

Le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées

Dans son rapport public particulier publié en décembre 2004 relatif au « maintien en condition opérationnelle des matériels des armées », la Cour des comptes a dressé un état de la situation des structures et des moyens consacrés par l'Etat à l'entretien des matériels des trois armées. Constatant la forte crise ayant affecté la disponibilité des matériels militaires à la fin des années 1990, elle avait étudié les mesures qui avaient été prises par le ministère de la défense à partir de 1999-2000 pour réformer cette fonction essentielle de la défense française. Avoient notamment été relevées la création d'une structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD) devant faire assurer la maintenance de l'ensemble du parc aérien quelle que soit l'armée utilisatrice du matériel et celle du service de soutien de la flotte (SSF) regroupant les grands acteurs de l'entretien des matériels navals que sont la délégation générale pour l'armement (DGA) et la marine nationale. La Cour avait pu également constater que l'Etat avait accru de 35 %, entre 2001 et 2003, les crédits consacrés à cette fonction afin d'accompagner le redressement des niveaux de disponibilité des matériels.

De fait, fin 2003, de réels progrès étaient enregistrés quant à la disponibilité globale des matériels de la marine et de l'armée de l'air, enregistrant chacune une progression de 10 points, entre 2002 et 2003 pour la marine et entre 2000 et 2003 pour l'armée de l'air⁷⁵. Les matériels terrestres, pour leur part, n'avaient pas bénéficié de la même dynamique.

75) La création de la SIMMAD, pour les matériels aériens, et celles du SSF pour les matériels navals, date de 2000.

A - Les problèmes en suspens

Malgré certains signes encourageants, un certain nombre de problèmes restaient en suspens. Ainsi, la Cour avait exprimé des craintes pour l'avenir quant à la pérennité du redressement amorcé de la disponibilité des matériels.

De l'examen effectué de toutes les données en jeu, il ressortait qu'il était essentiel que soit conforté le rôle du chef d'état-major des armées en matière d'objectifs à atteindre en matière de taux de disponibilité des matériels, fondés sur des contrats opérationnels⁷⁶ fixés aux armées.

En termes d'organisation, les structures de maintenance de l'armée de terre apparaissaient dispersées sous l'autorité de chaînes de commandement multiples et marquées par certaines incohérences comme la double qualité de la direction centrale du matériel de l'armée de terre (DCMAT), tout à la fois maître d'ouvrage et maître d'œuvre de certaines opérations de maintenance. La Cour avait d'ailleurs regretté que le ministère de la défense ne se soit pas résolu à créer, à l'instar de la SIMMAD et du SSF, un service interarmées de maintenance des matériels terrestres, voire, comme au Royaume uni, une grande direction interarmées de la logistique.

La Cour avait également fait apparaître la nécessité de consolider l'organisation et les compétences des deux structures intégrées de maintenance des matériels navals et aéronautiques récemment créés, en préconisant de parachever la réforme engagée par la suppression des services propres à chaque armée.

Le recours à de nouveaux modes de contractualisation pour l'entretien des matériels (marchés globaux notamment) avait été salué, en ce qu'il semblait porteur sinon d'économie, en tout cas d'efficience, même si la haute juridiction avait souligné la nécessité d'en suivre de près et dans la durée les performances réalisées.

Enfin, la Cour avait estimé que les coûts présents et futurs du MCO des matériels des armées étaient sous-évalués, en décalage avec les besoins réels des forces, et cela même si les engagements pris dans la loi de programmation militaire étaient respectés.

76) Voir page 260, point 2.

B - La situation du MCO des armées en juin 2005

Dans les 18 derniers mois, la disponibilité des matériels a évolué de manière assez variable suivant les armées.

Concernant la marine, le taux moyen de disponibilité des bâtiments, qui avait oscillé entre 55 % et 65 % en 2003 (avec une moyenne annuelle de 57 %), semble se stabiliser depuis lors entre 65 et 70 %. Depuis le début 2004, ce taux n'est jamais redescendu sous la barre des 60 %, avec une moyenne annuelle de 65,7 % sur 2004 pour un objectif recherché de 65 %. L'objectif pour 2005 a été fixé par le conseil de gestion du service de soutien de la flotte (SSF) à 70 % de disponibilité moyenne et, de fait, les résultats du premier semestre 2005 sont fort proches de ce pourcentage.

Les résultats relatifs aux matériels aériens sont plus contrastés et moins satisfaisants. En effet, le redressement observé en 2003 a marqué le pas au second semestre 2004 pour les avions de combat dont la disponibilité de 63,5 % en décembre 2003 s'est affaïssée à 61 % en mars 2005. En particulier, la chute de disponibilité du Mirage 2000 a été très significative, passant de 70,1 % en décembre 2003 à 62 % en mars 2005. Dans l'ensemble, la disponibilité globale des flottes aériennes gérées par la SIMMAD est restée stable, sans réelle amélioration, passant de 61,9 %, en décembre 2003, à seulement 62,2 % en mars 2005. En outre, cette apparente stabilité ne peut pas être considérée comme définitivement acquise comme le montre la courbe des taux de disponibilité globale des flottes en 2004, passée de 61,9 % en début d'année à 67 % en août pour redescendre à 62 % en fin d'année.

Pour les matériels de l'armée de terre, la situation est plus complexe encore. En effet, si la disponibilité globale des matériels de l'armée de terre a seulement un peu décru depuis 2003, passant de 74 % en 2003 à 73,3 % au premier trimestre 2005, celle des engins blindés continue à diminuer de manière importante avec des niveaux de 41 % pour les AMX 10 RC, de 59 % pour les ERC 90 ou même de 54 % seulement pour les chars Leclerc⁷⁷. Il est vrai que ces taux sont des taux moyens de disponibilité reflétant l'état de l'ensemble des forces, alors que les taux de disponibilité des matériels, moins nombreux et sélectionnés, déployés en opérations extérieures sont fort bons, à 93,3 % en mars 2005. La situation reste également très préoccupante concernant les matériels aériens de l'armée de terre suivis par la SIMMAD, dont le taux de disponibilité moyen reste bas (51,1 % pour les PUMA au premier trimestre 2005).

77) Le taux moyen de disponibilité des matériels de combat « de contact » s'établit à 64,9 % et celui des matériels « d'appui feu » à 56,1 % début 2005.

C - L'organisation des structures de maintenance des matériels militaires

Poursuivant sa réflexion sur l'organisation de ses structures, le ministère de la défense a pris diverses mesures tant pour achever les réformes engagées que pour rechercher de nouvelles solutions aux problèmes posés.

1 - L'achèvement des réformes structurelles.

La création de la SIMMAD, structure intégrée en charge des missions de maîtrise d'ouvrage dans le domaine aéronautique déléguées par les états-majors d'armée, avait en grande partie vidé de leur contenu fonctionnel les structures de l'armée de l'air (direction centrale du matériel de l'armée de l'air - DCMAA -) et de la marine (service d'approvisionnement en matériel de l'aéronautique navale - SAMAN-) dédiées essentiellement à ces tâches. Aussi, les armées ont-elles cherché à redéployer les fonctions résiduelles de ces organismes vers d'autres structures. Ainsi, en décembre 2005, le SAMAN sera supprimé et ses fonctions redistribuées au sein de la marine et de la SIMMAD ; la DCMAA quant à elle voit ses fonctions résiduelles absorbées par l'état-major de l'armée de l'air dans le cadre de la réforme « Air 2010 » avec la création d'un pôle soutien regroupant toutes les fonctions de soutien de cette armée (soutien matériel, soutien en infrastructure, soutien de l'homme, etc.). La création de la SIMMAD a eu un impact moins sensible sur la direction centrale des matériels de l'armée de terre (DCMAT), dont les structures de soutien des avions était moins spécialisées que dans les autres armées.

2 - Les attributions des chefs d'état-major

Conséquence de la mise en oeuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, du fait des décisions prises en matière de désignation des directeurs de programme, le chef d'état-major des armées devient l'autorité centrale en matière d'arbitrages financiers. La réforme résultant du décret du 21 mai 2005 sur les attributions des chefs d'état-major conforte ce rôle du chef d'état-major des armées en matière opérationnelle et lui confère une place prépondérante en matière de préparation des forces. Pour ce qui concerne le maintien en condition opérationnelle des matériels notamment, il lui revient dorénavant d'élaborer les directives en matière de soutien, de fixer aux armées des objectifs au moyen de contrats opérationnels et de contrôler l'aptitude des

forces à remplir les missions qui leur sont assignées. Cette réforme, que la Cour appelait de ses vœux depuis longtemps, couplée à celle résultant de la mise en œuvre de la LOLF, donne désormais au chef d'état-major des armées la capacité de piloter la préparation des forces, pour autant toutefois que toutes ses conséquences en soient tirées.

3 - Les nouvelles relations entre l'Etat et DCN

Fin 2003, le service de soutien de la flotte avait étudié la possibilité de changer la nature des liens contractuels noués avec la société DCN, son principal interlocuteur industriel. Ces nouveaux liens devaient favoriser la maîtrise des coûts d'entretien des bâtiments grâce à une contractualisation de l'entretien sur le long terme donnant une meilleure lisibilité à l'industriel, permettant aussi de diminuer le poids de la contractualisation par le regroupement des actes contractuels. Cette politique d'achats a été poursuivie. Des contrats globaux pour l'entretien courant des SNLE (hors grandes visites) sur une durée de 5 ans et des contrats d'entretien globaux « tout compris » pour les SNA, pour les frégates de Toulon ainsi que pour l'entretien des torpilles sont en vigueur. Suivant les contrats, des mécanismes divers ont été mis en place de manière à motiver le co-contractant (rémunération fondée en tout ou partie sur la disponibilité au jour de mer observée, etc.). A ce jour, ces contrats semblent donner satisfaction dans la mesure où la lisibilité procurée à l'industriel lui a permis de reconstituer des équipes performantes dont le travail est en amélioration permanente. Ainsi le nombre de jours de disponibilité observé pour les SNA a crû significativement entre décembre 2003 et mars 2005. Ces nouveaux contrats prévoyant une modulation de la rémunération du partenaire industriel liée au résultat constaté ont permis à la marine de réaliser des gains significatifs d'efficience⁷⁸.

4 - La création d'une mission de modernisation du maintien en condition opérationnelle du matériel aéronautique

A la mi-2004, deux éléments sont intervenus. Tout d'abord la SIMMAD a souffert d'une crise de trésorerie majeure. En effet, dans le but de rétablir au plus vite la disponibilité des matériels aériens, cette structure avait procédé à des engagements considérables calés sur la consommation de toute les autorisations de programme ouvertes, total qui s'est révélé être au-delà de ce que pouvait financer le ministère de la défense compte tenu des crédits de paiement réellement accordés. Par

78) Les gains financiers réalisés sur les contrats SNLE d'une durée de 5 ans sont évalués à 24 %, ceux sur les torpilles d'une durée de 3 ans à plus de 30 %.

ailleurs, s'agissant d'un organisme ayant quatre ans d'existence, le ministre de la défense s'est inquiété de ce que « *la disponibilité du matériel aéronautique ne s'améliore pas en proportion de la croissance soutenue des dépenses qu'on y consacre* »⁷⁹. A la suite d'un diagnostic réalisé par un cabinet d'audit privé, la décision a été prise en mai 2005 de créer une mission dont la tâche est d'établir un plan d'action et de piloter sa mise en œuvre pour permettre « *en trois ou quatre années, de réformer en profondeur l'organisation et les processus actuels de la maintenance aéronautique dans les armées pour obtenir un dispositif mieux adapté à leur besoin réel, plus facile à piloter en fonction des aléas économiques et opérationnels, plus réactif et plus économique, avec un objectif de gain évalué par [le cabinet d'audit] à 25% du coût global du MCO aéronautique* ».

La mission a été constituée au cours du printemps 2005 et a tenu son premier comité de pilotage fin juin. Sur la base des diagnostics établis, elle étudie les scénarios possibles d'optimisation du MCO aéronautique suivant des axes qui s'inspirent des pratiques estimées les meilleures de l'industrie (redéfinition des niveaux de maintenance, regroupement interarmées des acteurs de la maîtrise d'œuvre, etc.)

D - Des évolutions à conforter

Certains éléments d'organisation et de fonctionnement de la fonction d'entretien des matériels militaires ont évolué de manière significative depuis quelques mois. Deux points principaux appellent en revanche une attention vigilante des autorités du ministère.

1 - Une nécessité : stabiliser le flux des ressources budgétaires affectées à la maintenance

La Cour s'était étonnée de la faible croissance des dépenses réalisées en matière d'entretien des matériels, alors même que les crédits avaient fait l'objet d'une importante réévaluation (+ 35 %) au cours des années 2001 à 2003. Elle craignait par ailleurs que ces crédits, malgré leur augmentation inscrite dans la loi de programmation militaire, ne soient pas en adéquation avec les besoins futurs des armées.

79) Lettre de mission de Madame le ministre de la défense au chef de la MMA en date du 10 mars 2005.

Ces considérations restent pleinement d'actualité. En effet, si les montants de crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale 2004 ont confirmé la poursuite de l'effort financier en faveur du redressement de la fonction de MCO avec une augmentation de près de 12 % à 2,1 Md€, la loi de finances initiale 2005 ne prévoit plus d'y affecter que 2 Md€. De plus, si les ressources disponibles en 2004 ont bien été abondées de 369,5 M€ en loi de finances rectificative, celle-ci n'a été votée que le 31 décembre 2004, rendant illusoire l'utilisation de ces crédits au titre de cette année.

En matière de flux de ressources, d'autre part, de nombreuses mises en réserve par le biais de gels de crédits et de blocages des engagements ou des paiements ont perturbé l'utilisation des crédits ouverts. Ainsi en juin 2004, 900 M€ ont été mis en réserve dont 100 M€ au titre des crédits de MCO. Ces réserves ont été libérées en octobre mais un blocage des paiements nécessitant des retraits d'engagements est intervenu fin novembre, générant au surplus des intérêts moratoires. Au titre de 2005, une mise en réserve de 500 M€ sur le titre V « opérations en capital » est intervenue en juin risquant de provoquer le même type de difficultés⁸⁰.

Au-delà des montants en cause, l'incertitude frappant la disponibilité des crédits de paiement est un réel frein à la politique engagée par les structures de maintenance pour passer des contrats efficaces avec les industriels. En effet, sans visibilité sur les années à venir (trois ans est une durée minimum pour pouvoir négocier des contrats de maintenance dans la durée), les industriels ne peuvent consentir des tarifs calculés au plus juste prix. Ainsi les gains réalisés par la marine sur les contrats d'entretien globaux de ses bateaux ne sont possibles que grâce à la sécurité financière procurée par des contrats pluriannuels permettant à l'industriel d'optimiser ses moyens de production.

Compte tenu de la crise financière qu'elle a rencontrée et de ce qu'elle a été plus touchée par les gels de crédits (95 M€ en 2004, soit 7 % des crédits qui lui ont été ouverts en loi de finances initiale), la SIMMAD a ainsi dû renoncer à certains contrats d'entretien pluriannuels pour revenir à des opérations d'entretien curatif ponctuel, plus souples à réguler budgétairement mais moins efficaces dans la durée.

Il importe que les crédits consacrés au MCO des matériels ne redeviennent pas la variable d'ajustement d'un budget contraint, car une politique erratique en matière de dépenses de ce type se révèle, à terme, coûteuse.

80) L'impact sur les crédits de MCO n'est pas connu à ce jour.

Indépendamment de la stabilisation indispensable des flux financiers, des doutes subsistent sur la capacité de maintenir une disponibilité suffisante au niveau des dépenses prévu par la loi de programmation militaire. La Cour a déjà souligné qu'en attendant l'arrivée de matériels modernes et plus coûteux en maintenance, les armées doivent faire face au vieillissement des parcs de matériels en services. L'armée de terre, par exemple, qui voit le taux de disponibilité de ses matériels stagner, voire régresser, pour des nombreuses familles de matériels, ne peut faire face simultanément aux dépenses nécessaires à la remise à niveau des parcs anciens (AMX 10 RC, ERC 90, etc.), à celles imposées par la maintenance courante de parcs vieillissants, à celles aussi qu'entraîne l'approvisionnement en pièces coûteuses pour les matériels neufs, en conférant, en outre, une nécessaire priorité tant à la maintenance des matériels engagés sur les terrains d'opérations, qu'au financement des investissements futurs.

Les solutions adoptées par les différentes armées en matière de retrait anticipé des matériels les plus anciens, de mise en stocks dormants (« mise sous cocon ») d'une partie des matériels et de réduction des approvisionnements en rechanges, ne pourront avoir qu'un temps et seront certainement incapables d'empêcher un renouvellement de la crise de disponibilité des matériels enregistrée à la fin des années 1990. Dès lors, des hypothèses fondées sur des réductions de format et des arbitrages entre matériels neufs et entretien des matériels anciens devront être étudiées.

2 - Une priorité : tirer toutes les conclusions des nouveaux textes relatifs aux armées et poursuivre la rationalisation des organisations

Le décret définissant les nouvelles compétences du chef d'état-major des armées (CEMA) est très récent (mai 2005). Cependant, pour faire face à ses nouvelles responsabilités, l'état-major des armées s'est déjà réorganisé avec la création d'un quatrième sous-chef d'état-major spécialement chargé du soutien interarmées. Des contrats opérationnels sont en cours d'élaboration pour fixer les objectifs impartis aux armées. Ils doivent être notifiés aux armées au début de l'automne 2005. Ces contrats ont la particularité d'être établis non en termes de disponibilité technique des matériels mais en termes d'effet militaire à produire. Sur le principe, de tels objectifs permettent de disposer d'indicateurs informant sur la capacité réelle des armées à remplir leurs missions. La vigilance s'impose néanmoins, car de tels indicateurs peuvent constituer des écrans cachant une disponibilité globale des matériels dégradée. Ainsi par exemple, l'excellente disponibilité des matériels terrestres en opérations

extérieures (de l'ordre de 93% en 2004) ne doit pas masquer la situation difficile de l'ensemble du parc des matériels resté en métropole qui supporte le poids de cette priorité donnée aux matériels affectés aux troupes engagées.

L'accroissement du contrôle de la préparation des forces par le CEMA doit pouvoir s'appuyer sur une organisation optimisée. A ce titre, les structures et les modes de fonctionnement des différents organismes doivent permettre aux autorités chargées de la maintenance d'exercer leurs fonctions avec toute l'efficacité souhaitée.

Si des organismes de maîtrise d'ouvrage ont été créés, il importe que jusque dans les procédures d'exercice de leurs fonctions, ils disposent de l'autorité nécessaire sur les moyens qui leur sont confiés. Ainsi, par exemple, le directeur de la SIMMAD, ordonnateur répartiteur des matériels et rechanges aéronautiques, ne dispose pas encore de l'outil informatique normalisé lui permettant d'accéder directement aux stocks dont il peut théoriquement définir les niveaux et la répartition. De même, son autorité s'étend aux matériels « en approvisionnement » mais pas aux stocks dits « en service ».

Concernant les matériels terrestres, l'état-major de l'armée de terre n'est toujours pas favorable à la création d'un service interarmées que la Cour appelait de ses vœux, réforme qui avait été étudiée par le ministère puis abandonnée. A son sens, le champ d'action d'un tel service serait réduit, compte tenu de l'externalisation de l'entretien des matériels de la gamme civile des armées et du faible nombre des matériels terrestres proprement militaires détenus par les autres armées et susceptibles de rentrer dans son domaine de compétence. Le bouleversement induit par une éventuelle nouvelle réorganisation de ses structures lui semble disproportionné avec le gain possible, étant entendu que la maintenance de nombreux matériels terrestres des autres armées lui est déjà confiée par convention. L'armée de terre a donc procédé en interne à un repositionnement dans l'organigramme des fonctions de maintenance. Le rôle réaffirmé d'échelon centralisateur de la maintenance, dévolu à la direction centrale des matériels de l'armée de terre (DCMAT), s'appuie désormais sur des échelons de maîtrise d'œuvre placés au plus près des unités à soutenir. Si cette réforme constitue incontestablement un pas vers une identification plus claire de la fonction « maintenance » au sein de l'armée de terre, elle laisse entière la question de l'homogénéité de la chaîne de maintenance, encore peu lisible du fait de l'intervention d'échelons territoriaux qui gardent un pouvoir d'arbitrage, et de l'absence de distinction claire entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

Au-delà de la réforme des structures de maîtrise d'ouvrage, l'évolution des structures de maîtrise d'œuvre doit aussi être envisagée. En ce sens, le rôle de la mission de modernisation du MCO des matériels aéronautiques (MMA) créée en mai 2005 devrait être déterminant. Les conclusions qui pourraient être tirées en matière d'homogénéisation, voire de regroupement, des structures de maîtrise d'œuvre des trois armées, de la DGA et de leur articulation avec les industriels privés et publics pourraient être, le cas échéant, étendues par la suite aux autres catégories de matériels de la défense.

Depuis l'intervention de la Cour, de nombreuses évolutions sont donc intervenues. Cependant, leurs résultats sont contrastés.

Certes, les réformes de structure réalisées et l'adoption de nouveaux modes opératoires dans le domaine de la maintenance ont amélioré la situation. Mais la distorsion constatée entre la ressource financière disponible et les besoins constatés s'accroît, comme le craignait la Cour dans son rapport datant de décembre 2004, surtout si l'on considère, au-delà des dotations budgétaires, les flux réels.

Si des améliorations en termes d'organisation et de procédures peuvent sans aucun doute encore être obtenues, on peut s'interroger sur leur capacité à constituer une réponse satisfaisante et pérenne à la crise de disponibilité qui pourrait se dessiner à moyen terme s'il n'est pas apporté de solution à la problématique de l'adéquation des ressources réellement disponibles aux besoins en maintien en condition opérationnelle des matériels militaires.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Au préalable, je souhaite formuler trois commentaires particuliers.

- Les conséquences opérationnelles du maintien en condition des matériels m'ont conduit à revaloriser les crédits dès le printemps 2002, compte tenu de l'état médiocre des matériels militaires que j'ai constaté à mon arrivée au ministère.

- Le vieillissement des équipements, leur utilisation accrue par la multiplication des OPEX, les retards dans l'arrivée de nouveaux matériels du fait des industriels et la structure monopolistique ou oligopolistique de certains secteurs industriels ont conduit à un renchérissement certain du MCO depuis trois ans. J'ai donc affecté les crédits supplémentaires nécessaires au respect des objectifs opérationnels.

- J'ai engagé une réforme des structures et des politiques de maintien en condition opérationnelle (MCO). Après avoir fait procéder à un audit, réalisé par un organisme extérieur à l'administration, sur le MCO aéronautique, j'ai chargé l'ingénieur général Roche d'une mission de mise en œuvre des conclusions de cet audit. S'agissant des navires, j'ai donné des instructions à l'état-major de la marine afin de recourir à la mise en concurrence pour ce qui concerne les marchés conclus par le service de soutien de la flotte. Enfin, je viens de lancer un audit sur le MCO des armements terrestres.

Le ministère de la défense partage l'essentiel du constat dressé par la Cour. De nombreux points soulignés dans le rapport font déjà l'objet d'études ou de décisions au niveau interarmées. La disponibilité technique opérationnelle des équipements des armées est un domaine dans lequel de nouvelles responsabilités ont été données à l'état-major des armées (EMA). Le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements est un des domaines majeurs qui nécessite une grande vigilance. Conscientes des enjeux et des risques encourus sur le maintien des capacités opérationnelles, les armées ont entrepris des actions de fond en termes de ressources, d'organisation et de procédés. En complément, l'actualisation des contrats opérationnels a contribué à la définition d'un juste besoin en volume d'équipements décrits au travers de taux de disponibilité.

Le MCO est une fonction complexe. Sa maîtrise budgétaire est intimement liée à l'équilibre d'une politique des parcs conjuguant l'acquisition d'équipements neufs, la rénovation d'équipements anciens, le taux d'utilisation des matériels en service et le rythme de retrait des matériels les plus anciens. Le contexte industriel français, étant souvent monopolistique, est peu favorable à une maîtrise totale des coûts. Cet

équilibre est aujourd'hui plus difficile à atteindre du fait de l'accroissement du taux d'emploi des matériels induit par le rythme élevé des activités résultant des missions confiées aux armées qui accélère leur usure et donc leur vieillissement.

Remarques générales sur le rapport de la Cour des comptes

La structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD) n'est pas à proprement parler un service interarmées (mais un service à vocation interarmées) et le service de soutien de la flotte (SSF) relève de l'autorité du chef d'état-major de la marine. En revanche, elles sont toutes deux des structures intégrées de maintenance qui s'appuient sur la délégation générale pour l'armement (DGA).

En ce qui concerne l'armée de terre, les mesures d'adaptation décidées en 2002 ont considérablement renforcé la participation de la DGA au fonctionnement de la direction centrale du matériel de l'armée de terre (DCMAT), amorce vers une certaine intégration de ce service. Le ministère de la défense tient à souligner qu'en matière de MCO, le bénéfice d'une synergie se trouve souvent moins entre les armées (sauf quand elles se partagent un même milieu ou un même théâtre) qu'entre chaque armée et la DGA. C'est ce qui fait la richesse des structures intégrées de maintenance.

Le principe de séparation entre le soutien direct aux forces et le soutien central est adossé à une transformation interne de la fonction maintenance selon la maquette « Matériel 2008 ». L'optimisation des ressources allouées au MCO des matériels terrestres passe par :

- le recentrage sur le « cœur du métier » : externalisation de certaines prestations, voire de la totalité de la maintenance de certains parcs (engins du Génie) ;*
- le renforcement du partenariat armée de terre – industrie pour répondre aux défis du MCO dans les années à venir : contrats globaux de soutien avec GIAT industries pour le char Leclerc par exemple, renforcement de certaines capacités de la DCMAT dans les domaines des capacités d'expertise technique et de gestion des matériels en service).*

Cette réorganisation va permettre d'améliorer la disponibilité des matériels terrestres.

Concernant le point II - la situation du MCO des armées en juin 2005

L'évolution des taux de disponibilité des matériels (DT) de l'armée de terre est dépendante de deux facteurs qu'il convient de souligner :

- le parc en opérations extérieures représente 10 à 20 % du parc total. Cela se traduit, sous ressources constantes, par une baisse de plus de 1 % de la DT des parcs restés en métropole ;*
- les programmes de rénovation des engins blindés génèrent une indisponibilité de 10 à 15 % du parc.*

Concernant le point III - l'organisation des structures de maintenance des matériels militaires

Dans cette troisième partie, il n'est pas évoqué la place et le rôle essentiels de la délégation générale pour l'armement dans le MCO des matériels. Or, les services de programmes de la DGA en sont des acteurs majeurs de par les choix qu'ils sont amenés à faire dans les domaines industriels et techniques en terme d'impact sur l'architecture du soutien et la maintenabilité des équipements. Le ministère de la défense tient à rappeler l'apport essentiel que représente l'implication de la DGA, déjà évoquée plus haut, dans les structures intégrées de maintenance comme dans la DCMAT. Enfin, la DGA est également acteur dans la maîtrise d'œuvre du MCO aéronautique à travers son service de la maintenance aéronautique (SMA).

Les engagements importants réalisés au cours des premières années d'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) résultent d'une forte volonté de rétablir la disponibilité opérationnelle. Les montants de ces crédits sont rappelés dans les tableaux en pièces jointes. L'importance des engagements réalisés au début de la période de l'actuelle LPM explique logiquement le volume élevé des paiements et des crédits de paiement (CP) afférents.

L'augmentation du niveau des engagements entre 2003 et 2005 a ensuite été volontairement limitée et cette régulation a eu lieu malgré le contexte critique de disponibilité globale des flottes : un avion sur deux était alors indisponible, le plan d'action énergique engagé a permis d'atteindre un résultat de près de deux avions sur trois disponibles en 2005.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative (LFR) de 2004 a permis de redoter les structures de maintien en condition opérationnelle, même si ces crédits n'ont été disponibles que sous la forme de reports de crédits en 2005. En revanche, les engagements réalisés en 2005, puis en 2006, seront encadrés afin de conserver une maîtrise des paiements sur les années à venir.

En outre, à la suite de l'audit interne sur le MCO aéronautique, le ministre a pris un certain nombre d'initiatives permettant d'une part, une meilleure connaissance de la structure des coûts de MCO et, d'autre part, une meilleure maîtrise à moyen terme de ces coûts. Enfin, le ministre de la défense a fixé comme objectif, pour fin 2008, l'assainissement de la situation financière de la SIMMAD.

Cette connaissance des coûts permettra de mieux appréhender les axes d'effort et les leviers permettant de répartir efficacement les crédits de MCO pour tenir une disponibilité compatible des engagements des armées.

Concernant le point IV – Des évolutions à conforter

A - Une nécessité : stabiliser le flux des ressources budgétaires affectées à la maintenance

La Cour assoit son analyse en matière de flux des ressources budgétaires affectées à la maintenance sur le seul chapitre 55-21. Elle omet ainsi la part du MCO nucléaire qui s'élève à 672 M€ en CP et 745 M€ en AP au titre de la loi de finances initiale (LFI) 2005. Cette part contient notamment pour l'armée de l'air, l'entretien de la plupart des matériels aériens des forces aériennes stratégiques et, pour la marine, l'entretien des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE).

Par ailleurs, il paraît inévitable de faire participer le MCO à l'effort budgétaire général, nécessitant des blocages ou annulations en cours de gestion. En effet, comme le fait remarquer la Cour, les armées doivent renouveler un parc vieillissant tout en continuant à l'entretenir. Si on considère la LFI 2005 de l'actuel « agrégat LPM » (15 314,89 M€), les annulations au titre de 2005 (611 M€) représentent 4 %. Au sein des 611 M€, les crédits initialement positionnés sur le chapitre 55-21 représentent 59 M€, soit environ 3 % des 1 960 M€ prévus en LFI. En termes relatifs, le MCO a donc été moins touché par les régulations budgétaires en 2005 que les autres agrégats, en raison de son impact direct sur l'activité actuelle des forces.

Ceci n'empêche pas une rationalisation des parcs, comme le souhaite la Cour. Celle-ci est en cours, notamment dans le milieu aéronautique, avec le retrait de service des DC8 (Fret et Sarigue) dès 2004, de 15 Mirage FICT, des Jaguar et des derniers Mirage IV en 2005 et la cession de douze Mirage 2000 de première génération au Brésil. Ce phénomène se poursuivra au fur et à mesure de l'entrée en service des nouveaux matériels navals, terrestres ou aériens.

B - Une priorité : tirer toutes les conclusions des nouveaux textes relatifs aux armées et poursuivre la rationalisation des organisations

L'organisation classique de la maintenance dans les armées distingue les stocks « en approvisionnement », gérés par les services et les stocks « en service » qui sont placés au plus près des forces, voire embarqués, et gérés par elles parce qu'ils répondent à des besoins opérationnels (préservation, projection). C'est pourquoi les mouvements de pièces du stock en service nécessitent toujours un accord préalable de l'autorité opérationnelle. Ce principe s'applique évidemment à la gestion par la SIMMAD. Au demeurant, cette procédure ne semble pas créer de difficultés dans la « manœuvre de ressources » pilotée par la SIMMAD.

En dehors des observations déjà effectuées ci-dessus en remarques générales concernant notamment l'armée de terre, le dernier paragraphe doit être précisé (« Au-delà de la réforme des structures de maîtrise d'ouvrage, l'évolution des structures de maîtrise d'œuvre doit être envisagée.....aux autres catégories de matériels de la défense. »).

Il convient de souligner que le MCO vise à assurer la disponibilité des équipements des armées, laquelle concourt au maintien des capacités opérationnelles, en tous lieux et tout temps. S'il existe, certes, des voies de progrès, l'évolution de l'organisation de la fonction MCO ne peut, pour autant, se fonder uniquement sur le seul caractère industriel de certaines activités de maintenance mais doit tenir compte des capacités et des compétences internes à conserver, par milieu d'emploi, pour pouvoir répondre aux exigences de l'engagement opérationnel des armées.

Par ailleurs, il convient, avant toute réforme de structure menée à enveloppe constante d'effectifs, de mesurer l'intérêt de réformes organisationnelles qui se traduisent souvent par l'augmentation de la part d'« administratifs » au détriment des effectifs « productifs ». La première conséquence réside dans l'obligation d'externaliser des prestations qui ne peuvent plus être réalisées en régie, ce qui peut conduire à augmenter sensiblement le coût du MCO sans pour autant améliorer la disponibilité des matériels. Dans ce domaine, le point d'équilibre est difficile à déterminer a priori et il n'existe pas de schéma idéal directement transposable à toutes les problématiques rencontrées.

Evolution des dotations EPM de 2003 à 2006

En M€ courants

	Dotations LFI en AP					
	2003	2004	2005			2006
			LFR 2004	LFI	Total 2005	
DGA	171,410	160,712		167,100	167,100	185,987
DGGN	17,856	21,145		24,900	24,900	26,631
EMA	248,873	251,700		290,493	290,493	279,877
EMAA	1 021,540	1 094,638		944,804	944,804	879,787
EMAT	596,661	668,399		662,476	662,476	672,107
EMM	1 170,700	978,400	85,000	1 331,165	1 416,165	1 120,805
Total	3 227,040	3 174,994	85,000	3 420,938	3 505,938	3 165,194

	Dotations LFI en CP					
	2003	2004	2005			2006
			LFR 2004	LFI	Total	
DGA	160,771	165,045		166,436	166,436	180,329
DGGN	19,574	16,549	5,000	24,132	29,132	23,190
EMA	251,092	246,702		252,133	252,133	281,893
EMAA	932,110	1 004,925	199,300	945,391	1 144,691	1 028,237
EMAT	425,351	472,750	110,110	471,997	582,107	563,005
EMM	874,405	993,514	55,040	904,583	959,623	967,647
Total	2 663,303	2 899,485	369,450	2 764,672	3 134,122	3 044,301

Source: ministère de la défense

SIMMAD – Evolution des dotations (LFI + LFR) de 2001 à 2006

En M€ courants

AP

	2001	2002	2003	2004	2005	PLF 2006
DGA			0,000	0,000	0,000	8,000
DGGN	6,403	5,336	7,383	12,028	11,835	12,985
EMAA	726,877	826,578	818,180	1 008,538	909,239	837,800
EMAT	98,881	157,480	186,750	191,370	207,064	222,850
EMM	225,625	244,681	295,750	292,006	343,149	335,747
TOTAL TV	1 057,786	1 234,075	1 308,063	1 503,942	1 471,287	1 417,382
TOTAL 34.20	56,172	31,692	31,692			
TOTAL	1 113,958	1 265,767	1 339,755	1 503,942	1 471,287	1 417,382

CP

	2001	2002	2003	2004	2005	PLF 2006
DGA		0,000	0,000	0,000	0,000	8,000
DGGN	5,793	6,251	7,050	6,049	12,575	10,253
EMAA	661,629	641,155	846,000	998,140	1 084,120	970,420
EMAT	79,273	150,467	140,000	151,000	204,300	197,424
EMM	214,953	224,101	244,684	255,916	275,625	291,535
TOTAL TV	961,648	1 021,974	1 237,734	1 411,105	1 576,620	1 477,632
TOTAL 34.20	56,172	31,692	31,692			
TOTAL	1 017,820	1 053,666	1 359,426*	1 486,105**	1 812,220***	1 477,632

* dont LFR 2002 : 90 M€

** dont LFR 2003 : 75 M€

*** dont LFR 2004 : 235,6 M€

Source: ministère de la défense

SIMMAD – Evolution des charges de 2001 à 2005

En M€ courants

Engagements

	2001	2002	2003	2004	2005 (prévisions d'engagements suivi de trésorerie 3ème phase)
DGA	32,010	11,582	22,220	13,636	21,050
DGGN	6,408	5,870	7,045	10,628	9,500
EMAA	879,510	978,841	671,633	1 090,793	1 075,530
EMAT	148,277	153,985	158,771	179,593	210,890
EMM	235,934	288,226	188,656	363,687	397,640
TOTAL TV	1 302,139	1 438,503	1 048,325	1 658,336	1 714,610
TOTAL 3420	10,242	-6,240	-26,552	72,990	
TOTAL GENERAL	1 312,381	1 432,262	1 021,773	1 731,326	1 714,610

Paiements

	2001	2002	2003	2004	2005 (prévisions de paiements suivi de trésorerie 3ème phase)
DGA	17,250	2,283	17,697	37,680	22,842
DGGN	4,770	5,825	5,705	4,986	2,800
EMAA	693,520	775,904	796,218	1 024,253	1 437,102
EMAT	82,236	151,553	126,736	168,309	39,798
EMM	199,679	256,504	225,640	261,274	182,060
TOTAL TV	997,454	1 192,069	1 171,996	1 496,503	1 684,601
TOTAL 3420	65,217	41,354	46,393	33,736	
TOTAL GENERAL	1 062,671	1 233,423	1 218,389	1 530,239	1 684,601

Les opérations effectuées par l'EMAA au profit des gouverneurs DGGN, EMAT et EMM par le biais des articles de regroupement AIR 551161 et 552161 ont été " reversées " sur les gouverneurs concernés.

Les chiffres "engagement" du 34-20 sont peu fiables car combinant des sources déclaratives et ACCT.

Source: ministère de la défense

*RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET
A LA RÉFORME DE L'ÉTAT*

La Cour constate un certain nombre d'évolutions dans les structures de maintenance du ministère de la Défense. En particulier, les conséquences de la création de la SIMMAD ont été tirées sur l'organisation administrative du ministère.

Dans le domaine naval, le changement de mode de contractualisation de l'entretien des bâtiments de la marine entre le ministère de la défense et DCN est également encourageant.

Néanmoins, comme le souligne la Cour, les coûts de maintien en condition opérationnelle tendent à augmenter de par la mise en service des nouvelles générations de matériels particulièrement sophistiqués et onéreux à l'entretien d'une part, et du fait du maintien en activité de matériels anciens d'autre part.

A cet égard, la réforme du 21 mars 2005 sur les attributions des chefs d'état-major est primordiale car elle confère au chef d'état-major des armées le soin de fixer aux armées des directives en matière de soutien opérationnel. L'arbitrage entre maintenance curative ou préventive doit être opéré au cas par cas dans une recherche d'optimum entre les coûts et la disponibilité des matériels.

La Cour s'inquiète de la faible croissance des dépenses réalisées en matière d'entretien des matériels. Elle conteste également le gel des crédits en 2004 et en 2005 : en particulier, en 2004, 100 M€ de crédits dédiés au Maintien en condition opérationnelle (MCO), ont été mis en réserve. En effet, ces mises en réserve limitent l'exercice de contractualisation pluriannuelle avec les industriels, afin qu'ils réalisent une part de maintenance préventive des matériels qu'ils fournissent au ministère de la Défense.

Le MINEFI partage l'analyse de la Cour sur cette question : la recherche de contrats d'entretien pluriannuels doit être privilégiée car ce type de contrats est sans doute plus rentable pour l'Etat.

S'agissant de la mise en réserve des crédits, il peut être observé que cet exercice est impératif pour assurer le respect du plafond de dépense voté par la Représentation nationale. Il appartient à chacun des ministères et en l'espèce, au ministère de la Défense, de répartir cette mise en réserve de crédits de façon la plus satisfaisante. En tout état de cause, les mises en réserve sur le titre V ont été levées aussi bien en 2004 qu'en 2005, au dernier trimestre.

De façon plus prospective, il est raisonnable de penser que la réforme des attributions du chef d'état major des armées va contribuer à ce que la répartition des gels soit réalisée en privilégiant la meilleure solution du point de vue des dépenses de l'Etat.

Enfin, s'agissant de l'inscription budgétaire des crédits afférents au MCO des matériels, le MINEFI rappelle que, pour la 4^{ème} année consécutive, la loi de programmation militaire est strictement respectée.

S'agissant des matériels terrestres, la Cour regrette que le ministère de la Défense n'ait pas fait le choix de la création d'un service interarmées chargé de la maintenance, à l'instar de ce qui a été fait pour l'armée de l'air et pour la marine.

Le MINEFI n'a pas d'avis sur cette question d'organisation qui relève de la compétence du ministère gestionnaire.

Il apparaît clair en revanche que les conditions actuelles du maintien en condition opérationnelle au sein de l'armée de terre n'apparaissent pas satisfaisantes au regard du taux de disponibilités très faible des matériels.

C'est la raison pour laquelle le MINEFI va lancer, en liaison avec le ministère de la Défense et dans le cadre de la seconde vague des audits de modernisation de l'Etat, un audit sur le MCO des matériels terrestres.
