

N° 158

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

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 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

DÉFENSE : PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Par MM. Gilbert ROGER et André DULAIT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiaiva, André Vallini.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°8) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 178	5
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014, PREMIÈRE ANNUITÉ DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019	7
A. UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE QUI RESPECTE LE SCHÉMA TRACÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE	7
B. UNE ENTRÉE EN LOI DE PROGRAMMATION DÉPENDANTE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2013	9
II. LES CRÉDITS DU TITRE 2 : LA POURSUITE D'UNE DÉFLATION D'EFFECTIFS À RYTHME SOUTENU MAIS PEU « VISIBLE » BUDGÉTAIREMENT	11
A. LES CONSÉQUENCES DES NOUVEAUX CONTRATS OPÉRATIONNELS	11
1. <i>Le Livre blanc 2013 a fixé de nouveaux contrats opérationnels pour les armées françaises</i>	11
2. <i>Les conséquences en termes d'organisation</i>	12
B. UNE FORTE PENTE DE DÉFLATIONS D'EFFECTIFS	14
1. <i>Des efforts de réduction du schéma d'emploi considérables sur la précédente programmation</i>	14
a) Une déflation conforme à la programmation dans son montant et son rythme mais pas dans ses modalités	14
b) Un taux de reclassement par « Défense mobilité » de 74% en 2012	18
2. <i>L'inéluctable poursuite de la réduction du format pour la période 2014-2019</i>	19
a) La poursuite de la déflation dans la continuité de la précédente LPM	20
b) Un schéma qui vise à préserver le vivier des recrutements	23
c) Un effort volontariste de dépyramidage	23
d) Les risques de la « manœuvre RH »	25
C. UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT COMPLET ET ROBUSTE	27
1. <i>Des mesures d'accompagnement sont renforcées dans la loi de programmation militaire 2014-2019</i>	27
2. <i>Les crédits d'accompagnement sont ouverts en loi de finances pour 2014</i>	29
a) Quatre principaux leviers pour le personnel militaire	29
b) Des mesures d'accompagnement pour le personnel civil comparable à celles précédemment en vigueur	30
3. <i>Le coût du chômage des anciens personnels de la défense</i>	31
4. <i>Un point de vigilance : le moral des militaires</i>	31
a) « Fatigue » de la réforme, dégradation de l'environnement quotidien et contingentement de l'activité sont des facteurs de démotivation	31
b) Les ménages militaires, soumis à mobilité et à restructurations, ont un niveau de vie inférieur de 18% aux autres agents publics	32
c) La « civilianisation » des postes de soutien est un point sensible	33
D. LES CONSÉQUENCES SUR LE PLAN DE STATIONNEMENT DES FORCES	35
1. <i>Des conséquences territoriales des restructurations en 2014, dans l'attente d'annonces ultérieures</i>	35

2. <i>Un réaménagement envisagé, en parallèle, des forces stationnées en dehors de l'hexagone</i>	36
a) <i>Une cible de déflation de 1 100 postes pour les forces de souveraineté et prépositionnées</i>	36
b) <i>L'importance de garder des points d'appui à proximité des zones de crise</i>	39
E. LE CHAOS DU LOGICIEL « LOUVOIS » CONTINUE D'OBÈRER LA LISIBILITÉ FINANCIÈRE DE LA « MANŒUVRE RH »	40
1. <i>Des gains financiers peu tangibles de la précédente vague de déflations</i>	40
a) <i>L'introuvable maîtrise de la masse salariale</i>	40
b) <i>Les mesures de « gouvernance » de la fonction RH du ministère pour mieux maîtriser la masse salariale</i>	43
2. <i>Le fardeau budgétaire et humain du fiasco du logiciel de paie « Louvois »</i>	44
F. UN BUDGET « OPEX » SOUS-CALIBRÉ ?	47
1. <i>Une dotation réduite à 450 millions d'euros conformément à la loi de programmation militaire, très en deçà des surcoûts des années passées</i>	47
2. <i>Un risque d'« autofinancement » des OPEX par le ministère de la défense pour l'instant écarté</i>	51
III. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 : L'AMBITIEUX PARI D'ÉCONOMIES SUR LE FONCTIONNEMENT, DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE TENDU	52
A. LA LPM FIXE UN CAP TRÈS VOLONTARISTE D'ÉCONOMIES DANS LE SOUTIEN	52
1. <i>Le pari ambitieux d'économies supplémentaires dans le fonctionnement du ministère de la défense</i>	52
2. <i>Des dépenses qui souffraient déjà d'une sous-estimation récurrente de leur enveloppe</i>	53
3. <i>Le prix à payer : une nouvelle réorganisation des fonctions « soutien », déjà déstabilisées par l'empilement et le rythme des précédentes réformes</i>	54
4. <i>Un défi « majeur et immédiat »</i>	56
B. MALGRÉ LA PRIORITÉ À L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL, L'ENTRAÎNEMENT RESTERA EN 2014 EN DESSOUS DES NORMES « OTAN »	58
1. <i>La préparation opérationnelle et la disponibilité des matériels sont aujourd'hui dégradés</i>	58
2. <i>Malgré les efforts, la situation ne s'améliorera pas en 2014, année de « rattrapage »</i>	65
C. DES BASES DE DÉFENSE SOUS CONTRAINTE FINANCIÈRE MALGRÉ UNE RÉCENTE RALLONGE BUDGÉTAIRE	66
1. <i>Des crédits de fonctionnement des bases de défense sont sous forte contrainte</i>	66
2. <i>Un cas pratique : la base de défense de Mont-de-Marsan</i>	67
3. <i>Le plan d'action –bienvenu- du ministère de la défense ne pourra couvrir qu'une partie des besoins</i>	68
D. LE POINT SUR L'EXTERNALISATION DES FONCTIONS DE SOUTIEN	69
1. <i>Habillement : la préférence pour une rationalisation</i>	69
2. <i>Restauration : rationalisation et externalisation, deux démarches complémentaires</i>	69
EXAMEN EN COMMISSION	71

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 178

Le projet de loi de finances pour 2014, première annuité de la loi de programmation militaire, est **conforme à la programmation**. Ainsi 31,4 milliards d'euros sont prévus sur la mission défense ; 22 milliards pour le programme 178.

Dans le contexte budgétaire actuel, cet effort doit être **salué**.

Toutefois, pour ne pas pénaliser l'entrée dans la loi de programmation, la gestion 2013 devra être correctement exécutée faute de quoi les **reports 2013** viendraient hypothéquer le bon déroulement de la programmation et ce dès la première année.

Le programme 178 « *Préparation et emploi des forces* » sera doté en 2014 de **22 739 M€ en AE et 22 203 M€ en CP**. Sous l'autorité du chef d'état-major des armées, il regroupe près de la moitié des crédits et plus des trois quarts des ressources humaines de la mission Défense. Outre la plus grande part des crédits de rémunération du personnel du ministère, le programme porte les crédits nécessaires à l'activité des forces et à l'entretien des matériels des armées. Le financement de l'entraînement et de l'activité, notamment concernant l'armée de terre, est une priorité renforcée pour le ministère compte tenu de la réduction des engagements extérieurs.

Les **déflations d'effectifs** seront importantes en 2014. Le ministère de la défense doit supprimer 7 881 emplois au titre du PLF 2014, ce qui en fait l'annuité de LPM connaissant la plus forte déflation, et ce qui représente 60% des suppressions d'emplois de l'État en 2014. Ceci souligne la part qu'assument les armées au titre de l'effort de réduction des dépenses de l'État. La difficulté est toute particulière s'agissant des **officiers** compte tenu de l'objectif de « dépyramidage » du ministère afin de mieux maîtriser la masse salariale.

Les économies imposées dans le **soutien** sont très volontaristes puisque le coût du soutien, rigide et orienté à la hausse par des facteurs exogènes et incompressibles, devra être cantonné à 3,5 Mds d'euros par an sur la durée de la LPM. Pour 2014, **100 millions d'euros d'économies supplémentaires** sont demandés. C'est un défi immédiat et particulièrement ardu à relever.

Les crédits **des bases de défense** restent trop « justes » ; les économies forcées pèsent en conséquence sur les conditions de vie au quotidien des personnels ; le récent plan ministériel en faveur des bases de défense, de 30 millions d'euros, améliore toutefois le taux de couverture des besoins.

L'activité opérationnelle, contingentée, ne permettra pas de relever les ratios d'entraînement au-delà du niveau -inférieur de 15% aux normes OTAN- de 2013, et ce malgré la priorité budgétaire donnée à **l'entretien programmé du matériel**. En 2014, les crédits pour l'entretien des matériels (EPM) représenteront en effet 3,1 Md€ en CP, soit une hausse de 5,5% par rapport à 2013, contribuant à la restauration de la disponibilité des principaux matériels.

Dans ces conditions, **le moral des militaires** est un point de vigilance, et ce d'autant plus que s'annoncent pour 2014 de nouvelles dissolutions d'unités. C'est sur eux que repose la réussite de la mise en œuvre de la prochaine loi de programmation militaire.

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014, PREMIÈRE ANNUITÉ DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019

A. UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE QUI RESPECTE LE SCHÉMA TRACÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Conformément au projet de loi de programmation militaire, le montant des crédits pour 2014 sera au niveau de la loi de finances initiale pour 2013. Au total, le budget de la mission « Défense » s'élève à **31,4 Md€**. L'allocation de **ressources exceptionnelles** viendra compenser la diminution des **dotations budgétaires**. Ce maintien de l'effort de défense s'accompagne de la mise en œuvre d'économies importantes, notamment sur le **fonctionnement** et la **masse salariale**.

RESSOURCES CONSACRÉES À LA DÉFENSE SUR LA DURÉE DE LA LOI DE PROGRAMMATION

<i>CP en Md€</i>	LFI 2013	PLF 2014	Evolution en %
Crédits budgétaires (hors pensions)	30,11	29,62	-1,6%
Ressources exceptionnelles	1,27	1,77	39,4%
Ressources totales	31,38	31,39	0,0%
Ressources totales avec pensions	39,39	39,25	-0,4%

Source : ministère de la défense

La programmation 2014-2019 est très volontariste en termes d'évolution de la masse salariale et de crédits de fonctionnement. En effet, le gouvernement indique que le ministère de la défense poursuivra les efforts d'économies entrepris en termes de rationalisation des structures et d'optimisation des fonctions et processus pour **diminuer en valeur les crédits au profit du fonctionnement (3,5 Md€ courants en moyenne par an au total, hors provision OPEX) par rapport à la dotation 2013**, malgré la dynamique très forte de ces dépenses, qui sont corrélées à l'inflation et à l'évolution des indices des matières premières. Le financement de besoins incontournables (maintenance, mise aux normes, contributions internationales, etc) vient encore restreindre les marges de manœuvre.

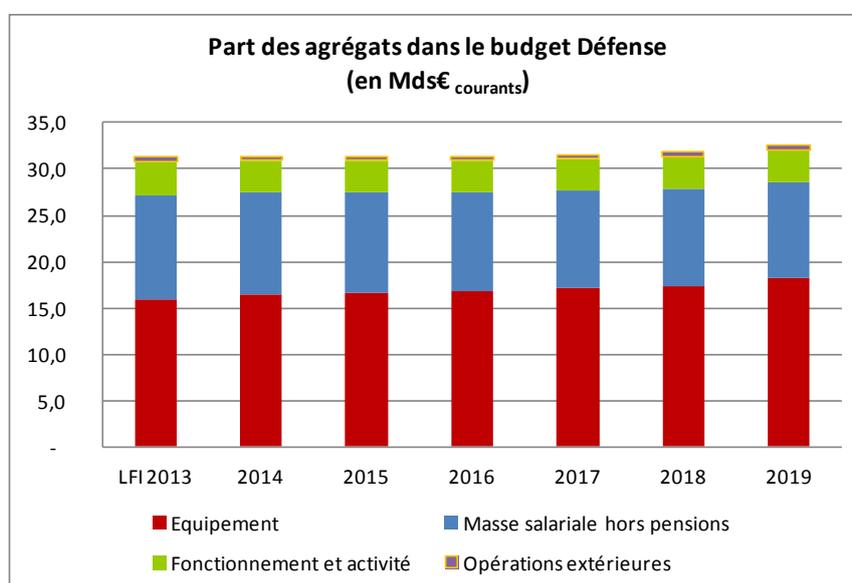
Pour le financement des opérations extérieures, la programmation retient un montant de **450 M€** pour la dotation prévisionnelle annuelle au titre des opérations extérieures.

La programmation 2014-2019 prévoit également **une diminution de la masse salariale de près de 800 M€ par rapport à 2013**, reposant sur la poursuite des déflations d'effectifs (-33 675 ETP sur la période).

Au total, l'évolution des grandes masses de la mission sur la période 2014-2019 est la suivante :

Md€ courants	LFI 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total LPM	Moyenne
Masse salariale hors pensions	11,2	11,0	10,8	10,7	10,6	10,4	10,4	64,0	10,7
Equipement	16,0	16,4	16,6	16,7	17,1	17,4	18,2	102,4	17,1
Opérations extérieures	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,7	0,5
Fonctionnement et activité	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	20,9	3,5
Total mission Défense hors pensions	31,4	31,4	31,4	31,4	31,6	31,8	32,5	190,0	31,7

Source : ministère de la défense, LPM



Source : ministère de la défense, LPM

Ces orientations sont fidèlement déclinées dans le projet de loi de finances pour 2014, en particulier au sein du programme 178.

Au sein de la mission « Défense », ce programme pèse, avec **22 739 M€ en AE et 22 203 M€ en CP**, pour 60% des crédits :

MISSION « DÉFENSE » AVEC PENSIONS ET HORS RESSOURCES EXCEPTIONNELLES

en millions d'euros	LFI 2013		PLF 2014			
	CP	AE	CP	évol. en %	AE	évol. en %
144 Environnement et prospective de la politique de défense	1 905	1 983	1 979	4%	1 980	0%
146 Equipement des forces	10 939	10 055	10 289	-6%	10 693	6%
178 Préparation et emploi des forces	22 433	23 059	22 203	-1%	22 739	-1%
212 Soutien de la politique de la Défense	2 847	3 508	3 015	6%	3 603	3%
Total	38 124	38 605	37 487	-2%	39 015	1%

MISSION « DÉFENSE » HORS PENSIONS ET HORS RESSOURCES EXCEPTIONNELLES

en millions d'euros	LFI 2013		PLF 2014			
	CP	AE	CP	évol. en %	AE	évol. en %
Programmes						
144 Environnement et prospective de la politique de défense	1 734	1 812	1 799	4%	1 800	-1%
146 Equipement des forces	9 567	8 683	9 005	-6%	9 409	8%
178 Préparation et emploi des forces	16 234	16 860	16 065	-1%	16 601	-2%
212 Soutien de la politique de la Défense	2 574	3 235	2 751	7%	3 339	3%
Total	30 109	30 590	29 621	-2%	31 149	2%

Plus précisément, hors pensions et en intégrant les recettes exceptionnelles et les fonds de concours, les crédits « réellement disponibles » pour le programme 178 en 2014 seront **de 16,7 milliards d'euros en crédits de paiement (-0,7%) et de 17,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (-1,6%)** :

CRÉDITS DU PROGRAMME 178 HORS PENSIONS ET AVEC RECETTES EXCEPTIONNELLES ET FONDS DE CONCOURS :

Programme 178 hors pensions	LFI 2013		PLF 2014			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
Total	16 901,0	17 505,1	16 788,58	- 0,7	17 224,81	- 1,6
crédits budgétaires :	16 234,1	16 860,2	16 064,9	- 1,0	16 551,1	- 1,8
FDC & ADP :	644,9	644,9	673,7		673,7	
ressources exceptionnelles :	22,0		50,0	+ 127,3		

B. UNE ENTRÉE EN LOI DE PROGRAMMATION DÉPENDANTE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2013

Par l'effet des reports de charges, l'exécution budgétaire 2013 est susceptible d'impacter directement l'année 2014, première annuité de la loi de programmation. Plusieurs facteurs sont à prendre en compte : surcoûts OPEX, dépassement de masse salariale, « gels » de la réserve de précaution.

En 2013, la dotation inscrite en loi de finances initiale pour les OPEX était identique aux années 2011 et 2012 (630 millions d'euros). Sa répartition était de 210 M€ en titre 2 et 420 M€ pour les autres dépenses.

Or, les surcoûts des OPEX devraient s'élever à 1 257 M€, soit le double.

En effet, l'opération SERVAL au Mali, déclenchée en début d'année devrait représenter à elle seule plus de la moitié du surcoût global. Outre les surcoûts directement liés aux effectifs engagés, les transports stratégiques génèrent plus de 20% des dépenses. En effet, cette opération a nécessité une projection de forces dans des délais non compatibles avec l'emploi

habituellement prépondérant de la voie maritime (moins onéreuse). De plus, en complément des capacités de transport aérien mises à disposition par les nations soutenant l'action de la France, les armées ont été contraintes de recourir à l'affrètement de moyens aériens civils.

Parallèlement, le surcoût global des autres opérations (611 M€) est en retrait sensible par rapport à la tendance des dernières années¹. Cette réduction tient principalement à la réduction marquée du surcoût des opérations en Afghanistan. Sur ce théâtre, le surcoût annuel qui se situait depuis 3 ans aux alentours de 500 M€, devrait être ramené en 2013 à 259 M€.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2013 et le décret d'avance actuellement en préparation prévoient certes des **ouvertures de crédits** (couverture des surcoûts OPEX mais autofinancement des dépassements de masse salariale), mais aussi **un certain nombre d'annulations de crédits pour la mission Défense**, (par solidarité interministérielle), qui ne pourraient que susciter des reports sur 2014, fragilisant ainsi l'entrée en loi de programmation.

Or, l'ensemble des chefs d'état-major entendus par votre commission sur le projet de loi de finances pour 2014 a confirmé l'impératif de commencer dans de bonnes conditions l'exécution de la LPM. S'appuyant sur les erreurs du passé, votre commission a d'ailleurs fait de la bonne exécution des crédits par le Parlement un des axes forts de ses ajouts au projet de loi de programmation.

Dans ces conditions, vos rapporteurs ont particulièrement alerté le gouvernement de ce risque. C'est pourquoi vos rapporteurs se félicitent que le Gouvernement ait déposé un amendement au projet de loi de programmation militaire actuellement en discussion à l'Assemblée nationale, prévoyant que le montant des recettes exceptionnelles consacrées à la défense pourra être augmenté de 0,5 Md€ afin de sécuriser la programmation des opérations d'armement jusqu'à la première actualisation de la programmation, si la soutenabilité financière de la trajectoire des opérations d'investissements programmée par la présente loi apparaissait compromise. Cet amendement, qui vise à permettre une majoration des ressources exceptionnelles prévues par la loi de programmation militaire, à hauteur de 500 millions d'euros, conforte les engagements de dépenses souscrits ou prévus notamment sur les opérations d'armement et sécurise l'entrée en programmation prévue par la loi et sa bonne exécution.

¹ Hors Harmattan pour l'année 2011

II. LES CRÉDITS DU TITRE 2 : LA POURSUITE D'UNE DÉFLATION D'EFFECTIFS À RYTHME SOUTENU MAIS PEU « VISIBLE » BUDGÉTAIREMENT

A. LES CONSÉQUENCES DES NOUVEAUX CONTRATS OPÉRATIONNELS

1. Le Livre blanc 2013 a fixé de nouveaux contrats opérationnels pour les armées françaises

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 décrivait les forces que la France devait être capable d'engager dans un conflit majeur à l'extérieur du territoire :

- En six mois, une force terrestre pouvant aller jusqu'à 30 000 h. pour une durée d'un an, suivie d'une action de stabilisation ;
- Une force aérienne de combat de 70 avions ;
- Une force navale ou aéronavale de combat ;

Elle devait simultanément conserver en alerte une capacité de réaction de l'ordre de 5 000 h.

Ce contrat opérationnel s'est décliné en trois dispositifs d'alerte :

. dispositif *Guépard* de l'armée de terre. « Boîte à outil » d'environ 5000 hommes en incluant les appuis interarmes et soutiens interarmées, c'est ce dispositif qui a permis le déploiement de l'opération *Serval* au Mali ;

. dispositif *Rapace* de l'armée de l'air, constitué de 9 avions de chasse, de ravitailleurs, d'une base aérienne projetable, d'avions de transport et d'un module de défense sol-air ;

. dispositif *Tarpon* de la marine nationale qui comprend, outre 1 Atlantique 2 et 1 BPC, tous les bâtiments « hors port base ».

Ces trois dispositifs distincts sont cohérents en termes de délais d'alerte, toutes les capacités étant disponibles entre 12 heures et 9 jours.

Le Livre blanc de 2013 a tiré les conséquences des difficultés identifiées pour remplir ces contrats, ainsi que de la diversité croissante des opérations militaires et des moyens différents qu'elles requièrent. Si les opérations de gestion de crise, correspondant à nos engagements les plus fréquents, nécessitent, notamment à terre, des forces aptes à durer et à contrôler de vastes espaces physiques au milieu de populations, les conflits majeurs auxquels nous devons nous tenir prêts imposent de disposer de forces du meilleur niveau technologiques, aptes à affronter d'autres forces étatiques.

Il a donc **différencié les contrats opérationnels**, en distinguant ce qui doit pouvoir être déployé, si nécessaire de façon permanente, dans des **opérations de gestion de crise** (jusqu'à 7 000 h des forces terrestres, une

douzaine d'avions de combat, une frégate, un groupe BPC, un SNA selon le cas) et ce que les armées françaises doivent être capables **d'engager dans un conflit majeur** (jusqu'à deux brigades interarmes, 45 avions de combat et un groupe aéronaval avec leurs soutiens). Il y a ajouté une **capacité permanente de réponse en urgence**, à hauteur de 5 000 hommes avec les éléments aériens et navals associés.

Le Livre blanc a, en cohérence avec l'analyse des conflits qu'il a présentée, également **différencié les forces**, en distinguant celles qui sont prioritairement dédiées à un conflit majeur et celles qui sont essentiellement mises sur pied en fonction des impératifs des opérations de gestion de crise ou encore, de protection du territoire et de ses approches.

2. Les conséquences en termes d'organisation

La modification du contrat opérationnel en fonction des principes de différenciation et de mutualisation a des conséquences sur l'organisation qui dépendent à la fois des impératifs des opérations de coercition, de celles des opérations de gestion de crise, et des missions liées à la posture de dissuasion comme à la protection du territoire.

D'une part, les forces se développeront et s'organiseront de façon croissante en fonction du principe de différenciation :

- Les **forces terrestres** distingueront ainsi les deux brigades de coercition des 5 autres brigades appelées à être engagées dans des opérations de gestion de crise, en termes d'équipement, de doctrine et d'entraînement.

- Les **forces navales** conserveront la variété de leurs capacités, avec d'une part des unités de premier rang et d'autre part des unités de combat moins puissantes permettant à la fois de ne pas user prématurément le potentiel des forces lourdes et de préserver un nombre suffisant de moyens pour assurer la présence en mer. Les forces navales comporteront également des unités légères aptes au contrôle des espaces maritimes, dans nos approches et outre-mer.

- Les **forces aériennes** organiseront leur entraînement de façon différenciée, un effort particulier étant réalisé pour disposer d'un premier cercle de forces employables avec un très haut niveau de réactivité dans tout le spectre des opérations. Cette démarche sera soutenue en amont par une rénovation de la formation des pilotes de chasse.

D'autre part, la modification des contrats de coercition et de gestion de crise ne seront pas sans conséquences pour l'organisation des forces :

- le **préavis à 6 mois** (délais de montée en puissance pour l'engagement en opération majeure) est étendu à l'ensemble des forces armées et non aux seules forces terrestres. Cela implique une évolution des délais d'alerte des capacités opérationnelles associées.

- la durée de référence de l'opération majeure passe **de 12 mois à 6 mois** : cela a une conséquence directe sur le niveau des stocks logistiques à détenir en amont (munitions, pièces détachées, etc.).

- certaines capacités seront adaptées pour s'aligner sur le nouveau contrat. Si, en général, les **cibles d'équipements** dédiés à la coercition seront réduites (Chars Leclerc par exemple), cette réduction sera compensée par le développement ou la conservation d'équipements plus rustiques et utilisables pour des opérations de gestion de crise (rénovation des Mirage 2000D, des frégates légères furtives en attendant l'acquisition de frégates de taille intermédiaire, acquisition d'avions légers de surveillance).

S'agissant de l'échelon national d'urgence (ENU) de 5 000 hommes en alerte, il permettra de constituer une force interarmées de réaction immédiate (FIRI) de 2 300 hommes, sera projetable à 3 000 km du territoire national ou d'une implantation à l'étranger, dans un délai de 7 jours.

Ce nouveau contrat, proche du précédent, ne modifie pas intrinsèquement l'organisation des forces armées :

- il précise davantage le cadre spatio-temporel dans lequel ces capacités pourraient être engagées : 2 300 hommes à 3 000 km (au lieu de 7 000-8 000 km) en moins de 7 jours. C'est l'aboutissement d'une réflexion à la fois stratégique (zones d'interventions potentielles) et capacitaire (limites de nos capacités de projection et de soutien stratégique).

- il limite le volume du réservoir de capacités opérationnelles en alerte à 5 000 hommes pour l'ensemble des forces armées alors que le contrat précédent ne concernait que les forces terrestres.

Concernant l'adaptation des forces au nouveau contrat, il s'agit donc surtout :

- de supprimer certaines capacités qui existaient au sein du dispositif *Guépard* afin de diminuer celui-ci en volume.

- d'intégrer le dispositif d'alerte des forces spéciales à ce dispositif de projection.

- d'identifier plus précisément les capacités de la marine qui contribueront à la FIRI.

- d'adapter le dispositif *Rapace* de l'armée de l'air.

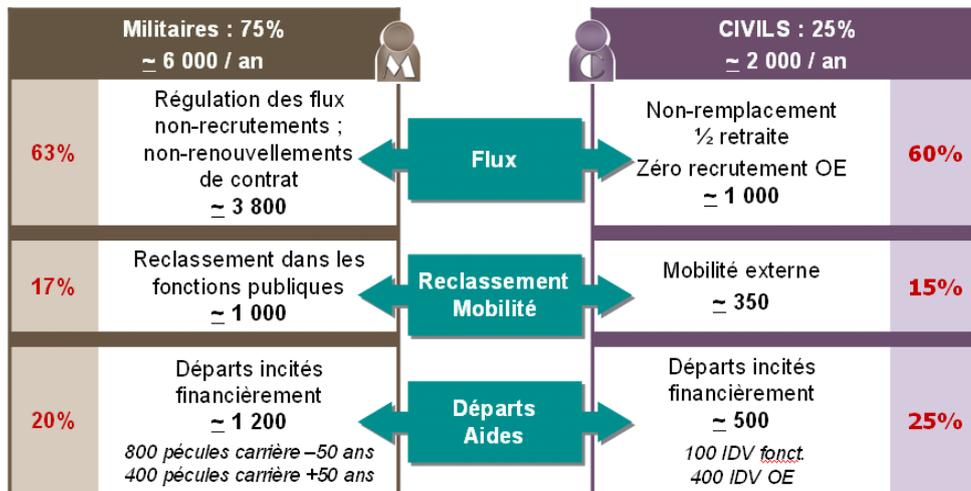
- de mutualiser les capacités de commandement et de soutien logistique interarmées.

B. UNE FORTE PENTE DE DÉFLATIONS D'EFFECTIFS

1. Des efforts de réduction du schéma d'emploi considérables sur la précédente programmation

a) Une déflation conforme à la programmation dans son montant et son rythme mais pas dans ses modalités

La précédente LPM prévoyait la suppression de **54 923 emplois** entre 2008 et 2015, hors externalisations, soit une diminution de **17%** du plafond d'emploi du ministère. **L'objectif a été tenu** au prix d'une réorganisation importante du fonctionnement du ministère et des forces armées.



Le rythme de la déflation des effectifs a également été tenu.

Le ministère de la défense avait commencé à réduire ses effectifs avant même que les objectifs correspondants soient fixés par la loi de programmation militaire, et le rythme de déflation n'a pas ralenti depuis lors.

D'une manière générale, les réductions d'emplois du ministère de la défense se sont opérées, peu ou prou, depuis 2009, conformément aux grands équilibres de la « manœuvre RH ».

Cette déflation devait, en effet, aux termes de la loi de programmation, obéir à un double critère :

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

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

Au final, les suppressions d'emplois sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » ont été réparties à 80% sur des emplois militaires et 20% sur des emplois civils.

Mais, conformément à l'objectif fixé, la répartition des suppressions d'emplois à 75% sur les emplois militaires et 25% sur les emplois civils est respectée au niveau global de la mission « Défense ».

De même, 75% des suppressions ont porté sur les fonctions de soutien et 25% sur les fonctions opérationnelles.

La précédente loi de programmation prévoyait également, pour mener à bien la diminution du plafond d'emplois de la « mission Défense », que le ministère de la défense utilise trois leviers principaux :

- la régulation des recrutements et des renouvellements de contrats (4 000 militaires et 1 250 civils par an, soit 60% de la déflation) ;

- la mobilité au sein de la fonction publique (1 100 militaires et 350 civils par an, soit 20% de la déflation) ;

- les incitations financières au départ (1 200 militaires et 500 civils, dont 350 ouvriers d'État, par an, soit 20% de la déflation).

	2009		2010		2011		2012		PREVISION 2013		PREVISION 2014	
	ETPE ¹	%	ETPE ¹	%	ETPE ¹	%	ETPE ¹	%	ETPE ¹	%	ETPE ¹	%
Régulation des flux	5 566	66,3%	4 861	58,1%	4 663	58,7%	6 643	69,7%	4 538	60,9%	4 965	63,0%
- <i>civils</i>	1 301	19,2%	521	6,2%	1 130	14,2%	1 648	17,3%	1 435	19,3%	1 241	15,7%
- <i>militaires</i>	2 599	47,1%	4 340	51,9%	3 533	44,5%	4 995	52,4%	3 103	41,6%	3 724	47,3%
Reclassement – Mobilité	1 229	14,6%	1 446	17,3%	1 471	18,5%	1 322	13,8%	1 265	17,0%	1 301	16,5%
- <i>civils</i>	420	5,0%	454	5,4%	396	5,0%	148	1,5%	150	2,0%	296	3,7%
- <i>militaires</i>	809	9,6%	992	11,9%	1 075	13,5%	1 174	12,3%	1 115	15,0%	1 005	12,8%
Départs incités financièrement²	1 599	19,0%	2 061	24,6%	1 812	22,8%	1 571	16,5%	1 651	22,1%	1 674	21,2%
- <i>civils</i>	553	6,6%	741	8,8%	651	8,2%	393	4,1%	376	5,0%	492	6,2%
- <i>militaires</i>	1 046	12,5%	1 320	15,8%	1 161	14,6%	1 178	12,4%	1 275	17,1%	1 182	15,0%
Total	6 728		8 368		7 946		9 536³		7 454		7 881	
- <i>Total civils</i>	2 274	30,8%	1 716	20,5%	2 177	27,4%	2 189 ³	23%	1 961	26,3%	1 970	25%
- <i>Total militaires</i>	4 454	69,2%	6 652	79,5%	5 769	72,6%	7 347 ³	77%	5 493	73,7%	5 911	75%

¹ Equivalent temps plein emploi

² Les mesures d'aide aux départs incités financièrement ont été mises en place à partir du 1^{er} janvier 2009

³ En 2012, le bilan intègre la réduction des recrutements décidées à l'été (- 2074 ETPE) afin de contribuer à la maîtrise de la masse salariale.

Les modalités de la déflation n'ont pas été strictement conformes aux prévisions.

Contrairement au ratio de 60/20/20, en 2012, sur le périmètre du ministère, la déflation a été mise en œuvre par ces trois types de leviers dans les proportions suivantes :

- 69% la régulation par les flux ;
- 14% le reclassement et la mobilité au sein de la fonction publique ;
- 16,5% les départs incités financièrement.

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.

Or en réduisant le recrutement de jeunes soldats pour diminuer les effectifs, sans provoquer trop de départs parmi les anciens, le ministère de la défense a pris le risque que la déflation d'effectifs ne se traduise par :

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

Cette situation résulte d'une baisse d'efficacité des leviers d'aide au départ pour le personnel civil (indemnités de départ volontaire et mobilité externe), en partie compensée par l'attractivité du pécule d'incitation à une seconde carrière pour le personnel militaire.

Pour ces derniers, le ministère est néanmoins confronté à des difficultés pour reclasser le personnel militaire au sein de la fonction publique de l'État, ce qui explique le résultat mitigé des « reclassements-mobilités ».

L'année 2013 s'inscrit dans cette tendance. Ainsi, l'objectif global de déflation ne pourra être atteint que par une contrainte supplémentaire sur les recrutements, malgré les conséquences qui en découlent.

Cela étant dit, **les objectifs quantitatifs ont globalement été atteints en matière de réduction des effectifs** grâce à une réorganisation particulièrement ambitieuse du mode de fonctionnement du ministère et des forces avec la mutualisation et l'interarmisation des fonctions d'administration et de soutien, jusqu'alors dupliquées entre armées ou services du ministère, la réorganisation territoriale et de nombreuses autres mesures de réorganisation.

b) Un taux de reclassement par « Défense mobilité » de 74% en 2012

Le dispositif de reconversion du ministère de la Défense, l'agence de reconversion de la défense (ARD), connue sous le nom de « 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 militaire et civil de la défense et de la gendarmerie.

« Défense mobilité » effectue près de 12 000 reclassements par an.

RECLASSEMENTS OPÉRÉS PAR « DÉFENSE MOBILITÉ »

Situation des candidats (hors gendarmerie)	Officiers 2012	Sous-officiers 2012	Militaires du rang et engagés 2012	Total 2012	Total 2011
Départs(*)	1 724	7 193	13 393	22 310	22 766
Nouveaux inscrits	1 061	7 352	8 099	16 512	17 039
Reclassés	720	5 119	6 119	11 958	11 090

(*) Données issues du bilan social 2012

Au cours de l'année 2012, le **taux de reclassement** des militaires dans le secteur privé ou au sein des fonctions publiques **s'établit à 74%**.

RECLASSEMENTS DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES EN 2012

L.4139-1 (concours)	L.4138-8 (détachement/intégration)	Contrats	L.4139-2	L.4139-3 (emplois réservés)	TOTAL
63	152	705	752	502	2 174

L'accès des militaires aux trois fonctions publiques : cadre juridique

Cinq dispositifs permettent aujourd'hui aux militaires d'accéder à des emplois civils dans les trois fonctions publiques : trois procédures de droit commun (L. 4139-1 et L. 4139-8 du code de la défense et recrutement sur contrat) et deux procédures dérogatoires (articles L. 4139-2 et L. 4139-3 du code de la défense) :

- Le concours constitue la voie d'accès commune à toute la fonction publique (article L.4139-1 du code de la défense) ;

- Le détachement/intégration (article L. 4138-8 du code de la défense) ; il s'agit de la procédure de la mise en détachement pour l'ensemble du personnel militaire avec une période de détachement limitée à cinq années ;
- les recrutements sur contrats (loi Sauvadet), qui occupent une part significative dans les reclassements des militaires dans la fonction publique de l'État comme dans les collectivités territoriales ;
- l'accès par la voie de l'article L. 4139-2 du code de la défense ; ce dispositif, dérogatoire au droit commun, permet d'accéder aux trois fonctions publiques, dans les catégories A, B et C, après une sélection sur dossier et entretien par l'administration d'accueil ; il est ouvert après obtention d'un agrément ministériel aux militaires ayant plus de 10 ans de service ;
- l'accès par la procédure des « emplois réservés » (article L. 4139-3 du code de la défense) ; ce dispositif est accessible aux militaires, à l'exception des officiers de carrière et des militaires commissionnés, ayant plus de quatre ans de service et ayant obtenu l'agrément de leur gestionnaire d'armée.

La mise en œuvre des procédures « L.4139-2 » et « emplois réservés » est pilotée par la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) en collaboration avec les directions de ressources humaines des armées et services, les administrations relevant de la fonction publique de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière.

Source : ministère de la défense

2. L'inéluctable poursuite de la réduction du format pour la période 2014-2019

À l'horizon 2025, **les forces terrestres** offriront une capacité opérationnelle de l'ordre de 66 000 hommes projetables comprenant notamment 7 brigades interarmes, dont 2 seront aptes à l'entrée en premier et au combat de coercition face à un adversaire équipé de moyens lourds. Ces forces disposeront notamment d'environ 200 chars lourds, 250 chars médians, 2 700 véhicules blindés multirôles et de combat, 140 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque, 115 hélicoptères de manœuvre et d'une trentaine de drones tactiques.

Les forces navales disposeront de 4 sous-marins lanceurs d'engins, de 6 sous-marins d'attaque, d'1 porte-avions, de 15 frégates de premier rang, d'une quinzaine de patrouilleurs, de 6 frégates de surveillance, de 3 bâtiments de projection et de commandement, d'avions de patrouille maritime, ainsi que d'une capacité de guerre des mines apte à la protection de nos approches et à la projection en opération extérieure.

S'appuyant sur un centre de commandement et de conduite permanent et interopérable avec nos alliés, **les forces aériennes** comprendront notamment 225 avions de combat (air et marine), ainsi qu'une cinquantaine d'avions de transport tactique, 7 avions de détection et de surveillance aérienne, 12 avions ravitailleurs multirôle, 12 drones de

surveillance de théâtre, des avions légers de surveillance et de reconnaissance et 8 systèmes sol-air de moyenne portée.

Ce nouveau format d'armée se traduira par des réductions capacitaires. C'est l'équivalent d'une brigade de l'armée de terre qui devra être supprimée. Seules les forces spéciales qui se sont imposées comme une capacité de premier plan dans toutes les opérations récentes verront leurs effectifs et leurs moyens de commandement renforcés, de même que leur capacité à se coordonner avec les services de renseignement.

L'adaptation des ressources humaines constitue le pivot de la prochaine programmation comme de la précédente : il s'agit de tirer les conséquences du Livre blanc afin de dégager des marges de manœuvre indispensables au profit des équipements. Les formats et les capacités de nos forces seront ainsi diminués en volume, en cohérence avec les nouveaux contrats opérationnels définis dans le Livre blanc.

a) La poursuite de la déflation dans la continuité de la précédente LPM

Pendant les années 2014-2019, l'article 4 du projet de loi de programmation militaire prévoit une réduction de **23 500 emplois** qui s'ajoute à la suppression de **10 175 postes en 2014 et 2015** prévue au titre de la précédente LPM.

D'un point de vue financier, la programmation du titre 2 prend en compte une **économie de l'ordre de 4,5 Mds€ sur la période**, au titre de la déflation des effectifs et des mesures de « dépyramidage », c'est-à-dire de réduction des taux d'encadrement. Ainsi, les crédits budgétaires programmés passent de 11,2 Mds€ en loi de finances pour 2013 à 10,4 Mds€ en 2019.

De plus, la programmation du titre 2 prend en compte une enveloppe de mesures catégorielles plafonnée à 45 M€ par an, c'est-à-dire diminuée de moitié par rapport à la précédente LPM. **Autrement dit, la déflation se poursuit, avec un retour catégoriel moindre.**

Pour atteindre cet objectif, les effectifs du ministère de la défense (missions « Défense » et « Anciens combattants ») atteindront ainsi 242 279 ETPE en 2019, dont 235 940 rémunérés par le titre 2 de la mission « Défense ».

L'ensemble des déflations sur la période s'élèvera donc à **33 675** emplois, selon le cadencement suivant :

DÉFLATION DES EFFECTIFS DE LA MISSION DÉFENSE 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflation LPM 2014-2019		-5 000	-7 500	-7 500	-3 500		-23 500
Créations de postes réformes précédentes			+ 103	+ 103			+206
Déflation résiduelle réformes précédentes	-7 881	-2 500					-10 381
Déflation totale	-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0	-33 675

La définition de cette déflation, sa répartition au sein du ministère, sera guidée par trois priorités.

- D'abord, préserver les forces **opérationnelles** et le soutien opérationnel. Les forces de combat ne supporteront donc qu'environ un tiers des déflations d'effectifs nouvelles envisagées.

- La deuxième priorité, **maîtriser** la masse salariale.

- Enfin, la dernière priorité est d'amorcer un certain rééquilibrage des effectifs globaux du ministère **au profit du personnel civil dans les secteurs non opérationnels**, en cohérence avec les besoins croissants en experts que le Livre blanc a exprimés dans différents domaines, notamment le renseignement et la cyberdéfense.

La répartition de la nouvelle déflation (-23 500) portera, d'une part, sur les forces de combat, pour **8 000 postes**, auxquels s'ajoutera une réduction de **1 100 postes** dans les forces pré positionnées et les Outre-mer engagée dès 2014 et, d'autre part, sur le soutien, les structures organiques, l'environnement et l'administration du ministère, à hauteur d'environ **14 500 postes**, soit 61% de la déflation, contre 39% pour les forces de combat.

La déflation globale 2014-2019 (-33 675) intégrant la déflation résiduelle issue des réformes précédentes concernera les 3 armées, à hauteur de **15 500 suppressions d'emplois** environ, le reliquat portant sur les services interarmées et les organes ministériels.

La déflation des effectifs affectera les militaires et les civils : de l'ordre de **26 200 postes de militaires et de 7 400 postes civils** seront touchés.

Dans la LPM précédente, la déflation devait préserver la répartition entre emplois civils et emplois militaires au sein du ministère de la défense, et, pour cela, concerner à hauteur de 75% les effectifs militaires et à hauteur de 25% des effectifs civils. Dans la prochaine LPM, la volonté étant de préserver un certain nombre d'emplois de personnels civils et d'augmenter la place des civils dans les

services de soutien, les proportions sont accentuées et ce taux se répartira entre **78% de la déflation pour les militaires et 22% pour les personnels civils.**

La répartition des déflations par catégories, militaires et civils, pourra cependant connaître des évolutions en fonction des conclusions de l'analyse fonctionnelle de tous les emplois du ministère de la défense qui vient d'être commandée par le ministre.

Ce travail doit permettre de définir de manière objective les emplois ayant vocation à être exclusivement tenus par des militaires d'une part, des civils d'autre part ; les emplois dits «mixtes» devront demeurer réduits en volume.

Dans l'ensemble, les modalités de la déflation prévue par le projet de loi s'inscrivent donc dans la continuité par rapport à la précédente LPM.

Toutefois, plus les années passent, plus la réduction des effectifs, notamment dans le soutien, sera difficile. Identifier les postes supplémentaires qui peuvent être supprimés constituera une tâche ardue.

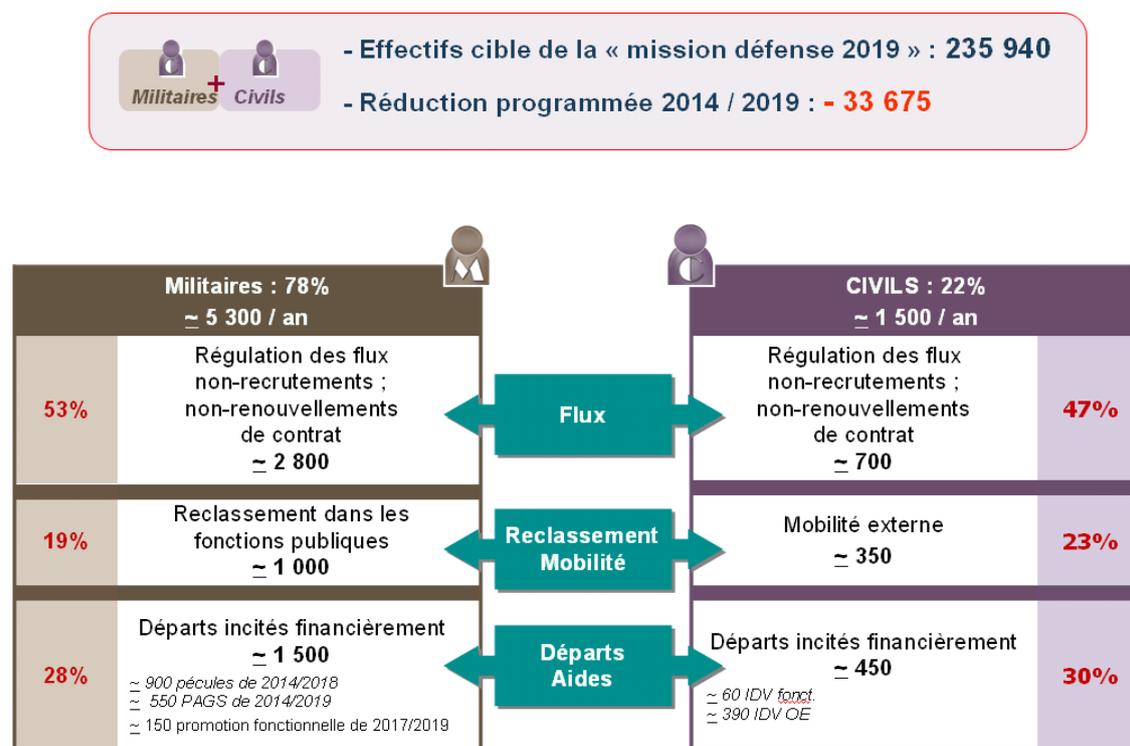
En l'état des choses, la poursuite de la déflation se fera en partie par des gains de productivité, mais aussi par l'effet d'une réduction des contrats opérationnels des armées.

C'est à quoi aboutit le nouveau format des armées qui, prenant acte de la diminution des moyens budgétaires, adapte nos moyens.

Quant aux gains de productivité, la méthode utilisée jusqu'ici de réduction homothétique des effectifs laisse la place à une analyse fonctionnelle destinée à permettre de poursuivre la manœuvre RH sans compromettre l'efficacité opérationnelle des armées.

b) Un schéma qui vise à préserver le vivier des recrutements

La déflation telle qu'elle est programmée vise au maintien d'un **flux régulier de recrutements**, notamment pour les militaires engagés, compensé par des départs volontaires et des reclassements, avec la répartition suivante :



c) Un effort volontariste de dépyramidage

S'il y a continuité sur les objectifs, le rythme, et les modalités de la déflation, en revanche, la prochaine programmation entend inverser la tendance constatée lors de la précédente LPM au « repyramidage » des effectifs du ministère de la défense, où le taux de déflation des effectifs a été à peu près inversement proportionnel au niveau hiérarchique.

D'après les chiffres communiqués par le ministère de la défense, alors qu'ils représentaient moins de 15,5% des effectifs militaires en 2008, les officiers ont en effet vu leur proportion augmenter jusqu'à 16,75% des effectifs militaires globaux en 2013.

Certaines mesures ont en effet accentué le « repyramidage » des effectifs du ministère, autrement dit, ont augmenté la proportion d'officiers supérieurs :

- l'accent mis par le Livre blanc de 2008 sur la fonction « connaissance et anticipation », qui regroupe un ensemble d'activités particulièrement complexes, et qui a rendu nécessaire le recrutement de 700 personnels hautement qualifiés ;

- la réintégration du commandement militaire intégré de l'OTAN qui a nécessité le déploiement de près de 900 personnels français supplémentaires, essentiellement pour des fonctions relevant de personnels hautement qualifiés ;

- en outre, la réforme des retraites, qui a retardé le départ des personnels effectuant les carrières les plus longues, notamment parmi les officiers et les personnels de catégorie A, sans que la diminution des flux sortants qui en résulte soit compensée à due concurrence par une baisse du nombre de recrutements avant l'année 2012.

Comme l'expliquait récemment le major général des armées Pierre de VILLIERS lors de son audition au Sénat le 7 octobre dernier, le repyramidage a aussi été généré par les restructurations, « *les fermetures de sites ont mécaniquement détruit davantage d'emplois de militaires du rang que de postes d'officiers supérieurs. De surcroît, la réduction des flux de recrutement a occasionné un vieillissement moyen de deux ans de la population, ce qui s'est traduit par un GVT positif. J'ajoute que la gestion des pécules d'accès à une deuxième carrière aurait pu être plus optimale pour la catégorie des officiers supérieurs.* »

Le « repyramidage » des effectifs a tout naturellement pesé sur la masse salariale.

La Cour des comptes avait, en effet, conclu, dès juillet 2012, que le maintien du taux d'encadrement qui prévalait en 2008 aurait conduit à réduire, en 2011, les effectifs d'officiers de 1 804 ETPT et les effectifs civils de catégorie A de 2 033 ETPT, ce qui aurait généré, selon elle, une économie de l'ordre de 236 millions d'euros.

Une mission conjointe constituée entre l'Inspection générale des finances et le Contrôle général des armées sur le repyramidage des effectifs et la gestion du titre 2 du ministère de la défense, qui a remis son rapport le 4 février 2013, a ainsi estimé le coût de l'évolution de la pyramide des effectifs militaires à près de 112 millions d'euros sur la période 2007-2012, soit environ **22 millions d'euros par an en moyenne**, contre 120 millions d'euros dans les calculs de la Cour des comptes pour la seule période 2008-2011, soit **40 millions d'euros par an**. Quelle que soit la mesure de ce coût, la nécessité d'inverser la tendance à l'accroissement de la part des officiers s'est imposée.

C'est pourquoi, depuis 2012, le ministère s'était engagé dans une démarche de dépyramidage des effectifs militaires.

Cette politique s'est traduite par la mise en place d'un **contingentement des effectifs par grade** et échelle de solde ainsi que par une réduction sensible de l'**avancement** en 2013.

Les tableaux d'avancement des officiers supérieurs pour 2013 marquent, par rapport à 2012, des baisses respectives de 23%, 19% et 14% sur

l'accès aux grades de colonel, lieutenant-colonel et commandant. Ces baisses moyennes dépassent 30% pour certains corps.

La LPM 2014-2019 entend poursuivre cet effort en réduisant le pourcentage d'officiers dans la population à statut militaire de 16,75% à 16% en fin de programmation.

D'après le rapport annexé à la loi de programmation militaire, la diminution sur le périmètre d'ensemble du ministère sera de l'ordre de 5 800 postes d'officiers.

En outre, pour stabiliser le modèle et l'effort de dépyramidage, la déflation des effectifs sera de l'ordre de 11 200 sous-officiers.

Le nombre d'hommes du rang diminuera d'environ 9 300 militaires.

Ces résultats seront obtenus par une répartition entre les départs naturels et les départs incités, et une gestion rigoureuse des avancements ainsi que par un ajustement des recrutements aux besoins prévisionnels. Enfin, le dépyramidage infra catégoriel s'inscrira dans le cadre du **contingentement des effectifs par grade.**

Les différents chefs d'état-major entendus en audition n'ont pas caché la difficulté de l'exercice qui leur était demandé. Ainsi l'amiral Édouard GUILLAUD, chef d'état-major des armées, a-t-il fait observer, lors de son audition devant votre commission :

« Au plan des ressources humaines, 7 881 suppressions d'emplois sont prévues au titre du PLF 2014, ce qui en fait l'annuité de LPM connaissant la plus forte déflation, et ce qui représente 60% des suppressions d'emplois de l'État cette année-là. Ceci souligne la part qu'assument les armées au titre de l'effort de réduction des dépenses de l'État.

« Cette manœuvre sera particulièrement délicate pour le personnel officier. L'objectif d'un taux d'encadrement en officiers de 16% au niveau du ministère est extrêmement sensible, sauf à mettre en place des mesures drastiques de restriction de l'avancement et de recrutement des jeunes officiers, au risque d'hypothéquer dangereusement l'avenir. Nous craignons ce qu'on appelle le « coup d'accordéon ». »

Pour le personnel civil, de l'ordre de 7 400 postes seront supprimés selon la répartition suivante : environ 300 catégorie A, 1 100 catégorie B, 2 300 catégorie C et 3 700 ouvriers de l'État.

Cette répartition devrait contribuer au rééquilibrage des différentes catégories de personnels civils.

d) Les risques de la « manœuvre RH »

L'une des difficultés de cette future « manœuvre RH » tient au respect de l'ensemble des paramètres et en particulier à la **concordance entre**

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

Des difficultés pourraient résulter de l'insuffisance des instruments disponibles en matière de pilotage de la masse salariale et des ressources humaines, notamment des systèmes d'information.

Les hypothèses de coût moyen sur lesquelles repose la valorisation des déflations d'effectifs devront ainsi être vérifiées.

L'exécution de la programmation devra **éviter deux écueils** : un rythme de déflation des effectifs inférieur aux prévisions, dans un contexte de difficultés économiques, ou au contraire celui d'une accélération non souhaitée de la déflation des effectifs, phénomène qu'on a pu observer dans le passé.

Lié aux interactions entre masse salariale et effectifs, le deuxième risque est celui de la **préservation du flux de recrutement**. Celui-ci ne doit pas devenir la variable d'ajustement des effectifs à la masse salariale. Ce flux de recrutement est essentiel au maintien de la capacité opérationnelle.

Le levier le plus aisé à manier dans la déflation des effectifs est en effet **la régulation des flux** : non-remplacement d'une part des départs à la retraite 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.

Dans ce contexte de déflation des effectifs, recrutement et fidélisation restent plus que jamais les priorités.

Enfin, il faut souligner que c'est sur la réussite de **l'ambitieux chantier de la réorganisation et de la modernisation du soutien** et de l'administration générale, que repose le pari d'un rééquilibrage au profit des capacités opérationnelles.

C. UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT COMPLET ET ROBUSTE

1. Des mesures d'accompagnement sont renforcées dans la loi de programmation militaire 2014-2019

La réalisation des objectifs de déflation, de dépyramidage et de maîtrise de la masse salariale, dans la logique de flux qui caractérise la gestion du personnel militaire, est conditionnée par la mise en œuvre effective des **mesures d'aide au départ**.

L'effort budgétaire pour accompagner les départs restera conséquent au cours de la prochaine programmation, autour de 200 millions d'euros par an, comme constaté lors de la précédente LPM.

Côût budgétaire du PAR y compris aides aux départs du personnel de recrutement local (hors surcoût chômage personnel militaire)

	2014 - prévision PLF		2015 - prévision conférence de répartition		2016 - prévision conférence de répartition		2017 - prévision conférence de répartition		2018 - prévision conférence de répartition		2019 - prévision conférence de répartition	
	Effectifs	Montants	Effectifs	Montants	Effectifs	Montants			Effectifs	Montants	Effectifs	Montants
Personnel militaire												
<i>Pécule</i>	1 090	104,86 M€	920	101,75 M€	920	91,66 M€	790	80,34 M€	790	75,23 M€	790	21,31 M€
<i>divers (indémnités de préparation à la reconversion, complément forfaitaire de l'ICM, allocation d'aide à la mobilité du conjoint)</i>		8,97 M€		11,05 M€		12,54 M€		12,46 M€		5,87 M€		0,00 M€
Total Titre 2 - Personnel militaire		113,83 M€		112,80 M€		104,20 M€		92,80 M€		81,10 M€		21,31 M€
Personnel civil												
<i>Indemnité de départ((IDV OE - IDV fonctionnaire,...))</i>	561	36,02 M€	570	37,17 M€	560	36,77 M€	520	35,17 M€	312	21,03 M€		0,00 M€
<i>Divers (primes diverses de restructuration, cotisations sociales liées au PAR, ...)Prime de restructuration des services</i>	1 025	24,98 M€	1 150	28,87 M€	1 150	28,87 M€	1 150	28,87 M€	600	16,00 M€		0,00 M€
<i>Surcoût chômage</i>	787	16,03 M€	902	18,91 M€		20,10 M€		21,90 M€		20,10 M€		13,70 M€
Total Titre 2 - Personnel civil		77,03 M€		84,95 M€		85,74 M€		85,94 M€		57,13 M€		13,70 M€
Total titre 2 - personnel civil et militaire		190,86 M€		197,75 M€		189,94 M€		178,74 M€		138,23 M€		35,01 M€
Hors titre 2 - personnel militaire et civil												
<i>Total hors titre 2 (action sociale, reconversion du PM, formation du PC)</i>		4,39 M€		5,07 M€		4,06 M€		4,06 M€		2,01 M€		2,01 M€
Total titre 2 et hors titre 2 - personnel militaire et civil		195,25 M€		202,82 M€		194,00 M€		182,80 M€		140,24 M€		37,02 M€
<i>Conférence de répartition du 9 juillet 2013</i>												

2. Les crédits d'accompagnement sont ouverts en loi de finances pour 2014

Les incidences budgétaires de la déflation de 2014 sont doubles. Au titre du plan d'accompagnement des restructurations (PAR), l'ensemble des mesures de titre 2 adoptées en faveur du personnel militaire s'élèvera à **109,2 M€ en 2014**. Les personnels civils sont quant à eux pris en charge par le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », qui centralise l'ensemble des crédits du PAR les concernant, soit une dotation du PAR civil (hors chômage) de **58,6 M€ en 2014** pour la mission « Défense ».

a) Quatre principaux leviers pour le personnel militaire

Concernant le personnel militaire, quatre leviers seront mis en œuvre dès 2014. Les deux premiers sont nouveaux, alors que les deux autres constituent des rénovations de mesures existantes afin de les rendre plus attractives et donc plus efficaces :

- **La promotion fonctionnelle**. Ce dispositif concerne les officiers généraux du premier grade, les colonels, lieutenants-colonels, commandants, adjudants-chefs et adjudants, sous certaines conditions d'ancienneté, de grade et d'écart avec leur limite d'âge. Il offre la possibilité de promouvoir certains militaires pour occuper une fonction déterminée sur une durée comprise entre vingt-quatre et trente-six mois, avant leur radiation des cadres ou leur admission en deuxième section.

Cette mesure, qui s'inscrit dans le cadre du contingentement des effectifs par grade, n'aura pas d'incidence budgétaire avant 2017, date à partir de laquelle le dispositif devrait entraîner un surcoût pension annuel de 0,3 M€.

Elle s'appliquera du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2019. Compte tenu de ses conditions de mise en œuvre, les effets de cette mesure en termes de déflation d'effectifs ne seront visibles qu'en 2017. C'est le projet de loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 qui constitue le cadre juridique de ce dispositif.

- **La pension afférente au grade supérieur** est un dispositif qui concerne les colonels, lieutenants-colonels, commandants, capitaines, adjudants-chefs et adjudants de carrière qui disposent d'un droit à pension à jouissance immédiate, alors qu'ils se trouvent à plus de cinq ans de leur limite d'âge. Ils sont incités à quitter l'institution militaire pour engager une seconde carrière dans le secteur privé, en échange d'une pension à liquidation immédiate revalorisée. Un arrêté interministériel déterminera le nombre de militaires, par grade et par corps, appelés à bénéficier de cette disposition qui restera subordonnée à un agrément de la demande de l'intéressé. Pour l'année 2014, le volume prévu est d'environ 400 attributions, qui n'auront une incidence budgétaire qu'à partir de 2015.

Ce dispositif est prévu par le projet de LPM 2014-2019, et plus précisément par son article 23. Cette mesure d'incitation au départ aura un coût total de 18,56 M€ sur la LPM 2014-2019.

• **Le pécule d'incitation au départ** constitue une évolution du dispositif actuel de pécule d'incitation à une seconde carrière qui prendra fin en 2014. La mesure concerne le militaire de carrière en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade, ou le militaire engagé en position d'activité rayé des contrôles avant quinze ans de service. Ces militaires peuvent, sur demande agréée et dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté interministériel, prétendre au versement d'un pécule modulable d'incitation au départ dont le montant est déterminé en fonction de la solde budgétaire perçue en fin de service. Il est prévu d'en accorder environ 1 100 en 2014. Ce dispositif d'incitation au départ représentera **un montant prévisionnel de 100,3 M€ en 2014** dont 71,7 M€ au profit des nouveaux pécules accordés (1ère fraction). Ce dispositif est prévu par le projet de LPM 2014-2019, et plus précisément par son article 25.

• **Le dispositif de disponibilité** sera enfin rénové, afin de le rendre plus attractif à moindre coût. Cette mesure consiste à placer en position de non-activité, dans le respect d'un contingent, les officiers de carrière qui en font la demande agréée et qui ont effectué plus de quinze années de service, dont six en qualité d'officier. D'une durée de cinq ans, cette mesure n'est pas renouvelable contrairement au dispositif en vigueur, renouvelable une fois pour une durée totale de 10 ans. Par ailleurs, les militaires qui en bénéficient sont mieux rémunérés qu'auparavant (la solde est diminuée de 50% durant la première année, de 60 % durant la deuxième, et 70% durant les trois années suivantes - au lieu d'une diminution de 66% sans dégressivité pour la disponibilité actuelle). Ce dispositif est prévu par le projet de LPM 2014-2019, et plus précisément par son article 26.

b) Des mesures d'accompagnement pour le personnel civil comparable à celles précédemment en vigueur

Concernant le personnel civil, les mesures d'accompagnement prévues sont comparables à celles mises en place lors de la précédente LPM. L'objectif recherché consiste à favoriser la mobilité, tant au sein du ministère que vers d'autres fonctions publiques. Le volet incitatif au départ volontaire est maintenu avec un assouplissement des conditions d'attribution pour les ouvriers de l'État (fin de l'obligation d'occuper un poste restructuré).

Les mesures spécifiques au ministère de la défense qui seront mises en œuvre sont les suivantes :

• Le **complément spécifique de restructuration** pour les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée attribué lors d'une mobilité aux agents bénéficiant de la prime de restructuration de service ;

- **L'indemnité de conversion** et son complément exceptionnel de restructuration attribués aux ouvriers de l'État dans le cadre d'une mobilité ;

- **L'indemnité de départ volontaire** accordée aux ouvriers de l'État, dont la reconduction a été intégrée dans le projet de LPM 2014-2019, et l'indemnité de départ volontaire pour création ou reprise d'entreprise pouvant être attribuée aux ouvriers de l'État quittant l'administration et créant ou reprenant une entreprise privée.

Les mesures financières d'incitation au départ pour le personnel civil concernent **environ 400 personnes en 2014**.

3. Le coût du chômage des anciens personnels de la défense

À la fin juin 2013 (derniers chiffres disponibles de Pôle emploi à la date de la rédaction des réponses au questionnaire budgétaire), le nombre d'anciens militaires indemnisés était estimé à 10 738, en diminution de 2,2% par rapport au 31 décembre 2012.

Au plan financier, **le montant des indemnités de chômage** payées par le ministère de la défense en 2012 s'élève à **105,9 M€** soit une augmentation de 2,6% (2,7 M€) par rapport à 2011 (103,2 M€). Depuis juillet 2012, une revalorisation des indemnités chômage de 2% est intervenue.

4. Un point de vigilance : le moral des militaires

a) *« Fatigue » de la réforme, dégradation de l'environnement quotidien et contingentement de l'activité sont des facteurs de démotivation*

Lors des visites de terrain et des échanges avec les personnels du ministère de la défense, vos rapporteurs ont observé que trois facteurs sont souvent mis en avant comme causes de la dégradation du moral des militaires :

- . **La « fatigue » de la réforme.** L'effet des différentes réformes et restructurations qu'a connues le ministère de la défense ces 15 dernières années se fait sentir. Combien de ministères auront perdu 82 000 emplois en 10 ans, comme cela va être le cas pour le ministère de la défense ? En particulier les personnels du soutien ont le sentiment qu'une réforme n'a pas encore totalement produit ses effets qu'elle est déjà suivie d'une autre réforme ;

- . Les dépenses qui sont rognées année après année portent sur **l'environnement quotidien du soldat** : ici on réduit la période de chauffe, là on diminue le coût des repas servis, ou on rogne sur les effets, le petit équipement... cela produit sur les personnels une impression de dégradation du cadre de vie qui a un fort effet psychologique ;

. Enfin, le **contingement de l'activité**, des jours d'entraînement, du carburant, des pièces de rechange, des matériels disponibles, etc... pèsent naturellement sur le moral des personnels dont l'engagement professionnel et l'investissement dans leur métier est, en général, tout à fait remarquable.

b) Les ménages militaires, soumis à mobilité et à restructurations, ont un niveau de vie inférieur de 18% aux autres agents publics

La dernière livraison du rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) (7^{ème} rapport, septembre 2013) met en exergue un certain nombre de contraintes spécifiques qui pèsent sur les militaires.

Le précédent rapport décelait déjà des signaux de rupture inquiétants :

- . Faible taux de sélectivité du recrutement des sous-officiers et militaires du rang, signe d'une moindre attractivité des carrières militaires ;
- . Augmentation de la mobilité géographique ;
- . Baisse du nombre de militaires accédant à la propriété ;
- . Augmentation du taux de départ spontané des militaires du rang (problème de la fidélisation).

Dans la revue de la condition militaire 2013 (portant sur l'année 2012), certaines évolutions favorables sont constatées, comme par exemple l'amélioration de la **sélectivité des recrutements** (-toujours faible, de l'ordre de 2 candidats pour 1 poste-) lié au resserrement du nombre des recrutements. Cette sélectivité reste toutefois inférieure à celle des agents civils de l'État ce qui confirme le diagnostic de la faible attractivité des carrières militaires ;

D'autres évolutions ne sont, au contraire, pas favorables : du fait des restructurations, les mutations ont connu un pic en 2012, avec plus de 45 000 mutations. Un quart des officiers (22%) a été muté en 2012. On observe par ailleurs une augmentation significative du nombre d'officiers mutés avec un préavis de moins de trois mois. **28% des mutations hors métropole se sont ainsi réalisées avec préavis de moins de 3 mois en 2012....**

« Pour les trois armées », observe le Haut Conseil, « il serait bon qu'une phase de stabilité s'instaure (...) et que les mutations géographiques au sein d'une même région soient favorisées. La mobilité géographique est un facteur de déstabilisation professionnelle mais également social et financier ».

Pour une même catégorie socioprofessionnelle, le **revenu** des ménages dont la personne de référence est militaire est inférieur à celui des ménages dont la personne de référence est un fonctionnaire civil. La multiplication des mutations est en effet un obstacle à la progression des carrières professionnelles des conjoints de militaires. D'autre part, quelle que soit la tranche d'âge, la proportion de **militaires propriétaires de leur résidence principale** est moindre que dans la population en général. Ainsi,

alors que près de la moitié des 30-39 ans possèdent leur logement (49%), ils sont seulement un tiers (36%) chez les militaires.

Ce rapport confirme que le **niveau de vie annuel moyen du ménage d'un militaire est inférieur de 18% à celui du ménage d'un fonctionnaire civil de l'État** : alors que le revenu individuel moyen des militaires est inférieur de 7,9% à celui du fonctionnaire civil de l'État, celui du conjoint de militaire est inférieur de 33% à celui du conjoint de fonctionnaire civil de l'État.

Dans son récent rapport sur la rémunération des militaires, la Cour des comptes fait le même constat et précise que « *Les rémunérations des militaires français sont inférieures à celles qui sont servies au Royaume-Uni ou en Allemagne* ».

D'après le HCECM, le **célibat géographique** concerne désormais 17% des officiers supérieurs, 14% des sous-officiers et 5% des militaires du rang.

Les dysfonctionnements de Louvois ont naturellement affecté les situations individuelles et fragilisé la **confiance** des militaires dans leur administration.

Le Haut Comité relève une moindre **adhésion** à la réforme du ministère : « *La confiance fragilisée vis-à-vis de l'administration et la visibilité restreinte sur la poursuite de leur carrière conduisent les militaires à douter des réformes qui ont été décidées et pourraient marquer une certaine défiance vis-à-vis des prochaines transformations* ».

c) La « civilianisation » des postes de soutien est un point sensible

La question de l'équilibre entre personnels militaires et personnels civils est une question sensible au sein du ministère de la défense.

Dans le contexte actuel de réformes accélérées, vos rapporteurs sont très soucieux de la préservation de la cohésion entre toutes les catégories de personnel, gage de la réussite de la transformation du ministère de la défense.

En 2012, l'effectif du ministère de la défense était de 288 066, avec 77% de militaires et 23% de civils.

Le Livre blanc de 2013 préconise le recentrage des militaires sur leur cœur de métier c'est-à-dire la préparation et la conduite des missions opérationnelles. Ce recentrage se traduit pour le personnel civil par une plus grande participation aux emplois d'administration, de gestion et de soutien au personnel projetable.

Le ministre de la défense a ainsi donné mandat au directeur des ressources humaines de recenser les emplois et les postes, à caractère administratif et de soutien, susceptibles d'être essentiellement tenus par des agents civils.

Sur cette base, il s'agira d'affecter autant que possible le personnel civil sur des postes militaires vacants. Ce rééquilibrage entre militaires et civils peut également concerner certains domaines techniques et stratégiques tels que le renseignement ou la cyber-défense.

Ce rééquilibrage répond au souhait des organisations syndicales du personnel civil de la défense. Ainsi, M. Gilles GOULM, représentant de la Fédération syndicaliste FO de la défense, des industries de l'armement et des secteurs assimilés, déclarait en audition le 18 septembre dernier que « *Les personnels civils, qui étaient de 145 000 il y a quinze ans et moins de 64 000 aujourd'hui, devront supporter encore 7 400 suppressions d'emplois, dont la moitié concernera les ouvriers d'État. Cela va à l'encontre de la civilianisation des effectifs sur les fonctions de soutien ! La proportion de civils par rapport aux militaires est globalement restée la même en début et en fin de RGPP. Nous demandons le rééquilibrage des effectifs militaires et civils sur les fonctions de soutien.* »

M. Henri-Philippe BAILLY, pour la Fédération CGC-Défense et l'UNSA Défense, a quant à lui déclaré que « *La civilianisation sera porteuse de gains significatifs sur la masse salariale du ministère que nos organisations estiment de l'ordre de 3 Md€ par an au terme de la démarche de rééquilibrage, hors gains induits sur les autres dépenses (habillement, restauration, logement, mobilité, formation, équipement des forces,...)* ».

Certaines des analyses sur lesquelles repose ce primat à la civilianisation sont toutefois contestées de la part des militaires, s'agissant en particulier du temps de travail des différentes catégories. D'ailleurs, le dernier rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire suggère d'instaurer une réelle mesure du temps de travail des militaires.

Le Général RACT-MADOUX, chef d'état-major de l'armée de terre, a indiqué lors de son audition¹, « *S'agissant de la civilianisation, nous sommes naturellement très attachés au personnel civil. Toutefois, la comparaison de la rentabilité entre ce dernier et le personnel militaire, mesurée par les coûts et le temps de travail, me semble contestable dans les chiffres et inopportune dans son approche. Ce type d'analyse, rarement bien perçue par ceux qui en font l'objet, présente le risque de fragiliser la cohésion entre le personnel militaire et le personnel civil, par ailleurs très solide dans l'armée de Terre.* ».

Vos rapporteurs ne peuvent que faire part à nouveau de leur défiance face à toute approche trop dogmatique : il faut envisager cette question avec pragmatisme, dans le respect de la complémentarité de toutes les catégories de personnel.

¹ 18 septembre

La civilianisation : extrait du rapport d'information « Bases de défense : une réforme à conforter », juillet 2012

Cette question semble toutefois traitée avec un peu trop de dogmatisme, ce qui comporte un risque d'opposition entre deux catégories de personnels pourtant complémentaires.

On entend ainsi un certain nombre de jugements très définitifs sur la question, dont on peut faire le florilège :

- les civils auraient un plus long temps de travail, dans la mesure où, de par leur statut, les militaires s'entraînent, font du sport, etc... ; d'autres contestent cette argumentation, en rétorquant que les militaires sont culturellement d'une grande disponibilité ;

- les civils ne seraient pas mobiles (or beaucoup de civils ont été mutés à l'intérieur du ministère ou en interministériel ces dernières années) ;

- les civils apporteraient de la « rigidité » là où les militaires sont mutés très fréquemment, (d'autres disent aussi de la continuité, de la mémoire) ;

- les militaires sont seuls projetables en opérations, y compris dans le soutien ;

- les militaires doivent pouvoir trouver, après le temps des engagements extérieurs, une période de « respiration », en deuxième partie de carrière, dans les postes du soutien.

En particulier, vos rapporteurs n'adhèrent pas aux discours tendant à opposer les deux catégories de personnels. Chacun doit pouvoir trouver sa place, autour de l'objectif global et partagé de la civilianisation du soutien, mais sans dogme.

D. LES CONSÉQUENCES SUR LE PLAN DE STATIONNEMENT DES FORCES

1. Des conséquences territoriales des restructurations en 2014, dans l'attente d'annonces ultérieures

Les restructurations ont concerné en 2013 près de **300 unités** et impacté, en termes de dissolutions, réorganisations, rationalisations mais aussi de simples transferts, **près de 8 000 personnes**.

Pour 2014, les décisions liées à la révision des implantations de la Défense sur le territoire métropolitain et aux réorganisations ont été annoncées par le ministre de la défense le 3 octobre devant votre commission, et visent au total à une déflation de près de **7 900 postes** :

- l'arrêt de l'activité aérienne de la BA 102 Dijon ;
- la fermeture du DA 277 de Varennes-sur-Allier ;
- la dissolution de l'escadron de défense sol-air de Luxeuil-les-Bains ;
- la transformation de la BA 279 Châteaudun en « élément air rattaché » à la BA 123 d'Orléans-Bricy ;

- la dissolution du 4^{ème} Régiment de dragon de Carpiagne ;
- le transfert du 1^{er} Régiment étranger de cavalerie d'Orange vers Carpiagne.

La manœuvre de déflation 2014 correspond à la fin de la réforme prévue par la précédente LPM.

Les décisions sur les déflations pour 2014-2019 seront précédées d'une analyse fonctionnelle précise veillant à préserver les forces et à poursuivre le rééquilibrage entre civils et militaires, afin d'accorder sa juste place à chaque catégorie. C'est la raison pour laquelle les décisions de restructurations, réorganisations ou transferts pour la période font l'objet d'études préalables précises et documentées, et ne sont pas encore arrêtées définitivement.

Vos rapporteurs seront naturellement très attentifs aux conséquences non seulement sur les personnels mais aussi sur les collectivités locales concernées.

2. Un réaménagement envisagé, en parallèle, des forces stationnées en dehors de l'hexagone

a) Une cible de déflation de 1 100 postes pour les forces de souveraineté et prépositionnées

Le dispositif des forces pré-positionnées est fondé sur le besoin de conserver une capacité de veille et d'action autonomes dans nos zones d'intérêt, de respecter les engagements de la France dans le cadre des accords de défense et de contribuer au développement des capacités des pays africains à assurer eux-mêmes leur sécurité, en les accompagnant initialement.

Le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire fixe une **cible de déflation de 1 100 postes sur la période 2014-2019** pour les forces de souveraineté et le dispositif militaire prépositionné (plus précisément, l'alinéa 346 du rapport annexé au projet de loi de programmation fait état d'une « *réduction de 1 100 postes dans les forces prépositionnées et les Outre-mer, engagée dès 2014* »).

Ces forces sont en réalité de 3 ordres :

. Forces de souveraineté dans les départements et collectivités d'outre-mer (zone Caraïbes qui comprend les forces armées en Guyane et les Forces armées aux Antilles, stationnées en Martinique et en Guadeloupe ; zone Pacifique avec les forces armées en Polynésie française et les Forces armées en Nouvelle Calédonie ; zone océan Indien avec les forces armées en zone sud de l'océan Indien qui stationnent à La Réunion et possèdent un détachement permanent à Mayotte). Ces dispositifs ont déjà été fortement rationalisés : **la réduction globale** des effectifs entre 2008 et 2020 devrait être

d'un quart. Recentré sur les missions militaires tout en conservant une capacité d'intervenir en soutien de l'État, le dispositif s'organise autour de trois points d'appui principaux : la Guyane pour la zone Caraïbes ou Antilles-Guyane, la Réunion pour l'océan Indien et la Nouvelle-Calédonie pour l'océan Pacifique avec des dispositifs interarmées possédant les moyens de projection aéromaritimes associés pour intervenir dans leur zone de responsabilité. Aux Antilles et en Polynésie ont été mis en place des dispositifs allégés à dominante maritime, capables d'accueillir des renforts ;

. Forces de présence dans nos bases prépositionnées (Djibouti, Gabon, Sénégal, Émirats Arabes Unis) : **4 000 hommes pour 430 millions d'euros** en 2013 :

EFFECTIFS MILITAIRES 2013 DES FORCES PRÉ POSITIONNÉES :

ETATS	TOTAL	TERRE	AIR	MARINE	SOUTIEN	AUTRES
DJIBOUTI	2 066	745	431	163	339	388
SENEGAL	355	112	24	43	53	123
GABON	954	590	53	0	122	189
EAU	717	335	143	39	63	137
TOTAL	4 092	1 782	651	245	577	837

Source : ministère de la défense

. Forces en opérations extérieures (OPEX) : Mali, Tchad, Côte d'Ivoire, République Centre-Africaine, Atalante, Afghanistan, Liban, Kosovo...

LES EFFECTIFS EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES AU 30 JUIN 2013 :

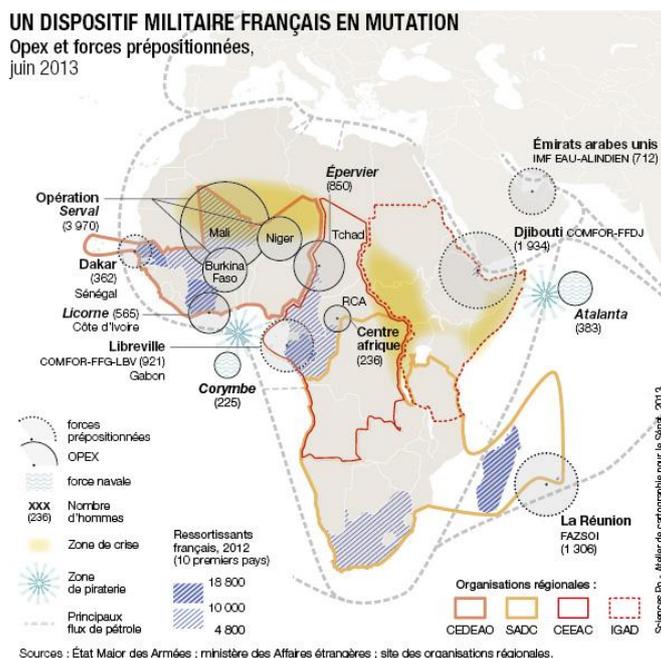
CADRE JURIDIQUE	LOCALISATION		ARMÉES ET SERVICES						TOTAL	
			Terre	Air	Mer	SSA ¹	SEA ²	Autres*	2013	(RAPPEL 2012)
Engagements multinationaux (hors ONU, UE)	Afghanistan	HERACLES			248				248	110
	RCA	MICOPAX	7						7	7
	Sinaï	FMO	2						2	2
	Mali	MISMA	14	1	1				16	0
Sous – Total									273	(119)
Autres accords de coopération et actions bilatérales	Tchad	EPERVIER	549	240	9	47	23	4	872	945
	Côte d'Ivoire	LICORNE	588	53	1	19	7	12	680	557
		CORYMBE			218	2			220	98
	Liban	BALISTE	0						0	3
	RCA	BOALI	429	2		10	2	4	447	250
	Océan Indien	EPE Océan Indien			101				101	77
	Jordanie	TAMOUR	52	5	2	16		2	77	0
Sahel	SERVAL	2978	656	104	150	88	111	4087	0	
Sous – Total									6 484	(1 930)
Opérations de l'OTAN	Kosovo	TRIDENT	287	6	3	15	7	5	323	310
	Afghanistan	PAMIR	519	192	9	59	2	3	784	3403
		EPIDOTE	89	1	3				93	127
Sous – Total									1 200	(3 840)

Source : Ministère de la défense

La lisibilité de la distinction entre ces deux dernières catégories (forces prépositionnées et OPEX) tend à s'estomper avec le temps, en particulier pour les OPEX « permanentes », notamment sur le continent africain :

¹ Service de santé des armées

² Service des essences des armées



b) L'importance de garder des points d'appui à proximité des zones de crise

L'opération SERVAL a montré combien les prépositionnements à proximité des zones de crise étaient **importants sur le plan opérationnel**, non seulement pour garantir la réactivité de la réponse militaire aux crises mais aussi pour limiter le niveau de violence.

Pour les forces armées, les projections cumulent plusieurs avantages. Outre qu'elles contribuent à la **préparation opérationnelle** des unités, elles entretiennent « *la culture de la projection* », favorisent un entraînement en milieu **interarmées**, dans des terrains d'exercice **exceptionnels**. La projection permet d'acculturer les unités et de leur donner une **expertise** particulière sur certaines zones.

Pour la seule armée de terre par exemple, les projections permettent à 60 unités chaque année d'utiliser 7 centres d'aguerrissement (désert, mangrove, forêt....)

Enfin, il ne faut pas oublier le bassin de recrutement que constituent en particulier les DOM/COM qui apportent à l'armée de terre 25% de ses dossiers de recrutement.

Une réorganisation des forces prépositionnées en Afrique à attendre dans le cadre du sommet sur la paix et la sécurité en Afrique les 6 et 7 décembre 2013.

Votre commission a d'ailleurs souhaité, dans le cadre de la discussion de la loi de programmation militaire, que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat puissent être associées à ces décisions de première importance pour notre outil de défense.

E. LE CHAOS DU LOGICIEL « LOUVOIS » CONTINUE D'OBÈRER LA LISIBILITÉ FINANCIÈRE DE LA « MANŒUVRE RH »

1. Des gains financiers peu tangibles de la précédente vague de déflations...

a) L'introuvable maîtrise de la masse salariale

L'équation financière qui sous-tendait la LPM (2009-2014) consistait à réaliser des économies substantielles sur le soutien des forces et les ressources humaines, pour les réinvestir intégralement au profit de la condition des personnels et de l'amélioration des équipements.

Or, cinq ans après la mise en œuvre de cette stratégie, il apparaît que cette équation financière a de plus été mise à mal par des réalisations très différentes des prévisions en matière de masse salariale.

Dans son rapport sur le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire¹, la Cour des comptes constate un paradoxe : **alors que les effectifs du ministère ont fortement diminué, sa masse salariale - dépenses de titre 2 - a continué à croître.**

Dès 2012, à mi-parcours de la précédente LPM, la Cour relevait, en effet, que les économies de masse salariale diminuées des coûts d'accompagnement des restructurations pour le personnel étaient estimées, par le ministère de la défense, à un montant net cumulé de 5,4 milliards d'euros dont 1,1 milliard d'euros avant la fin de l'exercice 2011. Comparant les économies revendiquées par le ministère avec les données d'exécution budgétaire, la Cour des comptes comptabilisait, quant à elle, une augmentation de 1,02 milliard d'euros des dépenses de titre 2 entre 2008 et 2011.

Cette divergence d'appréciation tient en partie aux méthodes de calcul.

L'évolution de la masse salariale de 1 milliard d'euros entre 2008 et 2011 est appréciée dans le rapport de la Cour des comptes en incluant les dépenses liées aux pensions. Or, sur la période 2007-2011, la hausse de la masse salariale, au sens de la Cour des comptes, a été portée principalement par les dépenses de pensions qui ont crû de +577 M€ (de 6 715 M€ en 2008 à 7 292 M€ en 2011).

La hausse relevée par la Cour est ainsi en partie due à des dépenses dont l'évolution obéit à des facteurs exogènes au ministère de la défense.

¹ Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire, Cour des comptes 2012 <http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Le-bilan-a-mi-parcours-de-la-loi-de-programmation-militaire>

Force est de constater que, faute de comptabilité analytique digne de ce nom, l'appréciation des économies effectivement réalisées est particulièrement difficile s'agissant des déflations d'effectifs.

En effet, le pilotage des effectifs du ministère s'inscrit dans une logique de flux, avec un volume de départs très important chaque année : selon le SGA, une déflation de 8 000 postes en un an est la résultante, en moyenne, de 25 000 départs et de 17 000 recrutements ; or ce ne sont pas nécessairement les agents dont les postes sont supprimés qui quittent le ministère.

Un certain consensus se dégage cependant pour estimer qu'au total l'évolution de la masse salariale s'explique pendant la période 2008-2013 par divers facteurs exogènes et endogènes : mise en œuvre de mesures de rattrapage indiciaire des militaires par rapport au reste de la fonction publique, pyramidage de la déflation provoquant un accroissement de personnels dans les hauts de la pyramide et donc une augmentation du taux d'encadrement, augmentation des personnels affectés au sein des instances internationales (OTAN, UE), dérive du « glissement vieillesse-technicité » (GVT), conséquences de la loi portant réforme des retraites, réformes et restructurations générant des coûts (mobilité, incitation au départ et reconversion).

L'analyse financière de la Cour des comptes met en particulier en valeur plusieurs sources de dépenses mal anticipées.

Ainsi **le coût de l'évolution de la pyramide des effectifs militaires** s'élève, selon les différentes estimations, comme cela a déjà été dit, à un montant variant de 22 à 40 millions d'euros par an en moyenne.

La dynamique des dépenses de personnel du ministère s'explique également par **les mesures statutaires de revalorisation de la condition des militaires** qui ont été prises depuis 2009, qui s'élèverait en moyenne à 79 millions d'euros par an en moyenne pour la période 2008-2012, ce qui représente un « taux de retour catégoriel » moyen de 43%, soit moins que l'objectif qui avait été annoncé de 50%.

L'évolution des dépenses de titre 2 du ministère de la défense doit enfin beaucoup à **l'évolution des dépenses dites « hors socle »**, qui regroupent les dépenses de titre 2 non récurrentes comme **l'indemnisation au titre du chômage et des dommages liés à l'amiante**, ou encore les différentes mesures **d'incitation au départ** volontaire dans le cadre de l'accompagnement des restructurations.

Pour la période 2009-2013, l'évolution de ces deux agrégats est contrastée : les dépenses « socle » sont en baisse de 1%, tandis que les dépenses « hors socle » connaissent une augmentation de près de 17%.

Dépense exécutée hors pensions, hors OPEX hors fonds de concours, en M€ courants

	2009	2010	2011	2012	2013 (prévision)	PLF 2014
Socle	10 979	10 960	10 902	10 985	10 595	10 345
Hors socle	621	717	726	715	717	687
TOTAL	11 600	11 677	11 628	11 700	11 312	11 032

Les déflations annuelles se sont traduites par une diminution progressive des dépenses de socle de 2009 à 2011.

La hausse constatée de ces dépenses en 2012 est principalement due à des facteurs conjoncturels. Les dysfonctionnements du calculateur de solde Louvois sur l'armée de terre, la marine et le service de santé des armées se sont notamment traduits par des erreurs de calcul générant des indus de solde.

L'évolution des dépenses hors socle (**687 millions d'euros en 2014**) s'explique, quant à elle, par la nature même de ces dépenses qui recouvrent notamment :

- le plan d'accompagnement des restructurations (près de 200 M€ par an en moyenne), qui conditionne la réalisation de la déflation ;
- les dépenses de chômage en augmentation de 30% de 2009 à 2012 ;
- des dépenses de guichet comme l'indemnisation de l'amiante : +5% de 2009 à 2012.

Aujourd'hui, cette dynamique d'ensemble des dépenses de personnel est jugée incompatible avec l'objectif de retour à l'équilibre des comptes publics décidé par l'État.

Bien plus, dans son rapport sur la masse salariale du ministère de la défense de septembre 2013, la Cour des comptes estime même que, pour financer les dépenses du titre 2 et notamment celles afférentes à la masse salariale, le ministère de la défense a dû puiser notamment dans les crédits d'équipement, alors même que la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoyait que les économies réalisées devaient bénéficier à la fois au financement du plan d'amélioration de la condition des personnels et au financement des équipements. « *Le ministère s'est écarté des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances en particulier l'article 7 : il a mis en œuvre de manière inversée le principe de la fongibilité asymétrique en réaffectant des crédits destinés au financement d'équipements (titre 5) à des dépenses de personnel (titre 2) : pour l'exercice 2012, 330 M€ ont ainsi été prélevés sur le titre 5 au bénéfice du titre 2.* ».

Au total, il aura fallu abonder le titre 2 du budget du ministère de la défense par loi de finances rectificative de **213 M€** en 2010, **158 M€** en 2011 et

de 474 M€ en 2012, en redéployant, en particulier en 2012, des crédits destinés aux équipements.

D'ailleurs, les dépenses de personnel hors OPEX « déraperaient » à nouveau en 2013 par rapport à la construction budgétaire, de 232 M€, du fait de :

. l'impact des dysfonctionnements récurrents du calculateur Louvois, qui a généré en 2013 de nouveaux indus de rémunération et a empêché la récupération dans un délai normal des avances de rémunération servies aux agents partant en OPEX ;

. de moindres attributions de produits au profit du service de santé des armées ;

. du dynamisme de certaines dépenses « de guichet » telles que l'indemnisation du chômage des anciens militaires ou celles des victimes de l'amiante.

C'est pourquoi, le ministère de la défense a choisi à travers le projet de loi de programmation 2014-2019 d'effectuer une réforme de la gouvernance des ressources humaines afin d'assurer une meilleure maîtrise de la masse salariale.

b) Les mesures de « gouvernance » de la fonction RH du ministère pour mieux maîtriser la masse salariale

Le succès de cette nouvelle politique de gestion des ressources humaines reposera sur la capacité du ministère à mettre en œuvre des systèmes d'information performants pour la politique et la gestion des ressources humaines.

Le renforcement du pilotage des effectifs et de la masse salariale du ministère devra permettre de garantir une meilleure maîtrise des dépenses de personnel.

Deux principales mesures s'inscrivent dans cette perspective.

La première concerne le regroupement de l'ensemble des crédits de ressources humaines dans un programme unique. Le secrétaire général pour l'administration (SGA) aura la responsabilité de l'ensemble de ces crédits.

La seconde concerne la gouvernance des ressources humaines. Pour gouverner l'ensemble de ces crédits, le SGA s'appuiera sur une direction des ressources humaines du ministère (DRH-MD), qui bénéficiera d'une autorité fonctionnelle renforcée vis-à-vis de l'ensemble des directions en charge des questions de ressources humaines au sein du ministère.

La répartition entre l'autorité fonctionnelle de la DRH-MD et l'autorité hiérarchique devra cependant être précisée.

Si c'est aux armées de s'occuper de la notation, de la discipline ou du moral des troupes, et à la DRHMD d'étudier les processus de recrutement

et d'avancement, afin de savoir dans quelle mesure la trajectoire est compatible avec la maîtrise de la masse salariale, la répartition précise des tâches et les modalités d'intervention de la DRHMD sont loin d'être encore fixées.

« Nous avons jusqu'à la fin de l'année pour jeter les bases de ce système. Nous devrions utiliser 2014 comme année de calage pour tester le dispositif, qui se traduira en construction budgétaire dans le PLF 2015 » nous a dit le secrétaire général de l'administration du ministère de la défense lors de son audition sur le projet de loi de programmation militaire.

2. Le fardeau budgétaire et humain du fiasco du logiciel de paie « Louvois »

Les faits sont désormais bien établis : dans la perspective de son raccordement à l'opérateur national de paie (ONP), le ministère de la défense a amorcé une rationalisation de ses systèmes d'information de rémunération en substituant aux nombreux systèmes d'information précédents le calculateur unique de solde Louvois. Ont été raccordés successivement au calculateur les systèmes d'information des ressources humaines du service de santé en avril 2011, de l'armée de terre en octobre 2011 et de la marine nationale en mars 2012. Le raccordement de l'armée de l'air et de la gendarmerie dans le système Louvois, initialement prévu en mars et septembre 2013, fait l'objet d'un moratoire.

De nombreuses anomalies dans le versement des soldes ont été observées depuis lors. Leurs causes relèvent des domaines technique, fonctionnel et organisationnel. Elles se traduisent par d'importants indus de paye et moins-versés aux administrés.

Les trop-versés ont été évalués par la Cour des comptes à 113 millions d'euros en 2012, et par le ministère de la défense à 70 millions d'euros en 2012 et à 65 à 70 millions d'euros en 2013¹.

Au-delà de ces chiffres, qui restent des données estimatives, il convient également de prendre en compte :

- les **avances** dont la reprise est gelée sur décision ministérielle. Elles couvrent notamment les avances et fractions de solde versées sur les théâtres d'opération aux militaires en opérations extérieures, les avances aux nouveaux engagés et d'autres avances diverses ;

- les **acomptes** versés depuis novembre 2012 au titre du plan d'urgence ministériel (43 M€ à fin août 2013) destiné à aider les familles affectées par les dysfonctionnements du système Louvois.

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire, audition de la Cour des comptes au Sénat le 7 octobre 2013

La **campagne de recouvrement des trop-versés** a commencé début août 2013, avec une première phase de notification aux administrés des sommes à rembourser et des propositions de remboursement tenant compte des dispositions en vigueur relatives à la quotité saisissable ainsi que de leur solvabilité effective. Sous réserve de cette dernière limite, la quasi-totalité du trop versé et des avances devrait ainsi faire l'objet d'un recouvrement ou d'une reprise au profit du budget du ministère de la défense, pour l'essentiel à partir de 2014.

Au dispositif exceptionnel de versement d'acomptes cité supra, s'ajoutent d'autres **mesures d'urgence** décidées par le ministre pour éviter des situations difficiles en cas de solde diminuée ou incomplète, telles que le déploiement de spécialistes dans les bases de défense afin que les dysfonctionnements puissent être rapidement traités, le renforcement des effectifs du centre expert RH-solde de Nancy (CERHS) de l'armée de terre pour lui permettre de traiter de façon satisfaisante tous les dossiers dans un délai raisonnable, la mise en place d'une cellule d'assistance téléphonique (n° vert) pour répondre aux questions des militaires et des familles et les accompagner dans l'instruction de leurs dossiers, ainsi que la création d'un groupe « utilisateurs » qui comprend les acteurs de la solde et des représentants des militaires et de leurs familles.

Par ailleurs, sur la base des recommandations des audits commandés par le ministre, **un plan d'action a été décliné en douze chantiers** qui couvrent l'intégralité du spectre de la fonction solde. Une attention particulière est portée à la gouvernance du système, au pilotage fonctionnel de la chaîne opérationnelle, au suivi comptable et réglementaire, au pilotage des systèmes d'information, à la gestion du référentiel métier et au contrôle interne.

LES 12 CHANTIERS DU PLAN D'ACTION « LOUVOIS »

- une gouvernance plus lisible, qui donne également au ministère de la défense une capacité d'anticipation améliorée sur les grandes échéances qui impactent la solde (plan annuel de mutation, restitutions de fin d'année etc.) ;
- des processus optimisés pour l'exécution des cycles de la solde et un renforcement des entités impliquées dans la mise en œuvre de la solde (effectifs, formation) : les centres expert RH des armées et services, le Service Ministériel Opérateur des Droits Individuels du Service du Commissariat des Armées (SCA/SMODI) ;
- les équipes de maintenance (Centre de Maintenance Informatique de la Solde, SMODI), sont également renforcées et la gestion des anomalies remontées par les acteurs de la chaîne solde est optimisée pour corriger au plus tôt les plus critiques ;
- des actions correctrices en matière budgétaire et comptable sont également en cours. Elles visent un meilleur encadrement des opérations de trésorerie, l'amélioration des restitutions comptables et budgétaires et le renforcement du contrôle interne ;

- enfin, sous la supervision de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), un plan d'action a été défini pour sécuriser et consolider le calculateur Louvois, puis réaliser des adaptations de fond (mais après la phase des corrections d'urgence qui mobilisent actuellement les équipes).

Source : ministère de la défense, réponse au questionnaire budgétaire

Ces mesures ont nécessité des **renforts de personnels** auprès des différents services impliqués dans la gestion de la solde. Les plus importants ont été affectés auprès des CERH des différentes armées, essentiellement aux CERH Terre de Nancy (+63) et Marine de Toulon (+39). Le centre de maintenance interarmées de la solde (CMIS) s'est vu affecter une trentaine de personnes et 3 commissaires supplémentaires ont été affectés au service du commissariat opérateur des droits individuels. Ces renforts sont effectués par redéploiement de personnels militaires et civils.

Il a également été fait appel à de **l'expertise externe** pour conduire les audits et assister la maîtrise d'ouvrage dans l'instruction des corrections et des évolutions, le recouvrement des trop-versés, l'amélioration des processus de la solde et du contrôle interne.

Par ailleurs, près **d'une centaine de vacataires** ont été recrutés entre juin et septembre 2013 pour 4 à 6 mois pour la notification des trop-versés aux administrés. Le surcoût correspondant, en dépenses de titre 2 sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces », est évalué à 1,45 M€.

Si l'on ne peut mettre en cause la détermination du gouvernement à régler le « problème Louvois », force est de constater que la situation n'est, à ce jour, toujours pas stabilisée. **Aussi bien la décision d'abandonner purement et simplement ce logiciel a-t-elle progressivement fait son chemin.**

M. Jean-Paul BODIN, secrétaire général pour l'administration, présentait ainsi devant votre commission le mardi 15 octobre l'alternative qui s'offrait au Gouvernement : *« Le calculateur n'est pas stabilisé : d'une paie à l'autre nous pouvons avoir des taux d'erreurs complètement différents. Nous avons réussi à réaliser les soldes de juillet, août, septembre qui correspondent à la période des mutations et nous inquiétaient beaucoup. Fin septembre, il y avait des difficultés sur environ 2 000 soldes soit anormalement basses, soit anormalement élevées.*

« Des mécanismes de contournement ont été mis en place avec des avances et des paiements directs.

« En sens inverse, pour permettre le recouvrement des trop-perçus, nous devons adresser 67 000 lettres, près de 13 000 ont d'ores et déjà été envoyées avec un taux d'acceptation sur le montant et l'échéancier de 80%.

« Quoi qu'il en soit le passage à un nouveau système ne peut se faire avant 18 mois à deux ans. »

C'est dans ce contexte que le ministre de la défense devrait annoncer, le mardi 3 décembre à Varces, l'abandon pur et simple de Louvois.

F. UN BUDGET « OPEX » SOUS-CALIBRÉ ?

1. Une dotation réduite à 450 millions d'euros conformément à la loi de programmation militaire, très en deçà des surcoûts des années passées

La LPM pour les années 2014 à 2019 retient un montant de 450 millions d'euros pour la dotation prévisionnelle destinée à financer les surcoûts des opérations extérieures (OPEX).

LES SURCOUTS OPEX

Les surcoûts des OPEX correspondent aux dépenses supplémentaires engendrées par les opérations, par rapport à ce que les armées financent sur les crédits affectés à leurs activités courantes.

Ils sont principalement liés aux frais de personnel. Rémunérations et cotisations sociales constituent, en effet, le premier poste de dépenses d'une Opération extérieure, loin devant les frais de fonctionnement, d'investissement ou d'intervention. Les OPEX se caractérisent également par un coût en matériel et en munitions.

Pendant longtemps, ces surcoûts n'ont pas été inscrits en loi de finances initiale car ces dépenses étaient considérées comme un événement exceptionnel et imprévisible. La règle voulait qu'elles soient alors gagées par des annulations de crédits d'un montant équivalent en dépenses d'équipement.

Le principe de l'inscription en loi de finances du coût estimé des OPEX est une revendication ancienne du Parlement qui a trouvé une première application, certes symbolique, dans le budget 2003, lorsque 24 millions d'euros ont été provisionnés pour des opérations dont le coût réel s'est élevé, cette année-là, à environ 630 millions d'euros.

L'une des grandes avancées de la LPM 2009-2014, conformément au souhait du Parlement, était de prévoir un mécanisme de budgétisation intégrale des OPEX et d'interdire leur financement par annulation de crédits d'équipement.

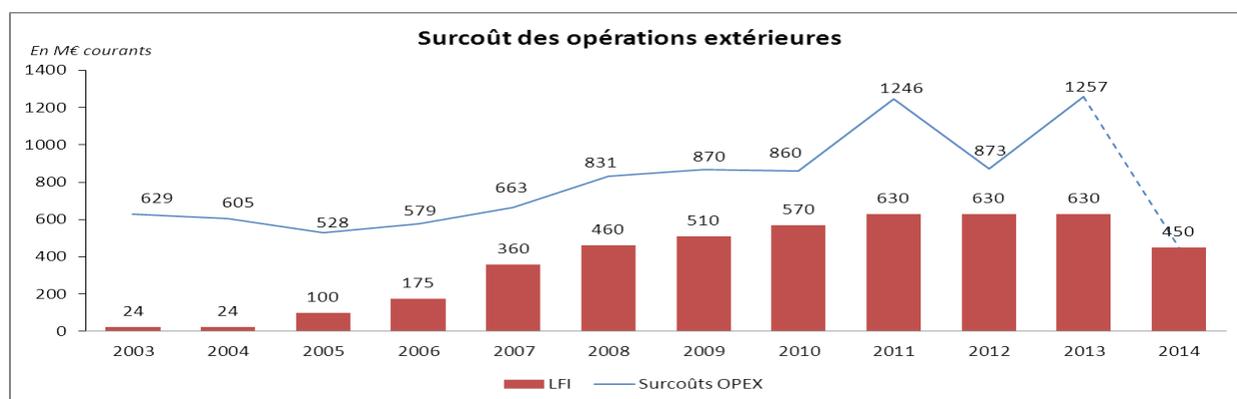
La loi de programmation militaire 2009-2014 avait prévu d'évaluer de manière plus réaliste les surcoûts en loi de finances initiale en prévoyant que « le montant de la provision au titre des surcoûts des opérations extérieures, porté à 510 millions d'euros en 2009, sera augmenté de 60 millions d'euros en 2010 puis de 60 millions d'euros en 2011 », soit au total 570 millions d'euros en 2010 et 630 millions d'euros en 2011, et en disposant que les éventuels dérapages par rapport à ces estimations seraient financés « par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle ».

Concrètement, depuis 2009, le financement résiduel éventuel des surcoûts OPEX ne pèse pas sur les crédits d'équipement de la Défense, qui bénéficie d'un abondement interministériel par décret d'avance et, le cas échéant, par la loi de finances rectificative de fin de gestion.

Cette disposition avait pour objet de mettre fin au financement du supplément de surcoût des OPEX par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale sous « enveloppe LPM », c'est à dire essentiellement par annulation de crédits d'équipement.

L'augmentation de la dotation s'est avérée toutefois insuffisante pour financer la totalité du surcoût des OPEX, comme le montre le tableau ci-après, qui fait apparaître des besoins de financements complémentaires à hauteur de 361 millions d'euros en 2009, 290 millions d'euros en 2010, 541 millions d'euros en 2011 et 243 millions en 2012. Pour 2013, 600 millions d'euros ont été demandés par le ministère de la défense pour financer un surcoût qui est le double de la dotation initiale.

Cette budgétisation, qui n'atteignait pas 4% du coût réel en 2003, s'est cependant approchée de la réalité à un rythme très lent (19% en 2005, 30% en 2006), pour plafonner à 66% en 2010, ce qui ne répond que très imparfaitement au principe de sincérité sur lequel devrait reposer la construction du Budget de la Nation.



Source : ministère de la défense, réponse au questionnaire sur la loi de programmation militaire

Sur le long terme, le coût moyen des opérations extérieures s'élevait à 511 millions d'euros par an en 2000-2001.

Au cours des années 2002-2006, les dépenses annuelles des OPEX ont atteint 624 millions d'euros en moyenne.

Les surcoûts liés aux opérations extérieures sont restés en moyenne de 961,5 millions d'euros par an sur la période 2009-2012.

On constate donc un décalage récurrent par rapport aux prévisions qui aurait pu conduire dans ces conditions à une réévaluation de la dotation initiale. Dans ce contexte, dans la lignée de l'article 5.3 du rapport annexé au projet de LPM pour les années 2014 à 2019, le projet de loi de finances pour

2014 retient un montant de **seulement 450 millions d'euros pour la dotation prévisionnelle OPEX.**

Compte tenu des risques géostratégiques actuels et au vu d'une exécution qui n'est jamais descendue en deçà de 528 millions d'euros sur les dix dernières années, une telle réduction risque d'entraîner un appel important à la solidarité interministérielle, voire, à l'autofinancement par le ministère de la défense.

Le rapport annexé à la loi de programmation militaire souligne que ce montant est cohérent avec la limitation de nos engagements, dans le modèle retenu par le Livre blanc, à une moyenne de trois théâtres importants.

Au regard des opérations en cours, cette limitation à 450 millions correspond dans la pratique à l'ensemble des opérations hors retrait d'Afghanistan et hors opérations au Mali.

Autrement dit, l'enveloppe correspondrait à une situation où il n'y a pas d'opérations extérieures nouvelles et où on ne laisse pas de troupes au Mali.

Un scénario peu probable, ne serait-ce que parce que le Président de la République s'est engagé à laisser au Mali 1 000 hommes pour une durée indéterminée. On compte aujourd'hui 3 000 hommes sur le territoire malien et ce, jusqu'aux élections législatives en décembre.

En réalité, cette enveloppe suppose une réduction importante des autres OPEX à hauteur d'environ 1 500 hommes, soit par réduction des effectifs en Afghanistan bien sûr, au Mali dans des proportions qui sont encore à établir, sans doute au Kosovo ou ailleurs, soit par transformation d'OPEX en forces prépositionnées en Côte d'Ivoire ou au Tchad.

Il est vrai que la France a eu tendance ces dix dernières années à déclencher des OPEX sans les terminer, de sorte que le coût de chaque nouvelle opération est venu s'ajouter à celui des anciennes opérations.

Les difficultés que les Gouvernements successifs ont eues pour achever des opérations et rapatrier nos soldats expliquent la longévité de certaines opérations qui n'ont plus rien de temporaire.

Évolution du surcoût OPEX

	Exécuté 2011 (1)	Exécuté 2012	Prévu 2013
KOSOVO	47	40	36
COTE D'IVOIRE	64	63	65
AFGHANISTAN	518	485	259
TCHAD	97	115	107
LIBAN	79	76	62
LIBYE	368		
MALI			647
DJIBOUTI (Atalante)	29	30	26
CENTRAFRIQUE			22
Autres	43	63	36
Total	1 247	873	1 257

Source : ministère de la défense

C'est le cas de la FINUL au Liban, d'EPERVIER au Tchad, de LICORNE en Côte d'Ivoire.

Chaque cas a sa particularité, son histoire, sa raison d'être. Dans certains cas, la France est prisonnière d'une situation qu'elle ne maîtrise pas, dans d'autres, elle souhaite rester.

Dans le cas de la FINUL, on comprendrait difficilement que la France parte à un moment aussi délicat pour la stabilité du Liban et de la région. À Abidjan, la France s'apprête à signer un accord de défense qui confirme sa présence dans un pays où la situation sécuritaire n'est pas assurée. Au Tchad, l'opération EPERVIER envoyée pour sécuriser le pays face à la menace libyenne est aujourd'hui aux avant-postes du Sahel à un moment où une partie des terroristes chassés par l'opération SERVAL se sont réfugiés dans cette région.

Il reste que cette sédimentation a indéniablement un effet cumulatif sur le coût des OPEX.

Lors du débat sur la LPM, votre **commission a émis des réserves sur cette estimation de 450 millions, dont le montant pourrait s'avérer insuffisant si se conjugue le maintien d'une situation précaire au Mali, qui exigera sans doute plus que 1 000 hommes début 2014, et la nécessité d'intervenir plus massivement en RCA en soutien de la MISCA (Mission internationale de soutien à la Centrafrique).**

2. Un risque d'« autofinancement » des OPEX par le ministère de la défense pour l'instant écarté

Dans la précédente loi de programmation militaire, les surcoûts OPEX non budgétés étaient financés en interministériel.

Le rapport annexé à la loi de programmation en discussion (2014-2019) indiquait initialement qu'en gestion, *« les surcoûts nets non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures maintenues en 2014 seront financés sur le budget de la mission « Défense ». »*

En revanche *« les surcoûts nets (hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par cette dotation qui résulteraient d'opérations nouvelles, de déploiements nouveaux ou de renforcements d'une opération existante en 2014 feront l'objet d'un financement interministériel. »*

Ce dispositif qui visait à faire prendre en charge par le ministère de la défense une part croissante des dépenses d'OPEX apparaissait, en outre, particulièrement délicat à mettre en œuvre en termes d'interprétation de ce qu'est un *« renforcement »*.

Le maintien de 1 000 hommes au Mali au-delà du 1^{er} janvier 2014 serait-il un renforcement couvert par un financement interministériel ? Le renforcement de la présence de nos forces spéciales dans le Sahel en 2012 avec l'opération « SABRE » aurait-il été considéré comme une *« nouvelle opération »* ? Sans doute pas, car personne n'imagine qu'il fasse l'objet d'une notification au ministère des finances.

Votre commission n'a pas souhaité remettre en cause le montant de la provision qui a fait l'objet d'un arbitrage d'ensemble sur la programmation, en cohérence avec la question des formats des armées, mais, constatant que, sur les dix dernières années, le montant moyen du surcoût OPEX est supérieur à 500 millions d'euros et, depuis 2009, au-dessus de 900 millions, elle a souhaité rétablir, dans le projet de loi de programmation militaire, un retour au mécanisme de financement antérieur par lequel, en gestion, *« les surcoûts nets (hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par cette dotation font l'objet d'un financement interministériel »*.

Aussi bien, si les surcoûts OPEX venaient à dépasser, en 2014, l'enveloppe allouée de 450 millions d'euros, le ministère de la défense ne serait appelé à contribuer au surcoût non budgété qu'à hauteur de son prorata interministériel.

III. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 : L'AMBITIEUX PARI D'ÉCONOMIES SUR LE FONCTIONNEMENT, DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE TENDU

A. LA LPM FIXE UN CAP TRÈS VOLONTARISTE D'ÉCONOMIES DANS LE SOUTIEN

1. Le pari ambitieux d'économies supplémentaires dans le fonctionnement du ministère de la défense

Le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire indique que des efforts d'économies seront entrepris pour réduire les coûts de structure du ministère de la défense. De tels efforts doivent permettre de les limiter (hors OPEX) à **3,5 milliards d'euros courants en moyenne par an**.

C'était déjà le pari - qui n'a pas été totalement atteint - de la précédente loi de programmation : arriver à dégager des économies dans le soutien, de sorte à donner la priorité, à enveloppe budgétaire contrainte, à l'équipement et à l'opérationnel.

Cette stabilisation des dépenses de fonctionnement à 3,5 milliards d'euros va en effet se traduire par **une baisse en volume de 12%** sur la période de la loi de programmation, soit environ 100 millions d'euros par an, après une baisse de 7% des crédits de fonctionnement en 2013.

100 millions d'euros d'économies supplémentaires sont à trouver dès le projet de loi de finances pour 2014.

En termes d'effectifs, une des priorités du projet de loi de programmation étant de préserver les forces opérationnelles, la plus grande part des déflations (14 500) devrait provenir de la transformation de l'environnement des forces et en particulier du soutien.

L'équation est compliquée car les dépenses de fonctionnement sont soit très rigides, soit -encore pire- naturellement orientées à la hausse, soit elles affectent directement les conditions de vie des personnels :

- le tiers d'entre elles concerne **l'activité opérationnelle** des forces (carburants, entraînement,...) que le gouvernement entend, à juste titre, sanctuariser ;

- le soutien courant des structures (520 M€ en 2013), est notamment constitué des **coûts des fluides et de l'énergie** (qui représentent 40% des dépenses des bases de défense) ;

- un peu moins de 20% touche à la **condition des personnels** militaires (compensation SNCF, alimentation, etc...), un peu plus de 20% sont constitués d'engagements contractuels (comme la convention SNCF signée pour la période 2012-2017 ou contrats d'externalisation de prestations), qui « rigidifient » les budgets ;

- les « frais généraux » ne constituent donc en réalité que moins de 30% du total des dépenses de fonctionnement, et le ministère de la défense y subit des hausses de coûts, comme par exemple en matière de mise aux normes des bâtiments et des dépenses d'entretien immobilier.

2. Des dépenses qui souffraient déjà d'une sous-estimation récurrente de leur enveloppe

Les objectifs du projet de loi de programmation sont extrêmement ambitieux compte tenu des efforts déjà accomplis dans ce domaine ces dernières années.

Ils interviennent en effet dans un contexte marqué, sous l'impulsion tant de la révision générale des politiques publiques (RGPP) que de la précédente loi de programmation militaire, par la réorganisation totale, depuis 2008, des fonctions de soutien, avec, notamment, la création des bases de défense (en 2011) et la mutualisation du soutien entre les unités, sur une base géographique.

La seule création des bases de défense aura ainsi permis d'« économiser » 10 000 postes au sein du ministère de la défense. Une grande part des 37 projets conduits dans le cadre de la RGPP portaient sur le soutien.

Plusieurs rapports (Cour des comptes, Sénat¹, puis Assemblée nationale) ont mis en lumière non seulement le bouleversement total - et le véritable choc culturel - qu'ont vécu, à la suite de ces réorganisations, les personnels en charge du soutien, mais aussi la difficulté à contraindre l'accroissement des dépenses de fonctionnement malgré une action résolue dans ce sens.

Les travaux de votre commission, et ceux de l'Assemblée nationale, ont mis en lumière une certaine « paupérisation » (pour reprendre un terme utilisé par les députés) des bases de défense, sous-dotées budgétairement, qui pèse forcément sur les conditions de vie quotidienne du personnel (en particulier dans le domaine du soutien vie, de l'entretien immobilier courant, voire de l'entraînement).

Le rapport d'information de votre commission avait notamment mis en lumière dès juillet 2012 la mécanique perverse consistant à sous-estimer, en construction, les coûts du soutien, occasionnant impasses budgétaires, report de charges, ré-abondement in extremis en gestion voire « resoclage » de l'enveloppe budgétaire.

Ainsi en a-t-il été par exemple des dotations de fonctionnement des bases de défense en 2012. Faisant le constat, après une série de visites sur

¹ Rapport d'information de MM. Gilbert ROGER et André DULAIT, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 660 (2011-2012) - 11 juillet 2012

place, de l'« étranglement financier » des bases de défense, votre commission chiffrerait ainsi, à l'été 2012, l'impasse budgétaire à **130 millions d'euros** pour la seule année 2012, soit le quart de l'enveloppe. Un audit du ministère de la défense confirmait par la suite ce constat, conduisant à un « resoclage » de l'enveloppe en loi de finances initiale pour 2013 (crédits portés de 630 à 720 millions d'euros).

Les effets de cette pénurie de crédits sont doubles : d'une part elles induisent des **reports de charge** qui mettent en péril les exécutions budgétaires futures, d'autre part elles conduisent à des **économies forcées** qui démotivent les personnels en charge du soutien, et discréditent la nouvelle organisation du soutien aux yeux des formations soutenues.

Par ailleurs, on ne connaît que trop les conséquences de la politique tendant à ne pas assurer, faute de crédits, « l'entretien du propriétaire » en matière immobilière : faute de maintenance préventive, voire tout simplement d'entretien courant, les travaux nécessaires par la suite n'en sont que plus lourds. À cet égard il faut relever que les crédits que le ministère de la défense consacrerait à l'entretien de son patrimoine immobilier représenteront 4 euros par mètre carré, là où le ratio couramment admis pour l'entretien du propriétaire est de 11 euros au mètre carré...

3. Le prix à payer : une nouvelle réorganisation des fonctions « soutien », déjà déstabilisées par l'empilement et le rythme des précédentes réformes

Atteindre ces objectifs ambitieux en termes de réductions des coûts passe nécessairement par une nouvelle réorganisation du soutien, alors que les réformes liées à la précédente loi de programmation, qui ont profondément perturbé les modes d'action des agents du ministère sans pour autant dégager toutes les économies attendues, ne sont pas encore totalement « digérées ».

La tâche sera d'autant moins aisée que la précédente loi de programmation a déjà vu se mettre en place les mesures de rationalisation les plus évidentes, à savoir la mutualisation des soutiens et la professionnalisation des différentes fonctions.

Il faudra donc désormais rechercher les gains de productivité par un examen en profondeur de l'efficacité de chaque processus et mode de travail. C'est nécessairement une démarche plus complexe : le plus aisé a déjà été fait lors de la mise en œuvre de la précédente loi de programmation.

Devant votre commission, le Secrétaire général pour l'administration a décrit en ces termes ce qui s'apparente à ses yeux à un « véritable défi » : *« un travail d'identification des points de progrès, processus par processus, et des simplifications qui permettront de gagner en efficacité sans dégrader la qualité du service. »*.

Dans le domaine des soutiens, l'objectif est de **simplifier l'organisation**. Il faut relever que plusieurs propositions du rapport d'information précité du Sénat de juillet 2012, tendant à simplifier un environnement très complexe de la chaîne du soutien, seront mises en œuvre, comme la suppression des états-majors de soutien de défense (EMSD) ou la réaffirmation d'une **organisation ministérielle « métiers »** se traduisant par le contrôle de bout en bout des services de soutiens spécialisés. Le **Service du commissariat des armées** se verra confier la responsabilité de l'administration et des soutiens communs (groupements de soutien des bases de défense, GSBDD), le commandant de base de défense étant recentré sur des fonctions de pilotage et d'arbitrage.

Une vision d'ensemble des réformes envisagées figure dans l'encadré ci-dessous :

RÉFORMES ENVISAGÉES POUR FAIRE DES ÉCONOMIES DE FONCTIONNEMENT

(SOURCE : MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, RÉPONSE ÉCRITE AU QUESTIONNAIRE SUR LA LPM)

Couvrant l'ensemble du périmètre ministériel, près de **cinquante projets** sont aujourd'hui conduits, concernant la rationalisation des structures et l'optimisation des fonctions et processus.

1. La rationalisation des structures

Les pistes de chantiers de rationalisations comprennent en particulier :

- l'optimisation de la fonction « santé », en poursuivant la réforme du service de santé des armées ;
- la rationalisation des administrations centrales, incluant les commandements organiques d'armées et des états-majors interarmées ;
- dans le domaine de la logistique, la gestion des stocks de munitions et de rechanges et les stocks pétroliers ;
- la rationalisation des postes permanents à l'étranger ;
- quant au stationnement sur le territoire, le mouvement de resserrement et de densification sera poursuivi.

2. L'optimisation des fonctions et processus

L'ensemble des fonctions et processus seront revus, notamment :

- la rationalisation des fonctions de soutien, notamment les fonctions administratives mais également l'« habillement » et l'« alimentation-hébergement-loisir » ;
- la poursuite de la rationalisation de la formation initiale et continue, en privilégiant les mutualisations entre armées et au sein des armées ;
- une rationalisation plus poussée de la communication et de la fonction SIC ;
- une optimisation de la chaîne d'exécution financière et de traitement des factures, de la fonction achats et des processus administratifs RH ;
- la poursuite de la rationalisation de l'organisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) ;
- la rationalisation de la fonction infrastructures ;

Ces économies structurelles, qui ne produiront tous leurs effets qu'à moyen-long terme, ont été complétées par une réduction volontariste des dépenses dans la plupart des secteurs : limitation des frais de déplacement, des dépenses de formation, réduction supplémentaire du parc de véhicules de la gamme commerciale (qui passe de 17 000 à 12 130 à horizon 2015), baisse des dépenses de communication, extension de la stratégie d'optimisation des achats, réduction des frais généraux...

Ces réformes auront naturellement un impact non négligeable sur les personnels en charge du soutien, qui ont déjà dû vivre un véritable empilement de réformes, à un rythme soutenu. Votre commission a tout particulièrement attiré l'attention du ministre de la défense sur ce point.

En particulier, les déflations complémentaires dans le soutien se traduiront par :

- la poursuite de la rationalisation des bases de défense sur certaines fonctions, dans une logique de « bout-en-bout » ;
- la poursuite des simplifications et de l'harmonisation des processus ;
- l'achèvement du déploiement des systèmes d'informations.

Il va de soi que la déflation des effectifs prévue au niveau du ministère tout entier, en plus des économies en masse salariale qu'elle génère directement, se traduit par ailleurs par une diminution des dépenses de fonctionnement en matière de « coûts liés au soutien de l'homme » (alimentation, habillement, compensatrice SNCF).

« Par ailleurs, une révision de la cartographie des bases de défense pourrait être nécessaire, pour accompagner les évolutions du plan de stationnement des forces et des volumes à soutenir, pouvant se traduire par la suppression de certaines antennes de groupements de soutien des bases de défense, ou le regroupement de certaines bases de défense limitrophes et concernées par la restructuration de formations majeures, afin de leur conserver une taille critique en termes d'effectifs soutenus.¹ »

Questionné à ce sujet par votre commission lors de son audition sur la loi de programmation militaire, le ministre de la défense a indiqué que **les arbitrages n'étaient pas encore pris. Il va de soi que votre commission suivra avec une particulière attention ce dossier sensible tant pour les personnels de la défense que pour les collectivités locales concernées.**

4. Un défi « majeur et immédiat »

Les différents chefs d'état-major n'ont pas caché la difficulté de l'exercice qui leur était demandé s'agissant des économies de fonctionnement à trouver dès 2014, compte tenu de l'exécution passée de ces crédits.

¹ Source : réponse écrite à la question n°67 de votre commission sur le projet de loi de programmation militaire

L'Amiral Édouard GUILLAUD, chef d'état-major des armées, a déclaré, lors de son audition devant votre commission sur le projet de loi de finances pour 2104 :

« S'agissant du fonctionnement, vous le savez, l'année 2014 s'annonce très difficile : les économies programmées par le PLF sont supérieures de 30 M€ aux 70 M€ que le ministère de la défense avait prévus au titre de la LPM, et ces 70 M€ représentaient déjà un effort considérable. Sachez, à titre d'exemple, que pour cette année 2013, les budgets de fonctionnement de nos bases de défense seront sans doute consommés dès novembre, et devront donc être abondés en fin de gestion. Les économies réalisées sur le soutien courant sont en effet absorbées par des facteurs haussiers, telle que la hausse du coût des fluides et de l'énergie, qui représente 40% des dépenses des bases de défense.

*« **L'identification des gisements d'économie pour atteindre l'objectif des 100 M€ d'économies qui nous est assigné dès 2014 est donc un défi majeur et immédiat.** À cet égard, les restructurations programmées en 2014 permettront d'y contribuer, mais elles seront largement insuffisantes. À titre d'exemple, la fermeture d'un régiment ne permet d'économiser qu'un peu plus de 2 M€ de fonctionnement en année pleine.*

« Par conséquent, seules des réorganisations couplées à des optimisations de fonctions très volontaristes, en plus des fermetures d'emprises, permettront d'atteindre l'objectif recherché. À défaut, les économies seront « saupoudrées » sur toutes les bases de défense, en prolongeant ou en amplifiant des mesures qui ont déjà été mises en œuvre au niveau local : réduction de la période de chauffage (à Nancy par exemple, région où il ne fait pas particulièrement chaud, la période de chauffage a été retardée de 15 jours et raccourcie de 15 jours supplémentaires), fermeture de bâtiments (toujours à Nancy, le gymnase a été fermé par exemple) ou absence d'entretien locatif de bâtiments, limitation des services de nettoyage, abandon de l'entretien de certains espaces verts, non renouvellement du mobilier, etc... »

Le Général RACT-MADOUX, chef d'état-major de l'armée de terre, a confirmé cette analyse lors de son audition¹ : *« S'agissant du soutien de l'homme, le cadrage budgétaire du projet de loi de programmation militaire pourrait obliger à revoir à la baisse le standard d'équipement du combattant (les tenues de combats, les équipements individuels et les éléments de protection) et à diminuer ses droits à dotation. Cela se traduit aussi par des tensions sur notre capacité à équiper les forces, risquant de créer une situation de pénurie temporaire en cas de déclenchement d'une intervention d'urgence.*

« Les mesures d'économie sur le fonctionnement touchent également les conditions de vie et d'exercice du métier dans le domaine de l'alimentation et de la formation. J'ai ainsi été amené en 2013 à réduire, pour l'armée de Terre, le coût des denrées par repas à 3,20 euros. S'agissant de la formation, une mesure envisagée de suppression du stage de nos jeunes officiers au centre d'aguerrissement du désert de Djibouti et au centre d'aguerrissement en forêt équatoriale de Guyane les priverait d'évidence d'une expérience opérationnelle pourtant indispensable.

¹ 18 septembre 2013

« Au bilan, il faut éviter que la dégradation des conditions de vie et de travail et que l'enchaînement des réformes n'affectent la motivation et la satisfaction que leur engagement procure à nos soldats. ».

B. MALGRÉ LA PRIORITÉ À L'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL, L'ENTRAÎNEMENT RESTERA EN 2014 EN DESSOUS DES NORMES « OTAN »

1. La préparation opérationnelle et la disponibilité des matériels sont aujourd'hui dégradés

L'entraînement fonde la valeur opérationnelle des forces armées. La qualité de la préparation opérationnelle de l'armée française et sa cohérence avec les standards internationaux¹ conditionnent aussi la capacité d'intégration de nos forces armées dans des coalitions multinationales.

Depuis plusieurs années, votre commission s'alarme de l'effritement continu et préoccupant des crédits dévolus à la préparation opérationnelle², et des conditions d'entraînement des militaires.

Un fossé semble de plus en plus s'instaurer, à cet égard, entre les unités projetées en OPEX et les autres.

Dans un contexte de rareté budgétaire et d'engagements nombreux en opérations, les forces armées ont été contraintes de privilégier la mobilisation d'un maximum de ressources en faveur des interventions extérieures (Afghanistan, Libye, Mali...), ce qui a eu pour contrepartie logique la rétraction des moyens disponibles pour les missions d'entraînement sur le territoire national.

Les engagements extérieurs ont conduit à privilégier la préparation à la projection au détriment de la préparation générique : c'est le principe de la « *préparation opérationnelle différenciée* » mise en œuvre dans l'armée de terre, par exemple.

Ainsi, depuis plusieurs années le plan d'entraînement de l'armée de terre était fortement orienté vers les opérations extérieures programmées pour les différentes unités (Afghanistan en particulier). Ceci ne permettait pas de mettre l'accent sur certaines compétences liées aux combats de haute intensité, par exemple avec une utilisation importante de l'arme blindée cavalerie, qui n'a pas connu d'engagement massif depuis la première guerre du Golfe. Or, la préparation générique constitue le socle de la préparation des forces terrestres et définit le seuil de leur crédibilité opérationnelle. Elle consiste à maîtriser les savoir-faire communs à tous les soldats, en opérations

¹ Standards OTAN

² Voir notamment le rapport n° 150 (2012-2013) de MM. Gilbert ROGER et André DULAIT, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 22 novembre 2012, sur le projet de loi de finances pour 2013

extérieures comme sur le territoire national, et les savoir-faire spécifiques de chaque métier (infanterie, cavalerie, logistique, etc.)...

En clair, la préparation opérationnelle différenciée des forces a permis de garantir un niveau d'entraînement adéquat aux unités devant partir en opérations à court terme, mais a conduit à relâcher l'effort pour les forces dont la projection n'est pas prévue à court terme. La même logique a prévalu pour l'armée de l'air voire pour la marine nationale.

Cette logique va être poursuivie et étendue au cours de la prochaine programmation.

Ainsi par exemple, pour l'armée de l'air, la différenciation de l'entraînement des pilotes pourrait prendre la forme d'une **répartition de ces derniers en deux cercles**¹ :

- un premier cercle entraîné pour tout le spectre des opérations ;
- un deuxième cercle de pilotes qui, après un passage en premier cercle, ne bénéficient plus que de 40 heures d'entraînement sur avion de chasse par an, afin de maintenir leurs compétences *a minima*. Pour pouvoir être engagés, ces pilotes doivent être ré-entraînés sur des périodes relativement courtes (deux à trois mois). Cela nécessite de maintenir une activité aérienne normale de 180 heures. Les 140 heures restantes doivent être réalisées sur des avions de complément dont l'avionique est comparable à celle des avions de chasse modernes mais dont le coût à l'heure de vol est très inférieur à celui des avions de chasse².

• Les indicateurs de préparation opérationnelle ont chuté et atteignent aujourd'hui un niveau préoccupant.

- *Pour l'armée de terre*

La norme retenue pour la loi de programmation 2014-2019 (journées de préparation opérationnelle = JPO), diffère de celle utilisée pour la précédente loi de programmation (JPAO, journées de préparation et d'activités opérationnelles, somme des journées d'activité opérationnelle - JAO, représentant l'expérience acquise en mission- et des journées de préparation opérationnelle -JPO, représentant le niveau atteint en préparation opérationnelle-) pour focaliser le suivi uniquement sur l'activité d'entraînement et sur un périmètre cohérent avec les ressources maîtrisées par le BOP Préparation des forces terrestres.

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire

² (PC 21 par exemple). Même si pour l'instant l'armée de l'air ne dispose pas de ce type d'équipements (source : réponse aux questionnaires budgétaires)

PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE DE L'ARMÉE DE TERRE

	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision actualisée	Objectifs LPM 2009- 2014	2014 Prévision	Objectifs LPM 2014-2019
Nombre de JPAO par homme	117	109	118	150	-	-
Nombre de JPO par homme	78	77	83	-	83	90
Nombre d'HdV ¹ par pilote	180	170	160	180	156	180

La **baisse régulière** du nombre de journées d'entraînement, consécutive au désengagement de théâtres d'opérations, impacte forcément les compétences opérationnelles de l'armée de terre. Cette baisse a été compensée en 2013 par une hausse de près de 15 M€ des ressources financières destinées à la préparation opérationnelle, permettant ainsi de remonter à 83 jours (prévision 2013). Dans les conditions d'engagement du moment, la prévision 2013 (105 JPAO dont 83 JPO) devrait garantir la capacité d'intervention d'urgence de 5 000 hommes et l'exécution des opérations en cours.

Pour la LPM 2014-2019, l'objectif recherché est un niveau de 90 JPO, dont 35 jours réalisés en espace de manœuvre (indemnisés), pour garantir dans la durée la tenue des contrats opérationnels fixés par le Livre blanc.

La baisse de l'activité opérationnelle des **pilotes de l'aviation légère de l'armée de terre** provient principalement d'une insuffisante disponibilité des appareils, qui ne permet pas un entraînement optimal des équipages. Cette difficulté, accrue par un nouvel effort OPEX au 1^{er} semestre 2013, est la conséquence de la phase de régénération humaine (équipages et surtout équipes de maintenance) et matérielle (reconstitution des stocks) consécutive à une période d'engagements intenses. Elle découle aussi d'un allongement sensible des périodes d'entretien (effet cumulé d'un parc d'ancienne génération demandant toujours plus de travaux d'entretien au fur et à mesure de l'allongement de sa durée de vie et d'un parc de nouvelle génération, complexe et exigeant sur le plan normatif). L'expérience des récentes opérations, en particulier Harmattan et Serval, a pourtant amené l'armée de terre à revoir à la hausse ses objectifs d'activité (180 HdV hors simulation, soit l'équivalent de 200 HdV simulation incluse). L'effet de ciseaux est donc là.

¹ Comptabilisées avec simulation (près de 10 % du total) jusqu'en 2013, hors simulation à partir de 2014.

Même si la comparaison internationale n'est pas facile, car les périmètres de calcul diffèrent d'un pays à l'autre, on peut considérer que par rapport à ses grands voisins, **l'armée de terre connaît une activité d'entraînement légèrement moindre**, même si celle-ci reste relativement bien équilibrée entre missions et préparation. **Le décrochage progressif de l'entraînement de l'ALAT par rapport aux normes OTAN¹ est quant à lui préoccupant (problèmes de régénération de l'ALAT).**

COMPARAISONS INTERNATIONALES POUR L'ENTRAÎNEMENT DE L'ARMÉE DE TERRE

TYPE D'ACTIVITÉ (par unité et par an)	FRANCE (2011)	FRANCE (2012)	ROYAUME-UNI (2012)	ALLEMAGNE (2012)
Journées de préparation et d'activités opérationnelles (JPAO)	117 (78 hors OPEX)	109 JPAO (77 hors OPEX)	290 jours par cycle de 30 mois (180 jours en OPEX), soit 116 jours annuels (44 hors OPEX)	85 jours hors OPEX
Heures de vol annuelles/hélicoptère léger	254 sur Gazelle	176 sur Gazelle	265 sur Gazelle	140
Heures de vol annuelles/hélicoptère antichar	129 sur Tigre	136 sur Tigre HAP (non antichar)	257 sur Apache	90
Heures de vol annuelles/hélicoptère de manœuvre	206 sur Puma 221 sur Cougar 187 sur Caracal	141 sur Puma 151 sur Cougar 165 sur Caracal	168 sur Lynx / Army 188 sur Puma / RAF 380 sur Chinook / RAF 270 sur Merlin / RAF 395 sur Sea King / RN	120 pour le CH53 140 pour le Bell UH
Nombre d'heures de vol/pilote d'hélicoptère/an	180	170	200 environ (entre 170 pour Gazelle jusqu'à 240 pour Apache).	0 heures en moyenne pour les pilotes hors unité projetable 20 à 140 heures pour les pilotes en unité projetable

¹ AFS volume VI-shape tactical evaluation manual (janvier 2011) = 180 heures de vol.

- Pour la Marine nationale :

PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE DE LA MARINE NATIONALE

	Unités	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	Objectifs LPM 2014- 2019
Bâtiment (bâtiment de haute mer de plus de 1000 tonnes)	Jour de mer	92 (107)	89 (98)	88 (97)	86 (94)	100(110)
Pilote de chasse (pilote qualifié nuit)	Heure de vol	196 (232)	167 (196)	175 (210)	150 (180)	180 (220)
Pilote d'hélicoptère	Heure de vol	199	220	202	180	220
Équipage d'avions de patrouille maritime	Heure de vol	353	328	360	288	350

Pour l'ensemble des composantes maritimes et aéronautiques de la marine, l'écart constaté entre la norme fixée par la loi de programmation militaire et l'activité moyenne générée par les dotations budgétaires est bien réel. Cette situation n'est soutenable que dans la mesure où elle sera limitée dans le temps. On peut par exemple noter que la réduction de l'allocation globale en heures de vol de l'aéronautique navale se traduit par des prévisions de réalisation en 2014 inférieures à celles de 2013 (150 heures contre 175 et 180 en objectif LPM).

- Pour l'armée de l'air :

PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE DE L'ARMÉE DE L'AIR

	unités	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	Objectifs LPM
Chasse	Heure de vol	190	169	150	150	180
Transport		310	265	280	230	400
Hélicoptères		190	199	190	160	200

L'engagement au Mali a accru les tensions logistiques et sur la disponibilité des matériels en métropole pour la chasse et l'aviation de transport. En 2014, l'effort portera sur l'activité de l'aviation de chasse qui restera à son niveau de 2013 (inférieur aux normes LPM). Cet effort s'accompagnera d'une gestion très fine des équipages : **le maintien de l'équilibre entre préservation des compétences et formation des jeunes équipages sera un enjeu majeur.**

Les compétences les plus complexes ne seront entretenues que par un socle restreint d'équipages afin de conserver une capacité à remonter en

puissance. L'importante activité opérationnelle générée au premier trimestre par l'opération Serval au Mali a également entraîné **un fort déséquilibre de l'activité, au profit des équipages expérimentés** (chasse, transport, ravitailleur).

Pour les équipages de transport, les prévisions actualisées 2013 bénéficient de l'opération Serval (+20 heures). Cet accroissement masque des disparités de qualification entre les équipages. Le faible niveau d'activité prévu pour 2014 aura une incidence sur le fonctionnement des armées pour l'ensemble des activités faisant appel au transport aérien (soutien opérations, projection exercices, entraînement troupes aéroportées, ...). Enfin, 2014 verra aussi une baisse sensible d'activité des **équipages d'hélicoptères**. L'activité de régénération organique sur Caracal sera privilégiée.

- **La disponibilité des matériels est aujourd'hui dégradée.**

La priorité donnée aux opérations s'est également ressentie pour les matériels et équipements utilisés pour l'entraînement, dont **la disponibilité opérationnelle s'est trouvée particulièrement contrainte**. Et ce d'autant plus que les dotations budgétaires consacrées à l'« entretien programmé des matériels » se sont progressivement éloignées des trajectoires de la loi de programmation.

LE DÉCROCHAGE DES CRÉDITS D'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL

(Extrait du rapport d'information n° 1233 des députés Yves Fromion et Gwendal Rouillard relatif à une revue capacitaire des armées, juillet 2013)

L'entretien programmé des matériels (EPM) de **l'armée de terre** nécessiterait théoriquement 430 à 450 millions d'euros par an pour chaque milieu (terrestre et aéroterrestre). Or, la dotation s'est trouvée minorée chaque année, s'élevant par exemple à 370 millions d'euros en 2013. En cumul, une annuité d'EPM a manqué sur l'ensemble de la période. (...). **Les difficultés sont du même ordre concernant les matériels aéronautiques**. Il faudrait ainsi 300 millions d'euros de plus par an, selon les chiffres donnés par l'état-major de l'armée de l'air, pour assurer une disponibilité du matériel suffisante à même d'assurer l'entraînement des pilotes tel que prévu dans le contrat opérationnel : 180 heures dans la chasse, 350-400 heures pour le transport et 200 heures pour les hélicoptères.

Au total, les crédits consacrés à l'EPM se sont éloignés des prévisions (...). Maintenus à moins de 10% en cumulé, les baisses peuvent sembler relativement limitées. Cependant, **leur accumulation dans le temps** risque d'entraîner un besoin de crédits particulièrement élevé lors de la nouvelle programmation. Il pourrait être difficile d'assumer un tel report de charges, ce qui entraînerait inévitablement des dégradations de capacité.

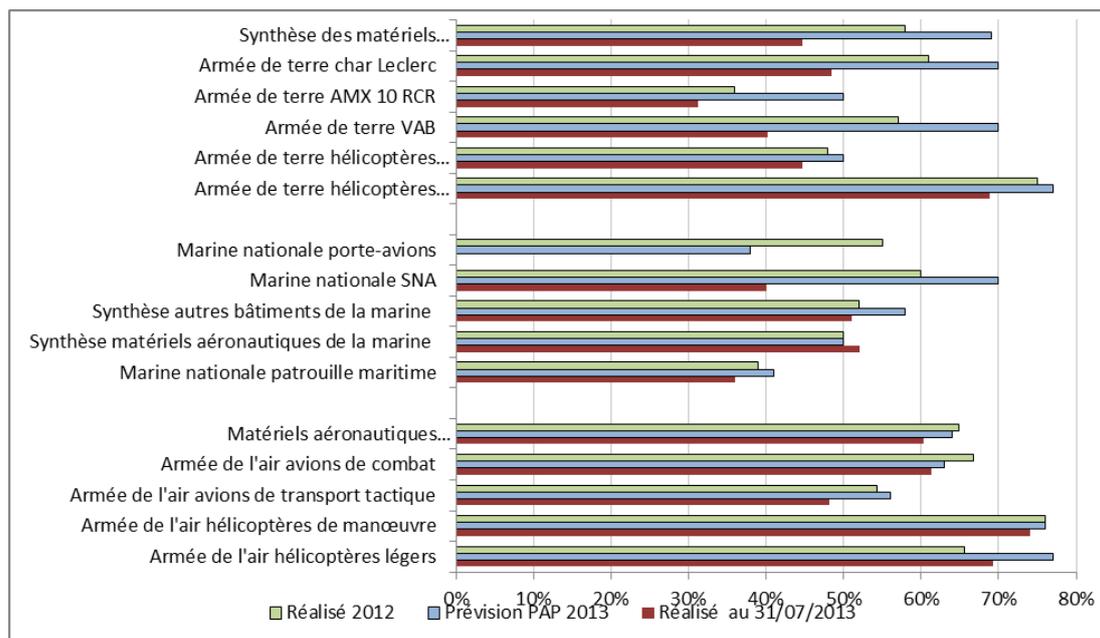
Il en est ressorti un **taux de disponibilité** dégradé des différents équipements. Plusieurs facteurs se sont cumulés pour expliquer cette situation :

- le vieillissement du parc d'équipement et son caractère hétérogène, qui rendent la maintenance (maintien en condition opérationnelle, ou MCO) plus difficile et plus coûteuse ;

- l'arrivée de nouveaux matériels, qui renchérit également le coût d'entretien, insuffisamment couvert par les dotations budgétaires ; (le cumul de ces deux phénomènes, bien connus, place le ministère face à une « courbe en baignoire » où le coût du MCO se renchérit aux deux extrémités du spectre) ;
- puiser dans le stock de pièces de rechange a permis, un temps, de pallier la rareté des ressources, mais a fini par affecter directement la disponibilité des matériels.

Comme l'indique la réponse au questionnaire écrit de votre commission¹, compte tenu de l'inertie qui existe en la matière, « les efforts consentis à compter 2014 au profit de l'entretien programmé des matériels ne permettront pas d'inverser dès cette année la tendance baissière des indicateurs, une inflexion qui ne pourra intervenir que dans les années suivantes. C'est le cas dans le domaine de l'activité aéronautique pour les hélicoptères, l'aviation de transport, la patrouille maritime et les avions de chasse de la marine. »

DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS PAR RAPPORT AUX EXIGENCES DES CONTRATS OPÉRATIONNELS DE LA LPM 2009-2014 (en %)



Source : ministère de la défense, documents communiqués dans le cadre du contrôle trimestriel de l'exécution du projet de loi de finances

La prévision de disponibilité est tombée à seulement 40% pour les véhicules de l'avant blindé (VAB), à 50% pour les frégates et à 60% pour les avions de combat de l'armée de l'air....

Il existe des « points noirs » : transport stratégique et tactique de l'armée de l'air, patrouille maritime de la marine, AMX10 de l'armée de terre.

¹ Réponse au questionnaire sur la loi de programmation militaire 2014-2019

Plus précisément, pour le matériel terrestre de l'armée de terre, le parc de VAB, très sollicité en opérations, est toujours en situation difficile. Il en va de même pour les canons de 55 et, s'agissant du matériel aérien, des hélicoptères de manœuvre Puma et Cougar. Pour la Marine nationale, le porte-avions était en arrêt technique jusqu'au 5 juillet. La flotte de SNA voit sa disponibilité altérée par les difficultés rencontrées sur l'appareil propulsif, de même que les frégates. Pour la patrouille maritime, la disponibilité est très en deçà des prévisions, pénalisée par des difficultés techniques et le poids de la maintenance corrective. Pour l'armée de l'Air, la régénération des matériels suite aux opérations en Libye et au Mali se poursuit. Du fait du bas niveau des stocks de pièces de rechange, la disponibilité est affectée et devient critique sur les C130 et C160.

2. Malgré les efforts, la situation ne s'améliorera pas en 2014, année de « rattrapage »

Il faudra du temps pour améliorer la situation créée par l'insuffisance de la couverture financière du besoin d'entretien des matériels, dont la hausse s'explique par le niveau élevé d'engagements ces dernières années, par le vieillissement des parcs des matériels en service, l'arrivée de matériels de nouvelle génération au coût d'entretien plus élevé et une hausse du coût des facteurs de production plus rapide que l'inflation. Les effets de ces facteurs avaient pu être retardés par le recours aux stocks existants de pièces détachées, pratique qui atteint désormais ses limites, et par les efforts des services de soutien.

La loi de programmation militaire 2014-2019 vise à redresser le niveau de préparation opérationnelle, qui passe, notamment, par une **meilleure disponibilité des équipements**. Un effort financier prononcé est réalisé : les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels progresseront en moyenne de 4,3% par an en valeur et s'établissent à un niveau moyen de 3,4 Mds€ courants par an sur la période (contre 2,9 Mds€ en loi de finances initiale 2013).

Sur la période 2014-2015, les efforts conduits permettront d'obtenir une **stabilisation globale de l'activité** à un niveau comparable à celui de 2013. Au-delà, l'objectif de la loi est de tendre vers un niveau d'activité correspondant aux normes au fur et à mesure de la réalisation du nouveau modèle. Les efforts réalisés ne se traduiront cependant pour certains matériels par une disponibilité améliorée **qu'après un certain délai** en raison de l'effet d'inertie propre à ce domaine.

Un point de situation sur le niveau de la préparation et de l'activité opérationnelle, ainsi que sur la meilleure organisation possible dans ce domaine, sera réalisé fin 2015.

Comme l'a précisé l'amiral GUILLAUD, chef d'état-major des armées, lors de son audition devant votre commission sur le projet de loi de

finances pour 2014 : « Au plan opérationnel, le projet de loi de finances pour 2014 enregistre une augmentation de 5,5% par rapport à 2013 des crédits affectés à l'entretien programmé des matériels. C'est un mieux, incontestablement, mais qui conduira à un niveau d'activité encore inférieur de 15 à 20% aux normes de la LPM et aux standards internationaux de nos principaux alliés. Cet écart entre l'effort financier consenti et l'évolution des indicateurs d'activité tient au coût des facteurs, toujours supérieur à l'inflation. Il tient aussi au fait que nous nous trouvons dans une situation de rattrapage, avec un effet d'inertie, les conséquences des mesures prises ne se manifestant qu'après 18 à 24 mois. Il tient enfin à l'accroissement du vieillissement des parcs de nos principaux équipements, plus coûteux à entretenir, et au renchérissement, simultanément, du coût de l'entretien des nouveaux matériels. ».

C. DES BASES DE DÉFENSE SOUS CONTRAINTE FINANCIÈRE MALGRÉ UNE RÉCENTE RALLONGE BUDGÉTAIRE

1. Des crédits de fonctionnement des bases de défense sont sous forte contrainte

Les crédits de fonctionnement des unités sont désormais portés par les bases de défense, ce qui permet leur mutualisation et ce qui a permis de gagner, rappelons-le, avec la mise en place des 60 bases de défense, 10 000 emplois.

Votre commission a déjà livré une analyse très détaillée¹, du fonctionnement de ces bases et notamment des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette transformation : dégradation du soutien de proximité, complexité de l'organisation des soutiens, surcharges administratives.

Du point de vue budgétaire, l'enveloppe étant, comme votre commission a déjà eu l'occasion de l'affirmer, un peu « juste », le scénario est chaque année le même : dès le mois de novembre la totalité des crédits sont consommés, les factures se reportent (au détriment des fournisseurs du ministère de la défense, dont des PME) sur l'année suivante.

En 2013, les « restes à payer » issus de l'exercice 2012 conjugués aux dépenses immédiates de l'ouverture de gestion 2013 ont entraîné une consommation très rapide en début d'année de la ressource initiale allouée, limitée à 25% de la loi de finances. Dans l'attente du déblocage des crédits au-delà de 25%, quelques ruptures dans la notification des actes contractuels ainsi que dans les engagements courants ont même pu être constatées durant le 1^{er} trimestre 2013.

¹ Voir notamment le rapport d'information « Bases de défense : une réforme à conforter », juillet 2012

La libération des 75% complémentaires (fin mars 2013) ainsi que les nombreuses notifications de marchés (notamment forfaitaires) conclus par les services spécialisés ont donc entraîné une consommation élevée des autorisations d'engagement, générant un différentiel entre la programmation initiale et l'exécution réelle de la dépense d'environ un mois de ressources en gestion, moins élevé qu'en 2012, pour la majorité des bases de défense (BdD).

Des « *mesures d'économies précises et harmonisées* ¹ » -qu'on peut tout aussi bien qualifier d'économies forcées- ont été mises en œuvre par l'ensemble des BdD pour couvrir les dépenses programmées au dernier trimestre 2013.

Dans le projet de loi de finances pour 2014, la sous-action « soutien des forces par les bases de défense » est dotée de 831 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 720 millions d'euros de crédits de paiement.

2. Un cas pratique : la base de défense de Mont-de-Marsan

Votre commission s'est rendue sur la base de Mont-de-Marsan en octobre. Cette visite de terrain a permis de constater les mêmes phénomènes que lors des précédentes visites de terrain effectuées par vos rapporteurs dans d'autres bases de défense (notamment Metz, Charleville-Mézières, Orléans, Toulon) :

- alors que la base avait **demandé**² un budget de fonctionnement³ de 7,6 millions d'euros en 2012, elle a pu, à force d'économies très volontaristes, ne demander que 7 millions d'euros pour 2013 ;

- les **crédits alloués** se sont montés à 6 millions d'euros en 2012 et 5,4 millions d'euros en 2013 ;

- la part des **dépenses incompressibles** était de 5,4 millions d'euros en 2012 et 4,8 millions d'euros en 2013 ;

- un **report de charge** de 20% du total (900 000 euros) a été constaté de 2012 sur 2013. En conséquence, toutes les dépenses réalisées à compter du 1^{er} novembre 2013 seront payées sur les crédits 2014 ;

- les crédits d'entretien des **infrastructures** ne se sont élevés qu'à 500 000 euros pour des besoins de 1,2 million d'euros ; certains locaux sont particulièrement vétustes (certains hangars n'ont pas « bougé » depuis la fin de la seconde guerre mondiale) ;

- les **personnels effectuent désormais eux-mêmes le nettoyage des locaux**. On peut légitimement demander dans combien de ministères,

¹ Source : terminologie employée dans la réponse au questionnaire budgétaire

² Source : visite sur la base de Mont de Marsan

³ Hors alimentation, hors infrastructures neuves

d'administrations ou d'entreprises une telle situation serait acceptée comme elle l'est par les personnels de la base de Mont-de-Marsan...

La situation de cette base n'est pas différente de celle des 59 autres bases sur notre territoire.

En outre, vos rapporteurs ont pu mesurer sur cette base de défense que les personnels craignaient, avec la nouvelle réforme de la gouvernance et des soutiens du ministère de la défense¹, l'instauration d'une fracture entre soutenus et soutiens qui soit préjudiciable aux unités opérationnelles.

3. Le plan d'action -bienvenu- du ministère de la défense ne pourra couvrir qu'une partie des besoins

Le ministre de la Défense, alerté notamment par vos rapporteurs, est naturellement conscient des difficultés de fonctionnement des bases de défense. Il a d'ailleurs annoncé fin octobre la mise en œuvre d'un plan d'urgence de **30 millions d'euros** destiné à renforcer les moyens des bases de défense pour améliorer les conditions de vie et de travail du personnel. Dans chaque base de défense, l'environnement quotidien des militaires et du personnel civil sera ciblé par ces mesures immédiates. Ce plan vise à répondre concrètement aux attentes exprimées sur le terrain. Plus de 1 200 demandes concrètes pourront ainsi être satisfaites et viendront améliorer le cadre quotidien des forces armées.

Trois catégories de dépenses seront privilégiées :

- Améliorer et entretenir le cadre de vie et de travail : réparations urgentes, entretien et rénovation des bâtiments, marchés d'entretien ;

- Faciliter les achats de proximité touchant à la vie quotidienne : fournitures, achats de pièces détachées, levée du moratoire sur l'ameublement ;

- Renforcer les moyens d'exécution de la mission : donner les capacités suffisantes pour assurer les déplacements et les missions, desserrer les contraintes d'utilisation des cartes d'autoroute, couvrir les achats de fournitures courantes.

Le ministre de la Défense a également confirmé devant les militaires la décision prise en faveur d'une simplification du soutien en bases de défense : instaurer un **comité ministériel des soutiens** présidé par le ministre, mettre en place une autorité hiérarchique du **service du commissariat des armées** sur les groupements de soutien en bases de défense, renforcer les capacités d'arbitrage et de coordination des **commandants de base de défense**.

¹ Visant à généraliser la logique de « bout en bout » pour professionnaliser les soutiens

La mise en œuvre de ces décisions fera l'objet d'une expérimentation préalable, avant toute généralisation.

Votre commission salue à la fois la priorité accordée à la qualité de vie au quotidien, et le caractère pragmatique de la démarche, avec une mise en œuvre expérimentale. Elle suivra naturellement ces questions avec la plus grande attention.

D. LE POINT SUR L'EXTERNALISATION DES FONCTIONS DE SOUTIEN

L'externalisation est une option envisagée en particulier depuis 2008 par le ministère de la défense, lorsqu'elle n'affecte pas la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles et permet d'obtenir des gains effectifs et pérennes. Elle est également accompagnée de mesures permettant de préserver l'intérêt du personnel tout en garantissant le maintien de la concurrence chez les fournisseurs et l'accès des PME à la commande publique.

1. Habillement : la préférence pour une rationalisation

Concernant la modernisation de la fonction habillement, dossier que votre commission suit depuis plusieurs années, l'objectif poursuivi était d'optimiser la gestion des stocks et des approvisionnements afin d'améliorer la performance globale de cette fonction.

Après analyse des différentes voies d'optimisation possibles, le ministre de la défense a décidé, en 2013, **d'écarter l'externalisation de la fonction habillement au profit d'une régie rationalisée optimisée**. Ce choix a été fait à l'issue d'un travail d'expertise poussé qui a conduit à examiner toutes les hypothèses d'évolution afin d'en dresser un bilan comparatif.

D'après le gouvernement, la nouvelle organisation de la fonction « habillement » du ministère de la défense conduira à réaliser une économie d'environ **50 millions d'euros par an**. Cette stratégie devrait également concourir au maintien de l'activité des PME-PMI françaises, partenaires traditionnels des armées.

2. Restauration : rationalisation et externalisation, deux démarches complémentaires

Lancé en septembre 2008 au titre de la RGPP, le projet « RHL » (Restauration Hôtellerie Loisirs) **d'externalisation** de la restauration a été déployé à titre expérimental en janvier 2011 sur 8 sites.

Le bilan économique de cette expérimentation a été effectué en juin 2012 après un an de fonctionnement, et a montré un gain annuel¹ de 11,4% sur la période 2009-2015 par rapport à un fonctionnement en régie, soit un gain cumulé sur cette période, une économie de 20,8 M€. Ce gain serait de 21,4% en régime stabilisé après 2015 (hors coûts de transition qui ont représenté 3,71 M€), soit 5,59 M€ par an.

En parallèle à l'externalisation, le ministère de la défense a conduit une démarche de **régie rationalisée optimisée**, consistant à garder l'activité en interne mais à en améliorer le fonctionnement, constitué de cinq expérimentations différentes, chaque site ayant mis en œuvre ses propres leviers afin de réduire les coûts et les effectifs. La rationalisation a généré un **gain estimé à 9%** qui procède pour partie de causes externes (création des bases de défense induisant des économies d'échelle). Les résultats de cette expérimentation n'ont pas été jugés généralisables car la réforme des bases de défense conduite en parallèle, et les situations de fort sureffectif ou sous-effectif pour trois des cinq sites au départ de l'expérimentation, ne les rendent pas forcément représentatifs.

Une deuxième expérimentation a donc été lancée sur la base de défense d'Orléans-Bricy en octobre 2012, ainsi que sur les bases de Mourmelon-Mailly et Istres-Salon de Provence depuis mai 2013. Elle pourrait déboucher sur une phase de déploiement auprès de l'ensemble des bases de défense si elle s'avérait concluante.

Votre commission continue à prôner une approche pragmatique, ne privilégiant ni n'opposant les démarches d'externalisation et de régie rationalisée, qui sont complémentaires et devraient permettre, combinées, des gains d'environ 15%. Les garanties apportées au traitement social des personnels constituent aux yeux de votre commission un paramètre essentiel du choix entre les deux options.

¹ TTC

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen des crédits de la mission « Défense », programme 178 – Préparation et emploi des forces, le 26 novembre 2013.

M. André Dulait, rapporteur pour avis. – En tant que rapporteur du titre 2, c'est moi qui ouvre traditionnellement le feu pour l'examen des crédits du programme 178. Avec 22 milliards d'euros, en baisse de 1%, c'est le plus gros programme de la mission Défense, regroupant 90% des dépenses de personnel et tous les crédits de fonctionnement et d'entraînement des trois armées.

Ce programme concentre toutes les problématiques de « la manœuvre des ressources humaines ». C'est sur lui que s'exercent les tensions sur les coûts fonctionnement ; c'est à lui, enfin, qu'il revient de dégager des marges financières, par la maîtrise de la masse salariale et la diminution des coûts du soutien, deux « leviers » -je dirais presque deux « *Graals* »- sur lesquels parie la prochaine LPM -dans la lignée, d'ailleurs, de la précédente-.

Comme nous « fermons la -longue!- marche », des rapporteurs de la mission « Défense » cet après-midi, je me limiterai à 5 brefs constats.

1er constat, le pari de la maîtrise de la masse salariale n'est toujours pas gagné, malgré des déflations d'effectifs considérables

Paradoxe incroyable : le ministère de la défense, qui aura perdu 54 000 emplois en 7 ans, qui est salué par tous, Cour des comptes et Direction du Budget inclus, comme le champion de la réforme de l'État, n'arrive pas à diminuer son 1^{er} poste de coût, la masse salariale, restée stable depuis 2009, autour de 11,7 milliards d'euros...

La précédente LPM prévoyait que la moitié des économies résultant des réductions d'emploi permettrait d'améliorer la condition militaire, et que l'autre moitié viendrait nourrir les dépenses d'équipement. Finalement, la masse salariale a tout absorbé, avec, en plus, un « retour catégoriel » limité à 40%.

Année après année, il a même fallu voter des rallonges, sous forme d'augmentation en construction budgétaire (« resoclage »), ou de redéploiement par collectifs budgétaires : 213 millions d'euros en 2010, 158 millions en 2011, 474 millions en 2012, 232 millions -nous l'avons appris ces derniers jours- dans le prochain collectif 2013. Ces crédits sont en général pris sur les crédits d'équipement. L'inverse du but recherché !

Au-delà des modes de calculs et des montants, qui diffèrent suivant les « manifestants » ou la « police » (comprenez : la défense ou la Cour des comptes), les causes du dérapage sont bien diagnostiquées, mais pas encore endiguées : mesures indiciaires (c'était un rattrapage, qui était voulu) ; demandes nouvelles en personnel qualifié (renseignement, OTAN) ; réforme des retraites ; coût des mesures d'accompagnement de la déflation (pécules etc...), coût du chômage et des dépenses de « guichet » comme l'amiante, et le fameux « repyramidage » c'est-à-dire l'augmentation des taux d'encadrement, de 15,5 à 16,5%, responsable d'un surcoût de 20 à 40 millions d'euros par an.

En 2014, des mesures sont prises : direction des ressources humaines renforcée, crédits du titre 2 rassemblés dans un seul programme, « dépyramidage » avec une suppression plus que proportionnelle des postes d'officiers, 5 800 sur la durée de la prochaine programmation. On ne nomme plus que 20 Généraux par an aujourd'hui, contre le double en 2006. Certains parlent de « double dépyramidage » car des civils seront affectés sur des postes de soutien, où les militaires effectuaient souvent une deuxième partie de carrière. C'est, d'ailleurs, un point sensible : attention à ne pas opposer les militaires aux civils...

Deuxième constat : le risque de tarir les recrutements va continuer à peser sur la prochaine déflation d'effectifs

En 2014, le ministère de la défense devra supprimer 7 881 emplois, reste de la précédente LPM, ce qui en fera l'une des années les plus « dures ». L'équilibre entre la régulation par les flux, les mobilités vers les autres fonctions publiques et les départs vers le privé ne sont pas ceux que nous aurions souhaités : l'équilibre « idéal » 60-20-20 n'est pas respecté et on sait bien que fermer le robinet des recrutements pour tenir les objectifs de la déflation risque de vieillir la population -et d'en renchérir le coût-. Compte tenu du contexte économique, ce risque va persister pour la prochaine déflation (de 23 500 postes), malgré des mesures d'incitation au départ maintenues et confortées.

Troisième constat : Louvois n'a pas fini d'affecter la lisibilité financière de la réforme, non plus que le quotidien des soldats.

La décision d'abandonner *LOUVOIS*, désastre de grande ampleur, devrait être annoncée mardi prochain. Le montant des « trop versés » est estimé entre 70 et 133 millions d'euros en 2012, et entre 65 et 70 millions d'euros en 2013. Les mécanismes d'avances mis en place pour les personnels qui ne recevaient pas leur solde perturbent eux aussi le système. Un plan d'action en 12 points a été mis en place, un recouvrement des trop perçus a été lancé en août, des renforts ont été apportés dans les centres de paie : 63 à Nancy, 39 à Toulon, plus des vacataires et des prestataires externes. Attendons les annonces du ministre mardi prochain mais il faudra entre 18 mois et 3 ans pour configurer un nouveau progiciel de paie....

Avec 174 indemnités, pour 3,2 milliards d'euros, le tiers de la rémunération des militaires, le système des primes a sa part de responsabilité dans le désastre. Sa remise à plat est devant nous ; elle sera difficile sans dépenser un euro de plus : il est rare d'arriver à simplifier un système en l'alignant par le bas...

Quatrième constat : Des signaux convergents font craindre une détérioration du moral des militaires. Sans sombrer dans le catastrophisme - ce n'est pas ma nature !- il est de notre responsabilité de le dire. A la fatigue de la réforme, à la dégradation du cadre de vie quotidien en base de défense, au contingentement de l'entraînement, s'ajoutent *Louvois*, qui détruit la confiance. Le Haut conseil de la condition militaire pointe qu'avec les restructurations, en 2012, 45 000 personnes ont été mutées, soit le quart des officiers par exemple ; une mutation hors métropole sur trois se fait avec un préavis de moins de 3 mois ! Du fait des difficultés d'accès du conjoint à l'emploi, les ménages avec un militaire ont un revenu inférieur de 18% aux fonctionnaires civils de l'État ; le célibat géographique touche désormais 17% des officiers et 14% des sous-officiers.... Les déflations à venir seront douloureuses... Heureusement, nous savons pouvoir compter sur le dévouement et l'engagement de nos personnels de la défense.

Cinquième et dernier constat, le surcoût OPEX se confirme comme une enveloppe trop « justement » calculée. En 2013, les OPEX coûteront le double de l'enveloppe prévue, soit 1,26 milliard contre 630 millions budgétés, principalement à cause de SERVVAL. Le dépassement sera bien financé en interministériel. Il n'y aura pas « d'entorse au contrat » : 580 millions d'euros d'ouvertures de crédits complémentaires sont prévus en collectif. Je crois que dans la situation actuelle, on ne peut que le souligner, pour s'en féliciter -même s'il y a, par ailleurs des annulations pour tous les ministères, et à hauteur de 486 M€ pour la défense-. Pour 2014, la provision OPEX est de 450 millions, pour un surcoût constaté moyen de 500 millions ces 10 dernières années et de 900 millions depuis 2009. Je rappelle que nous renforçons d'un millier d'hommes notre dispositif en RCA et que nous avons toujours 3 000 hommes au Mali. Je ne reviens pas sur cette question, sauf pour dire que nous avons bien fait de sécuriser dans la LPM la prise en charge interministérielle du dépassement.

M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis. - J'irai à l'essentiel pour ce qui concerne les crédits de fonctionnement et d'entraînement, avec 4 remarques.

1^{ère} remarque : l'effort budgétaire pour redresser la disponibilité des matériels ne se fera pas sentir en 2014. Le ministre a fait, à juste titre, du redressement de la disponibilité des matériels sa priorité. Elle est globalement dégradée avec des points noirs bien identifiés comme les V.A.B., le transport stratégique et tactique de l'armée de l'air ou la patrouille maritime, où moins d'un avion sur deux est en état de voler.

Malgré un effort budgétaire, +4,3% pour les crédits, 3,4 milliards d'euros, on ne pourra pas redresser pas la situation en 2014. Pourquoi ?

. d'abord il faut du temps pour reconstituer les stocks de pièces de rechange dans lesquels on a puisé ces dernières années,

. ensuite, on se heurte à la fameuse « courbe en baignoire » : les parcs trop vieux ou au contraire tout récents qui sont les nôtres coûtent plus cher à entretenir,

. enfin, les besoins de régénération sont accrus après une période d'engagements multiples.

2^{ème} remarque, l'entraînement restera en dessous des normes OTAN en 2014 (et sans doute en 2015). La préparation opérationnelle est depuis plusieurs années 15 à 20% en dessous des normes ; elle le restera en 2014 et sans doute en 2015. Nous serons à 83 jours d'entraînement contre un objectif de 90 pour l'armée de terre, à 156 heures de vol contre 180 pour les pilotes de l'ALAT, à 86 jours de mer contre 100 pour les bâtiments de la marine nationale, à 150 heures de vol contre 180 pour l'aéronavale et la chasse de l'armée de l'air. Le général MERCIER nous a ainsi indiqué que le maintien d'un tel niveau dans le temps dégraderait forcément le niveau opérationnel. « *Le maintien de certaines compétences est dès à présent fragilisé* » (je cite).

L'effet « aguerrissement en OPEX » n'a joué qu'un temps, au prix d'un fossé entre les unités projetées et les autres. Face au rationnement de l'entraînement, la différenciation de la préparation sera désormais la règle. Les modalités sont à définir : l'armée de terre l'appliquait déjà, mais pour les pilotes de l'armée de l'air, par exemple, il pourrait y avoir deux cercles, un premier cercle entraîné pour tout type d'opérations, et un deuxième cercle de pilotes, qui, après un passage en premier cercle, n'auraient plus que 40 h de vol par an sur avion de chasse, pour maintenir leurs compétences *a minima*, quitte à être « réentraînés » à la demande en cas d'opérations.

3^{ème} remarque : Le pari des économies sur le soutien est très ambitieux. De 2014 à 2019, les coûts de fonctionnement doivent être contenus à 3,5 milliards d'euros par an. En 2014, il faut 100 millions d'euros d'économies de plus dans le soutien. Or, nous le savons bien, les dépenses sont rigides ou en hausse. Toutes les économies « faciles » ont déjà été faites.

Le ministre et les chefs d'état-majors se sont livrés devant nous à un concours d'euphémismes : économies « *très volontaristes* », « *défi majeur et immédiat* »..., bref, vous l'aurez compris : c'est une vraie inconnue, presque un pari. La méthode employée ? Renégocier les contrats d'énergie, rogner sur tout, y compris les repas, supprimer encore des véhicules, des emplois, laisser tomber l'entretien du propriétaire, et mettre en place une « énième » réforme des soutiens spécialisés, basée cette fois sur une organisation verticale, de « bout en bout ». Quand on sait que supprimer une unité ne « rapporte » que 2 millions d'euros d'économies de fonctionnement, on comprend mieux le défi.

4^{ème} remarque : Nos constats précédents restent valables pour les bases de défense, malgré la mise en œuvre de la plupart de nos recommandations. Depuis 2 ans, l'environnement des bases de défense a été simplifié et consolidé, dans le droit fil des recommandations de notre rapport de 2012. Mais des difficultés demeurent, notamment budgétaires, au sein d'une enveloppe contrainte à 720 millions d'euros en 2014.

Prenons l'exemple de la base de Mont-de-Marsan que nous avons pu visiter récemment grâce à notre Président Jean-Louis Carrère :

- malgré des demandes de crédits en baisse du fait d'économies très volontaristes, à 7 millions d'euros la base n'a obtenu que 5,4 millions d'euros en 2013 ;

- la part des dépenses incompressibles (elle-même en baisse : bel effort !) était 4,8 millions d'euros (soit 88% des crédits !) ;

- il y avait un report de charge de 900 000 euros non payés en 2012 ;

- conclusion : comme dans les 60 bases de défense, les dépenses réalisées à compter du 1^{er} novembre 2013 seront payées sur les crédits 2014... Je rappelle que le personnel de cette base, qui héberge le prestigieux *Normandie-Niémen*, fleuron de notre aviation de chasse, effectue désormais lui-même le nettoyage des locaux ; certains hangars n'ont pas eu de travaux depuis la 2^{ème} guerre mondiale. Je salue l'engagement, la loyauté et l'abnégation des personnels.

Le ministre est très conscient de cette situation : il a récemment mis en œuvre un plan d'urgence pour les bases, et débloqué 30 millions d'euros, qui vont permettre de réaliser 1200 projets pour améliorer concrètement la vie des personnels. Ce plan est très bienvenu, ne serait-ce que sur le plan des symboles, pour les personnels du soutien. Nous avons besoin d'eux pour porter la réforme et réussir la LPM.

En conclusion, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 178 dans le projet de loi de finances pour 2014, qui sont une déclinaison fidèle du projet de loi de programmation militaire.

La commission donne ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « défense » au sein du projet de loi de finances pour 2014, les groupes CRC et UMP s'abstenant.