

Planification des effectifs et rémunération du personnel militaire de la Défense

La Défense est un des plus importants employeurs publics. Au 2 janvier 2013, 37.062 personnes étaient rémunérées à charge de son budget. Cet effectif comprenait 34.840 militaires et 2.222 civils. Il représentait une masse salariale de 1.806,8 millions d'euros.

En matière de planification des effectifs (chapitre 2), plusieurs plans de restructuration ont contribué à réduire le volume du personnel militaire. Sur la base de l'accord de gouvernement de décembre 2011, l'effectif devra comprendre 32.000 personnes à l'horizon 2015, soit 30.000 militaires et 2.000 civils. L'objectif de réduction du volume de l'emploi a été complété par celui d'un rajeunissement de l'effectif, justifié par le souci de garantir l'opérationnalité des unités militaires.

La réduction des effectifs ne diminue cependant pas les coûts salariaux en proportion. Ce décalage s'explique surtout par le maintien, à la charge du budget de la Défense, de la rémunération des militaires en suspension volontaire des prestations. La Cour des comptes constate par ailleurs l'impact limité des mesures de mobilité externe sur la réduction de l'effectif et l'importance des départs des jeunes recrues, notamment dans le cadre de l'« engagement volontaire militaire ». Dans un tel contexte, l'âge moyen du personnel militaire reste stable.

Concernant la gestion des rémunérations (chapitre 3) et, en particulier, des allocations auxquelles la détention d'un grade donne droit et des compléments liés aux prestations particulières, la Cour des comptes n'a pas constaté d'erreurs dans l'application des dispositions légales et réglementaires. Elle estime que la structure de l'organisation militaire contribue à maîtriser les risques liés à la complexité du statut pécuniaire et à la déconcentration partielle de la constatation des droits individuels, voire de certains paiements.

Dans ses conclusions et recommandations (chapitre 4), la Cour invite la Défense à revoir la présentation des crédits de personnel de la section 16 du budget général des dépenses. En effet, l'inscription de 87 % de la masse salariale sur une seule allocation de base ne permet pas d'identifier les différents éléments de la dépense de personnel ni de suivre les coûts et bénéfices des mesures de réduction prises.

La Cour recommande également de rationaliser la gestion des dépenses au bénéfice des personnels qui prestent à l'étranger. Cette rationalisation implique notamment d'identifier les frais liés à l'expatriation à supporter par l'employeur. Elle implique aussi de les indemniser de façon comparable dans les différentes situations administratives.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	4
Introduction	4
1.1 Contexte	4
1.2 Audit de la Cour des comptes	5
1.2.1 Méthode	5
1.2.2 Calendrier	6
1.2.3 Questions d'audit	6
Chapitre 2	7
Planification des effectifs	7
2.1 Plans successifs de réduction des effectifs	7
2.2 Instruments de planification des effectifs	9
2.2.1 Planification légale : contingent, enveloppe et budget	9
2.2.1.1 Loi annuelle fixant le contingent de l'armée	9
2.2.1.2 Loi fixant l'enveloppe en personnel militaire	10
2.2.1.3 Budget général des dépenses	11
2.2.2 Planification administrative des effectifs	12
2.2.3 Externalisation	12
2.2.4 Réduction des effectifs	14
2.2.4.1 Suspension volontaire des prestations	14
2.2.4.2 Promotion de la mobilité externe	15
2.2.4.3 Limitation de la durée de la carrière militaire opérationnelle : la carrière mixte	15
2.3 Recrutement	16
Chapitre 3	18
Gestion des rémunérations	18
3.1 Rémunération des effectifs	18
3.1.1 Éléments de la rémunération	18
3.1.1.1 Traitement barémique	19
3.1.1.2 Allocations liées à la détention d'un grade	19
3.1.1.3 Compléments liés aux prestations particulières	19
3.1.1.4 Indemnités	20
3.1.2 Gestion des éléments de la rémunération	20

3.2	Maîtrise des risques liés à la gestion des rémunérations	21
3.2.1	Risques identifiés	21
3.2.2	Application correcte du statut pécuniaire	21
3.2.3	Maîtrise des risques par la structure de l'organisation militaire	22
3.2.3.1	Constats de la Cour	22
3.2.3.2	Répartition des tâches entre les gestionnaires et diffusion de directives	22
3.2.3.3	Limitation stricte des compétences locales	25
3.3	Points d'attention	25
3.3.1	Dépenses au bénéfice de personnels expatriés	25
3.3.1.1	Constats de la Cour	25
3.3.1.2	Missions à l'étranger et personnel expatrié	25
3.3.2	Spécificités de la gestion des ressources humaines de la composante Marine	27
3.3.2.1	Paievements en espèces à bord des navires	27
3.3.2.2	Heures supplémentaires	28
3.3.3	Coût de la maîtrise des risques en termes de temps de travail	28
	Chapitre 4	30
	Conclusions et recommandations	30

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Contexte

Au 2 janvier 2013, 37.062 personnes bénéficient d'une rémunération à charge du budget de la Défense¹. Ce personnel se décompose en 2.222 civils et 34.840 militaires. Parmi ces derniers, 3.645 ont de facto quitté leur emploi dans le cadre du régime de « suspension volontaire des prestations ». Ils restent néanmoins rémunérés sur le budget de la Défense.

Pour 2013, le budget alloué au personnel de la Défense atteint 1.806,8 millions d'euros².

L'administration des ressources humaines de la Défense présente trois spécificités.

Tout d'abord, sur le plan des normes, le statut du personnel militaire de la Défense³ est défini, en vertu de la Constitution, pour l'essentiel par le pouvoir législatif⁴ et non par le Roi, comme c'est le cas pour la fonction publique administrative fédérale.

Ensuite, les dépenses de personnel sont administrées par trois instances internes à la Défense et non pas, comme dans les services publics fédéraux, par une collaboration des services de gestion des ressources humaines et de l'Administration de la trésorerie (Service central des dépenses fixes) du SPF Finances. Ces trois instances internes sont la Direction générale des ressources humaines (DG HR), la Direction générale du budget et des finances (DG Budfin) et le département d'état-major Opérations et Entraînement (ACOS Ops & Trg⁵). Ce schéma est complété par une interaction entre la DG HR et la Direction générale *Material Resources* (DG MR), chargée du support et de la maintenance. Il l'est aussi par l'intervention des acteurs de la formation à l'exercice des métiers militaires. L'École royale militaire assure cette formation pour les officiers. L'École royale des sous-officiers au campus Saffraanberg s'en charge pour les sous-officiers.

Enfin, la Défense a mis en œuvre une politique spécifique de restructuration et de réduction des effectifs. Amorcée par la fin du service militaire, cette politique était, au début des années 1990, justifiée par la transformation de l'environnement international. Elle est actuellement intégrée aux objectifs gouvernementaux de réduction des déficits budgétaires et de l'endettement.

¹ Données au 2 janvier 2013 communiquées par la Défense.

² La loi du 4 mars 2013 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 a fixé à ce montant les crédits alloués à ce personnel sous les allocations de base 11.00.03 et 11.00.04.

³ Les 2.222 fonctionnaires civils que la Défense occupe sont soumis au statut du personnel administratif fédéral. L'audit n'a pas été étendu à leur situation.

⁴ Les principaux textes sont la loi du 1^{er} mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces armées, la loi du 27 décembre 1961 relative au statut des sous-officiers du cadre actif des forces armées, la loi du 12 juillet 1973 relative au statut des volontaires du cadre actif des forces armées, ainsi que la loi du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires. Plusieurs arrêtés royaux en assurent l'exécution.

⁵ *Assistant Chief of Staff Operations and Training*.

1.2 Audit de la Cour des comptes

L'audit a examiné les procédures de planification du personnel militaire de la Défense et la gestion des rémunérations.

1.2.1 Méthode

L'audit a requis, à titre principal, la collaboration des trois instances de la Défense qui administrent ses dépenses de personnel, à savoir la DG Budfin, la DG HR et le département d'état-major ACOS Ops & Trg, qui planifie les entraînements et les opérations militaires. La Cour a également consulté les autorités de l'École royale militaire et de la DG MR.

Le volume de l'effectif de la Défense, sa répartition géographique et la diversité des éléments de la rémunération ne permettent pas de contrôler l'application des statuts et la situation de tous les membres du personnel militaire. La Cour a dès lors examiné les procédures qui doivent garantir un contrôle interne de la régularité des rémunérations et allocations et en a vérifié l'application sur la base d'un échantillon de 500 situations individuelles. Elle a distingué, d'une part, le contrôle du traitement barémique complété des différentes allocations et indemnités générales et, d'autre part, le contrôle des allocations et indemnités dont l'attribution dépend de prestations particulières. Cette distinction est justifiée par les normes statutaires applicables, mais également par la répartition des responsabilités entre les services centraux et locaux de la Défense et les risques spécifiques liés à ces allocations.

La Cour des comptes a contrôlé dans les services centraux de DG Budfin la régularité des traitements barémiques et des compléments automatiques attribués aux officiers, sous-officiers et volontaires des différentes composantes de la Défense. La Défense a mis à sa disposition les pièces authentiques demandées. Elle lui a aussi donné accès aux trois principales bases de données sur lesquelles reposent le système des paiements et la gestion des carrières individuelles.

La Cour a spécifiquement contrôlé les allocations et indemnités dont l'attribution dépend de prestations particulières, gérée au sein des bases et des camps sur cinq sites des composantes Air, Terre et Marine, ainsi qu'à l'École royale militaire. La visite au camp d'entraînement de Bourg-Léopold a permis d'étendre le contrôle à la composante Médicale de la Défense. La Cour a eu accès aux pièces justificatives et a analysé les procédures suivies au sein de ces services ainsi qu'entre ces derniers et les services centraux de la DG Budfin et du département d'état-major Acos Ops & Trg. Au sein de ces différents sites, les interlocuteurs de première ligne de la Cour des comptes ont été les responsables des services administratifs et comptables de chaque base ou camp et des différents secrétariats d'unité.

Pour permettre le contrôle du régime d'allocations liées à la participation à des manœuvres et opérations d'entraînement assimilées, la Défense a autorisé un accès à des pièces non classifiées issues des dossiers d'opérations menées en 2012.

Aucun contrôle n'a été organisé dans les implantations de l'armée en dehors du territoire national.

L'ensemble des autorités militaires a parfaitement collaboré.

1.2.2 Calendrier

18 avril 2012	Communication des questions d'audit au ministre de la Défense												
Juin 2012-janvier 2013	Contrôles sur pièces et sur place selon le calendrier suivant : <table> <tr> <td>12-14 juin 2012</td> <td>Base aérienne de Kleine Brogel</td> </tr> <tr> <td>4-6 juillet 2012</td> <td>Camp de Marche-en-Famenne</td> </tr> <tr> <td>11-13 juillet 2012</td> <td>Camp de Bourg-Léopold</td> </tr> <tr> <td>23 et 24 juillet 2012</td> <td>École royale militaire</td> </tr> <tr> <td>5-7 septembre 2012</td> <td>Base aérienne de Florennes</td> </tr> <tr> <td>10-11 septembre et 11-12 octobre 2012</td> <td>Base navale de Zeebrugge</td> </tr> </table>	12-14 juin 2012	Base aérienne de Kleine Brogel	4-6 juillet 2012	Camp de Marche-en-Famenne	11-13 juillet 2012	Camp de Bourg-Léopold	23 et 24 juillet 2012	École royale militaire	5-7 septembre 2012	Base aérienne de Florennes	10-11 septembre et 11-12 octobre 2012	Base navale de Zeebrugge
12-14 juin 2012	Base aérienne de Kleine Brogel												
4-6 juillet 2012	Camp de Marche-en-Famenne												
11-13 juillet 2012	Camp de Bourg-Léopold												
23 et 24 juillet 2012	École royale militaire												
5-7 septembre 2012	Base aérienne de Florennes												
10-11 septembre et 11-12 octobre 2012	Base navale de Zeebrugge												
24 juillet 2013	Communication de l'avant-projet de rapport au chef de la Défense												
26 août 2013	Réponse du chef de la Défense												
18 septembre 2013	Communication du projet de rapport au ministre de la Défense. Le ministre n'a pas répondu.												

1.2.3 Questions d'audit

La Cour des comptes a adressé les questions d'audit suivantes au ministre de la Défense et à l'officier général chargé de la gestion globale de la Défense (*Chief of Defense*) :

- En ce qui concerne l'évolution du volume des ressources humaines et de la masse salariale, des objectifs ont-ils été définis en fonction des orientations générales du département ?
- Quels sont les instruments utilisés pour effectuer la programmation des besoins en ressources humaines et assurer un suivi efficace de la réduction des effectifs ?
- La structure de l'organisation contribue-t-elle à une maîtrise efficace et effective du cycle du personnel ?
- Quelles sont les modalités de la planification des besoins en personnel et du pilotage du budget ?
- Le volume des recrutements effectués en 2010 et 2011 a-t-il été conforme à des objectifs fixés dans le cadre d'une planification pluriannuelle ?
- Le volume des élèves inscrits à l'École royale militaire, et diplômés par celle-ci, permet-il un renouvellement du cadre des officiers en même temps que la satisfaction à l'objectif gouvernemental de qualification et de spécialisation du personnel militaire ?
- Les données utilisées par le département pour la détermination de la situation pécuniaire des agents sont-elles justifiées par toutes les pièces utiles aux contrôles interne et externe ?
- Quels sont les éléments formant la rémunération du personnel ?
- L'intégralité des éléments formant la rémunération des agents repose-t-elle sur une base réglementaire ?
- L'application du statut pécuniaire aux agents est-elle conforme à la réglementation ?
- Le paiement des éléments formant la rémunération du personnel est-il confié exclusivement à un service ou dépend-il de l'intervention d'une pluralité d'acteurs administratifs ?

CHAPITRE 2

Planification des effectifs

2.1 Plans successifs de réduction des effectifs

Depuis 1992, la planification des effectifs de la Défense a intégré l'objectif de réduire le volume des troupes militaires. Plusieurs plans de restructuration ont contribué à cet objectif, couplé à une refonte de l'organisation elle-même.

En 1992, le plan du ministre a inspiré la fin du service militaire obligatoire et la constitution d'une armée de métier⁶. Il visait à réduire le nombre de militaires statutaires de 48.000 à 40.000.

En 2000, le plan stratégique de modernisation de l'armée belge a fixé l'horizon de la réforme à 2015. Il a aussi rapproché les différentes forces, désormais soumises à un état-major commun à l'intérieur d'un modèle organisationnel de « structure unique ». Le plan abordait également la question des besoins en matériel et la redéfinition des missions des forces armées dans le nouvel environnement international⁷. Ce plan stratégique visait à réduire l'effectif de la Défense (tant civil que militaire) de 44.500 à 39.500 personnes à l'horizon 2015⁸.

Le plan directeur de la Défense du 3 décembre 2003, destiné à contribuer à la mise en œuvre du plan stratégique, revoyait cet objectif de réduction à 35.000 militaires à l'horizon 2015⁹. Ce plan directeur visait notamment à « *tendre de façon progressive et continue vers (...) un meilleur équilibre entre les trois grands segments du budget (50 % personnel, 25 % fonctionnement, 25 % investissement)* », contre respectivement 59 %, 28 % et 13 % en 2003¹⁰.

En octobre 2009, le plan de la finalisation de la transformation a souligné l'importance, parmi les missions de la Défense, de la participation aux opérations internationales pour la paix et la sécurité¹¹. Le plan a fixé à 34.000 personnes (soit 32.000 militaires et 2.000 civils) le volume des ressources humaines à atteindre fin 2012. Il a également lié l'optimalisation de la capacité opérationnelle de l'effectif au rajeunissement de celui-ci.

Enfin, en décembre 2011, l'accord de gouvernement a redéfini les objectifs de réduction des effectifs, à savoir 32.000 personnes à l'horizon 2015, soit 30.000 militaires et 2.000 civils. Les

⁶ Loi du 31 décembre 1992 modifiant les lois sur la milice coordonnées le 30 avril 1962.

⁷ *Doc.parl.*, Chambre, 8 novembre 2000, DOC 50 0936/001, Le plan stratégique pour la modernisation de l'armée belge 2000-2015, Rapport fait au nom des commissions réunies de la Défense nationale et des achats militaires.

⁸ *Doc.parl.*, Chambre, 8 novembre 2000, DOC 50 0936/001, Le plan stratégique pour la modernisation de l'armée belge 2000-2015, Rapport fait au nom des commissions réunies de la Défense nationale et des achats militaires, p. 6.

⁹ *Doc.parl.*, Chambre, 5 février 2003, DOC 51 0573/002, Plan directeur de la Défense, Débat sur le plan directeur de la Défense, p. 4.

¹⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 9 décembre 2003, DOC 51 0573/001, Plan directeur de la Défense, p. 11.

¹¹ Ce plan a fait l'objet d'une présentation en commission de la Défense, notamment les 14 et 21 octobre 2009. Il a été confirmé en janvier 2010.

notes de politique générale présentées par le ministre de la Défense en 2012 et 2013 confirment cet objectif²².

Ce résumé des principales étapes de la planification des effectifs montre que la Défense a défini des objectifs d'évolution du volume des ressources humaines et a calculé la masse salariale, en intégrant les orientations générales du département.

Il met en évidence que l'objectif de réduction du volume des ressources humaines est une constante depuis la fin du service militaire et qu'il privilégie l'évolution de l'effectif. Néanmoins, l'impact budgétaire n'est pas proportionnel à la réduction des effectifs²³.

Réponse de l'administration

Dans son commentaire de la relation entre l'évolution des dépenses de personnel et de l'effectif, la Défense souligne que le décalage actuel observé par la Cour des comptes « *est dû aux dépenses liées au régime de 'suspension volontaire des prestations (SVP)'* » et que « *l'impact de ce régime se termine en 2017* ».

Le [point 2.2.4.1](#) de ce rapport est consacré au régime de suspension volontaire des prestations et l'impact de ce régime sur l'évolution des coûts budgétaires est mentionné au [point 2.2.1.3](#).

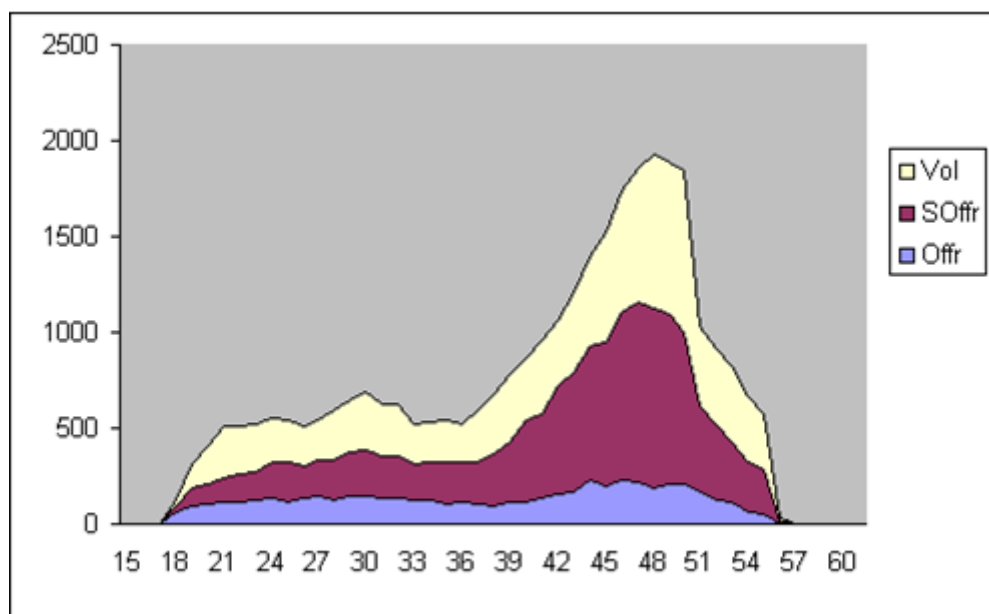
Cet objectif de réduction des ressources humaines a été complété par celui d'un rajeunissement de l'effectif, justifié par le souci de garantir l'opérationnalité des troupes. Cet objectif complémentaire constitue une contrainte pour les gestionnaires des ressources humaines. Il implique en effet que l'armée continue à recruter du personnel et à privilégier des solutions axées sur la promotion des départs anticipés. Ces solutions sont difficiles à mettre en pratique dans un contexte national d'emploi sous régime statutaire et de révision en Europe de l'âge du départ à la retraite.

Le graphique ci-après décrit la structure de l'effectif selon l'âge. Il montre notamment que la situation de l'effectif militaire de la Défense se caractérise par une proportion importante de militaires de plus de 40 ans.

²² *Doc. parl.*, Chambre, 22 décembre 2011, DOC 53 1964/014, Note de politique générale, Défense nationale, p. 3 ; *Doc. parl.*, Chambre, 20 décembre 2012, DOC 53 2586/003, Note de politique générale du ministre de la Défense, p. 9.

²³ Le plan de finalisation de la transformation précise à cet égard que « *Malgré une diminution sensible des effectifs dans les années à venir, l'impact budgétaire de celle-ci en sera proportionnellement plus petit, à savoir une diminution moyenne de 2,68 % entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2013 (par rapport à la diminution des effectifs de 13,04 % sur la même période)* ».

Graphique 1 – Volume de l'effectif militaire de la Défense au 1^{er} janvier 2012 selon la tranche d'âge



Source : rapport d'activité 2011 de la DG HR

2.2 Instruments de planification des effectifs

L'analyse des différents instruments de planification des effectifs permet de décrire comment les objectifs de réduction des effectifs ont été atteints et à quelles catégories du personnel la réduction s'applique.

Cet examen apporte des réponses aux deux questions d'audit suivantes :

- *Quelles sont les modalités de la planification des besoins en personnel et du pilotage du budget ?*
- *Quels sont les instruments utilisés pour effectuer la programmation des besoins en ressources humaines et assurer un suivi efficace de la réduction des effectifs ?*

2.2.1 Planification légale : contingent, enveloppe et budget

L'autonomie de la Défense en matière de gestion du volume de ses ressources humaines est encadrée. Cet encadrement ne repose pas uniquement sur les objectifs stratégiques pluriannuels définis par les plans ministériels et gouvernementaux.

2.2.1.1 Loi annuelle fixant le contingent de l'armée

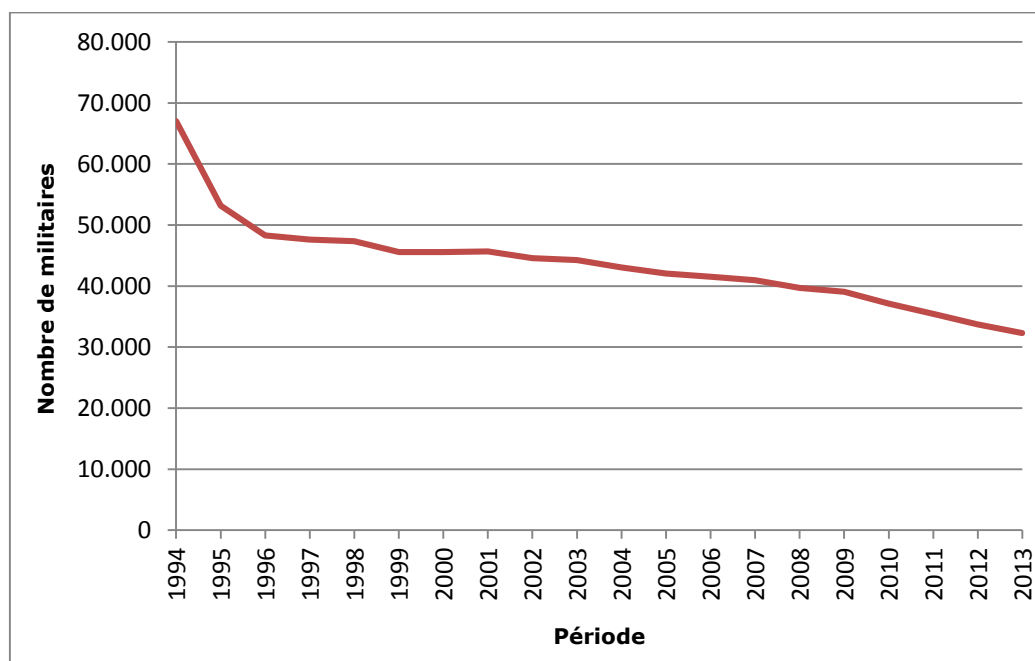
L'autonomie de la Défense est tout d'abord encadrée par le vote annuel d'une loi fixant le contingent de l'armée¹⁴, dont le ministre de la Défense soumet le projet au Parlement. Cette loi détermine la capacité de recrutement de la Défense. Elle fixe le maximum de militaires qu'elle peut employer¹⁵.

¹⁴ Article 74, 4^o, de la Constitution.

¹⁵ Sont exclus de cette définition les militaires qui bénéficient d'un régime de départ anticipé à la retraite organisé par la loi du 25 mai 2000 relative à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées et ceux qui sont en suspension volontaire des prestations en vertu des articles 36 à 50 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses.

Le graphique ci-après montre que l'évolution du volume du contingent est cohérente avec l'objectif d'une réduction des effectifs.

Graphique 2 – Évolution 1994-2013 du contingent de l'armée



Source : lois annuelles fixant le contingent de l'armée

2.2.1.2 Loi fixant l'enveloppe en personnel militaire

La fixation annuelle du contingent de l'armée est complétée par un deuxième instrument de planification des effectifs : la loi¹⁶ du 25 mai 2000 fixe l'enveloppe en personnel militaire, qui correspond aux maximums autorisés en effectifs budgétaires à temps plein de personnel militaire. Cette loi impose à la Défense de distinguer le personnel « dans l'enveloppe » du personnel « hors enveloppe »¹⁷. Cette distinction est importante pour la gestion, car seul le personnel « dans l'enveloppe » fait actuellement l'objet d'une réduction des effectifs, dont la rémunération représente la plus grande part de la masse salariale.

La notion de personnel « hors enveloppe » ne désigne pas un personnel qui ne serait plus à la charge du budget de la Défense. Le personnel « hors enveloppe » comprend en effet principalement deux catégories de militaires : d'abord, les bénéficiaires du régime de « suspension volontaire des prestations », ensuite, le personnel exerçant des fonctions qu'il n'est pas envisagé de supprimer (enseignants de l'École royale militaire, militaires attachés à la Maison du Roi et à la garde des parlements).

En janvier 2013, l'effectif militaire « dans l'enveloppe » était de 30.982¹⁸. L'objectif est de le réduire à 30.000 à l'horizon 2015. L'effectif « hors enveloppe » était de 3.858 militaires¹⁹, dont 3.645 en suspension volontaire des prestations (voir [point 2.2.4.1](#)).

¹⁶ Loi du 25 mai 2000 relative à l'enveloppe en personnel militaire.

¹⁷ Article 1^{er}, § 2, de la loi précitée.

¹⁸ À la même date, les fonctionnaires civils étaient au nombre de 2.021. L'objectif était de les réduire à 2.000 en 2015.

¹⁹ Le personnel civil a été évalué à 201 personnes.

Le personnel militaire reste donc dans les limites de l'enveloppe. Celle-ci n'a cependant pas été adaptée aux divers plans de réduction des effectifs depuis 2000.

2.2.1.3 Budget général des dépenses

Le budget devrait être un troisième outil de planification des effectifs. Bien que la Défense mette en œuvre les objectifs exprimés par les plans adoptés par le pouvoir exécutif, la Cour des comptes estime que la lisibilité de l'information fournie au Parlement à cet égard, dans le cadre du budget général des dépenses, est insuffisante. La fonction d'instrument de pilotage et de programmation de la dépense, qui est aussi celle du budget, s'en trouve dès lors affectée. La Cour l'a souligné dans ses commentaires relatifs aux budgets de l'État 2012 et 2013²⁰.

Concrètement, 87 % de la masse salariale est inscrite sur une seule allocation de base, au sein du programme de subsistance. Les justifications annexées au budget « *n'apportent aucune précision sur la répartition du personnel (personnel militaire stricto sensu, personnel administratif, spécialistes et techniciens, service médical, personnel d'entretien des bâtiments, militaires en suspension volontaire des prestations...) entre les différentes missions. La réduction des effectifs militaires est actuellement le seul critère d'appréciation des crédits de personnel au sein de la section 16* »²¹.

Cette structure du budget ne permet pas d'évaluer pourquoi la diminution de l'effectif visée par les objectifs gouvernementaux n'entraîne pas une réduction proportionnelle de la masse salariale. Dans le cas de la Défense, ces évolutions contrastées s'expliquent notamment par le coût du régime de suspension volontaire des prestations. Ce coût provient de ce que la suspension des fonctions des 3.645 militaires concernés ne coïncide pas avec l'interruption du paiement d'une rémunération par la Défense.

Enfin, d'une manière générale, la structure de la section 16 – Défense du budget ne permet pas d'identifier les coûts du personnel « dans l'enveloppe » et « hors enveloppe ».

La Cour des comptes recommande dès lors de s'assurer que la structure de la section 16 – Défense du budget général des dépenses ou le programme justificatif fasse clairement apparaître les divers éléments de la dépense de personnel et permette ainsi d'identifier dans quelle mesure la réduction des effectifs contribue à diminuer progressivement les charges de personnel.

Réponse de l'administration

Dans sa réponse, le chef de la Défense s'est référé « *au rapport de la commission de la Défense nationale, établi à l'issue du débat relatif aux propositions budgétaires 2013* » et « *à la réponse donnée par le ministre de la Défense en cette matière* ».

Le chef de la Défense fait plus particulièrement référence au passage suivant : « *Si l'allocation de base 50.01.11.00.03 représente à elle seule 87 % du montant total des crédits de personnel demandés par ce département, c'est parce que les forces armées sont organisées sous la forme d'une structure unique depuis 2002. Dans cette structure, le personnel est appelé à changer régulièrement de fonction, de sorte que les missions et les tâches sont accomplies indépendamment de la composante dont relève le membre du personnel. Le ministre n'a pas l'intention de modifier cette structure car elle fonctionne bien.*

²⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 6 janvier 2012, DOC 53 1943/003, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2012, p. 51-54 ; *Doc. parl.*, Chambre, 8 janvier 2013, DOC 53 2521/004, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2013, p. 44-49.

²¹ *Doc. parl.*, Chambre, 8 janvier 2013, DOC 53 2521/004, *ibid.*

Les dépenses des forces armées ont été regroupées dans une seule division organique de la section 16. Comme pour les autres départements, la majeure partie des crédits de personnel a été inscrite sous le programme « subsistance » de cette division organique. Les crédits prévus pour couvrir les dépenses de personnel liées aux activités spécifiques sont inscrits sous d'autres programmes de la division organique : Entraînement (50.1), Opérations (50.5), Aide à la nation (50.8), etc. Cela correspond à la philosophie du budget par programmes qu'est le budget de la Défense.

L'objectif 2015 en matière d'effectifs inscrit dans l'accord de gouvernement est un objectif global qui ne fait aucune distinction entre les catégories de personnel. De plus, le Parlement peut suivre annuellement l'évolution de cette question lors de l'examen du projet de loi fixant le contingent de l'armée... »²².

2.2.2 Planification administrative des effectifs

Au sein de la Défense, le travail de planification et de pilotage des effectifs et de la masse salariale ne se limite pas à exécuter les obligations définies par les lois relatives au contingent de la Défense et à son enveloppe de personnel. La Défense a mis en place un processus dynamique et intégré, basé sur l'échange d'informations entre, d'une part, la DG HR et les bases et camps et, d'autre part, entre la DG HR, la DG Budfin et la DG MR.

La collaboration entre la DG HR et les bases ou camps repose sur une actualisation régulière des « tableaux organiques » qui décomposent le fonctionnement des entités locales en postes de travail. Dans un premier temps, ces tableaux expriment les besoins évalués par les gestionnaires locaux. Ensuite, ils sont adaptés en fonction des directives de l'administration centrale qui appliquent les plans de réduction.

Cette actualisation régulière des tableaux organiques est accompagnée, dans un contexte de réduction des effectifs, d'un travail d'identification des « fonctions critiques » et des compétences à préserver. C'est la DG HR qui effectue cette identification. Concrètement, cet aspect de la programmation des besoins a amené à exclure certaines catégories de personnel du régime de la suspension volontaire des prestations.

L'interaction entre la DG HR et la DG Budfin est un élément critique pour l'établissement des budgets annuels et le suivi de l'exécution des plans de restructuration.

Enfin, la collaboration de la DG HR et la DG MR permet une cohérence entre, d'une part, les décisions de recrutement ou d'affectation et, d'autre part, les mesures d'externalisation. La conclusion de conventions de service relève en effet de la DG MR, responsable de la passation des marchés publics.

2.2.3 Externalisation

La collaboration de la DG HR avec la DG MR permet d'appliquer le plan de la finalisation de la transformation (voir [point 2.1](#)), qui porte notamment sur l'externalisation de certaines fonctions, définie comme une « sous-traitance d'activités qui ne relèvent pas aux tâches du cœur du métier de la Défense et qui ne peuvent pas être exécutées plus longtemps par notre propre personnel dans le cadre de l'enveloppe de personnel »²³.

²² Doc. parl, Chambre, 25 janvier 2013, DOC 53 2522/024, Projet de loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013, Avis sur la section 16 - ministère de la Défense, p. 34.

²³ Pieter De Crem, ministre de la Défense, [La finalisation de la transformation](#), octobre 2009, p. 41.

Dans le cadre de son audit, la Cour des comptes a reçu un inventaire des conventions de service conclues depuis la mise en œuvre de la restructuration (début des années 1990) et encore en cours qui peuvent être considérées, au regard de cette définition, comme des procédés d'externalisation. Ces conventions ont été passées dans les domaines de l'informatique, de l'entretien des installations techniques et des zones vertes, du nettoyage des locaux, du *catering*, de la fabrication de palettes et du transport de personnes dans la Région de Bruxelles-Capitale. Leur coût total annuel est évalué par la Défense à 37.690.000 euros.

Les responsables de la DG MR ont précisé qu'il s'agissait, pour certaines tâches, d'une externalisation partielle, car le personnel militaire ou civil de la Défense continue d'assurer une partie des activités concernées.

En outre, un contrat de service pluriannuel assure la mise à disposition de techniciens dans les unités logistiques de la composante Marine pour l'entretien des navires. Cette pratique d'externalisation partielle remonte à 1956 et représente actuellement un coût annuel évalué à six millions d'euros. Elle vise à garantir la continuité du service à quai à Zeebrugge. En effet, le personnel technique militaire est appelé, par son statut, à assurer une partie de ses prestations en mer. La convention permet un renfort de 117 techniciens civils (équivalents temps plein), employés par une société privée, pour le service à quai.

Selon les responsables de la DG MR, le recours à l'externalisation au cours des prochaines années dépendra de l'évolution du budget de la Défense et du nombre de militaires en service. Il dépendra aussi de deux autres paramètres : la compétitivité des rémunérations du personnel hautement spécialisé (informaticiens, médecins...) et les économies d'échelle que la coopération militaire internationale permet de réaliser dans la maintenance, la recherche et le développement. Les responsables de la DG MR citent la coopération des marines belge et néerlandaise pour illustrer les potentialités de la collaboration militaire internationale. Dans ce cas, la mutualisation européenne des coûts peut constituer une alternative à l'externalisation.

La Cour des comptes souligne à cet égard que ni la structure des crédits inscrits à la section 16 – Défense du budget général des dépenses, ni le programme justificatif ne permettent d'identifier la part du budget consacrée à l'externalisation. Elle estime que l'identification de ces coûts, ainsi que des économies générées par des décisions d'externalisation, est d'autant plus nécessaire que l'externalisation fait l'objet d'une attention internationale²⁴. Le plan de la finalisation de la transformation de 2009 avait pourtant évalué les économies qui pouvaient être attendues d'une politique d'externalisation²⁵.

La Défense dispose d'une estimation partielle du nombre de postes de travail supprimés à la suite de ces externalisations. Si la Défense devait s'engager plus avant dans une politique d'externalisation, la Cour recommande de développer ce travail d'analyse et d'identifier clairement les coûts et les bénéfices générés par cette politique.

Réponse de l'administration

Dans sa réponse, le chef de la Défense a confirmé que « *chaque dossier d'externalisation est soumis à un examen d'opportunité* » et souligné qu'« *étant donné la nature, la diversité*

²⁴ Assemblée nationale française, *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle sur les externalisations dans le domaine de la défense*, rapport n° 3624, juillet 2011. Ce rapport a été établi notamment sur la base d'une enquête de la Cour des comptes de France (*Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la Défense*, mars 2011).

²⁵ Pieter De Crem, ministre de la Défense, *La finalisation de la transformation*, octobre 2009, p. 41.

et la complexité des prestations au sein de la Défense, le département fait depuis longtemps appel à des tiers pour l'exécution (par exemple : entretien des avions..., des hélicoptères, des navires, du matériel électronique...) ». Il a ajouté que « les systèmes de gestion au sein de la Défense permettent de maîtriser cette manière de travailler » et qu'« il incombe donc d'insérer de nouveaux projets d'externalisation dans ces systèmes de gestion ».

2.2.4 Réduction des effectifs

Au sein de la Défense, la planification des effectifs est étroitement liée à l'objectif de réduction du volume des ressources humaines.

La réalisation de cet objectif impose néanmoins de conserver un effectif opérationnel capable de satisfaire les engagements internationaux de la Belgique. La réduction des effectifs ne peut donc pas bloquer les recrutements dès lors que la capacité opérationnelle dépend en partie de l'âge des troupes.

La Défense a mis en œuvre les trois dispositifs suivants.

2.2.4.1 Suspension volontaire des prestations

Entre 2009 et 2012, la Défense a ouvert chaque année à un nombre prédéterminé de militaires en fin de carrière le droit à une suspension volontaire de leurs prestations, assorti de la conservation de 75 % du traitement barémique et d'une sélection d'allocations²⁶. La loi a réservé cette possibilité aux militaires d'au moins 50 ans et à cinq ans de la pension par limite d'âge. Précédemment, une loi du 25 mai 2000 organisait une possibilité de départ anticipé plus restrictive en ce qui concerne la condition d'âge.

Cette mesure provisoire de suspension volontaire des prestations a permis de réduire le nombre de militaires en service de 3.860 personnes. Parmi eux, 3.645 restaient à la charge du budget de la Défense en janvier 2013²⁷.

Juridiquement, la suspension volontaire des prestations consiste « *en la possibilité, sur base volontaire, d'être placé dans une position administrative assimilée à du congé avec maintien de la rémunération jusqu'au moment de la mise à la pension* »²⁸.

Le militaire qui bénéficie de cette mesure peut toutefois exercer une activité professionnelle, moyennant l'autorisation préalable du ministre de la Défense. Les revenus qu'il peut tirer de ce cumul sont limités dans des conditions identiques à celles prévues par la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public.

La Cour des comptes a consacré une analyse à ce régime dans son 168^e Cahier²⁹.

²⁶ La loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses limite le retour en activité à la mobilisation, la guerre et les autres « circonstances exceptionnelles ».

²⁷ Chiffres de la Défense au 2 janvier 2013. Selon la justification du budget général des dépenses pour 2013, le nombre moyen pondéré de personnes en suspension volontaire des prestations sera de 2.728 en 2014, de 1.923 en 2015 et de 1.083 en 2016 (*Doc. parl.*, Chambre, 17 décembre 2012, DOC 53 2523/010, p. 17).

²⁸ Défense, *Suspension volontaire des prestations (SVP) de certains militaires du cadre actif*, document interne DGHR-SPS-DEGA-001 éd 001/Revu 003, 27 juillet 2011, p. 5.

²⁹ Cour des comptes, « Section 16 – Ministère de la Défense : incidence budgétaire des mesures visant à réduire le personnel militaire », *168^e Cahier*, Volume I, p. 111 et suiv.

2.2.4.2 Promotion de la mobilité externe

Depuis 2003, la Défense a développé une réglementation et des procédures destinées à stimuler la mobilité professionnelle externe sur une base volontaire. Cette mobilité externe comprend deux volets : une reconversion au sein d'un service public civil³⁰ et un accompagnement de la démission volontaire par un programme personnalisé de reconversion professionnelle³¹. Auparavant, seule une mobilité à durée limitée était envisageable³².

Cette politique a eu un impact très limité sur l'évolution quantitative de l'effectif global³³. D'après les données disponibles, le nombre de départs sur base de ces dispositions se situe entre un minimum de vingt en 2012 et un maximum de 184 qui, en 2008, correspondait à des postes ouverts dans les secteurs de la justice et des zones de police.

Le dispositif en vigueur est lourd. Il repose sur l'ouverture de postes vacants par le service public d'accueil, une collaboration interministérielle et un appel à candidature auprès des militaires³⁴.

Vu les objectifs de rajeunir l'effectif militaire et de limiter la durée de la carrière opérationnelle des militaires (voir 2.2.4.3), la Cour des comptes recommande à la Défense d'étudier, au travers d'un dialogue avec le SPF P&O, les stratégies qui permettraient de mieux intégrer la gestion des ressources humaines militaires et civiles à l'échelle de l'État fédéral. Une stratégie pourrait être de conditionner le droit des employeurs publics civils à recruter sur le marché du travail à la consultation préalable de la Défense sur les possibilités de transfert. La classification des fonctions entreprise par la DG HR pourrait permettre de constituer une base de données des compétences disponibles.

2.2.4.3 Limitation de la durée de la carrière militaire opérationnelle : la carrière mixte

La loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées visait notamment à diminuer et rajeunir les effectifs de la Défense à un terme estimé à l'époque à « une dizaine d'années ». L'objectif annoncé dans le cadre des débats parlementaires était alors de 37.725 personnes, soit 27.725 militaires opérationnels et 10.000 fonctionnaires, dont 7.275 auraient été issus des rangs de l'armée et 2.725 engagés, dès le début de leur carrière, sous statut civil³⁵.

L'innovation principale consistait à refondre la carrière militaire sous la forme d'une carrière mixte. La première partie, de douze ans maximum, devait correspondre aux années au cours desquelles le militaire était estimé apte, en raison de son âge, à participer à des opérations de terrain. Après cette période et après une évaluation qualifiée de processus d'orientation,

³⁰ Loi du 16 juillet 2005 instituant le transfert de certains militaires vers un employeur public.

³¹ Loi du 6 février 2003 relative à la démission volontaire accompagnée d'un programme personnalisé de reconversion professionnelle au bénéfice de certains militaires et portant des dispositions sociales.

³² Loi du 20 mai 1994 relative à l'utilisation de militaires en dehors des forces armées.

³³ Cet aspect de la mobilité externe a été abordé par la Cour dans son 166^e Cahier. Elle constatait que les initiatives de mobilité externe « ne donnent pas lieu, ou alors partiellement, à la réduction visée de l'effectif, de sorte que les économies réalisées sur les dépenses de personnel sont inférieures aux estimations prévues » (Cour des comptes, 166^e Cahier, Volume I, p. 216-223).

³⁴ Ceci est illustré par l'arrêté royal du 12 septembre 2011 organisant le transfert de certains militaires vers le cadre opérationnel de la police fédérale.

³⁵ Doc. parl., Chambre, 3 janvier 2007, DOC 51 2759/006, Projet de loi fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées, Rapport fait au nom de la commission de la Défense nationale, p. 5.

il était prévu d'offrir au militaire la possibilité soit de prolonger sa carrière sous statut opérationnel, soit d'occuper un autre type d'emploi statutaire au sein de la Défense, soit d'être employé dans un autre service public, voire dans le secteur privé.

Cette loi n'a donné lieu qu'à une application très partielle, faute d'arrêtés d'exécution. Seules des dispositions relatives au régime des pensions militaires sont entrées en vigueur en 2009.

L'article 19 de la loi du 20 juin 2012 modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires a reporté « *au plus tard* » au 31 décembre 2013 l'entrée en vigueur « *de chacune des dispositions* » de la loi du 28 février 2007. Les travaux parlementaires indiquent que le retard pris tient à la complexité du travail juridique nécessaire pour veiller à la cohérence des textes réglementaires actuels avec la nouvelle loi ainsi qu'à l'évolution « *des besoins dans le domaine du personnel* » et « *de la réflexion vis-à-vis du statut en vigueur* »³⁶.

Le 7 juin 2013, le conseil des ministres a approuvé deux avant-projets de loi introduisant la carrière militaire à durée limitée et modifiant le statut du personnel militaire. La loi du 31 juillet 2013 modifiant la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées et modifiant certaines dispositions relatives au statut du personnel militaire et la loi du 30 août 2013 instituant la carrière militaire à durée limitée ont modifié profondément la loi du 28 février 2007. Dans sa réponse, le chef de la Défense souligne que ces modifications mettent fin au concept de la carrière mixte.

2.3 Recrutement

Ce point vise à donner une réponse aux deux questions suivantes :

- *Le volume des recrutements effectués en 2010 et 2011 a-t-il été conforme à des objectifs fixés dans le cadre d'une planification pluriannuelle ?*
- *Le volume des élèves inscrits à l'École royale militaire, et diplômés par celle-ci, permet-il un renouvellement du cadre des officiers en même temps que la satisfaction à l'objectif gouvernemental de qualification et de spécialisation du personnel militaire ?*

Les données de la DG HR sur les recrutements effectués en 2010, 2011 et 2012³⁷ montrent que la Défense recrute en base annuelle le volume planifié sur la base des besoins, à l'aide d'un modèle mathématique qui intègre les paramètres des âges et des promotions.

Ainsi, en théorie, le nombre d'élèves inscrits à l'École royale militaire, dont les filières de formation correspondent aux besoins fonctionnels de la Défense, devrait permettre de renouveler le cadre des officiers conformément aux prévisions et d'atteindre, en même temps, l'objectif gouvernemental de qualification et de spécialisation du personnel³⁸.

Cependant, la difficulté de la Défense à conserver ses recrues contrarie la réalisation de ces objectifs qualitatifs et quantitatifs. Selon les termes de la Défense, sa gestion des ressources humaines est exposée à l'impact négatif du phénomène de l'attrition, c'est-à-dire du départ des jeunes recrues.

³⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 11 mai 2012, DOC 53 2190/001, Projet de loi modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires, Exposé des motifs, p. 14.

³⁷ Le volume global des recrutements a été de 1.432 personnes en 2010 et de 1.329 en 2011.

³⁸ Selon les données publiées dans le rapport 2011 de la DG HR, le rapport entre le nombre de places ouvertes et de places honorées était de 100 % pour les candidats officiers.

En effet, alors que l'attrition en cours de carrière est marginale (0,9 % des officiers), elle est beaucoup plus importante pendant la formation. Elle touche 47 % des candidats officiers au cours des cinq premières années. La situation au sein des autres niveaux hiérarchiques est comparable. L'attrition en cours de carrière concerne 1,6 % des sous-officiers et 2,2 % des volontaires. En formation et en début de carrière, elle est par contre de 45 % chez les sous-officiers et de 65 % chez les volontaires.

Les gestionnaires des ressources humaines et les responsables de l'École royale militaire analysent les causes de l'échec académique et les motifs de départ. Dans ce contexte, ils ont lancé une analyse systématique des motivations à partir d'entretiens avec des recrues à leur départ.

L'impact de l'attrition est également important dans le régime de l'« engagement volontaire militaire ». Ce régime de recrutement organise une intégration temporaire pour quatre ans maximum comme officier ou sous-officier et pour trois ans maximum comme volontaire³⁹. Ce dispositif, instauré en 2010⁴⁰, entendait contribuer à l'intégration socioprofessionnelle de jeunes en difficulté sur le marché de l'emploi et à l'abaissement de l'âge moyen de l'effectif militaire. En 2010, près de 800 candidats se sont présentés pour 159 places. Cent trois ont été retenus.

La DG HR évalue le taux d'attrition dans le cadre de ce régime à respectivement 70 % pour les officiers, 93,8 % pour les sous-officiers et 70,9 % pour les volontaires⁴¹.

La Défense a expliqué que la gestion des ressources humaines prendrait en considération les conclusions des analyses en cours des déterminants du phénomène de l'attrition. Elle a annoncé la préparation d'un projet d'arrêté royal visant à encourager la réussite académique en liant les conditions de rémunération des candidats officiers à leur performance en tant qu'étudiant à l'École royale militaire.

La Cour des comptes rappelle que le statut du personnel de la Défense prévoit d'octroyer une rémunération aux étudiants dont l'accession à l'École royale militaire emporte la qualité de militaire. En outre, contrairement aux pratiques des autres universités du pays, l'inscription à l'École royale militaire n'implique pas de payer un minerval. Le départ précoce d'une recrue représente dès lors une perte d'investissement pour la Défense.

³⁹ Sur le plan pécuniaire, durant les six premiers mois, les militaires EVMI (engagements volontaires militaires) perçoivent une solde journalière de 4,7 euros (hors index) et conservent leur droit aux allocations de chômage et allocations familiales. Au terme de ces six premiers mois, ils reçoivent un traitement fixé suivant les barèmes des militaires de carrière. Un recrutement à plus long terme est possible à l'échéance de l'intégration dans ce régime.

⁴⁰ Loi du 10 janvier 2010 instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire.

⁴¹ L'attrition de formation représente le pourcentage d'échec des candidats militaires incorporés sur leur période de candidature (document de la DG HR).

CHAPITRE 3

Gestion des rémunérations

Dans le budget général des dépenses de l'État fédéral pour 2013⁴², les dépenses de personnel inscrites aux allocations de base 11.00.03 (personnel statutaire) et 11.00.04 (personnel contractuel) pour la Défense s'élèvent à 1.806,8 millions d'euros⁴³. Elles représentent plus de 63 % du budget de la Défense (2.836,9 millions d'euros).

3.1 Rémunération des effectifs

L'examen de la structure de la dépense de personnel vise à répondre aux questions d'audit suivantes :

- *Quels sont les éléments formant la rémunération du personnel ?*
- *L'intégralité des éléments formant la rémunération des agents repose-t-elle sur une base réglementaire ?*
- *Le paiement des éléments formant la rémunération du personnel est-il confié exclusivement à un service ou dépend-il de l'intervention d'une pluralité d'acteurs administratifs ?*

3.1.1 Éléments de la rémunération

La rémunération des militaires est fixée par une réglementation spécifique. Ceci n'exclut toutefois pas que des dispositions de portée générale en matière de droit du travail s'appliquent au personnel tant militaire que civil de la Défense⁴⁴.

L'arrêté royal du 18 mars 2003 relatif au statut pécuniaire des militaires de tous rangs reprend la plupart des bases réglementaires du statut pécuniaire militaire. Les textes légaux et réglementaires ainsi que les directives en la matière sont accessibles sur l'intranet de la Défense. Ces directives détaillent aussi les procédures de constatation des droits.

Les trois volets de la rémunération sont le traitement barémique, les allocations auxquelles la détention d'un grade donne droit et les compléments liés aux prestations particulières.

En volume budgétaire, ces différents éléments qui complètent le traitement barémique représentent environ 10 % de la masse salariale globale de la Défense.

Les compléments liés aux prestations particulières sont susceptibles d'augmenter considérablement la rémunération individuelle, pour des périodes limitées dans le temps et très précisément définies. C'est en particulier le cas pour les militaires employés dans le cadre des opérations internationales ou des manœuvres d'entraînement.

⁴² Loi du 4 mars 2013 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013.

⁴³ Parmi ces dépenses, celles relatives au personnel civil sont minimes (près de 95 millions d'euros).

⁴⁴ C'est notamment le cas pour le temps de travail et, plus particulièrement, le droit à une compensation financière si des heures supplémentaires n'ont pas pu être compensées durant la période de référence légale.

Pour le calcul du droit à la pension, le traitement barémique ainsi que certaines allocations auxquelles la détention d'un grade donne droit⁴⁵ sont pris en considération.

3.1.1.1 Traitement barémique

Le traitement barémique est fixé, selon la même logique que celle du statut du personnel civil, en fonction de la catégorie de recrutement et du déroulement de la carrière en termes d'ancienneté et de promotion. Ces traitements n'excèdent pas ceux des fonctionnaires civils de l'État fédéral⁴⁶.

3.1.1.2 Allocations liées à la détention d'un grade

Les allocations auxquelles la détention d'un grade donne droit complètent, pour les officiers, le traitement barémique en raison de l'exercice de responsabilités hiérarchiques. Ces allocations doivent aussi inciter les officiers des rangs inférieurs à participer à la formation d'état-major. Leur montant varie, en base annuelle et hors index, entre 700 euros et 6.625 euros⁴⁷. La rémunération des sous-officiers et des volontaires connaît également cette forme d'allocation⁴⁸. En outre, un volet du régime complexe des allocations aéronautiques, qui complètent la rémunération du personnel navigant, entre également dans cette catégorie.

3.1.1.3 Compléments liés aux prestations particulières

Les compléments liés aux prestations particulières dépendent de l'accomplissement de tâches ou missions spécifiques qui peuvent être rangées en quatre catégories :

- L'entraînement et les manœuvres donnent droit à une allocation de « service intensif ». Ce droit est lié au respect de plusieurs conditions, dont une durée minimale de 24 heures. Le budget de la Défense est calculé à partir d'une hypothèse de 403.000 jours/hommes d'entraînement et de manœuvres par an.
- Les opérations militaires sur le territoire national et en situation d'« engagement opérationnel » à l'étranger donnent droit à un complément de rémunération pour lequel 40 millions d'euros sont prévus au budget 2013. Ce complément se compose d'un montant quotidien qui équivaut à 5/1.850^{es} du traitement annuel brut et d'une indemnité quotidienne forfaitaire dont le montant de base de 9,92 euros varie, du double au quintuple, selon la catégorie dans laquelle la mission a été rangée sur décision du conseil des ministres⁴⁹.
- Les prestations justifiées par un rappel, la tenue d'une permanence ou le calendrier (week-end, jour férié) sont rémunérées comme suit : la tenue d'une permanence en dehors du régime de travail donne droit à une allocation calculée sur la base de 5/1.850^{es} du traitement annuel par période de 24 heures ; la disponibilité pour

⁴⁵ Arrêté royal du 3 juin 2007 relatif à la prise en considération en matière de pension de divers suppléments de traitement accordés aux militaires.

⁴⁶ Loi du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires.

⁴⁷ Ces extrêmes correspondent respectivement à l'allocation de fonction d'état-major versée aux officiers porteurs des grades de capitaine et capitaine-commandant pour autant qu'ils aient suivi la formation d'état-major et au montant maximum de l'allocation de commandement destinée à un officier général.

⁴⁸ Une « allocation de formation » est destinée aux sous-officiers à partir du grade d'adjudant. Elle varie, selon le grade, entre 600 et 700 euros. Elle implique également d'avoir suivi un programme de formation continue défini et délivré par la Défense. Les volontaires qui portent le grade de premier-caporal-chef bénéficient d'une allocation de maîtrise de 250 euros.

⁴⁹ Ces catégories distinguent les missions selon qu'elles sont accomplies ou non sur le territoire national. En cas d'engagement international, elles distinguent les opérations de maintien de l'ordre, d'observation, de protection ou encore les engagements armés passifs ou actifs. Les activités militaires dans le cadre d'un même engagement international peuvent être rangées dans différentes catégories.

- rappel est liée à une allocation qui varie de 0,5/1.850^e à 1/1.850^e du traitement annuel brut en fonction du délai de rappel ; les prestations de service accomplies le week-end ou un jour férié donnent droit à un forfait journalier de 50 euros.
- Si le grade définit le degré de responsabilité hiérarchique au sein de l'organisation militaire, il ne définit pas la fonction ou le métier (sauf exception). La spécificité de fonctions temporaires ou de métiers peut néanmoins justifier certains compléments de rémunération. C'est le cas de ceux versés au personnel affecté, sur une base provisoire, à une ambassade en tant qu'attaché militaire et pour lequel le statut prévoit une « indemnité de poste »⁵⁰ comparable à celle d'un diplomate de même rang. C'est aussi le cas des compléments dont bénéficient les militaires qui exercent les métiers particuliers de paracommando, démineur, plongeur, aviateur ou marin. Le droit au complément est lié à la comptabilisation de prestations ponctuelles particulières⁵¹.

3.1.1.4 Indemnités

La récapitulation des éléments de rémunération du personnel militaire doit, pour être complète, aborder également la question des indemnités. Au sens strict, les indemnités ne constituent pas une rémunération dans la mesure où elles constituent un remboursement de frais qui incombent à l'employeur.

Le statut pécuniaire militaire, complété par les directives internes de la Défense, fixe les situations et les conditions qui peuvent donner droit à des indemnités. Ces indemnités peuvent être distinguées selon qu'elles sont ou non forfaitaires.

Parmi les principales indemnités forfaitaires, on trouve l'indemnité « de tenue » de 55,10 euros par mois versée à tous les militaires. On y trouve aussi l'indemnité annuelle « pour cadre supérieur » de 2.000 euros versée aux officiers généraux et officiers supérieurs à titre de forfait. Elle est destinée à couvrir des charges professionnelles réelles, telles que les frais de transport et de nourriture liés aux déplacements de service. Entrent également dans cette catégorie les indemnités de « poste » et pour « service permanent » versées dans des contextes d'expatriation provisoire (voir ci-avant).

D'autres indemnités sont prévues pour les déplacements de service dans un cadre national ou international ou encore lors d'un déménagement imposé par des raisons de service.

La gestion de ces indemnités relève de la DG Budfin et, plus particulièrement, des services comptables installés au sein même des bases et des camps lorsque le droit à ces indemnités dépend de l'introduction de pièces justificatives (voir [point 3.2.3.2](#)).

3.1.2 Gestion des éléments de la rémunération

À cette structure d'une rémunération en trois volets, complétée par des indemnités, correspond une division de la gestion des rémunérations entre les gestionnaires administratifs et financiers des ressources humaines :

⁵⁰ Cette « indemnité de poste » est rangée sous ce point dès lors que son régime fiscal lui attribue un caractère partiellement rémunérateur (voir ci-après).

⁵¹ Ainsi, les pilotes bénéficient d'un complément de rémunération, hors index, allant jusqu'à 1.859 euros pour autant qu'ils aient accompli un minimum trimestriel de neuf heures de vol. De même, les membres des troupes aéroportées reçoivent un complément de 290 euros pour autant qu'ils aient notamment effectué un minimum de quatre sauts en parachute sur une période donnée. Enfin, le fait de se trouver, pour des raisons de service, à bord d'un navire qui croise au-delà des eaux des ports du littoral belge donne également droit aux marins à une allocation « pour service en mer ». Cette allocation journalière, hors index, est de 20,18 euros pour les officiers, de 15,72 euros pour les sous-officiers et de 13,47 euros pour les volontaires.

- La constatation du droit au traitement barémique relève des services centraux, étant entendu que l'actualisation des situations individuelles (changement d'état civil, maladie, etc.) dépend de la communication des données utiles par les bases et les camps dans lesquels les militaires sont affectés (voir [point 3.2.3.2](#)).
- Dans les mêmes conditions, la constatation du droit aux allocations liées à la détention d'un grade relève des services centraux.
- La constatation du droit aux compléments liés aux prestations particulières dépend des gestionnaires locaux.
- La constatation du droit à une indemnité qui exige de produire des pièces justificatives est assurée par les gestionnaires locaux.

Dans le cadre de cette gestion des carrières administrative et pécuniaire, l'utilisation de logiciels partagés par les services centraux et locaux assure la cohérence de la division du travail de gestion des rémunérations.

Les paiements relèvent de la responsabilité de la DG Budfin.

3.2 Maîtrise des risques liés à la gestion des rémunérations

Ce point développe une réponse aux questions suivantes :

- *La structure de l'organisation contribue-t-elle à une maîtrise efficace et effective du cycle du personnel ?*
- *L'application du statut pécuniaire aux agents est-elle conforme à la réglementation ? Les données utilisées par le département pour la détermination de la situation pécuniaire des agents sont-elles justifiées par toutes les pièces utiles au contrôle interne et externe ?*

3.2.1 Risques identifiés

L'analyse du statut et de la structure de l'organisation permet d'identifier a priori deux risques principaux dans l'application du statut militaire.

Le premier trouve son origine dans le statut pécuniaire lui-même : la diversité des échelles de rémunération et, surtout, le nombre et la technicité des compléments de traitement sont susceptibles de générer des erreurs lors de la constatation des droits.

Le second risque est lié à la déconcentration partielle de la constatation des droits, voire de certains paiements. Cette déconcentration est inhérente, d'une part, à la dispersion géographique nationale, voire internationale du personnel militaire et, d'autre part, au statut pécuniaire qui lie une partie de la rémunération à la réalisation de prestations particulières.

3.2.2 Application correcte du statut pécuniaire

À l'exception de questions soulevées à propos de paiements effectués à des militaires occupés à l'étranger (voir [point 3.3.1](#)), les contrôles réalisés au sein de l'administration centrale ainsi que dans les camps et les bases⁵² n'ont pas révélé d'erreurs dans l'application des dispositions légales et réglementaires des différentes catégories de personnels.

⁵² Aucun contrôle n'a été effectué en dehors du territoire national pour les allocations et indemnités versées dans le cadre des missions internationales (opérations d'engagement international et affectations temporaires à l'étranger).

Ces conclusions favorables ne remettent cependant pas en question l'existence des risques précités. Elles constituent par contre un indicateur de leur maîtrise par la Défense.

3.2.3 Maîtrise des risques par la structure de l'organisation militaire

3.2.3.1 Constats de la Cour

La Cour estime que la structure de l'organisation militaire contribue à la maîtrise des risques dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Elle fonde son évaluation sur la répartition claire des tâches et une limitation stricte des compétences locales.

3.2.3.2 Répartition des tâches entre les gestionnaires et diffusion de directives

Une répartition précise des tâches de gestion des ressources humaines permet de maîtriser le risque que la décentralisation des compétences représente.

L'accessibilité, pour tout le personnel, des directives clarifiant les contenus du statut limite par ailleurs les erreurs dans l'application des normes. Elle permet aux bénéficiaires d'une rémunération d'en vérifier le calcul.

Tout d'abord, trois départements collaborent dans les **services centraux et d'états-majors** sur les sites d'Evere et de Neder-over-Hembeek :

- La DG HR élabore les projets de normes qui sont soumis au ministre et au pouvoir législatif. Elle gère les carrières administratives du personnel et exploite les données introduites dans les systèmes informatiques afin d'analyser et d'anticiper l'évolution des ressources humaines. Pour ce dernier aspect, elle collabore également avec la DG MR (voir [point 2.2.2](#)).
- La DG Budfin exécute les paiements sur la base des informations transmises par la DG HR et les responsables des camps et des bases. Elle ne constate pas les droits, mais son travail d'exécution est complété d'un contrôle interne. En outre, elle élabore les budgets nécessaires à la rémunération du personnel en collaboration avec la DG HR et le département Acos Ops & Trg.
- Le département d'état-major Acos Ops & Trg est responsable des manœuvres et des entraînements. Bien que la participation à ces activités donne droit à des compléments de rémunération, le département n'a pas de relations directes avec la DG Budfin dans le cadre de la gestion quotidienne des rémunérations. Sa collaboration avec la DG Budfin se situe en amont des procédures de constatation des droits individuels. En fixant le volume annuel des « jours/hommes » nécessaires aux entraînements militaires, le département détermine le budget global des montants versés au titre du « service intensif » (voir [point 3.1.1.3](#)).

Ensuite, au sein des **camps** et des **bases**, il faut distinguer entre les éléments de support administratif (ESA) locaux et les secrétariats d'unité.

- *Éléments de support administratif*

Les éléments de support administratif (ESA) désignent les services comptables des bases et des camps. Depuis la centralisation des services comptables locaux en 2010 et 2011, il n'existe plus un ESA par unité, mais un par implantation géographique. Cette centralisation connaît trois exceptions :

- les engagements internationaux pour lesquels un ESA est créé à titre provisoire pour assurer la gestion comptable locale ;
- la marine où les navires ont un statut d'ESA ;
- les attachés de la Défense assistés par un ESA dans leurs missions internationales.

L'intervention des ESA dans l'application des statuts du personnel se situe à deux niveaux.

L'ESA accompagne tout d'abord le travail des secrétariats des unités. Il n'a aucune autorité hiérarchique sur les commandants d'unités militaires chargés de constater les droits pécuniaires tirés de la participation à certaines activités. La formation administrative de l'ESA lui permet de fonctionner comme helpdesk pour les unités. Il est aussi l'interlocuteur de première ligne de la DG Budfin lorsque les contrôles logiques internes au système informatique de gestion des paiements détectent des erreurs matérielles dans la constatation des droits.

L'ESA participe ensuite, en tant que service comptable, à la gestion d'indemnités dans les conditions prévues par le statut du personnel et les directives de la DG Budfin. Autrement dit, il ne constate pas un droit acté par un document signé, sous la forme d'un ordre de marche, en amont par un commandant d'unité. Sa tâche consiste à vérifier la régularité de la pièce authentique, à calculer le montant dû et à mettre les montants en paiement. À ce titre, l'ESA intervient principalement dans le cadre :

- a) du remboursement de frais exposés lors de déplacements de service sur le territoire national et à l'étranger ;
- b) de la gestion de l'indemnité forfaitaire pour « menues dépenses » payée aux militaires embarqués à bord des navires de la Défense ;
- c) de la gestion d'indemnités prévues lors d'un changement d'affectation géographique suite à la dissolution ou au déménagement de l'unité dans le cadre du plan de transformation des forces armées⁵³ ;
- d) de la gestion d'indemnités attribuées aux militaires affectés à l'étranger pour une durée déterminée : il s'agit principalement de l'« indemnité de poste » attribuée aux attachés de la Défense affectés aux ambassades, ainsi que de l'indemnité pour « service permanent » à l'étranger versée aux autres militaires employés dans des structures internationales comme l'Eurocorps.

Ce n'est que dans des hypothèses circonscrites par la réglementation et les directives internes (avances dans le cadre des opérations internationales, indemnités versées à bord des navires) que les responsabilités comptables des ESA impliquent un maniement d'espèces dans le domaine des dépenses de personnel.

- *Secrétariats d'unité*

S'il n'existe pas de service de personnel centralisé à l'échelle d'une base ou d'un camp, chaque unité militaire dispose d'un secrétariat administratif qui est investi d'une triple responsabilité en matière d'application des statuts du personnel :

- informer les services centraux d'un changement dans la situation administrative des militaires (absence pour maladie, modification de l'état civil, etc.) ;
- constater les droits à des allocations dont le versement est lié à l'accomplissement de certaines catégories de prestations ;
- établir les ordres de marche qui ouvrent le droit à différentes indemnités calculées et payées par les ESA.

⁵³ Le droit à ces indemnités est limité dans le temps.

Ces tâches requièrent l'utilisation d'un logiciel qui garantit un partage et séquence l'intervention de trois personnes distinctes pour enregistrer les droits, clôturer et valider le dossier, puisque la validation incombe au commandant d'unité.

L'intégration des acteurs locaux et centraux est assurée par le système informatique commun Harmony. Il octroie à chaque intervenant des droits en relation avec ses responsabilités administratives ou financières. Les ESA locaux mettent à jour les droits individuels d'accès.

Alors qu'il n'y a désormais plus qu'un ESA par base ou camp, les secrétariats administratifs des unités n'ont pas été centralisés. Selon les explications fournies, l'objectif est de maintenir une gestion de proximité. Concrètement, des membres des secrétariats et, plus particulièrement, le sous-officier désigné comme CSM (*Company Sergeant Major*) accompagnent les troupes dans leurs déplacements. Cette gestion de proximité se justifie aussi par le fait qu'un même camp peut abriter des unités de composantes ou de rôles linguistiques différents.

L'audit mené au sein de cinq bases et camps a permis de constater l'uniformité de la division du travail de gestion des ressources humaines à l'échelon local, et ce, malgré les spécificités des composantes Marine, Terre et Air. Aucun constat d'erreur n'a été fait dans les paiements des droits constatés dans les camps et bases visités.

En outre, l'examen des modes de contrôle interne mis en place par la DG Budfin montre que le travail des ESA, qui inclut une forme d'accompagnement des activités des secrétariats administratifs, fait l'objet d'un contrôle sur place organisé par la DG Budfin. Par ailleurs, les erreurs détectées par les contrôles logiques mis en place par la DG Budfin dans les logiciels qui gèrent les paiements sont, pour l'essentiel, des erreurs matérielles d'encodage (le plus souvent, dans la consultation des calendriers ou la détermination des allocations dont le cumul est autorisé par les statuts).

L'audit ne peut cependant pas conclure à une absence de risque, non seulement en raison des risques globaux déjà soulignés, mais également pour deux motifs techniques.

Premièrement, la régularité de la constatation des droits repose sur l'intervention d'un nombre élevé d'agents. Il appartient par conséquent à la hiérarchie et au service d'audit interne de contrôler la régularité des actes administratifs.

Deuxièmement, malgré une importante dématérialisation de l'information, la Défense utilise encore des documents papier dans le cadre de certaines procédures de dépenses. C'est notamment le cas pour la constatation du droit à l'allocation pour « service intensif » où la transcription informatique de listes établies manuellement présente un risque d'erreur. De même, l'utilisation de documents papier est encore importante dans la gestion des ordres de marche, qui ouvrent le droit à des indemnités dans le contexte des déplacements de service des ESA. Ceci constitue un obstacle à l'efficacité du contrôle que la DG Budfin ne peut, de ce fait, pas centraliser.

La Cour recommande par conséquent d'étendre l'informatisation à la gestion de ces aspects de l'application du statut pécuniaire.

Dans l'intervalle, elle recommande également que les pièces justificatives des dépenses de personnel gérées par les ESA fassent l'objet, lors des contrôles sur place de la DG Budfin, d'un examen approfondi lorsque leur montant dépasse, par personne, un seuil qui devra être déterminé.

3.2.3.3 Limitation stricte des compétences locales

L'autonomie des autorités locales est strictement limitée, même lorsqu'elles sont compétentes pour constater des droits pécuniaires. Aucune activité militaire susceptible de générer une augmentation significative des dépenses de personnel (manœuvre, entraînement de plus de 24 heures, vols aériens, déplacement des navires) ne peut être organisée par une autorité locale sans avoir été approuvée préalablement par l'état-major et, plus particulièrement, par le département Acos Ops & Trg. Cette approbation du département Acos ne peut être obtenue que si l'activité a été planifiée.

En conclusion, les risques financiers induits par la déconcentration administrative et la délégation de compétences sont maîtrisés.

3.3 Points d'attention

3.3.1 Dépenses au bénéfice de personnels expatriés

3.3.1.1 Constats de la Cour

Le droit au complément forfaitaire de rémunération pour « service permanent » versé en cas de mission temporaire à l'étranger a été vérifié sur la base d'un échantillon limité de dossiers dans les listings récapitulatifs de paiements de la DG Budfin.

La Cour a examiné les paiements effectués à 50 agents sélectionnés de façon aléatoire sur une période de référence de douze mois (de juillet 2011 à juin 2012).

La Cour a ensuite demandé des justifications complémentaires pour douze situations individuelles. Si des explications satisfaisantes ont été produites pour neuf d'entre elles, trois cas restaient en suspens à la clôture de l'audit.

La Cour des comptes a insisté pour que ces trois situations fassent l'objet d'une vérification interne approfondie et qu'une explication définitive lui soit fournie.

Réponse de l'administration

Dans sa réponse à l'avant-projet de rapport, le chef de la Défense signale qu'il s'agit d'une erreur matérielle ayant donné lieu à un paiement indu, qui a été remboursé entretemps, et de deux montants qui avaient été annulés avant paiement.

3.3.1.2 Missions à l'étranger et personnel expatrié

La Défense a créé, au sein de la DG HR, un service spécialisé dans le suivi administratif des dossiers des membres du personnel en mission à l'étranger en dehors du cas de la participation à une mission internationale.

La Cour estime que ce service devrait également être chargé de contrôler les dépenses effectuées au profit de cette catégorie de membres du personnel qui compte 729 militaires (en janvier 2013).

Réponse de l'administration

Dans sa réponse, le chef de la Défense précise que la gestion des crédits pour service permanent à l'étranger est une responsabilité de la DG Budfin.

Par ailleurs, la Défense fait état d'une intention de simplifier le statut pécuniaire des personnels expatriés⁵⁴. La Cour recommande d'étendre cette simplification à l'ensemble des personnels qui, dans tous les cas de figure de l'activité militaire, sont amenés à effectuer des prestations en dehors de la Belgique. En effet, leur situation est caractérisée par un manque d'uniformité statutaire :

- Pour les militaires employés dans le cadre d'opérations à l'étranger, les montants versés en plus du traitement ont, dans un premier temps, été qualifiés d'indemnités. Il s'agissait de sommes versées aux militaires engagés dans l'ex-Yougoslavie et en Somalie⁵⁵. Ces indemnités journalières variaient, en fonction du grade et hors index, entre 2.150 et 3.250 francs belges. Elles étaient justifiées par « *les frais supplémentaires causés par les risques encourus, la longue séparation de la famille, les circonstances de vie particulières et les conditions de travail difficiles* ». La qualification d'indemnité entraînait l'absence de taxation au titre de l'impôt sur le revenu. Depuis l'adoption d'un régime de portée générale en 2003⁵⁶, une partie du complément de rémunération perçu par les militaires engagés – soit un montant journalier fixé à 5/1.850^{es} du traitement annuel brut - est qualifiée d'allocation et dès lors taxable, tandis que la part indemnitaire représente un montant de base quotidien de 9,92 euros (hors index) a priori non taxable. Ce dernier montant est assorti d'un coefficient de multiplication qui varie de deux à cinq selon le niveau d'engagement dans les opérations déterminé par le conseil des ministres.
- Concernant les militaires qui effectuent des manœuvres à l'étranger, l'éloignement géographique n'influence pas les compléments perçus. Ils perçoivent l'allocation de « service intensif ». Le critère d'octroi est la durée de l'entraînement (au moins 24 heures) et non le lieu. Cette allocation, dont le montant est proportionnel au traitement, est soumise à l'impôt sur le revenu. Elle peut être complétée par une indemnité forfaitaire pour frais de logement et de repas si la Défense n'a pas pris ces frais en charge⁵⁷.
- Les militaires affectés sur une base provisoire comme attachés au sein d'ambassades se voient allouer une indemnité de poste dans les mêmes conditions que le personnel diplomatique recruté par le SPF Affaires étrangères⁵⁸. Sur le plan fiscal, cette indemnité est considérée comme partiellement rémunératoire. Selon les explications fournies par la DG HR, elle est à ce titre soumise à l'impôt sur le revenu aux mêmes conditions que l'indemnité versée aux diplomates civils. En d'autres termes, 8 % de la part forfaitaire de l'indemnité de poste entre dans la base du calcul de l'impôt des personnes physiques. La Cour a décrit ce régime fiscal particulier dans

⁵⁴ En réponse à une question parlementaire, le ministre de la Défense a annoncé une « *actualisation du système d'indemnisation pour service permanent à l'étranger* » (Chambre, 5 mars 2012, QRVA 53 055, question n° 91 au ministre de la Défense, p. 257-258).

⁵⁵ Sur la base d'une réglementation ad hoc : article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 décembre 1992 attribuant une indemnité aux militaires participant à l'opération de paix des Nations unies en Somalie et article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 décembre 1992 attribuant une indemnité aux militaires des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical participant à l'opération de paix des Nations unies dans l'ex-Yougoslavie. Le dispositif réglementaire de l'époque prévoyait une indemnité additionnelle quotidienne de 340 francs belges pour les militaires exposés à des dangers particulièrement élevés en Yougoslavie et au Zaïre (arrêté royal du 7 décembre 1992 attribuant une indemnité aux militaires participant à des opérations particulièrement dangereuses).

⁵⁶ Articles 22 et 23 de l'arrêté du 18 mars 2003 relatif au statut pécuniaire des militaires de tous rangs.

⁵⁷ Arrêté ministériel du 3 février 1975 pris en exécution de l'arrêté royal du 15 janvier 1962 fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires accomplissant des déplacements de service à l'extérieur du royaume.

⁵⁸ Article 12, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 janvier 1962 fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires accomplissant des déplacements de service à l'extérieur du royaume.

son rapport sur la gestion du personnel des postes diplomatiques et consulaires⁵⁹. Il est appliqué par le SPF Finances sur la base d'un accord passé avec le SPF Affaires étrangères en 1998.

- Enfin, la Défense accorde une indemnité principale de « service permanent » aux militaires provisoirement affectés auprès de structures internationales à l'étranger. Son montant est fixé de façon forfaitaire, selon le lieu de l'affectation, le grade et l'existence ou non de frais de logement. Un complément familial d'indemnité et une intervention dans les frais de scolarité sont également prévus⁶⁰. La qualification d'indemnité implique qu'elle soit considérée comme un remboursement de frais et ne soit pas intégrée à ce titre dans le calcul de l'impôt.

La rationalisation que la Cour des comptes recommande implique deux opérations.

La première consiste à identifier les frais liés à l'expatriation à supporter par l'employeur et à les indemniser de façon comparable dans les différentes situations administratives rencontrées. L'octroi d'un complément au traitement, de nature non indemnitaire, devrait faire l'objet d'un réexamen impliquant une étude comparative des exigences des situations professionnelles spécifiques ainsi qu'une évaluation de son régime fiscal.

La seconde opération consiste à déterminer, en coopération avec le SPF Affaires étrangères et le SPF Finances, l'opportunité de soumettre au législateur des règles spécifiques d'imposition à l'impôt des personnes physiques des personnels de l'État qui effectuent des prestations à l'étranger. À cet égard, la Cour des comptes rappelle que, dans son rapport relatif à la gestion du personnel des postes diplomatiques et consulaires⁶¹, elle avait recommandé de donner une base légale certaine, appuyée par un travail d'analyse, au statut fiscal du personnel expatrié.

3.3.2 Spécificités de la gestion des ressources humaines de la composante Marine

3.3.2.1 Paiements en espèces à bord des navires

De façon générale, la Cour a constaté qu'une limitation stricte des manipulations d'espèces dans le cadre de la rémunération du personnel contribue à maîtriser les risques liés à une déconcentration de la responsabilité de paiement.

La Cour estime cependant qu'en autorisant le recours à des espèces pour payer du personnel embarqué à bord des navires, la réglementation alimente inutilement un risque.

Selon la Défense, l'embarquement d'espèces à bord des navires peut représenter jusqu'à un million d'euros pour une mission de longue durée accomplie par une frégate. Ce montant n'est pas uniquement destiné aux achats locaux qui ne peuvent pas toujours être réalisés auprès du réseau international de fournisseurs agréés par l'Otan. Les dispositions du statut pécuniaire expliquent également, pour partie, ce volume d'espèces à bord⁶². Elles prévoient de payer en liquide des éléments de la rémunération pour les dépenses à bord et lors des escales. Le montant en espèces nécessaire à bord pour payer des éléments de la rémunération

⁵⁹ Cour des comptes, *Postes diplomatiques et consulaires : contrôle interne de la gestion financière des fonds de roulement et audit de la gestion du personnel*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2012, p. 105-108.

⁶⁰ Arrêté ministériel du 3 février 1975 pris en exécution de l'arrêté royal du 15 janvier 1962 fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires accomplissant des déplacements de service à l'extérieur du royaume.

⁶¹ Cour des comptes, *Postes diplomatiques et consulaires*, *ibid.*, p. 108.

⁶² Arrêté ministériel du 9 mai 2005 fixant les modalités relatives à l'octroi d'avances sur certaines indemnités.

au personnel d'une frégate en opération pendant trois mois peut être estimé à 545.000 euros⁶³.

Lors des travaux d'audit effectués à la base de Zeebrugge, les gestionnaires administratifs et financiers ont déclaré qu'un de leurs objectifs était de réduire le volume des espèces à bord pour maîtriser les risques de perte et de vol que l'utilisation de coffres-forts ne suffit pas à éliminer.

La Cour des comptes estime que cet objectif doit être réalisé. Elle constate que la responsabilité comptable et financière supportée par les responsables des navires est disproportionnée par rapport aux facilités accordées au personnel navigant placé sous leurs ordres.

3.3.2 Heures supplémentaires

Des directives de l'administration centrale de la Défense demandent aux responsables des camps et des bases de limiter strictement les heures supplémentaires. Si elles s'avèrent inévitables, elles doivent être compensées. La règle générale, tirée du droit du travail, est que « *la compensation en temps est accordée aux sous-officiers, volontaires et au personnel civil pour des prestations de service dépassant les 38 heures semaine* ». La compensation doit avoir lieu « *avant la fin du semestre civil qui suit celui pendant lequel la prestation a eu lieu* ». Le report est limité à 38 heures. L'octroi d'un complément de rémunération n'intervient que si la compensation a été impossible. Le complément est calculé sur la base de 1/1.850^e du traitement annuel, par heure.

Pour exécuter ces directives, il faut que les services administratifs au sein des bases et des camps suivent l'évolution mensuelle des prestations individuelles.

L'examen des procédures et des données de paiement montre que les services locaux respectent les instructions de l'administration centrale.

Lors des travaux d'audit à Zeebrugge, la Défense a toutefois fait valoir la difficulté, vu la durée incompressible des embarquements, d'éviter de payer tout complément de rémunération pour compenser des heures supplémentaires, même si le personnel navigant est placé en congé dès le retour à quai des navires. Au 30 septembre 2012, l'encours des heures supplémentaires était évalué à 6.850 heures pour tout le personnel de la marine à Zeebrugge. À cette date, la Défense ne pouvait pas encore déterminer si elles seraient récupérées ou payées.

3.3.3 Coût de la maîtrise des risques en termes de temps de travail

Une organisation militaire déployée sur l'ensemble du territoire national et dans le monde requiert un nombre élevé d'intervenants pour faire fonctionner les procédures destinées à encadrer l'autonomie locale.

Pour les camps et les bases, le coût de ce système en termes de temps de travail apparaît à deux niveaux.

Tout d'abord, la constatation des droits du personnel de chaque unité mobilise trois personnes. Même s'il ne s'agit pas d'une activité à temps plein, ceci signifie que, sur un site

⁶³ Cas d'un équipage type de frégate (environ vingt officiers, 65 sous-officiers et 70 matelots). Ces avances sont octroyées sur les indemnités pour « menues dépenses » à bord, l'allocation de « service en mer » et l'indemnité sous-position « en engagement ».

comme celui de Bourg-Léopold, qui répartit un effectif de 3.300 militaires en dix unités principales, ce travail occupe 30 militaires.

Ensuite, une partie du personnel de chaque ESA – dont le nombre varie selon les besoins de l'implantation géographique – doit consacrer un temps quotidien important à la manipulation des ordres de marche. Ils sont encore tous au format papier. Le caractère hybride du document complique en effet l'adoption d'un format électronique. D'une part, il s'agit d'un document signé par le responsable hiérarchique autorisant la mission. D'autre part, en fin de mission, ce document revêt la qualité de pièce comptable qui, accompagnée des pièces authentiques justificatives, donne droit au remboursement des frais exposés. La Défense a annoncé une réforme des procédures actuelles. Elle permettrait une gestion électronique de cette catégorie de dépenses.

L'effectif important des sous-officiers, dont les qualifications de gestionnaire peuvent être assimilées à celles des agents du niveau B de la fonction publique, permet actuellement d'assurer les besoins de ce mode d'organisation. Néanmoins, la Cour des comptes invite à réfléchir aux modes possibles de simplification administrative pour accompagner la restructuration de la Défense.

Deux pistes sont envisageables. D'une part, l'extension aux ordres de marche de la politique actuelle de dématérialisation des pièces et d'informatisation des procédures. D'autre part, la simplification du régime des allocations pour faciliter la constatation des droits. La Défense a annoncé cette simplification pour les prestations effectuées à l'étranger.

Réponse de l'administration

Dans sa réponse, le chef de la Défense écrit que « *la Défense est [...] favorable à toute mesure de rationalisation dans les processus pour autant que la qualité du service reste à niveau et que les risques soient maîtrisés. Dans ce cadre, la Défense a récemment démarré un projet pour l'implémentation d'un nouveau système de gestion de personnel. Un des objectifs de ce projet est [...] une diminution du nombre d'intervenants dans les processus grâce à une informatisation plus poussée* ».

CHAPITRE 4

Conclusions et recommandations

L'objectif de réduire l'effectif du personnel militaire, notamment mis en œuvre au travers de plusieurs initiatives réglementaires, fait l'objet d'un suivi par la Défense. Selon les projections communiquées à la Cour des comptes, l'effectif du personnel devrait compter 30.000 militaires et 2.000 civils à l'horizon 2015, conformément à la dernière décision prise par le gouvernement en décembre 2011.

La Cour des comptes relève que la réduction des effectifs employés par la Défense ne diminue pas les coûts salariaux en proportion. Ce décalage s'explique surtout par le maintien, à la charge du budget de la Défense, de la rémunération des agents qui bénéficient d'une suspension volontaire de leurs prestations au sein de la Défense. La charge de ce régime ouvert entre 2009 et 2012 décroît. Elle continuera néanmoins à peser de façon significative sur le budget de la Défense au moins jusqu'en 2016.

Ce régime a connu un succès nettement supérieur aux deux autres régimes organisés pour réduire les effectifs, à savoir la reconversion professionnelle dans le secteur privé et la mobilité externe vers d'autres services publics, dont les effets ont été assez limités. Pour la mobilité externe vers d'autres services publics, la Cour des comptes recommande de revoir les conditions de la mobilité du personnel militaire en concertation avec le SPF P&O. Des économies à l'échelle de l'État pourraient être réalisées en intégrant davantage la gestion des ressources humaines militaires et civiles.

Par ailleurs, la ventilation actuelle des crédits de personnel entre les programmes de la section 16 – Défense du budget général des dépenses ne présente pas clairement l'évolution de la structure de la masse salariale. 87 % des dépenses de personnel sont reprises sur une seule allocation de base. De plus, ni cette présentation ni le programme justificatif ne permet de distinguer suffisamment le personnel « dans l'enveloppe », visé par l'objectif de réduire l'effectif, et le personnel « hors enveloppe » qui n'est pas visé par cet objectif. Enfin, la présentation des dépenses de personnel dans le budget devrait faire apparaître les coûts et les bénéfices des mesures d'externalisation.

En dépit de l'objectif annoncé de rajeunir le personnel militaire, l'âge moyen de ce personnel reste stable. Ceci tient pour partie au succès inégal des régimes de départ auprès du personnel âgé, mais également à la difficulté qu'a la Défense de conserver ses jeunes recrues au cours de leur formation. À ce titre, la Cour des comptes prend acte, en particulier pour les officiers, de l'intention exprimée par la Défense d'approfondir l'analyse du phénomène et de le maîtriser. La Cour rappelle que le statut pécuniaire prévoit une rémunération dès la période de formation et que le départ précoce d'une recrue signifie la perte d'un investissement.

En ce qui concerne le calcul et le paiement des rémunérations, la Cour des comptes estime que l'organisation maîtrise les risques inhérents à la complexité du statut pécuniaire des militaires ainsi qu'à la déconcentration des responsabilités sur l'ensemble du territoire et à l'étranger. Les flux d'informations entre les différents acteurs concernés sont encadrés par des procédures précises, des normes internes écrites, un système informatique intégré et des dispositifs de contrôle interne. De surcroît, la progression de la gestion des données individuelles vers une administration sans documents papier constitue une bonne pratique.

Pour permettre aux services centraux de la Défense d'effectuer un contrôle plus efficace des dépenses ordonnancées dans les camps et bases au titre d'indemnités, la Cour des comptes recommande toutefois d'étendre la gestion dématérialisée des dépenses de personnel aux ordres de marche établis par les responsables des unités.

Pour les dépenses de personnel gérées au sein de la composante Marine, la Cour souligne que le paiement en espèces, autorisé par la réglementation, en faveur du personnel embarqué à bord des navires, alimente inutilement un risque.

La Cour des comptes recommande d'uniformiser les dispositions du statut pécuniaire applicables aux militaires employés à l'étranger. Cette uniformisation implique notamment d'analyser le statut fiscal des indemnités versées dans ce contexte.

Enfin, si la politique d'externalisation devait s'étendre, la Cour recommande que l'ampleur, les coûts et les avantages de cette politique soient présentés de façon claire et transparente, pour s'assurer qu'elle est conduite de manière cohérente et raisonnée.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en néerlandais.
Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Nederlandse versie.



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be