 2011 une augmentation de 7 % des CP et une diminution de 9 % des AE. Celle-ci s'explique par une baisse des besoins en AE pluriannuelles, du fait de la passation de contrats importants en volume tant en 2009 qu'en 2010 (Leclerc, frégate, Tyne, M88, SNA, SNLE, etc.). De plus, ces contrats produisent des remboursements en AE qui diminuent d'autant la ressource en 2011.

En plus de ressources budgétaires en 2011, l'EPM devrait bénéficier de recettes exceptionnelles en 2011 issues de la cession de fréquences du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », à hauteur de 50 M€.

L'EPM sera affectée de la façon suivante, selon les actions :

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

Le cœur de l'activité de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information du ministère de la défense (DIRISI) est de mettre en œuvre, soutenir et améliorer les services au profit de tout le ministère de la défense.

La DIRISI a notamment à sa charge le maintien en condition opérationnelle :

- des réseaux IP (matériel actif et passif) ;
- des réseaux radio type PMR (radiotéléphonie privée) au profit des forces pré-positionnées et d'ambassades ;
- des installations de climatisation ;
- des onduleurs ;
- des appareils de mesure et des sondes ;
- des bancs de test ;
- la maintenance des antennes de communication ;
- l'élimination des équipements électroniques et électriques retirés du service.

**Action 2 « Préparation des forces terrestres »**

Pour les matériels terrestres, l'année 2011 sera marquée par la prise en compte du soutien des radars de contre batterie COBRA. Les postes les plus importants restent le soutien des chars Leclerc (106 M€ en CP), des camions de la gamme RTD<sup>16</sup>, des VAB<sup>17</sup> et des AMX 10RCR.

En matière de matériels aériens, au travers de la structure interarmées de maintenance des matériels aéronautiques (SIMMAD), est mise en œuvre une politique volontariste d'optimisation des chaînes logistiques de soutien et de maîtrise des coûts au travers de la négociation des marchés. Quoique difficiles tant les marges sont faibles, ces négociations ont permis de respecter au mieux les enveloppes budgétaires allouées.

---

<sup>16</sup> Renault trucks défense

<sup>17</sup> Véhicule de l'avant blindé

Appuyée par le plan de relance de l'économie, cette politique a préservé une excellente disponibilité sur les théâtres d'opérations extérieures et permis d'assurer la préparation des forces en métropole dans des conditions acceptables.

### **Action 3 « Préparation des forces navales »**

La dotation EPM de la marine permettra d'entretenir les moyens de la FOST qui participent à la dissuasion comme les moyens classiques des forces navales, de l'aéronautique navale et des systèmes de transmission, qui participent à l'ensemble des missions de la marine.

Après une année 2010 marquée par d'importants engagements pluriannuels, la dotation en AE en 2011 comporte 94 M€ d'AE pour la passation de nouveaux marchés pluriannuels.

Dans le domaine de la dissuasion, les opérations couvrent l'entretien d'installations à terre, les opérations d'entretien courant des 4 SNLE ainsi que les opérations d'entretien majeur (indisponibilité périodique pour entretien et réparations - IPER). Le prochain arrêt technique majeur (ATM), prévu fin 2011, mobilisera la majeure partie des autorisations d'engagement en vue de financer l'entretien majeur d'un SNLE, et son adaptation à l'emport du nouveau missile stratégique M51.

Les opérations relatives à l'entretien programmé du matériel aéronautique portent sur l'entretien du parc des avions de l'aéronautique navale et l'entretien des matériels aéronautiques « sol » (matériels aéronautiques d'environnement, simulateurs, communication des plateformes aéronautiques). Pour la flotte navale, les ressources, en augmentation par rapport à 2010, couvrent les opérations d'entretien courant et majeur des bâtiments ainsi que les opérations de soutien transverses.

### **Action 4 « Préparation des forces aériennes »**

Dans le PLF 2011, le volume des autorisations d'engagement consacré à l'entretien programmé des matériels (EPM) s'élève à 1 393 M€ en AE, dont 410 M€ d'AE destinées à couvrir des engagements pluriannuels. La priorité porte sur les avions de combat avec une dotation de 707 M€, dont 193 M€ pour la flotte Rafale.

Les crédits de la dissuasion portent sur le maintien en condition opérationnelle des matériels des forces aériennes stratégiques, parmi lesquels certaines fonctions des ravitailleurs C135 et leurs moteurs CFM56, ainsi que des Mirage 2000N et leur moteur M53 : ravitailleur (51,1 M€ en AE), Mirage 2000N (53,5 M€ en AE).

• La SIMMAD

**Ressources financières annuellement allouées à la SIMMAD  
depuis sa création, hors parts étrangères et civiles**

<i>En M€ courants</i>		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**
<b>Terre</b>	LFI - AE	91	99	157	187	191	207	223	261	245	289	252
	LFI - CP	78	79	150	140	151	168	197	198	237	265	242
<b>Mer</b>	LFI - AE	240	226	245	296	292	343	336	325	328	405	382
	LFI - CP	187	215	224	235	256	276	291	306	339	343	309
<b>Air</b>	LFI - AE	788	812	920	910	1009	909	838	1059	1031	1698	1194
	LFI - CP	712	718	659	838	923	885	970	1199	1146	1217	1192

(\*) A ces montants s'ajoute le plan de relance de 60 M€, intégralement consommé.

(\*\*) Les éléments 2010 intègrent la réserve, les AE correspondants aux marchés pluriannuels ainsi que les crédits de paiement du plan de relance.

Le premier bilan concret fait apparaître des baisses de coûts d'entretien.

La SIMMAD contribue au maintien d'un niveau de disponibilité technique des matériels aéronautiques permettant aux armées de satisfaire les besoins actuels relatifs aux opérations extérieures, aux grands exercices internationaux et à la préparation des forces.

Le paysage industriel du MCO aéronautique est constitué de la façon suivante :

- le SIAé (25 % des crédits EPM) pour lequel la maîtrise des coûts de ce service passe par l'adéquation de son plan de charge à ses capacités de production ;
- les entreprises privées en situation de concurrence (25 % également) pour lesquelles une mise en concurrence initiale, accompagnée d'une stratégie contractuelle, permet ponctuellement une diminution très sensible des coûts de renouvellement de contrats à isopérimètre de prestation de MCO ;
- les entreprises en situation de monopole (50 %), pour lesquelles la maîtrise des coûts passe par la négociation et l'ingénierie contractuelle.

La politique d'achat de la SIMMAD vise à l'extension et la globalisation du périmètre des contrats, à la mutualisation des bénéficiaires, de même qu'à un montage contractuel adapté à chaque affaire, contribuent à la maîtrise des coûts globaux du MCO.

Avec plus de 350 marchés passés par an, la SIMMAD maintient une couverture quasi complète des prestations de MCO nécessaires aux forces.

L'augmentation du coût des facteurs d'une année sur l'autre dans les contrats de prestations de MCO aéronautique se situe autour de 4 % (salaires et services principalement), si l'on excepte les dernières années où l'envolée du coût des matières premières a conduit à une augmentation annuelle de 5 %. Malgré cette évolution du coût des facteurs des marchés aéronautiques et des industriels en situation de monopole d'améliorer leurs marges, la SIMMAD est parvenue à contenir le niveau de dépense du ministère :

- la mise en concurrence initiale du MCO des hélicoptères de la famille des EC145 FRA de l'État français a permis de réaliser un gain de 21 % sur le montant maximum TTC du marché, soit 5,7 M€ par an sur 5 ans ;
- pour l'ensemble des contrats en renouvellement, négociés et notifiés durant l'exercice 2009, les gains liés à la stratégie et à l'ingénierie contractuelles s'élèvent à 76 M€ pour la durée totale prévisionnelle d'exécution de ces marchés, et à 15 M€ pour la seule année 2009. Ainsi, le marché de MCO complet des avions Airbus AUG de l'armée de l'air a permis d'obtenir un gain de 37 % soit 3,2 M€ par an sur 4 ans.

La mise en œuvre depuis la gestion 2005 du plan global de retour à l'équilibre financier de la SIMMAD a permis de résorber le report de charge brut. Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution du report de charge brut de la SIMMAD :

M€ courants		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total SIMMAD</b>	CP dépensés	1 157	1 436	1 630	1 668	1 740	1 791	1 915 <sub>18</sub>
	Report de charge brut	296	432	200	152	58	73	107

Le montant des intérêts moratoires payés par la SIMMAD a ainsi régulièrement diminué de 8,7 M€ en 2005 à 5,6 M€ en 2006, 3,2 M€ en 2007 pour atteindre 1,8 M€ en 2008 et 1,5 M€ en 2009.

Cette amélioration progressive est imputable à plusieurs facteurs : compétence croissante du personnel, rigueur dans l'enregistrement des créances en arrivée, traitement réactif et priorisé par catégories de titulaires ou de créances (PME-PMI, gros montants générateurs d'IM<sup>19</sup>, marchés dans le champ du Plan de Relance de l'Économie), mise sous contrôle de gestion des délais et des montants dans le cadre du système de management de la qualité (ISO 9001 v 2008).

<sup>18</sup> Le montant indiqué est extrait du conseil de gestion SIMMAD. Il ne prend pas en compte le PRE (60 M€), l'externalisation des epsilons de Cognac (15.5 M€) et les parts PE/PC (7.4 M€).

<sup>19</sup> IM : Intérêts moratoires

Les causes des IM sont également analysées et la source principale était, en 2009 les arrêts pour travaux de fin de gestion et les pannes informatiques (54 % du total annuel des IM).

Enfin le délai global de paiement (DGP) des industriels titulaires des marchés de la SIMMAD respecte les objectifs du ministère. A ce titre, en 2009, les marchés en DGP 45 jours (délai incluant à la fois la certification du service fait, les délais de liquidation et les délais du comptable ACSIA)<sup>20</sup> ont été payés en moyenne à 48 jours.

Les marchés attribués à des PME-PMI ont été payés en moyenne à 42 jours (69 % des ordres de paiement 2009 concernaient des marchés en DGP 45 jours). Les marchés en DGP 30 jours ont été payés en moyenne à 35 jours. Les marchés dits « importants »<sup>21</sup> ont été payés en moyenne à 31 jours.

Depuis 2005, la SIMMAD mène également une politique contrôlée des paiements visant à protéger au maximum les PME-PMI des conséquences des difficultés financières, rendant exceptionnels les cas de réclamation.

- La SIAé

Le compte de commerce « Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État » est géré depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 par le service industriel de l'aéronautique (SIAé), qui s'est substitué au service de la maintenance aéronautique (SMA). Le SIAé a contribué à la disponibilité des moyens aériens des forces, en réalisant la maintenance de matériels aériens et un certain nombre de rénovations.

Le SIAé est composé d'une direction centrale et de quatre ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) :

- l'AIA d'Ambérieu traite la maintenance et la fabrication de matériels liés à l'environnement aéronautique ;
- l'AIA de Bordeaux est spécialisé dans la maintenance des propulseurs ;
- la maintenance des cellules d'aéronefs et de leurs équipements est confiée à deux AIA, l'AIA de Clermont-Ferrand et l'AIA de Cuers-Pierrefeu, qui réalisent également des chantiers de rénovation.

A compter de 2011, le SIAé élargira son périmètre d'activités avec la création d'un cinquième AIA : l'AIA de Bretagne qui reprendra les activités industrielles des bases d'aéronautique navale transférées par la marine.

Les commandes proviennent en majorité de la SIMMAD qui a notifié, respectivement pour 2008 et 2009, 416 M€ et 430 M€ de prestations. Le

---

<sup>20</sup> ACSIA : Agence comptable des services industriels de l'armement

<sup>21</sup> 11 marchés récents générant des montants unitaires importants : 08 92 010 Thales Systèmes Aéroportés, 08 92 011 Oigma, 08 92 012 Etienne Lacroix, 08 92 019 Snecma, 08 92 024 Thales Services SAS et Sogitec Industries, 08 92 025 Jet Aviation AG, 08 92 028 Sagem Défense, 08 92 031 Thales Avionics, 08 92 040 Dassault Aviation, 08 92 053 Sabena Technics DNR.

deuxième principal « client » du SIAé est la DGA pour la réalisation de chantier de rénovation dont les commandes peuvent varier de manière significative d'une année sur l'autre : 95 M€ en 2008 et 55 M€ en 2009.

Depuis sa création, le SIAé a livré 335 aéronefs après maintenance et 61 aéronefs rénovés. Il a en outre, réalisé 391 interventions de régénération immédiate de potentiel : 303 détachements de spécialistes et 88 opérations hors visites (OHV). Ainsi, 747 aéronefs ont été remis aux forces pendant ces deux années d'activité qui ont cumulé plus de six millions d'heures productives.

Le tableau suivant fournit les principales données de production du SIAé :

	Réalisation 2008	Réalisation 2009
Chiffres clés :		
- prise de commandes industrielles (M€)	543,2	509,0
- production de l'exercice (M€)	431,9	433,9
- chiffre d'affaires	416,0	461,6
- charge pilotée (kheures)	3 014	3 089
Livraison sur les principales activités :		
- <b>aéronefs</b> : maintenance / rénovation / équipements	164 / 17 / 6 111	171 / 44 / 6 170
dont : avions de combat	35 / 14	39 / 13
avions de transport	12 / 3	11 / 20
avions école	11	16 / 10
hélicoptères	106	105 / 1
- <b>moteurs</b> : moteurs complets / modules / équipements	70 / 1 057 / 615	165 / 1 066 / 712
- <b>radômes et composites</b> : maintenance / fabrication	119 / 32	121 / 35
Interventions sur aéronefs :		
- détachements de spécialistes / OHV	150 / 37	153 / 51

Le tableau suivant donne la répartition, par client, des commandes attendues (en M€) en 2010 selon les dernières hypothèses de juillet 2010.

<b>Bénéficiaires</b>	<b>SIMMAD</b>	<b>DGA</b>	<b>Total</b>
Air	371,8	33,0	404,8
Marine	114,5	5,4	119,9
Terre	39,7	4,0	43,7
Autres services	1,6		1,6
<b>Total clients budgétaires</b>	<b>527,6</b>	<b>42,4</b>	<b>570,0</b>
<b>Commandes clients non budgétaires</b>			<b>19,0</b>
<b>Total des prises de commandes</b>			<b>589,0</b>

Il résulte de cette prévision de commandes 2010 et des prestations restant à réaliser au titre des commandes antérieures, un chiffre d'affaires au 31/12/2010 estimé à 569 M€.

### **Le bilan du Service de soutien de la flotte (SSF)**

#### **- Activités**

Placé sous l'autorité du chef d'état-major de la marine, le service de soutien de la flotte (SSF) a été créé en juin 2000 pour assurer, dans une structure unique et en anticipation du changement de statut de DCN, la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOAd) du maintien en condition opérationnelle (MCO) des bâtiments de surface et des sous-marins.

Outre la gestion de l'entretien et des arrêts techniques des bâtiments, le SSF a pris en charge la gestion des rechanges, ainsi que le stockage et la maintenance des munitions, puis la responsabilité de mise en œuvre des infrastructures nucléaires liées au MCO naval. En 2008 et 2009, le SSF a participé aux réflexions sur l'organisation et la gouvernance de la fonction « munitions » au sein du ministère de la défense, notamment au sein du groupe de travail en charge de créer le service interarmées des munitions (SIMu).

Par ailleurs, le SSF conduit un projet de développement et de mise en œuvre d'un système d'information logistique, SIGLe, destiné à automatiser et uniformiser l'ensemble des procédures de maintenance et de logistique de la marine (gestion des stocks, suivi de l'entretien et des faits techniques).

#### **- Réduction des effectifs**

Le SSF, composé de personnels civils et militaires, a connu une réduction d'effectif régulière depuis sa création (1 570 personnes en 2003 ; 1 330 personnes fin 2009). Dans le cadre du processus de réforme et d'interarmement des services de soutien spécialisé, 450 personnes travaillant dans les pyrotechnies ont été transférées en 2010 au SIMu, et 30 personnes de la station d'essais des combustibles et lubrifiants de la flotte le seront en 2012 au service des essences des armées (SEA).



### **- Stratégies de contractualisation et conduite du MCO**

Pour remplacer les 220 contrats internes apportés à DCN à sa création en 2003, le SSF a passé des marchés publics selon une stratégie d'acquisition innovante, appelée CAP 2005, dans le but de rétablir la disponibilité des navires en maîtrisant les coûts :

- réduction du nombre de contrats en regroupant dans un même marché l'entretien de plusieurs bâtiments durant plusieurs années (de 3 à 5 ans) ;
- contrats basés sur des objectifs de résultats et non plus de moyens ; pour certains marchés (chasseurs de mines, ...) ce résultat est une disponibilité à atteindre pour les navires ; de telles dispositions offrent beaucoup de liberté à l'industriel pour organiser son activité
- ouverture à la concurrence chaque fois que cela est possible.

Cette stratégie d'acquisition (CAP 2005) a permis :

- une disponibilité portée de 58 % en 2003 à plus de 70 % depuis 2005, grâce à une réduction significative de la durée des arrêts pour maintenance systématique (20 % en moyenne) et une fiabilisation des travaux entraînant moins d'aléas ;
- une réduction des coûts de l'ordre de 20 % par rapport au retour d'expérience des contrats internes précédents, représentant une économie globale de l'ordre de 100 M€/an ; ceci a ramené les besoins financiers du SSF à un niveau très proche de l'objectif très ambitieux fixé pour ses ressources dans la LPM 2003-2008 ;
- l'arrivée de nouveaux industriels dans le MCO militaire.

Le SSF doit faire face à deux défis particulièrement délicats :

- entretenir et réparer des matériels anciens dont les avaries pénalisent certaines capacités opérationnelles et pour lesquels les solutions techniques et financières ne sont pas pleinement satisfaisantes ;
- rallier des normes de protection de l'environnement (par exemple celles liées à l'interdiction de certains fluides frigorigènes), dans un contexte budgétaire contraint.

Puis, de nouvelles démarches contractuelles, lancées en 2007, ont conduit à des contrats sur :

- les frégates de surveillance : CNN MCO ;
- les bâtiments hydrographiques, PSP Arago, RHM : CNN MCO ;
- les bâtiments écoles : groupement NAVTIS-DCNS ;
- les chasseurs de mines, partie plateforme : DCNS ;

- les chasseurs de mines, partie système de combat : THALES et DCNS ;
- les navires de moyen tonnage de Toulon (Alizé, Grebe, Malin, etc.): CNN MCO ;
- les remorqueurs de port à Brest : ENDEL ;
- 8 navires de petit tonnage de Brest (BIN, BRS, ...) : PIRIOU NS ;
- les frégates fortement armées : DCNS ;
- le MCO des torpilles lourdes : DCNS ;
- les pétroliers ravitailleurs : STX ;
- les voiliers : titulaire groupement Chantier du Guip et NAVTIS ;
- le transport de chalands de débarquement et bâtiments de projection et de commandement : DCNS.

Les notifications à venir concernent les sous-marins (SNA et SNLE) qui seront confiés à DCNS, le « Monge », les remorqueurs de port de Toulon et les simulateurs.

#### **- Démantèlement des navires**

Le SSF assure également la maîtrise d'ouvrage déléguée du démantèlement des navires de surface.

**Le volume cumulé des coques en attente de démantèlement et de celles dont le retrait du service actif est envisagé dans la prochaine décennie est d'environ 200 000 tonnes.** Outre les trois marchés de démantèlement dont celui de la coque Q790 (ex-PA Clémenceau) en cours, un marché est en préparation pour quatre bâtiments.

A l'image de la stratégie adoptée pour le démantèlement de la coque Q790, l'établissement d'un document de type "passeport vert" (document recommandé par la résolution A962 de l'Organisation Maritime Internationale pour les déconstructions de navire) permettant d'inventorier, localiser et quantifier les différents polluants présents à bord des coques est un préalable à toute démarche de démantèlement.

- Le SIMMT

Le projet de modernisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels terrestres est conduit dans le cadre de la réforme globale du ministère.

Les études menées depuis 2007 ont permis de finaliser l'organisation, le fonctionnement et la répartition des responsabilités et attributions entre les trois niveaux de responsabilité de maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'ouvrage déléguée et maîtrise d'œuvre :

- La maîtrise d'ouvrage est représentée par l'état-major de l'armée de terre (EMAT), l'état-major de l'armée de l'air (EMAA), l'état-major de la marine (EMM) et la direction centrale du service des essences des armées (DCSEA) sous la responsabilité globale de l'état-major des armées (EMA).

Elle définit les besoins à court, moyen et long termes, et accorde les ressources humaines et financières nécessaires au MCO des matériels terrestres.

- La maîtrise d'ouvrage déléguée, unique pour le milieu terrestre, est la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres <sup>22</sup> (SIMMT). Elle définit et propose la stratégie du MCO des matériels terrestres pour l'ensemble des armées. Dans le cadre d'une contractualisation vis-à-vis de chaque maître d'ouvrage, elle est le garant de l'efficacité du dispositif global. Pour cela, la SIMMT planifie l'ensemble des ressources nécessaires (rechanges, capacités de maintien en service) et contractualise l'exécution des prestations à différents maîtres d'œuvre, dont elle contrôle le respect des engagements. Pour réaliser ses missions, la SIMMT intervient à trois niveaux :

- celui de la politique générale et de l'organisation globale ;
- celui du pilotage du soutien des matériels terrestres ;
- celui de la conduite où elle agit comme gestionnaire de biens et acheteur des matériels hors programme d'armement.

- Les maîtres d'œuvre, étatiques ou privés, c'est-à-dire le service de la maintenance industrielle terrestre (SMITer), la division maintenance du commandement des forces terrestres et les industriels privés sont responsables devant la SIMMT de la conduite et de l'exécution des travaux qu'ils conduisent en planifiant les opérations qui leur sont confiées et en coordonnant leur exécution.

#### ***E. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES (SEA) RESTRUCTURE SES IMPLANTATIONS***

Les dépôts du SEA peuvent être répartis en trois catégories :

- les dépôts « dédiés » à une armée : leur mission est étroitement liée aux missions de leur site d'accueil : DEA (dépôt essences air), DEAN (dépôt essences aéronaval), DEALAT (dépôt essences de l'aviation légère de l'armée de terre), DE (dépôt essences au profit d'un camp de l'armée de terre ou d'un établissement de la DGA) ;

- les dépôts « multifonctions » : ils assurent des missions diverses, telles que le stockage et la distribution de carburants, lubrifiants et produits divers, la maintenance de matériels pétroliers, le chargement de wagons-réservoirs, etc. ;

- les dépôts « à mise en œuvre externalisée » : ces deux dépôts, situés à Donges et à La Ferté-Alais, sont exploités par le SEA, qui en a confié la gestion à une entreprise privée.

Évolution du nombre de dépôts du SEA :

---

<sup>22</sup> L'appellation initialement envisagée de « service interarmées » n'a pas été retenue.

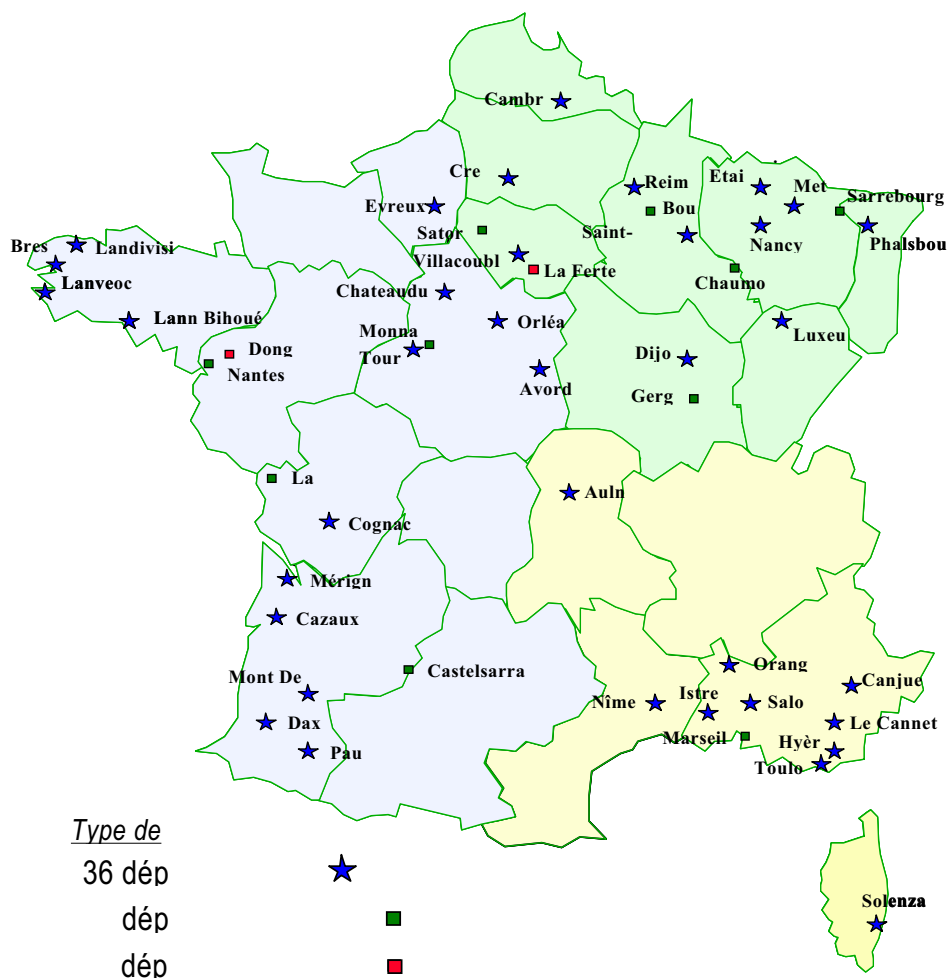
- en 2010, sept dépôts<sup>23</sup> cesseront leur exploitation ; en revanche, le SEA a repris à sa charge l'exploitation des deux dépôts des bases navales de Brest et de Toulon à compter du 1er juillet ;
- en 2011, quatre dépôts<sup>24</sup> cesseront leur exploitation.

---

<sup>23</sup> *Le DEA de la base aérienne de Toulouse-Francazal, les DE des camps de Mailly et de La Courtine, les dépôts « multifonctions » de Laon, Lyon, Montbartier et Boé Bon Rencontre*

<sup>24</sup> *Le DEA de la base aérienne de Reims, le DEAN de la base aéronavale de Nîmes, les dépôts « multifonctions » de La Pallice et de Marseille*

# DEPOTS SEA FIN 2010



Évolution du nombre de dépôts SEA :

Type de dépôt		Fin 2009	Fin 2010	Fin 2011
« Dédiés »	Base aérienne	23	22	21
	Base aéronavale	5	5	4
	Base ALAT	5	5	5
	Camp armée de terre	3	1	1
	DGA	1	1	1
	Base navale		2	2
« Multifonctions »		14	10	8
« Externalisés »		2	2	2
<b>Total</b>		<b>53</b>	<b>48</b>	<b>44</b>

## 1. Volume des stocks en 2009 et 2010

Un enjeu majeur pour le SEA est l'entretien de stocks minimaux afin d'assurer en toutes circonstances aux armées l'autonomie indispensable à l'accomplissement de leurs missions.

En application des directives de stockage de crise de l'EMA, il gère ainsi :

- **un stock «stratégique défense»** visant à faire face à une crise d'approvisionnement internationale, représentant trois mois de consommation des armées ;

- **un stock «crise»** destiné à faire face à une crise d'approvisionnement nationale et à garantir la disponibilité du carburant dans le système d'approvisionnement militaire.

Ces stocks sont constitués de carburacteur et de gazole marine, répartis de la façon suivante :

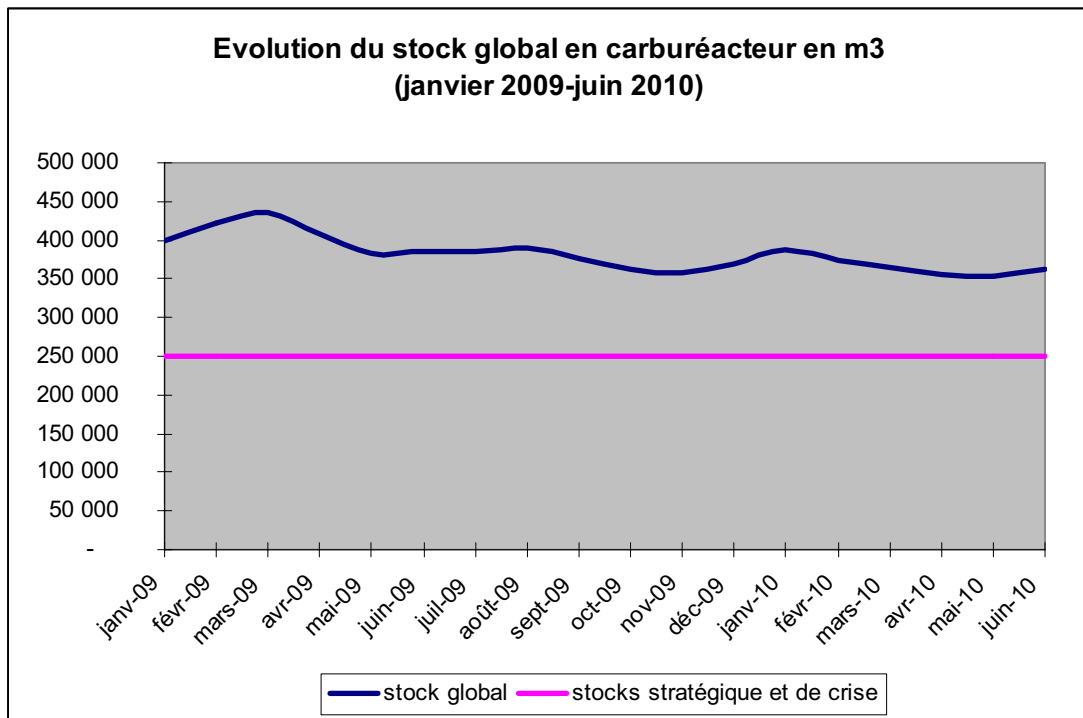
	Stock stratégique défense	Stock crise
Carburacteur à usage aéronautique et terrestre	150 000 m <sup>3</sup>	100 000 m <sup>3</sup>
Carburacteur « haut point éclair » à usage spécifique de l'aviation embarquée	3 500 m <sup>3</sup>	6 200 m <sup>3</sup>
Gazole marine	20 000 tonnes	34 000 tonnes

Pour l'ensemble des carburants (carburacteur, gazole et gazole marine), **le SEA entretient également un stock « outil »** qui permet d'assurer le bon fonctionnement des établissements du service et de satisfaire les besoins « quotidiens » des forces.

Le carburacteur bénéficie d'une politique d'achat massif qui facilite la maîtrise des coûts d'acquisition des produits tout en respectant l'obligation de stock.

### Carburéacteur

Le stock global en carburéacteur entretenu sur la période janvier 2009-juin 2010 est le suivant :



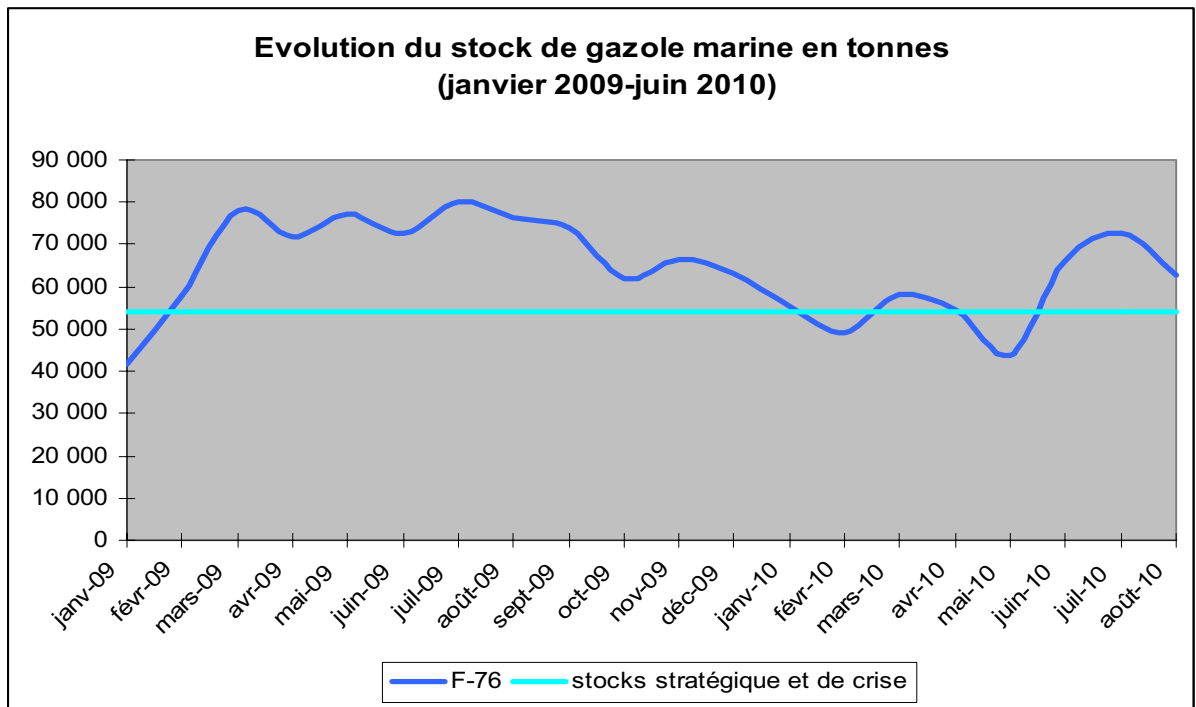
En 2009, la baisse des cours a conduit le SEA à maintenir un niveau de stock élevé durant toute l'année afin d'être en mesure de limiter les achats, voire de recourir au déstockage, en cas d'augmentation ultérieure des tarifs du marché. En fin d'année, ses disponibilités financières lui ont permis d'augmenter ses stocks en prévision d'une probable évolution défavorable des marchés en 2010.

Il apparaît fondamental de disposer d'une capacité forte de stockage en carburéacteur, afin d'avoir la possibilité de procéder à des achats d'opportunité (disponibilité financière sur le compte de commerce, niveaux de cours abordables), et donc de garantir au mieux l'activité des forces en métropole.

### Gazole marine (combustible de navigation)

Dans le cadre du transfert du soutien pétrolier de la marine nationale au SEA, le stock de gazole de la marine a été pris en charge par le service à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Son volume global pour la période janvier 2009-juin 2010 est présenté ci-dessous :



#### Réaffectation des capacités de stockage du SEA

Pour la période janvier 2009-juin 2010, le volume de stock outil en gazole représente un niveau moyen de 5 000 m<sup>3</sup>.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis le mercredi 17 novembre 2010.

A l'issue de l'exposé de M. André Dulait, co-rapporteur pour avis, un débat s'est engagé.

M. André Vantomme - Cet aspect de la politique de défense a déjà été longuement débattu notamment lors de l'adoption de la LPM. Le groupe Socialiste ne partage pas les orientations prises dans ce domaine. Cette réforme était sans doute nécessaire, mais elle est menée avec trop de rapidité. Par ailleurs, il n'est pas normal que les OPEX ne soient pas intégralement budgétisées. Le budget exige de la sincérité, de la clarté et de la transparence.

M. Jacques Berthou - Pouvez-vous nous expliquer pourquoi la masse salariale augmente alors même que les effectifs diminuent ?

M. André Dulait, co-rapporteur pour avis - L'évolution de la masse salariale dans ce contexte de déflation des effectifs est liée d'une part aux mesures de revalorisation de la condition militaire et d'autre part à un glissement vieillissement-technicité (GVT) négatif. L'évolution des crédits OPEX inscrits dans le budget est très satisfaisante. Dans la mesure où on ne connaît pas à l'avance le montant exact des départs en début d'année, il est normal qu'une marge de manœuvre soit prévue. Elle sera prise en compte in fine par la réserve interministérielle.

M. Jacques Gautier - Est-ce que vous pouvez nous dire pourquoi les gains nets issus de la réduction des effectifs sont si limités ?

M. André Dulait, co-rapporteur pour avis - Les marges de manœuvre budgétaires issues de la déflation des effectifs sont absorbées par les mesures de revalorisation de la condition militaire, les mesures d'accompagnement sociales des restructurations et l'augmentation de différentes catégories de dépenses dont les dépenses liées à l'indemnisation chômage des militaires. Tout cela aboutit à un gain faible de 10 millions d'euros.

M. René Beaumont - Pouvez-vous nous indiquer les mesures prises par les armées pour fidéliser les militaires du rang ? La diminution de la durée des contrats dans l'armée de terre à moins de sept ans est en effet préoccupante. L'effort de recrutement et de formation de ce personnel doit être rentabilisé sur des périodes plus longues.

M. André Dulait, co-rapporteur pour avis - Le nombre des départs subis par les armées avant sept ans et même plus tôt dans la carrière est en effet très préoccupant. C'est pourquoi les armées ont pris des mesures pour d'une part améliorer le recrutement et d'autre part favoriser le renouvellement des contrats et la fidélisation des militaires dans les dix premières années.

M. Josselin de Rohan, président - Si dans la période de crise économique actuelle, la persistance d'un chômage élevé favorise le recrutement des armées, il faut garder à l'esprit qu'en cas de reprise de la croissance, les armées devront

offrir des salaires suffisamment attractifs pour faire face à la concurrence du secteur privé.

M. Didier Boulaud - J'ai constaté que les crédits destinés aux OPEX de la gendarmerie étaient inscrits au budget de la gendarmerie. Ne conviendrait-il pas de les inscrire sur le programme 178 sur la ligne consacrée aux OPEX ?

M. André Dulait, co-rapporteur pour avis - C'est un point qui a été effectivement évoqué lors de la présentation du budget de la gendarmerie et la question sera posée au ministre de l'intérieur.

M. Michel Boutant - Les réserves constituent une force d'appoint nécessaire au bon fonctionnement des armées. Elle fournit un renfort aux forces d'active avec des volontaires disposant d'un haut niveau de qualification. On a vu lors de la gestion des conséquences de la tempête Xynthia que les réserves pouvaient apporter un concours important aux forces d'active et de secours ; or on constate depuis plusieurs années une diminution du budget des réserves. Cette diminution préoccupe les associations de réservistes que nous avons rencontrées dans le cadre de la mission sur l'utilisation des réserves en cas de crise. Cette diminution entraîne une diminution du nombre d'activités par an et donc de la formation et de l'entraînement des réservistes, ce qui est inquiétant à plus d'un titre.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam - Je partage cette préoccupation et m'associe pleinement aux propos de mon collègue Michel Boutant.

\*

Un débat a suivi l'exposé de M. Jean-Louis Carrère, co-rapporteur pour avis.

M. Josselin de Rohan, président - J'ai deux questions : d'une part, pourquoi existe-t-il deux organismes distincts, la SIMMAD et le SIAé, pour la maintenance des matériels aéronautiques ?

Vous avez, d'autre part, évoqué la forte réduction des heures d'entraînement des pilotes de transport : n'est-elle pas due à l'actuelle pénurie affectant la flotte d'avions de transport militaire, dans l'attente de l'arrivée de l'A-400M ?

M. Jean-Louis Carrère, co-rapporteur pour avis - En effet, le vieillissement de la flotte d'avions de transport altère les capacités d'entraînement.

S'agissant de la maintenance aéronautique, le SIAé a une mission plus industrielle que la SIMMAD, qui est chargée d'organiser la cohérence de cette maintenance au sein des armées.

\*

*La commission émet ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Défense dans le projet de loi de finances pour 2011, les membres du groupe du rassemblement démocratique et social européen s'abstenant et les membres du groupe socialiste votant contre.*