

N° 110

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

**DÉFENSE :**  
**SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

Par MM. Robert del PICCHIA et Gilbert ROGER,  
Sénateurs.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 7            |
| <b>LES CRÉDITS DU TITRE 2</b> .....  | 9            |
| <b>I. VERS UNE MAITRISE DE LA MASSE SALARIALE</b> .....  | 9            |
| A. UNE GESTION RÉNOVÉE DES CRÉDITS DU TITRE 2.....   | 9            |
| 1. <i>La mise en place de budgets opérationnels de programme (BOP) de titre 2</i> .....                  | 9            |
| 2. <i>Un pilotage renforcé du titre 2</i> .....  | 11           |
| 3. <i>Un dialogue nécessaire entre employeurs et gestionnaires RH</i> .....                              | 13           |
| B. UNE DÉFLATION DES EFFECTIFS AU RENDEZ-VOUS POUR 2015 .....  | 14           |
| 1. <i>Déflation globale</i> .....  | 14           |
| 2. <i>Evolution par budget opérationnel de programme T2</i> .....  | 15           |
| 3. <i>Une nécessaire mise en cohérence entre organisation, effectif et masse salariale</i> .....         | 17           |
| C. DES CRÉDITS DE TITRE 2 ENFIN EN BAISSÉ.....   | 19           |
| 1. <i>Une diminution des dépenses du socle</i> .....   | 19           |
| 2. <i>Une légère augmentation des dépenses hors socle</i> .....  | 20           |
| 3. <i>Une diminution appréciable des dépenses de pensions</i> .....                                      | 22           |
| 4. <i>Une stabilité des crédits consacrés aux MISSINT et aux OPEX</i> .....                              | 23           |
| <b>II. L'IMPORTANCE DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT</b> .....   | 23           |
| A. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DANS LE CADRE DU PAR (TITRE 2).....                                      | 24           |
| 1. <i>Les mesures d'aide au départ et à la mobilité en faveur du personnel civil (titre 2)</i> .....     | 24           |
| 2. <i>Les mesures d'aide au départ et à la mobilité en faveur du personnel militaire (titre 2)</i> ..... | 26           |
| B. LA POLITIQUE DE RECONVERSION.....   | 27           |
| 1. <i>Le chômage des personnels militaires</i> .....   | 27           |
| 2. <i>L'encouragement au reclassement dans les fonctions publiques</i> .....                             | 30           |
| C. LES INCITATIONS FINANCIÈRES AU DÉPART (HORS PAR).....   | 31           |
| <b>III. LES AUTRES VOILETS DE LA MANŒVRE RH</b> .....  | 32           |
| A. LA POLITIQUE DE RÉÉQUILIBRAGE PERSONNEL CIVIL/PERSONNEL MILITAIRE .....                               | 32           |
| B. LE DÉPYRAMIDAGE .....   | 33           |
| <b>LES CRÉDITS HORS TITRE 2</b> .....  | 35           |
| <b>I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE (ACTION 04 ET ACTION 10)</b> .....  | 36           |
| A. LE LENT RETOUR VERS UN NIVEAU JUSTE SUFFISANT .....   | 39           |

|  |     |
|--|-----|
| B. UNE MOINDRE TENSION SUR LES RECETTES DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » .....  | 40  |
| 1. <i>Cet enjeu rend nécessaire le maintien du dispositif dérogatoire au profit du produit des cessions immobilières de la défense</i> .....   | 41  |
| 2. <i>L'essentiel des ressources devrait être réalisé par la cession des emprises parisiennes</i> .....  | 42  |
| 3. <i>Le produit de la cession des emprises en région est moins prévisible</i> .....   | 43  |
| 4. <i>Deux autres éléments constituent des facteurs d'incertitude</i> .....  | 48  |
| C. LES OPÉRATIONS .....  | 51  |
| 1. <i>Au titre de l'action 04 « politique immobilière »</i> .....  | 51  |
| 2. <i>Action 10 « Restructurations » sous-action « plan de stationnement »</i> .....   | 69  |
| D. PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE .....  | 71  |
| <b>II. TITRE 3 - L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS (ACTION 10)</b> .....   | 73  |
| A. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL (HORS TITRE 2) .....  | 74  |
| 1. <i>Les crédits d'action sociale</i> .....   | 75  |
| 2. <i>La formation</i> .....   | 75  |
| 3. <i>La reconversion</i> .....  | 76  |
| B. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE .....   | 77  |
| 1. <i>Le dispositif et sa mise en œuvre</i> .....  | 77  |
| 2. <i>L'évolution des crédits en loi de finances</i> .....   | 83  |
| 3. <i>Les perspectives ouvertes par la LPM 2014-2019 : une reconduction et une adaptation du dispositif</i> .....  | 84  |
| <b>III. - LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES (ACTION 06)</b> .....   | 85  |
| A. LA SOUS-ACTION 03 « RECONVERSION » .....  | 86  |
| 1. <i>La mission</i> .....   | 86  |
| 2. <i>Les crédits</i> .....  | 87  |
| 3. <i>Objectif et indicateurs : l'accès à l'emploi dans les secteurs public et privé du personnel militaire</i> .....  | 88  |
| B. LA SOUS-ACTION 04 « ACTION SOCIALE ET AUTRES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES » .....  | 90  |
| 1. <i>Les missions</i> .....   | 90  |
| 2. <i>Les crédits</i> .....  | 92  |
| 3. <i>Objectifs et indicateurs</i> .....   | 93  |
| <b>IV. - PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION (ACTION 11)</b> .....  | 95  |
| A. LES CRÉDITS DESTINÉS AU PPP BALARD ET AUX MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU DÉMÉNAGEMENT.....   | 96  |
| 1. <i>Une montée en charge progressive des crédits afférant à cette opération</i> .....  | 97  |
| 2. <i>Un calendrier qui fait l'objet de décalages limités</i> .....  | 99  |
| 3. <i>La mise en place d'une direction de site solide pour assurer la réception des travaux et constater tout au long du partenariat la conformité d'exécution des prestations</i> ..... | 101 |
| B. LES AUTRES CRÉDITS DE L'OS « FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES » .....  | 102 |
| 1. <i>L'OB fonctionnement courant</i> .....  | 102 |
| 2. <i>L'OB subventions et transferts</i> .....   | 103 |
| 3. <i>L'OB « compensatrice SNCF »</i> .....  | 104 |

---

|   |     |
|---|-----|
| 4. L'OB « Soutien courant des structures ».....   | 104 |
| 5. L'OB « dépenses de contentieux dont frais de justice » .....   | 104 |
| 6. Les autres OB .....  | 105 |
| C. L'OS DISSUASION.....   | 105 |
| D. OBJECTIF « EFFICIENCE DE LA FONCTION ACHAT ».....  | 105 |
| <b>V. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION<br/>(ACTION 05)</b> .....                                      | 107 |
| A. UNE ORGANISATION COMPLEXE .....  | 108 |
| B. UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION DU NOMBRE DE SYSTÈMES DIFFICILE A<br>METTRE EN ŒUVRE .....  | 108 |
| C. LES CRÉDITS ET LEUR ÉVOLUTION.....   | 109 |
| 1. L'activité Socle d'« infostructure ».....  | 110 |
| 2. Les activités Ressources humaines et SOURCE-SOLDE .....  | 110 |
| 3. L'activité logistique .....  | 111 |
| 4. Les autres activités .....   | 111 |
| D. OBJECTIF ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : « RATIONALISER LE<br>DÉVELOPPEMENT DES PROJETS INFORMATIQUES » .....                | 112 |
| E. LES PERFORMANCES DU PILOTAGE DES SYSTÈMES D'INFORMATION.....   | 113 |
| 1. LOUVOIS, un « boulet à traîner » jusqu'au déploiement de la nouvelle application<br>SOURCE SOLDE .....                       | 114 |
| 2. Cette situation perdurera avec plus ou moins d'intensité jusqu'au déploiement de<br>l'application SOURCE SOLDE .....         | 115 |
| 3. Des dépassements de délais et de coûts pour un grand nombre de projets .....   | 116 |
| 4. Une réforme de la gouvernance a été mise en place en 2013 mais ses effets ne pourront<br>être mesurés qu'à moyen terme ..... | 116 |
| <b>VI. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE (ACTION 08)</b> .....   | 119 |
| A. ACTION CULTURELLE ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE.....   | 119 |
| B. GESTION ET COMMUNICATION DES ARCHIVES HISTORIQUES DE LA<br>DÉFENSE.....  | 123 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | 125 |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....   | 128 |



Mesdames, Messieurs,

Le programme « Soutien à la politique de défense » **regroupe la plupart des missions portées par le secrétariat général pour l'administration (SGA)** afin de permettre aux autres composantes du ministère de se consacrer à leur cœur de métier<sup>1</sup>.

**A compter de l'année 2015, ce programme regroupe également l'ensemble des crédits de personnel (titre 2) du ministère.** Il représente désormais 44,3 % des crédits hors pensions et hors ressources exceptionnelles du ministère de la défense.

Cette évolution est la conséquence de l'évolution de la mission du SGA dans le cadre de la réorganisation du ministère de la défense qui renforce l'implication de la direction des ressources humaines du ministère et de celle des affaires financières, pour assurer un meilleur pilotage de la gestion.

Pour la fonction financière, l'autorité fonctionnelle de la direction des affaires financières est renforcée sur l'ensemble des services financiers du ministère, traitant du pilotage budgétaire et de contrôle interne, ainsi que les services exécutants, avec notamment pour objectif d'améliorer la qualité de l'information financière.

De même pour la fonction ressources humaines, il a été décidé de confier à la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) une autorité fonctionnelle renforcée sur l'ensemble de la politique « ressources humaines » du ministère et des organismes centraux chargés de ressources humaines. L'autorité fonctionnelle renforcée de la DRH-MD s'appuiera notamment sur une optimisation des organisations au sein du périmètre de la fonction ressources humaines et sur une redéfinition de l'architecture budgétaire et de gestion des crédits de titre 2 du budget de la Défense qui aboutit à regrouper dans le projet de loi de finances pour 2015

---

<sup>1</sup> Missions confiées à des directions fonctionnelles (affaires financières, ressources humaines, « mémoire, patrimoine et archives » pour ce qui concerne la politique immobilière. Il permet ensuite de fournir des prestations dans des domaines particuliers, par exemple le service d'infrastructure de défense (SID), le service de soutien de l'administration centrale qui pilote également les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG). Le SGA agit également dans le domaine de l'action sociale et de la reconversion. Ces crédits accompagnent enfin la réforme du ministère.

l'ensemble des crédits de titre 2 au sein du programme 212 dont le responsable est le secrétaire général pour l'administration.

Dans le projet de loi de finances pour 2015, les autorisations d'engagement du programme 212 « Soutien à la politique de défense » s'élèvent à 21 319,01 milliards d'euros (-0,63 % par rapport à la loi de finances initiales 2014) et les crédits de paiement à 20 682,64 milliards d'euros (-0,87 %). A ces crédits s'ajoutent 353,17 millions d'euros au titre des fonds de concours et des attributions de produits attendus en 2015 et des recettes exceptionnelles au titre des cessions immobilières estimées à 230 millions d'euros.

Ce programme devient budgétairement le plus important de la mission « défense » dont il regroupe 56,06% des crédits de paiement et 45,71% des autorisations de programme.

#### Évolution de la mission « Défense » (avec pensions, hors REX) par programme

(en millions d'euros)

|   |              | LFI 2014      |             |               |             | PLF 2015      |             |               |             |
|---|--------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|   |              | CP            |             | AE            |             | CP            |             | AE            |             |
| 144 Environnement et prospective de la politique de défense | hors titre 2 | 1 333         |             | 1 333         | 4,72%       | 1 334         |             | 1 350         |             |
|   | titre 2      | 644           | 5,08%       | 644           |             | -             | 3,61%       | -             | 2,89%       |
| 146 Équipement des forces                                   | hors titre 2 | 8 358         |             | 10 262        |             | 7 787         |             | 15 186        |             |
|   | titre 2      | 1 920         | 26,41%      | 1 920         | 29,07%      | -             | 21,10%      | -             | 32,56%      |
| 178 Préparation et emploi des forces                        | hors titre 2 | 6 950         |             | 7 436         |             | 7 088         |             | 8 783         |             |
|   | titre 2      | 15 238        | 57,01%      | 15 238        | 54,12%      | -             | 19,21%      | -             | 18,83%      |
| 212 Soutien de la politique de la défense                   | hors titre 2 | 1 769         |             | 2 357         |             | 1 961         |             | 2 597         |             |
|   | titre 2      | 1 210         | 7,65%       | 1 210         | 8,51%       | 18 722        | 56,06%      | 18 722        | 45,71%      |
| 402 Excellence technologique des industries de défense      |              | 1 500         | 3,85%       | 1 500         | 3,58%       | -             |             | -             |             |
| <b>Total</b>  |              | <b>38 921</b> | <b>100%</b> | <b>41 899</b> | <b>100%</b> | <b>36 891</b> | <b>100%</b> | <b>46 638</b> | <b>100%</b> |
| <b>Total hors programme 402</b>                             |              | <b>37 421</b> |             | <b>40 399</b> |             | <b>36 891</b> |             | <b>46 638</b> |             |

Source : réponse au questionnaire adressé au Gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF

---

## LES CRÉDITS DU TITRE 2

### I. VERS UNE MAITRISE DE LA MASSE SALARIALE

#### A. UNE GESTION RÉNOVÉE DES CRÉDITS DU TITRE 2

##### 1. La mise en place de budgets opérationnels de programme (BOP) de titre 2

Dans le contexte de contrainte budgétaire et pour mieux respecter les objectifs fixés dans le cadre de la LPM, le ministère de la défense a mis en place une nouvelle gouvernance des effectifs et de la masse salariale qui a conduit à modifier l'architecture budgétaire des crédits du titre 2 pour le budget 2015.

A ce titre, le ministère a décidé de rénover les principes et les modalités de gestion de la masse salariale. **L'ensemble des crédits de personnel sont désormais regroupés au sein du programme 212 « soutien de la politique de défense » placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA)** et répartis, pour l'essentiel, au sein de budgets opérationnels de programme par gestionnaire de ressources humaines et non plus par employeur.

Jusqu'à présent, les employeurs disposaient de la masse salariale (crédits de titre 2) leur permettant de rémunérer l'ensemble des personnels travaillant pour leur compte, quelle que soit leur couleur d'uniforme ou leur service d'origine. Ainsi, le chef d'état-major de l'armée de terre (CEMAT) rémunérait aussi bien les quelque 100 000 militaires de l'armée de terre que les personnels civils et les militaires des autres armées travaillant pour l'armée de terre. En revanche, il ne rémunérait pas les 20 000 « terriens » travaillant pour d'autres armées, directions ou service du ministère de la défense.

Ce ne sera plus le cas désormais. La **gestion de la masse salariale** reviendra aux gestionnaires de BOP titre 2 (dits RBOP-T2) qui, placés sous l'autorité fonctionnelle du Directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), auront par ailleurs la **main sur l'ensemble des leviers nécessaires au pilotage de leur masse salariale** (effectifs, recrutements, sorties, avancement...).

Le SGA est, quant à lui, le responsable de programme (RPROG) des crédits de personnel de l'ensemble du ministère.

Les BOP titre 2 du programme 212, **au nombre de 13**, correspondent aux principaux services gestionnaires de personnel du ministère de la défense :

| <b>BOP T2</b>  | <b>RBOP</b>  |
|--|--|
| Personnels militaires de l'armée de terre              | DRH-AT   |
| Personnels civils de la défense <sup>1</sup>           | Chef du service des ressources humaines civiles à la DRH-MD            |
| Personnels militaires de l'armée de l'air              | DRH-AA   |
| Personnels militaires de la marine                     | DRH-MN   |
| Personnels du SSA                                      | Adjoint « personnel et écoles » au Directeur central du SSA            |
| Personnels de la DGA                                   | DRH-DGA  |
| Personnels de la DGSE                                  | Directeur de l'administration DGSE                                     |
| Personnels militaires du SEA                           | Directeur central adjoint du SEA                                       |
| Personnels militaires du SCA                           | Directeur central adjoint du SCA                                       |
| Personnels ingénieurs de l'infrastructure <sup>2</sup> | Directeur central adjoint du SID                                       |
| Autres personnels militaires                           | Directeur adjoint du SGA chargé de l'organisation et du fonctionnement |
| Accompagnement des politiques RH                       | Adjoint au DRH-MD  |
| OPEX-MISSINT   | Sous-chef Etat-major OPEX  |

**Sept BOP sont tout à fait homogènes car ils ne comprennent qu'une seule catégorie de personnels, ayant la même couleur d'armée ou les mêmes compétences** : il s'agit des BOP Armée de terre, Armée de l'air, Marine, Service du commissariat des armées, Service des essences des armées, Personnels civils de la défense et Personnels ingénieurs de l'infrastructure.

**Quatre autres BOP, marqués par une forte logique « métier », sont moins homogènes.** Il s'agit des BOP :

- Service de santé des armées (qui intègre des personnels contractuels paramédicaux) ;
- Direction générale de l'armement (qui comprend des personnels militaires et l'ensemble des ingénieurs, cadres et techniciens ICT/TCT, qui sont des personnels civils) ;

<sup>1</sup> Hors personnels civils paramédicaux et ICT/TCT, rattachés respectivement au personnel SSA et au personnel de la DGA et hors personnel civil DGSE.

<sup>2</sup> Les corps des ingénieurs militaires de l'infrastructure et des commissaires des armées poursuivant leur montée en puissance, les effectifs mentionnés ont un caractère indicatif. Ils seront augmentés en gestion.

- DGSE, qui conserve son périmètre employeur, et donc le personnel militaire ;
- et du BOP « autres personnels militaires », qui regroupe plusieurs catégories de personnels de faible effectif (contrôle général des armées, affaires pénales militaires, gendarmes non spécialisés et de la sécurité des armements nucléaires).

Enfin, **les deux derniers BOP** (accompagnement des politiques RH et OPEX-MISSINT) **gèrent des crédits de titre 2 mais pas de personnels**.

On espère de cette nouvelle architecture budgétaire une meilleure maîtrise de la masse salariale, les responsables RH étant désormais davantage incités à tenir compte des conséquences de leurs décisions en termes de coût, puisqu'ils sont également responsables de leur propre masse salariale.

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les responsables des autres programmes de la mission défense et les responsables de la mission « Anciens combattants » ne géreront ni crédits de personnel, ni les effectifs qui leur sont associés.

Il convient de souligner que la présentation des crédits selon le référentiel Actions/sous-actions est maintenue dans le PAP afin de « préserver l'information de la représentation nationale ».

## 2. Un pilotage renforcé du titre 2

Le pilotage budgétaire du titre 2 a fait l'objet d'une **instruction** qui décrit dans le détail les principes, les modalités, les instruments, ainsi que les acteurs et les instances qui participent à cette gouvernance.

Ce texte, qui entrera **en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015**, est mis en œuvre dès cette année 2014 afin de faciliter la transition.

- Il consacre deux grands principes :
  - le **principe de soutenabilité budgétaire**, qui vise à garantir que le niveau prévisionnel des dépenses est estimé de manière fiable (selon une méthode traçable et auditable) et en adéquation avec les ressources allouées ;

La soutenabilité s'apprécie au niveau de la **programmation par BOP (dite PBOP)** et au niveau ministériel via le **document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)** qui constitue une synthèse de la programmation par BOP.

**Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel**

Etabli par la direction des Affaires financières (DAF), en liaison avec le RPROG, la DRH-MD et les RBOP, ce **DPGEC** présente, pour l'ensemble du titre 2 du programme 212 par catégorie d'emplois, les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties, distinguant les entrées nouvelles externes et les sorties définitives. Il présente également la consommation prévisionnelle du plafond d'autorisation d'emplois et les projections de dépenses de personnel. Enfin, il comprend la liste prévisionnelle des principaux actes de gestion des ressources humaines de l'année.

L'appréciation de la soutenabilité donne lieu à un contrôle interne à la DAF et à la DRH-MD. Elle est également vérifiée a priori par le contrôleur budgétaire et comptable du ministère qui appose son visa sur le DPGEC.

Elle fait l'objet d'un suivi de gestion tout au long de l'année.

- **le principe d'auto-assurance** : en cas de dépassement en gestion sur les dépenses hors socle, - hors impact des mesures générales non prises en compte lors de la budgétisation - des mesures d'économie doivent être mises en œuvre, en premier lieu au niveau des BOP titre 2, et à défaut au niveau ministériel.

• L'instruction prévoit aussi la mise en place **d'instances spécifiques**, en particulier :

- un **comité directeur élargi du titre 2**, présidé par le secrétaire général pour l'administration (SGA), qui réunira au moins deux fois par an les responsables de BOP de crédits de personnel et les autres responsables de programme du ministère en tant qu'employeurs, pour définir des orientations générales en matière de politique des ressources humaines. Des travaux conduits avec le chef d'état-major des armées ont déjà permis, en début d'année, d'établir les **principes directeurs de la politique des ressources humaines à l'horizon 2025**. Ce projet a été validé par le ministre. Le comité directeur élargi sera responsable de la mise en œuvre de cette **feuille de route**, année après année.

- un **comité directeur restreint du titre 2**, présidé également par le SGA, qui réunira chaque mois les responsables de BOP, en charge de la gestion au niveau du programme.

• Enfin, l'instruction **décrit le pilotage des principaux leviers de ressources humaines** susceptibles d'être mobilisés dans le cadre de la maîtrise de la masse salariale du ministère.

La programmation des grands processus RH, comme le **recrutement ou l'avancement**, repose désormais sur **un calendrier glissant permettant aux dernières tranches ou mesures de l'année** de glisser si besoin sur l'année suivante.

Comme l'a souligné le contrôleur général des armées DRH-MD, Jacques Feytis, lors de son audition par vos rapporteurs, **la programmation**

---

**des recrutements constitue aujourd'hui le principal levier d'équilibrage du titre 2, pratiquement sa seule variable d'ajustement.**

En ce qui concerne l'avancement, il existe deux approches. Concernant les personnels civils, c'est une approche par flux, fondée sur l'application du ratio promouvables/promus (dit ratio pro/pro) qui permet de maîtriser les avancements.

Concernant les personnels militaires, le principe, applicable depuis 2012, est le contingentement du nombre de personnes pouvant être promus dans l'année.

Sur la base des propositions des gestionnaires et en cohérence avec la lettre-plafond, la DRH-MD établit chaque année en fin d'année un projet **d'arrêté de contingentement annuel des effectifs militaires par grade** qui fixe les plafonds d'effectifs par grade et échelle de solde du personnel militaire.

On retrouve ainsi l'indication par armée du nombre de personnes dans tel grade, comme dans les anciens « verts budgétaires ».

Les **directives d'avancement du personnel militaire** sont ensuite signées par le DRH-MD en étroite liaison avec les gestionnaires et en cohérence avec les projets de contingentement, ces directives d'avancement portant sur l'ensemble des tableaux d'avancement.

### **3. Un dialogue nécessaire entre employeurs et gestionnaires RH**

Cette nouvelle gouvernance de la masse salariale a pour conséquence que les responsables des organismes d'emploi du ministère se retrouvent sans masse salariale propre et doivent obtenir des gestionnaires RH les effectifs et les compétences dont ils ont besoin.

C'est sans doute plus facile pour les armées. Ce le sera sans doute moins pour des directions ne gérant aucun BOPT2 qui, comme la Direction Interarmées des Réseaux d'Infrastructure et des Systèmes d'Information (DIRISI), se trouvent fragilisées car entièrement dépendantes.

C'est pourquoi le DRH-MD conduit le **dialogue de gestion** qui doit se nouer entre employeurs du ministère et gestionnaires de ressources humaines, avec comme objectif de garantir l'équité de la mise à disposition de la ressource humaine.

Ce dialogue prend notamment la forme de **contrats d'objectifs** passés chaque année entre les directions gestionnaires de RH et les employeurs.

**B. UNE DÉFLATION DES EFFECTIFS AU RENDEZ-VOUS POUR 2015****1. Déflation globale**

Pour 2015, conformément au cadencement défini par la loi de programmation militaire (LPM), il est prévu une **baisse des effectifs de 7 500 équivalents temps plein emploi (ETPE)**, répartie comme suit :

**REPARTITION DES DEFLATIONS 2015 EN ETPE**

|                    |               |
|--------------------|---------------|
| OFFICIERS          | - 1 000       |
| SOUS-OFFICIERS     | -2 410        |
| MILITAIRES DU RANG | -2 721        |
| VOLONTAIRES        | -36           |
| TOTAL MILITAIRES   | - 6 167       |
| CIVIL CAT A        | 118           |
| CIVIL CAT B        | -171          |
| CIVIL CAT C        | -263          |
| OE                 | -1 017        |
| TOTAL CIVILS       | -1 333        |
| <b>TOTAL</b>       | <b>-7 500</b> |

Source : PAP 2015

D'un point de vue budgétaire, cette réduction d'effectifs se traduit par la suppression de 4 998 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

• En conséquence, le plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) pour 2015 s'établit à **265 846 ETPT**, soit une réduction de **9 721 ETPT** par rapport à celui de 2014, qui recouvre une baisse de :

- **7 671 ETPT provenant de l'application du schéma d'emplois** recouvrant :

. l'effet en année pleine des créations et suppressions réalisées en 2014, soit 2818 ETPT ;

. **les réductions d'emplois prévues pour 2015, soit - 4 998 ETPT ;**

. les créations d'emplois au titre de 2015, notamment dans la fonction « renseignement ».

- **112 ETPT** provenant d'externalisation liées au regroupement des état-majors et services centraux sur le site de Balard (-75), dans le cadre du centre national des sports de la défense (4), des réseaux de desserte internet protocol des bases aériennes (RDIP Air) (-32) et au profit de l'Institution de gestion sociale des armées (IGESA) ;

- **1 762 ETPT** provenant de mesures de transfert, dont celui des élèves de l'École polytechnique vers l'EPA Ecole Polytechnique ;

---

- **176 ETPT** issus de corrections techniques (modalités de décompte des emplois).

Ce plafond inclut 4 758 ETPT mis à disposition du Président de la République et du service industriel de l'aéronautique (SIAé)<sup>1</sup>, qui sont rémunérés par le ministère de la défense mais font l'objet d'un remboursement en gestion. Si l'on ne tient pas compte de ces personnels, le plafond d'emploi du titre 2 du programme 212 est de 261 088.

## **2. Evolution par budget opérationnel de programme T2**

Les deux tableaux suivants indiquent, respectivement, pour chaque BOP :

- pour le premier, le **plafond d'emplois autorisés pour 2015** et les réductions de postes budgétaires en application du **schéma d'emploi** (en ETPT) ;
- pour le second, l'effectif au 31 décembre 2014 et la déflation prévue pour 2015 (en ETPE) :

---

<sup>1</sup> Ce service du ministère de la Défense est en charge de la maintenance du matériel aéronautique des armées, du traitement des obsolescences, de la rénovation et la modification des matériels en service ainsi que des simulateurs entraîneurs et bancs de tests associés. Son activité s'inscrit dans le cadre d'un compte de commerce.

|   | <b>Plafond d'emploi<br/>pour 2015<br/>en ETPT</b> | <b>Réduction d'effectifs<br/>en 2015<br/>en ETPT</b> |
|---|---|--|
| Personnels militaires de l'armée de terre   | 108 145   | -3 871   |
| Personnels civils de la défense <sup>1</sup>  | 50 666  | -1 554 (dont 176<br>apprentis)                       |
| Personnels militaires de l'armée de l'air   | 42 256  | -1 478   |
| Personnels militaires de la marine  | 35 720  | -848   |
| Personnels du Service de santé des armées (SSA)   | 11 034  | -294   |
| Personnels de la Direction générale de l'Armement (DGA)   | 4 425   | -1 586   |
| Personnels de la DGSE   | 5 302   | +46  |
| Personnels militaires du Service des essences des armées (SEA)  | 1 399   | -46  |
| Personnels militaires du Service du Commissariat des Armées (SCA)   | 1 145   | -67  |
| Personnels ingénieurs de l'infrastructure <sup>2</sup>  | 485   | +6   |
| Autres personnels militaires (contrôle général des armées, affaires pénales militaires, gendarmes non spécialisés et de la sécurité des armements nucléaires) | 511   | -28  |
| <b>Total</b>  | <b>261 088</b>                                    | <b>-9722</b>   |

<sup>1</sup> Hors personnels civils paramédicaux et ICT/TCT, rattachés respectivement au personnel SSA et au personnel de la DGA et hors personnel civil DGSE.

<sup>2</sup> Les corps des ingénieurs militaires de l'infrastructure et des commissaires des armées poursuivant leur montée en puissance, les effectifs mentionnés ont un caractère indicatif. Ils seront augmentés en gestion.

|   | <b>Effectif physique<br/>au 31 décembre 2014<br/>en ETPE</b> | <b>Réduction d'effectifs<br/>en 2015<br/>en ETPE</b> |
|---|--|--|
| Personnels militaires de l'armée de terre   | 109 564  | -3 974   |
| Personnels civils de la défense <sup>1</sup>  | 52 458   | -1 200   |
| Personnels militaires de l'armée de l'air   | 43 432   | -1 172   |
| Personnels militaires de la marine  | 36 799   | -875   |
| Personnels du Service de santé des armées (SSA)   | 11 009   | -243   |
| Personnels de la Direction générale de l'Armement (DGA)   | 5 966  | +12  |
| Personnels de la DGSE   | 5 100  | +53  |
| Personnels militaires du Service des essences des armées (SEA)  | 1 388  | -14  |
| Personnels militaires du Service du Commissariat des Armées (SCA)   | 1 195  | -68  |
| Personnels ingénieurs de l'infrastructure <sup>2</sup>  | 485  | 0  |
| Autres personnels militaires (contrôle général des armées, affaires pénales militaires, gendarmes non spécialisés et de la sécurité des armements nucléaires) | 801  | -19  |
| <b>Total</b>  | <b>268 197</b>   | <b>-7 500</b>  |

*Source : ministère de la Défense*

Les plus fortes baisses d'effectifs pèsent sur l'armée de terre (-3 974 ETPE, soit 53% du total des suppressions), suivie des personnels civils de la défense (-1 200 ETPE, soit 16%) et de l'armée de l'air (-1 172 ETPE, soit 15,6%).

### **3. Une nécessaire mise en cohérence entre organisation, effectif et masse salariale**

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 préconise « une gouvernance rénovée de la gestion des ressources humaines

<sup>1</sup> Hors personnels civils paramédicaux et ICT/TCT, rattachés respectivement au personnel SSA et au personnel de la DGA et hors personnel civil DGSE.

<sup>2</sup> Les corps des ingénieurs militaires de l'infrastructure et des commissaires des armées poursuivant leur montée en puissance, les effectifs mentionnés ont un caractère indicatif. Ils seront augmentés en gestion.

---

[qui] permettra une meilleure maîtrise et une **cohérence effective entre organisation, effectifs et masse salariale** ».

Pour réaliser la déflation, il importe en effet d'identifier au préalable les postes pouvant être supprimés dans le cadre de l'organisation des services. Ne pas le faire peut en effet conduire à des vacances préjudiciables au bon fonctionnement.

C'est en ce sens qu'est conduit un **travail d'analyse fonctionnelle de l'ensemble des emplois du ministère**, un groupe de travail étant chargé d'élaborer une « **maquette 2020** », dont l'ambition est de décrire une organisation cible détaillant tous les emplois et les compétences nécessaires à l'échelle du ministère.

La DRH-MD assure la coordination des **travaux de répartition des cibles de suppressions de postes « en organisation »** fixées par la loi de programmation militaire 2014-2019.

Soumises aux grands subordonnés du ministre dans le cadre du comité de cohérence pour la conduite du changement, ces **cibles seront déclinées, le cas échéant après arbitrage du ministre, par employeur et par gestionnaire, ainsi que par projet de réforme** relevant du programme ministériel de modernisation et de simplification.

Sur ces bases, la DRH-MD validera les projets de **référentiels en organisation (REO) élaborés par les principaux employeurs**, en veillant à leur conformité au schéma d'emplois inscrit en projet de loi de finances, tant en termes de volume global que par population militaire-civile et par catégorie d'emplois.

**Cette mise en cohérence entre organisation et effectifs**, qui intervient progressivement sur la durée de la LPM 2014-2019, doit néanmoins s'effectuer à un niveau structurellement soutenable sur le plan budgétaire et donc **viser à rapprocher les effectifs décrits en organisation repris sous plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) des effectifs « financés »** en DPGCEP. La DRH-MD pilotera, avec les gestionnaires, les travaux en charge de la définition du volume de ces corrections techniques apportées au PME.A.

Le pilotage du titre 2 nécessite, tout au long de l'exécution, de disposer d'une capacité d'analyse de l'évolution des déterminants de la dépense et de prévision sur la base des tendances observées. Au plan du pilotage budgétaire proprement dit, le ministère dispose de **l'outil de pilotage opérationnel des effectifs et de la masse salariale (POEMS), en cours de déploiement en 2014**. POEMS est présenté comme un outil complet de budgétisation, de prévision et de suivi d'exécution. Il pourrait permettre, à partir des données de paye, d'établir une programmation tant en effectif à la maille de l'ETPT (équivalent temps plein travaillé) qu'en financier, en détaillant à la rubrique de paye.

### C. DES CRÉDITS DE TITRE 2 ENFIN EN BAISSSE

Pour 2015, les crédits de personnel (titre 2) s'établissent à **18 721,82 millions d'euros**, en diminution de **373,9 millions d'euros (-1,96%) par rapport à 2014**.

Cette évolution recouvre une **diminution des dépenses de rémunérations (socle)**, une légère progression des dépenses hors socle et une diminution des dépenses liées aux pensions.

#### 1. Une diminution des dépenses du socle

Les dépenses liées aux rémunérations (socle) passent de 10,323 milliards d'euros en 2014 à **10,053 milliards d'euros en 2015**, soit une baisse de **269 millions d'euros**.

Il convient de souligner que **cette baisse marque un début de retournement de tendance**. En effet, ces dernières années, malgré la diminution des effectifs, ces dépenses continuaient à progresser du fait de la dynamique des rémunérations.

L'évolution à la baisse obtenue pour 2015 **résulte principalement des économies liées aux réductions d'effectifs réalisées en 2014** (effet en année pleine, soit 75 millions d'euros) et prévues pour 2015 (145 millions d'euros), **soit au total environ 220 millions d'euros**.

Elle intègre néanmoins des **mesures de revalorisation** : mesures générales<sup>1</sup> (8,3 millions d'euros) et surtout mesures catégorielles (**42 millions d'euros**).

#### Le plan catégoriel pour 2015 (42 millions d'euros)

En augmentation de 4 millions d'euros par rapport à 2014, **le plan catégoriel** se répartit entre 32,1 millions d'euros destiné au personnel militaire (26,5 millions d'euros en 2014) et 9,9 millions d'euros pour le personnel civil (11,5 millions d'euros en 2014).

Outre l'extension en année pleine des mesures décidées en 2014 (19,3 millions d'euros, dont 16,4 millions d'euros pour les militaires et 2,9 millions d'euros pour les civils), **ce plan prévoit uniquement des mesures statutaires**, aucune revalorisation indemnitaire n'étant prévue.

Pour le personnel militaire (15,7 millions d'euros), il s'agit :

- de la transposition aux personnels militaires du rang et aux sous-officiers de la **revalorisation de la grille indiciaire de la catégorie C** dont la 1<sup>ère</sup> tranche est intervenue le 1<sup>er</sup> février 2014 au sein de la fonction publique ;

<sup>1</sup> En l'absence de revalorisation du point de la fonction publique, ces mesures générales recouvrent un rebasage de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) pour 4,6 millions d'euros et des mesures en faveur des bas salaires (3,7 millions d'euros).

- de la dernière annuité de la transposition de la **réforme de la catégorie B** (« nouvel espace statutaire » ou NES) **aux sous-officiers et aux gendarmes**, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2015 ;

- de la poursuite de la transposition du **protocole Bachelot** et des mesures de la **fonction publique hospitalière** aux militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA).

Pour le personnel civil, ces mesures statutaires (7 millions d'euros) sont :

- l'application de la seconde annuité de réforme des grilles des fonctionnaires de la catégorie C, B (premiers échelons du premier grade des corps de SA et TSEF) et des cadres de santé ;

- la montée en puissance de la mise œuvre du corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM) des attachés et des emplois de conseillers d'administration ;

- pour la DGSE, la réforme de la grille indiciaire des agents des catégories B et C.

**Si le plan catégoriel est en légère progression par rapport à 2014, il demeure limité par rapport à l'enveloppe qu'il représentait il y a quelques années (110 millions d'euros en 2010).**

Au final, les dépenses de socle pour 2015 se répartissent entre :

- 2,515 milliards d'euros pour les personnels civils;
- 7,537 milliards d'euros pour les personnels militaires.

## 2. Une légère augmentation des dépenses hors socle

Passant de 698,33 millions d'euros en 2014 à 700,4 millions d'euros en 2015, les dépenses hors socle enregistrent une légère progression (+ **2,07 millions d'euros**, soit + 0,3%).

| Dépenses                                  | PAP 2014           | PAP 2015           | Évolution en millions d'euros | Evolution en % |
|---|--------------------|--------------------|-------------------------------|----------------|
| Dépenses de non activité                  | 50 891 717         | 44 749 805         | -6 141 912                    | -12,07%        |
| Dépenses de réservistes                   | 78 599 036         | 78 581 761         | -17 275                       | -0,02%         |
| Autres rémunérations                      | 56 295 771         | 55 387 498         | -908 273                      | -1,61%         |
| Dépenses de restructurations liées au PAR | 172 431 886        | 173 504 631        | 1 072 745                     | 0,62%          |
| Allocations chômage                       | 135 549 122        | 139 469 434        | 3 920 312                     | 2,89%          |
| Autres prestations sociales               | 202 166 939        | 201 363 542        | -803 397                      | -0,40%         |
| Autres dépenses hors socle DAD            | 2 400 000          | 7 350 000          | 4 950 000                     | 206,25%        |
| <b>Total</b>                              | <b>698 334 471</b> | <b>700 406 671</b> | <b>2 072 200</b>              | <b>0,30%</b>   |

Source : PAP 2015, Référentiel d'opération budgétaire.

Cette évolution maîtrisée résulte :

- d'une **anticipation de baisse des dépenses de non activité du personnel** (congrés de longue durée, congé du personnel navigant...), soit -6,1 millions d'euros. En 2014, une partie significative de ces dépenses (5 millions d'euros, soit environ 10% de l'enveloppe) était liée à des dysfonctionnements de Louvois, dont on espère un moindre impact en 2015 ;
- d'une très légère baisse des « **autres rémunérations** », qui regroupent notamment les indemnités de jury, d'enseignement et de concours, les rémunérations données au titre des vacances, les dépenses liées aux formations (congrés, allocations...) ainsi que les indemnités liées à la mobilité et à la reconversion des personnels civils et militaires (l'exécution de la dépense constatée lors des travaux du premier suivi de gestion en mai 2014 a conduit à réévaluer à la baisse la dotation pour 2015) ;
- d'une relative **stabilité** des crédits consacrés aux **réserves** (78,58 millions d'euros) ;

#### Les réserves

Concourant au fonctionnement quotidien des armées, directeurs et services du ministère de la défense et incarnation du lien, les réserves incarnent le lien Armée-Nation.

Composée de **27 680 réservistes** au 31 décembre 2013, la **réserve opérationnelle** est rémunérée, le réserviste opérationnel étant en quelque sorte un militaire professionnel à temps partiel. En moyenne, 1 800 réservistes sont ainsi quotidiennement occupés.

En 2013, le **nombre d'engagements à servir dans la réserve (ESR) s'établit à 27 595**, ce qui représente 71,3% de l'objectif fixé. Ce taux est en baisse depuis 2009 en raison d'arbitrages financiers et de la nouvelle répartition géographique des implantations militaires qui freine le recrutement. Le taux moyen d'activité par réserviste est de 24,22 jours, en augmentation par rapport à 2012, avec néanmoins des disparités puisque les anciens militaires d'active réalisent plus de jours que les réservistes issus de la société civile. Pour garantir l'attractivité de la réserve et la fidélisation des réservistes, il serait nécessaire d'atteindre un minimum de 25 jours d'activité par réserviste.

Pour 2015, le budget consacré à la réserve opérationnelle est globalement stable et devrait permettre de maintenir un niveau d'activité comparable à celui des dernières années.

Comptant **2 184 volontaires agréés** au 31 décembre 2013, la **réserve citoyenne** est quant à elle constituée de bénévoles sensibilisés aux enjeux de sécurité et de défense. Il offre à la défense leur expertise et leur capacité de rayonnement et promeuvent l'esprit de défense dans le monde civil.

- d'une **stabilité également** des « **autres prestations sociales** » (201,36 millions d'euros), qui recouvrent :
  - les dépenses du dispositif de cessation d'activité anticipée liée à l'amiante (CAA Amiante) y compris les cotisations sociales (97,4 millions d'euros) ;
  - les indemnités des accidents du travail et des maladies professionnelles (73,2 millions d'euros) ;
  - les allocations « handicapés » (7,5 millions d'euros) ;
  - les allocations servies à la famille (11,3 millions d'euros) ;
  - le remboursement des titres de transport (10,1 millions d'euros) ;
  - d'autres prestations diverses (1,9 millions d'euros).
- d'une légère augmentation des **dépenses de restructurations** liées au plan d'accompagnement des restructurations (PAR) (+1,1 millions d'euros, soit +0,62%), dont le montant total est de 173,5 millions d'euros ;
- d'une progression (+**3,9 millions d'euros**, soit +2,89%) des **dépenses de chômage** qui s'établissent à **139,5 millions d'euros** ;

Ce montant correspond à l'ensemble des indemnités chômage versées par le ministère de la défense, y compris les allocations chômage pouvant être éventuellement versées aux ouvriers de l'Etat bénéficiant d'une indemnité de départ volontaire (IDV).

- d'une augmentation également des « **autres dépenses hors socle** » (+4,9 millions d'euros) :

Ces dépenses correspondent au dispositif **d'aide au départ pour le personnel civil de droit local (PCDL) des emprises situées outre-mer ou à l'étranger**. L'augmentation de près de 5 millions d'euros de cette enveloppe en 2015 (qui s'établit à 7,35 millions d'euros) est destinée au personnel civil de droit local de la garnison de Donaueschingen-Villingen en Allemagne (80 personnes), qui va être dissoute.

### **3. Une diminution appréciable des dépenses de pensions**

Les **dépenses liées aux pensions** passent de 7,89 milliards d'euros à 7,79 milliards d'euros, **soit une baisse de 105,8 millions d'euros (-1,34%)**.

Cette enveloppe correspond à la contribution du ministère de la défense en tant qu'employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Elle recouvre les contributions pour le personnel civil fonctionnaire et pour le personnel militaire et une subvention d'équilibre au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE).

La baisse prévue en 2015 est liée à la diminution des effectifs, le montant de ces contributions étant fonction du nombre de personnels actifs.

#### **4. Une stabilité des crédits consacrés aux MISSINT et aux OPEX**

Dotées de 11 millions d'euros, les **missions intérieures, dites MISSINT** correspondent aux engagements opérationnels des forces armées sur le territoire national. Elles comprennent notamment des missions de protection du territoire (Vigipirate), de secours et d'assistance à la population en cas de sinistres ; de lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane (Harpie) ou de lutte contre les feux de forêts en Méditerranée l'été (Héphaïstos). Environ 2 000 militaires sont actuellement engagés dans des actions relevant des missions intérieures.

Comme l'année dernière, 170 millions d'euros sont prévues pour financer le surcoût des opérations extérieures (OPEX).

## **II. L'IMPORTANCE DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

Pour accompagner la déflation des effectifs et fluidifier les départs, des mesures spécifiques sont prévues, à destination tant des personnels militaires que des personnels civils.

Une partie d'entre elles s'inscrit dans le **plan d'accompagnement des restructurations (PAR)** prévu spécifiquement dans les lois de programmation pour accompagner les ajustements.

En 2015, **200,86 millions d'euros seront consacrés à ces mesures** d'accompagnement dans le cadre du titre 2 (sur un total de 204,55 millions d'euros), dont 81,4 millions d'euros pour le personnel civil et 119,5 millions d'euros pour le personnel militaire.

Jusqu'alors inscrits au programme 178, les crédits de titre 2 du plan d'accompagnement des restructurations (PAR) destinés aux personnels militaires seront inscrits, à compter de 2015, à la **nouvelle action 63 « Restructurations » du programme 212**, suite au regroupement de l'ensemble des crédits de personnel au sein du programme 212 « soutien de la politique de défense.

Les crédits hors titre 2 destinés à l'accompagnement de la réorganisation des armées (aides sociales, formation, reconversion et réorientation professionnelle) restent inscrits à l'action 10 « Restructurations » du programme 212 (voir infra. p. 76 et suivantes).

D'autres mesures d'accompagnement sont prévues, afin **de faciliter le retour à la vie civile des militaires, dans le cadre d'une gestion normale des effectifs**. En effet, chaque année, environ 23 00 militaires quittent les armées, permettant un rajeunissement continu de celles-ci.

La réussite de leur **reconversion** contribue à l'attractivité des armées et donc à la qualité du recrutement. Elle est donc un enjeu essentiel pour la politique des ressources humaines du ministère de la défense. Dans le cadre du titre 2, ces mesures sont essentiellement les indemnités de chômage.

Elles sont complétées par des **actions d'aides à la reconversion** financées hors titre 2 et délivrées par **l'agence de reconversion de la défense « Défense mobilité »**, qui oriente les candidats à la reconversion dans la recherche d'un emploi, vers le secteur privé ou le secteur public (dispositifs de reclassement) (voir infra. p. 87 et suivantes).

Enfin, il faut évoquer certaines mesures d'incitation au départ, destinées à faciliter l'atteinte des objectifs de déflation, en particulier s'agissant des militaires de carrière.

#### **A. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DANS LE CADRE DU PAR (TITRE 2)**

##### **1. Les mesures d'aide au départ et à la mobilité en faveur du personnel civil (titre 2)**

Les crédits des indemnités de départ et de mobilité du personnel civil restructuré recouvrent une dizaine d'aides se répartissant en deux catégories :

- D'une part, **des aides au départ** qui sont versées sous la forme d'une **indemnité de départ volontaire** aux agents qui choisissent de quitter définitivement l'administration :

- **l'indemnité de départ volontaire (IDV)** attribuée aux fonctionnaires et agents non titulaires de droit public de l'État recrutés pour une durée indéterminée ;

- **l'IDV accordée aux personnels ouvriers de l'État (OE) ;**

- **l'IDV pour création ou reprise d'entreprise (IDVCRE)** qui peut être attribuée aux ouvriers de l'État quittant l'administration et créant ou reprenant une entreprise privée.

Les ouvriers de l'Etat quittant l'administration avec une IDV peuvent également bénéficier d'une allocation chômage pour une durée maximale de trois ans.

- D'autre part, des indemnités de mobilité, versées aux **agents que la restructuration de leur organisme d'emploi oblige à une mutation géographique** :

- **la prime de restructuration (PRS)** versée aux fonctionnaires et agents non titulaires et, le cas échéant, son complément spécifique de restructuration (CSR) ;

- **l'indemnité de conversion (IDC)** attribuée aux ouvriers de l'État et éventuellement, son complément exceptionnel de restructuration (CER) ;

- **l'aide à la mobilité du conjoint (AAMC)** réservée à l'agent dont la mutation oblige le conjoint à démissionner de son emploi pour le suivre ;

- **l'indemnité temporaire de mobilité (ITM)** permettant à l'administration, dans sa recherche de répartition optimale des effectifs, d'indemniser un agent dont les compétences sont recherchées et qui accepte une mobilité sur un poste difficile à pourvoir ;

- le **complément indemnitaire d'accompagnement (CIA)** compensant la perte de rémunération des fonctionnaires, consécutive à une mobilité imposée par une suppression de poste.

| en millions d'€ |              |                  | Dépenses                                |                              |                       |             |              |
|-----------------|--------------|------------------|---|------------------------------|-----------------------|-------------|--------------|
|                 | LFI          | Agents reclassés | IDV* et aide à la création d'entreprise | Mobilité et charges sociales | Indemnisation chômage | DADV**      | Total        |
| 2011            | 100,84       | 8 473            | 44,95                                   | 39,76                        | 22,85                 | 4,91        | 112,47       |
| 2012            | 115,01       | 2 913            | 27,54                                   | 25,48                        | 26,15                 | 4,55        | 83,72        |
| 2013            | 90,31        | 1 962            | 33,19                                   | 12,19                        | 17,89                 | 1,46        | 64,73        |
| <b>2014***</b>  | <b>77,03</b> | <b>1 400</b>     | <b>32,45</b>                            | <b>14,60</b>                 | <b>19,14</b>          | <b>2,52</b> | <b>68,72</b> |
| <b>2015</b>     | <b>81,4</b>  |                  |   |                              |                       |             |              |

\*\* Dispositif d'aide au départ volontaire au profit du personnel civil de recrutement local (Allemagne, Djibouti, Polynésie française, Sénégal)

\*\*\* Prévisionnel

Pour 2015, une augmentation de 4,37 millions d'euros est prévue pour ces crédits par rapport au montant inscrit en LFI pour 2014. Elle correspond à l'enveloppe destinée au dispositif d'aide au départ (DAD) pour le personnel civil de droit local de la garnison de Donaueschingen-Villingen en Allemagne.

**Les indemnités de départ volontaire (IDV) constituent un levier essentiel de la réduction des effectifs conduite dans le cadre de la réforme du ministère.**

**L'assouplissement des conditions d'octroi mis en œuvre en 2013 a permis de redynamiser l'intérêt suscité par ce levier. Sur la période 2013-2014, il reste attribué majoritairement aux ouvriers de l'Etat (86%) et dans une moindre mesure aux fonctionnaires et aux agents publics.**

|   | Montant moyen | Fourchette              |
|---|---------------|-------------------------|
| IDV ouvriers de l'Etat                                    | 75 400 €      | de 43 470 € à 91 470 €  |
| IDV fonctionnaires  | 42 000 €      | de 23 613 € à 120 584 € |
| Indemnisation de la mobilité toutes catégories confondues | 20 000 €      | de 8 300 €* à 32 836 €  |

\* mutation dans un établissement à une distance située entre 20 et 40 km sans changement de résidence familiale

| Années de restructuration | IDV (financées) | Mobilités | dont mobilités indemnisées | Total |
|---------------------------|-----------------|-----------|----------------------------|-------|
| 2012                      | 393             | 2 234     | 1 285                      | 2 627 |
| 2013                      | 490             | 1 962     | 615                        | 2 452 |
| Prévision 2014*           | 480             | 1 400     | 535                        | 1 880 |
| <b>TOTAL</b>              | 1 363           | 5 596     | 2 435                      | 6 959 |

\*Prévision au 31 décembre 2014 (2ème suivi de gestion T2)

## 2. Les mesures d'aide au départ et à la mobilité en faveur du personnel militaire (titre 2)

S'agissant du personnel militaire, la réalisation des objectifs de déflation et de dépyramidage fixés par la LPM 2014-2019 nécessite la mise en œuvre de mesures de départ adaptées.

Ainsi, en application de l'article 38 de la LPM, le **pécule modulable d'incitation au départ (PMID)** succède en 2014 à l'ancien pécule d'incitation à une seconde carrière (PSIC). Ce **nouveau dispositif prévoit le versement systématique de la 2<sup>ème</sup> fraction, sans justification de retour à l'emploi**, un an après la radiation des cadres. En contrepartie, le montant du pécule a été ajusté.

Cette mesure concerne le militaire de carrière en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade, ou le militaire engagé en position d'activité rayé des contrôles avant quinze ans de service. Ces militaires peuvent, sur demande agréée et dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté interministériel, prétendre au versement d'un pécule modulable d'incitation au départ dont le montant est déterminé en fonction de la solde budgétaire perçue en fin de service.

**En 2014, 1 264 pécules ont été attribués** (données établies au 25 novembre 2014), pour un montant de 105 millions d'euros.

En 2015, il est prévu d'attribuer 888 PMID, pour un montant prévisionnel de 59 millions d'euros, en plus du reliquat de 2<sup>ème</sup> fraction du pécule d'incitation à une seconde carrière -PISC- de 47,75 millions d'euros

dans le prolongement de la LPM précédente), soit au total **106,75 millions d'euros consacrés aux pécules.**

Trois aides complémentaires favorisent l'accompagnement des départs et de la mobilité :

- **l'indemnité spéciale de préparation de la reconversion (ISPR)** qui maintient le niveau de rémunération des militaires bénéficiaires d'une prime de qualification pendant le congé de reconversion ;

- **le complément et supplément forfaitaire à l'indemnité pour charges militaires** versés sous certaines conditions lors d'une nouvelle affectation ;

- **l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint (AAMC)** versée dès lors que le conjoint d'un agent muté est contraint de cesser son activité professionnelle.

|                              |                | 2011          |               | 2012          |               | 2013          |               | 2014          |               |
|------------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                              |                | LFI           | Exécuté       | LFI           | Exécuté       | LFI           | Exécuté       | LFI           | Prévision     |
| Incitation<br>au départ      | <b>Pécule*</b> | 104,70        | 109,60        | 105,82        | 117,32        | 105,60        | 109,42        | 104,86        | 104,97        |
|                              | Personnel      | 1 200         | 1 178         | 1 200         | 1 178         | 1 276         | 1 249         | 1 265         | 1 245         |
| <b>Aides à la mobilité**</b> |                | 7,63          | 10,00         | 8,94          | 9,39          | 9,17          | 4,56          | 8,97          | 4,78          |
| <b>Total PAR militaire</b>   |                | <b>112,33</b> | <b>119,60</b> | <b>114,76</b> | <b>126,71</b> | <b>114,77</b> | <b>113,98</b> | <b>113,83</b> | <b>109,74</b> |

(\*) - Pécule d'incitation à une seconde carrière (PISC) jusqu'en 2013 ; pécule modulable d'incitation au départ (PMID) à compter de 2014.

(\*\*) - ISPR, Compl&Suppl/ICM et AAMC.

Pour 2015, une augmentation de 5,7 millions d'euros est prévue pour ces crédits par rapport au montant inscrit dans la LFI pour 2014, soit une **enveloppe de 109,4 millions d'euros.**

## B. LA POLITIQUE DE RECONVERSION

### 1. Le chômage des personnels militaires

L'Etat a transféré à Pôle Emploi la gestion de l'indemnisation des demandeurs d'emploi issu du ministère de la Défense.

Ce transfert est effectif pour les primo-bénéficiaires depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2011, en vertu d'une convention conclue entre l'Etat et Pôle emploi le 2 septembre 2011. Complétant le partenariat Défense - Pôle emploi en matière de reconversion, il permettra à terme un traitement rationalisé et cohérent de l'indemnisation, de la reconversion et de l'accompagnement vers l'emploi des personnels de la défense.

**Le transfert de la gestion de l'assurance chômage des anciens militaires pris en charge par les centres payeurs du ministère vers Pôle emploi a été définitivement achevé au 1<sup>er</sup> décembre 2012.**

• **Evolution depuis 2011**

En décembre 2013, le nombre de chômeurs indemnisés (en stock) avait augmenté de 9,8% par rapport à celui enregistré en décembre 2012, passant de 10 975 à 12 056 demandeurs d'emploi.

Ce nombre a continué à croître jusqu'en février 2014 puis a diminué pour atteindre **12 316 chômeurs indemnisés en juillet 2014**. Entre décembre 2013 et juillet 2014, le nombre de chômeurs indemnisés a donc augmenté de 2,2%.

Nombre d'anciens militaires indemnisés (hors gendarmerie nationale)  
mensuellement entre 2011 et 2014.

|           | 2011  | 2012       | 2013   | 2014        |
|-----------|-------|------------|--------|-------------|
| Janvier   | 8 884 | 9 243      | 11 397 | 12 629 (**) |
| Février   | 9 131 | 9 872      | 11 143 | 12 808      |
| Mars      | 9 561 | 9 836      | 11 145 | 12 715      |
| Avril     | 8 921 | 9 498      | 11 129 | 12 711      |
| Mai       | 8 899 | 9 326      | 10 913 | 12 239      |
| Juin      | 8 845 | 9 448      | 10 738 | 12 332      |
| Juillet   | 8 487 | 9 471      | 10 501 | 12 316      |
| Août      | 8 266 | 9 719      | 10 699 | 11 820      |
| Septembre | 8 332 | 12 669 (*) | 10 701 | ND          |
| Octobre   | 8 378 | 10 597     | 11 070 | ND          |
| Novembre  | 8 885 | 10 501     | 11 197 | ND          |
| Décembre  | 9 007 | 10 975     | 12 056 | ND          |

**Remarques :**

(\*) A compter du mois de septembre 2012, date du début du transfert de l'indemnisation chômage à Pôle emploi, le mode de calcul change : on passe du nombre de chômeurs indemnisés en fin de mois au nombre de chômeurs indemnisés au cours du mois.

(\*\*) A compter du mois de janvier 2014, le mode de calcul change : la nouvelle méthode consiste à prendre en compte les états nominatifs mensuels correspondant à ceux pris en compte au niveau des factures (c'est-à-dire à ne prendre en compte dans la liste mensuelle nominative des indemnisés que l'indemnisation brute versée aux chômeurs et non plus aussi les éléments « exceptionnels » non liés directement à la notion de chômeurs indemnisés, comme les cotisations sociales, les indus et les impayés).

Au 31 décembre 2013, les **12 056 chômeurs indemnisés** sont répartis comme suit :

|                   |             |
|-------------------|-------------|
| Terre             | 8 440 (70%) |
| Marine            | 1 858 (15%) |
| Air               | 1 546 (13%) |
| Autres formations | 212 (2%)    |

La répartition par catégorie montre une **légère baisse du nombre de militaires du rang** (moins deux points) alors que les autres catégories augmentent respectivement d'un point : **les militaires du rang restent majoritaires à 79%**, **les sous-officiers représentent 18 %** des militaires indemnisés et **les officiers 3%**.

La répartition par ancienneté de service reste relativement stable entre 2012 et 2013 : le taux de personnel indemnisé chez les moins de 4 ans de service diminue de 32% à 30%, celui des 4-7 ans de service passe de 35% à 34%, les 8 ans de service et plus augmentent de 33% à 36%.

**A la fin mai 2014**, le volume d'anciens militaires indemnisés est estimé à **12 239**, en augmentation de 1,5% par rapport au 31 décembre 2013.

Au plan comptable, le montant des indemnités de chômage payées en 2013 s'élève à **119,8 millions d'euros soit une augmentation de 13% (+13,9 millions d'euros) par rapport à 2012 (105,9 millions d'euros)**.

Cependant, pour déterminer la charge réelle de l'indemnisation chômage en 2013, il convient de diminuer la dépense 2013 des factures payées en 2013 au titre de 2012 (- 28,7 millions d'euros correspondant au remboursement à Pôle emploi en janvier et février 2013 des indemnités versées de septembre à décembre 2012), de l'augmenter des factures payées en 2014 au titre de 2013 (41,0 millions d'euros correspondant au remboursement à Pôle emploi des indemnités versées de septembre à décembre 2013) et de déduire les avances de trésorerie consenties à Pôle emploi (- 10,5 millions d'euros).

Déterminé sur ces bases, **le coût 2013 s'est établi à 121,6 millions d'euros, en augmentation de 9% par rapport au coût de 2012 (111,2 millions d'euros)**.

#### • Perspectives pour 2015

L'Agence de reconversion de la défense, Défense mobilité, continue d'effectuer des suivis personnalisés des anciens militaires en

situation de chômage indemnisé et développe ses actions en coopération avec Pôle emploi (PE).

Ainsi, la convention de juin 2010 a été reconduite et complétée par une convention-cadre nationale de collaboration 2012-2014 signée le 19 décembre 2011 et consistant à confier à Défense mobilité par délégation de Pôle Emploi le suivi des ressortissants « défense » (au choix des individus).

Outre le maintien de conseillers référents dans chaque pôle régional, cette nouvelle convention permet la mise en œuvre de **l'offre de service « coaching placement » de Défense mobilité** au profit des anciens militaires proches de l'emploi (c'est-à-dire ceux qui ont un projet professionnel réaliste et réalisable), ainsi qu'un accompagnement spécifique pour les conjoints et les militaires blessés en opérations.

Le déploiement national de ce dispositif est en cours d'achèvement. Il permet de réduire la durée d'indemnisation et constitue un levier essentiel pour contenir le coût du chômage. A ce titre, Défense mobilité développe une **capacité d'accueil de 2 000 demandeurs d'emploi au titre du coaching placement et de 4 000 au titre de l'accompagnement spécifique**.

En outre, le **plan d'actions « lutte contre le chômage des anciens militaires »**, mis en œuvre début juillet 2010, fait l'objet d'une actualisation pilotée par la direction des ressources humaines du ministère de la défense en liaison avec l'état-major des armées. Il prend en considération l'ensemble du cursus des militaires, depuis leur recrutement jusqu'à leur reclassement dans l'emploi civil.

## **2. L'encouragement au reclassement dans les fonctions publiques**

Cinq dispositifs permettent aujourd'hui aux militaires d'accéder à des emplois civils dans les trois fonctions publiques :

- **Deux correspondent à des procédures dérogatoires :**

- l'accès par la voie de **l'article L 4139-2 du code de la défense**

Il permet d'accéder aux trois fonctions publiques, dans les catégories A, B et C, après une sélection sur dossier et un entretien avec l'administration. Il est ouvert après obtention d'un agrément ministériel aux militaires de plus de 10 ans de service.

- l'accès par la procédure des « **emplois réservés** » (L.4139-3 du code de la défense)

Ce dispositif est accessible aux militaires de plus de quatre ans de service ayant obtenu l'agrément de leur gestionnaire d'armée.

Ces deux dispositifs sont mis en œuvre au sein de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) en collaboration avec les directions des ressources humaines de chacune des armées et

services et les administrations publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux.

- **Trois sont des procédures de droit commun**

Il s'agit du concours (article L 4139-1 du code de la défense), du détachement/intégration (article L 4138-8 du même code) et du recrutement sur contrat.

Le tableau ci-après détaille par type de recrutement et **pour 2013**, le nombre de militaires (hors gendarmerie) admis dans les fonctions publiques :

| L.4139-2 | L.4139-3<br>(emplois réservés) | L.4139-1<br>(concours) | L.4138-8<br>(détachement/intégration) | Contrats |
|----------|--------------------------------|------------------------|---------------------------------------|----------|
| 557      | 425                            | 49                     | 92                                    | 808      |

Soit un total de **1 931 personnels militaires ayant été reclassés** au sein des fonctions publiques en 2013.

### C. LES INCITATIONS FINANCIÈRES AU DÉPART (HORS PAR)

Outre le pécule modulable d'incitation au départ (PMID), qui s'inscrit dans le cadre du PAR, la loi de programmation militaire 2014-2019 a prévu **trois nouveaux leviers d'incitation au départ pour les militaires** :

- **La promotion fonctionnelle**

Ce dispositif, prévu par l'article 37 de la LPM, concerne les officiers généraux du premier grade, les colonels, lieutenants-colonels, commandants, adjudants-chefs et adjudants, sous certaines conditions d'ancienneté de grade et d'écart avec leur limite d'âge. Il offre la possibilité de promouvoir certains militaires pour occuper une fonction déterminée sur une durée comprise entre vingt-quatre et trente-six mois, avant leur radiation des cadres ou leur admission en deuxième section.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre du contingentement des effectifs par grade. **Les premières promotions fonctionnelles auront lieu en 2015.** Les premiers départs s'opèreront donc à partir de 2017, date à partir de laquelle le dispositif devrait entraîner un surcoût annuel des pensions de 0,3 million d'euros. Les dernières promotions fonctionnelles se termineront en 2019.

- **La pension afférente au grade supérieur (PAGS)**

Prévu par l'article 36 de la LPM, ce dispositif concerne les colonels, lieutenants-colonels, commandants, capitaines, adjudants-chefs et adjudants de carrière qui se trouvent à plus de cinq ans de leur limite d'âge.

Ils sont incités à quitter l'institution militaire pour engager une seconde carrière dans le secteur privé, **en échange d'une pension à liquidation immédiate revalorisée.**

Un arrêté interministériel déterminera le nombre de militaires, par grade et par corps, appelés à bénéficier de cette disposition qui restera subordonnée à un agrément de la demande de l'intéressé. Ce dispositif est.

Cette mesure d'incitation au départ aura un coût total de 18,56 millions d'euros sur la LPM. **Dès 2014, la PAGS a commencé à se substituer progressivement au pécule, démontrant son caractère attractif, notamment pour les sous-officiers.**

**Le bilan est plus contrasté pour les officiers, dont le vivier des candidats potentiels est restreint compte tenu des critères d'éligibilité.**

Dans une conjoncture économique difficile, les dispositifs impliquant le versement d'un capital, comme le pécule, apparaissent en effet plus incitatifs car plus à même de favoriser une reconversion.

- **La disponibilité renouvelée**

L'article 39 de la LPM a renouvelé le dispositif de disponibilité afin de le rendre plus attractif à moindre coût.

Cette mesure consiste à placer en **position de non-activité**, dans le respect d'un contingent, les officiers de carrière qui en font la demande agréée et qui ont effectué plus de quinze années de service, dont six en qualité d'officier.

D'une durée de cinq ans, cette mesure n'est pas renouvelable contrairement au dispositif antérieur, renouvelable une fois pour une durée totale de dix ans.

Par ailleurs, les militaires qui en bénéficient sont mieux rémunérés qu'auparavant (la solde est diminuée de 50% durant la première année, de 60% durant la deuxième, et 70% durant les trois années suivantes - au lieu d'une diminution de 66% sans dégressivité).

### **III. LES AUTRES VOILETS DE LA MANŒUVRE RH**

#### ***A. LA POLITIQUE DE RÉÉQUILIBRAGE PERSONNEL CIVIL/PERSONNEL MILITAIRE***

Tirant les conséquences d'une progression forte des effectifs militaires au détriment des effectifs civils au cours de la dernière décennie, la **loi de programmation militaire a prévu un rééquilibrage des effectifs militaires et civils au profit de ces derniers.**

---

**Ce rééquilibrage doit s'accompagner**, en cohérence avec les orientations fixées par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013, d'un recentrage du personnel militaire sur les fonctions opérationnelles, permettant une plus grande participation du personnel civil aux fonctions administratives et de soutien.

Il a notamment vocation à s'opérer à l'occasion des déflations. Ainsi la LPM avait prévu que la déflation porterait sur environ **26 200 postes de militaires (soit 78% du total) et 7 400 postes de civils (22%)**.

Néanmoins, la loi envisageait aussi que **cette répartition des déflations puisse évoluer** en fonction des **résultats de l'analyse fonctionnelle des emplois du ministère de la défense**, un chantier visant à identifier objectivement les postes ayant vocation à être occupés exclusivement par des militaires ou par des civils, ainsi qu'une part limitée de postes « mixtes ».

C'est ce qui se produit pour 2015, avec une **inflexion du poids respectif des réductions d'effectifs militaires et civils** au profit de ces derniers. Selon les chiffres annoncés par le secrétaire général de l'administration, Jean-Paul Bodin lors de son audition par la commission, **la déflation pour 2015** devrait ainsi porter sur **6 383 postes militaires (85% de l'effectif supprimé) et sur 1 117 civils (15% de l'effectif supprimé)**.

Par ailleurs, en pratique, le rééquilibrage s'opère également par une **transformation de la nature des postes**, doublée d'un **reclassement des personnels militaires dans la fonction publique dans le cadre du dispositif de l'article L. 4139-2 du code de la défense**, comme l'a expliqué le DRH-MD à vos rapporteurs lors de son audition. **200 postes militaires devraient de cette manière devenir des postes civils en 2015**.

Une telle manœuvre est d'autant plus nécessaire qu'il est parfois difficile de pourvoir les postes de soutien de catégorie A par du personnel civil, du fait d'une mobilité moindre de celui-ci.

## **B. LE DÉPYRAMIDAGE**

Pour la première fois, la LMP 2014-2019 intègre un **objectif de dépyramidage, qui vise à ramener de 16,75% à 16% le pourcentage d'officiers dans l'effectif militaire à l'horizon 2019**.

En effet, les précédentes réformes ne comportant pas d'objectif de déflation par grade, l'effort de déflation avait pesé principalement sur les sous-officiers et les militaires du rang, ce qui s'est traduit par un **repyramidage, c'est-à-dire par une déformation de la structure des effectifs en faveur des grades et des catégories d'emplois les plus élevés**.

C'est ainsi que les officiers, qui représentaient moins de 15,5% des effectifs militaires en 2008, ont vu leur proportion augmenter à 16,75% en 2013. Ce repyramidage pèse bien évidemment sur la masse salariale.

L'objectif de dépyramidage se traduit par une **réduction de 5 800 postes d'officiers sur la durée de la programmation**. Il s'agit d'un objectif considérable, au regard des déflations d'officiers réalisées dans le passé (1 493 entre 2009 et 2013).

En outre, pour stabiliser le modèle et l'effort de dépyramidage, est également prévue une réduction du nombre de sous-officiers (-11 200).

La mise en œuvre de cette manœuvre passe par plusieurs leviers :

- les départs, naturels et incités ;
- une gestion rigoureuse des recrutements ;
- la maîtrise de l'avancement grâce aux arrêtés annuels de contingentement des effectifs par grade et échelle de solde.

Pour 2015, le nombre de postes d'officiers devrait être réduit de 1 000, ce qui constitue un objectif particulièrement difficile à tenir, comme l'ont fait observer les chefs d'état- majors entendus par votre commission.

Il convient de noter qu'en 2014, l'objectif, également de 1 000 postes d'officiers, n'a pas été atteint, la diminution étant limitée à 880.

Pour accompagner ce mouvement, l'offre de service de reconversion a été renforcée ; Ainsi, le pilotage d'ensemble a été confié à une « **mission de reconversion des officiers** » (MRO) créée en 2014 et dirigée par un officier général. Par ailleurs, les équipes de l'agence de reconversion de la Défense (ARD) ont été renforcées avec comme mission spécifique l'accompagnement des cadres. Enfin, il est prévu de faire accompagner 200 officiers par des consultants privés et de recourir à l'aide apportée par les réservistes en matière de contact avec les employeurs.

## LES CRÉDITS HORS TITRE 2

### Présentation des crédits du programme 212 et évolution entre 2014 et 2015

| <i>en M€ courants</i>                 |  | LFI 2014        |                 | PLF 2015         |                  | Evolution     |               |
|---------------------------------------|--|-----------------|-----------------|------------------|------------------|---------------|---------------|
| Actions                               |  | AE              | CP              | AE               | CP               | AE            | CP            |
| 04                                    | Politique immobilière                                  | 1 470,32        | 908,00          | 1 705,28         | 1 051,38         | 15,98%        | 15,79%        |
| 05                                    | Système d'information, d'administrartion et de gestion | 132,31          | 132,19          | 148,72           | 113,45           | 12,40%        | -14,18%       |
| 06                                    | Politiques des ressources humaines                     | 133,91          | 130,31          | 129,18           | 129,12           | -3,53%        | -0,91%        |
| 08                                    | Politique culturelle et éducative                      | 31,15           | 30,74           | 28,80            | 28,40            | -7,56%        | -7,62%        |
| 10                                    | Restructurations                                       | 229,52          | 257,55          | 144,95           | 193,88           | -36,85%       | -24,72%       |
| 11                                    | Pilotage, soutien et communication                     | 359,74          | 310,30          | 440,27           | 444,59           | 22,39%        | 43,28%        |
| <b>Total Hors Titre 2</b>             |  | <b>2 356,95</b> | <b>1 769,09</b> | <b>2 597,20</b>  | <b>1 960,82</b>  | <b>10,19%</b> | <b>10,84%</b> |
| <b>Total Titre 2</b>                  |  | <b>1 209,57</b> | <b>1 209,57</b> | <b>18 721,82</b> | <b>18 721,82</b> |               |               |
| <b>Total T2 + HT2</b>                 |  | <b>3 566,52</b> | <b>2 978,66</b> | <b>21 319,02</b> | <b>20 682,64</b> |               |               |
| <i>dont fonctionnement T3</i>         |  | 906,72          | 846,35          | 916,46           | 909,13           | 1,07%         | 7,42%         |
| <i>dont investissement T5</i>         |  | 1 395,25        | 864,74          | 1 643,78         | 992,18           | 17,81%        | 14,74%        |
| <i>dont intervention T6</i>           |  | 48,31           | 51,32           | 31,98            | 52,23            | -33,81%       | 1,77%         |
| <i>dont opérations financières T7</i> |  | 6,68            | 6,68            | 4,98             | 7,28             | -25,49%       | 8,94%         |

En raison du regroupement de la totalité des crédits de titre 2 du ministère, les taux d'évolution des crédits de titre 2 et totaux T2/HT2 n'ont pas été indiqués car non significatifs.

Le total des crédits budgétaires hors titre 2 s'élève en 2015 à 2 597 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 961 millions d'euros en crédits de paiement (CP), auxquels il convient d'ajouter 230 millions d'euros de recettes exceptionnelles issues du produit des cessions immobilières et positionnés sur l'action 04 «*Politique immobilière*». Toutes ressources, le budget hors titre 2 du programme 212 s'élève donc en CP à 2 191 millions d'euros.

## I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE (ACTION 04 ET ACTION 10)

### Les dépenses relevant de la politique immobilière

Elles recouvrent :

- les programmes et opérations d'infrastructures diverses, qu'il s'agisse d'accueil de matériels nouveaux, de rénovations patrimoniales, de mise aux normes ou d'adaptation de l'outil de défense, notamment la mise en place du nouveau plan de stationnement ;
- l'entretien immobilier des emprises du ministère, qu'il s'agisse d'infrastructures technico-opérationnelles, de casernements, de centres de soutien de l'homme (alimentation) ou de bureaux de commandement et d'administration ;
- les dépenses effectuées dans le cadre de la politique de logement familial avec, d'une part, les conventions de réservation de logements, et, d'autre part, les acquisitions de logements ainsi que les rénovations et l'entretien du parc de logements existants ;
- les loyers dus par le ministère au titre des baux de type « privé » pour le logement du personnel par nécessité absolue de service ou utilité de service ;
- les loyers budgétaires.

Le budget 2015 consacré à l'infrastructure présente un niveau de crédits de paiement de 1,18 milliard d'euros permettant la création ou l'adaptation des infrastructures d'accueil des nouveaux matériels, les nécessaires rénovations ou remises aux normes et le maintien en condition du patrimoine immobilier. Ce budget est complété des ressources issues des cessions immobilières à hauteur de 230 millions d'euros.

| Crédits consacrés à la politique immobilière (hors titre 2) |          |         |          |         |                |       |
|---|----------|---------|----------|---------|----------------|-------|
| Action  | LFI 2014 |         | PLF 2015 |         | Évolution en % |       |
|   | AE       | CP      | AE       | CP      | AE             | CP    |
| 04-politique immobilière                                    | 1 460,6  | 898,3   | 1 696,1  | 1 042,2 | + 16,1         | + 16  |
| 10-restructurations :<br>plan de stationnement              | 185,0    | 209,3   | 113,9    | 140,3   | - 38,4         | - 33  |
| Total   | 1 645,6  | 1 107,6 | 1 810,0  | 1 182,5 | + 10           | + 6,7 |

Les crédits consacrés à la politique immobilière sont retracés dans :

- **l'action 04 « Politique immobilière »** qui représente à elle seule 65,3 % des autorisations d'engagement hors titre 2 du programme 212, soit 1,696 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,042 milliards d'euros de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement augmentent de 235,5 millions d'euros – soit 16,1% – par rapport à 2014. Les crédits de paiement augmentent de 143,9 millions d'euros, soit 16 %. Il convient d'y

ajouter 230 millions d'euros de ressources exceptionnelles attendus de CAS immobilier.

Cette augmentation s'explique notamment par des besoins en affectations sur tranche fonctionnelle importants pour les programmes d'infrastructure (PI) tels que « rénovation électrique de la base navale de Toulon » (169,18 millions d'euros), « MRTT » (64,15 millions d'euros), « Descartes » (53,42 millions d'euros) et « Scorpion » (52 millions d'euros) ; pour les crédits de paiement, principalement par les besoins du programme « Barracuda » (97,76 millions d'euros).

- **l'action 10 « Restructurations »** pour ce qui concerne la mise en place du nouveau plan de stationnement des unités, pour un montant de 113,9 millions d'euros en AE et 140,3 millions d'euros en CP. Les autorisations d'engagement diminuent de 71,1 millions d'euros, les crédits de paiement de 69 millions d'euros.

La baisse des crédits en AE et CP résulte de la conjonction :

- des restructurations immobilières lancées depuis 2009 dans le cadre du nouveau plan de stationnement qui se terminent en 2015 ;
- de la mise en œuvre des décisions ministérielles consécutives aux orientations de la loi de programmation militaire 2014-2019.

| Élément de la dépense par nature PLF 2015 |                |                |              |         |                             |
|---|----------------|----------------|--------------|---------|-----------------------------|
|   | Hors Titre 2   |                |              | Total   | FDC et ADP attendus en 2014 |
| <i>en millions d'euros</i>                | fonctionnement | investissement | intervention |         |                             |
| <b>Action 04</b>                          |                |                |              |         |                             |
| AE  | 222,5          | 1 468,7        | 4,9          | 1 696,1 | 13,5                        |
| CP  | 222,5          | 814,8          | 4,9          | 1 042,2 | 13,5                        |
| <b>Action 10</b>                          |                |                |              |         |                             |
| AE  | 5,0            | 108,9          |              | 113,9   |                             |
| CP  | 5,0            | 135,3          |              | 140,3   |                             |

|                                       |    | LFI 2014 |         |         | PLF 2015 |         |         |
|---------------------------------------|----|----------|---------|---------|----------|---------|---------|
|                                       |    | Titre 3  | Titre 5 | Titre 6 | Titre 3  | Titre 5 | Titre 6 |
| <b>Action 4</b><br>avec<br>dissuasion | AE | 309,5    | 1 143,1 | 8,0     | 222,5    | 1 468,7 | 4,9     |
|                                       | CP | 309,5    | 580,8   | 8,0     | 222,5    | 814,8   | 4,9     |
| <b>Action 10</b>                      | AE | 4        | 181,0   |         | 5        | 108,9   |         |
|                                       | CP | 4        | 205,3   |         | 5        | 135,3   |         |
| <b>Total</b>                          | AE | 313,5    | 1 324,1 | 8,0     | 227,5    | 1 577,6 | 4,9     |
|                                       | CP | 313,5    | 786,1   | 8,0     | 227,5    | 950,1   | 4,9     |

La principale évolution résulte cette année de la contribution à l'objectif gouvernemental de réduction des crédits de fonctionnement de 86 millions d'euros (-37,8 %).

Les crédits d'investissement progressent quant à eux de 253,1 millions d'euros en AE (+19,1 %) et de 164 millions d'euros en CP (+ 20,8 %)

| <b>Actions</b><br><i>en millions d'euros</i><br><i>En CP</i> | <b>PLF</b><br><b>2014</b> | <b>en</b><br><b>-</b> | <b>en</b><br><b>+</b> | <b>LFI 2014</b><br><b>ajustée</b> |       | <b>PLF</b><br><b>2015</b> |
|--|---------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------------|-------|---------------------------|
| Action 4 - Titre 5   | 617,2                     |                       |                       | 580,8                             |       | 814,7                     |
| Amendement au PLF  |                           | 36,4                  |                       |                                   |       |                           |
| Action 10 - Titre 5  | 205,3                     |                       |                       | 205,3                             |       | 135,3                     |
| Recettes exceptionnelles<br>CAS immobilier                   | 206                       |                       |                       | 206                               |       | 230                       |
| <b>Total</b>   | 1 026,5                   |                       |                       | 990,1                             |       | 1 180                     |
| <b>Écart</b>   |                           |                       |                       |                                   | 189,9 |                           |

Pour 2015, les crédits de la zone budgétaire seront complétés par les recettes exceptionnelles du compte d'affectation spéciale (CAS) à hauteur de 230 millions d'euros :

| <b>Tableau de financement des investissements PLF 15</b> |           |           |
|--|-----------|-----------|
|  | <b>AE</b> | <b>CP</b> |
| Action 04 hors dissuasion                                | 1 325,9   | 721,8     |
| CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État           |           | 230,0     |
| Action 10*   | 108,9     | 135,3     |
| <b>Total hors dissuasion</b>                             | 1 434,8   | 1 087,1   |
| Action 04 OS Dissuasion                                  | 142,8     | 93,0      |
| <b>Total</b>   | 1 577,6   | 1 180,1   |

\* hors gardiennage

---

## A. LE LENT RETOUR VERS UN NIVEAU JUSTE SUFFISANT

**Après un exercice 2014 qui a permis une remise à niveau (+189,9 millions d'euros) et évité de nouveaux décalages<sup>1</sup>, le budget 2015 permet une reprise des investissements dans les infrastructures de défense.**

En 2015, les investissements principaux accompagneront les programmes Barracuda, MRTT, FREMM, A400M, Hélicoptères de nouvelle génération (Tigre, NH90), VBCI, Scorpion, Rafale. Par ailleurs, les premiers investissements sur les programmes Descartes et de restructuration du SSA seront réalisés.

L'effort entamé lors des années précédentes sera poursuivi sur les bases navales de Brest et de Toulon (rénovation des réseaux électriques très anciens et inadaptés aux navires de nouvelle génération), sur les chaussées aéronautiques, sur les espaces d'entraînement de l'armée de terre, sur l'aide au logement du personnel civil et militaire. Un plan d'urgence sur la réhabilitation des espaces de vie (plan infra-vie) initié en 2014 sera intégré à la programmation.

Cet effort doit être salué même si les marges de progression restent importantes. Comme le rappelait M. Jean-Paul Bodin devant votre commission<sup>2</sup> : *« Concernant l'entretien des bâtiments, nous n'avons pas assez d'argent pour entretenir notre parc. Alors que le besoin avait été évalué à 7,2 milliards d'euros dans le cadre de la préparation de la LPM, l'enveloppe accordée sur la programmation n'est que de 6 milliards d'euros. (...) Par ailleurs, il faut noter que les dépenses liées aux nouveaux programmes d'armement (construction de nouveaux quais, mise aux normes électriques des grands ports...) pèsent lourdement dans l'enveloppe consacrée aux infrastructures, puisqu'elles absorbent environ un tiers de ces crédits. »* Appréciation partagée par le Général de Villiers, chef d'état-major des Armées<sup>3</sup> : *« L'infrastructure : j'avais déjà fait le constat devant la commission des finances de l'Assemblée nationale en juillet, lors de mon audition sur l'exécution du budget 2013, ce budget est sous-doté : le flux financier est déjà sous tension. (...) Environ 200 millions d'euros supplémentaires par an seraient nécessaires, ne serait-ce que pour stabiliser la situation actuelle de nos infrastructures, sauf si nous acceptons collectivement de réduire notre empreinte au sol par des effets de structure. Je rappelle de nouveau que la plupart de nos jeunes soldats et sous-officiers vivent dans une enceinte militaire, donc sur leur lieu de travail ».*

---

<sup>1</sup> Après un exercice 2013 très contraint : -156,4 millions de dépenses d'investissement par rapport à 2012, obligeant le ministère à procéder à un important volume d'annulation d'engagements et à décaler de nombreux programmes.

<sup>2</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141027/etr.html#toc2>

<sup>3</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141020/etr.html#toc4>

### B. UNE MOINDRE TENSION SUR LES RECETTES DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

La LPM 2014-2019 prévoit que les recettes exceptionnelles issues des cessions immobilières financent une partie des dépenses d'investissement immobilier du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ».

Le financement des investissements intègre 230 millions d'euros de recettes provenant du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Encore faut-il qu'un certain nombre de cessions soient réalisées au niveau attendu et selon le calendrier prévu<sup>1</sup>.

Pour 2015, ce montant paraît acquis compte tenu du niveau et des perspectives d'encaissement du CAS immobilier<sup>2</sup>.

|            |                     | LPM 2014-2019                        |      |      |      |      |      |                 |     |
|------------|---------------------|--------------------------------------|------|------|------|------|------|-----------------|-----|
|            |                     | 2014                                 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Total 2014-2019 |     |
|            |                     | en M€                                |      |      |      |      |      |                 |     |
| Immobilier | LPM 2014-2019       | 206                                  | 200  | 200  |      |      |      | 606             |     |
|            | LFI/PLF 2015 et PBT | 206                                  | 230  | 200  |      |      |      | 636             |     |
|            | Exécution           | Encaissement (exécution / prévision) | 227  | 308  | 200  |      |      |                 | 735 |
|            |                     | Consommation (exécution / prévision) | 206  | 230  | 200  |      |      |                 | 636 |

Les opérations intervenues en recettes et dépenses sur le CAS en 2013, 2014 et au-delà sont les suivantes :

| CP, M€ courants   | 2013       | Prévision 2014 | Prévision 2015 | Prévision 2016 |
|---|------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Ressources</b>   | <b>234</b> | <b>354</b>     | <b>435</b>     | <b>371</b>     |
| <i>dont cessions</i>  | 104        | 227            | 308            | 200            |
| <i>dont autres (versement depuis le budget général, loyer d'avance versé par la SNI en 2009, ...)</i> | 6          | 3              | 0              | 0              |
| <i>dont reports</i>   | 124        | 124            | 127            | 171            |
| <b>Norme de paiement (exécution et prévision)</b>   | <b>200</b> | <b>206</b>     | <b>230</b>     | <b>200</b>     |

<sup>1</sup> Pour mémoire, les prévisions de cessions 2009 à 2011 de la LPM 2009-2014 n'ont pas été atteintes, conduisant à un décalage des encaissements jusqu'en 2015 du fait de contraintes calendaires et d'appels d'offres infructueux.

<sup>2</sup> Chaque année, lors de l'élaboration du budget, le ministère tient compte des dernières prévisions disponibles concernant la date des cessions, leur montant ainsi que le calendrier prévisionnel d'encaissement et de décaissement, en accord avec le ministère chargé du budget et les acteurs spécialisés concernés, France Domaine pour les cessions immobilières. Il procède alors à une réactualisation de ses ressources et de ses besoins.

Pour 2014, les prévisions d'encaissement de recettes exceptionnelles liées aux produits des cessions immobilières s'établissent à 227 millions d'euros. L'essentiel de ces ressources provient de la cession de l'ensemble Penthemont-Bellechasse (Paris, 7<sup>ème</sup>).

La totalité des recettes attendues pour 2014 n'a pas été encaissée à ce jour. Pour autant, les encaissements au 30 juin (182,6 millions d'euros) ajoutés aux reports des gestions antérieures permettent d'ores et déjà de sécuriser la ressource pour 2014.

### **1. Cet enjeu rend nécessaire le maintien du dispositif dérogatoire au profit du produit des cessions immobilières de la défense**

Les ressources exceptionnelles contribuent à l'équilibre financier de la LPM 2014-2019, le maintien des dispositifs facilitant les cessions et le retour du produit au ministère de la défense jusqu'à la fin de la loi de programmation 2014-2019 est donc indispensable pour en assurer l'exécution.

Par disposition spécifique de loi de finances, le ministère de la défense bénéficie d'un taux de retour des produits de cession de 100% jusqu'au 31 décembre 2014 (article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 modifiée).

L'article 22 du projet de loi de finances pour 2015<sup>1</sup> prévoit la prorogation de cette disposition durant la période de la LPM, soit jusqu'au 31 décembre 2019.

La loi de programmation militaire (article 29) a prorogé également la dérogation introduite par l'article 7 de la précédente LPM<sup>2</sup> pour accélérer les cessions en dispensant celles-ci de la longue procédure interministérielle d'examen de leur éventuelle utilité pour les services de l'Etat. Les immeubles reconnus inutiles au ministère de la défense sont ainsi remis plus rapidement à France Domaine en vue de leur aliénation.

De même a-t-elle prolongé le régime dérogatoire sur lequel est fondé le recours à la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) pour conduire les négociations et tout particulièrement pour la reconversion des sites libérés et de la possibilité de procéder à des cessions amiables sans mise en concurrence. C'est ainsi qu'est également prévu le maintien du dispositif prévoyant l'indemnisation du ministère de la défense lorsqu'un bien est transféré vers un autre ministère ou service de l'Etat.

<sup>1</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2234.asp#P2672\\_283466](http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2234.asp#P2672_283466)

<sup>2</sup> Modifiant l'article 73 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 modifiée tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

## 2. L'essentiel des ressources devrait être réalisé par la cession des emprises parisiennes

Le calendrier des cessions parisiennes est établi par le service France Domaine, en liaison avec le ministère de la défense.

### Quatre emprises parisiennes doivent être cédées en raison notamment du regroupement des services centraux à Balard<sup>1</sup> :

- **L'ensemble Bellechasse (Pavillon de Penthemont, Abbaye de Penthemont et Hôtel du génie)** : la procédure d'appel d'offres a été initiée en décembre 2013. A l'issue de la procédure d'appel d'offres conclue au début du mois d'avril 2014, l'acte de vente a été signé le 27 juin 2014. La Défense continue cependant à occuper le site par le biais d'une convention d'occupation conclue avec l'acquéreur jusqu'au départ des personnels pour Balard.
- **L'Hôtel de l'artillerie (Saint Thomas d'Aquin)** : des discussions sont actuellement en cours concernant la cession du site. L'aboutissement de l'opération est attendu au cours de l'année 2015.
- **L'immeuble de la Pépinière** : la ville de Paris ayant renoncé à l'exercice de son droit de priorité en mai 2014, l'opération de cession par appel d'offres a été lancée début juillet 2014. La cession est donc attendue en fin d'année ou au début de l'année 2015.
- **L'îlot Saint-Germain<sup>2</sup>** fait actuellement l'objet d'études de valorisation prises en charge par un marché du service France Domaine. Cet ensemble immobilier sera cédé en appliquant les procédures réglementaires en vigueur : droit de priorité de la Ville de Paris puis cession par appel d'offres si la Ville renonce à l'acquisition de l'emprise<sup>3</sup>. La cession devrait abonder les ressources exceptionnelles en 2016.

### Les autres emprises parisiennes

- **La caserne Lourcine** (Paris-13<sup>e</sup> arrondissement) a été transférée en mai 2012, pour partie au centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris et pour partie à l'établissement public d'aménagement universitaire de la région d'Ile-de-France. Des négociations sont en cours avec le CROUS de Paris pour le bâtiment d'hébergement et l'ancien mess.

<sup>1</sup> Pour mémoire, L'Etat et la Ville de Paris ont signé le 9 juillet 2013 un protocole cadre définissant les conditions de cession et de reconversion de la **caserne Reuilly**. La caserne a ainsi été cédée le 6 décembre 2013 au prix de 40 millions d'euros à l'aménageur Paris Habitat retenu par la Ville de Paris afin d'y réaliser un programme de logements : 50 % de logements sociaux, 20 % de logements à loyer maîtrisé et 30 % de logement locatif libre.

<sup>2</sup> L'opération ne concerne pas l'Hôtel de Brienne qui, compte tenu de sa valeur historique et de ses liens avec Laetitia Bonaparte, Georges Clemenceau et Charles de Gaulle, demeurera dans le patrimoine de l'Etat, ni le bâtiment des Jardins.

<sup>3</sup> À ce jour, la Ville de Paris n'a pas fait connaître ses intentions. L'emprise ne figure pas sur la liste préfectorale des terrains de l'État mobilisable aux fins de logements (arrêtés du 17 octobre 2013), mais des incertitudes pèsent sur les obligations qui seront inscrites dans le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV du 7<sup>e</sup> arrondissement en cours de révision, notamment la quotité de logement sociaux prévue à 30%.

• **L'établissement d'administration principal Gley (Paris-18<sup>e</sup> arrondissement)** est actuellement mis à la disposition du ministère de l'intérieur (salles de prière pour des associations culturelles musulmanes) et du ministère chargé du logement (centre d'hébergement d'urgence). Ces occupations sont consenties à titre gracieux. La Défense, qui n'occupe plus cet immeuble depuis octobre 2012, souhaite transférer cette emprise aux deux ministères actuellement occupants. Des discussions sont ainsi en cours afin de faire procéder au transfert gratuit du site à leur profit tout en conservant, pour la Défense, le droit au retour du produit de cession en cas d'aliénation du site.

### 3. Le produit de la cession des emprises en région est moins prévisible

Il dépend des réorganisations qui seront programmées au cours de la loi de programmation militaire 2014-2019, qui n'ont pas fait l'objet d'une annonce globale comme ce fut le cas lors de la précédente, et de la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement territorial des restructurations, notamment d'un contrat de redynamisation de sites (CRSD).

#### a) L'étalement dans le temps

La disponibilité du produit des cessions pour financer les infrastructures immobilières est dépendante du rythme des cessions et donc du calendrier annoncé des restructurations.

Après une première vague, le 3 octobre 2013, le ministre de la défense a annoncé le 15 octobre 2014<sup>1</sup> les restructurations qui interviendront en 2015.

À ce titre, il est prévu :

- **Pour l'armée de terre** : la dissolution du 1<sup>er</sup> Régiment d'artillerie de marine (1<sup>er</sup> RAMa) de Châlons-en-Champagne et de l'état-major de la 1<sup>re</sup> brigade mécanisée et de sa compagnie de commandement et des transmissions de Châlons-en-Champagne ainsi qu'un certain nombre de réorganisations et d'adaptations capacitaires qui ne devraient pas avoir de conséquences majeures en matières immobilières ;

- **Pour la marine** : outre le désarmement de 5 bâtiments, la suppression du Commandement de la marine à Strasbourg et de la base navale de l'Adour à Anglet ;

- **Pour l'armée de l'air** : principalement le début de la dissolution de la Base aérienne 102 de Dijon et le transfert des escadrons de Casa de Creil en vue de la fermeture de la plateforme aéronautique de la base aérienne 110 en 2016<sup>2</sup>.

- **En interarmées** : la Direction du renseignement militaire (DRM), localisée à

<sup>1</sup> <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/restructurations-2015>

<sup>2</sup> La base aérienne 901 de Drachenbronn se transforme ainsi en élément air rattaché de la base aérienne 133 de Nancy.

Creil, sera transférée à Balard dans la perspective du projet de regroupement des états-majors, directions et services sur un site unique ; parmi les mesures annoncées dans le cadre du projet de rationalisation et de mise en cohérence de l'organisation territoriale des soutiens, on retiendra la poursuite de la rationalisation des organismes du service du commissariat des armées (SCA) et la réorganisation des établissements logistiques (avec le début de la dissolution de l'établissement de Portes-lès-Valences), la transformation de la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information (DIRISI), la rationalisation de la fonction soutien pétrolier qui se traduira par la fermeture de plusieurs centres de ravitaillement (dont celui de Castelsarrasin en 2015), pour le service de santé des armées les adaptations spécifiques à l'hôpital du Val de Grâce<sup>1</sup> au sein de la plateforme des établissements parisiens, enfin la fermeture de certains dépôts du service interarmées des munitions (dont celui de Billard en 2015).

La méthode utilisée par le ministère de la défense consiste, « afin d'éviter des coupes purement arithmétique », à engager depuis 2014 « une analyse fonctionnelle et capacitaire permettant de décider annuellement des restructurations à venir. L'aménagement du territoire est également un des critères qui guide le choix des sites concernés par les mesures de réorganisation. Les restructurations sont en effet coordonnées afin d'optimiser le plan de stationnement du ministère, avec le souci de prendre en compte la situation de l'ensemble du personnel et de leur famille ainsi que celle des territoires et du tissu local, économique et social ».

Il est même précisé que « L'analyse fonctionnelle se poursuivra jusqu'aux dernières annonces en fin de programmation. Elle intègre une diversité de paramètres tels que les impératifs opérationnels (respect des contrats opérationnels) et budgétaires (réduction des coûts de fonctionnement par mutualisation des soutiens ou densification des emprises, par exemple) ».

Pour la période 2016-2019, la lecture attentive du dossier indique de façon parfois précise la fermeture de certains sites, mais il n'est pas indiqué si cette liste est exhaustive. Une certaine incertitude continue donc de régner quant aux modalités retenues pour parvenir à la réalisation des déflations d'effectifs soit par évolution du format de certaines unités, soit par des fermetures de sites. Si l'effet peut être le même sur ce seul critère, il est différent pour ce qui concerne la réduction des coûts de fonctionnement - la fermeture de sites et la densification de sites existants le permet -, mais aussi en matière d'impact sur les territoires et naturellement sur l'organisation opérationnelles des armées. Qu'il s'agisse des chefs d'état-major entendus par votre commission<sup>2</sup> ou des collectivités territoriales, chacun a besoin de

<sup>1</sup> Dans le cadre de la restructuration de l'hôpital du Val-de-Grâce, il est envisagé de conserver la partie historique du site (abritant l'école du Val-de-Grâce, le musée du service de santé des armées, la bibliothèque et l'église) et de libérer la partie occupée par l'hôpital. En ce qui concerne le devenir de la partie conservée, rien n'est encore décidé et à ce jour, les études sont encore en cours pour réemployer l'intégralité de cette partie : « ce qui », selon le ministre, « n'interdirait pas de promettre les bâtiments historiques du val de Grâce à une nouvelle vocation, par exemple, la formation, la recherche ou d'autres fonctions tertiaires du service de santé des armées. »

<sup>2</sup> Voir l'audition du CEMA, le Général Pierre de Villiers, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141020/etr.html#toc4> : « L'attente des annonces de fermeture de site est toujours une période anxieuse et interdit toute programmation. Je le constate à chaque fois que je me rends dans les forces : c'est la première préoccupation actuelle, tous personnels confondus. L'annonce, la

---

visibilité pour répondre aux questionnements des militaires et de leurs familles, pour adapter leurs capacités et pour anticiper et préparer les mutations des territoires. **Vos rapporteurs souhaitent que le ministre puisse annoncer d'ici la fin de l'année ou au tout début de 2015, l'ensemble des décisions de restructuration pour la durée restante d'exécution de la loi de programmation.**

En outre, certains biens nécessitent des opérations de revalorisation. Il s'agit notamment d'anciennes emprises opérationnelles ou industrielles d'importance variable, dont la cession est complexe et qui ne sont susceptibles ni de trouver rapidement un acquéreur final, ni de s'inscrire immédiatement dans un projet d'aménagement urbain ou économique porté par une collectivité (bases aériennes, citadelles, camps d'entraînement, etc.). Les cessions nécessitent des études préalables et, parfois, de longues négociations. Il en résulte un décalage important et des coûts de gardiennage et de maintenance minimale significatifs.

*b) L'effet des cessions à l'euro symbolique*

**Le montant du produit des cessions peut être affecté par la mise en œuvre du dispositif de cession de certaines emprises à l'euro symbolique.**

En effet, l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoit que les emprises reconnues inutiles dans le cadre des opérations de restructuration du ministère de la défense réalisées entre le 1<sup>er</sup> septembre 2009 et le 31 décembre 2014 peuvent faire l'objet de cessions à l'euro symbolique avec complément de prix différé, en cas de revente, aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande.

**Par un amendement introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, le gouvernement a prévu la reconduction de ce dispositif moyennant quelques aménagements.**

(1) L'importance relative de ce mode de cession

Les mesures de restructurations 2009-2013 ont entraîné la cession de de 242 emprises en province :

- 140 d'entre elles étaient concernées par des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) dont **83 ont fait l'objet, par décret, d'une autorisation de cession à l'euro symbolique ;**

---

*semaine dernière, des restructurations 2015 nous donne la visibilité nécessaire pour les mois à venir. Visibilité ne veut pas dire gaieté de cœur. Et ce n'est pas à vous, dont certains sont directement concernés par ces restructurations, que j'apprendrai combien il est toujours particulièrement douloureux de fermer un site ou de dissoudre une entité militaire. Considérant les conséquences familiales, personnelles et professionnelles de ces décisions, j'estime maintenant indispensable que les annonces, relatives à la période 2016-2019, interviennent quant à elles avant la fin de cette année, ou au plus tard en début d'année 2015. Les chefs d'état-major d'armées et moi-même sommes particulièrement attentifs à ce point qui pèse sur le moral, objet de mon quatrième et dernier point majeur d'attention. »*

- 102 emprises n'entraient pas dans le champ des CRSD.

Le montant total des cessions immobilières sur 2009-2013 est de 780 millions d'euros contre 2 018 millions d'euros (dont 221 millions d'euros de soulte SNI versée en 2009) prévus en LPM 2009-2014.

(a) Les cessions à l'euro symbolique

Plus du tiers des emprises cessibles dans le cadre des restructurations 2009-2013 ont été éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique. La liste des communes concernées a été fixée par le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009. Toutes les communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) sont éligibles à ce dispositif.

| Année        | Nombre    | Surface totale<br>des emprises cédées | Évaluation en €    |
|--------------|-----------|---------------------------------------|--------------------|
| 2009         | 17        | 529 386                               | 16 127 500         |
| 2010         | 11        | 852 866                               | 24 508 810         |
| 2011         | 29        | 4 635 877                             | 51 636 623         |
| 2012         | 5         | >à 478 744                            | 1 500 000          |
| 2013         | 20        | n.c                                   | 34 000 000         |
| 2014(*)      | 6         | n.c                                   | 45 000 000         |
| <b>Cumul</b> | <b>83</b> |                                       | <b>172 277 933</b> |

(\*) au 1<sup>er</sup> juillet 2014

(b) Les cessions à titre onéreux

L'autre partie est cédée à titre onéreux, soit de gré à gré aux collectivités territoriales, soit par appel d'offres lorsque les collectivités renoncent à l'acquisition. Ces emprises peuvent également être transférées à titre onéreux à d'autres ministères.

En 2013, faisant directement suite aux restructurations, **17** emprises ont été cédées à titre onéreux pour un montant de **35,3 millions d'euros** ; en 2014, **5** emprises ou fractions d'emprises ont été cédées à titre onéreux (2 cessions en application du droit de priorité et 3 par adjudication avec appel d'offres), pour un montant de **2,9 millions d'euros**.

Ce manque à gagner peut paraître important. L'appréciation doit être néanmoins relativisée, car les cessions à l'euro symbolique permettent des transferts dans des délais très courts, ce qui épargne des frais de gardiennage et d'entretien (5 millions d'euros sont inscrits à cette fin au budget pour 2015 dans les crédits de l'action 10 « restructurations », soit un doublement par rapport au PLF 2013). En outre, il existe une clause de retour au ministère de la défense de la moitié du prix de cession en cas de revente d'immeubles cédés à l'euro symbolique.

(2) La reconduction du dispositif

**Il est proposé de reconduire ce dispositif moyennant quelques aménagements par un amendement au projet de loi de finances pour 2015, voté par l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.**

#### **Les aménagements du dispositif de cession à l'euro symbolique**

- Le texte réserve le bénéfice de la cession aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou en l'absence d'un tel établissement aux communes dont le territoire est le plus fortement affecté.
- La région, le département, les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement ainsi que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent se substituer à l'EPCI ou à la commune concernés, sur demande de ces derniers.
- Les circonstances locales tenant à la situation du marché foncier et immobilier sont prises en compte dans les critères d'éligibilité.
- Les demandes d'acquisition doivent être formulées dans un délai de 6 mois à compter de l'offre notifiée par l'État.
- Les cessions peuvent également avoir pour objet de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement foncier agricole et forestier.
- Si les cessions intéressent des immeubles de logements, elles ne peuvent être consenties qu'aux fins de remises des immeubles précités aux organismes d'HLM.

**Si l'ensemble de ces aménagements paraissent cohérents, en revanche, cette dernière disposition pourrait avoir pour conséquence de rendre impossible une opération de réaménagement urbain qui nécessiterait par exemple la destruction d'un immeuble d'habitation et peut être sans objet dans des communes où le nombre de logements vacants dans le secteur HLM est important. Vos rapporteurs soutiendront un amendement écartant cette disposition<sup>2</sup>. Il est, en la matière, plus opérant, de faire confiance aux élus locaux quant à l'évaluation des besoins et aux choix d'aménagement urbain des collectivités. Au surplus, l'établissement qui aura bénéficié d'une cession à l'euro symbolique devra justifier de la réalisation effective d'une opération d'aménagement au terme d'un délai de quinze ans et si des plus-values étaient effectivement réalisées, la moitié de celles-ci reviendraient à l'État<sup>3</sup>.**

<sup>1</sup> Article 22bis du projet de loi de finances <http://www.senat.fr/leg/pjl14-107.html>

<sup>2</sup> Le Sénat a adopté un amendement en ce sens du rapporteur général M. Eric de Monfgolfier : [http://www.senat.fr/cra/s20141125/s20141125\\_7.html#par\\_1326](http://www.senat.fr/cra/s20141125/s20141125_7.html#par_1326)

<sup>3</sup> Article 67 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 alinéas 6 à 8.

#### 4. Deux autres éléments constituent des facteurs d'incertitude

##### a) Le coût et la durée des opérations de dépollutions des emprises

La dépollution constitue également un frein dans le processus de cession. L'état de pollution pyrotechnique, présumé, puis, le cas échéant, avéré des terrains, crée des obligations pour le ministère de la défense avant toute cession. Le régime actuellement en vigueur peut accroître de manière significative les délais de cession et avoir des conséquences sur le montant des recettes attendues.

##### (1) La dépollution préalable à la vente effectuée par la Défense

Les dépenses de dépollution des emprises cédées et cessibles sont financées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». A ce titre, les dépenses font l'objet d'une programmation physico-financière annuelle au regard notamment du calendrier des cessions et de l'état d'avancement des projets des acquéreurs. Le financement des opérations de dépollution sur l'ensemble du territoire national représentait en 2013 près de 50 % des dépenses préalables à cessions engagées sur le CAS Immobilier (7,4 millions d'euros)<sup>1</sup>.

En matière de dépollution pyrotechnique, il a été procédé en 2014 à de profondes modifications du décret n° 76-225 du 4 mars 1976 fixant les attributions respectives du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense en matière de recherche, de neutralisation, d'enlèvement et de destruction des munitions et des explosifs, afin de mieux circonscrire le périmètre des engagements financiers de l'État vis-à-vis des tiers, notamment lors des cessions de terrains du ministère de la défense.

**La séquence, les modalités et les délais de réalisation des opérations de dépollution pyrotechnique font l'objet, notamment, des modifications suivantes :**

- le financement des opérations de dépollution pyrotechnique est mis à la charge du bénéficiaire pour toutes les opérations réalisées dans le cadre du changement d'utilisation et de l'occupation temporaire (notamment constitutive de droits réels), sous réserve du respect du principe pollueur-payeur ;
- les modalités de détermination de l'usage futur du terrain par l'acquéreur, condition préalable à la réalisation des opérations de dépollution pyrotechnique, sont renforcées et protègent l'Etat d'éventuels surcoûts liés à des mesures complémentaires de dépollution pyrotechnique. Il appartient au cessionnaire d'effectuer les éventuelles mesures de dépollution pyrotechnique supplémentaires nécessaires s'il entend modifier l'usage fait du terrain cédé ;
- en outre, il est prévu que le coût définitif de la dépollution pyrotechnique pris en charge par l'Etat ne pourra excéder le prix de vente du terrain à l'exception des cessions faites au titre de l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (dispositif dit de « l'euro symbolique »).

<sup>1</sup> En outre des crédits figurent également à l'OB « Dépenses préalables à cessions » dans l'OS « Infrastructures » (action 04)

## (2) La prise en charge de la dépollution par l'acquéreur

Ces dispositions introduites en 2008 permettent à l'acquéreur de faire procéder à la dépollution, « le coût de la dépollution s'imputant alors sur le prix de vente » (article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

**L'article L. 3211-1 du CG3P, a été utilisé pour les cessions suivantes :**

- Établissement militaire Pion, situé à Versailles, vendu en décembre 2011. L'emprise évaluée à 11 millions d'euros a été cédée pour 5 millions d'euros, après déduction de 4 millions d'euros au titre de la pollution pyrotechnique et industrielle, et de 2 millions d'euros au titre de la déconstruction des bâtiments ;
- Établissement aéronautique naval de Dugny – Le Bourget vendu en juin 2011. L'emprise a été cédée pour 15,24 millions d'euros, après déduction de 9 millions d'euros au titre de la pollution (dont 8 millions d'euros pour la pollution pyrotechnique) ;
- Base aérienne 122 de Chartres, vendue en avril 2013. L'emprise évaluée à 7,36 millions d'euros a été cédée pour 5,82 millions d'euros, après déduction de la dépollution estimée à 1,58 millions d'euros (hors indexation), conformément à un protocole de 2012 ;
- L'ETAMAT Forgeot à Châlons-en-Champagne, vendu en janvier 2014. L'emprise évaluée à 1,6 millions d'euros a été cédée pour 0,35 millions d'euros, après déduction de la dépollution estimée à 1,24 millions d'euros.

## (3) Les cessions à l'euro symbolique

Le cessionnaire est substitué à l'Etat pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit « en l'état »<sup>1</sup>.

## (4) Un assouplissement des règles de sécurité a été envisagé dans le rapport annexé à la loi de programmation militaire

Certaines dispositions du décret n° 2005-1325 du 26 octobre 2005 relatif aux règles de sécurité applicables lors des travaux réalisés dans le cadre d'un chantier de dépollution pyrotechnique pourraient être assouplies.

L'objectif est d'améliorer la fluidité des procédures relatives aux chantiers de dépollution pyrotechnique par :

- la redéfinition des opérations relevant du chantier de dépollution pyrotechnique (les opérations préalables telles que la préparation du terrain et le diagnostic sans affouillement ne seraient plus considérées comme relevant du chantier de dépollution) ;
- l'assouplissement du principe d'unicité du marché de dépollution pyrotechnique (possibilité de recours à la sous-traitance) ;
- la possibilité de co-activité sur le périmètre du chantier de dépollution pyrotechnique.

Le projet de décret proposé par le ministère du travail n'a pas encore abouti, faute de consensus ministériel.

<sup>1</sup> Dans ce dernier cas, les communes éligibles au dispositif ont en charge l'ensemble des opérations de dépollution dont le coût vient s'imputer, le cas échéant, sur le complément de prix dû en cas de cession ultérieure par la commune. Le ministère de la défense fournit l'étude historique aux collectivités concernées et lorsque celles-ci le demandent, un diagnostic qui permet d'évaluer le degré de pollution des différentes zones en pratiquant la détection sur des zones réduites réparties de façon représentative, à partir des résultats de la recherche historique (article 6 du décret du 26 octobre 2005 précité).

*b) L'application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et le décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 pris pour son application ont institué un mécanisme de décote pouvant atteindre 100% de la valeur d'un bien, en fonction du nombre et de la nature des logements prévus par l'acquéreur.

Le montant de la décote étant arrêté par le directeur départemental des finances publiques en fonction des données particulières de chaque projet, notamment son équilibre financier, son contenu (surface de plancher allouée au logement, typologie et répartition des logements, etc.), il n'est pas possible d'anticiper le montant des pertes de recettes que la Défense est susceptible de subir.

Les listes des biens cessibles en application de la décote sont en cours de finalisation sous le contrôle des Préfets de région. Les 18 listes déjà publiées aux recueils des actes administratifs comportent ainsi plus d'une quarantaine d'emprises relevant du ministère de la défense. Celles-ci sont donc susceptibles d'être impactées par une décote lors de leur cession.

Parmi les cessions non réalisées mais pour lesquelles le montant de la décote a été fixé, peuvent être cités :

- une fraction du site du CEAT à Toulouse, 9 ha du site vont être cédés pour une opération de logements, avec application d'une décote de 61 %. Ainsi, le produit de cession attendu par la Défense s'élève à 6,32 millions d'euros, et une décote consentie de 9,92 millions d'euros ;
- l'ancien service local de psychologie appliquée (SLPA) à Bordeaux, estimé à 0,37 million d'euros doit ainsi être cédé à 0,15 million d'euros, soit une décote de 60 % (0,22 million d'euros).

On mesure ainsi l'impact qu'un tel dispositif peut avoir notamment sur les emprises les plus facilement vendables, situées en zone urbaine.

Les flux de ventes régionales se réduisant, tout repose en fait sur le produit attendu des ventes d'emprises parisiennes.

**Un décalage dans le temps de la réalisation de ces cessions, comme les possibilités de décotes, constituent des risques sérieux sur la capacité dont disposera le ministère de la défense pour réaliser au mieux de ses intérêts le montant attendu de ressources exceptionnelles issues de la cession des emprises immobilières et pour pouvoir puiser dans cette ressource pour compenser les risques sur le produit d'autres ressources exceptionnelles.**

## C. LES OPÉRATIONS

### 1. Au titre de l'action 04 « politique immobilière »

L'action 04 « politique immobilière » est subdivisée en trois opérations stratégiques (OS).

| OS                                      | PLF 2015<br>(crédits budgétaires) |                | FDC et ADP<br>attendus en 2015 |
|---|-----------------------------------|----------------|--------------------------------|
|   | AE                                | CP             |                                |
| Fonctionnement et activités spécifiques | 222,5                             | 222,5          |                                |
| Dissuasion                              | 142,8                             | 93,0           |                                |
| Infrastructure de défense               | 1 444,7                           | 867,0          | AE : 13,5 / CP : 13,5          |
| <b>Total</b>                            | <b>1 810,0</b>                    | <b>1 182,5</b> | <b>AE : 13,5 / CP : 13,5</b>   |

Ces crédits budgétaires seront complétés par des ressources du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » à hauteur de 230 millions d'euros de CP, d'ores et déjà incluses dans la programmation des paiements pour 2015.

#### a) L'OS « Fonctionnement et activités spécifiques »

Cette opération regroupe les crédits de fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID) ainsi qu'une partie des crédits relatifs au logement familial qui sont gérés par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère (DPMA). Les crédits de paiement affectés à cette OS s'élèvent à 222,5 millions d'euros (309,5 millions d'euros en 2014), soit 18,8 % des crédits de l'action « politique immobilière ». Elle concerne également les locations d'infrastructures.

(1) Le fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID)

(a) Les missions

Le SID assure le soutien et l'adaptation de l'ensemble des infrastructures et du domaine immobilier de la défense sur le sol national et à l'étranger. Il demeure le référent unique du ministère pour les questions de construction, de maintenance et de gestion du patrimoine immobilier au profit de toutes les armées.

Pour réaliser ses missions, le SID dispose de 4487 agents<sup>1</sup> dont 32 % de militaires<sup>1</sup>, parmi lesquels 49 projetés en opérations extérieures<sup>2</sup>. Un corps unique des ingénieurs militaires d'infrastructure (IMI)<sup>3</sup> a été créé en 2010.

<sup>1</sup> Au 30 septembre 2014

(b) La rénovation de la gouvernance et de la réorganisation de la fonction infrastructure

Dans le cadre de la LPM et de la MAP, la rénovation de la gouvernance et de la réorganisation de la fonction infrastructure fait l'objet d'un mandat donné au SID et à la DMPA, en cohérence en termes de contenu et de calendrier avec les autres chantiers : réforme des soutiens, de la gestion des ressources humaines du ministère, de la fonction financière et des achats.

S'inscrivant dans la logique de bout en bout des soutiens, le projet de service du SID prévoit notamment les objectifs principaux :

- une simplification de l'organisation de la fonction infrastructure et des processus de gestion associés (finances et RH) ;
- l'intégration des régies infrastructures des GSBDD au sein du SID ;
- le recentrage sur les domaines stratégiques (renforcement des compétences dans les domaines stratégiques) ;
- le renforcement de la relation client.

Dans ce cadre, il a été décidé de regrouper sur le seul programme 212 l'ensemble des crédits de maintien en condition jusqu'alors répartis entre les programmes 178 et 212. Ce regroupement sera mis en œuvre en gestion 2015 et en programmation à partir de 2016. Il facilitera la gouvernance du maintien en condition en offrant au SID une vision à moyen terme fiable (rationalisation des marchés de maintenance et d'exploitation).

Le ministère a décidé également de confier au SID l'ensemble des personnels chargés des travaux en régies de maintien en condition (peintres, électriciens, plombiers, etc...). Il disposera ainsi de l'ensemble des moyens à la fois humains et financiers permettant d'optimiser le maintien en condition de l'infrastructure du ministère.

(c) Le SID devra également veiller au maintien de ses compétences spécifiques

Dans leur précédent rapport pour avis, vos rapporteurs s'étaient inquiétés de la capacité du SID à assurer le suivi de l'engagement de programmes importants concernant les installations portuaires (accueil des FREMM, accueil des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda, rénovations des installations des ports de Brest et Toulon). Ainsi le plan de charge de l'ESID de Toulon va doubler durant cette période et son chiffre d'affaires va passer de 100 à 200 millions d'euros- et représente aussi un défi

---

<sup>1</sup> Bilan en effectif physique (et non en ETP) date du 30 août 2014

<sup>2</sup> À la date du 30 novembre 2014

<sup>3</sup> Les IMI sont chargés d'exercer des fonctions d'inspection, de contrôle, d'expertise, de coordination et de direction dans le domaine de l'infrastructure. A terme, ce corps regroupera 500 à 600 membres. Dans son rapport pour avis sur le PLF 2014 n°1433 tome 33 « défense, soutien et logistique interarmées », M. Alain Marty, député, précise les missions, les modalités de recrutement et les justifications du maintien du statut militaire des ingénieurs militaires d'infrastructure : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/a1433-tIII.asp>

au plan technique et en termes de ressources humaines<sup>1</sup>. La réalisation de ces infrastructures exige en effet des compétences particulières compte tenu des spécificités physiques du milieu maritime qui doivent être entretenues au sein de ce service commun et au sein du corps des ingénieurs militaires d'infrastructure.

Le ministère de la défense a apporté la réponse suivante :

Les infrastructures maritimes spécifiques sont d'une grande variété et comprennent :

- des ouvrages maritimes : quais, bassins, digues, pontons flottants, dispositif de mise à l'eau des sous-marins à Cherbourg, etc...
- des moyens portuaires : portes de bassin, ras, grues, ponts roulants, stations de pompage, barrages flottants, etc...
- des servitudes, telles que l'électricité HT et les moyens de conversion destinés aux besoins spécifiques des bâtiments de la Marine, les réseaux de gaz industriels, les réseaux d'eau de refroidissement des chaufferies nucléaires, etc...
- des installations nucléaires de base secrètes destinées au soutien de la propulsion nucléaire.

Par ailleurs, la gestion de ces infrastructures maritimes nécessitent la maîtrise de problématiques transverses telles que l'environnement, la sûreté nucléaire, la protection défense, la sécurité des systèmes d'information et la pyrotechnie. Les compétences nécessaires couvrent tant la conception et la réalisation, que la vie et l'exploitation des ouvrages.

Pour assurer ses missions, le SID s'appuie sur des personnels civils et militaires, possédant un diplôme de technicien ou d'ingénieur dans les domaines du bâtiment, des travaux publics, du génie industriel, du génie mécanique et du génie énergétique. Certains personnels sont destinés à devenir des experts, en suivant des cursus complémentaires tels que le CHEC/CHEBAP (Centre des hautes études de la construction - Conception et hautes études du béton armé précontraint).

En matière de formation continue, la direction centrale a mis en place un schéma directeur qui intègre des axes prioritaires, parmi lesquels les domaines spécifiques, portuaire, électricité et nucléaire.

A ce jour, l'effort a davantage porté sur les aspects nucléaires, avec un catalogue complet de formations en fonction du niveau et des emplois recherchés, notamment avec la mise en place de deux modules spécifiques en partenariat avec EAMEA et CEA, et le suivi d'un master spécialisé « Sûreté nucléaire » de l'ENSAM (Ecole nationale supérieure des arts et métiers). Par ailleurs, après un recensement initial, la ressource des personnels formés fait l'objet d'un suivi (mise à jour annuelle des formations suivies et du lieu d'affectation). Ainsi, le SID compte 293 agents ayant une formation sur les aspects nucléaires dont les 2/3 sont en poste à Brest. Le SID est en mesure de s'appuyer sur cette liste pour rechercher les profils adaptés à des projets futurs, notamment ceux liés aux programmes d'armement.

Au-delà du dispositif dont ils bénéficient en matière de sûreté nucléaire, les domaines portuaire et « électricité » feront également l'objet d'une démarche similaire pour l'ingénierie hors nucléaire, initiée par un recensement des compétences. Néanmoins, ces

---

<sup>1</sup> Loi de finances pour 2014 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (programme 212 « Soutien des forces » de la mission Défense) : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131014/etr.html#toc2>

domaines peuvent être considérés comme moins critiques que le nucléaire, du fait de l'expérience du personnel en poste et d'une plus forte spécialisation des personnes dans ces domaines (cohérence des parcours, temps des affectations). Enfin, ces dernières années, le SID a également pu bénéficier de recrutements extérieurs (contractuels, anciens militaires et civils en provenance de la Marine, de la DGA et de DCNS).

(d) Le recours à l'externalisation

Les opérations traitées en maîtrise d'œuvre externe sont de tout type ; le SID privilégie néanmoins celles de type courant facilement réalisables par des bureaux de maîtrise d'œuvre privés. L'objectif fixé est de traiter 50 % des opérations d'infrastructure en maîtrise d'œuvre externe. En 2013 47,4 % des opérations de travaux ont été réalisées à travers une maîtrise d'œuvre externalisée (soit 274 marchés). Le montant total des travaux ainsi effectués s'élève à 194 millions d'euros.

(e) Objectif et indicateurs de performance : mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais

L'objectif est de suivre le respect des engagements en termes de coûts et de délais pris par le service d'infrastructure de la défense (SID) auprès de ses bénéficiaires. Il permet également d'apprécier la fiabilité des estimations réalisées par le SID lors des études d'avant-projet servant de base à ces engagements.

Depuis 2014, l'indicateur associé à l'objectif n° 1 « *mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais* » mesure désormais le « *respect des délais et des coûts des grands projets d'infrastructure* ». Le périmètre retenu est constitué par les opérations d'infrastructure individualisées dont le coût final est supérieur à 2 millions d'euros livrées dans la période considérée, ce qui représente un échantillon représentatif de près de 60 opérations. Il est convenu que chaque opération livrée compte pour un projet.

**Les prévisions 2015 ont été révisées pour tenir compte de l'actualisation de la liste des opérations susceptibles d'être livrées en 2015. Celles-ci représentent une assiette budgétaire de 364 millions d'euros au total.**

**Les cibles 2017 devraient s'inscrire dans cette dynamique d'amélioration continue en réduisant de 30 à 27 % la part des projets connaissant un dépassement de plus de 6 mois et dans la même proportion celle des projets connaissant un dépassement supérieur à 5 %, le dépassement cumulé sur l'ensemble des projets ne devant pas dépasser 18,5 millions d'euros (soit environ 5 % du montant total des projets).**

Pour y parvenir, le SID actionne trois leviers :

- la maîtrise avec les bénéficiaires des évolutions du besoin pendant le déroulement des opérations (missions de conseil et d'assistance au commandement) ;
- l'amélioration des études réalisées (exploitation des retours d'expérience pour les études à venir notamment en ce qui concerne les calendriers prévisionnels), des études initiales (faisabilité, programme), la connaissance du milieu socio-économique et la recherche de la stratégie d'achat la plus adaptée ;
- l'amélioration des processus et la montée en puissance du contrôle interne.

## (2) Un effort pour le logement familial

La politique du logement familial accompagne la manœuvre immobilière et vise à développer une offre de logements susceptible de répondre aux demandes des ressortissants.

Le parc familial est composé de logements domaniaux et de logements réservés dans le cadre de programmes conduits par des opérateurs immobiliers. Le parc du ministère de la défense est constitué d'environ 53 000 logements, dont 80 % de logements réservés auprès de bailleurs, sociaux ou non, et 20 % de logements dont l'État est propriétaire.

|           | <b>Logements réservés en métropole et pris à bail OM/étranger</b> | <b>Logements domaniaux</b> | <b>Total</b> |
|-----------|---|----------------------------|--------------|
| Métropole | 38 195  | 8 909                      | 47 104       |
| Outre-mer | 2440  | 1859                       | 4299         |
| Étranger  | 822   | 705                        | 1527         |
| Total     | 41 457  | 11 473                     | 52 930       |

Le nouveau plan de stationnement des armées a conduit à revoir les besoins et à conduire une rationalisation du parc en vendant les logements domaniaux ou résiliant les conventions de réservation sur les zones où la défense se désengage et en réservant de nouveaux programmes dans les zones de densification.

Les besoins n'évoluent donc pas à la baisse.

Depuis 2012, environ 590 logements ont été vendus ou sont en cours de cession, et environ 620 devraient encore l'être d'ici à 2016 de façon à réduire le taux de vacance en abandonnant les logements devenus inutiles.

En outre, l'adaptation des implantations de logements aux restructurations a entraîné la réservation de 1 000 nouveaux logements depuis 2012 dans les zones de densification. Le besoin est pratiquement couvert pour les restructurations 2009-2014. Cette action se poursuit désormais en visant spécifiquement les zones de forte tension locative et il est prévu la livraison de 600 à 700 nouveaux logements chaque année. Pour 2015, est prévue, la livraison de 534 logements neufs, principalement en Ile-de-France (132), à Brest (35), à Angoulême (35), à Rochefort (25), dans le sud-est à Marseille (20), à Istres (18) et à Toulon (41), à Senlis (50 studios) et à Tours (75) où la DPMM s'installera en 2015.

En parallèle, des conventions ont été résiliées, ou sont sur le point de l'être, pour plus de 2 000 logements dans les zones quittées par le ministère de la défense.

## (a) Les dispositifs mis en œuvre

Les crédits relatifs au logement familial (74,8 millions d'euros) recouvrent :

- l'entretien courant des logements domaniaux<sup>1</sup> : 9 millions d'euros (7,16 millions d'euros en 2014 et 3,3 millions d'euros en 2013),
- la compensation auprès des bailleurs, en métropole (notamment la société nationale immobilière, SNI) et outre-mer, des abattements dont bénéficient les occupants des logements domaniaux au titre d'occupation par nécessité absolue de service et par utilité de service 62 millions d'euros (41,9 millions d'euros en 2014 et 47,66 millions d'euros en 2013)<sup>2</sup>,

- En métropole, le montant des remboursements des loyers des logements domaniaux auprès de la SNI et des loyers des logements pris à bail s'inscrit globalement en baisse pour l'année 2014 : 8,9 millions d'euros dans le premier cas et 7,7 millions d'euros (programmation initiale de 9,4 millions d'euros recalée) dans le second cas (contre respectivement 9 millions d'euros et 10,1 millions d'euros en 2013).
  - Pour 2015, le montant du remboursement des loyers des logements domaniaux prévu est de 9 millions d'euros, auquel viendra s'ajouter le coût de l'ajustement triennal du bail conclu avec la SNI (3,5 millions d'euros). Le montant des loyers des logements pris à bail en métropole est également évalué à 9,5 millions d'euros.
  - Outre-mer, en raison des augmentations de prix, les loyers sont passés de 35 millions d'euros en 2010 à 36,3 millions d'euros en 2013. 38 millions d'euros sont programmés pour 2014 et il est prévu de réduire les crédits à 32 millions d'euros en 2015 compte tenu des efforts réalisés pour améliorer le parc de logements domaniaux.
  - À l'étranger, le montant des prises à bail s'élève à 9,5 millions d'euros en 2014. Il est prévu une baisse en 2015 à 8 millions d'euros.

- et les redevances contractuelles dénommées « garantie d'occupation » pour conserver la réservation des logements vacants conventionnés<sup>3</sup> 3,8 millions d'euros (4,1 millions d'euros en 2014).

Pour disposer d'une vue complète de l'effort de la défense en faveur du logement familial, il convient d'ajouter les crédits d'investissement inscrits à l'OS « *infrastructure de la défense* », d'une part pour la réalisation de

<sup>1</sup> Le ministère dispose d'un parc de 8909 logements domaniaux en métropole auxquels s'ajoutent 1859 en outre-mer et 705 à l'étranger. Ce parc a un besoin important de rénovation, certains logements demeurant vétustes.

<sup>2</sup> Les personnes occupant un logement de fonction par nécessité absolue de service bénéficient de la gratuité du logement nu et celles qui occupent un logement de fonction sous le régime de la convention d'occupation précaire avec astreinte bénéficient d'un abattement sur le montant du loyer. La société nationale immobilière (SNI), gestionnaire des logements domaniaux du ministère de la défense aux termes d'un bail civil signé en 2009 a versé d'avance l'intégralité du montant des loyers pour dix ans (215 millions d'euros). Ces crédits ont abondé le compte d'affectation spéciale (CAS) Immobilier, pour financer les dépenses d'infrastructures du ministère de la défense. Le ministère de la défense doit donc compenser ces loyers et abattements chaque année auprès de la SNI pour un montant annuel d'environ 8,7 millions d'euros.

Par ailleurs, quand il n'y a pas de logement disponible, un logement est pris à bail. En respectant les règles de proximité du lieu de travail et de superficie fixées par France Domaine, en fonction de la composition familiale : 80 m<sup>2</sup> pour une personne seule ou en couple et 20 m<sup>2</sup> par personne supplémentaire.

<sup>3</sup> Le ministère de la défense dispose d'un parc de 41 457 logements conventionnés réservés auprès de bailleurs sociaux ou autres. Pour une gestion efficace du parc, les garanties d'occupation permettent de maintenir deux mois (pouvant être reconduits une fois) les logements réservés auprès de bailleurs à la disposition du ministère de la défense entre deux locataires.

logements familiaux ainsi que pour la conclusion et le renouvellement des conventions de réservations : 10 millions d'euros en AE et en CP (28 millions d'euros en AE et 45,6 millions d'euros en CP en PLF 2014) et d'autre part, pour le maintien en condition de logements domaniaux 27 millions d'euros en AE en CP (26,1 millions d'euros en AE et 17,7 millions d'euros en CP en PLF 2014).

Depuis 2013, l'Établissement public des fonds de prévoyance militaire et aéronautique participe au financement du logement des ressortissants de la défense par un versement de 10 millions d'euros. Cet abondement sera reconduit en 2015.

Les dépenses de réalisation de logements familiaux comprennent les constructions de logements domaniaux, principalement outre-mer, et les conclusions et renouvellements de conventions de réservations en métropole. En outre-mer, le mécanisme des conventions de réservation n'existant pas, seule la construction de logements permet de réduire le nombre de prises à bail dans des zones à forte tension locative.

En 2014, il était prévu d'engager 30 millions d'euros mais, le moindre besoin de construction outre-mer conduit à limiter les engagements à 10 millions d'euros. En métropole, le ministère de la défense réserve des logements auprès de bailleurs, sociaux ou non. En 2013, 5,6 millions d'euros ont été engagés ; 11 millions d'euros sont prévus en 2014 et 10 millions d'euros en 2015.

Un effort important est par ailleurs porté pour la rénovation des logements domaniaux en métropole, en maintenant les crédits à hauteur de : 12 millions d'euros en 2013 à 20 millions d'euros en moyenne sur la période 2014-2020 (19,5 millions d'euros en 2014, 26,1 millions d'euros si on y ajoute l'outre-mer).

**Au total, c'est donc un effort de 111,8 millions d'euros en AE et 117,81 millions d'euros en CP (107,56 millions d'euros en AE et 116,16 millions d'euros en CP en PLF 2014) qui est consenti par l'État à ce titre.**

Il faudrait également y ajouter le montant des abattements au titre d'occupation par nécessité absolue de service et par utilité de service consentis aux occupants des logements pris à bail (voir infra p. 58) et pour être exhaustif, une partie des crédits engagés au titre de l'adaptation de capacités d'infrastructures non technico-opérationnelles (NTO) consacrée à l'hébergement des cadres célibataires pour environ 12 millions d'euros (11,75 millions d'euros réalisés en 2013 et 12,43 millions d'euros programmés en 2014). (Voir infra p. 66 et suivantes).

(b) Objectif et indicateurs de performance : « *mettre en adéquation le parc de logements avec les besoins* »

**Au PAP 2014** l'indicateur 2.1 « *taux de vacance des logements familiaux en métropole* » jugé peu pertinent a été supprimé et remplacé par « *le taux de réalisation des attributions de logement du personnel militaire muté* » qui permet de représenter l'effort de gestion du ministère en effectuant une analyse fine des zones de tension, en anticipant le plus possible les mouvements dus au plan d'affectation des militaires, en cherchant à optimiser le parc avec la cession de logements domaniaux si besoin.

**Au PAP 2015, dans un souci de simplification, l'objectif « *Mettre en adéquation le parc de logement avec les besoins* » et l'indicateur associé mis en place en 2014 ont été supprimés.**

**Vos rapporteurs déplorent les changements réguliers qui affectent les indicateurs, voire leur suppression, ce qui rend inopérant le suivi et l'évaluation de l'efficacité des administrations qu'ils s'efforcent de réaliser chaque année à l'occasion de l'examen des lois de finances et des lois de règlement. Ils ne répondent pas au principe de transparence au fondement de la LOLF.**

(3) La location d'infrastructures

Enfin, cette OS comprend également la location d'infrastructures, 126 millions d'euros (226,9 millions d'euros en 2014, c'est-à-dire les dépenses locatives des bureaux loués ou de logements pris à bail, notamment pour les personnels affectés à l'étranger mais aussi les loyers budgétaires qui s'appliquent aux bureaux inscrits au patrimoine de l'État et occupés par des administrations publiques pour 114,8 millions d'euros (184 millions d'euros en PLF 2014).

**Cette diminution est la conséquence du déménagement des états-majors, directions et services de la défense sur le site de Balard au cours de l'année 2015. Une redevance versée à l'opération du PPP se substitue aux loyers budgétaires sans que l'on puisse à ce stade en mesurer l'effet réel en terme économique.**

Depuis plusieurs années, le ministère de la défense entend rationaliser l'utilisation de son domaine immobilier en procédant à des regroupements fonctionnels de ses services sur les emprises dont il est attributaire et souhaite limiter ses acquisitions aux seuls immeubles qui concourent directement à l'exercice de missions opérationnelles ou au stationnement de troupes, à la réalisation de logements au profit de ses ressortissants ou qui contribuent à développer le devoir de mémoire. Cette réflexion, sur l'arbitrage acquisition/location doit aussi être examinée à l'aune de la souplesse nécessaire d'un dispositif appelé à des restructurations récurrentes.

## (a) Locations de bureaux

Une prise à bail n'est opérée que lorsque le patrimoine propriété de l'Etat ne répond pas aux besoins d'une administration. Elle est établie à partir d'un cahier des charges fixant les spécifications de l'implantation (surface, localisation, prix, etc.), par le service France Domaine en lien avec l'occupant. Les dépenses de locations administratives étaient de 7,3 millions d'euros en 2013. Elles devraient être du même ordre en 2014. S'agissant des prévisions 2015, 11,17 millions d'euros sont prévues pour le paiement des locations administratives et loyers intercalaires.

## (b) Loyers budgétaires

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les loyers budgétaires ont été généralisés à l'ensemble des bâtiments, propriétés de l'État, dès lors que ces bâtiments sont occupés par les services de l'État et abritent majoritairement des bureaux<sup>1</sup>. L'objectif du dispositif est de responsabiliser les administrations au regard des surfaces occupées et de les inciter à les réduire pour tendre vers le respect de la norme de 12 m<sup>2</sup> par poste de travail. Dans ce but, elles conservent pendant deux ans la dotation budgétaire correspondant au loyer d'une emprise cédée, libérée ou transférée.

Le ministère de la défense a réduit sa surface utile de bureaux de 15 % entre 2010 et 2013, passant de 3 652 664 m<sup>2</sup> à 3 119 218 m<sup>2</sup>. La situation en 2014 sera arrêtée en fin d'année. Les efforts de réduction de surface utile ont été poursuivis avec la cession de plusieurs emprises soumises à loyer budgétaire.

| MONTANTS DES LOYERS BUDGÉTAIRES ACQUITTÉS PAR LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE |                     |                     |                     |                     |                     |                   |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| <i>En millions d'euros</i>   | LB 2009<br>facturés | LB 2010<br>facturés | LB 2011<br>facturés | LB 2012<br>facturés | LB 2013<br>facturés | Prévision<br>2014 |
| Taux d'indexation en %<br>(base T1-2011)                                 |                     | 1,24                | -0,13               | 2,31                | 3,17                | 1,1               |
| Défense  | 146,16              | 184,78              | 185,77              | 184,18              | 180,12              | 184               |
| Total/Etat   |                     | 1 101,30            | 1 090,71            | 1 100,18            | 1 105,379           |                   |

## (4) Objectif et indicateurs : gérer avec efficacité le patrimoine immobilier du ministère

Au sein de l'objectif n° 7 « *renforcer l'efficacité du soutien sur des fonctions cibles* », la gestion du patrimoine immobilier du ministère est suivie par des indicateurs de performance, notamment le ratio d'occupation des locaux. Les résultats des indicateurs immobiliers inscrits dans les documents budgétaires (indicateurs de performance et indicateurs immobiliers transverses), sont directement impactés par les variations de leur périmètre

<sup>1</sup> Surface de bureaux égale ou supérieure à 51 % de la superficie intérieure totale.

de mesure mais aussi par la consolidation des caractéristiques physiques (surfaces et effectifs) des emprises. Pour 2014, l'évolution à la hausse du ratio « *Efficience immobilière* » résulte de l'extension du périmètre de l'indicateur à des emprises régionales.

Pour 2015, la modification de la construction du ratio en raison du déménagement des sites parisiens vers Balard rendra très incertains les résultats de l'indicateur dont l'évolution sera largement mécanique et moins le résultat d'une politique suivie par le ministère.

*b) L'OS « Dissuasion »*

L'opération stratégique « Dissuasion » recouvre, pour le programme 212, les dépenses consacrées à la force océanique stratégique (FOST), et en particulier aux installations de la base opérationnelle de l'Île Longue. Elle comprend également les opérations d'infrastructure liées aux transmissions stratégiques (HERMES).

Les opérations afférentes à la composante océanique, conduites en liaison avec le programme d'ensemble Cœlacanthe (programme 146 « *Équipement des forces* »), consistent à adapter et à rénover les servitudes communes aux différentes installations nucléaires implantées sur la base de l'Île Longue (énergie électrique, fluides, installations portuaires) et le port militaire de Brest, mais aussi d'autres sites de la marine concourant à la dissuasion.

À partir de 2014, le programme 212 prend en compte les investissements liés aux infrastructures des transmissions nucléaires (programme HERMES). Ces dépenses concernent les sites dédiés aux transmissions stratégiques pour accompagner la rénovation des systèmes de transmission et assurer le maintien en condition de cette infrastructure.

| ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'OS DISSUASION ENTRE 2013 et 2015 |                          |                   |                    |             |                   |                    |             |
|---|--------------------------|-------------------|--------------------|-------------|-------------------|--------------------|-------------|
| Millions d'euros courants                                   |                          | AE                |                    |             | CP                |                    |             |
|   |                          | 2013<br>Exécution | 2014<br>Prévisions | PLF<br>2015 | 2013<br>Exécution | 2014<br>Prévisions | PLF<br>2015 |
| FOST  | Maintien en condition    | 22,41             | 25,63              | 31,39       | 23,20             | 32,43              | 26,58       |
|   | Adaptations de capacités | 48,68             | 50,71              | 103,13      | 32,76             | 51,57              | 59,60       |
| HERMES  | Transmissions nucléaires |                   | 8,89               | 8,25        | -                 | 6,01               | 6,82        |
| TOTAL   |                          | 71,09             | 85,23              | 146,77      | 55,96             | 90,01              | 93,00       |

*c) L'OS « Infrastructures »*

Cette opération comprend les crédits destinés à la construction des infrastructures de défense. **Sur la durée de la loi de programmation militaire, l'enveloppe nécessaire aux infrastructures a été évaluée à 6,1 milliards d'euros, soit environ 1 milliard d'euros par an.**

**Les crédits d'investissement au profit des infrastructures représentent 1,444 milliard d'euros en AE et 866,96 millions d'euros en CP (1,107 milliard d'euros en AE et 535,2 millions d'euros en CP en LFI 2014).** Ils incluent également les dépenses d'investissements consacrés à la politique de logement familial.

Les CP progressent de 62 % et les autorisations d'engagement de 30,4 %.

**Cette progression permet de poursuivre une remise à niveau des crédits destinés aux infrastructures, et notamment celles concernant les conditions de vie et de travail des militaires.**

Les montants affectés aux différentes opérations sont inscrits dans le tableau ci-contre.

(1) L'accueil des nouveaux matériels

En 2015, les principaux programmes d'infrastructure engagés sont :

(a) Accueil et soutien des futurs sous-marins nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda (32,50 millions d'euros en AE et 97,76 millions d'euros en CP)

Ce programme vise à l'adaptation des infrastructures d'accueil et soutien de la base navale de Toulon, port de base des six futurs SNA. Des adaptations seront aussi réalisées dans la base navale de Brest (pour l'entretien de circonstance et le mouvement de munitions), à l'Île Longue et à Cherbourg. Enfin, ce programme comprendra les travaux d'adaptation des infrastructures pour les arrêts techniques majeurs des futurs SNA, le lieu entre Brest et Toulon restant encore à fixer.

Les différences avec les SNA de classe Rubis et les exigences renforcées face au séisme et à la submersion marine après les événements de Fukushima influent sur les installations portuaires à concevoir. Les travaux consisteront à refondre des quais en intégrant des équipements permettant l'accostage et l'amarrage, ainsi que des bassins pour entretenir les navires. Il s'agit également de réaliser ou d'adapter les dragages nécessaires au stationnement et à l'accès aux quais ainsi que les équipements de ces ouvrages en moyens de manutention et de distribution des fluides.

La phase 1 permettra l'accueil du *Suffren* fin 2017. Elle comprend également des adaptations nécessaires pour accueillir le deuxième sous-marin, le *Duguay-Trouin*, en 2020 et les travaux pour la livraison du quai permettant l'embarquement des armes, entre 2019 à 2023. La phase 2 (2018-2028) concerne principalement les travaux sur le bassin n° 2 de Missiessy (second bassin d'indisponibilité pour entretien) ; la phase 3 (2020-2029) concerne le bassin et les installations nécessaires aux arrêts techniques majeurs.

Le tableau ci-dessous inclut également les crédits de l'action restructurations.

| Crédits demandés en PLF 2015 pour l'OS Infrastructure de défense |        |  |               |                     |                 |               |        |  |
|--|--------|--|---------------|---------------------|-----------------|---------------|--------|--|
| en M€  | Niveau | Description  | AE HTF        | AE affectées sur TF | Total AE        | CP            |        |  |
| Action 04 - Politique immobilière                                | OP     | Réalisation de logements familiaux                     | 10,00         | -                   | 10,00           | 26,63         |        |  |
|  | OP     | Maintien en condition de logements domaniaux           | 27,00         | -                   | 27,00           | 16,38         |        |  |
|  | ACT    | Protocole Culture-Défense                              | 4,87          | -                   | 4,87            | 4,87          |        |  |
|  | ACT    | Autres investissements de réalisation de capacités NTO | 99,00         | 93,83               | 192,83          | 67,74         |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure projet Balard - Travaux annexes         | 1,23          | -                   | 1,23            | 2,42          |        |  |
|  | ACT    | Infrastructures Restructuration Tour A - Balard        | -             | -                   | -               | -             |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Réhabilitation tour F - Balard          | -             | -                   | -               | -             |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure PPP ENSTA                               | 8,05          | -                   | 8,05            | 10,31         |        |  |
|  | ACT    | Autres investissements d'adaptation des capacités TO   | 234,97        | 65,00               | 299,97          | 101,94        |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Accueil de l'A 400M                     | -             | -                   | -               | 12,57         |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Accueil FREMM                           | -             | 32,81               | 32,81           | 26,78         |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Accueil MRTT                            | -             | 64,15               | 64,15           | 20,88         |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Accueil RAFALE                          | 0,20          | -                   | 0,20            | 2,89          |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Accueil SAMPT                           | -             | -                   | -               | 3,52          |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure HIA Bégin - Val de Grâce                | -             | 2,28                | 2,28            | 21,52         |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Accueil du HNG                          | -             | -                   | -               | 20,82         |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Accueil du VBCI                         | -             | 0,40                | 0,40            | 15,88         |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure HIA Saint-Anne TOULON                   | -             | -                   | -               | -             |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Accueil et soutien SNA BARRACUDA        | 2,64          | 29,86               | 32,50           | 97,76         |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure SCCOA 3 et 4                            | -             | 9,76                | 9,76            | 6,32          |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure SCORPION Etape 1                        | -             | 52,25               | 52,25           | 3,39          |        |  |
|  | ACT    | Infrastructure Accueil AUG                             | -             | 14,67               | 14,67           | 4,49          |        |  |
|  | ACT    | Rénovation des réseaux électriques de la BN de Brest   | 5,60          | 23,49               | 29,09           | 21,04         |        |  |
|  | ACT    | Rénovation des réseaux électriques de la BN de Toulon  | 1,60          | 169,18              | 170,79          | 14,19         |        |  |
|  | ACT    | Remise à niveau des INBS Miessiessy                    | 5,60          | -                   | 5,60            | 1,68          |        |  |
|  | ACT    | Rénovation des HIA                                     | 2,10          | 8,07                | 10,17           | 5,17          |        |  |
|  | ACT    | Infrastructures liées au projet DESCARTES              | -             | 53,42               | 53,42           | 11,61         |        |  |
|  | OB     | Maintenance lourde - ML                                |               | 136,31              | -               | 136,31        | 67,84  |  |
|  | OB     | Maintien en condition hors ML                          |               | 144,30              | -               | 144,30        | 109,25 |  |
|  | OB     | Dépenses préalables à cession                          |               | 28,16               | -               | 28,16         | 28,75  |  |
|  |        | <b>Total action 04</b>                                 | <b>711,61</b> | <b>619,17</b>       | <b>1 330,78</b> | <b>726,65</b> |        |  |
| Action 10 - Restructurations                                     | OB     | Restructurations                                       | 108,93        | -                   | 108,93          | 135,31        |        |  |
|  | OB     | Restructurations - gardiennage des emprises libérées   | 5,00          | -                   | 5,00            | 5,00          |        |  |
|  |        | <b>Total action 10</b>                                 | <b>113,93</b> | <b>-</b>            | <b>113,93</b>   | <b>140,31</b> |        |  |
|  |        | <b>Total OS Infrastructure de défense</b>              | <b>825,54</b> | <b>619,17</b>       | <b>1 444,71</b> | <b>866,96</b> |        |  |

- (b) La rénovation électrique des bases navales de Brest et de Toulon (199,88 millions d'euros en AE et 35,23 millions d'euros en CP)

La vocation de ces programmes est d'assurer une rénovation des réseaux électriques des ports de Brest et de Toulon qui n'a jamais été effectuée depuis 50 ans et de les adapter aux besoins actuels et à venir, durant au moins les 3 prochaines décennies, afin de répondre d'une part, à l'obsolescence de certaines installations, d'autre part, aux exigences en termes de puissance électrique et de fiabilité technique. Ces travaux sont rendus indispensables par l'arrivée de nouveaux navires ainsi que la rénovation des installations nucléaires. Ces travaux, qui devront évidemment assurer la continuité du service, la non-régression de la sûreté nucléaire des installations et sous-marins nucléaires, constituent un réel défi.

Le programme de rénovation du port de Brest s'étalera de 2013 à 2024. La livraison des premiers ouvrages est prévue en 2016, les derniers en 2024

La rénovation des réseaux et installations électriques du port de Toulon se déroulera de 2012 à 2025. Elle se conçoit notamment en interface technique et calendaire des infrastructures d'accueil des FREMM et des SNA Barracuda. Les premières réalisations devraient être livrées en 2016, la dernière programmée en 2018.

- (c) Les infrastructures d'accueil des hélicoptères de nouvelle génération (20,82 millions d'euros en CP)

Ce programme regroupe les opérations d'infrastructure permettant l'accueil des hélicoptères de transport tactique type NH90 (Caïman) et des hélicoptères de combat (Tigre) dans les régiments d'hélicoptères de combat de Phalsbourg et de Pau.

Pour chaque site sont prévues les infrastructures de maintenance, de mise en œuvre, de stationnement des aéronefs, d'approvisionnement (sauf pour Pau), de simulation (le centre de simulation du Tigre sera construit à Phalsbourg), de commandement des escadrilles et postes de commandement de bataillons... Les infrastructures doivent permettre d'accueillir 50 appareils Tigre (26 à Pau, 24 à Phalsbourg) et 61 Caïman (24 sur chaque site, la décision concernant les 13 appareils restant entre 2020 et 2024 n'est pas arrêtée). Le site de Pau a été livré en 2009 pour l'accueil des Tigre, celui de Phalsbourg en 2013. Pour l'accueil des Caïman, la livraison de Phalsbourg est prévue en 2015 (initialement 2014) et celle de Pau en 2017 (initialement 2016), mais le décalage annoncé est moindre que dans le PAP 2014.

- (d) L'opération « *Infrastructure Scorpion étape 1* » (52,25 millions d'euros en AE et 3,39 millions d'euros en CP)

Le PLF 2015 concrétise le lancement de la première phase de ce programme d'équipement. Il prévoit la réalisation des infrastructures qui permettront aux formations de l'armée de terre qui en seront équipées (44 sites) d'accueillir des engins blindés de reconnaissance et de combat (ERBC) et des véhicules blindés multi-rôle (VBMR), de disposer des structures de mises en œuvre, de maintenance, de formation et de créer la force d'expertise

et de combat Scorpion. La livraison des infrastructures est échelonnée de 2018 à 2025 (soit un décalage de 2 à 3 ans par rapport aux références initiales).

(e) Accueil des MRTT (64,15 millions d'euros en AE et 20,88 millions d'euros en CP)

Il s'agit de la réalisation d'infrastructures permettant l'exploitation de l'avion « Multi-role tanker transport » (MRTT) sur la base aérienne 125 d'Istres. Ces aéronefs sont destinés à remplacer les flottes d'avions ravitailleurs en vol (C-135 FR et KC-135 R) et d'avions de transport stratégiques (A310 et A340). Il est prévu de doter et répartir les appareils en deux escadrons opérationnels. Les forces aériennes stratégiques (FAS) assureront à partir de ces deux unités, la dissuasion, l'intervention et l'alerte de défense aérienne au travers des missions de ravitaillement en vol, de transport de passagers et de fret.

L'infrastructure à réaliser intègrera :

- l'adaptation de la plateforme, avec la rénovation et la création des chaussées aéronautiques et du balisage nécessaires à l'exploitation du MRTT, comprenant l'avitaillement en carburant des avions et les aires spécifiques ;
- la zone de défense de haute sécurité accueillant les infrastructures de stationnement et de maintenance des aéronefs ainsi que l'infrastructure de commandement ;
- un centre de formation et une escale aérienne.

La réfection des aires aéronautiques devrait être achevée en décembre 2017, la première aire de stationnement et la première alvéole de maintenance en juin 2018, les autres infrastructures en juin 2022 et juin 2023.

(f) L'infrastructure liée au projet DESCARTES est dotée pour la première fois de 53,42 millions d'euros en AE et de 11,61 millions d'euros en CP

Le programme Descartes vise à moderniser l'ensemble des réseaux informatiques et téléphoniques d'infrastructure du ministère de la défense (métropole et outre-mer). Cette modernisation était rendue nécessaire au vu de l'obsolescence des équipements actuels (téléphonie en particulier), du fait de l'augmentation constante des besoins en débit, mais également de la nécessité de renforcer la sécurité des systèmes informatiques.

Il comporte une partie dite « d'usage général » conçue de manière à rejoindre les initiatives interministérielles en la matière, et une partie dite « résiliente », hautement sécurisée, fonctionnant même en cas de crise grave en particulier au profit des missions de dissuasion nucléaire, de commandement de l'organisation territoriale interarmées de défense et de la posture permanente de sécurité aérienne.

La LPM prévoit la réalisation et le déploiement de ces deux composantes, de même que les communications dédiées au contrôle aérien.

- (g) Les autres grands programmes d'infrastructure pour l'accueil des nouveaux matériels ne sont dotés qu'en crédits de paiement

L'opération « *Accueil de l'A400M* » (12,57 millions d'euros en CP) permet de disposer sur la base aérienne d'Orléans-Bricy, après rénovation et renforcement des aires aéronautiques, des capacités d'accueil des gros porteurs de plus de 140 tonnes. La livraison de l'escadron de soutien technique et aéronautique a été réalisée en juin 2013. La tranche n°4 (rénovation et extension des aires aéronautiques) est décalée en 2021. Cette base constituera avec celles d'Istres et d'Évreux un pôle d'excellence du transport aérien. Elle ambitionne d'accueillir le pôle franco-allemand de formation tactique et un lieu de coopération européenne en matière de transport aérien.

L'opération « *Accueil des FREMM* » (32,81 millions d'euros en AE et 26,78 millions d'euros en CP) permet l'adaptation des infrastructures à ces nouveaux bâtiments dans les bases navales de Brest et de Toulon. La FREMM Aquitaine dispose sur la base de Brest d'un quai industriel ainsi que d'un bassin et d'une ligne de stationnement dédiée. Le programme est actuellement en cours de redéfinition pour tenir compte des objectifs de la nouvelle LPM, il devrait s'étaler de 2014 (livraison prévue du deuxième bâtiment) à 2022. Au total, la LPM prévoit la dotation de 11 bâtiments.

L'opération « *Accueil VBCI* » est dotée de 0,40 millions d'euros en AE et 15,88 millions d'euros en CP. Il s'agit des dernières étapes du programme d'infrastructures pour l'accueil des véhicules blindés de combat d'infanterie VBCI. Le programme lancé en 2006 s'étale de 2008 à 2016.

## (2) Les autres dépenses

Outre les infrastructures destinées à l'accueil des nouveaux matériels et les crédits affectés au logement familial (voir supra p. 55), l'OS « *infrastructures* » comporte pour une partie importante des dépenses relatives à l'adaptation de capacités existantes, de maintenance lourde et de maintien en condition. **Ces crédits, remis à niveau en 2014, sont confortés dans le PLF 2015 car ils conditionnent la disponibilité des infrastructures.**

- (a) Les dépenses relatives à l'adaptation de capacité d'infrastructures technico-opérationnelles (TO) : 299,97 millions d'euros en AE (20,7 % des AE) et 101,94 millions d'euros en CP (11,8 % des CP)

Outre les opérations érigées en programme spécifique, ces opérations budgétaires renferment pour l'essentiel les dépenses des armées et services indispensables à l'activité des forces et conditionnant leur capacité opérationnelle : politique d'emploi et de gestion des parcs, adaptations des infrastructures des camps et des ports, rénovation des aires aéronautiques, des hôpitaux et centres médicaux...

Le ministère doit poursuivre et intensifier la mise à niveau des espaces d'entraînement au combat de l'armée de terre, la remise à niveau des

plateformes de l'armée de l'air ou la mise à niveau des installations portuaires liées à l'exploitation nucléaire – pour la part non relative à la dissuasion – imposée par l'autorité de sûreté nucléaire de défense dans le cadre de l'INES-PN<sup>1</sup>, mais aussi la réalisation d'infrastructures techniques au profit de la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information (DIRISI) et du service interarmées des munitions...

- (b) Les dépenses relatives à l'adaptation de capacités d'infrastructures non technico-opérationnelles (NTO) : 192,83 millions d'euros en AE (13,3 % des AE) et 67,74 millions d'euros en CP (7,8 % des CP)

Il s'agit des dépenses liées à la condition de vie du personnel (hébergement des cadres célibataires, réhabilitation des bâtiments de vie les plus dégradés, restauration, centres médicaux) ou aux conditions de travail (création de locaux à usage de bureau notamment).

La disponibilité effective des ressources constitue une condition sans laquelle les conditions de vie et de travail du personnel civil et militaire (hébergements et locaux insalubres...) seront dégradées ou le fonctionnement des unités éventuellement remis en cause (fermetures administratives de points d'alimentation et de centres médicaux...). **Les ressources contraintes et le niveau élevé des besoins capacitaires à satisfaire en priorité n'ont pas permis de consacrer les moyens nécessaires aux infrastructures de vie et au maintien en condition de l'infrastructure générale du ministère de la défense.**

- **Le ministère de la défense a toujours eu des difficultés à réaliser les investissements nécessaires**

#### Les retards du plan VIVIEN

Lancé en 1997, ce plan de valorisation de l'infrastructure de vie des engagés volontaires a pour objectif de fournir un hébergement de qualité au profit des militaires du rang et de sous-officiers célibataires au sein des formations de l'armée de terre. La cible visée à l'horizon initial de 2012 était de loger 80 % des militaires du rang et 25 % des sous-officiers d'une formation donnée, soit l'hébergement d'un peu plus de 53 000 militaires.

A la suite des ajustements budgétaires successifs qui ont porté régulièrement sur les dépenses d'infrastructures non opérationnelles, mais aussi de la modification du plan de stationnement des unités engagées en 2008 qui a conduit à revoir la programmation initiale, la réalisation de ce plan a pris du retard. 9 % des logements (pour l'hébergement de 51 500 militaires) restent à construire. Au 31 décembre 2013, 1,094 milliards d'euros ont été consommés, un investissement de 157 millions d'euros reste à réaliser. L'objectif de livraison des dernières infrastructures est désormais fixé à 2018.

- **Les locaux se sont fortement dégradés**

**En juin 2014, suite à un recensement effectué auprès des commandants de base de défense, ont été identifiés 700 ouvrages**

<sup>1</sup> Implémentation des nouvelles exigences de sûreté de la propulsion nucléaire.

présentant, tout ou partie, des défauts significatifs d'entretien dont la résolution a été estimée à 560 millions d'euros. Ce manque d'entretien est dû à une insuffisance de crédits consacrés à la maintenance du patrimoine immobilier (lequel a trop souvent joué le rôle de variable d'ajustement des autres budgets du ministère) : il a ainsi été nécessaire de faire des choix et d'accorder la priorité aux installations à caractère opérationnel.

- **Cette situation affecte le moral des militaires**

Le Général Bosser, CEMAT, comme le Général de Villiers, CEMA, ont souligné cette préoccupation dans leurs interventions devant votre commission.

« S'agissant des conditions d'exercice du métier, le domaine de l'infrastructure offre une illustration des difficultés auxquelles nos hommes sont confrontés, parce qu'ils y vivent jour et nuit au quotidien. Les renoncements imposés sur la période 2014-2019 portant sur environ 30% des besoins de l'armée de terre, et le niveau historiquement bas des ressources dédiées à la maintenance immobilière, accentuent les difficultés ressenties sur le casernement. Initié à partir d'une visite du ministre dans un régiment d'Ile-de-France, et déclenché à sa demande, le plan d'urgence sur l'amélioration des conditions de vie et de travail a permis de prendre toute la mesure de la situation. 697 points noirs ont été identifiés dans les Armées, dont plus de 50 % des cas recensés concernent des formations de l'armée de terre. Le déclenchement de ce plan d'urgence d'infrastructure, tout comme celui des bases de défense de novembre 2013, montre que les limites sont atteintes. Dans le fonctionnement courant, il n'y a plus d'économies possibles. Les tensions qui existent dans le domaine du soutien sont directement et quotidiennement perçues par l'ensemble de l'armée de terre comme nuisant au bon fonctionnement. Elles cristallisent le ressentiment contre la réforme et elles tirent vers le bas un moral déjà fragilisé par les dysfonctionnements du système Louvois. (...) C'est un enjeu majeur qui conditionne en grande partie l'adhésion de la communauté militaire au changement.<sup>1</sup> »

« Les efforts consentis, au quotidien, par nos soldats ne se conçoivent que dans une réelle perspective de retour à un niveau acceptable en matière de condition de vie et de travail. Ce n'est que justice sociale ! »<sup>2</sup>

- **la mise en place d'un plan d'urgence est nécessaire**

Pour 2014 et 2015, ce plan d'urgence est financé sur de multiples ressources, selon la répartition ci-dessous (en k€) :

| <b>2014</b> | P178 et<br>P212-CP03 | P212 - CP02<br>ML | P212-CP02<br>TO/NTO | P309  | P723  | Total  |
|-------------|----------------------|-------------------|---------------------|-------|-------|--------|
| Ressource   | 4 984                | 7 100             | 43 701              | 6 028 | 8 057 | 55 785 |

| <b>2015</b> | P212-CP03 | P212 - CP02<br>ML | P212-CP02<br>TO/NTO | P309 | P723 | Total   |
|-------------|-----------|-------------------|---------------------|------|------|---------|
| Ressource   | 16 827    | 30 325            | 80 048              |      |      | 127 200 |

Source : SGA

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141103/etr.html#toc7>

<sup>2</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141020/etr.html#toc4>

Il est prévu de résorber l'ensemble des points noirs d'ici 2020.

#### Le Plan d'action

- le traitement de 643 « points sensibles » pour un montant de 493 millions d'euros a été programmé pour la période 2014-2020.
- un plan d'urgence dès 2014 de 14 millions d'euros supplémentaires va permettre, dès 2014, le lancement de la résolution de 310 « points noirs » (44 %, soit 67 millions d'euros) avec une fin de travaux à l'été 2015 (effet bénéfique immédiat sur le moral du personnel).
- de 2015 à 2020, 333 traitements de « points sensibles » sont programmés pour un montant de 427 millions d'euros (maintenance lourde et petite maintenance) ;
- il restera 54 « points sensibles » pour 67 millions d'euros relevant de la maintenance lourde, qui seront traités ultérieurement afin de préserver l'équilibre financier de la LPM.

- **Il faudra parallèlement maintenir les infrastructures existantes**

La ressource directement consacrée à la maintenance du patrimoine va ainsi globalement passer de 250 millions d'euros en 2012 à 450 millions d'euros en 2020. Il convient également de prendre en compte, pour le calcul complet des ressources disponibles, la part significative des opérations d'adaptation capacitaire qui contribue à la remise en état du patrimoine (part estimée à 280 millions d'euros) et l'activité de plus en plus structurée des régies du ministère.

Le service d'infrastructure de la défense est par ailleurs en train de mettre en œuvre une surveillance active du patrimoine (afin de traiter les problèmes rapidement et ainsi d'éviter les coûts liés à des opérations d'envergure). Le SID poursuit également le déploiement d'un outil de gestion technique du patrimoine qui va permettre d'améliorer la connaissance technique du patrimoine et d'intensifier la maintenance préventive. Enfin, ce service travaille sur la massification des contrats de maintenance. Toutes ces actions, conjuguées à l'augmentation significative des crédits consacrés au maintien en condition, visent à éviter que n'apparaissent à nouveau des points noirs d'ici quelques années.

- (c) Les dépenses de maintenance lourde : 136,31 millions d'euros en AE (9,2 % des AE) et 67,84 millions d'euros en CP (7,8 % des CP)

Il s'agit de la maintenance lourde des infrastructures (réhabilitation des toitures, des réseaux électriques et de chauffage, entretien des quais, des bassins et des digues, des chaussées et réseaux des bases et régiments), qui est placée sous la responsabilité du service d'infrastructure au niveau central.

- (d) Les dépenses de maintien en condition hors maintenance lourde : 144,30 millions d'euros en AE (10 % des AE) et 109,25 millions d'euros en CP (12,6 % des CP)

Il s'agit des dépenses de maintien en condition opérationnelle des infrastructures (MCO), c'est-à-dire de la maintenance des installations et constituants techniques dont la défaillance est de nature à présenter un

impact sur la disponibilité opérationnelle de la défense et celles de maintien en condition générale (MCI). Le MCO des installations sur des crédits de titre 5 déconcentrés est placé sous l'autorité des commandants de base de défense.

**Le besoin financier nécessaire à ces deux types de maintenance demeure important : le ministère de la défense est le premier utilisateur de l'immobilier de l'État ; l'évolution des normes, du nombre de bâtiments techniques et de la contrainte budgétaire ont pesé dans le passé sur ce type de dépenses et ont conduit à différer certaines opérations qu'il serait délicat de décaler plus encore. Le niveau de dégradation de certaines infrastructures est telle qu'il oblige la mise en place d'un plan de réhabilitation qui devra s'étaler sur plusieurs années dont le montant a été chiffré à 560 millions d'euros et qui ne concerne que les bâtiments de vie. Sa mise en œuvre efficiente sera sans doute plus coûteuse car elle impliquera des travaux de rénovation plus approfondis, notamment des réseaux, il ne sert pas à grand-chose de « ripoliner » sans réhabiliter en profondeur (voir supra p. 67).**

## **2. Action 10 « Restructurations » sous-action « plan de stationnement »**

113,93 millions d'euros en AE et 140,31 millions d'euros en CP seront consacrés à la mise en œuvre des restructurations.

| <i>en millions<br/>d'euros</i>        | LFI 2014 |        | PLF 2015     |                        |          |        |
|---------------------------------------|----------|--------|--------------|------------------------|----------|--------|
|                                       | AE       | CP     | AE affectées | AE engagées<br>hors TF | AE Total | CP     |
| Restructurations<br>d'infrastructures | 181,00   | 205,32 | -            | 108,93                 | 108,93   | 135,31 |
| Gardiennage des<br>emprises libérées  | 4,00     | 4,00   | -            | 5,00                   | 5,00     | 5,00   |
| Total                                 | 185,00   | 209,32 | -            | 113,93                 | 113,93   | 140,31 |

Après un pic en 2010 et 2011, les crédits dédiés à l'adaptation fonctionnelle des sites densifiés poursuivent leur décroissance. En parallèle, les chantiers d'infrastructure liés à la rationalisation de la fonction soutien (groupement de soutien des bases de défense, service du commissariat des armées) se poursuivent. La diminution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement reflète la fin de ce cycle engagé avec le plan de stationnement défini en 2009.

### Principales opérations de restructuration programmées en 2015

*Etat-major des armées (8,40 millions d'euros), Armée de terre (53,24 millions d'euros), Armée de l'air (29,50 millions d'euros), Marine nationale (8,33 millions d'euros), Service de santé des armées (3,26 millions d'euros), Service des essences des armées (1,05 millions d'euros), Délégation générale pour l'armement (0,85 millions d'euros), Direction des ressources humaines du ministère de la Défense (4,3 millions d'euros).*

Il s'agit pour la plupart des opérations programmées au titre de la précédente LPM. Mais certaines opérations résultant des premières mesures de restructuration annoncées en 2014 au titre de la LPM 2014-2019 reçoivent un financement en 2015 :

- la rénovation d'un bâtiment cadre célibataire de 63 places à Carpiagne (13), au profit du 1<sup>er</sup> REC, pour un montant de 2,90 millions d'euros.
- la réalisation d'infrastructure de stockage des matériels aéronautiques sur le DA 273 à Romorantin (41) pour 2,31 millions d'euros ;
- la réhabilitation d'un hangar sur la BA278 à Ambérieu en Bugey (01) destiné à l'accueil des matériels en provenance de Varennes-sur-Allier pour 1 million d'euros, le démantèlement d'infrastructures pétrolières pour 0,85 million d'euros et l'adaptation des dépôts pour 0,2 million d'euros du service des essences.

Le nouveau format des armées défini par le Livre blanc et le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 conduisent à des réorganisations, dont le détail n'a été que partiellement arrêté et rendu public (voir supra p. 42). L'état d'avancement des travaux ne permet pas, à ce stade, de les décliner en opérations.

**Le ministre de la défense n'a, en effet, annoncé, en deux temps (octobre 2013 et octobre 2014), que les fermetures et transferts d'unités et de services intervenant en 2014 et en 2015. S'il était logique que le ministère souhaite se donner du temps pour préparer ces réorganisations, il paraît souhaitable désormais pour toutes les parties concernées : états-majors et services qui auront à conduire ces réorganisations et notamment la manœuvre RH consécutive, personnels affectés qui devront envisager une mobilité ou une reconversion, communes qui devront redynamiser leurs territoires..., que l'ensemble des réorganisations jusqu'en 2019 puisse être annoncé à la fin de l'année ou au tout début de 2015.**

Au cours de la période 2015-2019, au-delà des mesures de restructuration qui doivent être mises en œuvre, le ministère de la défense poursuivra les efforts engagés pour rationaliser ses emprises, en densifiant les sites conservés, et, lorsque c'est possible, en mutualisant l'utilisation des emprises avec d'autres services de l'État.

Le nouveau plan de stationnement des forces doit ainsi permettre :

- de réduire les coûts du soutien des formations et autres organismes, ainsi que les charges inhérentes à l'entretien et au maintien en activité des sites occupés ;
- de céder les emprises devenues inutiles aux besoins du ministère, ce qui doit permettre de diminuer le coût de détention de celles-ci (dépenses d'entretien minimal, de fluides et de gardiennage), ainsi que de contribuer

au financement des opérations d'infrastructure, dans le cadre des recettes exceptionnelles prévues dans la loi de programmation militaire 2014-2019.

Les réorganisations elles-mêmes, qu'il s'agisse de transferts ou de suppressions d'implantation, génèrent des coûts importants de dépenses d'infrastructures. On estime à 1,2 milliard d'euros le coût de l'accompagnement des restructurations sur la durée de la LPM 2009-2014. Les transferts représentent d'ailleurs les réorganisations les plus coûteuses, en outre leur montant a été souvent sous-estimé. **Dans un souci d'économies, il est donc préférable de procéder par fermetures pures et simples d'implantations<sup>1</sup>, même si l'on peut comprendre certaines réticences notamment dans l'armée de terre attachée à ses implantations sur l'ensemble du territoire<sup>2</sup>, qui constituent autant de points de contact et d'appui à sa politique de recrutement et à la facilité que peut offrir la fermeture d'une unité au sein d'un régiment qui préserve sa capacité de remontée en puissance.**

On notera également la progression importante des frais de gardiennage des emprises libérées (5 millions d'euros) qui augmentent de 25 % par rapport à 2014 et qui résulte pour partie du nombre croissant d'emprises délaissées mais non cédées.

#### D. PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Les dépenses d'infrastructure vont peser dans l'exécution de la LPM, car des dépenses importantes sont programmées en raison de l'arrivée de nouveaux équipements, car il est impossible de différer davantage les opérations nécessaires à l'amélioration de la condition de vie des personnels<sup>3</sup>, ainsi que les réorganisations qui ont un coût en infrastructure.

---

<sup>1</sup> Points de vue du Général Pierre de Villiers, CEMA : « La réduction des coûts de fonctionnement n'est possible qu'en fermant des sites et en densifiant d'autres, bref en regroupant nos emprises chaque fois que cela est possible et pertinent. Cette manœuvre doit être mise en regard de celle de la déflation des effectifs. » <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141020/etr.html#toc4> et de M. Jean-Paul Bodin, SGA : (...) « on ne pourra éviter la suppression de garnisons, même si c'est difficile politiquement et socialement » <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141027/etr.html#toc2>

<sup>2</sup> Général Jean-Pierre Bosser CEMAT, lors de son audition devant la commission : « S'agissant de la question des emprises militaires, je pense que l'armée de terre, dont le milieu naturel est le territoire national, doit y conserver une empreinte équilibrée. Ceci contrevient à l'idée d'un regroupement de ses unités sur quelques grandes bases pour réduire le volume des soutiens. Il faut arriver à définir le seuil critique entre la permanence sur le territoire national et la réduction des coûts du soutien. Il faut trouver un juste milieu, d'autant que le maintien d'une certaine présence me paraît répondre à un vrai besoin. » <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141103/etr.html#toc7>

<sup>3</sup> La qualité des infrastructures, notamment le logement, est un élément de l'attractivité des carrières militaires. Enfin, il est à noter que l'état du patrimoine de la défense est une inquiétude forte pour les armées. Ainsi, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) a alerté le ministre de la défense lors de la 89<sup>ème</sup> session (17 au 21 juin 2013) sur « la détérioration de l'infrastructure qui nuit au bien-être des soldats et à leur efficacité opérationnelle ».

Le cadrage budgétaire global proposé la loi de programmation ne laisse que peu de marges pour une augmentation significative des crédits d'infrastructures.

Le montant retenu pour l'établissement de la loi de programmation militaire est de 6,1 milliards d'euros en matière d'infrastructure alors que les besoins estimés sur la base des engagements juridiques déjà pris et des demandes présentées comme prioritaires par les armées ont été évalués à plus de 7,2 milliards d'euros. Une solution serait de réduire le parc des bâtiments, mais cela a également un coût<sup>1</sup>.

Il faudra veiller à ce que les tensions qu'engendrent sur les installations les reports successifs d'opérations d'infrastructure ne nuisent pas au maintien en condition opérationnelle des hommes et de nos équipements, et à ce que le niveau des crédits reste suffisant pour ne pas compromettre la mise en œuvre de la rénovation des espaces de vie et l'accueil des équipements dont la livraison doit intervenir. Pour autant, il est nécessaire de rechercher les voies et moyens d'une optimisation de la politique immobilière.

La poursuite des efforts visant à encadrer l'expression des besoins suivant une logique de juste suffisance financière et calendaire est indispensable, mais il est également nécessaire de rechercher des solutions innovantes pour répondre aux besoins.

Une meilleure planification des opérations et une articulation plus étroite entre le programme de réorganisation du ministère sur la durée de la programmation permettrait également d'éviter de consentir des investissements sur des sites conduits à être fermés dans les années à venir. De même qu'il est indispensable d'améliorer les schémas directeurs locaux des bases de défense en les croisant avec l'approche fonctionnelle du commissariat aux armées qui réorganise les grandes fonctions du soutien.

Au-delà de la maintenance des bâtiments, ce constat a conduit le SGA à mener une réflexion sur la nécessité d'acquérir plutôt que de louer dans le cas des immeubles de bureaux non spécifiques. Toutefois les travaux de réflexion engagés ont mis en évidence un certain nombre de difficultés qui sont de nature à limiter le recours à la location :

- il est parfois difficile de trouver des surfaces adaptées aux besoins lorsque les effectifs sont conséquents (plus de 150 personnes) ;
- les plafonds de loyer fixés par France Domaine ne permettent pas toujours de trouver un bien adapté (400 €/m<sup>2</sup>/an à Paris et 150 €/m<sup>2</sup>/an à Toulouse) ;
- l'adaptation des biens aux besoins spécifiques de la Défense (sécurisation, systèmes d'information...) peut nécessiter la réalisation de travaux onéreux difficilement rentables dans le cadre d'une location ;

---

<sup>1</sup> Lors de la programmation 2009-2014, environ 1,1 milliard d'euros a été dépensé pour accompagner les déplacements d'unité.

- le recours à la location peut conduire à une dispersion géographique des entités à l'opposé de la politique de densification poursuivie aux fins de rationaliser le soutien et de limiter les coûts de fonctionnement.

Au stade actuel des réflexions, la solution consistant à privilégier la location ne semble présenter d'intérêt certain que pour les petites entités isolées et/ou lorsqu'elle permet de libérer un foncier surdimensionné.

Dans un autre domaine plus prospectif, il y aurait lieu également de s'interroger sur le coût de l'immobilier technique prescrit par les cahiers des charges pour assurer la disponibilité et la durée de vie des armements. Il y aurait lieu en tout cas d'intégrer cette question dans les réflexions de la DGA lors de la définition des programmes d'armement. Le coût des infrastructures entre dans le coût de revient de l'acquisition des systèmes d'armes et de leur maintien en condition opérationnelle, mais il ne s'agit que des investissements propres à la DGA, ce qu'il importe de prendre en considération ce sont aussi les infrastructures notamment immobilières qui doivent être réalisées pour l'accueil de ces matériels comme le rappelait notre collègue Daniel Reiner lors de l'audition du SGA<sup>1</sup>. Enfin, comme le rappelait M. Jean-Paul Bodin devant votre commission, « *une vision d'ensemble et une planification dotée d'enveloppes stables et conséquentes sont nécessaires pour mener à bien les différents chantiers avec cohérence et économie.* »

## II. TITRE 3 - L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS (ACTION 10)

Dans la loi de finances pour 2015, les crédits du plan d'accompagnement des restructurations (PAR) destinés aux personnels militaires seront rattachés, à l'instar des crédits du PAR destinés aux personnels civils, à la nouvelle action 63 « Restructurations » du programme 212<sup>2</sup> (voir supra p. 23).

Les crédits hors titre 2 destinés à l'accompagnement de la réorganisation des armées (aides sociales, formation, reconversion et réorientation professionnelle) restent regroupés sur l'action 10 « Restructurations » du programme 212. Jusqu'en 2014, l'action 10 « Restructurations » regroupait les crédits dédiés à la mise en œuvre et à l'accompagnement des restructurations décidées dans le cadre de la réforme du ministère de la défense.

Les mesures de réduction de format des armées et de concentration des forces en bases de défense ont un impact sur le territoire.

La réforme s'est traduite, entre 2008 et 2015, par la fermeture de 82 unités, dont 15 régiments, 10 bases aériennes, une base aéronavale et le

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141027/etr.html#toc2>

<sup>2</sup> Jusqu'au 31 décembre 2014, la gestion du PAR militaire est confiée aux différents BOP employeurs de personnels militaires.

retrait du service actif de 14 bâtiments de la marine nationale. Enfin, 47 unités auront été transférées dans le cadre des densifications.

Afin de réaliser ces restructurations et de les accompagner sur le plan social et sur le plan économique au niveau des territoires, des crédits ont été mis en place au sein du programme 212 et font l'objet d'une action spécifique.

| en millions d'euros | LFI 2014 (action 10) |              |       | PLF 2015          |                        |        | Évolution |              |       |
|---------------------|----------------------|--------------|-------|-------------------|------------------------|--------|-----------|--------------|-------|
|                     | Titre 2              | Hors titre 2 | Total | Titre 2 Action 63 | Hors titre 2 Action 10 | Total  | Titre 2   | Hors titre 2 | Total |
| AE                  | 77                   | 229,5        | 306,5 | 200,9             | 144,9                  | 345,92 | +127,7    | -84,6        | +43,1 |
| CP                  | 77                   | 257,5        | 334,5 | 200,9             | 193,88                 | 394,89 | +127,7    | -63,6        | +64,1 |

| Restructuration PLF 2015<br>en millions d'euros | Titre 2   | Hors Titre 2 |        | Total  |        |
|---|-----------|--------------|--------|--------|--------|
|   | AE=CP     | AE           | CP     | AE     | CP     |
|   | Action 63 | Action 10    |        |        |        |
| Fonctionnement et activités spécifiques         | 200,9     | 31,01        | 53,57  | 232,02 | 254,58 |
| - <i>Accompagnement social</i>                  | 200,9     | 3,7          | 3,7    | 204,7  | 204,7  |
| - <i>Accompagnement économique</i>              |           | 27,32        | 49,88  | 27,32  | 49,88  |
| Infrastructure de défense                       |           | 113,9        | 140,31 | 113,9  | 140,31 |
| Total restructuration                           | 200,9     | 144,9        | 193,88 | 345,92 | 394,89 |

Pour 2015, la dotation de l'action 10 s'établit à 193,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 144,9 millions d'euros en crédits de paiement.

L'opération budgétaire « infrastructure de défense » est commentée dans la politique immobilière (voir supra p. 36 et suivantes).

#### A. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL (HORS TITRE 2)

Les crédits hors titre 2 relatifs à l'accompagnement des ressources humaines (3,7 millions d'euros) : action sociale en faveur du personnel civil, notamment en matière de logement (2 millions d'euros), de formation (0,96 million d'euros) et de reconversion et réorientation professionnelle (0,53 million d'euros). Ces crédits sont uniquement destinés au personnel civil du ministère et aux dépenses de reconversion des militaires. 0,196 million d'euros sont consacrés au paiement de frais de gestion à Pôle emploi qui assure désormais les prestations d'assurance-chômage auprès du

personnel ressortissant du ministère de la défense (voir supra p. 26 et suivantes).

### 1. Les crédits d'action sociale

Ces aides visent à favoriser la mobilité et sont réservées aux personnels civils et militaires concernés par un déplacement géographique.

Deux mesures sont prévues : une compensation du surcoût occasionné par l'acquisition d'un nouveau logement similaire à l'ancien ou une aide financière à la location accordée pendant six mois au maximum lorsque le loyer du nouveau logement est supérieur au loyer antérieur. Ces aides, qui représentent 2 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) 2015, sont délivrées par le réseau social et payées au profit des agents restructurés par l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA). Chaque année, le nombre de bénéficiaires reste difficile à estimer dans la mesure où les agents disposent d'un délai de deux ans pour présenter leur demande d'aide sociale.

Le tableau ci-dessous récapitule le montant des crédits versés à l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) au titre des restructurations.

L'élargissement des conditions d'octroi de l'indemnité de départ volontaire, qui n'impliquent plus la notion de « poste supprimé », a dégagé de facto un nombre plus important de postes à pourvoir par la mobilité. Aussi les dotations de 2014 et 2015 ont été réévaluées en conséquence.

| <i>en million d'euros</i> | 2010 | 2011  | 2012 | 2013 | 2014* | PLF 2015 | PBT | PBT |
|---------------------------|------|-------|------|------|-------|----------|-----|-----|
| LFI                       | 8,73 | 12,06 | 3,75 | 0,58 | 1,20  | 2,0      | 1,5 | 2,4 |
| Consommation              | 8,73 | 2,06  | 1,04 | 0,54 | 1,16  |          |     |     |

\* *prévision*

En 2013, 152 aides à l'acquisition d'un nouveau logement ont été attribuées, ainsi que 307 aides à la location.

### 2. La formation

L'objectif est d'assurer au personnel civil une formation professionnelle d'adaptation au nouvel emploi au sein de la fonction publique ainsi qu'une formation pour réorientation professionnelle vers le secteur privé.

La mobilité induite par des mesures de restructuration n'implique pas systématiquement une action de formation, ou tout du moins une action lourde en durée et en coût, pour permettre l'adaptation de l'agent à son nouvel emploi. Fort du constat des années précédentes, le budget inscrit au

PLF 2015 est fixé à 0,96 millions d'euros et des prévisions de crédits ont été réalisées sur la période 2014-2017.

| <i>en million d'euros</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | PLF 2015 | PBT 2016 | PBT 2017 |
|---------------------------|------|------|------|------|-------|----------|----------|----------|
| LFI                       | 2,00 | 2,21 | 1,97 | 1,17 | 1,25  | 0,96     | 0,62     | 0,74     |
| Consommation              | 0,72 | 0,75 | 0,81 | 0,44 | 1,25  |          |          |          |

\* *prévision*

### 3. La reconversion

Les crédits de reconversion et de réorientation professionnelle soutiennent l'accompagnement des militaires et des civils concernés par les mesures de restructuration et désirant se reconvertir. Ces mesures d'orientation, d'accompagnement, de formation et de réorientation professionnelle visent à faciliter leur retour à l'emploi prioritairement dans le secteur privé.

| <i>en million d'euros</i> |  | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | PLF 2015 |
|---------------------------|--|------|------|------|-------|----------|
| LFI                       |  | 7,32 | 3,82 | 2,71 | 1,63  | 0,53     |
|                           | Accompagnement de la reconversion                  | 6,17 | 3,12 | 2,23 | 1,25  | 0,31     |
|                           | Accompagnement de la réorientation professionnelle | 0,95 | 0,50 | 0,20 | 0,20  | 0,15     |
|                           | Soutien du dispositif                              | 0,20 | 0,20 | 0,28 | 0,18  | 0,08     |
| Consommation              |  | 2,03 | 1,65 | 0,50 | 0,65  |          |

\* *prévisions*

La sous-consommation constatée sur la période 2012-2013, et durant les premiers mois de la gestion 2014, a conduit à ramener la dotation inscrite au PLF 2015 à 0,53 millions d'euros.

Les restructurations se traduisent par un nombre d'actions de formation professionnelle estimé à 43 en 2015 pour les militaires. Le coût moyen unitaire de formation est évalué à 4 200 €, soit un impact financier d'environ 0,18 millions d'euros en 2015.

L'Agence de reconversion de la défense (ARD) met à la disposition des personnels civils en réorientation professionnelle vers le secteur privé son dispositif et son offre de prestations : 0,15 millions d'euros sont inscrits au PLF 2015 pour aider au reclassement de 44 personnels civils. Il est ainsi prévu de financer des prestations d'orientation (0,07 millions d'euros) et des prestations individuelles d'accompagnement direct vers l'emploi (0,08 millions d'euros) pour lesquelles ces personnels sont prioritaires. D'autres mesures destinées aux militaires restructurés concernent la préparation à l'accès aux emplois du secteur public, l'orientation et l'accompagnement direct vers l'emploi.

Les enveloppes budgétaires prévues pour 2016 et 2017 sont stables par rapport à l'enveloppe 2015 afin de permettre à l'ARD de faire face aux futures restructurations.

## B. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE

### 1. Le dispositif et sa mise en œuvre

Les crédits relatifs à l'accompagnement économique des restructurations relèvent du fonds pour les restructurations de la défense (FRED) piloté par la délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR). Ils servent principalement au financement de deux dispositifs prévus par la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 : les contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR). Ils ont vocation à financer les projets prioritaires des territoires destinés à assurer les conditions de leur revitalisation économique. Ils relèvent d'une contractualisation au niveau local, sous l'animation et la coordination des préfets de département.

Pour la période 2009-2015, une enveloppe de 320 millions d'euros (dont 20 millions d'euros pour l'outre-mer) a été prévue, financée à raison de deux tiers par le Fonds pour les restructurations de la Défense (FRED) et d'un tiers par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Pour les années 2009 à 2014 (30 juin), 242 emprises ont été libérées. 140 d'entre elles étaient concernées par des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) dont 83 ont fait l'objet, par décret, d'une autorisation de cession à l'euro symbolique. 102 emprises n'entraient pas dans le champ des CRSD.

Depuis 2009, 638 communes ont vu leurs effectifs évoluer. Sur ce total, 227 communes ont connu une augmentation de leurs effectifs tant civils que militaires. Pour les autres, 87 ont une balance nulle et 324 communes ont vu leurs effectifs diminuer.

Dans les rapports sur les PLF 2013 et 2014, vos rapporteurs ont décrit de façon détaillée ce dispositif<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p. 69 et suivantes*  
<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

Ce dispositif comportait :

- un **plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées**, d'environ **320 millions d'euros** par an sur la période 2009-2015, dont les crédits sont inscrits en loi de finances (dans les missions « Défense » et « Politique des territoires »)<sup>1</sup>, et dont le volet fiscal et social<sup>2</sup> correspond à l'article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 ;

- une possibilité d'acquisition pour un **euro symbolique** des immeubles abandonnés par le ministère de la défense en application de l'article 67 de la loi de finances pour 2009 pour les communes les plus touchées ;

- la création par l'article 173 de la même loi d'un « *Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées* » devant apporter une aide au fonctionnement, doté de 10 millions d'euros, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

---

<sup>1</sup> À concurrence de deux tiers (213 millions d'euros) par le FRED et de 100 millions d'euros par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et de 7 millions d'euros du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) pour l'outre-mer.

<sup>2</sup> Souffrant d'une faible communication et donc peu connus, complexes à mettre en œuvre, il semble que ces dispositifs n'ont pas été utilisés pleinement par les entreprises.

| <u>Présentation du montant des crédits effectivement réalisés au titre du plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées</u><br>(en millions d'euros)  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  | Base juridique  | Présentation globale du plan           | Crédits budgétaires réalisés                        |
|  |   | Montant total sur la période 2009-2015 | Montant total sur la période 2009-2013 <sup>1</sup> |
| Crédits budgétaires  |   | 320                                    |   |
| Fonds de restructuration de la défense (FRED)  | PAP « Défense »   | 200                                    | 114,73  |
| Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)   | PAP « Politique des territoires »   | 100                                    | 46,05   |
| <i>Total métropole</i>   |   | 300                                    | 160,78  |
| <i>dont contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)</i>   |   | 225                                    | 123,13  |
| <i>dont plans locaux de redynamisation (PLR)</i>   |   | 75                                     | 37,65   |
| <i>Accompagnement des sites outre-mer</i>  |   | 20                                     | -   |
| Exonérations fiscales et sociales <sup>2</sup>   |   | 735                                    |   |
| Mesure inspirée du « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005   | Article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 | 490                                    |   |
| Mesures inspirées des exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser » (« dispositif Warsmann »), instaurées par l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 |   | 245                                    |   |
| <b>Total</b>   |   | <b>1 055</b>                           |   |

Cette dotation globale se répartit entre CRSD et PLR de la manière suivante :

- 27 contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD)<sup>3</sup>, pour les communes ou les zones d'emplois les plus fragilisées économiquement (enveloppe de 225 millions d'euros pour les CRSD métropolitains) ; **le financement des 4 nouveaux CRSD<sup>4</sup> décidés par lettre du Premier ministre en date du 1<sup>er</sup> octobre 2013, s'impute sur cette enveloppe ;**

<sup>1</sup> En autorisations d'engagement (AE) consommées. Données fiabilisées par l'outil comptable CHORUS.

<sup>2</sup> Les éléments de réponse sur les exonérations fiscales et sociales sont regroupés au point h) « Mise en œuvre du volet fiscal et social de l'accompagnement économique ».

<sup>3</sup> En intégrant le « contrat de développement économique » (CDE) du bassin de Commercy, géré comme un CRSD.

<sup>4</sup> (Orange, Varennes-sur-Allier, Luxeuil et Châteaudun).

- 29 plans locaux de redynamisation (PLR), (dont 2 dédoublés<sup>1</sup>), pour les communes touchées par un nombre significatif de départs (enveloppe de 75 millions d'euros pour les PLR métropolitains) ;
- 2 contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et 4 plans locaux de redynamisation (PLR) pour l'outre-mer (enveloppe de 20 millions d'euros pour l'ensemble).

Par ailleurs, outre ces deux dispositifs, le ministère de la défense participe à l'accompagnement économique des restructurations à travers notamment le versement de subventions aux entreprises créatrices d'emplois dont les demandes sont instruites en commission nationale du FRED<sup>2</sup>.

*a) Près de 90 % des contrats prévus ont été signés*

Au 30 juin 2014, 54 contrats sur les 62 prévus ont été signés (dont 20 CRSD et 24 PLR) :

|             | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total | À signer       |
|-------------|------|------|------|------|------|------|-------|----------------|
| <b>CRSD</b> | 5    | 3    | 3    | 9    | 2    | 2    | 24    | 5 <sup>3</sup> |
| <b>PLR</b>  |      | 2    | 6    | 16   | 5    | 1    | 30    | 3 <sup>4</sup> |

Le montant des signatures est de 162,54 millions d'euros en provenance du FRED. Avec la part du FNADT, il est de 243,88 millions d'euros, dont 181,06 millions d'euros au titre des CRSD (CDE inclus) et 62,82 millions d'euros pour les PLR.

La carte ci-après synthétise l'état d'avancement des signatures des différents contrats au 30 juin 2014 :

<sup>1</sup> Nièvre (Parties « Château-Chinon » et « Fourchambault ») ; Oise (Parties « Compiègne » et « Senlis »).

<sup>2</sup> C'est à ce titre qu'a notamment été accompagnée la création, à Commercy, d'un pôle aéronautique avec l'implantation d'une unité de production de la société SAFRAN.

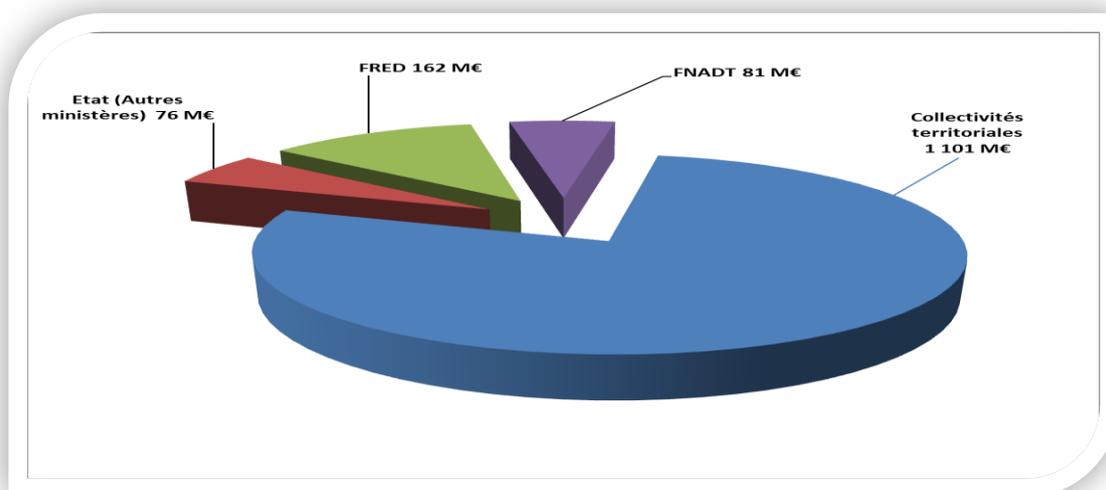
<sup>3</sup> La Polynésie française ainsi que les quatre contrats supplémentaires dont l'élaboration a été décidée au titre de l'accompagnement des mesures de restructuration pour 2014 : Châteaudun, Luxeuil-les-Bains, Orange et Varennes-sur-Allier ;

<sup>4</sup> 3 PLR: le Tarn-et-Garonne (Montauban et Caylus), la Nouvelle-Calédonie et Mayotte.



collectivités territoriales fait apparaître une contribution très majoritaire de la part de ces dernières : sur **1,420 milliard d'euros de crédits contractualisés**, l'État n'a apporté que **319 millions d'euros**.

**Contribution de l'État (23 %) et des collectivités locales (77 %) au financement des dispositifs de redynamisation**



*c) Une partie des aides est versée directement aux entreprises*

L'aide directe aux entreprises, accordée principalement par la commission nationale du FRED jusqu'en 2012, l'est désormais davantage à travers les commissions locales créées dans le cadre des CRSD et PLR signés.

Les subventions accordées par ces différentes commissions sont essentiellement des aides à la création d'emplois en CDI<sup>1</sup>. De 2009 à juin 2014, un montant de 42,8 millions d'euros a été accordé à plus de 500 entreprises sous forme d'aide directe soit la création de 8000 emplois aidés environ.

<sup>1</sup> Elles ne sont versées qu'au vu du certificat de la DIRECCTE-UT constatant leur création effective. Les entreprises disposent d'un délai de 3 ans à partir de la signature de la convention attributive signée au nom de l'État par le préfet de département avec l'entreprise bénéficiaire. Il y a donc un décalage certain entre la décision d'accorder une aide et la constatation de la création d'emplois en CDI. Environ, 5 % à 10 % des subventions accordées par les commissions nationales ou locales ne seront jamais versées, soit du fait de la disparition de l'entreprise bénéficiaire ou de la non réalisation de ses objectifs en termes de création (et de conservation pendant 3 ans) d'emplois en CDI.

## 2. L'évolution des crédits en loi de finances

| en millions d'euros                                       | Exécution<br>2009 à 2011<br>(1) |              | Exécution<br>2012 (1) |              | Exécution<br>2013 (1) |              | Prévision<br>2014 (4) |              | PLF 2015     |              |
|---|---------------------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|--------------|--------------|
|   | AE                              | CP           | AE                    | CP           | AE                    | CP           | AE                    | CP           | AE           | CP           |
| <b>Action 11</b> (ex action 3) (2)                        |                                 | <b>15,27</b> |                       | <b>1,21</b>  |                       | <b>0,80</b>  |                       | <b>0,67</b>  |              | <b>0</b>     |
| <b>Action 10</b>  | <b>67,1</b>                     | <b>18,52</b> | <b>55,18</b>          | <b>25,12</b> | <b>43,21</b>          | <b>34,47</b> | <b>40,13</b>          | <b>43,84</b> | <b>27,33</b> | <b>49,88</b> |
| Diagnostics territoriaux<br>(T3) (3)                      | 3,4                             | 2,8          | 1,29                  | 1,02         | 0                     | 0,44         | 0                     | 0,17         | -            | 0,10         |
| CRSD - PLR (2009-2013)                                    | 30,82                           | 8,69         | 40,7                  | 13,70        | 30,91                 | 24,65        | 26,68                 | 27,55        | 16,87        | 27,73        |
| CRSD en cours<br>d'élaboration (4 sites de la<br>DM 2014) | -                               | -            | -                     | -            | -                     | -            | 0,70                  | 0,21         | 1,20         | 0,60         |
| CRSD (LPM 2015-2019)                                      | -                               | -            | -                     | -            | -                     | -            | -                     | -            | 5            | 1,50         |
| Commission nationale                                      | 19,58                           | 2,62         | 13,11                 | 7,69         | 6,78                  | 5,71         | 1,97                  | 8,92         | 1            | 11,36        |
| Fonds de garantie<br>« SOFIRED/ BPI-PME<br>Défense »      | -                               | -            | -                     | -            | -                     | -            | 7                     | 2,4          | -            | 2,3          |
| Pôles de compétitivité                                    | 8,48                            | 4,34         | 0,03                  | 2,48         | 2                     | 1,68         | 2                     | 2,5          | 2            | 2,50         |
| CPER (2007-2013)  | 4,82                            | 0,07         | 0,05                  | 0,23         | 3,52                  | 1,99         | 1,78                  | 2,09         | -            | 3,12         |
| CPER (2015-2020)  | -                               | -            | -                     | -            | -                     | -            | -                     | -            | 1,25         | 0,25         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>67,1</b>                     | <b>33,79</b> | <b>55,18</b>          | <b>26,33</b> | <b>43,21</b>          | <b>35,27</b> | <b>40,13</b>          | <b>44,51</b> | <b>27,33</b> | <b>49,88</b> |

(1) Données fiabilisées par l'outil comptable CHORUS.

(2) Depuis la LFI 2013, l'action 3 a été fusionnée au sein d'une nouvelle action 11 " Pilotage, soutien et communication".

(3) Y compris marché de diagnostics pour 2009 engagé sur la gestion 2008

En 2015, comme en 2014, les autorisations d'engagement sont en baisse (- 31 %), les 27,33 millions d'euros prévus en LFI 2015 seront essentiellement destinés aux entreprises et aux collectivités territoriales dans le cadre des CRSD et des PLR et concernent encore largement le financement de l'accompagnement des restructurations opérées au cours de la précédente LPM.

Les crédits de paiement sont en hausse (+12 %) ce qui montre bien le décalage entre la décision de restructuration et les décaissements des aides. Le raccourcissement de ces délais est l'un des moyens d'atténuer le traumatisme vécu par les collectivités et devrait constituer un objectif prioritaire.

### **3. Les perspectives ouvertes par la LPM 2014-2019 : une reconduction et une adaptation du dispositif**

Ainsi que le prévoit la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, un accompagnement économique adapté à la situation spécifique de chacun des territoires les plus sévèrement affectés par les conséquences des mesures de restructuration de la défense sera réalisé au travers, principalement, d'une démarche de contractualisation mais également au travers d'un ensemble d'aides financières à destination des communes et des entreprises et d'exonérations d'ordre fiscal ou social.

Une enveloppe de 150 millions d'euros est affectée à cet accompagnement économique via le FRED et le FNADT.

**Le contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) sera désormais intégré dans le volet territorial du contrat de plan état-région (CPER).** Il n'est pas envisagé de poursuivre l'accompagnement économique via l'élaboration de plans locaux de redynamisation (PLR), cette modalité sera remplacée par un abondement financier au volet territorial des CPER. En AE, les CRSD sont dotés de 5 millions d'euros et les CPER de 1,25 million d'euros (1,5 million d'euros et 0,25 million d'euros respectivement en CP).

**Les collectivités les plus fortement affectées par les restructurations, pourront bénéficier d'une cession à l'euro symbolique de tout ou partie des emprises devenues définitivement inutiles aux besoins de la Défense.** Une disposition est introduite en ce sens à l'article 22 bis du projet de loi de finances pour 2015 (voir supra p. 45 et suivantes).

La loi de finances rectificative pour 2013 du 29 décembre 2013 a prorogé jusqu'en 2019 la durée d'application des dispositions relatives aux zones de restructuration de la défense (ZRD) prévues par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

**La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 prévoit la mise en place d'un dispositif de prêts participatifs<sup>1</sup> au bénéfice des PME déjà situées dans les territoires affectés par les restructurations de défense ou ayant le projet de s'y implanter.** Le Fonds de garantie est doté de 2,3 millions d'euros en 2015.

Il est naturellement un peu tôt pour tirer un enseignement des adaptations engagées. **Vos rapporteurs seront vigilants sur la mise en œuvre de ce dispositif et souhaitent que la Délégation aux restructurations**

---

<sup>1</sup> Ces prêts sont désormais octroyés via la Banque publique d'investissement dont la société SOFIREN est devenue, en juillet 2013, une filiale à 100 %. Le système de prêts « SOFIREN-PME Défense » a donc pris le relais, en janvier 2014, des prêts participatifs SOFIREN.

**(DAR) qui est maintenue soit en capacité de coordonner le dispositif dans l'ensemble de ses dimensions budgétaires, financières, fiscales et sociales, ou à tout le moins d'être informée de leurs mises en œuvre.**

A l'initiative de votre commission, le rapport annuel sur la mise en œuvre de la loi de programmation militaire comprendra un bilan des dispositifs d'accompagnement territorial des restructurations des armées.

**Le succès du plan d'accompagnement territorial dépendra donc pour l'essentiel de la capacité de mobilisation des différents acteurs, comme de la pertinence et de l'efficacité des actions mises en œuvre. Il importe de tirer tous les enseignements de l'évaluation des dispositifs instaurés à l'occasion de la précédente loi de programmation et d'éviter les écueils qui ont été identifiés et qui ont conduit à des délais importants qu'il importe de réduire dans la mise en œuvre des dispositifs et à un étalement dans le temps de la consommation des crédits.**

### **III. - LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES (ACTION 06)**

Pour 2015, en conséquence de la nouvelle maquette, les crédits se trouvent répartis entre deux actions. Les crédits de titre 2 qui représentent 84,4 % des dépenses figurent désormais à l'action 61 « politiques des ressources humaines – personnel travaillant pour l'action « politique des ressources humaines » et font l'objet d'un commentaire p. 23 et suivantes. Les crédits des autres titres demeurent à l'action 06.

L'action 06 « Politiques des ressources humaines » regroupe les crédits concernant les politiques de ressources humaines conduites au niveau ministériel. Dotée en 2015 de 545,05 millions d'euros en AE et en CP, elle comprend deux sous-actions « reconversion » d'une part, et « action sociale et autres politiques de ressources humaines » d'autre part.

Le modèle d'armée proposé par la loi de programmation 2014-2019 appelle à une diminution supplémentaire de 23 500 postes sur la période 2014-2019 en sus des 10 175 suppressions restantes de la précédente programmation.

Les déflations à venir nécessitent une attention particulière sur la reconversion pour les personnels militaires ; des mesures financières d'incitation au départ et à la mobilité ; et des reclassements dans les fonctions publiques. De même, la poursuite des réorganisations rend nécessaire le maintien à un niveau convenable des crédits d'action sociale.

Si l'effort se traduit au niveau des crédits de Titre 2, on observe au niveau des autres titres, une légère baisse (-0,9 %) qui ne touche que les crédits d'action sociale (- 4,4 %) alors que ceux de reconversion progressent sensiblement (+11,1 %).

| <i>En millions d'euros et en crédits de paiement (CP)</i>  | <b>LFI 2014</b> | <b>PLF 2015</b> | <b>Évolution en %</b> |
|--|-----------------|-----------------|-----------------------|
| <b>Politiques des ressources humaines (hors titre 2)</b>   | 130,26          | 129,12          | - 0,9                 |
| Reconversion   | 29,38           | 32,65           | + 11,1                |
| Action sociale et autres politiques de ressources humaines | 100,88          | 96,47           | - 4,4                 |

| En millions d'euros   | <b>Titre 2<br/>Personnel<br/>Action 61</b> | <b>Titre 3<br/>Fonctionnement<br/>Action 06</b> | <b>Titre 5<br/>Investissement<br/>Action 06</b> | <b>Titre 6<br/>Intervention<br/>Action 06</b> | <b>Total</b> | <b>FDC et<br/>ADP<br/>attendus</b> |
|---|--|---|---|---|--------------|------------------------------------|
| <b>Politiques des<br/>ressources<br/>humaines</b>                   | 416.02                                     | 128.41  | 0.61  | 0.1   | 545.05       | 2.38                               |
| Reconversion  | 180.94                                     | 32,04   | 0,51  | 0,10  | 213.59       | 0,06                               |
| Action sociale et<br>autres politiques de<br>ressources<br>humaines | 235.08                                     | 96,37   | 0,10  | 0,00  | 331.46       | 2,32                               |

### **A. LA SOUS-ACTION 03 « RECONVERSION »**

La réussite de la reconversion des personnels militaires est un des éléments déterminants de la réussite de la manœuvre RH prévue par la loi de programmation militaire. Dans ce contexte, les moyens de fonctionnement mis à la disposition de l'agence de reconversion de la défense (ARD), Défense Mobilité, sont préservés, mais la progression des crédits est d'abord la conséquence de mesures de périmètre.

#### **1. La mission**

Cette sous-action est le support de la politique de reconversion des personnels militaires. Chaque année, les forces armées organisent le retour à la vie civile de près de 23 000 militaires (hors gendarmerie). La reconversion est un levier essentiel pour le recrutement et participe à l'attractivité des armées.

La politique de reconversion des personnels militaires recouvre notamment la mise en œuvre d'actions de formation professionnelle, d'orientation et d'accompagnement direct vers l'emploi, de validation des acquis de l'expérience, et des dispositifs de reclassement dans le secteur privé ou dans le secteur public (emplois réservés, intégration dans la fonction publique et aide à la préparation aux concours).

### L'Agence de reconversion de la défense : bilan et perspectives

L'Agence de reconversion de la défense (ARD), dénommée « Défense mobilité », guide les candidats à la reconversion, tout au long de leur parcours, vers la recherche d'un emploi dans les secteurs privé ou public, de façon individualisée et personnalisée. Elle a également pour mission d'accompagner dans leur recherche d'emploi les conjoints des personnels militaires du ministère de la défense.

Le nombre de reclassements au sein du secteur privé a constamment progressé ces dernières années, passant de 7 077 en 2008 à 9 784 en 2012<sup>1</sup>, - **toutefois le résultat est en baisse en 2013 : 9227** - principalement dans les secteurs du transport et de la logistique (28 %), des services à la personne et à la collectivité (14 %), ainsi que dans le secteur de l'installation et de la maintenance (13 %).

**Les reclassements au sein des fonctions publiques se sont élevés en 2013 à 1931 (2174 en 2012) soit une baisse d'environ 11 % par rapport à l'année précédente en raison de la réduction du nombre d'emplois proposés par les ministères.** Outre les procédures de droit commun (détachement, concours internes et externes, contrats), des procédures particulières de recrutement dans les fonctions publiques sont offertes aux militaires par les articles L 4139-2 et l'article L 4139-3 du code de la défense.

En outre, **le nombre de chômeurs indemnisés constaté fin 2013 s'élève à 12 056, excédant de 1000 celui constaté fin 2012.** Ce dépassement résulte en fait d'un changement de règle de décompte lors du transfert à Pôle emploi de l'indemnisation du chômage des anciens militaires<sup>2</sup>.

Pour 2014, le conseil de gestion de l'ARD a fixé quatre objectifs globaux :

- 9 600 reclassements dans le secteur privé ;
- 2 100 reclassements dans les fonctions publiques ;
- 2 900 reclassements de conjoints ;
- 1 500 reclassements d'anciens militaires demandeurs d'emploi indemnisés, accompagnés par Défense Mobilité en vertu d'une délégation de Pôle emploi.

## 2. Les crédits

La sous-action « Reconversion » regroupe, hors titre 2 :

- le financement des prestations de reconversion délivrées par l'ARD au profit des militaires quittant les armées<sup>3</sup> : 29,36 millions d'euros. Comme l'ont fait remarquer vos rapporteurs en 2013, le niveau de soutien atteint aujourd'hui est juste suffisant pour permettre à l'ARD de fonctionner efficacement. Les résultats de l'année 2013 semblent le démontrer.

- le soutien à l'activité de reconversion (communication, documentation, organisation du « Forum Emploi », frais de déplacement...)

<sup>1</sup> Les reclassements ont été au nombre de 7 737 en 2009, 8 577 en 2010 et 9 015 en 2011.

<sup>2</sup> Depuis ce transfert, tout bénéficiaire percevant une indemnité au cours du mois est comptabilisé, tandis qu'auparavant, seuls les bénéficiaires comptabilisés le dernier jour de chaque mois étaient pris en compte.

<sup>3</sup> À l'exclusion de ceux concernés par les restructurations pour lesquelles des crédits spécifiques sont inscrits à l'action 10 « Restructuration » dans le cadre de la politique d'accompagnement social (voir p. 58).

qui couvrent l'essentiel du fonctionnement de l'agence pour 2,24 millions d'euros.

- les crédits destinés à l'équipement et aux activités de formation du centre militaire de formation professionnelle, implanté à Fontenay-le-Comte et rattaché à l'agence pour 1 million d'euros environ.

Pour 2015, l'évolution de la dotation s'explique principalement par des mesures de « périmètre » :

- un redéploiement des crédits « métier » de l'action 10 « Restructuration » vers l'action 6 « Politique des ressources humaines » à hauteur de 1,06 million d'euros ;

- un redéploiement de crédits « sortant » d'un montant de 1,45 million d'euros, correspondant aux frais de gestion dus à Pôle emploi dans le cadre de l'indemnisation chômage des anciens ressortissants du ministère de la défense (militaires et civils restructurés), en raison du regroupement des frais de gestion pour prestation administrative sur la sous-action 4 « Action sociale et autres politiques de RH » à compter du PLF 2015 ;

- une mesure de transfert « entrant » d'un montant de 3,6 millions d'euros, correspondant au complément de la mesure de transfert inscrite en loi de finances initiale 2014 en provenance de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Il s'agit de crédits de formation professionnelle destinés aux publics fragiles (dont les militaires contractuels en reconversion).

### **3. Objectif et indicateurs : l'accès à l'emploi dans les secteurs public et privé du personnel militaire**

Conséquence du regroupement des dépenses de titre 2, le dispositif de performance du programme « Soutien de la politique de la défense » a été renouvelé et simplifié au PLF 2015 en limitant le nombre des objectifs et des indicateurs.

Un nouvel objectif stratégique a été créé. Il s'agit de l'objectif prioritaire n° 1 « Réussir la transformation du ministère et garantir les grands équilibres portés par la LPM » auquel il a été prévu d'associer deux indicateurs :

- l'indicateur « taux de reclassement du personnel militaire » (déplacé pour compléter ce nouvel objectif au PAP 2015) ;

- le nouvel indicateur « performance des leviers de départs aidés rapportée aux volumes de déflation » par catégorie traduit les efforts pour réaliser le schéma d'emploi.

L'objectif « Améliorer l'accès à l'emploi en maîtrisant les coûts » et l'indicateur associé « Coût annuel de la reconversion par personnel reclassé » n'étant plus jugés prioritaires, ont été supprimés.

#### *a) Le taux de reclassement du personnel militaire décevant*

Dans un contexte économique difficile, le taux de reclassement des personnels militaires hors intégration dans les fonctions publiques s'est élevé en 2013 à 68 %, en deçà de la cible de 75 %. Si l'on tient compte de ces reclassements publics, le taux de reclassement s'élève à 76 %, pour un objectif de 75 %. A contexte économique inchangé, le taux de reclassement

devrait continuer à se situer dans les prochaines années au niveau atteint en 2013.

*b) Le coût annuel de la reconversion par personnel reclassé (supprimé au PAP 2015)*

Il doit être inférieur à 5 000 €. Le coût par personnel « reclassé » en 2013 calculé en intégrant les frais de déplacement des candidats s'élève à 4 741 €, soit une hausse de 2,4 % par rapport à 2012 sur un périmètre de dépenses identique. Le coût prévu du « reclassé » en 2014 (PAP 2014) devrait être inférieur à 5 500 €.

*c) Une situation préoccupante*

Compte tenu du contexte économique (tendance observée à la diminution des reclassements en 2013) la durée moyenne de retour à l'emploi tend à augmenter. L'atteinte de l'objectif de 75 % n'est donc pas assurée en 2014, ni en 2015, mais la cible est maintenue par la mise en œuvre de certains leviers d'action.

**Les adaptations du dispositif de reconversion sont orientées suivant trois axes**

**1. Le renforcement de l'offre de service ministérielle se traduit notamment par :**

- la création d'une « mission de reconversion des officiers », en charge du pilotage du dispositif global d'accompagnement des officiers, qui voit ses capacités de traitement doublées par le recrutement et la spécialisation de conseillers, ainsi que par la mise en place d'un dispositif mixte de prestations (en régie et externe) ;
- le maintien de l'effort sur l'accompagnement de proximité et la formation professionnelle des sous-officiers et militaires du rang, ainsi que sur les incitations en matière de démarche active de validation des acquis par l'expérience (VAE).

**2. Le développement de la mise en relation des candidats à la reconversion et des employeurs nécessite des actions de communication et de sensibilisation énergiques de la part de tous les responsables du ministère, en direction :**

- des trois versants de la fonction publique, avec une attention particulière sur la fonction publique d'État (ministères de la justice et de l'Éducation nationale notamment) et sur la fonction publique territoriale (communication vers les élus) ;
  - des acteurs économiques et des employeurs du secteur privé (MEDEF, CGPME, chambres de commerce et d'industrie, entreprises partenaires de la défense, secteur associatif rémunéré, etc.).
- En complément, le système d'information ministériel de reconversion ARIANE sera déployé pour la fin 2014 sur Internet, permettant aux recruteurs de déposer directement des offres d'emplois et de consulter les *curriculum vitae* du personnel de la défense en recherche d'emploi.

**3. L'amélioration de la gouvernance de la fonction « reconversion » conditionne la performance globale du système et l'optimisation des moyens. Elle va porter prioritairement sur :**

- la cohérence de la politique de reconversion avec la politique globale des ressources humaines du ministère, dans le cadre de l'autorité fonctionnelle renforcée (confiée au directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRHMD) ;
- la coordination des acteurs de la reconversion par l'ARD, avec les gestionnaires des armées, directions et services, au travers de la révision des conventions de service et avec la mission de retour à la vie civile des officiers généraux (MIRVOG), en veillant à garantir la cohérence entre les prestations dispensées.

Vos rapporteurs s'inquiètent de cette dégradation des résultats mesurés à l'aune de trois critères :

- la baisse du nombre de reclassement dans le secteur privé (- 557 en 2013, -11,2 %) ;
- la baisse des intégrations dans les fonctions publiques ( - 243 en 2013, - 5,7 %)¹ ;
- le nombre de chômeurs indemnisés (+ 1081 en 2013, + 9,84 %).

Cette situation se traduit également par une progression de la charge de l'indemnisation du chômage pour le budget de la défense qui atteint 139,5 millions d'euros².

## **B. LA SOUS-ACTION 04 « ACTION SOCIALE ET AUTRES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES »**

### **1. Les missions**

Cette sous-action rassemble les crédits consacrés à l'action sociale du ministère, à la politique de formation de son personnel civil, ainsi qu'à la couverture de frais de gestion.

Pour compenser les obligations professionnelles spécifiques de ses agents (mobilité, disponibilité, durée réduite des carrières militaires, stationnement dans des garnisons isolées et peu favorisées), le ministère de la défense met en œuvre une politique sociale en complément des dispositifs gouvernementaux de droit commun. Cette politique s'adresse aux personnels en activité et à leurs conjoints et enfants, ainsi qu'aux retraités, aux veuves et aux orphelins, soit 2,2 millions de ressortissants du ministère, en ciblant plus particulièrement celles et ceux qui se trouvent dans une situation accidentellement critique, source de difficultés personnelles, familiales et professionnelles.

#### *a) La politique d'action sociale*

##### (1) Les aides personnalisées

L'information, l'aide et les conseils prodigués au personnel en difficulté par les assistants de service social (ASS) du ministère nécessitent parfois d'être complétés par la mise en place d'aides financières. Ces aides sont facultatives et leur délivrance est fondée sur l'étude de la situation de l'intéressé (évaluation sociale). Pour 2015 et les années suivantes, la dépense devrait se stabiliser à 10 millions d'euros. Ces aides se composent principalement de secours (urgents ou exceptionnels), qui sont des aides non remboursables et de prêts sociaux, remboursables sans intérêt.

¹ L'ARD pourrait utilement se rapprocher des régions (en charge de la formation) et contractualiser avec elles comme l'a suggéré notre collègue Jean-Pierre Masseret au SGA Jean-Paul Bodin.

² Ce montant est probablement sous-évalué, le montant réalisé en 2013 s'est élevé de 143,6 M € et les prévisions pour 2014 s'établissent à 148 millions d'euros

| Montant de l'enveloppe sur la période 2008 - 2014 (en millions d'euros) |      |      |      |  |                                     |      |
|---|------|------|------|--|-------------------------------------|------|
| 2008  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012   | 2013                                | 2014 |
| 12,3  | 12,6 | 12,2 | 12,4 | 11,5<br>(12 903 prestations <sup>1</sup> payées) | 10,1<br>(10 628 prestations payées) | 10   |

Enfin, il convient de mettre en évidence certaines actions spécifiques.

Afin d'aider ses ressortissants dans un contexte de réforme continu, le ministère de la défense renforce ses actions de **prévention, notamment en matière de risques psychosociaux** et met en place un **dispositif de compensation des contraintes liées aux sujétions professionnelles ou aux conditions de vie**.

Un **dispositif ministériel externalisé de soutien psychologique des familles de militaires et civils projetés en OPEX et en missions intérieures Vigipirate et Harpie** a été mis en place depuis 2011. Il comporte des actions de sensibilisation des familles, la prise en charge de consultations individuelles auprès de psychologues cliniciens ainsi que des interventions de psychologues lors des événements graves.

Des **mesures spécifiques** ont également été prises **en faveur des blessés et de leur famille**. Ainsi, un séjour gratuit d'une durée de sept jours consécutifs dans les établissements de vacances de l'IGeSA est octroyé aux agents gravement blessés dans leurs fonctions en opérations et à leur famille<sup>2</sup>. En outre, une convention de partenariat relative à l'hébergement d'urgence et de longue durée des familles de blessés en région parisienne dans deux résidences gérées par l'IGeSA a été signé le 1<sup>er</sup> juin 2011.

## (2) Le rôle de l'IGeSA

**Pour mettre en œuvre sa politique d'action sociale, la direction des ressources humaines du ministère s'appuie sur un réseau interne et sur un opérateur, l'IGeSA (institution de gestion sociale des armées).**

Les missions de cet établissement public industriel et commercial se divisent en trois catégories : la gestion des établissements sociaux (centres de vacances, établissements familiaux, crèches, maisons d'enfants), l'instruction et le paiement de prestations sociales (prêts et secours, aide-ménagère à domicile, aide à l'éducation, etc.) et l'accompagnement social des restructurations visant à aider les agents à financer leur nouveau logement.

L'établissement voit sa subvention augmenter légèrement en 2014 (53,97 millions d'euros contre 53,4 millions d'euros en LFI 2013) ce qui devrait lui permettre de maintenir le niveau de ses prestations. Le besoin d'un financement public important reste nécessaire au moment où les armées sont fortement sollicitées sur le plan opérationnel et pour conduire parallèlement une forte déflation de leurs effectifs.

Pour autant, une rationalisation et une réorientation des prestations vers ceux qui en ont effectivement le plus besoin est en cours. Dans ce but,

<sup>1</sup> Il n'est pas possible de mesurer le nombre de ressortissants bénéficiaires des prestations, le système d'information utilisé ne mesurant que le nombre de paiements.

<sup>2</sup> Protocole d'accord entre l'IGeSA et le ministère de la défense du 9 juin 2010 complété par un avenant du 2 janvier 2014 qui en étend les dispositions aux blessés en opérations intérieures et aux conjoints des personnels décédés en opération.

l'IGeSA a élaboré, dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens un plan d'effort et de développement<sup>1</sup>.

## 2. Les crédits

### *a) Les crédits de l'action sociale*

Ils recouvrent principalement les dépenses :

- de prestations sociales ministérielles et interministérielles au profit des ressortissants de la défense, sous forme de subventions versées à l'IGeSA et aux associations, d'aides attribuées aux organismes de protection sociale complémentaire et de crédits gérés de manière centralisée ou déconcentrée ;
- de fonctionnement courant de l'action sociale.

**La politique de l'action sociale est préservée avec une dotation de 86,3 millions d'euros (hors restructurations) en PLF 2015.**

### *b) Les crédits relatifs à la formation*

Ils permettent de financer les formations statutaires initiales, les parcours d'adaptation à un nouvel emploi, la formation continue, la validation des acquis de l'expérience, le droit individuel à la formation, les périodes de professionnalisation, les bilans de compétence, les formations liées au handicap, les dispositifs dédiés à l'apprentissage et au PACTE<sup>2</sup> et les préparations aux concours et examens professionnels.

La dotation (8,31 millions d'euros<sup>3</sup>) est en baisse par rapport à 2014 (9,79 millions d'euros) et permettra de réaliser près de 110 000 journées de formation.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, p. 79.*

<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

<sup>2</sup> *Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE).*

<sup>3</sup> *Y compris le rattachement de crédits extrabudgétaires par voie d'attributions de produits (0,25 million d'euros), issus de la rémunération des prestations de formation du centre de formation de la défense (CFD).*

### c) Les frais de gestion

A compter du PLF 2015, la sous-action 4 « *Action sociale et autres politiques de ressources humaines* » regroupe la totalité des frais de gestion pour prestation administrative inscrits sur l'action 6 « *Politiques des ressources humaines* » et liés à :

- la gestion du fonds « *rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires* » (RATOCEM) par la Caisse des dépôts et consignations (0,6 million d'euros) ;
- **l'indemnisation du chômage des anciens ressortissants du ministère de la défense (militaires et civils non restructurés) confiés depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2011 à Pôle emploi pour 1,5 million d'euros (1,4 million d'euros en 2014). Ce montant correspond à 1,1 % des indemnités versées par l'opérateur.**

### d) Les fonds de concours et attributions de produits attendus

**Sur l'action 6, les fonds de concours et attributions de produits** attendus s'élèvent à 2,32 millions d'euros répartis en 1,22 million d'euros pour l'action sociale et 1,1 million d'euros pour la formation. Le montant des fonds de concours relatifs à l'accompagnement RH en faveur du handicap et aux actions RH pour l'insertion des personnes handicapées (1,49 million d'euros) est versé en application de plusieurs conventions liant le ministère de la défense au FIPHFP<sup>1</sup>.

## 3. Objectifs et indicateurs

### a) Action sociale : assurer sa mise en œuvre dans les meilleurs délais

L'indicateur de performance de l'action sociale de la défense « *proportion des aides accordées dans les délais fixés* » mesure la qualité du service rendu aux ressortissants de l'action sociale de la défense en appréciant la réactivité du réseau social ministériel dans la délivrance des secours urgents et des autres secours attribués respectivement dans un délai inférieur à 14 jours et inférieur à 21 jours.

S'agissant des secours urgents, la performance (93 %) continue de progresser grâce à l'harmonisation des procédures. L'amélioration de la performance des secours aux ressortissants délivrés en moins de 21 jours en 2013 (80 % au lieu de 75 %) est le résultat des actions mises en place pour pallier les difficultés d'organisation et de fonctionnement des commissions restreintes. En 2014, la mise en place du nouveau système d'information de l'action sociale (SIAS) constitue le second levier d'action permettant d'envisager une amélioration progressive de la performance avec une dématérialisation accrue et l'harmonisation des procédures d'attribution de secours.

---

<sup>1</sup> Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Ces fonds se ventilent comme suit : 0,64 million d'euros au titre des aménagements de postes de travail et des aides favorisant les conditions de travail ; 0,59 million d'euros au titre de l'accompagnement professionnel ; 0,27 million d'euros au titre de la formation professionnelle et des actions de sensibilisation favorisant la représentation du handicap au sein du ministère.

Au PAP 2015, le dispositif de performance du programme « *Soutien de la politique de la défense* » a été rénové et simplifié en limitant le nombre des objectifs et des indicateurs. À ce titre l'objectif « *Assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais* » et l'indicateur associé « *proportion des aides accordées dans les délais fixés* » ont été supprimés.

*b) Insertion et maintien dans l'emploi des personnes handicapées*

Le ministère de la défense s'est mobilisé depuis plusieurs années pour se mettre en conformité avec l'impératif de 6 % de bénéficiaires de l'obligation d'emploi fixé par la loi du 10 juillet 1987. Le respect de cette obligation constituait la seconde composante de l'objectif n° 5 du projet annuel de performances « *améliorer l'accès à l'emploi en maîtrisant les coûts* ».

Depuis la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le ministère a recruté 697 personnes handicapées dont 40 en 2013. Cet effort sera maintenu.

La politique mise en œuvre par le ministère en matière d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes handicapées lui a permis de consacrer en 2013, 7 % de ses recrutements civils aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE), dépassant ainsi l'obligation légale. Toutefois, la révision du mode de comptabilisation devrait faire baisser ce ratio en 2015<sup>1</sup>.

Malgré un contexte budgétaire contraint et la diminution du plan de recrutement du personnel civil, la poursuite des actions engagées<sup>2</sup> devrait permettre de stabiliser le taux d'emploi à 6,30 % en 2017.

---

<sup>1</sup> En 2014, le périmètre des effectifs physiques civils pris en compte pour procéder au calcul du pourcentage de bénéficiaires de l'obligation d'emploi est régularisé par la délégation nationale handicap (DNH) avec la prise en compte des aumôniers, des personnels civils recrutés localement (PCRL) et des vacataires. De plus, dans le cadre des travaux de fiabilisation des données, seuls les bénéficiaires de l'obligation d'emploi ayant produit un document d'éligibilité sont comptabilisés. La révision du périmètre de comptage et le retrait des agents sans document d'éligibilité conduisent à abaisser la prévision 2014 et la cible 2015 à respectivement 6,65 % et 6,30 %.

<sup>2</sup> Telles que les campagnes itinérantes de formation et d'information portant sur le handicap, les actions de formation destinées à l'encadrement, la fiabilisation, la mise à jour régulière du SIRH Alliance et la mobilisation du réseau handicap.

#### IV. - PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION (ACTION 11)

Pour 2015, en conséquence de la nouvelle maquette, les crédits se trouvent répartis entre deux actions. Les crédits de titre 2 qui représentent 52,3 % des dépenses figurent désormais à l'action 64 « politiques des ressources humaines – personnel travaillant pour l'action « pilotage, soutien et communication ». Les crédits des autres titres demeurent à l'action 11.

L'action 11 « Pilotage, soutien et communication » est dotée en 2015 de 439,25 millions d'euros en AE et 443,57 millions d'euros en CP. Elle connaît une forte progression : 133,28 millions d'euros en CP (+ 43 %) et 79,51 millions d'euros en AE (+ 22,1 %).

|    | LFI 2014 |              |        |                     | PLF 2015 |         |              |        |
|----|----------|--------------|--------|---------------------|----------|---------|--------------|--------|
|    | Titre 2  | Hors titre 2 | Total  | FDC et ADP attendus | Total    | Titre 2 | Hors titre 2 | Total  |
| AE | 385,06   | 359,74       | 744,80 | 1,65                | 747,39   | --      | 439,25       | 439,25 |
| CP | 385,06   | 310,29       | 695,35 | 1,65                | 697,51   | --      | 443,57       | 443,57 |

Les principales évolutions en AE concernent le PPP Balard, dont la première redevance annuelle est engagée dans sa globalité en 2015 (+ 66,45 millions d'euros), et le poste des véhicules de la gamme commerciale (VLGC, +10,43 millions d'euros).

Concernant les CP, les principales évolutions sont les suivantes :

- le début du paiement de la redevance annuelle, dans sa globalité, au titre du PPP Balard ainsi que des avenants au contrat conclus en 2013 (+144,45 millions d'euros) ;
- une diminution du besoin sur le périmètre des véhicules de la gamme commerciale (-8,61 millions d'euros) ;
- une hausse des dépenses de contentieux (+4,7 millions d'euros), en partie due au paiement des arriérés et du flux à destination du FIVA ;
- l'augmentation de la compensatrice SNCF (+1,5 million d'euros) qui résulte de l'augmentation constatée des factures associées.

On observe par ailleurs une diminution significative de la dotation dédiée au soutien courant des structures (-4,9 millions d'euros) et à l'alimentation (-1,2 million d'euros) du fait des économies réalisées par le transfert des services dans le cadre du PPP Balard.

Les crédits sont répartis entre deux opérations stratégiques, la première concerne « le fonctionnement et les activités spécifiques », la

seconde « la dissuasion », les crédits d'études demandées par le délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et les installations intéressant la défense (DSND).

#### **A. LES CRÉDITS DESTINÉS AU PPP BALARD ET AUX MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU DÉMÉNAGEMENT**

Le regroupement de l'ensemble des états-majors, directions et services du ministère de la défense sur le site de Balard (Paris XVème) sera effectif en 2015. Les opérations de déménagement vont s'étaler tout au long de l'année à partir du mois de février.

Le projet annuel de performances pour 2015 de la mission « Défense » prévoit des dépenses de 170,99 millions d'euros en AE et de 194,1 millions d'euros en CP. Ces dépenses correspondent aux redevances prévues par le contrat de PPP conclu avec le groupement OPALE Défense pour la parcelle Est phases 1 et 2, pour un montant de 134,43 millions d'euros en AE et 156,44 millions d'euros en CP dont les montants ont été ajustés au regard des décalages calendaires. Pour mémoire on rappellera qu'au titre du PPP, la redevance annuelle était initialement fixée à 154 millions d'euros TTC.

Par ailleurs, il convient d'y ajouter divers avenants et charges d'exploitation (restauration provisoire, prestations de nettoyage, salle serveurs) pour un total de 36,56 millions d'euros en AE et 37,66 millions d'euros en CP.

Le tableau ci-dessous montre la progression des charges.

| <i>En millions d'euros</i> | AE     | CP    |
|----------------------------|--------|-------|
| 2013                       | 35,0   | 29,59 |
| LFI 2014                   | 104,54 | 49,65 |
| PLF 2015                   | 170,99 | 194,1 |

Dans leur rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2013, vos rapporteurs ont décrit dans ses grandes lignes l'économie de ce projet inédit, par son ampleur<sup>1</sup> et ses modalités de financement, dont le montant est estimé à 3,5 milliards d'euros constants HT et qui se traduira pour le budget de la défense par le versement d'une redevance annuelle constante de 154 millions d'euros TTC durant 27 ans, de 2014 à 2041.

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/rap/a11-108-8/a11-108-88.html#toc53>

Il fait en outre l'objet d'une description détaillée dans le projet annuel de performances (p. 240 et suiv.)<sup>1</sup> dans la rubrique « *grands projets transversaux et projets contractualisés* ». **Vos rapporteurs avaient souhaité que cette rubrique renvoie plus explicitement aux crédits inscrits dans les différentes OS et OB au sein des actions concernées et qu'au sein de celles-ci, le montant des crédits fléchés « Balard » apparaisse clairement, le PAP reste toujours aussi peu transparent de ce point de vue, ce qui est regrettable s'agissant d'une opération structurante, innovante et par certains aspects controversée.**

### **1. Une montée en charge progressive des crédits afférant à cette opération**

#### *a) Des travaux préparatoires et annexes réalisés par le ministère de la défense*

Depuis l'achèvement de la restructuration de la Tour A située dans l'enceinte de la Cité de l'Air qui faisait l'objet d'un projet antérieur à la décision de regroupement<sup>2</sup> et a été réalisée dans le cadre d'un programme de politique immobilière conduit par le ministère de la défense entre 2010 et 2013 au titre de l'action 04 au sein de l'OS « *infrastructures de défense* », le regroupement des administrations centrales et des états-majors n'est financé que de façon très résiduelle à ce titre en 2014 pour un montant de 12,40 millions d'euros en CP et 4,66 millions d'euros en AE, en 2015, 1,23 million d'euros sont inscrits en AE et 2,42 en CP.

En 2014, Il s'agit de travaux annexes (8,07 millions d'euros en CP et 4,66 millions d'euros en AE) de densification de certains sites (Villacoublay, Arcueil et Vanves) dans le cadre des opérations de restructuration préalables au déménagement et du règlement des dernières dépenses de restructuration de la tour A (4,33 millions d'euros en CP) confiée à Opale Défense pour exploitation. La réhabilitation des tours A et F préexistantes sur la parcelle Est a été prise en charge par le ministère de la défense.

Les engagements en 2015 porteront principalement sur :

- le démantèlement de modulaires tel que prévu dans le phasage de la parcelle Est,
- la création de locaux d'archives au sous-sol du bâtiment 26 (Balard),
- une autorisation d'engagement complémentaire nécessaire à un avenant pour la construction de la crèche à Arcueil.

<sup>1</sup>[http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/html/DBGPGMJPEPGM212.htm](http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/html/DBGPGMJPEPGM212.htm)

<sup>2</sup> L'exploitation-maintenance du site est confiée au titulaire du PPP.

*b) La redevance d'exploitation*

Le partenariat public-privé se traduira par une redevance annuelle de 154 millions d'euros à verser de 2014 à 2041. Cette redevance inscrite dans l'action 11 « *pilotage, soutien et communication* » au sein de l'OS « *Fonctionnement et activités spécifiques* » et plus précisément de l'OB « *Fonctionnement courant* ».

En 2015, les crédits inscrits à cette OB pour le PPP Balard s'élèvent à 170,99 millions d'euros en AE et à 194,1 millions d'euros en CP.

Concernant plus particulièrement le financement des redevances Balard, le PLF 2014 a été élaboré sur la base du modèle financier mis à jour suite à un avenant technique permettant de prendre en compte :

- le décalage de 30 jours de la signature du contrat de partenariat ;
- l'ensemble des modifications du programme fonctionnel ayant une conséquence financière ;
- les modifications des redevances d'exploitation-maintenance, mobilière, SIC, de services, et de gestion qui intègrent notamment les conséquences financières résultant du retard pour la réalisation des travaux afférents à la Tour A et au bâtiment C (hors redevance SIC) et du mois d'exploitation supplémentaire de la Tour F.
- D'ores et déjà, étaient inscrits dans l'OB « *fonctionnement courant* », et pour des montants significatifs (104,54 millions d'euros en AE et 49,64 millions d'euros en CP), des crédits destinés à l'acquittement des redevances du contrat de partenariat à OPALE Défense. Ces redevances portent sur la parcelle Est (phase 1 et 2). La dotation intègre également l'exploitation de la restauration provisoire d'Opale Défense à compter de l'été 2014 ainsi que la prestation de nettoyage à compter de l'automne alors que les autres prestations de services démarreront à la mise à disposition de la parcelle Ouest, laquelle est reportée en février 2015.

**La prévision pour l'année 2015 couvre donc les redevances telles que prévues au contrat de partenariat (CPE) sur la parcelle Ouest et sur la parcelle Est, phase 1 (SIC hors bureautique, mobilier, services, maintenance, énergie, renouvellement, gestion, liquidité, taxes et impôts) dont les montants ont été ajustés au regard des décalages calendaires pour un montant de 134,3 millions d'euros en AE et 156,44 millions d'euros en CP.**

**Par ailleurs, s'ajoutent divers avenants et charges d'exploitation (restauration provisoire, prestation de nettoyage, salle serveurs) pour un total de 36,56 millions d'euros en AE et 37,66 millions d'euros en CP.**

*c) Des crédits d'assistance à maîtrise d'ouvrage*

A l'action 11 « *pilotage, soutien et communication* » sont en outre inscrits au titre de l'OB « *prestations intellectuelles* » des crédits d'assistance à maîtrise d'ouvrage, réalisée dans la perspective des mouvements de services attendus en 2014-2015, pour quelques centaines de milliers d'euros.

*d) Un système d'information pour piloter les opérations de déménagement*

S'y ajoutent au titre de l'action 5 « *Systèmes d'information, d'administration et de gestion* » les crédits dédiés à l'opération SIMBAD

(Système d'Information du Ministère à Balard et des Administrations centrales Distribuées).

Ce système vise à piloter le déménagement des systèmes d'information des états-majors et services centraux du ministère vers Balard, d'usage général comme opérationnel, tout en garantissant une continuité de service aux utilisateurs (sous-opération dénommée TAC\TIC), et à définir le système d'information permettant à l'administration centrale de 2015 de fonctionner dans sa nouvelle configuration (sous-opération dénommée TAC\SI).

L'année 2015 est dédiée à la poursuite des opérations de préparation et conduite des déménagements et configurations des SIC et à la définition de concepts d'emploi qui feront l'objet de projets SIC / services SIC qui seront offerts aux utilisateurs sur Balard. Le montant associé s'élève pour 2015 à 2,5 millions d'euros.

## 2. Un calendrier qui fait l'objet de décalages limités

Le calendrier du chantier s'étend sur trois ans et demi.

Dès août 2014, le chantier principal devait être achevé, avec la fin des travaux de la parcelle Ouest et de la première tranche de la parcelle Est ; les opérations de levée des réserves, de prise de possession et de transfert s'échelonnaient donc de juillet à décembre 2014. Entre-temps, en octobre 2014, la deuxième tranche de travaux de la parcelle Est devait débuter, pour s'achever en mai 2016.

*a) Le projet a connu quelques perturbations, comme il est fréquent sur des projets de cette ampleur*

Des travaux complémentaires de dépollution des sols ont dû être réalisés, certaines terres ne pouvant rester sur place du fait de leur niveau de pollution industrielle et d'autres en surplus devant être évacuées en décharges agréées.

D'autres sujets tels que la complexité des études pour les parties les plus sensibles du site, la découverte de fondations des anciennes fortifications, la découverte fortuite d'amiante ou la réalisation de travaux complémentaires ont conduit le ministère et Opale à trouver un accord sur un décalage des dates de mises à disposition. L'essentiel des bâtiments sera mis à disposition du ministère de la défense le 28 février 2015 au lieu du 30 septembre 2014.

Au 1er juillet 2014, le gros-œuvre, le clos et le couvert du bâtiment principal de la Parcelle Ouest sont quasiment terminés et l'avancement des corps d'état techniques et architecturaux est supérieur à 80 %. L'essentiel des opérations préalables à la réception des travaux devrait être mené par le titulaire au cours du dernier trimestre 2014.

En Parcelle Est, l'année 2013 a vu la mise à disposition du ministère de plusieurs bâtiments neufs ou rénovés pour une surface totale de

22 350 m<sup>2</sup>. A ce jour, le titulaire a en charge l'exploitation maintenance de 80 000 m<sup>2</sup> de bâtiment soit à peu près de 25 % de la surface finale. Cette exploitation n'a pas donné lieu jusqu'à présent à des difficultés particulières.

*b) Ces décalages ne devraient pas avoir d'effets sensibles sur le montant du contrat et de la redevance annuelle*

Ces événements et aléas ont généré un surcoût en matière d'investissements de l'ordre de 60 millions d'euros H.T. se décomposant en :

- 10 millions d'euros pour le traitement de pollutions résiduelles des sols,
- 10 millions d'euros pour des désamiantages complémentaires dans les bâtiments existants,
- 19 millions d'euros pour des travaux complémentaires à réaliser à la demande du ministère,
- 21 millions d'euros pour indemnisation des perturbations subies par le titulaire du contrat en raison des événements ci-dessus.

Toutefois, grâce aux économies engendrées par la cristallisation partielle des taux intervenue en octobre 2013 (129 millions d'euros H.T.), les taux étant particulièrement bas par rapport aux hypothèses du contrat, le montant total du contrat et la redevance moyenne annuelle sont, selon le ministère de la défense, à ce jour quasiment inchangés.

*c) Un déménagement entre mars et octobre 2015*

Le déménagement des entités du ministère vers Balard se déroulera pour l'essentiel entre mars 2015 et mi-octobre 2015. La fin des déménagements interviendra au deuxième semestre 2016 après la rénovation des bâtiments prévus en phase 2. Le phasage du déménagement est désormais arrêté entités par entités et jour par jour. Les opérateurs de ce déménagement (SPAC et DIRISI) travaillent avec leurs correspondants dans les entités pour arrêter les modalités pratiques et particulières à chacune.

### 3. La mise en place d'une direction de site solide pour assurer la réception des travaux et constater tout au long du partenariat la conformité d'exécution des prestations

Comme le notait vos rapporteurs dans leur précédent rapport<sup>1</sup> « le projet Balard n'est pas une opération immobilière ordinaire, ni même une simple opération de crédit-bail. Il s'agit de la livraison et du fonctionnement d'un immeuble intelligent, associant la réalisation de travaux de construction, d'installation de réseaux et de systèmes d'information et de communication, de leur maintenance et la gestion de facilités et de services (du gardiennage à la restauration). Elle exige que l'administration se dote de la capacité technique, juridique et financière à assurer la réception de l'immeuble et de ses installations techniques, mais aussi de suivre au jour le jour l'exécution de l'ensemble des prestations et d'être en mesure de négocier intelligemment les clauses d'aménagement de la convention<sup>2</sup>, d'éviter toute dérive de coût et de faire respecter les clauses du PPP, que ce soit dans la phase de construction ou dans la phase d'entretien et de maintenance, laquelle est prévue pour durer jusqu'en 2041 ».

La sous-direction du site de Balard (SDBA) a été créée début d'année 2014<sup>3</sup>. Cette sous-direction exerce une compétence générale sur tous les aspects relevant du contrat de partenariat et sur l'ensemble des conditions de fonctionnement du site, en liaison étroite avec le COMILI pour les questions intéressant la sécurité et la sûreté du site et avec la DIRISI pour les questions relatives aux SIC. À ce titre, elle est responsable et coordonne l'ensemble des soutiens nécessaires en vue du bon fonctionnement du site aux termes du contrat. Le sous-directeur a été désigné chef de l'emprise.

Le projet Balard comporte, pour le SPAC, la préparation de l'exploitation du site et la reprise du pilotage et de l'exécution du contrat de partenariat avec OPALE, avec l'objectif prioritaire d'offrir les services attendus par les utilisateurs sur le site, tout en maîtrisant l'exécution financière du contrat de partenariat et en veillant au strict respect des engagements réciproques pris au moment de sa signature.

Cette orientation a rendu nécessaire la transformation profonde de l'ancienne direction de site de Balard afin de prendre en compte les responsabilités nouvelles, issues de la mise en place effective du PPP.

La SDBA a publié ses textes d'organisation et est constituée aujourd'hui d'environ 80 % de ses effectifs cibles au nombre de 59 : elle est composée de 30 % de cadres et d'autant de cadres de maîtrise, en provenance d'horizons différents et possédant des expériences confirmées, ce qui lui garantit une expertise élevée dans les domaines qui sont de sa compétence. Elle s'appuie en outre sur les sous-directions du SPAC compétentes en matière de budget, d'achats et d'ingénierie du soutien.

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p.49*

<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

<sup>2</sup> *Les contrats d'entretien et de maintenance à la charge d'Opale font l'objet de réévaluations périodiques (trois ans pour le ménage ou cinq ans pour la restauration par exemple) et permettent à l'État de reprendre la main si les clauses du contrat ne sont pas respectées.*

<sup>3</sup> *L'ancienne Direction de site, désormais en extinction, poursuit néanmoins son existence jusqu'à la prise en main par Opale de l'ensemble du site en 2015 et continue, pendant cette période, à traiter les immeubles et organismes qui restent sous la responsabilité directe du SPAC.*

## **B. LES AUTRES CRÉDITS DE L'OS « FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES »**

Les crédits (440,59 millions d'euros en CP et 436,27 m € en AE) sont répartis entre 17 opérations budgétaires (OB). Vos rapporteurs s'attacheront à commenter les principales d'entre elles, celles dont le montant excède 20 millions d'euros.

### **1. L'OB fonctionnement courant**

Dotée de 247,18 millions d'euros en CP et 241,28 en AE, cette opération progresse de 136,77 millions d'euros en CP par rapport à 2014, mais de 81,58 millions d'euros en AE. L'essentiel de cette progression est due au début du paiement de la redevance annuelle dans sa globalité au titre du PPP Balard (voir ci-dessus), + 144,45 millions d'euros compensée par une diminution du besoin pour la gestion des véhicules légers de la gamme commerciale (-8,61 millions d'euros).

#### *a) La rationalisation de la gestion du parc automobile*

Il s'agit des crédits relatifs à l'achat, la location et l'entretien des véhicules (49,14 millions d'euros en AE et 36 millions d'euros en CP) qui se décomposent comme suit :

- la gestion du parc des véhicules de la gamme commerciale détenus depuis 2014 en gestion patrimoniale<sup>1</sup>. Celle-ci englobe la maintenance (5,6 millions d'euros et 4,2 millions d'euros) et l'acquisition pour 2015 de 3100 véhicules (40,3 millions d'euros en AE et 28,7 millions d'euros en CP) dans le cadre d'une procédure de renouvellement du parc étalée sur 4 ans ;
- la gestion du parc des véhicules de fonction (2,2 millions d'euros) qui comprend sa maintenance ainsi que l'acquisition pour 2015 de 100 véhicules dans le cadre d'une procédure de renouvellement étalée sur 5 ans ;
- l'achat et la maintenance de véhicules techniques ;
- la location de batteries pour le parc des véhicules électriques.

#### *b) Autres dépenses de fonctionnements courants*

Parmi lesquelles l'approvisionnement et le maintien en condition des matériels télématique, informatique et bureautique (5,4 millions d'euros

---

<sup>1</sup> Le marché d'externalisation intégrant la location longue durée et la maintenance signé en 2006 avec le titulaire GE Fleet n'a été pas reconduit en l'état, à son échéance de juillet 2014, en raison des coûts de la partie maintenance trop élevés. Voir : *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p.85* <http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

---

en AE et 2,26 millions d'euros en CP) et les dépenses de télécommunication pour 3,55 millions d'euros en AE et 3,37 millions d'euros en CP).

## 2. L'OB subventions et transferts

Sous cette rubrique, on trouve les 66,51 millions d'euros de subventions versées aux opérateurs suivants :

### *a) Le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)*

Trois subventions sont versées au CEA<sup>1</sup> pour un montant de 7 millions d'euros (7,5 millions d'euros en 2014) au titre du soutien qu'il apporte au délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND), et à la direction déléguée du contrôle gouvernemental (DDCG) ainsi que de son rôle dans la gestion patrimoniale des matières nucléaires intéressant la défense.

### *b) L'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)*

Conformément au contrat d'objectifs et de performance 2013-2015, le montant de la subvention est maintenu à 18,48 millions d'euros, ce qui devrait permettre à l'établissement de mener à bien ses missions<sup>2</sup>.

En 2014, le chiffre d'affaires de l'établissement a progressé légèrement. La projection du chiffre d'affaires sur l'année 2015 est évaluée à 2,6 millions d'euros. La mise en œuvre d'une nouvelle grille tarifaire et l'application de la nouvelle stratégie commerciale devrait permettre de renforcer l'attractivité auprès des commanditaires habituels et de capter de nouveaux clients.

### *c) Le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)*

Cet établissement public assure la connaissance et la maîtrise de l'environnement physique marin dans lequel se déploient les activités militaires et civiles. Il reçoit une subvention pour charges de service public qui s'élève à 41,03 millions d'euros (41,36 en 2014).

Le nouveau contrat d'objectifs et de performances (COP) signé par le ministre de la défense, le 14 juin 2013, fixe les nouvelles orientations pour l'établissement pour la période 2013-2016<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p. 86*  
<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

<sup>2</sup> *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p. 87*  
<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

Outre la subvention pour charges de service public, le SHOM dispose de ressources propres (10,44 millions d'euros en 2014) apportées par conventions ou contrats par la DGA et l'état-major de la Marine (2,8 millions d'euros) ou de subventions par les ministères, collectivités territoriales ou de fonds structurels européens liés au soutien des politiques publiques maritimes (1,72 millions d'euros) ou enfin provenant des ventes de produits et de prestations (5,02 millions d'euros).

### **3. L'OB « compensatrice SNCF »**

Elle retrace les crédits relatifs à la compensatrice SNCF<sup>2</sup> des gendarmes (52,92 millions d'euros comme en 2014) et ainsi que celle relative à l'ensemble des personnels militaires (2,82 millions d'euros contre 1,33 million d'euros en 2014).

### **4. L'OB « Soutien courant des structures »**

Cette opération d'un montant de 25,7 millions d'euros en CP (30,6 millions d'euros en 2014) regroupe principalement les crédits relatifs aux énergies (hors fuel domestique) pour 7,51 millions d'euros et les dépenses relatives à l'entretien courant du parc immobilier pour 17,86 millions d'euros : il s'agit de marchés multiservices ou de facilités, ainsi que les dépenses de gardiennage et de nettoyage des sites soutenus par le service parisien de soutien à l'administration central (SPAC).

### **5. L'OB « dépenses de contentieux dont frais de justice »**

Cette opération regroupe, pour l'ensemble des armées et services de la défense, les crédits de contentieux non contractuels quel que soit son mode de règlement (administratif, judiciaire, amiable), mais aussi les prestations de protection juridique comme les frais de procédure ainsi que les crédits de réparation : indemnités versées aux victimes de dommages. Elle couvre également les frais de protection juridique ainsi que l'octroi de la protection juridique à un agent du ministère (financement des frais d'avocat).

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p. 88*

<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

<sup>2</sup> *Il s'agit de la prestation versée à la SNCF entre contrepartie du bénéfice du « quart de place » accordée aux militaires en compensation des contraintes spécifiques liées à leur forte mobilité professionnelle et à l'éloignement du foyer familial (Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p. 89).*

<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

A compter de la gestion 2013, cette OB retrace également les remboursements effectués par le ministère au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, en contrepartie des sommes versées par ce dernier à ses personnels militaires et fonctionnaires, au titre des préjudices extrapatrimoniaux subis au titre de l'amiante dans l'exercice de leur mission. Les crédits sont estimés à 3,38 millions d'euros pour 2015, pour le règlement d'une partie de l'arriéré contracté depuis 2005 et pour 2 millions d'euros du flux annuel.

Au total, elle s'élève à 22,99 millions d'euros en 2015 en CP contre 18,29 millions d'euros en LFI 2014. Mais il s'agit de dépenses contraintes susceptibles d'une forte évolution d'une année sur l'autre. Conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 6 avril 2011, la transaction, pour prévenir ou régler des litiges, est un mode d'action privilégié.

| Tableau des dépenses de contentieux dont frais de justice (millions d'euros) |  |                                 |
|--|--|---------------------------------|
| Consommation 2013  | Consommation constatée au 30 juin 2014 | Prévisions de consommation 2014 |
| 20,53  | 12,54                                  | 21,93                           |

## 6. Les autres OB

Les cinq opérations budgétaires décrites ci-dessus absorbent près de 95 % de l'ensemble des crédits de l'OS « fonctionnement et activités spécifiques ». D'un montant inférieur à 10 millions d'euros, les autres OB concernent les dépenses de déplacements et transports (8,3), de communication institutionnelle (3,7), de prestations intellectuelles (2,7), de communication et de relations publiques (1,8), d'alimentation (2,5). Les opérations restantes sont de montants inférieurs à 1,5 millions d'euros.

### C. L'OS DISSUASION

D'un montant de 4 millions d'euros, elle concerne les crédits relatifs aux études effectuées par des experts indépendants (0,33 million d'euros) et par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (3,67 millions d'euros) à la demande et au profit du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la Défense (DSND). Les crédits s'élevaient en 2014 à un montant voisin (3,98 millions d'euros).

### D. OBJECTIF « EFFICIENCE DE LA FONCTION ACHAT »

L'un des indicateurs de réalisation de l'objectif n°5 « Renforcer l'efficacité du soutien des fonctions cibles » a pour but de mesurer les progrès en matière de maîtrise des coûts en globalisant et en standardisant les achats.

**Les achats hors armement du ministère de la défense s'élèvent à environ 3,5 milliards d'euros par an.** Ils représentent à eux seuls près du tiers des volumes réalisés par l'ensemble des ministères. La réforme ministérielle des achats hors armement engagée à l'été 2008 est conduite par le secrétaire général pour l'administration (SGA), et animée par une Mission Achats placée sous son autorité.

#### Les objectifs de la réforme

- Développer la performance des achats en dégagant des gains économiques significatifs ;
- Prendre en compte les PME dans les stratégies d'achats et faciliter leur accès aux marchés du ministère afin de faire de ces opérateurs économiques, un levier de performance ;
- Accroître la professionnalisation des acheteurs ;
- Simplifier les procédures et renforcer la dématérialisation ;
- Développer les achats responsables ;
- Promouvoir les démarches innovantes.

Le niveau de gains<sup>1</sup> atteint en réalisation pour l'année 2012 est de 125,9 millions d'euros pour un objectif de 107 millions d'euros. Ce résultat a été obtenu par la réforme présentée au paragraphe précédent. Le niveau de gain enregistré au titre de l'année 2011 s'élevait à 117,9 millions d'euros pour un objectif de 102 millions d'euros. Pour 2013, une prévision de gains annuels de 103 millions d'euros a été fixée et devrait être tenue.

L'objectif de gain pour l'année 2014 a été actualisé à 112 millions d'euros, ce qui représente environ 3,2 % soit une performance de 3,2 % par an. Cet objectif est conservé pour 2015 et 2017. Les efforts devront ainsi être poursuivis et la réforme approfondie.

---

<sup>1</sup> La mesure des résultats obtenus par les processus d'achat ne doit pas être confondue avec la mesure d'économies budgétaires (réductions de dépenses) obtenues ou à obtenir. La dépense résulte des crédits ouverts alors que de meilleurs prix et/ou des quantités achetées réduites permettent aux gestionnaires d'acheter plus du même produit (pour accélérer le renouvellement du parc par exemple) ou tout simplement de reporter les moyens dégagés au bénéfice d'autres postes de dépenses.

---

## V. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION (ACTION 05)

Le SGA définit la politique des systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG), fondée notamment sur la transformation des métiers d'administration et de gestion, sur la rationalisation du parc des applications informatiques indispensables et structurantes pour le bon fonctionnement du ministère et sur le développement de systèmes d'information logistique (SIL) qui participent au développement des structures intégrées de soutien logistique.

L'action 5 « *Systèmes d'information, d'administration et de gestion* » regroupe les dépenses relatives à la conception, à la réalisation et au maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information nécessaires au fonctionnement de la plupart des organismes du ministère. Ces systèmes constituent l'épine dorsale du fonctionnement du soutien de nos armées. Outre leur capacité à fonctionner en service régulier, leur modernisation et leur mutualisation sont des enjeux importants, à la fois pour apprécier le niveau opérationnel des chaînes gestionnaires et logistiques, mais aussi pour réaliser d'importantes économies de fonctionnement.

Les principaux investissements du ministère de la défense pour les applications informatiques d'administration et de gestion relèvent :

- de projets mutualisés tels que la gestion des ressources humaines, la gestion de la solde des personnels militaires, la pré-liquidation de la paie des personnels civils, la gestion des frais de déplacement, l'adaptation à CHORUS des systèmes d'information présentant des adhérences budgétaires et comptables, les outils de comptabilité analytique, les outils décisionnels, la gestion des ressources immobilières, le traitement des archives, la gestion électronique documentaire, la gestion électronique du courrier, la gestion des achats, les outils d'administration de parcs ;
- de projets spécifiques comme l'outillage de la conduite des programmes d'armement, le contrôle des exportations des matériels sensibles (SIGALE), la modernisation du système d'information gérant les processus de recensement et d'organisation des journées défense citoyenneté (JDC), le système d'information logistique du milieu aéronautique (COMP@S), le système d'information logistique du milieu terrestre (SIMA@T), le système d'information logistique du milieu naval (SIGLE), le système d'information logistique du matériel SIC (SILICIUM), le système d'information logistique du soutien de l'homme et des matériels communs (ARES) ;
- de l'exécution de contrats-cadres ministériels et interministériels notifiés auprès des grands éditeurs de logiciels (Microsoft, Business Object, Oracle).

## A. UNE ORGANISATION COMPLEXE

Dans leur rapport sur le PLF 2014<sup>1</sup>, vos rapporteurs avaient mis en évidence la complexité de l'organisation de la gestion des systèmes d'information et décrit la réforme de la gouvernance mise en œuvre en 2013 afin de disposer de SIAG efficaces nécessaires à la modernisation du ministère en maîtrisant coût global et délais des projets.

Ils constataient que paradoxalement les effectifs et la masse salariale étaient répartis entre le programme 178 et le programme 212 (action 11 *pilotage*), ce qui ne permettait guère une lecture aisée des dépenses de personnel engagées dans cette action. **Désormais, les crédits de Titre 2 du programme 178 sont rattachés au programme 212**, mais la répartition subsiste :

- entre une sous-action 54-07 « *Système d'information et de communication* » au sein de l'action 54 « *Planification des moyens et conduites des opérations – personnel travaillant pour le programme « préparation et emploi des forces* » pour les effectifs relevant de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense. Au sein de cette direction, les personnels sont affectés selon les projets, ce n'est qu'avec la mise en place d'une comptabilité analytique, qu'il serait possible de d'appréhender le montant des effectifs et de la masse salariale dédiée au SIAG ;
- et la sous-action « *personnel du SGA employeur* » de l'action 64 « *Pilotage, soutien et communication – personnel travaillant pour l'action « Pilotage, soutien et communication* ».

Il convient en outre de noter que depuis la loi de finances initiale (LFI) pour 2011, plus aucun achat d'équipements bureautiques n'est imputé sur le programme 212. Cette nature de dépenses relève désormais du programme 178 « *Préparation et emploi des forces* » sous la responsabilité de la DIRISI. Ce transfert a permis de mettre les moyens financiers au plus près du responsable et gestionnaire du parc informatique du ministère. Il en est de même des dépenses de transmission de données.

## B. UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION DU NOMBRE DE SYSTÈMES DIFFICILE A METTRE EN ŒUVRE

**L'objectif visé était une rationalisation complète avant le regroupement à Balard.** Le calendrier prévisionnel actualisé de décroissance du parc applicatif figure dans le tableau ci-après :

| Année                    | 2010<br>(réalisé) | 2011<br>(réalisé) | 2012<br>(réalisé) | 2013<br>(réalisé) | 2014<br>(prévu) | 2015  |
|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------|---|
| Nombre de SI             | 708               | 619               | 601               | 520               | 437             | A définir<br>(schéma<br>directeur<br>2015-2017) |
| Rationalisation annuelle |                   | 90                | 18                | 81                | 83              |   |
| Rationalisation cumulée  |                   | 90                | 108               | 189               | 272             |   |

(source : outil de gestion de portefeuille de projets et applications SICL@DE)

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p. 92*

<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

- 
- la ligne « nombre de SI » indique le total des projets ou applications qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure de retrait de service à la fin de l'année en cours ;
  - les lignes « rationalisation annuelle » et « rationalisation cumulée » indiquent respectivement le nombre d'applications retirées du service au 31/12 de l'année n et en cumulé d'année en année.

**Les aléas importants rencontrés** lors de la réalisation de plusieurs grands projets, notamment liés à la zone fonctionnelle « ressources humaines » ou aux domaines de la logistique et du soutien de l'homme, et l'entrée dans le portefeuille de SI nouveaux consécutifs aux chantiers de transformation ou à la mise en place des nouvelles règles de gouvernance (revues de projets) **ne permettent plus de réaliser l'objectif d'une rationalisation complète avant le regroupement des états-majors, directions et services centraux à Balard.**

**L'état actuel du parc applicatif justifie la mise sur pied d'un plan actualisé de « décommissionnement » des applications qui excéderont la durée du budget triennal 2015-2017. Un plan d'homologation des SI restants est également mis en place pour garantir la sécurité de la base installée à Balard.** Inscrit dans le prochain schéma directeur des SIAG 2016 – 2018 en cours d'élaboration, ce plan répondra aux préoccupations de la DISIC qui présente cette démarche comme l'une des grandes opportunités de réduction de la dépense à mettre en œuvre sur le SI de l'État désormais régi par le décret n° 879 du 1<sup>er</sup> août 2014. Il est probable qu'à cette occasion, les modalités de calcul de décroissance du parc commentées ci-dessus soient redéfinies.

### **C. LES CRÉDITS ET LEUR ÉVOLUTION**

Pour 2015, il est proposé de doter cette action de 148,72 millions d'euros en AR en 2015 (contre 132,3 millions d'euros en 2014 – soit 16,4 millions d'euros de plus : +12,4 %) – et 113,45 millions d'euros en CP (contre 132,19 millions d'euros, soit 18,7 millions d'euros de moins: -14,1 %).

Ces crédits se répartissent en dépenses de fonctionnement (67 % en AE et 78 % en CP) et dépenses d'investissement (33 % en AE et 12 % en CP).

**Le complément de ressources en AE est destiné à couvrir les besoins supplémentaires occasionnés par la notification de la tranche ferme du marché de rénovation de la solde (SOURCE-SOLDE) ainsi que ses impacts sur les autres SI de l'écosystème RH-Solde (suspension de SOURCE, besoin transitoire d'une interface de saisie unifiée SOURCE-WEB, pérennisation du MCO sur les quatre SIRH des armées et efforts sur le MCO de LOUVOIS).**

Trois activités concentrent environ 71,6 % des crédits.

## 1. L'activité Socle d'« infostructure »

Dotée de 34,91 millions d'euros en AE et 34,43 millions d'euros en CP, elle finance à 80 % les accords-cadres interministériels et ministériels avec les grands éditeurs de logiciels mais aussi, entre autres, la réalisation du système de dématérialisation du courrier ARCADE.

## 2. Les activités Ressources humaines et SOURCE-SOLDE

33,01 millions d'euros sont inscrits en AE et 25,58 millions d'euros en CP pour l'activité Ressources Humaines (contre 35,73 en AE et 38,47 en CP en 2014) et 24 millions d'euros en AE pour l'activité nouvelle SOURCE SOLDE, qui recouvrent les systèmes d'information permettant d'assurer la gestion des ressources humaines tant civiles que militaires notamment.

Elles comprennent notamment :

- le renouvellement du marché de maintenance de l'application ALLIANCE (personnels civils, personnels militaires de la DGA et du Contrôle général des armées)
- la poursuite des dépenses de tierce maintenance applicative des SIRH d'armées ;
- la réalisation d'un portail SOURCE-WEB, unifiant et simplifiant, la saisie de données dans les différents SIRH d'armées ;
- la création d'un coffre-fort électronique pour conserver de manière sécurisée, les pièces justificatives en matière de RH ;
- le MCO de l'entrepôt de données RH permettant à la DRH-MD d'assurer le pilotage de la masse salariale ;
- la maintenance curative et évolutive de l'application LOUVOIS en attendant la construction et le déploiement d'un nouveau système de paiement des soldes.

**Les dysfonctionnements de LOUVOIS et la décision de l'État d'abandonner le projet de création d'un opérateur national de paie (ONP) ont profondément affecté l'activité. La décision d'abandonner rapidement le système LOUVOIS et de doter le ministère d'une solution garantissant le calcul « d'une solde juste » ont conduit au lancement d'une nouvelle application SOURCE SOLDE dont le périmètre comprend le paiement de la solde de tout militaire en activité, y compris ses ayants-droits ou ayants-causes<sup>1</sup>. Le projet fait l'objet d'une procédure de dialogue compétitif devant déboucher sur la notification d'un marché de maîtrise d'œuvre au printemps 2015. La première bascule pourrait intervenir au premier semestre 2017.**

---

<sup>1</sup> Sont en revanche exclus de ce périmètre, les militaires soldés selon les modalités de la paie sans ordonnancement préalable, les militaires de la gendarmerie nationale rémunérés par le ministère de l'intérieur et enfin les officiers généraux de la 2<sup>e</sup> section gérés par l'application PRELUDE.

### 3. L'activité logistique

Pour 2014, il est prévu des crédits à hauteur de 20,7 millions d'euros en AE et 20,56 millions d'euros en CP, soit un niveau voisin de celui atteint en 2014. Il s'agit d'une activité relevant à titre principal des systèmes d'information opérationnels et de commandement. Les trois principaux systèmes d'information logistique (SIL) des armées sont financés dans cette activité : COMP@S pour le milieu aéronautique, SIM@T pour le milieu terrestre et de SIGLE pour le milieu naval et SILICIUM pour les équipements informatiques.

### 4. Les autres activités

Elles ne consomment chacune qu'une enveloppe de crédits inférieure à 5 millions d'euros, à l'exception des activités :

- « prestations et équipements » (6,85 millions d'euros en AE et 5,87 millions d'euros en CP) dédiés à la maintenance corrective et adaptative de projets et d'outils d'ingénierie système de la DGA, mais aussi les dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage permettant d'accompagner la DIRISI dans le pilotage et l'organisation du chantier de déménagement des systèmes d'information transférés à Balard.
- et « soutien de l'homme » (10,29 millions d'euros en AE et 7,51 millions d'euros en CP) dont le projet principal concerne la réalisation du système ARES d'information du soutien de l'homme et des matériels communs (commissariat des armées) et le projet SERES de rationalisation de la fonction « restauration, habillement, hôtellerie, loisirs » et au projet de distribution de cartes multiservices CIMS.

| Principaux projets en cours au titre du PLF 2015   |           |                          |                          |                   |                                |   |
|--|-----------|--------------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------------|---|
| Projet<br>Libellé du projet/objectif   | Date      |                          |                          | Montant           |                                |   |
|  | lancement | mise en service initiale | mise en service actuelle | programmé initial | consommé cumulé en CP fin 2012 | prévisionnels d'ici la mise en service avec 2 ans MCO |
| ALPHA Système d'information des achats *   | 2014      |                          | Oct 2016                 |                   |                                |   |
| ARCADE Gestion du courrier sur le site de Balard   | 2014      |                          | Mar 2015                 | 1,70              |                                | 2,15  |
| ARES Système d'information logistique du soutien de l'homme et des matériels communs                                   | 2011      | Mai 2014                 | Nov 2014                 | 14,30             | 6,93                           | 9,85  |
| CIMS Carte d'identité multiservices  | 2010      | Mai 2014                 | Déc 2016                 | 12,60             | 0,50                           | 14,26   |
| COMP@S Système d'information logistique du milieu aéronautique   | 2008      | Fév 2014                 | Oct 2014                 | 40,50             | 31,63                          | 27,36   |
| GA PAIE Extension de la pré-liquidation de la paye du Système de gestion des ressources humaines civiles de la Défense | 2010      | Déc 2014                 | juin 2016                | 3,65              | 4,66                           | 8,89  |

|   |      |           |           |  |       |           |
|---|------|-----------|-----------|--|-------|-----------|
| LOUVOIS Logiciel unique à vocation interarmées de la solde  | 2006 | Sep 2014  | Sep 2015  | 11,20  | 32,15 | 17,12     |
| SILICIUM Système d'information logistique du matériel SIC   | 2009 | Déc 2013  | Juil 2014 | 10,20  | 4,49  | 3,78      |
| SIMBAD Assistance pour le système d'information du ministère à Balard, et des administrations centrales distribuées     | 2009 | Jan 2015  | Jan 2015  | 1,18   | 15,06 | 7,18      |
| SOURCE SOLDE Projet de rénovation du système d'information de la solde des militaires **                                | 2013 |           | sep 2017  |  |       |           |
| SOURCE DECISIONNEL Entrepôt de données ressources humaines (ex BDRH)  | 2010 |           | Nov 2015  | 3,50   | 1,22  | 7,05      |
| SOURCE WEB Interface de consultation et de saisie unique des événements de gestion RHJ, simplifiée et sécurisée (GSBdD) | 2013 |           |           | 0,57   |       | à définir |
| PReSAJE gestion dématérialisée et interactive de la relation avec les jeunes français (JdC) ***                         | 2014 |           | Sep 2016  |  |       | 6,95      |
| <b>Nouveaux projets d'ici le terme de la LPM (2019)</b>   |      |           |           |  |       |           |
| SERES Refonte du système d'exploitation de la restauration  | 2014 | 2017      |           | Classe de coût estimé : 3 à 10 millions d'euros  |       |           |
| ARCHIPEL système de gestion de l'archivage pérenne  | 2014 | à définir |           | Classe de coût estimé : 10 à 10 millions d'euros |       |           |
| PGDR Plateforme de gestion des données de référence du MINDEF   | 2014 | à définir |           | à définir  |       |           |

- \*procédure d'appel public à la concurrence en cours (classe de coût estimée de 3 à 10 millions d'euros pour la phase d'investissement)
- \*\* procédure dialogue compétitif en cours (classe de coût estimée de 30 à 60 millions d'euros pour la phase d'investissement)
- \*\*\* procédure d'appel public à la concurrence en cours (classe de coût estimée de 0,5 à 3 millions d'euros pour la phase d'investissement)

#### **D. OBJECTIF ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : « RATIONALISER LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS INFORMATIQUES »**

Cet objectif n° 3 du projet annuel de performances visait à rationaliser le nombre d'applications informatiques et à maîtriser le développement de nouveaux projets. Le respect de cet objectif était assuré au moyen de deux indicateurs, l'un portant sur la réduction du nombre d'applications informatiques par fonction et l'autre sur la maîtrise des coûts.

Le premier indicateur<sup>1</sup> a été supprimé dans le cadre de la simplification du PAP.

<sup>1</sup> Depuis 2010, la DGSIC procède au recensement des applications rattachées à chaque fonction métier de quatre zones fonctionnelles : les ressources humaines, les finances, la gestion du système d'information et les échanges. Ces zones représentent à elles seules 70 % du total des SIAG du ministère et constituent le périmètre de l'indicateur. L'objectif, mesuré par l'indicateur « Nombre d'applications informatiques par fonction », figurant au PAP jusqu'en 2014 était de réduire le nombre d'applications répondant à un même besoin fonctionnel. En 2010, 6,8 applications étaient recensées en moyenne par fonction. Compte tenu de la connaissance actualisée du parc applicatif du ministère, l'objectif est désormais de faire passer ce taux à 4,10 en 2014 et 3,70 en 2015.

Le second indicateur relatif à la maîtrise des coûts des projets a évolué à compter du PAP 2014. Il a été remplacé par un indicateur tourné vers le respect des délais et des coûts des projets informatiques les plus importants.

Il convient désormais de calculer pour les projets dont le coût prévisionnel à terminaison est supérieur à 5 millions d'euros (seuil à partir duquel les projets sont soumis à l'examen de la DISIC), le retard accumulé dans l'année sur le jalon de déploiement du système ainsi que le surcoût cumulé dans l'année.

Pour calculer le surcoût de l'année, il convient d'effectuer la différence entre le dernier devis déclaré et le devis (initial) et ensuite de constater le nombre de projets pour lesquels le surcoût de l'année est supérieur à 5 % (en millions d'euros constants). Il est procédé de même avec les délais sur le jalon « fin du déploiement » à périmètre constant.

Le tableau ci-après illustre les valeurs cibles du nouvel indicateur pour les années 2014-2017. Introduit pour la première fois en 2014, cet indicateur en cours de stabilisation n'a pas encore fait l'objet d'une comparaison de type PAP (prévision) versus RAP (exécution).

| Indicateur 3.2 (respect des délais et des coûts des projets informatiques) Depuis 2014 | Unité  | 2014      |                      | 2015  |                      | 2017  |
|--|--------|-----------|----------------------|-------|----------------------|-------|
|  |        | Prévision | Prévision actualisée | Cible | Prévision actualisée | Cible |
| Nombre de projets (coût initial > 5 M€)  | nombre | 7         | 7                    | 5     | 6                    | 4     |
| Proportion des projets en retard (retard > 6 mois)                                     | %      | 14        | 43                   | 20    | 33                   | 25    |
| Proportion des projets en dépassement de coût (> 5 %)                                  | %      | 29        | 14                   | 20    | 17                   | 25    |
| Dépassement de coût cumulé   | M€     | 7         | 0,52                 | 1     | 0,6                  | 0,4   |

### E. LES PERFORMANCES DU PILOTAGE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Dans leur rapport sur le PLF pour 2015<sup>1</sup>, vos rapporteurs avaient montré l'ampleur des conséquences du dysfonctionnement du logiciel LOUVOIS et constaté que cette situation était révélatrice de dysfonctionnements récurrents dans la gestion des SIAG.

Depuis 2013, le ministère s'est engagé dans une réorganisation de la gouvernance des SIAG dont les résultats ne sont pas immédiatement perceptibles s'agissant de la conduite de projets s'étalant sur plusieurs années, mais qui traduisent une volonté d'introduire une plus grande rigueur.

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, p. 98 et suiv.*

<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

## 1. LOUVOIS, un « boulet à traîner » jusqu'au déploiement de la nouvelle application SOURCE SOLDE

Malgré les investissements de correction réalisés et la mise en place de procédures palliatives de vérification, de nombreuses anomalies dans le versement des rémunérations subsistent qui ne permettent pas de sécuriser le versement des soldes et de lever le dispositif d'urgence mis en place à la fin de l'année 2012.

Elles se traduisent notamment par d'importants indus de paye et moins-versés aux administrés.

Au cours de son audition par la commission des finances du Sénat, le 29 octobre 2014<sup>1</sup>, M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, constatait :

*« Comme vous le savez, la gestion de la masse salariale du ministère de la défense a été perturbée par les nombreuses anomalies dans le versement des rémunérations depuis le raccordement au calculateur LOUVOIS. Leurs causes, qui sont d'ordre technique, fonctionnel et organisationnel, ont fait l'objet d'un plan d'action. Ces anomalies se traduisent par d'importants indus de paye et de moins-versés aux administrés. La deuxième partie de la campagne de régularisation est en cours depuis le début de l'année et se poursuivra en 2015. Elle vise à traiter la totalité des dossiers et des anomalies : il s'agit de calculer et de régulariser, pour chaque personnel concerné, le solde entre les paiements qui lui sont dus et les versements qui lui ont été effectués par ou hors Louvois, et de mettre ainsi ses droits à jour. Cette campagne permettra non seulement de rétablir chaque administré dans ses droits, en lui versant ses dus, mais aussi de préserver les droits de l'État et le budget du ministère en recouvrant les sommes versées indûment.(...).*

*Concernant Louvois, une campagne de récupération des « trop-versés » pour la période février 2013-septembre 2014 est en cours, la campagne concernant la période octobre 2011-janvier 2013 étant quasiment achevée. Pour l'armée de terre, ces sommes représentent 78 millions d'euros sur 2011-2013 et 200 millions d'euros sur 2013-2014. Pour la marine, ce sont respectivement 25 millions d'euros pour 2013 et 14 millions d'euros pour 2014, pour le service de santé des armées, 27 millions d'euros pour 2013 et 15 millions d'euros pour 2014 (...).*

*S'agissant de LOUVOIS, nous faisons tout ce qui est possible pour récupérer les sommes indûment versées, mais il s'avère que certains payeurs publics ont des difficultés notamment lorsque les personnes qui ont quitté les armées sont au chômage. Le Trésor public dispose des outils pour réaliser ces recouvrements auprès des personnes qui ont quitté la fonction publique<sup>2</sup>. (...)*

Outre la question des trop-versés dont le ministère de la défense porte la charge en exécution des crédits de Titre 2, les dysfonctionnements de Louvois obligent le ministère à consacrer des crédits à la mise au point de versions correctives destinées à améliorer les performances mais aussi à prendre en considération les évolutions réglementaires – c'est ainsi que

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141027/etr.html#toc2>

<sup>2</sup> Lorsque les personnels sont dans les cadres, moyennant un étalement des retenues, les trop-versés peuvent être récupérés progressivement sur les soldes. En revanche, lorsque les personnes ont quitté les armées, la recherche devient plus compliquée et le recouvrement plus incertain – la situation sociale est prise en considération – ce qui peut entraîner des abandons de créances. Cette partie du recouvrement incombe au Trésor Public et échappe au ministère de la défense.

5,2 millions d'euros ont été alloués en 2014 et 5,5 millions d'euros sont inscrits à ce titre en 2015 – mais aussi à prendre en charge un dispositif de vérification systématique et préalable des soldes<sup>1</sup> pour détecter les erreurs les plus flagrantes et les corriger avant le versement. Ces dysfonctionnements entraînent également le maintien en service d'applications anciennes dont les coûts de maintenance vont s'accroître.

La mise en œuvre du plan d'actions ministériel a nécessité des mesures de renfort en personnels auprès des différents services impliqués dans la gestion de la solde. Les effectifs plus importants ont été affectés auprès des CERH des différentes armées, essentiellement au CERH de Nancy (+ 63) et de Toulon (+39). Le centre de maintenance interarmées de la solde (CMIS) s'est vu affecter 26 personnes et le service ministériel opérateur des droits individuels (SMODI) a bénéficié de 3 commissaires supplémentaires. Ces renforts sont réalisés par redéploiement de personnels militaires et civils.

## **2. Cette situation perdurera avec plus ou moins d'intensité jusqu'au déploiement de l'application SOURCE SOLDE**

Le calendrier du projet, jalonné par deux points de visibilité, devrait conduire à la présentation de prototypes en décembre 2014 (fournis par les candidats au cours du dialogue compétitif<sup>2</sup>) et le premier déploiement (début de qualification du système) en décembre 2015. Compte tenu de la complexité du projet, ces deux dates sont très ambitieuses et justifient des équipes importantes tant du côté de l'administration que chez les industriels.

Le dialogue compétitif doit permettre de consolider le calendrier des bascules des armées. Au mieux, la première bascule pourrait intervenir au premier trimestre 2017 après une longue période de solde en double.

Le marché sera conclu pour une période de 10 ans et comprendra une tranche ferme, couvrant la réalisation du système et sa mise en service, et des tranches conditionnelles couvrant la maintenance du système et les évolutions nécessaires pour rester en phase avec les évolutions de la réglementation. Le plan prévisionnel d'investissement de l'action 05 tient compte à ce stade (sur le fondement des estimations de la partie étatique) de la nécessité de notifier et d'engager la tranche ferme du marché et de procéder à des paiements à hauteur d'environ 40 % de son montant. La notification des tranches conditionnelles devrait intervenir au-delà de 2015.

<sup>1</sup> Des contrôles sont effectués manuellement par la transmission des soldes du mois N+1 en début de mois N, aux directions de personnels afin de les vérifier et de passer les corrections pour réduire au minimum le nombre des bulletins présentant une solde négative ou une solde à zéro.

<sup>2</sup> La procédure de passation de marché est un dialogue compétitif, débuté par la publication de l'avis d'appel public à candidatures (AAPC) le 1er février 2014. Le dossier de consultation des entreprises (DCE) a été envoyé le 18 avril aux trois candidats admis au dialogue. L'objectif est de réaliser trois tours de dialogue. Le premier a eu lieu du 13 juin au 24 juillet. Le suivant aura lieu au quatrième trimestre 2014 et les offres finales sont attendues début 2015, pour une notification prévue au premier semestre 2015.

Le dispositif mis en place s'articule autour d'une équipe de programme intégrée composée d'un binôme formé par le directeur de programme, appartenant à la DGA, et l'officier de programme, appartenant à l'autorité cliente, la DRH-MD. L'équipe de programme est actuellement composée de 29 ETP et pourrait monter à 40 ETP.

Les méthodes et procédures de conduite sont globalement celles des programmes d'armement adaptées aux SIAG. Dans sa phase actuelle le projet est sous responsabilité de la DGA.

L'une des difficultés identifiées dans l'élaboration de logiciel de cette nature est l'extrême diversité des régimes indemnitaires et l'hétérogénéité de la réglementation. Une simplification préalable, autant que possible, serait sans doute, la bienvenue.

### **3. Des dépassements de délais et de coûts pour un grand nombre de projets**

Vos rapporteurs avaient constaté dans le rapport sur le PLF 2015 des retards importants et des dépassements de coût<sup>1</sup>. Même si l'on peut admettre des décalages dans le temps et des dépassements de budget lorsqu'ils résultent de la mise en chantier de fonctionnalités nouvelles, il n'en demeure pas moins que la situation traduite par le tableau pages 111 et 112 ne peut être qualifiée de satisfaisante.

Elle reflète encore les défauts chroniques dans la définition des projets, dans l'évaluation de leurs coûts et dans leur conduite qui ont appelé la réforme de la gouvernance des SIAG et l'introduction de procédures plus rigoureuses dans le suivi des projets<sup>2</sup>.

### **4. Une réforme de la gouvernance a été mise en place en 2013 mais ses effets ne pourront être mesurés qu'à moyen terme**

Une nouvelle gouvernance des SIAG a été mise en place en 2013. Elle s'est traduite par une redistribution des rôles et missions entre les directions métiers du ministère, la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) et la délégation des systèmes d'administration et de gestion (DéSIAG). L'objectif est de disposer de SIAG efficaces et nécessaires à la modernisation du ministère en maîtrisant coût global et délais des projets.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p. 102*

<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

<sup>2</sup> *Il est extrêmement difficile de corriger un projet déjà engagé avec des dérives de coût et de délai. C'est au lancement et dans les phases en amont que les projets peuvent être sécurisés.*

---

En qualité de porteurs des besoins de transformation, les métiers sont désormais responsables de la conduite des projets de SIAG.

**La DéSIAG, rattachée au secrétaire général pour l'administration (SGA) :**

- participe, en liaison avec la DGSIC, à l'urbanisation des SIAG ;
- **établit et entretient le schéma directeur des SIAG du ministère, ce schéma pour la période 2015-2017 sera achevé à la fin de l'année 2014 ;**
- prépare les travaux de la commission des systèmes d'information d'administration et de gestion (CSIAG) ;

La commission des systèmes d'information d'administration et de gestion (CSIAG)<sup>1</sup> définit les grandes orientations en matière de SIAG et valide le schéma directeur ainsi que l'organisation fonctionnelle des processus d'administration et de gestion du ministère (urbanisation)

Un comité de pilotage des SIAG (COFIL SIAG), désormais présidé par le délégué des systèmes d'information d'administration et de gestion, instruit les décisions de la CSIAG, contrôle l'application de la politique des SIAG et pilote les actions correspondantes. Il assure la phase de concertation préalable et conduit la coordination entre les zones fonctionnelles. Il construit les indicateurs et analyse leurs variations.

- pilote l'action 5 « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » du programme 212 et élabore à ce titre la gestion stratégique du portefeuille de projets en investissant en fonction des enjeux stratégiques de modernisation du ministère ;

D'un point de vue strictement financier, la gestion stratégique du portefeuille de projets consiste à allouer prioritairement la ressource disponible sur les opérations qui présentent le meilleur retour sur investissement et l'impact le plus fort sur la transformation et la modernisation du ministère (tout en n'obérant pas le financement du maintien en condition opérationnelle (MCO) de la base installée qu'il convient de rationaliser).

- veille à ce que les projets réunissent toutes les conditions de succès et soient accompagnés d'une démarche de maîtrise des risques ;

Depuis le début 2013, l'opportunité de lancer une nouvelle opération SIC est systématiquement étudiée par la DéSIAG avant le lancement effectif du projet. L'initiative en provenance des états-majors, directions et services porteurs du besoin fait l'objet d'une soutenance sur le fondement d'un document formel d'expression du besoin. En 2014, une trentaine d'initiatives de ce type seront ainsi examinées lors de revues dites « initiales ».

Des revues de lancement ou de changement de phase des projets ont par ailleurs été mises en place. Elles rassemblent l'ensemble des compétences du ministère pour aider les métiers à réunir les conditions de succès de leurs projets. Contribuant à la gestion stratégique du portefeuille de projets, les revues sont organisées soit par la DéSIAG pour les projets à fort enjeu ministériel (15 revues de ce type programmées pour 2014) ou par les responsables SIC (placés auprès des états-majors, directions et services) pour les autres projets.

A l'occasion de ces revues, le devis du projet est également examiné autant que le retour sur investissement, qui est évalué et consolidé.

Plusieurs projets ont bénéficié de ce dispositif, prioritairement mis en œuvre au profit des projets de SIAG dont les enjeux sont associés aux chantiers de transformation lancés par le

---

<sup>1</sup> Présidée par le secrétaire général pour l'administration, elle réunit les représentants des grands subordonnés du ministre.

ministère fin 2013 dans le cadre de la LPM. Les recommandations issues des revues de projet sont communiquées au président du comité directeur du projet, qui doit les mettre en œuvre. Elles sont suivies en commission des SIAG, présidée par le SGA.

Les projets : ALPHA d'optimisation des processus achat, ARES, de gestion logistique du soutien de l'homme et des matériels communs, ARCADE de gestion du courrier, PRESAGE pour l'organisation des JDC, ARIANE pour l'accompagnement des reconversions, SERES pour l'optimisation de la fonction RHL pilotée par le service du commissariat des armées et SOURCE SOLDE de remplacement du calculateur Louvois, ont ainsi été analysés pour réunir les conditions de réussite. Plusieurs projets ont également bénéficié d'un accompagnement et d'un ajustement pour sécuriser leur déroulement et leur devis.

En moyenne, les projets bénéficient de 40 à 60 recommandations dont 50 % sont primordiales.

**Ce premier retour d'expérience témoigne de l'utilité du dispositif, voire de son caractère indispensable pour sécuriser des projets intrinsèquement complexes dans un contexte de restrictions budgétaires et de déflations d'effectifs extrêmement contraignant.**

- participe à l'élaboration de projets ou conduit certains projets transverses à la demande du SGA ;

- met en œuvre, en matière de sécurité des systèmes d'information, les mesures de sécurité applicables aux projets SIAG du SGA (expression de besoins, assistance et contrôle).

Il est prématuré d'évaluer les résultats de cette réforme du pilotage des SIAG lors de leur lancement et pendant les phases de conception. Son but est de prendre des mesures en amont de manière à sécuriser la mise en service en limitant les problèmes de mise au point sources de délais et de surcoût. Selon le ministère de la défense, « la majorité des projets, lancés en 2013 et 2014, n'ont pas encore atteint ce stade. *De fait, les résultats finaux ne sont pas encore accessibles. Toutefois, les premiers résultats obtenus sur le projet ARCADE livré en septembre 2014 - avec un respect à la fois des coûts et des délais - sont très encourageants. D'autant plus que les plannings et devis prévisionnels de la majorité des projets en cours amènent à confirmer la cible de l'indicateur de suivi de la performance des projets de SIAG (part des projets dérivant en coût ou en délai inférieure au quart et surcoût cumulé limité à 5 %) ».*

**Vos rapporteurs espèrent que le renforcement des moyens et la réorganisation de la fonction pilotage des systèmes d'information permettra d'améliorer une situation devenue difficilement acceptable sur le plan budgétaire, mais plus encore lorsqu'elle affecte le moral des personnels de la défense.**

## VI. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE (ACTION 08)

Pour 2015, en conséquence de la nouvelle maquette, les crédits se trouvent répartis entre deux actions. Les crédits de titre 2 qui représentent 57 % des dépenses figurent désormais à l'action 62 « politiques des ressources humaines - personnel travaillant pour l'action « politique culturelle et éducative ». Les crédits des autres titres demeurent à l'action 08.

Le ministère de la défense dispose d'un important patrimoine dont la mise en valeur est un instrument pour une meilleure compréhension de l'esprit de défense par nos concitoyens. Il a donc développé une politique culturelle dont le pilotage incombe à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), à trois établissements publics rattachés en charge des musées<sup>1</sup> et au service historique de la défense (SHD).

L'action 08 « Politique culturelle et éducative » est dotée en 2015 de 28,796 millions d'euros en AE et 28,396 millions d'euros en CP. Elle connaît une baisse de 2,33 millions d'euros en CP - 7,6 %) comme en AE.

|    | LFI 2014 |              |        |                     | PLF 2015 |              |        |                     |
|----|----------|--------------|--------|---------------------|----------|--------------|--------|---------------------|
|    | Titre 2  | Hors titre 2 | Total  | FDC et ADP attendus | Titre 2  | Hors titre 2 | Total  | FDC et ADP attendus |
| AE | 37,998   | 31,142       | 69,139 | 0,5                 | --       | 28,796       | 28,796 | 0,5                 |
| CP | 37,998   | 30,732       | 68,731 | 0,5                 | --       | 28,396       | 28,396 | 0,5                 |

### A. ACTION CULTURELLE ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE

La sous-action 01 « Action culturelle et mise en valeur du patrimoine » regroupe les moyens consacrés à la transmission de la culture de défense au grand public et à la valorisation du patrimoine. **Elle est dotée de 23,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit 2,6 millions d'euros de moins qu'en 2014.**

*Programme 212, Action 8, Sous-action 01*  
(Actions culturelles et mise en valeur du patrimoine)  
*Projet de loi de finances pour 2015*

| OB                                  | Activités                              | 2015 (euros) AE=CP |
|-------------------------------------|--|--------------------|
| Actions culturelles (titre 3)       | Actions culturelles (hors subventions) | 515 170            |
| Subventions et transferts (titre 6) | Subventions hors Musées                | 680 000            |
| Subventions et transferts (titre 3) | Musées/Subvention de fonctionnement    | 17 425 843         |
| Subventions et transferts (titre 7) | Musée/Subvention d'investissement      | 4 978 000          |
| <b>Total</b>                        |  | <b>23 599 013</b>  |

<sup>1</sup> Il s'agit du musée de l'Armée, du musée national de la Marine et du musée de l'Air et de l'Espace.

*a) Une baisse des crédits alloués aux musées*

**La plus grande part des crédits est versée sous forme de subvention pour charge de service public et de dotation en fonds propres aux trois musées :**

| <i>En millions d'euros</i>                | Musée de l'armée | Musée national de la marine | Musée de l'air et de l'espace | Total |
|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------|
| Subvention pour charges de service public | 6,81             | 5,86                        | 4,75                          | 17,42 |
| Dotation en fonds propres                 | 1,94             | 0,80                        | 2,23                          | 4,97  |
| Total                                     | 8,75             | 6,66                        | 6,98                          | 22,39 |

Les subventions pour charge de service public allouées aux trois grands musées des armées (17,42 millions d'euros contre 18,53 millions d'euros en 2014) devraient permettre néanmoins en 2015 de développer l'accueil et la qualité de l'offre culturelle en faveur des visiteurs à travers un enrichissement permanent des collections et les dotations en fonds propres (4,97 millions d'euros contre 6,67 millions d'euros) de réaliser des investissements de construction ou de rénovation d'espace dans la perspective de moderniser et de pérenniser les musées.

*b) Une fréquentation en baisse*

*Bilan 2012 et 2013 de la fréquentation globale et des jeunes âgés de moins de 25 ans dans les trois musées placés sous la tutelle du ministère de la défense*

| Musée  | Fréquentation globale<br>(entrées gratuites et payantes) |                  |               | entrées gratuites des visiteurs  |                |               |                     |                |               |
|--|--|------------------|---------------|--|----------------|---------------|---------------------|----------------|---------------|
|  |  |                  |               | âgés de moins de 18 ans  |                |               | âgés de 18 à 25 ans |                |               |
|  | 2012   | 2013             | 2012/<br>2013 | 2012   | 2013           | 2012/<br>2013 | 2012                | 2013           | 2012/<br>2013 |
| Musée de l'Armée   | 1 404 739<br>(1)   | 1 375 024<br>(4) | -2%           | 153 947<br>(1)   | 235 882<br>(4) | +53%          | 128 422<br>(1)      | 128 132<br>(4) | 0%            |
| Musée national de la Marine  | 399 575<br>(2)   | 410 804<br>(5)   | +3%           | 80 594<br>(2)  | 89 356<br>(5)  | +11%          | 20 305<br>(2)       | 21 551<br>(5)  | +6%           |
| Musée de l'Air et de l'Espace  | 221 882<br>(3)   | 297 785<br>(6)   | +34%          | 19 218<br>(3)  | 27 341<br>(6)  | +42%          | 42 231<br>(3)       | 13 671<br>(6)  | -68%          |
| (1) Source : Service ordonnateur MA<br>(2) Source : Rapport d'activité 2012MNM<br>(3) Source : Rapport d'activité 2012 MAE |  |                  |               | (4) Source : Rapport d'activité 2013 et service ordonnateur MA<br>(5) Source : Rapport d'activité 2013 et service ordonnateur MNM<br>(6) Source : Rapport d'activité 2013 et service ordonnateur MAE |                |               |                     |                |               |

**Force est de constater en 2013, comme en 2012 pour l'ensemble des musées une baisse de la fréquentation, y compris pour le Musée de l'Air et**

de l'Espace rapportée aux résultats de 2011 (année d'organisation d'un Salon international de l'aéronautique et de l'espace : 317 532), mais aussi, ce qui est réjouissant, une augmentation de la fréquentation des moins de 25 ans<sup>1</sup> si ce n'est qu'elle n'apporte aucune ressource aux établissements.

*c) Une certaine incapacité à faire progresser les ressources propres*

Pour pallier la baisse de leurs ressources budgétaires, **les musées sont invités à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement**. Ils perdent 1 à 2 (musée de l'armée) EPT chacun en 2015. Par ailleurs, des mutualisations sont mises en œuvre sur les fonctions support comme l'adossement à des structures spécialisées en matière de soutien.

**Ils sont également invités à développer leurs ressources propres comme la plupart des opérateurs de l'État**. Les contrats d'objectifs et de performances des trois établissements retiennent le taux d'autofinancement comme indicateur pour mesurer leur contribution à la valorisation du patrimoine et la politique culturelle de la défense, mais aussi le taux de croissance des ressources propres et le taux de croissance de la fréquentation globale payante.

Afin d'accroître leurs ressources propres, les musées développent le mécénat et la location d'espaces. Ils tirent également profit de la mise en service d'un restaurant. Ils ont également repensé le fonctionnement de leur librairie-boutique, modernisé la scénographie et amélioré le parcours muséographique pour les rendre plus attrayants.

| Montants des ressources propres et autres (en milliers d'euros) |                 |                 |                   |
|---|-----------------|-----------------|-------------------|
|   | 2012 (réalisés) | 2013 (réalisés) | 2014 (prévisions) |
| Musée de l'Armée  | 13 275          | 11 363          | 14 468            |
| Musée national de la Marine                                     | 3 098           | 3 096           | 3 693             |
| Musée de l'Air et de l'Espace                                   | 3 656           | 3 916           | 4 775             |

**Force est de constater une surévaluation chronique de ces ressources dans les budgets prévisionnels.**

Le musée de l'Armée, bénéficiant d'une situation au cœur de Paris à l'Hôtel des Invalides, a développé ses ressources propres, qui ont atteint 61 % des produits en 2013 mais reste en deçà de l'objectif fixé d'atteindre 67 % en 2013. La situation est plus difficile pour le musée de l'Air et de l'Espace, situé au Bourget et mal desservi par les transports en commun<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> En contrepartie de la subvention pour charge de service public et dans le cadre de leurs missions pédagogiques, les musées font un effort significatif d'ouverture au jeune public par une politique tarifaire adaptée et notamment la gratuité pour les visiteurs de moins de 25 ans.

<sup>2</sup> Le musée de l'air et de l'espace prépare son insertion territoriale dans le réseau de transports collectifs du Grand Paris. Cette future facilité d'accès devrait permettre d'attirer plus de visiteurs, alors que sa fréquentation varie de façon sensible d'une année à l'autre selon l'organisation du Salon international de l'aéronautique et de l'espace.

dont les ressources propres pour 2013 à un niveau de 44,5 % n'atteignent pas l'objectif fixé de 48 % des recettes. Plus curieusement, la situation n'est pas meilleure pour le musée de la Marine (33,7 % en 2013 pour une cible à 36,3 %), pourtant situé place du Trocadéro à Paris, mais qui, il est vrai, comprend quatre annexes (Brest, Port-Louis, Rochefort et Toulon).

Cette politique fait également l'objet de l'objectif n° 6 : « Développer la politique mémorielle et culturelle du ministère afin de favoriser la transmission de l'esprit de défense » et d'indicateurs dans le projet annuel de performances<sup>1</sup>. Les prévisions ont été revues à la hausse pour le musée nationale de la Marine (36 %), pour le musée de l'Air et de l'Espace fixée de façon ambitieuse pour 2013 (51%), celle du musée de l'Armée est revue à la baisse (67 %) pour tenir compte de la baisse de la fréquentation.

*d) Une situation à prendre en considération dans les contrats d'objectifs et de performance 2015-2019*

**Les travaux d'élaboration des contrats d'objectifs et de performance (COP) 2015-2019 continueront de prendre en compte des pistes d'amélioration du taux d'autofinancement.**

*Dans leur avis sur le PLF 2014, vos rapporteurs avaient estimé « qu'une année avant la renégociation des contrats d'objectifs et de moyens qui viennent à échéance en 2014, à un moment où la loi de programmation militaire en imposant une contrainte budgétaire forte et des déflations d'effectifs importantes, il est nécessaire de s'interroger sérieusement sur le mode de gestion de ces établissements qui emploient 402 personnes et consomment près de 20 millions d'euros en fonctionnement ».*

*Ils demandaient « qu'une étude soit conduite pour apprécier la performance des trois musées placés sous la tutelle du ministère de la défense au regard d'autres établissements de même nature, relevant du ministère de la culture ou d'établissement public sous tutelle, de collectivités territoriales ou de structures privées et que le principe d'une gestion déléguée à un opérateur public ou privé spécialisé dans l'exploitation de musée soit sérieusement envisagé ».*

**Dans la réponse au questionnaire budgétaire adressé au ministère de la défense, le ministère répond positivement à la première recommandation mais ne se prononce pas sur la seconde :**

*« Les réflexions engagées portent sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer l'efficacité des musées. Des travaux sont en cours afin d'apprécier la performance des trois musées placés sous la tutelle du ministère de la défense en regard d'autres établissements de même nature. Par ailleurs, ont été approfondies les pistes de mutualisation des fonctions supports et encouragées celles liées aux activités dites « cœur de métier ».*

<sup>1</sup> L'indicateur rapporte les ressources propres aux coûts de fonctionnement

## B. GESTION ET COMMUNICATION DES ARCHIVES HISTORIQUES DE LA DÉFENSE

La sous-action 02 « *Gestion et communication des archives historiques de la Défense* » regroupe les dépenses du service historique de la défense (SHD). Ses crédits s'élèvent à 5,197 millions d'euros en AE et à 4,797 millions d'euros en CP.

| <i>CP en millions d'euros courants, structure courante</i> | RAP<br>2011 | LFI<br>2012 | LFI<br>2013 | LFI<br>2014 | PLF<br>2015 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Crédits titre 3  | 3,94        | 4,83        | 4,89        | 4,54        | 4,80        |

Ils sont en augmentation en 2015 par rapport à 2014, notamment à la suite de la mise en œuvre de travaux liés à l'entretien locatif et de la hausse des charges pour le gardiennage et la sûreté (0,25 millions d'euros en CP).

### Les priorités pour 2015

- la poursuite des opérations de sauvegarde des archives dans le cadre des marchés pluriannuels ;
- l'accompagnement de l'archivage papier et électronique dans le cadre du déménagement à Balard ;
- la mise en ligne des fonds d'archives numérisées sur Internet ;
- des opérations de micro-filmage de registres, de numérisation des photographies aériennes conservées à Vincennes (marchés pluriannuels) et de restauration de documents à plat et reliés conservés à Vincennes, Brest, Toulon, Châtellerauld et Rochefort ;
- la fin de la réorganisation du service du Service historique de la défense (SHD).

Les projets en cours s'inscrivent dans une politique de rationalisation de la gestion des archives, mais aussi de leur valorisation patrimoniale et culturelle, initiée dès la création du SHD. L'objectif est de construire un SHD à la hauteur des enjeux qui attendent le ministère de la défense pour les années à venir.

Par ailleurs, la mise en ligne des fonds d'archives numérisés sur Internet constitue l'un des points forts de modernisation. Outre qu'elle permet la préservation d'un patrimoine fragile et demandé par le public, elle en assure une large diffusion, notamment via le site Mémoire des hommes dont une version a été mise en ligne le 11 novembre 2013<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.memoiredeshommes.sga.defense.gouv.fr/>

*A l'issue de sa réunion du mercredi 26 novembre 2014, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », les groupes UMP et UDI-UC s'abstenant.*

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen des crédits de la Mission Défense : programme 212 « soutien de la politique de la défense », le 25 novembre 2012. Après que les rapporteurs Robert del Picchia et Gilbert Roger ont présenté leur rapport, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Daniel Reiner.** – Je voudrais faire trois remarques.

La première porte sur LOUVOIS. Il est vrai que les dysfonctionnements de ce système pèsent lourdement sur le budget de la défense, entre 150 et 200 millions d'euros par an et cela depuis plusieurs années. C'est une somme colossale. C'est une erreur monumentale dont on n'a pas voulu et pas pu déterminer les responsabilités tant elles étaient diluées. L'irresponsabilité était érigée en système. C'est une leçon dont tout le monde est héritier actuellement et la critique ne s'adresse pas nécessairement à ceux qui aujourd'hui gèrent les difficultés et ont pris la mesure de la chose. Je rappelle que le ministre en a fait très rapidement une affaire personnelle pour que les militaires soient le moins touché possible. C'est pourquoi on a recruté autant d'intérimaires pour reprendre les opérations « manuellement ». Impossible d'améliorer ce calculateur. Les techniciens n'ont pas réussi à le stabiliser. La décision a été prise de mettre en chantier une nouvelle application, ce qui est une opération très longue et complexe. Il faudra plusieurs années, on aura réglé le problème avant 2016-2017. C'est une affaire qui aura duré six ans et qui aura coûté fort cher. On nous dit que l'on pourra récupérer les trop-versés mais cela n'est pas si simple, car certains militaires ont quittés l'armée. Certains se retrouvent au chômage et ne disposent pas de quoi rembourser. Il y aura donc des pertes sèches, même si tous les efforts sont faits pour essayer de recouvrer le plus possible. S'agissant du nouveau logiciel, le projet sera conduit comme un programme d'armement de la DGA. Le Secrétaire général de l'administration sera le chef de ce projet, il en sera responsable.

La déflation des effectifs, chacun le sait, est un exercice difficile. C'est pourquoi dans la loi de programmation militaire nous avons décidé de diminuer les effectifs de 24 000 hommes, contre 54 000 dans la loi de programmation précédente. Nous achevons encore des déflations de l'exercice précédent. L'exercice actuel est d'autant plus difficile que nous arrivons au bout du système. Il est conduit avec l'intelligence de méthode la plus complète. Malheureusement il y a des événements imprévus qui peuvent conduire à revoir des plans déjà préconçus pour les déflations d'effectifs. Sur le papier, il est facile de dire que pour réaliser les déflations et réaliser des économies, il suffit de supprimer des régiments et désarmer des bâtiments, mais dans la réalité, l'exercice est plus compliqué. Et vous savez

combien il est difficile d'annoncer une restructuration importante comme la suppression d'un régiment complet sur un territoire. En conséquence, les annonces ont pris un peu de retard et l'on a décidé de réaliser la moitié des déflations sur le soutien et le moins possible à l'opérationnel. L'engagement est pris de faire les choses plus clairement, mais il y a un débat et des choix à faire sur la méthode entre la suppression d'unités complètes et une répartition de l'effort sur l'ensemble des unités, ce que l'on appelle l'échenillage.

Enfin, politiquement nous devons saluer unanimement la décision de mettre entre les mains d'un seul responsable, la DRH-MD, la gestion de la masse salariale. La dilution de cette responsabilité n'était pas une bonne chose. Les déflations d'effectifs ne se traduisaient pas par des économies sur la masse salariale. La Cour des comptes l'a bien mis en évidence. Il fallait mettre en place des mesures comme le dépyramidage des effectifs d'officiers. Ce ne sont pas des choses faciles, chacun en est conscient, mais cela est nécessaire si l'on veut que les diminutions d'effectifs se traduisent par des économies sur la masse salariale. Au total, en 2015, on voit, sauf problème lié à LOUVOIS, une baisse de la masse salariale.

**M. Jacques Gautier.** - Je confirme l'analyse de Daniel Reiner. Je voudrais simplement préciser les termes du débat. La suppression de régiments complets peut avoir pour conséquence des économies substantielles en matière de personnel comme en matière logistique, mais en même temps, outre les conséquences en matière d'aménagement du territoire, cela peut compliquer la capacité de remontée en puissance dans les régiments qui, je le rappelle, ne sont plus des unités opérationnelles mais des réservoirs et des préparateurs de forces. C'est ce qui explique les retards dans les annonces. Elles seront faites au plus tard au début de l'année 2015.

J'ajoute que l'on va, dès cette année, retirer les sections d'éclairage et de reconnaissance des régiments d'infanterie. A partir du moment, où en opération l'on travaille en groupement tactique interarmes (GTIA), il n'est pas nécessaire de dupliquer ces échelons dans tous les régiments.

**M. Jean-Pierre Masseret.** - Il semble que le débat soit rouvert. Quelle sera la doctrine retenue et à quel moment connaîtra-t-on la liste des restructurations ?

Celles-ci ont toujours des conséquences sur les territoires et je reste dubitatif sur les mesures de compensations, qu'il s'agisse de transfert d'activités du type Ecomouv ou des cessions de terrain à l'euro symbolique.

**M. Robert del Picchia, co-rapporteur.** - Nous n'avons pas de réponse à cette question. Sans doute pourrions-nous interroger le ministre sur ce point lors du débat en séance publique.

**M. Gilbert Roger, co-rapporteur.** - Sur LOUVOIS, on espérera d'abord que le nouveau logiciel sera opérationnel en temps utile et sans dysfonctionnement.

---

Sur les restructurations, je pense également qu'il faudra interroger le ministre à la prochaine occasion, car l'attente n'est bonne ni pour les personnels civils et militaires, ni pour l'environnement social et économique sur le territoire. On a besoin de lisibilité.

**M. Daniel Reiner.** – Il faut aussi considérer que lorsqu'on crée un désert militaire, on perd un peu de l'esprit de défense et que l'on recrute moins qu'auparavant sur ce territoire.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président** – Nous interrogerons le ministre.

Je souhaiterais également dans le courant de l'année que nous puissions apprécier comment cette réforme de la fonction RH est ressentie, en ayant un contact avec les militaires dans les unités. Il peut y avoir une satisfaction au niveau central, mais il faudra évaluer cette fonction importante désormais centralisée à tous les échelons. C'est une décision de stratégie, mais toute sa valeur sera dans l'application.

*A l'issue de sa réunion du mercredi 26 novembre 2014, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », les groupes UMP et UDI-UC s'abstenant.*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### En commission :

*Mardi 14 octobre 2014*

- M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense.  
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141013/etr.html#toc4>

*Mercredi 22 octobre 2014*

- Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées  
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141020/etr.html#toc4>

*Mercredi 29 octobre 2014*

- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration au ministère de la défense. <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141027/etr.html#toc2>

*Mardi 4 novembre 2014*

- Général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air  
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141103/etr.html#toc3>

*Mercredi 5 novembre 2014*

- Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre  
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141103/etr.html#toc7>

*Mercredi 12 novembre 2014*

- Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la Marine  
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141110/etr.html#toc2>

### Par les rapporteurs :

*Mercredi 12 novembre 2014*

- M. Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la défense