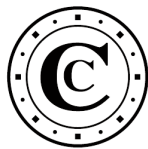


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires : des efforts à poursuivre

Rapport public thématique
Synthèse

Septembre 2014

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.
Les réponses des administrations figurent à la suite du rapport.

SOMMAIRE

Introduction	5
1 Les constats : un problème de disponibilité, un coût croissant et des contraintes structurelles	7
2 L'organisation du MCO du ministère de la défense : une rationalisation à poursuivre	9
3 La relation avec les industriels : un nouveau partenariat à construire	11
Recommandations	15
Annexes	16

INTRODUCTION

La Cour des comptes avait publié en 2004 un rapport sur le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires. La crise de disponibilité des matériels observée au début de la décennie 2000 s'expliquait par la baisse des crédits de MCO à la fin des années 1990 et par des causes structurelles liées à l'organisation du MCO au sein du ministère de la défense et à la nature du parc des matériels à entretenir.

Une décennie plus tard, la Cour publie un nouveau bilan du MCO des matériels militaires en présentant les résultats obtenus en termes de disponibilité et de coûts. Durant cette décennie, les crédits consacrés au MCO ont progressé, passant de 4,9 Md€₂₀₁₂ en 2000 à 6 Md€₂₀₁₂ en 2012 en euros constants, et le ministère de la défense a réorganisé en profondeur le MCO. Une organisation interarmées par milieu a été mise en œuvre, ce qui a un impact surtout dans le domaine des aéronefs qui sont en service dans l'armée de l'air, mais aussi dans l'aéronavale de la marine nationale et dans l'aviation légère de l'armée de terre : ont ainsi été créées la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) et le service de soutien de la flotte (SSF). Le MCO initial a été confié à la direction générale de l'armement (DGA) qui a aussi en charge l'achat des nouveaux matériels, tandis que le MCO en service est du ressort des armées. Les capacités de maintenance lourde du ministère de la défense ont été rationalisées avec le regroupement des ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) au sein du service industriel de l'aéronautique (SIAé), des ateliers militaires de la flotte (AMF) au sein du service logistique de la marine (SLM) et des formations du matériel au sein du service de la maintenance industrielle terrestre (SMITer). Malgré ces réformes, les résultats obtenus en termes de disponibilité des matériels demeurent insuffisants.

Au-delà du constat, la Cour formule des propositions pour traiter les causes structurelles expliquant les difficultés actuelles du MCO : une relation complexe avec les industriels et une organisation peu optimisée conduisant à un parc de matériels hétérogènes et vieillissants répartis sur l'ensemble du territoire. Elle vise à aider la prise de décision publique et à alimenter le débat public au début de la période d'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 qui prévoit la poursuite de l'effort en faveur du MCO, avec une croissance programmée des crédits d'entretien.



1 Les constats : un problème de disponibilité, un coût croissant et des contraintes structurelles

Les performances en matière de disponibilités des matériels sont médiocres

Même si la disponibilité technique opérationnelle est un concept complexe, défini différemment selon les armées, et même si, par exemple, le critère des heures de vol est pertinent dans le domaine aéronautique, les

taux de disponibilité des matériels demeurent un indicateur clair pour rendre compte de la performance du MCO.

De ce point de vue, les problèmes de disponibilité observés au début des années 2000 n'ont pas été résolus comme le montrent les quelques exemples ci-dessous.

Évolution de la disponibilité de quelques matériels majeurs

	1997	2000	2008	2011	2012	2013
Aéronefs (armée de l'air)	65 %	56 %	60 %	59 %	43 %	41 %
Sous-marins nucléaires d'attaque	70 %	43 %	40 %	56 %	60 %	58 %
Véhicules de l'avant blindés	82 %	72 %	68 %	51 %	56 %	62 %

Les dépenses budgétaires du MCO augmentent et représentent 15 % du budget de la défense

Le coût du MCO demeure insuffisamment connu au sein du ministère de la défense du fait notamment de l'absence de comptabilité analytique chez certains acteurs et de suivi de synthèse de l'agrégat MCO tel qu'il est programmé dans la loi de programmation militaire.

Il est néanmoins possible d'estimer que les dépenses budgétaires du MCO sont passées de 4,9 Md€₂₀₁₂ en 2000 à 6 Md€₂₀₁₂ en 2012 soit une croissance de 22 % en euros constants. Plus de la moitié des dépenses (3,2 Md€₂₀₁₂) concernent le MCO des matériels aéronautiques où se situent les enjeux financiers les plus importants. La masse salariale est un poste important de dépenses qui représente 2,6 Md€₂₀₁₂ en 2012 pour plus de

Les constats : un problème de disponibilité, un coût croissant et des contraintes structurelles

45 000 personnes qui travaillent au profit du MCO au sein du ministère de la défense : ce poste a augmenté de 19 % en euros constants depuis 2000 et la suppression de près de 6 500 emplois entre 2008 et 2012 n'a pas engendré d'économie globale. L'autre poste important de dépenses est constitué par les achats de pièces de rechanges et de prestations de MCO qui représentent 3,2 Md€₂₀₁₂ en 2012 : ce poste a augmenté de 26 % en euros constants depuis 2000 et son principal composant, l'entretien programmé des matériels (EPM) continue de croître à un rythme plus élevé que l'inflation avec une augmentation de 7 % en euros constants entre 2011 et 2013 pour atteindre 2,9 Md€₂₀₁₂.

Bien que l'entretien programmé des matériels soit un des rares postes pour lequel la loi de programmation militaire prévoit une croissance de 2,16 % en euros constants sur la période 2014-2019, les enjeux budgétaires du MCO sont essentiels, dans la mesure où une croissance du besoin au-delà des ressources disponibles risque de se traduire par une nouvelle chute de la disponibilité des matériels.

Le parc de matériels de la défense est hétérogène, vieillissant et soumis à de multiples contraintes

Les implications en termes de MCO sont peu prises en compte dans les décisions touchant au choix des maté-

riels et à leur localisation sur le territoire. Dès lors, les acteurs du MCO sont contraints de gérer au mieux l'entretien d'un parc hétérogène, vieillissant et réparti sur l'ensemble du territoire. Certains matériels, comme l'hélicoptère de combat Gazelle et l'avion de transport C 160 Transall sont en service depuis plus de 40 ans. D'autres matériels récents, comme l'hélicoptère NH90, sont plus difficiles à maintenir qu'il était initialement envisagé. Certains programmes neufs sont repoussés, comme celui des bâtiments de soutien et d'assistance hauturier (BSAH) de la marine, sans que le financement du MCO nécessaire à l'allongement de la durée de vie des matériels dont le remplacement est reporté ne soit prévu. D'autres matériels sont en nombre très limités, ce qui empêche toute industrialisation de la maintenance.

Ce parc de matériels est par ailleurs soumis à de multiples contraintes avec un engagement important en opérations extérieures qui se fait sentir sur la disponibilité des matériels majeurs de l'armée de terre comme le véhicule de l'avant blindé (VAB) et le char léger AMX10 RC à leur retour en métropole. D'autres contraintes sont liées au rythme des visites périodiques préventives fixé par les industriels et aux règles de navigabilité dans l'aéronautique.



2 L'organisation du MCO du ministère de la défense : une rationalisation à poursuivre

Les implantations du MCO sont trop nombreuses

Les cartes présentées à la fin de la synthèse montrent une grande dispersion sur le territoire des implantations des régies étatiques intervenant dans le domaine du MCO (SMITer, SLM et SIAé). Cette situation est le fruit de l'histoire, et des considérations liées à l'aménagement du territoire, sans nécessairement mesurer les conséquences sur le MCO. Or cette dispersion des implantations, ajoutée à celle des forces, empêche une véritable industrialisation des processus et complique les flux logistiques, ce qui engendre des surcoûts et des inefficiences.

La situation est plus favorable dans le naval du fait du regroupement de l'essentiel des unités de la flotte à Toulon et à Brest. Dans le domaine aéronautique, la dispersion des installations fait écho au nombre élevé de plateformes aéronautiques qui s'élèvent à 31 pour les trois armées contre 22 au Royaume-Uni. Une réduction à une dizaine de plateformes aéronautiques dans l'armée de l'air et un regroupement des sites de l'atelier industriel de l'aéronautique de Bretagne pourrait être étudiés. Le domaine terrestre est

celui où la dispersion des matériels est la plus grande : la réduction du format du volume d'une brigade décidé par la LPM 2014-2019 pourrait être mise à profit pour fermer des sites, tandis que le projet *supply chain* conduit par les armées devrait déboucher sur une réduction significative du nombre de sites de stockage au sein du SMITer.

Les acteurs du MCO ont besoin de disposer d'une vision pluriannuelle des réformes à venir

Les modalités de mise en œuvre de la nouvelle réduction de 24 000 emplois au sein du ministère de la défense, qui doit intervenir entre 2014 et 2019 en application de la loi de programmation militaire, doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs du MCO. Il est en effet indispensable que ceux-ci connaissent la déflation qui leur sera demandée d'ici à 2019 et les sites qui ont vocation à fermer, de manière à ce qu'ils puissent prendre les mesures adéquates en termes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, d'investissement et de conduite de la déflation. Les annonces, année par année, des restructurations actuellement pratiquées ne répondent pas à cet impératif.

L'organisation du MCO du ministère de la défense : une rationalisation à poursuivre

Il serait également souhaitable que la déflation à venir, épargne autant que possible les capacités de production du MCO, en ciblant prioritairement les fonctions supports et les administrations centrales.

Comme toute structure industrielle, le SIAé, le SLM et le SMITer ont également besoin de disposer d'une vision pluriannuelle de leur plan de charge, afin de programmer efficacement l'évolution de leurs structures, les investissements, les achats de rechange et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ce n'est actuellement pas le cas.

Le SIAé, le SLM et le SMITer peuvent devenir encore plus performants

Les efforts entrepris pour améliorer la capacité de production de ces structures et pour déployer les techniques de management industriel modernes méritent d'être résolument poursuivis.

Le premier axe d'effort doit concerner la gestion des ressources humaines qui gagnerait à évoluer pour se rapprocher des standards de l'industrie, à l'image des mutations qu'ont réalisées les anciens arsenaux terrestres et navals lorsqu'ils se sont transformés

en sociétés anonymes Nexter et DCNS. Comme l'a déjà écrit la Cour, il convient de mettre fin au recrutement d'ouvriers d'État, dont le statut est inadapté, et de privilégier le recrutement de contractuels pour assurer le renouvellement des compétences du personnel civil. Il serait aussi utile de revoir les règles relatives à l'organisation du travail dans les ateliers pour augmenter leur capacité de production. Enfin, le rythme de mutation des personnels militaires intervenant dans le domaine du MCO pourrait être ralenti, tandis que des parcours de carrière pourraient être mis en place pour les professionnels des achats afin qu'ils alternent les postes au sein des armées et au sein de la direction générale de l'armement.

Un autre axe d'effort important concerne la chaîne logistique, notamment les sites de stockage qui pourraient être significativement réduits et les flux logistiques d'un site à l'autre qui doivent être optimisés.



3 La relation avec les industriels : un nouveau partenariat à construire

Le regroupement des fonctions achats de matériels neufs et achats de MCO ne paraît pas souhaitable

Le Royaume-Uni a regroupé en 2007 au sein de *defense equipment and support* la totalité des fonctions achats du ministère de la défense, et notamment celles qui relèvent en France de la direction générale de l'armement pour les achats de matériels neufs et le MCO initial et celles qui relèvent de la SIMMAD, du SSF et de la SIMMT pour le MCO en service. Cette organisation ne donne pas satisfaction aux Britanniques qui envisagent une nouvelle réforme. L'Allemagne s'est lancée dans la même voie en 2012, sans qu'il soit encore possible de dresser un bilan.

En France, dans le même esprit, la direction générale de l'armement (DGA) a proposé de prendre en charge les achats de MCO aéronautique relevant de la SIMMAD, afin de peser davantage face aux industriels pour lesquels le ministère de la défense français n'est parfois pas le principal client, loin s'en faut. Cette réorganisation n'apparaît pas souhaitable, au regard de l'expérience britannique, et des défaillances du MCO aéronautique relevées en France à la fin des

années 1990 lorsqu'il relevait de la DGA. Elle aurait en outre l'inconvénient d'éloigner les acheteurs du MCO des forces ce qui nuirait à la prise en compte du juste besoin au bon moment dans les contrats et elle favoriserait la contractualisation avec le constructeur des matériels neufs au détriment des possibilités de mise en concurrence ou de passation de marchés communs à plusieurs matériels auprès d'équipementiers sous-traitants.

L'État a intérêt à renforcer ses capacités de négociation avec les industriels

La relation de l'État avec les industriels est complexe, dans la mesure où l'État est à la fois un client important, voire le principal client dans certains cas, le garant de l'indépendance stratégique qui suppose le maintien d'une base industrielle et technologique de défense sur le territoire, et parfois l'actionnaire de référence des groupes industriels. Par ailleurs, l'État est parfois tenté d'utiliser son influence sur l'industrie de défense pour poursuivre des objectifs de défense des bassins d'emplois locaux et d'aménagement du territoire. Il est ainsi difficile pour l'État de poursuivre plusieurs objectifs, parfois contradictoires.

La relation avec les industriels : un nouveau partenariat à construire

Dans un contexte où le budget de défense français n'est pas à lui seul suffisant pour garantir la pérennité des industries d'armement françaises, il est souhaitable que l'État devienne plus exigeant pour ses achats, de manière à inciter les industries à devenir plus compétitives, ce qui sera bénéfique pour l'exportation, et à acheter les prestations au meilleur coût. Pour cela, comme l'a déjà écrit la Cour, il est nécessaire de renforcer quantitativement et qualitativement les effectifs des acheteurs et des enquêteurs de coûts, tout en renforçant les prérogatives de ces derniers sur les marchés en monopole. Il pourrait être aussi utile de mieux veiller aux clauses relatives à la propriété intellectuelle dans les contrats d'acquisition de nouveaux matériels, afin que celle-ci demeure propriété de l'État, pour favoriser la mise en concurrence ultérieure pour le MCO. Par ailleurs, une démarche de recensement des prix de marchés des composants, du type de celle engagée par la SIMMT avec la démarche « Archer » pourrait être généralisée. Enfin, les pénalités de retard devraient être renforcées et mieux appliquées pour éviter des longues immobilisations de matériels chez les industriels et des charges de MCO manifestement très éloignées des prévisions effectuées par l'industriel dans la phase de conception des matériels.

Le MCO est à prendre en compte tout au long de la durée de vie des matériels

Les choix de conception des nouveaux matériels prennent insuffisamment en compte les conséquences en termes de MCO. L'instruction 1516 de conduite des programmes d'armement adoptée en 2010 a apporté des améliorations dans ce domaine en instituant un responsable du soutien en service et une équipe de programme intégrée entre les forces et la direction générale de l'armement, mais elle ne s'applique qu'aux nouveaux programmes. Cette instruction prévoit aussi une estimation du coût complet des matériels, y compris le coût du MCO sur la durée de vie, pour éclairer la décision d'investissement, mais cette estimation est peu fiable et peu utilisée dans les faits pour la prise de décision.

Les choix de renouvellement des matériels ne prennent pas non plus suffisamment en compte les conséquences en termes de MCO. Ainsi, pour des raisons budgétaires, des programmes d'armement sont reportés, sans que les conséquences financières sur le MCO pour le prolongement des parcs anciens ne soient mesurées.

CONCLUSION

Dans son rapport public de 2004, la Cour des comptes dressait le constat de la chute de disponibilité des principaux matériels militaires depuis la fin des années 1990. Les causes identifiées alors étaient une diminution relative de l'effort budgétaire consacré au MCO des matériels et des problèmes d'organisation propres au ministère de la défense. Depuis, des réformes importantes ont été engagées : les dépenses budgétaires consacrées au MCO sont passées de 4,9 Md€₂₀₁₂ en 2000 à 6 Md€₂₀₁₂ en 2012 en euros constants et une profonde réorganisation tendant à organiser le MCO des matériels au niveau interarmées par milieu a été mise en place. Néanmoins, malgré l'augmentation des dépenses, les résultats observés aujourd'hui en termes de disponibilité des matériels demeurent insuffisants au regard des besoins opérationnels. Par ailleurs, la croissance continue des dépenses de MCO, tant au niveau des achats et de l'entretien programmé des matériels que de la masse salariale malgré la suppression de 15 % des effectifs en régie depuis 2008, risque de ne pas être soutenable au regard de la ressource prévue par la loi de programmation militaire 2014-2019.

Les raisons de ces difficultés sont connues. Les conséquences sur le MCO des décisions prises en termes de choix d'investissement dans les matériels, d'implantations territoriales et de politique de l'État vis-à-vis de l'industrie de défense ne sont pas assez mesurées et prises en compte. Il en résulte un parc de matériels très hétérogènes, parfois vieillissants, soumis à de multiples contraintes réglementaires et opérationnelles qu'il est difficile de maintenir en déployant des méthodes de rationalisation industrielle. Ces matériels sont par ailleurs dispersés sur l'ensemble du territoire, ce qui complique les flux logistiques et alourdit les coûts fixes. Enfin, l'État peine à concilier des impératifs contradictoires vis-à-vis des industriels, car il se trouve en position d'actionnaire, de client, de garant du maintien d'une base industrielle et technologique de défense nécessaire à l'indépendance stratégique et est parfois tenté d'utiliser à des fins de défense de l'emploi et d'aménagement du territoire ce levier de politique industrielle.

CONCLUSION

Pour améliorer cette situation, la Cour propose de réduire significativement le nombre d'implantations et d'annoncer dès maintenant la déclinaison des réductions d'emplois décidées par la loi de programmation militaire à horizon 2019, afin que chaque acteur puisse anticiper au mieux l'évolution de son organisation, la gestion de carrière de ses personnels et les investissements dans ses implantations. Sans réduction du nombre d'implantations, la réduction d'emplois décidée ne produira pas les effets souhaités. Elle insiste à nouveau sur la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation de l'État avec les industriels, en renforçant par exemple les moyens des enquêteurs de coûts et des acheteurs. Elle considère enfin que les grands équilibres issus des réformes des années 2000, et notamment la répartition des rôles entre la direction générale de l'armement (DGA) et les armées en matière de MCO, ne doivent pas être remis en cause et qu'au contraire les réformes doivent être poursuivies et approfondies.

RECOMMANDATIONS

L'enquête conduit la Cour à formuler un ensemble de recommandations détaillées qui figurent dans le rapport à la fin de chaque chapitre et qui sont reprises ci-dessous :

→ fiabiliser les données relatives au coût complet, aux effectifs et à la dépense budgétaire du MCO, en déployant des comptabilités analytiques adaptées et en confiant un rôle de synthèse et d'expertise dans chaque milieu à la SIMMT, au SSF et à la SIMMAD ;

→ donner le plus rapidement possible aux acteurs du MCO une visibilité de l'évolution de leurs effectifs et de la carte militaire à horizon 2019, afin qu'ils puissent conduire efficacement les restructurations nécessaires pour s'adapter au nouveau format des armées ;

→ engager résolument la réduction du nombre de sites, la densification et la spécialisation des emprises de MCO, en fonction des besoins des forces, en annonçant dès maintenant les fermetures devant intervenir sur la durée de la LPM 2014-2019, afin de permettre aux structures de MCO d'organiser dans la durée les opérations de restructuration ;

→ sur les sites pérennes, assurer le renouvellement de compétence des personnels civils là où le besoin est avéré par le recours à des personnels contractuels qualifiés ;

→ prendre davantage en compte le MCO dès la phase de conception des matériels en renforçant le rôle des maintenanciers au-delà de ce qui est prévu dans l'instruction de conduite des programmes d'armement 1516 ;

→ améliorer l'enchaînement entre les contrats de maintenance initiale et ceux de maintenance en service ;

→ harmoniser les règles de maintenance entre les différentes armées ;

→ mieux contractualiser avec les industriels, en les mettant davantage en concurrence, en regroupant les achats de prestations ou de pièces détachées de manière transverse aux équipements et aux armées et en appliquant une politique de pénalités plus exigeante ;

→ améliorer la capacité de négociation de l'État auprès des industriels en renforçant, par redéploiement d'effectifs, les professionnels des achats et les enquêteurs de coûts et en renforçant, par voie législative et réglementaire, les prérogatives des enquêteurs de coûts sur les marchés monopolistiques.

Annexes

Implantations du service de maintenance industrielle terrestre (SMIter)



Source : Cour des comptes à partir des données SMIter

Annexes

Implantations du service logistique de la marine (SLM)



Source : Cour des comptes à partir des données SLM

Annexes

Implantations du service industriel de l'aéronautique (SIAé)



Source : Cour des comptes à partir des données SIAé