



N° 1446

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2009

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. BERNARD CAZENEUVE ET FRANÇOIS CORNUT-GENTILLE,

Députés.

TOME I
RAPPORT D'ÉTAPE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — LA LOGIQUE DE LA RÉFORME	7
A. UN CONTEXTE ORIGINAL	7
1. L'exécution incomplète des précédentes lois de programmation	7
2. La réflexion globale du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale	8
3. L'approche comptable de la révision générale des politiques publiques.....	9
B. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME.....	10
1. Le cadre général : économiser sur les dépenses de personnel et de fonctionnement au profit de l'investissement.....	10
2. Les principes directeurs de la réorganisation du ministère	12
a) Une réduction drastique des effectifs	12
b) D'importantes économies de fonctionnement	14
c) La refonte de la carte militaire : l'effet cumulé de la RGGP et du nouveau format capacitaire.....	18
C. DES INCERTITUDES AGGRAVÉES PAR LA CRISE.....	19
1. Un problème de calendrier	19
2. L'enjeu déterminant des ressources humaines	21
a) Une insuffisante prise en compte de l'enjeu humain : le plan d'accompagnement des restructurations (PAR).....	21
c) La répartition entre soutien et opérationnel.....	22
3. Quelle concordance avec la loi de programmation militaire et avec la loi de programmation des finances publiques ?.....	23
4. Un périmètre budgétaire à préciser	24
a) Le financement des opérations extérieures	24
b) Un modèle hors pensions ?	25
c) Le financement du regroupement sur le site de Balard	27
5. Un équilibre financier incertain	27
a) Quelles économies tirées des bases de défense ?	27
b) Les recettes exceptionnelles.....	28
6. Le plan de relance	29
a) 2,4 milliards d'euros pour la défense.....	29
b) Un cadre budgétaire à préciser.....	30
D. UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET TERRITORIAL DÉLICAT	30
1. Une négociation sociale inexistante.....	31
2. L'accompagnement social	32
a) Les aides à la mobilité	32
b) Les aides au départ et à la reconversion	33
3. L'accompagnement territorial	37
a) Les mesures d'accompagnement territorial.....	38
b) Le pilotage de l'accompagnement des territoires	40
II. — UNE PREMIÈRE ANALYSE DE LA RÉFORME DANS LES ARMÉES	41
A. L'ARMÉE DE TERRE	41
B. L'ARMÉE DE L'AIR	44

C. LA MARINE NATIONALE.....	45
D. LA RÉORGANISATION DE LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT	47
E. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES	49
F. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES.....	51
III. — LES ENJEUX RESTANT À EXAMINER.....	55
A. UN PILOTAGE INCERTAIN DE LA RÉFORME	55
B. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE	56
1. Les comités ministériels.....	56
2. L'état-major des armées.....	57
3. Les directions civiles du ministère.....	57
C. LA QUESTION DE LA GENDARMERIE NATIONALE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE.....	58
D. L'IMPACT INDUSTRIEL.....	58
CONCLUSION : TROIS PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LE SUIVI DE LA RÉFORME	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS	67
AUDITIONS	67
DÉPLACEMENTS	69
DÉPLACEMENT À CAEN DU 17 DÉCEMBRE 2008.....	69
DÉPLACEMENT À CHERBOURG DU 17 DÉCEMBRE 2008	70
ANNEXE 2 : COURRIER ADRESSÉ AU MINISTRE DE LA DÉFENSE ET RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE.....	73
ANNEXE 3 : LISTE DES SITES CONCERNÉS PAR LES RÉORGANISATIONS.....	104
ANNEXE 4 : COMPTE RENDU DE L'AUDITION DES REPRÉSENTANTS DES SYNDICATS DES PERSONNELS CIVILS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DU 20 OCTOBRE 2008	113

INTRODUCTION

Tirant parti des recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la révision générale des politiques publiques, le ministère de la défense s'est engagé dans une réorganisation profonde de ses structures. Pour ce faire, il est prévu de procéder à une importante refonte de la carte militaire, de rationaliser les fonctions de soutien, de modifier le contrat opérationnel des armées...

Devant l'importance de cette restructuration, le 28 mai 2008, la commission de la défense a confié à MM. Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentille une mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense. Cette mission a vocation à s'inscrire dans la durée, les rapporteurs présentant autant que de besoin des rapports d'étape à la commission.

Les rapporteurs n'apprécient pas de la même manière les objectifs et les méthodes de la réforme. Ainsi M. Bernard Cazeneuve déplore l'approche comptable de la réorganisation et se demande si les économies réalisées reviendront effectivement au ministère de la défense. Il émet de fortes interrogations sur la nécessité ou l'utilité de recourir à l'externalisation, marquant son opposition de principe à une telle solution. Les mesures d'accompagnement social et territorial lui apparaissent par ailleurs nettement insuffisantes au vu des enjeux. Plus globalement, ces restructurations s'inscrivent dans un cadre stratégique contestable, ne serait-ce qu'avec l'annonce du retour de la France dans le commandement intégré de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord.

M. François Cornut-Gentille estime quant à lui que la réforme répond à un besoin de rationalisation et de clarification à la fois des compétences et de l'organisation des structures du ministère de la défense. Même si de nombreux éléments méritent d'être approfondis, en particulier en ce qui concerne le cadre financier d'ensemble et la gouvernance du ministère, il relève que les mesures d'accompagnement ont, dès le départ, fait l'objet d'une attention importante, au moins dans les montants qui y sont consacrés. Pour autant, il convient d'être extrêmement attentif à la mise en œuvre des réorganisations, en particulier en ce qui concerne les ressources humaines, clé de voûte de la réforme.

Au-delà de ces divergences, les rapporteurs ont choisi de privilégier une approche objective et exhaustive de façon à vérifier que les moyens mis en œuvre permettront effectivement de réaliser ce qui est prévu. Il s'agit bien d'évaluer la réforme à l'aune des objectifs qui lui ont été assignés, indépendamment de toute appréciation sur lesdits objectifs.

Après avoir rencontré l'ensemble des acteurs nationaux de la réforme (présidence de la République, services du Premier ministre, ministère de la

défense, secrétariat d'État chargé de l'aménagement du territoire, représentants des syndicats...) et plusieurs acteurs locaux, les rapporteurs ont souhaité établir un premier diagnostic de la réforme. Ce travail a permis d'en identifier plus clairement les objectifs : il s'agit clairement de réduire les dépenses de personnel et de fonctionnement, de façon à dégager des ressources supplémentaires pour les dépenses d'équipement, étant entendu que l'ensemble des économies réalisées restent au profit exclusif du ministère de la défense. Pour y arriver, il est prévu de supprimer 54 000 postes et de procéder à d'importantes réorganisations internes et à un redéploiement géographique conséquent.

Le cadrage financier et humain qui a été présenté aux rapporteurs a suscité de nombreuses interrogations portant notamment sur le calendrier, la réussite de la manœuvre des ressources humaines, le périmètre et l'équilibre financier ou la concordance de la réorganisation avec les travaux en cours. Le contexte de crise a renforcé ces questions, appelant plus encore à une clarification urgente sur l'ensemble de ces points.

Les rapporteurs se sont également intéressés aux mesures d'accompagnement social et territorial. Leur analyse diverge sur ce point, même s'ils s'accordent à reconnaître que cet enjeu est sensible et qu'il détermine largement la réussite de la réforme.

Au-delà de cette première approche globale, les rapporteurs ont examiné la situation des différentes armées et services. Il leur reste à s'intéresser plus précisément à la réforme des administrations centrales, à la question de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile ainsi qu'à l'aspect industriel de la réorganisation. Ces sujets feront l'objet de travaux à venir de la mission.

Pour autant, à ce stade, les rapporteurs souhaitent formuler trois propositions permettant d'assurer le suivi et la mise en œuvre de la réforme. Chaque décision doit s'inscrire dans un schéma d'ensemble cohérent et efficace : il convient de s'assurer de la faisabilité des objectifs et de vérifier que les objectifs sont constamment respectés. Les efforts doivent porter prioritairement sur deux domaines : les ressources humaines et le cadre financier. Les outils de suivi doivent être nettement améliorés, le ministère n'apparaissant pas, à ce jour, en mesure de piloter l'ensemble de la réforme ni d'assurer une mise en cohérence de tous ses éléments.

Avant la présentation de ce rapport, les rapporteurs ont adressé un courrier au ministre de la défense lui demandant des précisions sur le cadrage financier de la réforme ainsi que sur les modalités de suivi et de pilotage. Les réponses du ministre sont présentées en annexe 2 ; elles montrent que, à l'instar du constat des rapporteurs, le ministre considère que certains sujets méritent d'être approfondis et font, à ce titre, actuellement l'objet d'une réflexion.

I. — LA LOGIQUE DE LA RÉFORME

La réorganisation du ministère de la défense s'inscrit dans un contexte particulier pour la défense française qui met en œuvre les recommandations du Livre blanc et de la révision générale des politiques publiques. Soucieux d'engager un travail de contrôle et d'évaluation objectif et scrupuleux, les rapporteurs ont tout d'abord cherché à identifier les objectifs de la réforme afin de vérifier que les moyens mis en place allaient effectivement permettre de les atteindre. Leurs premières analyses font apparaître un nombre conséquent d'incertitudes qui peuvent remettre en cause l'équilibre de la réforme si elles ne sont pas rapidement levées. Par ailleurs, des éléments apparaissent d'ores et déjà insuffisamment pris en compte ; il s'agit notamment des mesures d'accompagnement social et territorial.

A. UN CONTEXTE ORIGINAL

La présentation de la réorganisation du ministère de la défense intervient alors que s'achève la précédente programmation militaire. Elle s'inscrit de surcroît dans la réflexion d'ensemble engagée par la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et par le comité « défense » de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il convient de rappeler les principaux enseignements de ces différents travaux pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la réforme.

1. L'exécution incomplète des précédentes lois de programmation

La préparation de la loi de programmation militaire et l'élaboration de la réforme du ministère de la défense reposent largement sur l'analyse de l'exécution de la précédente loi de programmation militaire (2003-2008) qui s'inscrivait déjà à la suite d'une exécution très dégradée de la loi de programmation (1997-2002). La mission d'information de la commission de la défense⁽¹⁾ a d'ailleurs relevé plusieurs insuffisances importantes appelant à une nécessaire révision des structures du ministère mais plus encore de la logique de pilotage des opérations. Les difficultés se concentrent autour de trois éléments.

- Les opérations programmées n'ont pas respecté les calendriers initiaux et ont souvent fait l'objet soit d'étalements soit de reports de commandes ou de livraisons. L'exemple de l'aéromobilité est symptomatique d'un bilan matériel détérioré, le renouvellement d'équipements pourtant indispensables aux forces n'ayant pas été assuré. De même, les commandes de Rafale programmées en 2006 ont été reportées à 2009.

(1) Rapport d'information n° 1378 de Mme Patricia Adam et MM. Patrick Beaudouin et Yves Fromion, déposé le 14 janvier 2009.

- Le coût initial de nombreux équipements a été largement dépassé : en témoignent les crédits consacrés à la dissuasion nucléaire qui ont dû être augmentés de 1,2 milliard d'euros sur la période. Le calendrier du programme Barracuda a également dérivé, engendrant ainsi des surcoûts.
- Le pilotage et le suivi des opérations d'armement souffrent de l'insuffisante expertise du ministère de la défense sur le plan financier, voire sur le plan technique même si la délégation générale pour l'armement semble en mesure d'opposer ses propres analyses à celles des industriels.

Au final, la programmation 2003-2008 se caractérise par un décalage dans la réalisation effective des équipements plus préoccupant que le décalage financier de l'ordre d'un milliard d'euros en exécution. Face à ce constat, le Président de la République et le Gouvernement ont souhaité engager plusieurs travaux de réflexion pour améliorer le dispositif et assurer le respect des engagements de la prochaine loi de programmation militaire.

2. La réflexion globale du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

Dans la lettre de mission adressée au président de la commission chargée de l'élaboration du Livre blanc, le Président de la République considérait que les « *évolutions considérables [de] l'environnement international et [des] données stratégiques* » de la défense française justifient « *d'engager une réflexion approfondie sur notre politique générale de défense* ». Il soulignait la nécessité d'étudier notamment « *la pertinence du format des armées et de leurs implantations* » ainsi que « *les conditions d'organisation de la défense civile et de la défense économique* ». La commission devait également faire des propositions pour « *organiser la mutation de l'appareil industriel et de recherche dans un cadre national comme européen* ».

Les orientations retenues par le Livre blanc établissent une base de réflexion qui permet désormais de mettre en perspective d'ici à 2020 la politique de défense. Au-delà du constat sur l'évolution des risques, il consacre principalement six grands engagements :

- la construction de la défense doit résolument s'inscrire dans un cadre européen, « *la responsabilité des pays européens sur la scène internationale [devant] être assumée* » ;
- « *logique de concentration et logique d'emploi doivent [...] dominer la doctrine, l'organisation, l'entraînement et l'équipement de nos forces conventionnelles* », étant entendu que les capacités opérationnelles nationales doivent s'articuler autour de cinq grandes fonctions stratégiques ;
- le format des armées doit être modifié pour l'adapter à ses nouvelles missions mais aussi pour renforcer son professionnalisme ;

- les pouvoirs publics doivent être réorganisés, les responsabilités ministérielles devant être clarifiées avec une gouvernance améliorée ;
- la réforme de l’outil de défense doit préserver l’outil industriel de défense et veiller à maintenir un lien fort entre la Nation et son armée ;
- les crédits de la défense s’inscrivent dans une enveloppe globale de 377 milliards d’euros d’ici à 2020, pensions non comprises, « *les économies engendrées par les restructurations [étant] intégralement réutilisées [...] au profit des crédits d’investissement* ».

En ce qui concerne les restructurations, le Livre blanc relève que « *cette adaptation devra respecter des principes clairs* », l’accent devant être mis « *sur les missions opérationnelles et sur les sujétions qui en résultent* ».

3. L’approche comptable de la révision générale des politiques publiques

Parallèlement aux travaux du Livre blanc, le Gouvernement a engagé, pour l’ensemble des domaines de l’action publique, une révision générale des politiques publiques. Pour la défense, la mission a été dirigée par le préfet François Lépine et le chef du contrôle général des armées, le contrôleur général des armées Dominique Conort.

Conduite par une équipe de hauts fonctionnaires appuyée par des consultants extérieurs, la mission s’est déroulée de juillet à décembre 2007. Elle a reçu deux objectifs principaux : la réduction des effectifs et la maximisation des capacités du ministère de la défense afin de mieux répartir les efforts entre les services opérationnels et le soutien.

Les travaux ont principalement cherché à analyser le degré d’efficacité des structures actuelles en se concentrant notamment sur l’organisation du soutien. Plusieurs *scenarii* d’évolution ont été proposés au ministre de la défense et les arbitrages ont été rendus au début de l’année 2008, permettant de déterminer les principales orientations avant le printemps.

La réforme vise à mutualiser largement les services, c’est-à-dire à aller au-delà d’une simple interarmement, les services comme la délégation générale pour l’armement (DGA) et le secrétariat général pour l’administration (SGA) étant pleinement intégrés au processus. Pour ce faire, la base de défense constituera le pivot de la réforme. Il importe que le commandant de cette base soit distinct des commandants des unités opérationnelles, ce poste pouvant d’ailleurs échoir à un civil. Les bases de défense répondront à des impératifs opérationnels et ne seront donc pas nécessairement interarmées.

La mission a également recommandé de moderniser les structures centrales avec la création d’un service centralisé des achats.

Le soutien a fait l'objet d'une attention particulière avec principalement deux propositions : la création d'une direction interarmées du soutien placée auprès du chef d'état-major des armées et relevant d'un budget opérationnel de programme spécifique, et l'externalisation de toutes les fonctions transverses qui ne participent pas directement aux opérations. Pour autant, l'externalisation ne saurait, selon les personnes auditionnées, être érigée en principe d'action et doit être appréhendée avec bon sens et pragmatisme. Un certain nombre de difficultés doivent être levées et notamment la question de la TVA. Selon la mission RGPP, certains secteurs comme l'habillement ou l'alimentation pourraient être facilement externalisés ; en revanche, des secteurs plus stratégiques comme les transmissions ou les infrastructures devraient faire l'objet d'une étude au cas par cas.

Au final, la mission « défense » de la RGPP a estimé que la mise en œuvre de ses recommandations devrait permettre de supprimer quelque 35 000 postes et générer six à sept milliards d'euros d'économies sur la période.

B. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

1. Le cadre général : économiser sur les dépenses de personnel et de fonctionnement au profit de l'investissement

La définition des principes directeurs de la réforme s'inspire directement des orientations du Livre blanc et des recommandations de la RGPP. Elle vise d'une part à stabiliser les dépenses de la mission « Défense » et surtout à rééquilibrer l'effort en faveur des crédits d'équipement. Conformément au Livre blanc, l'intégralité des économies devrait rester à la disposition du ministère et servirait à financer les opérations d'armement prévues par la prochaine loi de programmation militaire.

Le tableau ci-après présente l'économie d'ensemble de la réforme, telle que présentée aux rapporteurs par le cabinet du ministre de la défense.

CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉFORME DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

(en millions d'euros 2008)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Titre 2	Cumul des suppressions d'effectifs ⁽¹⁾	- 8 922	- 17 030	- 24 939	- 32 580	- 40 120	- 47 660	- 47 660
	Économies générées par la réduction des effectifs	- 203,4	- 387,2	- 570,0	- 749,5	- 929,4	- 1 112,2	- 3 951,8
	Plan d'accompagnement des restructurations	122,5	146,4	149,5	149,5	149,5	149,5	866,8
	Économies nettes Titre 2	- 80,9	- 240,8	- 420,6	- 600,0	- 780,0	- 962,8	-3 085,0
Titre 3	Économies de fonctionnement liées aux réductions d'effectifs	- 37,1	- 84,7	- 141,3	- 198,9	- 255,8	- 312,3	-1 030,2
	Économies de fonctionnement liées à la rationalisation des implantations	0,0	0,0	- 6,2	- 13,9	- 21,3	- 28,6	- 70,0
	Économies nettes Titre 3	- 37,1	- 84,7	- 147,5	- 212,8	- 277,2	- 340,9	-1 100,2
Titre 5	Dépenses d'infrastructure	9,6	185,6	378,0	380,2	280,3	4,5	1 238,2
	Accompagnement territorial (FRED)	6,0	16,8	39,3	55,0	45,6	30,6	193,3
	Économies nettes Titre 5	15,6	202,4	417,3	435,2	325,9	35,1	1 431,5
Gains nets totaux		- 102,5	- 123,1	- 150,8	- 377,6	- 731,2	- 1 268,6	- 2 753,7

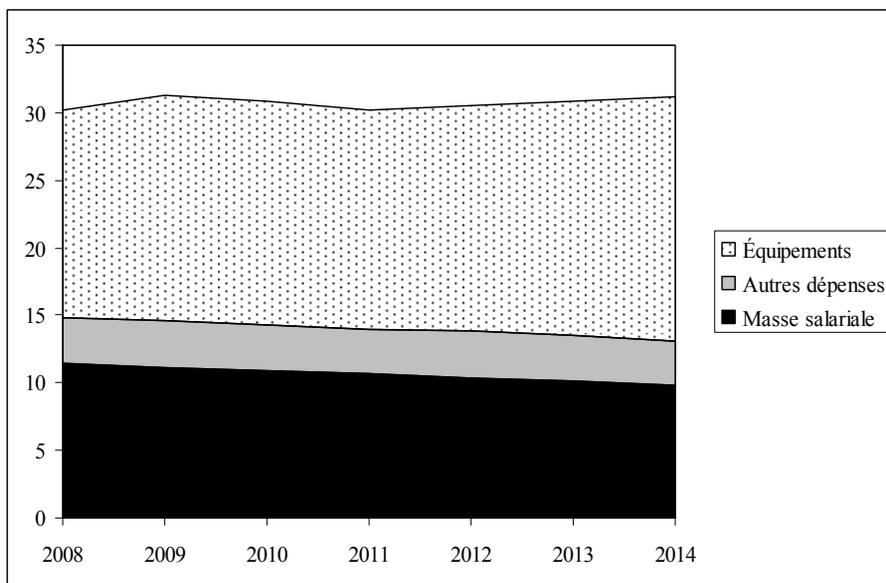
(1) Le tableau présente les suppressions d'effectifs cumulés en équivalents temps plein travaillés.

Source : ministère de la défense.

Sur la période de la prochaine programmation, la réorganisation du ministère générerait donc une économie brute totale de plus de quatre milliards d'euros dont il faut déduire 1,4 milliard d'euros pour le titre 5, essentiellement liées à des dépenses d'infrastructures.

Le graphique suivant présente l'évolution des crédits de la mission « Défense » par catégorie de dépenses en intégrant les prévisions d'économies découlant de la réforme. Il fait ainsi apparaître la décroissance des dépenses de personnel et de fonctionnement au profit des dépenses d'investissement. Il convient de préciser que, conformément aux engagements du Président de la République, à compter de 2012, les crédits de la mission devraient bénéficier d'une augmentation d'1 % en plus de la compensation de l'inflation garantie jusqu'à cette date.

ÉVOLUTION DES CATÉGORIES DE DÉPENSES DE LA MISSION DÉFENSE (2008-2014)
(en milliards d'euros)



Source : ministère de la défense.

Les catégories de dépenses ici retenues ne correspondent pas strictement à la nomenclature budgétaire dans la mesure où certains crédits de titre 3 (fonctionnement) participent au financement des équipements. Au-delà de modifications de périmètre, ce graphique rend bien compte de la tendance d'ensemble, les crédits d'équipement passant ainsi de 15,4 milliards d'euros en 2008 à 18 milliards d'euros en 2014 soit une augmentation de près de 17 %.

2. Les principes directeurs de la réorganisation du ministère

Pour autant, au-delà du cadre général, il importe de fixer avec précision les principes directeurs de la réforme, de façon à ce que toute analyse puisse en vérifier l'application à chaque étape de sa mise en œuvre.

a) Une réduction drastique des effectifs

La réforme repose sur une suppression drastique des effectifs du ministère de la défense. Comme l'a annoncé le Président de la République, d'ici à 2014, 54 000 emplois disparaîtront, soit une baisse de plus de 17 %. Cette contraction est liée à la fois à l'application des recommandations de la RGPP et au nouveau format des armées tel que prévu par le Livre blanc. Un partage arbitraire ne saurait intervenir, attribuant les réductions à l'un ou l'autre de ces exercices.

De façon à préserver un traitement paritaire entre les militaires et les civils, le ministre de la défense s'est engagé à préserver le ratio existant en 2007, soit 75 % de militaires pour 25 % de civils. Les réductions d'effectifs devront donc respecter ce rapport. Le tableau suivant présente la répartition par service ou armée et par catégorie d'emploi des réductions d'effectifs prévues. Ces données ne prennent pas en compte l'intégralité des mesures proposées dans le cadre de la réforme, les travaux portant sur la rationalisation du soutien n'ayant pas encore tous abouti. Ce tableau devra donc être actualisé tout au long de la réforme de façon à disposer, au final, d'un récapitulatif des 54 000 postes concernés.

SUPPRESSIONS D'EMPLOIS PRÉVUES PAR LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE ⁽¹⁾

	Militaires	Civils	TOTAL
Armée de l'air	- 5 983	- 804	- 6 787
<i>en % des suppressions de l'armée de l'air</i>	88 %	12 %	
Marine nationale	- 1 329	- 322	- 1 651
<i>en % des suppressions de la marine nationale</i>	80 %	20 %	
Armée de terre	- 15 941	- 4 869	- 20 810
<i>en % des suppressions de l'armée de terre</i>	77 %	23 %	
Service des essences des armées (SEA)	- 53	- 149	- 202
<i>en % des suppressions du SEA</i>	26 %	74 %	
Service de santé des armées (SSA)	- 32	- 207	- 239
<i>en % des suppressions du SSA</i>	13 %	87 %	
Secrétariat général pour l'administration (SGA) ⁽²⁾	- 656	- 1 421	- 2 077
<i>en % des suppressions du SGA</i>	32 %	68 %	
TOTAL	- 23 994	- 7 772	- 31 766
<i>en % du total des suppressions</i>	76 %	24 %	
Délégation générale pour l'armement ⁽³⁾			- 1 449

(1) Prévisions établies le 14 août 2008 et ne portant pas sur la totalité de la réforme.

(2) Le secrétariat général pour l'administration regroupe l'essentiel des directions civiles du ministère.

(3) La répartition entre civils et militaires n'est pas disponible pour la DGA.

Source : ministère de la défense.

La répartition de l'effort entre les militaires et les civils respecte bien le ratio précédemment évoqué. L'effort est en revanche inégalement réparti entre les armées, l'armée de terre supportant à elle seule 65,5 % des suppressions de postes. Il convient toutefois d'apprécier l'effort de chaque armée par rapport à sa masse salariale :

- l'armée de terre compte 144 449 personnels (en effectifs moyens réalisés prévisionnels au 30 juin 2008), soit une baisse de 14,4 % ;
- la marine nationale compte 47 696 personnels (en effectifs moyens réalisés prévisionnels au 30 juin 2008), soit une baisse de 3,5 % ;
- l'armée de l'air compte 62 714 personnels (en effectifs moyens réalisés prévisionnels au 30 juin 2008), soit une baisse de 10,8 %.

Ces différences s'expliquent en grande partie par le fait que la marine nationale et l'armée de l'air ont engagé depuis plusieurs années une politique de rationalisation de leurs effectifs.

b) D'importantes économies de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont principalement liées aux dépenses de personnel et aux infrastructures. Ce poste budgétaire a précisément fait l'objet de l'audit mené dans le cadre de la RGPP.

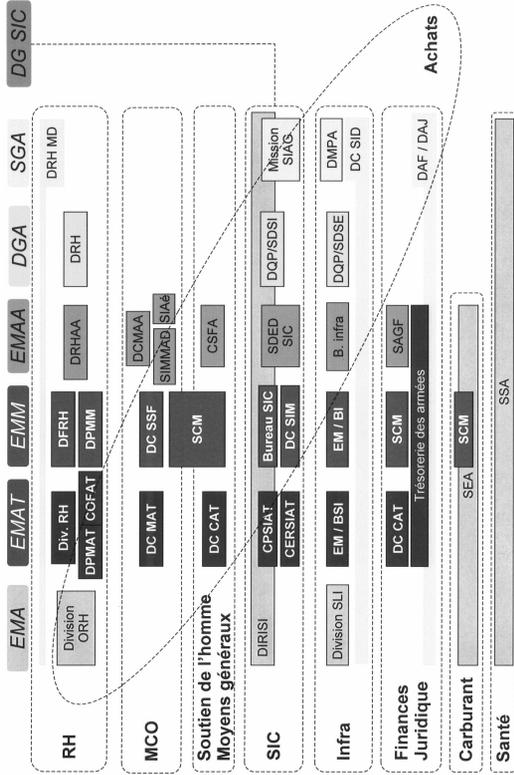
Le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a arrêté les grands principes de la réorganisation du ministère de la défense : il s'agit d'améliorer la qualité et l'efficacité du soutien des unités opérationnelles, d'alléger les charges administratives des chefs d'unités opérationnelles et de faire peser les importantes réductions d'effectifs principalement sur le soutien plutôt que sur les effectifs opérationnels. Quatre leviers sont proposés : l'interarmisation, la rationalisation des implantations, l'externalisation et la simplification des procédures.

La réforme se décline à trois niveaux :

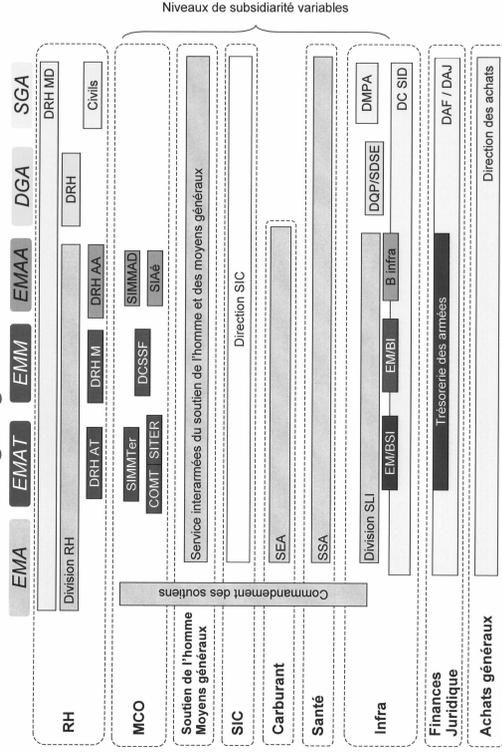
- Les structures centrales devraient être regroupées sur un site unique (Balard) et comprendre deux directions spécialisées : un service interarmées de soutien placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées et un service central des achats. Les schémas suivants présentent l'organigramme du ministère avant et après la mise en œuvre des recommandations de la RGPP.

STRUCTURES CENTRALES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Organisation actuelle



Après la RGPP



Source : conseil de modernisation des politiques publiques – www.rsgpp.modernisation.gouv.fr/

- L'échelon régional sera significativement corrigé, les régions terre devant par exemple disparaître. En effet, la création de la base de défense ne justifie pas que soit maintenue une structure qui assurait jusqu'alors l'interface entre des unités de taille modeste et les organismes centraux.
- Au niveau local, l'ensemble des fonctions de soutien général vont échapper aux commandants opérationnels et être confiées à un commandement spécifique. Pour éviter la multiplication des structures, ces missions seront regroupées, les unités étant rassemblées dans des bases de défense.

Dans le même temps, des fonctions de soutien non directement opérationnelles, comme l'habillement ou l'alimentation, pourraient être confiées à des prestataires privés.

Au final, le ministère estime que les économies de fonctionnement courant liées à la réduction des effectifs pourraient dépasser le milliard d'euros sur la période et celles liées à la rationalisation des implantations atteindraient 70 millions d'euros. Ce partage est toutefois trompeur, la refonte de la carte militaire permettant justement de gagner des effectifs.

La base de défense

La base de défense constituera l'unique échelon administratif local de la défense. Elle assurera l'ensemble des fonctions de soutien général au profit des militaires et des civils situés dans un rayon d'environ 30 kilomètres. La taille des bases de défense devraient varier entre 2 500 et 3 000 personnels ; les services communs comptant environ 300 personnes.

Les bases de défense pourront être des entités d'une même armée ou de services différents. Les établissements de la délégation générale pour l'armement ou du secrétariat général pour l'administration seront intégrés à la manœuvre.

Elle sera placée sous l'autorité d'un commandant de base, distinct des responsables des unités opérationnelles, étant entendu que ce poste pourra être occupé par un civil. À titre d'exception, notamment si la base de défense ne comporte qu'une seule formation importante, son commandant pourra être le commandant de cette formation.

Il relèvera du commandement interarmées du soutien de l'état-major des armées et aura vocation à être l'unique point de contact avec les organismes administratifs extérieurs et avec les institutions civiles. Sur le plan budgétaire, la base de défense relèvera du budget opérationnel de programme « Soutien » ; les formations restent rattachés au budget de leur armée.

Le commandant de la base de défense n'exercera pas de responsabilités opérationnelles qui restent entre les mains des commandants des unités opérationnelles rattachées à la base de défense. Une relation contractuelle existera entre le commandant de la base de défense et les commandants des unités opérationnelles, les services de la base de défense étant organisés pour répondre aux besoins des formations et pour répondre prioritairement aux nécessités opérationnelles (projection, entraînement...).

Les services de la base de défense seront principalement implantés dans l'emprise principale, mais certains éléments pourront être répartis ou délocalisés pour assurer un meilleur service de proximité. Il s'agit par exemple des points d'alimentation ; le regroupement de ce service sur un seul site ne devant pas générer des flux de transport déraisonnables entre les différents sites.

Le ministre de la défense a indiqué que « dix bases de défense seront constituées dès 2009 [... de façon à] expérimenter le concept et [à] préparer la mise en place des autres bases. Les difficultés pourront ainsi être identifiées et faire l'objet d'adaptations, tandis que seront préparés les textes indispensables au fonctionnement stabilisé de l'ensemble »⁽¹⁾.

L'arrêté du 24 décembre 2008 crée dix bases de défense expérimentales en métropole complétée par une base expérimentale à Djibouti. Elles seront installées dans les régions Auvergne (Clermont-Ferrand), Bretagne (Brest et Rennes), Centre (Avord), Lorraine (Nancy), Picardie (Creil), Provence-Alpes-Côte d'Azur (Aubagne et Marseille), et Rhône-Alpes (La Valbonne et Valence).

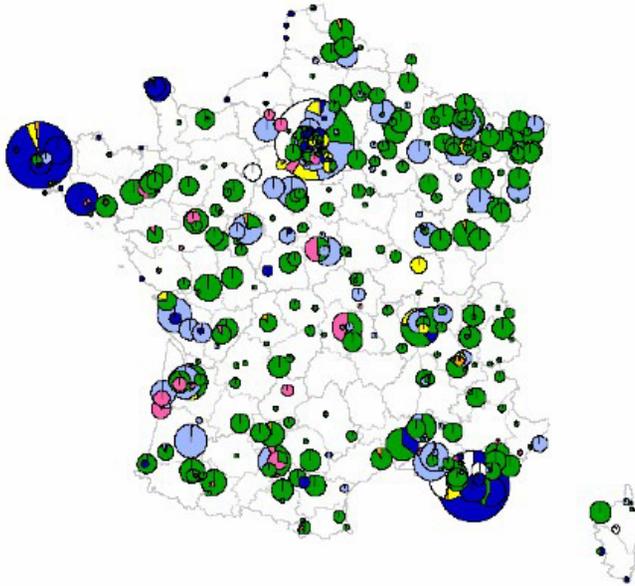
L'article 1^{er} de l'arrêté reprend les principes d'organisation en indiquant que « la base de défense expérimentale est une aire géographique qui regroupe dans son périmètre les formations du ministère de la défense dont l'administration générale et le soutien commun sont mutualisés ».

(1) Déclaration du 23 juin 2008 lors de sa visite du 5^e régiment d'hélicoptères de combat de Pau.

c) La refonte de la carte militaire : l'effet cumulé de la RGGP et du nouveau format capacitaire

La mesure la plus emblématique de la réforme est sans nul doute la refonte de la carte militaire. Les travaux de réflexion préalable ont relevé que, compte tenu de l'héritage historique, les implantations militaires étaient particulièrement nombreuses dans le quart Nord-Est de la France. Comme le montre la carte ci-après, outre le déséquilibre géographique, les sites apparaissent excessivement éparpillés avec quelque 471 communes accueillant un site de défense en 2008.

CARTE DES IMPLANTATIONS DE LA DÉFENSE EN 2008



Source : conseil de modernisation des politiques publiques – www.rgpp.modernisation.gouv.fr

Selon le Gouvernement, la refonte répond donc à un triple objectif :

- optimiser l'utilisation des structures existantes avec la disparition d'implantations trop petites et dont le maintien en activité représente une dépense injustifiée et disproportionnée ;
- regrouper dans un même secteur géographique des unités ayant les mêmes logiques opérationnelles, facilitant par exemple l'entraînement ;
- rééquilibrer la répartition géographique des implantations de défense qui, sans répondre à des impératifs d'aménagement du territoire, ne peuvent se concentrer sur quelques régions du territoire.

Il s'agit de répondre à l'enjeu de mutualisation et de rationalisation, faisant écho aux recommandations de la RGPP, et d'adapter l'implantation géographique au nouveau contrat opérationnel des forces tel que fixé par le Livre blanc. Il n'est

pas possible de distinguer le poids relatif de ces deux travaux dans les décisions de déplacement ou de fermeture, dans la mesure où leur effet est souvent concomitant.

Autant les principes généraux de cette refonte semblent clairs, autant les critères qui ont présidé aux arbitrages et les modalités de mise en œuvre sont opaques. Les rapporteurs ont souhaité connaître précisément les critères présidant à la prise de décision ; ils n'ont pu avoir connaissance que du schéma général et de la liste des sites concernés. Ils n'ont par exemple pas pu avoir accès aux projets initiaux élaborés par les différents états-majors, le ministère considérant que ces propositions ne constituaient qu'une piste de réflexion et en aucun cas un premier arbitrage.

Les tableaux présentés en annexe 3 établissent la liste des sites concernés par la réforme, qu'il s'agisse d'un transfert, d'une fermeture ou d'un renforcement. En 2009, onze sites seront fermés et trois transférés, ce qui concerne, au total, quelque 5 674 personnes. En 2010, onze formations seront transférées et 17 supprimées. Les années suivantes, 22 unités seront déplacées et 58 disparaîtront.

C. DES INCERTITUDES AGGRAVÉES PAR LA CRISE

Le cadre général de la réforme précédemment présenté repose sur plusieurs hypothèses qui sont, à ce jour, difficiles, voire impossibles à vérifier. Compte tenu du cadre temporel, on ne peut pas prévoir toutes les évolutions ni mesurer avec exactitude l'impact réel des restructurations. Néanmoins, plusieurs éléments doivent être impérativement précisés pour lever certaines incertitudes, qui faute d'une réponse rapide et complète, pourraient se transformer en insuffisances et remettre en cause l'équilibre de la réorganisation. La dégradation du contexte économique global contribue à renforcer ces interrogations et risque de fragiliser l'équilibre déjà précaire de la réforme.

1. Un problème de calendrier

Dans son discours du 17 juin 2008, le Président de la République annonçait qu'il appartenait au ministère de « *revoir l'organisation de nos soutiens* », l'objectif étant notamment de « *concentrer les implantations* ». Le détail des mesures de réorganisation n'a été présenté que le 24 juillet 2008 par le Premier ministre et le ministre de la défense. La liste des sites a alors été détaillée mais aucun texte réglementaire n'est encore venu confirmer cette annonce. Compte tenu de l'importance des transferts envisagés, il est compréhensible que les modalités de mise en œuvre aient demandé un travail plus important et qu'il n'ait pas été possible de présenter aussitôt l'intégralité des éléments de la réforme. La question des mesures d'accompagnement évoquée par le Président de la République constitue sans doute un point d'achoppement, l'ensemble des ministères devant coordonner leurs efforts. Le ministère de la défense dispose

certes d'une expérience avec la professionnalisation, mais il ne lui appartient pas de piloter des mesures relevant de l'aménagement du territoire, pas plus qu'il n'est en mesure de mettre en place un dispositif fiscal spécifique pour les zones concernées.

Ce travail mérite de la réflexion et une étude technique longue et complexe. Or la réforme commencera à entrer en vigueur dès l'année 2009, les premiers sites devant fermer à l'été, ce qui est impossible en l'absence des dispositifs législatifs et réglementaires d'accompagnement. Pour éviter de retarder la réforme, le Gouvernement a donc présenté au Parlement plusieurs projets qui auraient normalement dû figurer dans la loi de programmation militaire.

L'exemple du calendrier des mesures d'accompagnement territorial est parlant. Pour accompagner les territoires concernés par les restructurations de la défense, au travers d'une circulaire du Premier ministre adressée aux préfets le 25 juillet 2008, le Gouvernement, s'est engagé sur quatre axes :

- des contrats de redynamisation de site de défense seront créés pour les sites les plus touchés. Le ministère de l'aménagement du territoire, en liaison avec le ministère de la défense, a identifié 26 sites prioritaires (dont deux outre-mer). Pour les autres territoires, moins durement touchés, seront mis en place des plans locaux de redynamisation ;
- les cessions d'emprises militaires seront facilitées, le projet de loi de finances pour 2009 prévoyant même que certains biens pourraient être cédés à l'euro symbolique ;
- des administrations centrales seront déconcentrées vers les territoires subissant les réductions d'effectifs les plus importantes, 5 000 personnes pouvant ainsi quitter la région parisienne ;
- pour les régions du Nord-Est de la France qui concentrent l'essentiel des fermetures, une mission spécifique d'accompagnement a été confiée au préfet Hubert Blanc.

Pour mener à bien ces objectifs, l'État mettra à la disposition des préfets, coordinateurs locaux de la réforme, et des différents services de la défense et de l'aménagement du territoire en charge de l'accompagnement territorial, une enveloppe globale de 320 millions d'euros sur l'ensemble de la période. Ces crédits sont centrés sur les territoires les plus touchés puisque 225 millions d'euros iront aux 26 contrats de redynamisation (CRSD) et 75 millions d'euros aux plans locaux de redynamisation. La ventilation par département n'est pas encore définitivement arrêtée. Elle interviendra une fois la liste des sites fixée par arrêté ministériel.

Parallèlement, l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2008 ⁽¹⁾ a institué un mécanisme d'exonération fiscale et de crédit d'impôt. Dans les zones de restructuration de la défense (ZRD), les activités créées à compter de la mise en

(1) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

œuvre de la réforme et pendant une période de trois ans bénéficient d'une exonération fiscale qui porte sur l'impôt sur le revenu pour les contribuables « *exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale* », sur l'impôt sur les sociétés pour les sociétés exerçant une activité non commerciale ainsi que sur la taxe professionnelle et la taxe foncière. Dans le même temps, le texte prévoit une exonération des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales pour les emplois créés pendant cette même période. Les entreprises déjà implantées dans la zone et qui maintiennent leur activité bénéficient quant à elles d'un crédit d'impôt de 750 euros par employé.

Ces mécanismes ne sont nullement critiquables dans leur principe, ils appellent en revanche des interrogations sur leur calendrier de mise en œuvre. Ces mesures sont soumises à la publication de la liste des sites concernés par la réforme et surtout de la date d'entrée en vigueur des restructurations sur chaque territoire. Par ailleurs, certaines zones sont concernées dès 2009. Compte tenu de la complexité des enjeux, une année apparaît nécessaire pour préparer l'ensemble des dispositifs notamment en ce qui concerne la redynamisation des bassins. La rédaction de l'article 34 de la loi de finances rectificative est à ce titre révélateur : elle se contraint à créer des exceptions à la règle d'anticipation qu'elle fixe pour que le mécanisme soit applicable dès cette année. Au final, une impression surprenante de précipitation se dégage et nuit à la pertinence ou à l'efficacité des mesures. Plutôt que d'afficher clairement les ambitions de la réforme et de laisser le temps aux personnels et aux territoires de s'y préparer, il a été décidé de procéder aussitôt, générant nécessairement des dysfonctionnements et des rancoeurs.

Compte tenu de ces éléments, les rapporteurs ne peuvent que s'interroger sur la volonté du ministre d'accélérer la réforme, la réflexion en cours pouvant par exemple aboutir sur une généralisation des bases de défense dès 2011.

2. L'enjeu déterminant des ressources humaines

a) Une insuffisante prise en compte de l'enjeu humain : le plan d'accompagnement des restructurations (PAR)

Par voie d'amendement, le Gouvernement a introduit dans le projet de loi de finances pour 2009 un dispositif d'accompagnement pour les militaires et pour les ouvriers de l'État amenés à quitter le ministère de la défense⁽¹⁾. Les articles 149 et 150 de la loi de finances initiale pour 2009⁽²⁾ prévoient le versement d'un pécule pour les militaires et d'une indemnité de départ volontaire pour les ouvriers de l'État. Dans la mesure où le pécule n'est calculé que sur une partie de la solde des militaires (environ 60 %), contrairement aux indemnités versées aux civils qui

(1) En revanche, le régime des personnels civils serait renvoyé au projet de loi sur la mobilité porté par le ministère de la fonction publique.

(2) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

sont calculées à partir de l'ensemble de leur traitement, il bénéficie d'une exonération fiscale.

Cette inscription quelque peu précipitée devait permettre la mise en œuvre du dispositif dès le 1^{er} janvier 2009. Pour ce faire, les décrets d'application devaient être publiés très rapidement. Lors de leur déplacement à Caen, les rapporteurs ont pu constater que l'absence de ces textes empêche d'engager effectivement les procédures de reclassement. Deux exemples peuvent être retenus. Un personnel a obtenu un reclassement au sein de la fonction publique territoriale, mais il ne peut pas signer son contrat, les modalités de reclassement n'étant pas arrêtées. Or, en l'absence d'un engagement ferme de sa part avant le 31 décembre, le poste lui a échappé. De même, un employé a postulé sur un poste dans une entreprise privée, acceptant pour cela une baisse de sa rémunération. Comme il ne connaît pas le montant exact de l'indemnité de départ qu'il pourrait toucher, il ne peut pas s'engager définitivement. Il lui était par ailleurs possible de quitter la défense dès le début de l'année 2009, mais à partir de quelle date les dispositifs entrent-ils en vigueur ?

c) La répartition entre soutien et opérationnel

La réforme se fixe comme objectif de renforcer les unités opérationnelles en rationalisant le soutien. Les rapporteurs n'ont pu avoir communication d'aucun élément permettant de définir précisément ce qui relève du soutien et de vérifier que chaque suppression respecte bien cet objectif. Par ailleurs, l'éventualité du retour de la France dans les structures intégrées dans l'OTAN aura un impact non négligeable, la France devant mettre à la disposition de l'organisation environ 800 personnels. Cet impact financier et humain sur la manœuvre des ressources humaines n'est pas encore précisé.

Le ministère a par ailleurs élaboré une méthode⁽¹⁾ pour s'assurer que l'effort porte effectivement sur les fonctions de soutien et non sur les fonctions opérationnelles. Trois catégories ont été déterminées (opérationnelle, soutien et soutien opérationnelle) et chaque poste a été classé dans une de ces catégories. Au final, ce référentiel permet de vérifier la correspondance de chaque suppression de poste avec les objectifs de la réforme. Pour l'année 2009, en application de cette méthode, le ministère estime que les 8 395 réductions de postes se répartissent selon le schéma suivant.

(1) La fiche méthodologique a été élaborée par la direction des ressources humaines du ministère de la défense en novembre 2008. Elle répartit chaque filière professionnelle dans une des trois catégories précitées. Par exemple les filières d'administration générale, les affaires juridiques ou les marchés-achats relèvent du soutien tandis que le combat de l'infanterie ou l'appui des opérations en milieu terrestre sont des filières opérationnelles.

**RÉPARTITION DES SUPPRESSIONS DE POSTES PAR FONCTION EN
2009**

(en nombre de postes)

	Suppressions de postes	En % du total	
Opérationnel	1 494	18 %	18 %
Soutien opérationnel	2 668	32 %	82 %
Soutien	4 233	50 %	
TOTAL	8 395		

Source : ministère de la défense.

3. Quelle concordance avec la loi de programmation militaire et avec la loi de programmation des finances publiques ?

La réforme s'inscrit dans un contexte de programmation reposant à la fois sur la loi de programmation des finances publiques (2009-2011) et sur le projet de loi de programmation militaire (2009-2014).

Sur le plan budgétaire, il est difficile de vérifier la concordance des prévisions dans la mesure où le projet de LPM ne fait état que de crédits globaux. Tous les titres ont en effet été intégrés dans la programmation, permettant certes une appréhension plus globale, mais empêchant également de suivre précisément l'évolution de chaque catégorie de dépense. Il conviendra donc de s'assurer, chaque année, que le projet de loi de finances respecte bien les engagements de la réforme et ne bouleverse pas son équilibre d'ensemble.

En ce qui concerne les effectifs, l'article 4 du projet de LPM fixe des objectifs de réduction qui, comme le montre le tableau suivant, concordent globalement avec ceux de la réorganisation. Le décalage final peut s'expliquer par la différence comptable d'appréciation, les modèles raisonnant en équivalents temps plein ou en équivalents temps plein travaillés.

RÉDUCTION DES EFFECTIFS

Source		2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
LPM	ETPT ⁽¹⁾ y compris comptes de commerce	314 200	306 200	298 500	291 000	283 500	276 000	1 769 400
	Réduction annuelle d'effectifs en ETP ⁽²⁾	- 7 999	- 7 926	- 7 577	- 7 462	- 7 462	- 7 462	- 45 888
Ministère de la défense	Réduction en ETPT ⁽¹⁾ par an	- 6 496	- 8 108	- 7 909	- 7 641	- 7 540	- 7 540	- 45 234

(1) Équivalent temps plein travaillé.

(2) Équivalent temps plein.

Ces éléments montrent néanmoins un décalage entre la LPM et les objectifs de la réforme dans le calendrier des réductions d'effectifs. Alors que les deux travaux se sont déroulés presque en même temps, on peut s'étonner qu'ils ne fassent pas état des mêmes prévisions. Par ailleurs, il ressort clairement que l'objectif de suppression de 54 000 postes d'ici à 2014 n'est pas atteint, le ministère estimant qu'il ne pourra le remplir qu'en 2015 voire en 2016. Les différences sont certes minimes, mais s'il existe des divergences d'appréciation

avant même la mise en œuvre des réorganisations, on peut légitimement se demander si d'autres écarts n'apparaîtront pas en cours d'exécution.

4. Un périmètre budgétaire à préciser

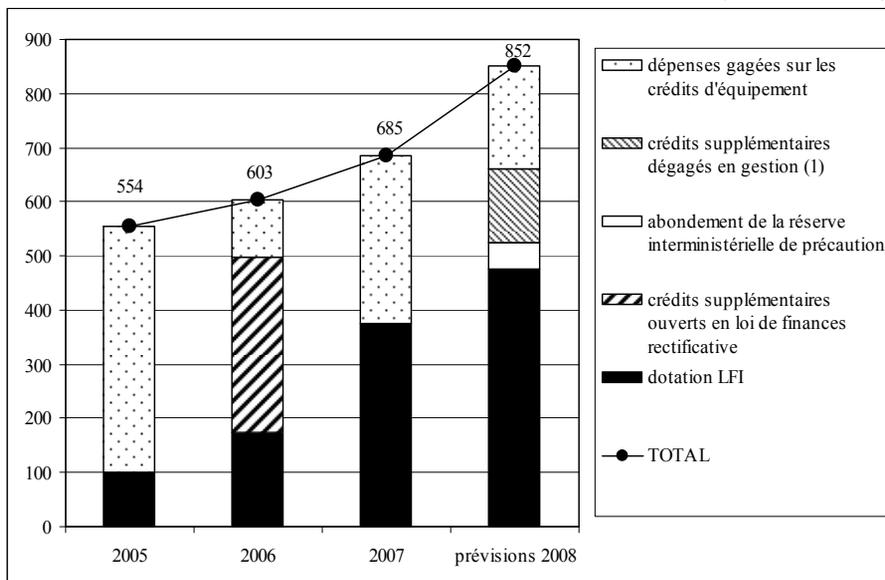
a) Le financement des opérations extérieures

Les éléments budgétaires transmis aux rapporteurs n'intègrent pas de prévisions sur le financement des opérations extérieures (OPEX). Cette question doit impérativement être clarifiée compte tenu de l'importance croissante des dépenses au profit des OPEX. Le tableau ci-après ⁽¹⁾ retrace leur évolution depuis 2005. Il laisse clairement apparaître que même si la dotation initiale a constamment augmenté, elle a toujours été complétée, totalement ou partiellement, par un gage sur les crédits d'équipement. Or la réforme vise justement à dégager des ressources supplémentaires pour les opérations d'armement. Ces marges de manœuvre supplémentaires ne risquent-elles pas d'être obérées par une nouvelle hausse des dépenses pour les OPEX ?

(1) Document extrait du rapport d'information n° 1378 « Programmation militaire 2003-2008 : une exécution sous contrainte », p.76.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES OPEX ET DU SURCÔÛT RÉEL

(en millions d'euros)



(1) Y compris les remboursements versés par l'ONU et les dépenses de titre 5 non remboursées.

Source : rapport d'information n° 1378 « Programmation militaire 2003-2008 : une exécution sous contrainte », p.76.

Le projet de loi de programmation militaire 2009-2014 répond en partie à cette interrogation en prévoyant une nouvelle augmentation de la dotation en loi de finances qui atteindra en 630 millions d'euros en 2011. Le rapport annexé précise en outre que « les surcoûts nets non couverts par la provision (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle ». Il est indispensable que ce mode de financement par abondement extérieur au ministère soit respecté en gestion, faute de quoi les OPEX seront encore financées par des crédits d'investissement, contredisant les objectifs de la réforme. Il convient toutefois de relever que même si ce mécanisme est parfaitement mis en œuvre, il pèsera malgré tout sur les crédits du ministère de la défense qui participe au financement de la réserve de précaution interministérielle. Pour éviter cet écueil, cet abondement devrait être fait au nom de la réserve civile de précaution, excluant dès lors les dépenses militaires d'investissement.

b) Un modèle hors pensions ?

Le modèle retenu par le Livre blanc souligne que toutes les prévisions sont hors pensions. Le cadrage global présenté aux rapporteurs reprend cette logique. Elle est *a priori* cohérente dans la mesure où le versement de la défense au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » est une dépense purement comptable et qu'elle n'influence en rien l'aspect opérationnel. Cependant, la baisse conséquente des effectifs va amener nécessairement à une hausse du nombre de pensionnés et

donc à une augmentation du versement au CAS « Pensions ». Malgré les demandes répétées des rapporteurs, il n'a jamais été indiqué sur quelle ligne budgétaire, en-dehors de la mission « Défense », cette nouvelle dépense serait financée. En l'absence de réponse, on peut légitimement se demander si cet effort ne sera pas finalement pris en charge par les crédits de la mission « Défense ». Si tel était le cas, l'ensemble des économies pourrait être absorbé par ce nouveau besoin.

▪ *Le versement forfaitaire au régime général*

Il a été souligné que la plupart des personnes amenées à quitter la défense ne disposent pas encore de droit à pension puisqu'elles partent avant d'avoir totalisé 15 années de service. En 2005, plus de 19 000 militaires ont ainsi été radiés des cadres sans droit à pension. Il s'agit, pour l'essentiel, de militaires du rang mais aussi d'officiers et de sous-officiers engagés qui n'ont pas vu leur contrat renouvelé ou de personnels de carrière qui ont quitté prématurément les armées. En application de l'article L. 65 du code des pensions civiles et militaires de retraite, ces personnels sont rétroactivement affiliés au régime général des assurances sociales et à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (IRCANTEC).

À la différence de ce qui se produit pour les fonctionnaires, l'affiliation rétroactive au régime général n'est pas individualisée pour les militaires, le versement effectué par le ministère au régime général restant forfaitaire. En revanche, le rétablissement des droits auprès de l'IRCANTEC donne lieu à un calcul individualisé. L'augmentation du nombre de départs, mêmes volontaires, va donc conduire à une hausse mécanique du versement forfaitaire au régime général. Même s'il ne s'agit que d'un phénomène transitoire, il convient d'en mesurer l'importance avec précision et de déterminer son mode de financement. Dans la mesure où il ne s'agit pas, au sens strict, d'une dépense de pension, sera-t-elle prise en charge sur les crédits du ministère ? Ce surcoût est-il intégré aux mesures d'accompagnement social des restructurations ?

▪ *La question des pensions*

Plus globalement, une évaluation fine de l'évolution des pensions de la défense doit être réalisée, la tendance des trois dernières années reflétant une constante augmentation. Si elle se poursuivait, elle aboutirait à un montant supérieur à sept milliards d'euros en 2014, contre 6,2 milliards d'euros en 2009. Même s'il semble que ces sommes n'entrent pas dans le modèle financier de la réforme, pas plus que dans l'enveloppe de 377 milliards d'euros d'ici à 2020, il est indispensable de préciser leur mode de financement et d'indiquer s'il se fera à partir d'un abondement extérieur. Dans un contexte budgétaire contraint et alors que l'ensemble des ministères s'engagent à réduire leurs effectifs, on peut s'interroger sur la capacité de l'État à faire un effort supplémentaire pour les pensions de la défense.

c) Le financement du regroupement sur le site de Balard

Il ressort des auditions que le mode de financement du projet de regroupement des entités centrales de la défense sur le site de Balard n'est pas encore arrêté, pas plus que son montage juridique. Sera-t-il financé sur les fonds propres de la défense, grâce aux ressources exceptionnelles ou par un partenariat public-privé ? De ce dernier cas, l'impact financier de long terme sur les dépenses de fonctionnement du ministère est-il évalué ? Ne risque-t-il d'être finalement supérieur à un achat patrimonial ?

Il est compréhensible que ces aspects ne soient pas encore tranchés, le projet n'étant encore qu'en phase de réflexion initiale. Des éléments devront toutefois être très prochainement apportés notamment sur le plan financier : l'intégration de ce projet dans l'économie d'ensemble de la réorganisation du ministère risque d'en bouleverser l'équilibre actuel.

5. Un équilibre financier incertain

Au-delà des questions sur le périmètre financier de la réforme, des interrogations persistent en ce qui concerne l'impact réel des mesures annoncées. Les économies seront-elles effectivement réalisées et respecteront-elles le calendrier prévus ?

a) Quelles économies tirées des bases de défense ?

L'essentiel des économies provient d'une réduction des dépenses de personnels et de fonctionnement. Les données fournies par le ministère peuvent apparaître cohérentes, elles n'en restent pas moins impossibles à vérifier, faute de retour d'expérience et faute d'évaluation contradictoire. Pour autant, lors de leurs auditions et déplacements, les rapporteurs ont constaté un certain scepticisme de la part de l'ensemble des acteurs. L'exemple le plus marquant est sans doute celui des bases de défense. La mutualisation du soutien général devrait permettre de supprimer des emplois et de réduire les dépenses de fonctionnement, à condition

que la mise en œuvre pratique respecte les orientations théoriques. Or, il apparaît d'ores et déjà que certains principes sont difficiles à appliquer : les bases doivent s'organiser autour d'un site central, toutes les implantations comprises dans un rayon de 30 kilomètres autour du site étant intégrées à la base de défense. Or le rayon de 30 kilomètres arbitrairement fixé ne correspond pas à la réalité des implantations. La constitution de certaines bases de défense ne semble pas toujours assise sur des considérations économiques rationnelles. L'absence d'un réseau informatique commun et généralisé ne permettra pas de limiter les déplacements, ne serait-ce que pour échanger les documents ou faire signer les courriers. L'éloignement des différentes composantes de la base de défense constituera alors une source de dépense et non d'économie.

Les services du ministère semblent conscients de ces limites ; quoi qu'il en soit, la généralisation de ce modèle ne saurait intervenir avant de disposer d'un recul suffisant. Il faut s'assurer de la pertinence du système avec l'expérimentation engagée en 2009 avant de l'appliquer à tout le territoire. Faute de ce bilan, on risque de désorganiser toute l'administration de la défense sans pour autant nécessairement générer des économies.

En ce qui concerne les économies de titre 2, elles ont été élaborées selon un schéma type assis sur une moyenne des salaires et des départs. Le contexte de fort ralentissement économique risque d'affaiblir ces pronostics. Ce sont vraisemblablement les personnels les plus recherchés qui vont quitter le ministère de la défense, le secteur privé leur faisant des propositions plus intéressantes. L'exemple des maintenanciers aéronautique est parlant : la défense ne parvient pas à les fidéliser faute de leur offrir des perspectives suffisantes en termes de rémunération et d'emploi. Ils partiront donc volontiers vers le privé, profitant des mesures prévues pour accompagner les restructurations. Ce sont les personnels les plus indispensables qui vont désertir le ministère, aggravant encore le déficit de compétences dans des spécialités sensibles. Au final, le résultat est le contraire de l'objectif : la défense verse d'importantes primes de départ pour se séparer des personnels qu'elle voudrait justement fidéliser.

b) Les recettes exceptionnelles

Le schéma financier de la loi de programmation militaire repose assez largement sur un abondement complémentaire lié à des ressources exceptionnelles. La vente d'emprises et de fréquences de télécommunications devrait en effet dégager quelque 3,4 milliards d'euros sur la période, la loi de finances pour 2009 prévoyant 1,637 milliard d'euros de crédits supplémentaires. Les éléments transmis aux rapporteurs n'ont pas encore permis d'appréhender avec précision l'origine de ces recettes ni de vérifier l'exactitude des montants annoncés. De plus l'affaiblissement du marché immobilier risque d'être préjudiciable à tout projet de cession. Les sites parisiens sont certes fortement attractifs, mais ils hébergent des unités qu'il faudra déplacer, sans que les installations de destination n'aient été déterminées. Dans l'attente de la livraison des installations de Balard, où s'installeront les unités parisiennes ? Les emprises

seront-elles vendues occupées contre le versement de loyers ? Dans ce cas, comment seront financés ces loyers ? Entreront-ils dans l'enveloppe budgétaire de la mission « Défense » ?

Il convient d'indiquer que le schéma financier de la réforme n'intègre pas ces ressources, le ministère considérant que les économies programmées suffisent à équilibrer le modèle. Pour autant, ces éléments doivent être précisés, ne serait-ce que pour éviter tout amalgame entre les différentes opérations.

Le ministère relève par ailleurs que ces opérations font l'objet « *d'une étroite concertation avec le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique* » qui devraient permettre d'aboutir à des versements à la fin du premier semestre de l'année 2009, notamment en ce qui concerne la gestion du parc de logements domaniaux. La cession des fréquences est conduite principalement par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, avec le concours de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Le ministère de la défense rappelle qu'un arbitrage du Premier ministre a déterminé le montant de 600 millions d'euros de recettes exceptionnelles en 2009.

Pour autant, les rapporteurs s'interrogent sur la nature du montage juridique et financier permettant ces opérations. Quelle est la société de portage annoncée par le ministre de la défense ? Quels sont ses actionnaires et quelle est sa mission exacte ? Relève-t-elle de la caisse des dépôts et consignations et si tel est le cas, cette mission s'inscrit-elle dans le champ ordinaire d'action de la caisse ? Sur le plan financier, comment assurer par avance du montant des ventes futures ? N'est-ce pas anticiper sur une opération pour le moins incertaine ?

6. Le plan de relance

a) 2,4 milliards d'euros pour la défense

Face à la crise, le Président de la République a présenté le 4 décembre dernier les principales orientations d'un plan de relance de l'économie passant par de nouvelles garanties accordées aux opérateurs privés et par une accélération des investissements publics. Pour veiller à l'application de ces mesures, M. Patrick Devedjian a été nommé ministre chargé du plan de relance le 5 décembre dernier. L'État va consacrer quelque 26 milliards d'euros à ces opérations dont près de 2,4 milliards d'euros pour la défense nationale. Sur cette enveloppe, 1,4 milliard d'euros sera consacré aux équipements de façon à soutenir les industries de défense les plus touchées par la crise, qu'il s'agisse de la filière munitionnaire, de l'industrie automobile ou de la construction navale. Pour ce faire, les programmes prévus par la LPM sont accélérés et complétés par de nouvelles commandes.

Parmi les opérations avancées, on remarque notamment le lancement d'un bâtiment de projection et de commandement (type Mistral) dès 2009, l'accélération des livraisons des moyens de protection des hélicoptères (qui font

notamment défaut au Tigre), le lancement dès 2009 de l'acquisition des premiers bâtiments amphibies (prévue en 2012) ou encore l'accélération des livraisons de munitions pour les blindés ou de jumelles infrarouges. Le plan de relance supprime l'étalement des livraisons des VBCI en maintenant la cadence de production à 99 véhicules par an en 2009 et 2010.

Dans le mêmes temps, des commandes sont ajoutées ou anticipées. L'aéromobilité bénéficie de moyens supplémentaires avec la commande de 5 hélicoptères Caracal et l'inscription de la rénovation des Fennec (mise aux normes internationales de l'aviation civile). De même, deux Rafale supplémentaires seront livrés pendant la période. Cet avion bénéficiera en outre de nouvelles capacités utilisables en opérations extérieures dès 2009. Pour répondre aux besoins de l'armée de terre, 15 petits blindés multirôles seront commandés pour une livraison prévue en 2009-2010. Dans le domaine spatial, la commande de stations Syracuse pour les forces terrestres et la Marine sera anticipée. La production de données de géographie numérique et la préparation des programmes futurs sera accélérée. Pour ces programmes, aucune donnée calendaire n'est encore disponible.

Les 700 millions d'euros déjà accordés à la recherche seront augmentés de 110 millions d'euros supplémentaires, qui financeront des secteurs clés pour l'exportation, comme l'aéronautique ou l'électronique. Par ailleurs, 220 millions d'euros seront consacrés à la remise en état des infrastructures de la défense, avant de procéder à l'externalisation de leur entretien.

b) Un cadre budgétaire à préciser

Sur le plan budgétaire, la loi de finances rectificative pour 2009, adoptée par l'Assemblée nationale le 8 janvier dernier, a créé une mission « Plan de relance de l'économie » dotée de 9,852 milliards d'euros en crédits de paiement.

La traduction budgétaire pour les crédits de la défense doit encore être précisée, les engagements précédemment présentés ne figurant actuellement dans aucun document budgétaire.

Globalement, le volet « défense » du plan de relance constitue surtout une accélération des engagements de la LPM, complétés par quelques opérations nouvelles. Au-delà de toute appréciation sur ce plan, il convient de s'assurer qu'il ne remet pas en cause la cohérence financière et opérationnelle de la programmation et donc celle de la réforme. On peut par exemple s'interroger sur la capacité des armées à réceptionner plus de matériels lourds que prévus ou sur celle des industriels à accélérer brutalement leurs cadences de production.

D. UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET TERRITORIAL DÉLICAT

Malgré une analyse commune de l'accompagnement social et territorial, les rapporteurs divergent dans leurs appréciations, M. François Cornut-Gentille

considérant que ces enjeux ont fait l'objet d'une attention très forte et que les enveloppes annoncées correspondent à un effort conséquent et a priori suffisant pour couvrir tous les besoins. M. Bernard Cazeneuve s'interroge en revanche sur la pertinence et sur les critères qui président à la répartition et à l'utilisation de cette enveloppe. Il est par exemple surprenant que les personnels en fin de carrière ne soient pas mieux traités, comme il est surprenant que les aides territoriales ne soient pas proportionnées au nombre d'emplois supprimés. Ils s'accordent par ailleurs pour regretter l'insuffisance de la concertation sociale en amont de la réforme.

1. Une négociation sociale inexistante

Les rapporteurs ont pu constater à plusieurs reprises que les organisations syndicales, mais plus généralement les personnels du ministère, n'avaient pas été consultés en amont sur les réorganisations. La rapidité de leur élaboration et leur annonce précipitée ne saurait justifier l'inexistence d'une négociation sociale. Les organisations syndicales soulignent qu'elles n'ont été reçues que tardivement par les membres du cabinet du ministre et par la direction des ressources humaines du ministère et uniquement pour avoir communication des arbitrages, sans aucune possibilité de les infléchir. Cette politique semble d'autant plus préoccupante qu'elle contraste avec les déclarations du ministre qui souhaite préserver un équilibre entre les civils et les militaires et qui insiste sur l'importance de l'adhésion de l'ensemble des personnels à la réforme.

Outre l'absence de consultation formelle des syndicats, il semble que le ministère n'ait transmis que des informations partielles. En plus des annonces liées à la refonte de la carte militaire, le ministre doit communiquer la liste des fonctions faisant l'objet de réorganisations au titre de la réforme des structures de soutien.

Par ailleurs, même si les décrets d'application du PAR ne pouvaient pas être publiés avant le vote définitif de la loi de finances, il est regrettable que le ministère n'ait pas informé en amont les organisations syndicales du contenu précis des mesures. Cet effort aurait permis aux personnels de commencer à anticiper leur reclassement, notamment pour ceux qui font l'objet d'une restructuration dès l'été 2009.

La faiblesse de la concertation sociale semble générale, à de rares exceptions – la DGA montrant, au moins localement, une volonté d'associer les personnels et de les accompagner au mieux de ses possibilités – apparaît problématique. Cela constitue un signal négatif fort pour la mise en œuvre de la réforme et traduit une très insuffisante prise en compte de l'aspect humain de ces réorganisations.

2. L'accompagnement social

L'approche comptable et financière ne saurait faire oublier l'enjeu humain de la réforme. La suppression de 54 000 emplois en six ans a des répercussions très graves sur le quotidien des personnels de la défense, conséquences d'autant plus lourdes que le contexte économique et social s'est sensiblement dégradé. Le ministère a décidé de créer des mesures d'accompagnement destinées aux civils et aux militaires comprenant des aides à la mobilité ainsi que des aides au départ et à la reconversion.

Les documents transmis aux rapporteurs précisent que l'ensemble des mesures au profit des personnels civils *« fera l'objet d'une instruction d'application qui sera rédigée en concertation avec les organisations syndicales »*. Les rapporteurs n'ont pas eu communication de ce document et ne disposent d'aucun élément sur l'état d'avancement de la concertation sur ces points.

a) Les aides à la mobilité

Les personnels civils devraient bénéficier d'une indemnisation de leur mobilité géographique qui serait comprise entre 8 300 euros et 32 800 euros en fonction de la situation de famille, de la distance entre la nouvelle et l'ancienne affectation ainsi que de l'obligation ou non de changer de résidence. Les personnels mutés vers la région Île-de-France recevront une indemnité supplémentaire pouvant atteindre 10 000 euros. Les personnes transférées bénéficient d'un accès prioritaire à la formation professionnelle, d'un maintien de rémunération en cas de mobilité extérieure et d'un accompagnement personnalisé pendant la période de reclassement. Les militaires non chargés de famille devraient bénéficier d'une extension du complément et du supplément forfaitaires de l'indemnité pour charges militaires (ICM). Pour les chargés de famille, militaire ou civil, une allocation d'aide à la mobilité du conjoint peut être attribuée si ledit conjoint perd son emploi. Le montant de cette aide est plafonné à 6 100 euros.

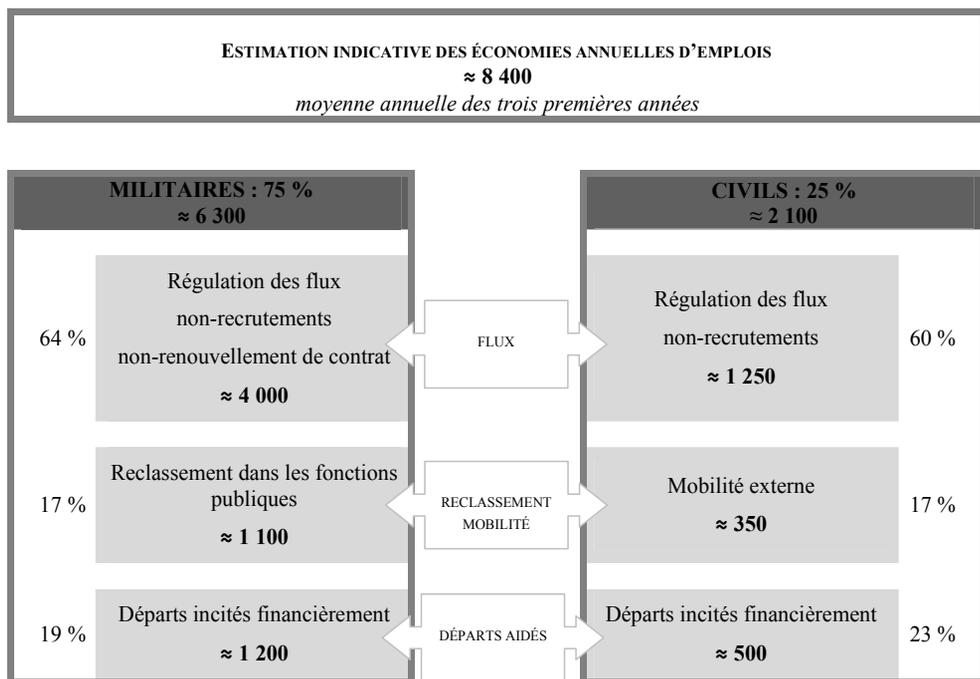
Ces mesures, pour incitatives qu'elles soient, apparaissent insuffisantes dans leur principe et dans leurs montants pour faire face à l'importance des modifications induites par la réforme. L'exemple des personnels actuellement en poste à Bitche est éclairant : la ville compte environ 6 000 habitants avec un régiment d'environ 1 300 militaires. La disparition du régiment va peser très fortement sur la dynamique économique du bassin et, du fait de l'absence d'emplois, il sera par exemple impossible aux militaires propriétaires de vendre leurs biens, même à des conditions très défavorables. La moins-value ne semble pourtant pas prise en compte dans les mesures d'accompagnement.

De même, la perte d'emploi du conjoint n'est compensée qu'à hauteur de 6 100 euros, ce qui apparaît extrêmement faible et ne tient aucunement compte de la situation économique du bassin de destination. Il est en effet beaucoup plus

facile de retrouver du travail dans une zone densément peuplée, avec une forte croissance économique que dans une zone rurale, sans autre activité que la base militaire. Un militaire affecté à l'école militaire supérieure d'administration et de management de Montpellier est par exemple muté à Guer dans le Morbihan. Pour le suivre, son conjoint doit quitter une métropole en pleine expansion pour gagner une zone rurale moins dynamique. De même, passer de Versailles à Bourges pour les conjoints des militaires de la section technique de l'armée de terre peut apparaître délicat, le bassin d'emploi francilien étant bien plus attractif que celui de Bourges. Ces différences ne semblent pourtant pas intégrées dans la détermination du montant des aides.

b) Les aides au départ et à la reconversion

Le schéma suivant présente la construction annuelle de la manœuvre des ressources humaines.



Source : ministère de la défense.

L'effort porte donc sur le reclassement dans les fonctions publiques ou vers des organismes privés et sur les aides au départ volontaire. Les conditions de reclassement dans les fonctions publiques doivent faire l'objet de textes réglementaires déterminant notamment les conditions de maintien ou non de la rémunération ou la concordance des grilles indiciaires. Un employé totalisant plus de vingt ans d'expérience peut en effet espérer que son reclassement tiendra compte de son ancienneté et qu'il n'intégrera pas son nouvel emploi avec une

rémunération de débutant. Les emplois militaires étant par nature difficilement comparables à d'autres postes, il faut également établir une table de correspondance pour déterminer le corps de reclassement adéquat.

En ce qui concerne les aides au départ volontaire, elles relèvent de trois régimes différents :

- pour les militaires, il s'agit d'un pécule, non soumis à l'impôt sur le revenu, qui correspond à 16 à 48 mois de solde brute. Il est versé en deux tranches, la seconde fraction étant conditionnée à la reprise d'une activité professionnelle dans l'année suivant leur départ ;
- pour les ouvriers de l'État, l'indemnité de départ volontaire, comprise entre 49 470 euros et 91 470 euros, n'est versée qu'aux personnels à plus de deux ans de l'âge de la retraite. Elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu. Les ouvriers de l'État bénéficient en outre de l'allocation chômage ;
- pour toucher une prime de départ volontaire, les fonctionnaires et contractuels titulaires d'un contrat à durée indéterminée, doivent être à plus de cinq ans de l'ouverture du droit à pension et peuvent percevoir jusqu'à 24 mois de leur rémunération brute. Cette prime est soumise à l'impôt sur le revenu.

Parallèlement à ces aides, existe une indemnité pour créer ou reprendre une entreprise pour les ouvriers d'État (montant forfaitaire de 15 245 euros).

Les dispositifs pour les militaires et les ouvriers de l'État ont fait l'objet de décrets d'application contrairement au dispositif pour les civils qui relève du droit commun de la fonction publique et qui attend toujours l'adoption du plan national de mobilité.

Les décrets d'application n^{os} 2009-82 et 2009-83 publiés le 23 janvier 2009 fixent les conditions d'application des dispositions de la loi de finances initiale. Ils concernent respectivement le pécule modulable d'incitation à une seconde carrière pour les militaires et l'indemnité de départ volontaire (IDV) pour les ouvriers de l'État. Les tableaux suivants détaillent le montant des primes auxquelles les personnels peuvent prétendre.

MONTANT DU PÉCULE DE DÉPART POUR LES MILITAIRES (PAR)

(en mois de solde brute)

		48 mois	36 mois	32 mois	24 mois	18 mois	
Officiers	Entre 15 et 20 ans de service		X				
	Entre 20 et 25 ans de service				X		
	À plus de 25 ans de service	• Pour les corps dont la LA* est inférieure ou égale à 58 ans	X ⁽³⁾		X ⁽¹⁾		
		• Pour les corps dont la LA* est supérieure à 58 ans et inférieure à 64 ans	X ⁽⁴⁾		X ⁽²⁾		X ⁽¹⁾
• Pour les corps dont la LA* est égale ou supérieure à 64 ans		X ⁽⁵⁾		X ⁽³⁾		X ⁽¹⁾	
Sous-officiers de carrière	Entre 20 et 25 ans de service				X		
	À plus de 25 ans de service	À plus de 7 ans de la LA*	X				
		À plus de 3 ans de la LA*			X		
Militaires engagés						X	

* limite d'âge du grade (LA).

(1) départ à plus de 3 ans de la LA.

(2) départ à plus de 6 ans de la LA.

(3) départ à plus de 7 ans de la LA.

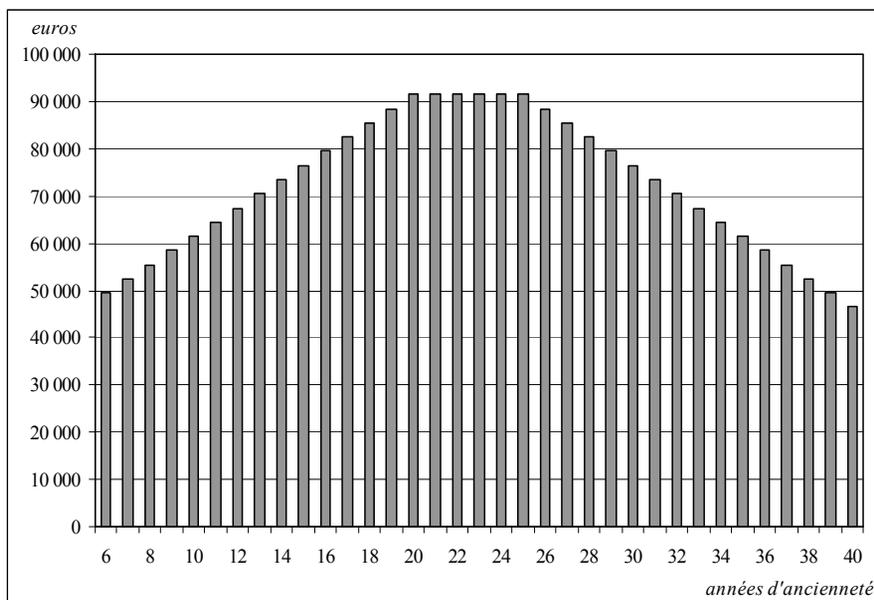
(4) départ à plus de 9 ans de la LA.

(5) départ à plus de 12 ans de la LA.

Source : ministère de la défense.

Pour les militaires, le pécule est versé en deux fois, en application de l'article 2 du décret n° 2009-82 précité, le premier versement « est effectué au moment de la radiation des cadres », le solde étant perçu si l'intéressé « peut justifier de l'exercice d'une activité professionnelle [d'au moins une année] dans les vingt-quatre mois suivant la date de cessation des services ». Ce pécule est calculé à partir de la solde mensuelle brute soumise à pension, c'est-à-dire qu'il n'est que sur une partie des revenus des militaires, justifiant l'exonération fiscale.

MONTANT DE L'INDEMNITÉ DE DÉPART VOLONTAIRE DES OUVRIERS DE L'ÉTAT



Source : ministère de la défense.

Pour les ouvriers de l'État, l'IDV ne varie qu'en fonction de leur ancienneté de service. À la différence des précédents mécanismes, la prime est dégressive à compter de la 26^e année de service, l'IDV diminuant de 3 000 euros par an. Le maximum est atteint entre 20 et 25 ans d'ancienneté avec un montant de 91 470 euros. Le ministère souhaitant inciter les personnels à une seconde carrière, il a choisi de privilégier les personnels en milieu de carrière. La diminution de la prime après 25 ans de service permet par ailleurs de ne pas assimiler cette IDV à une forme de pré-retraite. Par ailleurs, en application de l'article 4 du décret n° 2009-83 précité, pour bénéficier de cette prime, les ouvriers de l'État doivent être à plus de quatre ans de l'âge d'ouverture de leur droit à pension.

Ces textes mettent effectivement en application les dispositions de la loi de finances rectificative, mais ils ne fixent aucunement le cadre global des mesures d'accompagnement. Ils n'apportent par exemple aucun élément sur les conditions de reclassement.

La principale difficulté de ces mesures tient à l'obligation de se situer à plus de deux ans, cinq ans pour les civils, de l'ouverture du droit à pension. Cette mesure exclut *de facto* les personnels en fin de carrière qui, même si leurs postes sont supprimés, ne pourront pas quitter le ministère sauf à renoncer au versement d'une prime. Pour maintenir leurs salaires, ils devront alors accepter d'être transférés, parfois très loin de leur affectation d'origine, pour une durée de deux à cinq ans. Même si un effet ciseau est inévitable, il apparaît en l'espèce

particulièrement pernicieux et non justifié. Au-delà de l'effet d'affichage désastreux qu'il véhicule, il ne correspond en rien à l'objectif d'amélioration du caractère opérationnel.

M. Bernard Cazeneuve regrette par ailleurs que le dispositif actuel apparaisse clairement moins favorable aux personnels que les mesures antérieures. Les représentants syndicaux de l'établissement central des matériels de mobilisation du service de santé des armées de Mondeville ont d'ailleurs souligné ces insuffisances et se sont interrogés sur l'égalité de traitement qui existe entre les personnels précédemment victimes de restructurations et ceux qui devraient y faire face demain.

M. François Cornut-Gentille relève que, même si le schéma et les dispositions sont encore perfectibles, l'accompagnement social a fait l'objet d'une attention particulière et qu'il s'inscrit dans une logique d'ensemble cohérente. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'incertitudes liées notamment au départ des personnels en fin de carrière doit être levé. Le dialogue social doit progresser sur la place et rôle des civils au sein du ministère de la défense.

Le ministère de la défense considère que les premiers signaux sont encourageants. Pour les militaires, alors que le nombre de pécules proposés au titre de l'année 2009 est de 1 200, plus de 4 500 demandes ont d'ores et déjà été reçues. Cette différence importante permettra d'effectuer une véritable sélection et de ne faire bénéficier du pécule que des profils choisis par le ministère.

Concernant les transferts dans la fonction publique, 500 postes d'accueil ont déjà été identifiés sur les 2 200 attendus pour 2009. Quant aux civils, le ministère estime que la crise risque de décourager certains départs, mais qu'il est encore difficile, à ce stade, de se faire une idée précise de son impact car les entretiens individuels viennent tout juste de débiter.

3. L'accompagnement territorial

La réforme touche plus de 200 communes et 69 départements, dont 48 qui enregistrent des pertes nettes. Les difficultés se concentrent dans un large quart Nord-Est, la Lorraine subissant à elle seule 8 000 suppressions d'emplois (soit 15 % du total de la réduction des effectifs). Cette répartition a conduit le ministère à développer un dispositif spécifiquement dédié aux 24 sites les plus touchés et à mettre en place une mission sur l'avenir du Nord-Est qui a été confiée au préfet Hubert Blanc. À ce jour, les deux rapporteurs ne partagent pas la même approche de la répartition des enveloppes sur les différents territoires. Ils s'accordent toutefois pour considérer que les critères de répartition doivent être précisés en toute transparence et qu'il convient de suivre avec attention le versement de ces sommes et d'en assurer la traçabilité.

a) Les mesures d'accompagnement territorial

▪ *Des aides financières*

Sur le plan financier, une enveloppe de 320 millions d'euros sera consacrée à l'accompagnement des territoires entre 2009 et 2014. Elle se décline selon le schéma suivant :

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES POUR 2009-2014

(en millions d'euros)

		Métropole		Outre-mer	
Enveloppe globale		300		20	
Répartition		FNADT	FRED	FRED	Ministère de l'intérieur
Par BOP	Mission	Politique des territoires	Défense	Défense	<i>Non renseigné</i>
	Programme	112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement des territoires »	212 « Soutien de la politique de la défense »	212 « Soutien de la politique de la défense »	<i>Non renseigné</i>
	Montant	100	200	14	7
Par objectif		Contrats de redynamisation des sites de défense	Enveloppes départementales pour les plans locaux de redynamisation	<i>Non renseigné</i>	<i>Non renseigné</i>
		225	75	<i>Non renseigné</i>	<i>Non renseigné</i>

Source : secrétariat d'État chargé de l'aménagement du territoire.

Les plans locaux de redynamisation (PLR) mobilisent une enveloppe de crédits spécifiques affectée aux départements. Quant aux contrats de redynamisation de site de défense, ils concernent les sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois. Ils représentent un effort total de 135 millions d'euros et s'articulent en 26 contrats, y compris l'Outre-mer, d'une durée de trois ans avec la possibilité de les prolonger pendant deux ans. Pour la métropole, six contrats doivent être signés en 2009 comme l'indique le tableau ci-après.

CONTRATS DE REDYNAMISATION DES SITES DE DÉFENSE

(en millions d'euros)

2009		2010		2011		Après 2011	
Barcelonnette	2	Caen, Mondeville, Bretteville-sur-Odon	4	La Rochelle	6	Laon, Couvron, Aumencourt	10
Briançon	2	Metz	10	Reims, Béthény	3	Guéret	2
Givet	4	Joigny	3	Laval	6	Vernon	5
Bitche	10			Dieuze	10	Châteauroux, Déols	10
Arras	6			Noyon	8	Langres	2
Sourdun, Provins	10			Limoges	6	Cambrai	10
						Bourg-Saint-Maurice	6
						Commercy <i>montant et calendrier non définis</i>	
						Brétigny-sur-Orge <i>montant non défini</i>	

Source : secrétariat d'État chargé de l'aménagement du territoire.

Parallèlement, le Gouvernement a demandé aux préfets de région d'étudier une possible extension du zonage relatif aux aides à finalité régionale. Les propositions analysées par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et soumises à la décision du Premier Ministre, devront obtenir le visa de l'Union européenne.

Enfin, pour compenser la diminution des ressources des collectivités, ne serait-ce qu'en raison de la diminution de la population des collectivités, la loi de finances pour 2009 crée un fonds d'accompagnement des collectivités qui sera doté de cinq millions d'euros en 2009 et de 25 millions d'euros pour la période 2009-2011.

▪ *Des aides fiscales*

Les mesures d'exonérations fiscales et sociales ont été adoptées avec la loi de finances rectificative pour 2008. Elles comprennent d'une part la prolongation et l'extension du dispositif de « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi de finances pour 2005 pour les zones d'emploi en grande difficulté, et d'autre part, l'extension des mesures d'exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser »⁽¹⁾.

▪ *Les délocalisations administratives*

Le Premier Ministre a fixé comme objectif la délocalisation de 5 000 emplois sur 6 ans, soit 10 % des effectifs parisiens des administrations centrales. Ce mouvement doit concerner tous les ministères. Le secrétariat d'État chargé de l'aménagement du territoire et la DIACT finalisent avec l'ensemble des

(1) L'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 définit la notion de « bassin d'emploi à redynamiser ».

ministères la liste des services et des villes de destination. L'ensemble du dispositif devrait être annoncé avant la fin de l'année.

Ont déjà été annoncés la délocalisation de 1 500 emplois à Metz par transfert notamment d'un pôle interministériel de services d'études et de statistiques et le transfert de 670 emplois de la direction centrale du commissariat de l'armée de terre de Rambouillet vers Cambrai. Pour autant, les rapporteurs ne disposent d'aucune autre précision sur la mise en œuvre de ces déconcentrations.

b) Le pilotage de l'accompagnement des territoires

Les responsabilités sont réparties entre la DIACT au niveau central, les secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) au niveau régional et les préfets de département au niveau local. Les autorités déconcentrées s'appuient autant que de besoin sur les réseaux locaux de la DIACT et sur les délégués régionaux aux restructurations de défense. Pour assurer la coordination, chaque préfet crée un comité de site qui rassemble tous les acteurs.

La cession des biens libérés relève de France Domaine même si interviendront également la mission pour la réalisation des actifs immobiliers de la défense (MRAI) (lorsque l'aliénation du bien est prononcée par le ministre de la défense) et une structure spécialement dédiée à la valorisation des biens immobiliers du ministère de la défense lorsque ces biens nécessitent des opérations de revalorisations. Il s'agit notamment d'anciennes emprises opérationnelles ou industrielles, d'importance variable, dont la cession est complexe et qui ne sont pas susceptibles de trouver rapidement un acquéreur final, ou de s'inscrire dans un projet d'aménagement urbain ou économique porté par une collectivité. Cette procédure permettra au ministère de la défense de bénéficier d'un retour financier à court terme. Les biens immobiliers dont la cession n'a pas d'impact sur le marché immobilier, notamment les immeubles de bureaux, seront remis directement aux services de France Domaine en vue de leur cession dans les conditions de droit commun.

Ce partage de compétences entre les trois sociétés mérite toutefois d'être clairement précisé d'autant qu'aucune société de portage n'a encore reçu de mission, contrairement à ce qui avait été annoncé. La question de la cession à l'euro symbolique doit également être tranchée, tout comme celles relatives à la prise en charge technique et financière des opérations de dépollution.

II. — UNE PREMIÈRE ANALYSE DE LA RÉFORME DANS LES ARMÉES

Au-delà d'une appréhension des enjeux d'ensemble de la réforme, les rapporteurs ont entendu les responsables des trois armées mais aussi des différents services du ministère de la défense. Il n'a pas été possible d'examiner tous les enjeux de la réforme, mais il apparaît que l'essentiel des interrogations se concentrent sur les ressources humaines et les infrastructures. Ces premiers éléments demandent à être complétés et feront l'objet d'un suivi et d'une analyse thématique plus approfondis dans la suite des travaux de la mission d'information.

A. L'ARMÉE DE TERRE

Les crédits de l'armée de terre se concentrent actuellement sur la masse salariale qui représente quelque 7 400 millions d'euros tandis que les dépenses de fonctionnement courant n'atteignent que 740 millions d'euros. La préparation opérationnelle bénéficie d'une enveloppe de 75 millions d'euros. Compte tenu de cette répartition, il apparaît clairement que seules les dépenses de personnel vont pouvoir dégager des marges de manœuvre significatives. Il semble en effet difficile de réduire les crédits consacrés à l'entraînement, déjà très faibles.

- Dans le cadre des travaux préparatoires de la réforme, l'armée de terre a isolé plusieurs dysfonctionnements essentiellement liés aux précédentes réorganisations. Pour réussir la professionnalisation, l'armée de terre a accepté de maintenir un taux élevé d'encadrement de contact. Si le résultat global est satisfaisant, la pyramide des effectifs ne l'est pas, le nombre de majors et d'adjudants-chefs étant désormais trop important.

Durant la même période, l'armée de terre a dissous nombre d'unités, mais les choix de fermeture ont été fortement marqués par des considérations liées à l'aménagement du territoire, souvent au détriment de la dimension opérationnelle. Au final, des unités ont été éparpillées sur l'ensemble du territoire alors qu'il aurait au contraire fallu densifier et concentrer les implantations. La création des bases de défense permet d'opérer un certain nombre de regroupements sans systématiquement déplacer des unités. Pour autant, ces opérations sont difficiles et sont vite limitées : le rayon d'action d'une base de défense ne saurait excéder quelques dizaines de kilomètres et les contraintes en matière d'infrastructures constituent souvent un frein. Par ailleurs, même si l'aménagement du territoire ne constitue pas une priorité de la réforme, il importe que les réorganisations prennent en compte l'impact sur les bassins d'emploi, notamment lorsque le régiment dissous ou transféré constitue le principal employeur de la zone. Le chef d'état-major de l'armée de terre a rappelé que l'armée de terre est composée à 72 % de contractuels. Il est primordial de fidéliser ces personnels qui sont particulièrement sensibles aux conditions de vie dans le bassin d'emploi. La

question de l'emploi du conjoint, notamment pour les militaires du rang et les sous-officiers, est souvent déterminante.

- La mise en œuvre de la réforme se traduit par la suppression de 24 000 emplois au sein de l'armée de terre, ce qui représente environ le volume de 24 régiments. Pour atteindre cet objectif, il faut que le dispositif de pécule soit attractif et permette de favoriser le départ des personnels dont l'armée souhaite se séparer. À défaut de départs volontaires, l'ajustement sera réalisé en adaptant les recrutements. Cette dernière solution présenterait l'inconvénient de provoquer un tassement de la pyramide des effectifs et un effondrement de sa base. En outre, les salaires étant peu élevés à la base, il faudra supprimer massivement des postes pour obtenir le même effet. En ce qui concerne les ouvriers de l'État, l'objectif de baisse de 4 000 personnels d'ici 2014 paraît difficile à atteindre.

- Sur le plan financier, des décalages apparaissent entre les données transmises par l'armée de terre et le modèle global présenté par le cabinet du ministre. Les difficultés semblent se concentrer sur la valorisation des économies générées par les réductions d'effectifs. Le gain annuel d'effectifs doit être cumulé, c'est-à-dire que les réductions doivent être appréhendées comme des phénomènes de long terme, la baisse d'une année se retrouvant les années suivantes. Faute de ce cumul, le schéma financier serait complètement faussé et pourrait conduire à une interprétation très différente de la réforme.

Les rapporteurs ont été confrontés à pareilles difficultés sur ce point, confirmant leur analyse précédente à savoir que le suivi financier de la réforme ne semble pas suffisamment robuste à ce stade pour assurer une parfaite cohérence entre les services du ministère. Ces décalages montrent qu'un effort méthodologique d'ampleur reste à faire. Il n'en reste pas moins que chaque donnée doit être impérativement soumise à un examen critique croisé, le travail des rapporteurs permettant en l'espèce d'apporter un regard extérieur indispensable pour affiner la démarche. Le recul dont il dispose leur permet d'apprécier la globalité et de saisir certaines difficultés d'ensemble, impossibles à saisir au niveau d'une armée ou d'un service.

En ce qui concerne le fonctionnement, des gains sont enregistrés, les crédits passant de 745 millions d'euros en 2008 à 671 millions d'euros estimés en 2014. Les dépenses d'équipement devraient quant à elles bénéficier d'un milliard d'euros supplémentaires, sans que son origine soit précisée.

L'armée de terre dresse actuellement un inventaire des infrastructures existantes avant d'élaborer une programmation des investissements à réaliser dans ce domaine. L'objectif visé est de permettre des livraisons des infrastructures dès 2010.

- Un effort important de rationalisation des fonctions de soutien a été engagé. Sur les six régiments de transmissions, seuls cinq pouvaient être conservés. Il a été décidé de dissoudre celui de Caen, même si aucun argument

opérationnel ne permettait de choisir entre les régiments de Caen, Lunéville et Thionville, les rapporteurs relevant par ailleurs que l'Ouest de la France ne compte d'ores et déjà que peu d'implantations militaires. Le quart Nord-Est subissant déjà d'importants départs, il convenait d'y limiter les fermetures. Pour la logistique, l'essentiel de l'effort porte sur le sillon Rhin-Rhône, par lequel transite 60 % du trafic logistique de l'armée de terre, justifiant le transfert à Nîmes du 503^e régiment du train de Souges (Gironde). Ce régiment disposera d'un escadron portuaire stationné à Toulon au plus près de son lieu d'emploi. Le régiment médicalisé de Metz rejoint celui de La Valbonne pour y créer un véritable pôle santé. S'agissant des régiments de circulation routière, les moyens du 601^e d'Arras seront répartis au sein des régiments restants qui assureront de fait l'ensemble des missions (circulation, transport, ravitaillement). Quant aux unités de renseignement appartenant organiquement à la brigade de renseignement, elles sont géographiquement regroupées autour d'Haguenau pour constituer un pôle fonctionnel.

Conscient de l'émiettement des capacités de maintenance réparties essentiellement dans les cinq régiments du matériel, l'armée de terre a décidé de recentrer son dispositif et de mieux gérer l'emploi de ses personnels. Sera ainsi créé le service interarmées de maintenance de l'armée de terre (SIMT) sur le modèle de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), ainsi que le service de maintenance industrielle terrestre (SMITER) sur le modèle du service industriel de l'aéronautique (SIAé). Ces nouveaux services devraient être regroupés sur deux à trois emprises.

Les huit brigades interarmes seront maintenues car elles constituent le cœur du système opérationnel ; elles intègrent par ailleurs les trois brigades d'appui (artillerie, génie et aéromobilité) qui disparaissent. Ce choix se traduit par la dissolution des états-majors d'Haguenau (artillerie), de Strasbourg (génie) et de Nancy (aéromobilité).

Pour le génie, le régiment de Versailles disparaît mais les compagnies de travaux et la quasi-totalité des savoir-faire, en particulier ceux ayant trait aux voies ferrées, sont conservés et transférés dans les régiments du génie des brigades interarmes. En ce qui concerne l'artillerie, un seul régiment par brigade sera conservé. Tous les canons de 155 AUF1 seront regroupés à Suippes, l'unité de Commercy étant dissoute.

Les états-majors et les écoles subissent également des restructurations, le commandement des forces d'action terrestres (CFAT) de Lille et le commandement de la force logistique terrestre (CFLT) de Montlhéry étant ainsi fusionnés pour créer un commandement unique installé à Lille. Les écoles militaires de Montpellier sont transférées vers Guer (Morbihan) pour l'école supérieure d'administration et de management et vers Draguignan pour l'école d'application de l'infanterie. L'école d'état-major de Compiègne est également déplacée à Saumur afin de densifier ce site et d'en réduire les coûts de

fonctionnement. Le pôle de Bourges regroupera quant à lui l'établissement technique (ETBS), l'école d'application du matériel et l'école du train.

Les capacités de combat d'infanterie sont maintenues même si un régiment d'AMX10-RC doit disparaître afin d'adapter le nombre de ces unités au contrat opérationnel fixé par le Président de la République. Pour les chars Leclerc, il a été décidé de maintenir quatre régiments comprenant 60 chars alors qu'il était initialement envisagé d'organiser cette arme autour de trois régiments de 80 chars. La commande des équipements est d'ailleurs réduite à 240 unités, soit 80 unités de moins que ce qui était prévu.

La réorganisation des unités relevant de la brigade franco-allemande n'est pas encore arrêtée, des discussions étant entamées à ce sujet avec nos partenaires allemands. Les unités relevant des forces spéciales sont regroupées dans les Landes ; un groupement d'instruction remplacera vraisemblablement le 13^e régiment de dragons parachutistes (RDP) à Dieuze (Moselle) mais il ne sera adossé à aucun régiment.

Ce schéma n'a pas pris en compte les problématiques de déplacement des personnels, ce qui risque de créer des populations « poly-restructurées ».

En termes de pilotage, l'armée de terre dispose de ses propres capacités et veillera à l'évolution des restructurations, sous le contrôle du suivi global assuré par l'état-major des armées.

B. L'ARMÉE DE L'AIR

Les décisions prises pour l'armée de l'air s'inspirent des propositions faites depuis plus de deux ans. Les mesures semblent globalement comprises par les personnels. Le chef d'état-major de l'armée de l'air insiste sur la fragilité de l'équilibre actuel : la remise en cause d'un seul élément pourrait déséquilibrer tout l'édifice et remettre durablement en question l'ensemble de la réforme.

- La réduction des effectifs se traduit par une baisse de 15 900 postes, soit un quart des effectifs. Cette réduction est liée à la mise en œuvre des recommandations de la RGPP sur les fonctions de soutien, à la fermeture de certaines bases aériennes du fait de la rationalisation des implantations et à la modification du format au vu des conclusions du Livre blanc. Ce changement apparaît réaliste même s'il va peser sur l'aviation de combat qui passera de 16 à 10 escadrons, chaque base aérienne ne pouvant accueillir qu'une quarantaine d'avions sauf à générer des nuisances insupportables.

Les réductions de personnels devraient entraîner une économie cumulée d'environ 1,7 milliard d'euros sur la période 2009-2014. Pour autant, un certain nombre d'éléments doivent être précisés pour apprécier ces économies notamment l'impact de la réforme sur le versement au compte d'affectation spéciale

« Pensions ». De même, une attention particulière doit être portée à la préservation des compétences et à l'équilibre entre civils et militaires.

La baisse des effectifs va également jouer sur les structures : à ce jour 67 % des sous-officiers sont de carrière, seuls 62 % devraient le rester au terme de la réforme.

Concernant les ouvriers d'État, ils sont pratiquement tous employés par le SIAé. Leur départ devra se faire sans perte de capacité à assurer les missions. L'expérimentation menée sur la base aérienne de Toulouse est encourageante : seuls 14 personnels sur plus d'une centaine n'ont pas encore trouvé de solution de reclassement. Pour autant, cette fermeture se fait dans un bassin d'emploi dynamique et n'intervient pas en même temps que les autres restructurations de la défense.

- En ce qui concerne les infrastructures, un besoin d'investissement d'environ 400 millions d'euros apparaît sur la période, à mettre en regard des 300 millions d'euros d'économies de fonctionnement.

Le maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique a déjà été simplifié avec la suppression d'un niveau de maintenance ; il ne saurait être confié totalement à un prestataire extérieur, les armées devant garder une capacité propre ne serait-ce qu'en termes d'expertise.

La SIMMAD est actuellement implantée au sein de la base aérienne de Brétigny qui va fermer. Une décision doit rapidement intervenir en ce qui concerne sa nouvelle implantation ; une partie « haute » de direction, pourrait demeurer sur Paris, le lieu de stationnement de la partie « basse » de conduite reste à déterminer.

Le chef d'état-major de l'armée de l'air considère que la question de la gouvernance constitue un élément clé de la réforme : il faut s'inscrire dans une logique de service et renoncer à détenir en propre tous les moyens, la logique de milieu devant être privilégiée.

C. LA MARINE NATIONALE

La situation de la marine nationale est relativement spécifique dans la mesure où cette armée a engagé un important travail de rationalisation depuis plusieurs années et que la RGPP et le Livre blanc ne viennent que parachever cette évolution. Les restructurations induites par la RGPP sont *a priori* d'autant plus mal vécues qu'elles ont été conçues avec l'aide d'un cabinet de conseil extérieur à la défense. Le chef d'état-major de la marine considère que les préconisations qui en ont résulté (1 700 suppressions d'emplois) ne manquent pourtant pas de pertinence et prennent objectivement en compte les efforts déjà accomplis par la marine.

Les préconisations du Livre blanc ont fait l'objet de plusieurs projets : dans un premier temps, la réduction de format induisait 1 300 suppressions d'emplois. Dans un second temps, un effort supplémentaire a été demandé, à hauteur de 500 emplois, pour que la marine « n'apparaisse pas comme privilégiée ». Au final, les demandes se sont accumulées, s'inscrivant dans une logique strictement comptable et sans cohérence opérationnelle.

- Au total, l'application des mesures découlant de la RGPP et du Livre blanc s'est traduite par un objectif de déflation de 6 000 emplois, alors que le chef d'état-major de la marine estime impossible de dépasser un plafond de 4 000 suppressions. Pour autant, la marine se conformera à ces arbitrages et s'efforcera de les mettre en œuvre dans les meilleures conditions possibles.

La méthode permettant d'atteindre cet objectif reste à définir au-delà des 4 000 premières suppressions. La déflation devrait s'établir à 850 emplois par an pendant les trois premières années ; le rythme pour les années suivantes n'étant pas identifié à ce jour.

En ce qui concerne les 3 500 ouvriers de l'État relevant de la marine, le choix a été fait de laisser ce corps s'éteindre naturellement en tarissant les recrutements. Cette politique pourra poser des problèmes de compétences, lorsque les agents très spécialisés partant en retraite n'auront pas été remplacés. La question du maintien des compétences mérite d'ailleurs d'être examinée très attentivement pour l'ensemble des services et fera l'objet d'une étude approfondie dans la suite des travaux de la mission d'information.

- La réforme devrait également permettre la rationalisation du fonctionnement global de l'État, du ministère de la défense, des armées et de la marine dont l'environnement législatif et réglementaire paraît particulièrement lourd. À cet égard, l'intervention du législateur sera cruciale pour la libérer de certains empilements de lois, parfois anciennes, qui contraignent à l'excès le quotidien des marins et génère une surcharge administrative.

Les services de soutien constituent l'un des axes de la réforme. Le ratio entre personnels militaires et civils des forces et du soutien est actuellement d'environ un pour un. Ce ratio est supérieur au Royaume-Uni mais ce pays a largement, voire excessivement, externalisé ses services de maintenance.

- Les économies attendues des réformes sont évaluées à 450 millions d'euros sur la période 2008-2015, générées davantage par les économies de structures (interarmisation et désarmement de bateaux) que par les réductions d'effectifs.

S'agissant des sites relevant exclusivement de la marine, seul celui de Nîmes-Garons sera fermé, ceux de Cherbourg, Brest, Lorient et Toulon étant pour le moment maintenus. L'Île-de-France sera également concernée avec la fermeture des établissements d'aéronautique navale de Toussus-le-Noble et Dugny vers 2011, puis à terme de La Pépinière et de l'Hôtel de la marine.

Se pose également la question du pilotage de la manœuvre « ressources humaines » pour le personnel civil. La qualité de la gestion de ce personnel reste largement perfectible, notamment en termes de gestion prévisionnelle et d'organisation des parcours professionnels. Son amélioration doit constituer la priorité de la direction des ressources humaines du ministère.

Dans le cadre de la création des bases de défense, les bases navales devraient conserver leur spécificité et s'intégrer dans l'ensemble plus large des bases de défense.

D. LA RÉORGANISATION DE LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT

La réforme de la délégation générale pour l'armement comporte une réduction d'environ 3 000 postes pour compter, à terme, quelque 10 000 personnels. Le rattachement de la gendarmerie de l'armement à la DGA pourra toutefois augmenter légèrement ce niveau. L'essentiel des mesures de redéploiement devrait avoir lieu d'ici à 2012, même si la déflation des effectifs concernera l'ensemble de la période 2009-2014.

- Trois des redéploiements à opérer méritent une attention particulière :
 - le transfert du centre d'essais de Gramat au commissariat à l'énergie atomique (CEA) ne pose pas de problème de fond, mais a pu susciter un certain nombre d'interrogations portant principalement sur la capacité de la DGA à contrôler les activités de la direction des activités militaires (DAM) du CEA. Ces inquiétudes ont été levées, le délégué général préférant entretenir un partenariat efficace dans un esprit de collaboration plutôt qu'une relation empreinte de méfiance avec la DAM ;
 - la fermeture du laboratoire de recherches balistiques et aérodynamiques (LRBA) de Vernon ne pose pas de problème majeur. 70 personnels devraient voir leurs postes transférés vers le site du Val de Reuil ; une centaine de personnes pourraient également être employées dans des fonctions de soutien au sein de la base aérienne d'Évreux. Les autres personnels ainsi que les installations lourdes seront déplacés vers le centre électronique de l'armement (CELAr) implanté au Sud de Rennes. Pour autant, les personnels pourront continuer à bénéficier des logements du site de Vernon tout en travaillant au Val de Reuil par exemple. La situation semble d'ailleurs stabilisée après la rencontre du délégué général avec les organisations syndicales ;
 - la fermeture partielle de l'établissement d'Angers (ETAS) est plus délicate. Plus de 300 personnes sont concernées et la plupart refusent d'envisager une mobilité avant la fermeture effective en 2012. À cette date, les personnels se verront proposer trois affectations et à défaut d'en accepter une, ils seront radiés des cadres et ne pourront bénéficier d'aucun dispositif d'accompagnement.

- De manière générale, pour accompagner la réforme, la DGA met en place pour chaque site des conseillers carrières locaux. En plus des aides au départ et à la mobilité instituées par le ministère pour tous ses personnels, elle assure un suivi personnalisé des personnels, tant en ce qui concerne le départ (vente de leur logement par exemple) que leur nouveau poste (inscription à l'école des enfants, recherche de logement...). Dans tous les cas, l'intégration professionnelle est facilitée au maximum. Pour ce faire, la délégation s'apprête à passer un marché avec un prestataire de service spécialisé dans l'accompagnement et la reconversion.

Sur le plan qualitatif, la DGA veut développer ses capacités d'expertise technique en augmentant le nombre de ses cadres. Ils représentent actuellement 37 % des personnels et devraient tendre vers 50 % au terme de la réforme. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que la DGA a progressivement abandonné l'ensemble des fonctions industrielles, la maintenance aéronautique relevant désormais du SIAé. Après les grands changements intervenus en son sein (départ, dans de mauvaises conditions, de GIAT, départ, dans d'excellentes conditions, de DCN), la DGA avait réussi à maintenir ses compétences et ses capacités de recherche et de développement même s'il faut s'assurer en permanence de disposer en interne de personnels qualifiés en ce qui concerne l'armement terrestre et naval. Par ailleurs, les modifications de ses structures se sont accompagnées d'une réduction des effectifs qui n'a pas suffisamment pris en compte l'évolution de ses missions. Aujourd'hui, elle emploie encore plus de 3 600 ouvriers d'État, qui seront environ 2 200 à la fin de réforme. Ils seront pourtant sans doute encore trop nombreux par rapport aux besoins de la délégation. La place et l'emploi des ouvriers d'État constituent sans nul doute une des clés de la réforme.

- La réforme devrait permettre d'économiser au final 150 millions d'euros par an. Un chiffrage précis des investissements a été réalisé et sera transmis aux rapporteurs.

En ce qui concerne les grands programmes d'armements, il apparaît que les coûts des systèmes d'armes ou de combat représentent une part de plus en plus importante du coût d'un programme. Par ailleurs, il importe de mesurer les conséquences des décisions de report voire d'annulation sur les bureaux d'études des industriels. Pour le domaine naval, le plus important est bien de préserver, à long terme, la capacité nationale de concevoir et de produire des sous-marins nucléaires. De même, en matière aéronautique, la DGA tire les conséquences de la nouvelle programmation militaire, et cherche à maintenir l'activité des bureaux d'étude notamment de Dassault. En revanche, l'approche est différente pour l'armement terrestre, les équipements actuellement sur le marché répondant aux besoins et le maintien de capacités nationales propres n'apparaissant pas aussi stratégique.

• Afin de suivre avec précision les programmes d'armement sur le plan des coûts, la DGA a renforcé ses compétences articulées autour de deux métiers :

- les enquêteurs de coût (35 personnes environ) qui s'appuient sur des enquêtes de prix *a posteriori* pour évaluer les marges de l'entreprise et ses frais réels ;
- les estimateurs de coût global qui prennent en compte le coût du maintien en condition opérationnelle et le coût des opérations de fin de vie.

Trois objectifs sous-tendent les relations de la DGA avec l'industrie : la performance économique, le maintien de la souveraineté nationale et le maintien des capacités industrielles clé. En ce qui concerne les exportations, il semble que la France peut se montrer globalement optimiste. Il n'en reste pas moins que, en cas de commandes massives, les industriels français pourraient rencontrer certaines difficultés dans la production des équipements. Le calendrier constitue en cela un enjeu d'importance dans les discussions avec les fournisseurs.

Quant aux concentrations européennes, la DGA a entamé un travail d'analyse avec ses homologues européens pour inciter les industriels à étudier précisément les projets industriels autour desquels fédérer les énergies, dans le but d'assurer à l'industrie d'armement européenne une base stable et solide.

E. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

Le service de santé des armées (SSA) comprend neuf établissements hospitaliers, trois instituts, un centre de recherche, six établissements de ravitaillement et deux écoles de formation (Bordeaux et Lyon). Au total, le service regroupe près de 16 000 personnes, dont deux tiers de militaires. Le plan stratégique de réorganisation a été mis en œuvre en 2005, anticipant la réforme actuellement en cours. Les efforts ont alors essentiellement porté sur la mutualisation des fonctions de soutien avec la définition de six directions régionales interarmées.

• La RGPP a pris en compte les spécificités du SSA et a intégré le plan engagé depuis 2005, facilitant la compréhension et l'acceptation par les personnels de ses recommandations. La mise en œuvre de ses préconisations se traduit par la suppression de 510 équivalents temps plein travaillé, soit un effort relativement mesuré au regard de l'effort général demandé aux armées⁽¹⁾. Les réductions concerneront 280 militaires et 230 civils, dont 142 ouvriers de l'État. L'accompagnement de ces derniers ne pose pas de problème particulier, compte tenu de l'évolution naturelle du corps.

Les implantations sont en revanche nettement rationalisées avec la fermeture de l'école de formation de Bordeaux, de la pharmacie-magasin du port de Brest et des établissements de ravitaillement de Mondeville (Calvados) et de

(1) Il s'agit d'une spécificité du SSA, son organisation et le nombre de ses personnels n'ayant pas vocation à changer significativement malgré la réduction du format des armées.

Chartres qui seront regroupés sur les sites d'Orléans, Marseille et Vitry-le-François. Le site de recherche de Grenoble sera déplacé à Brétigny, afin de s'intégrer dans un pôle plus vaste. L'institut de médecine navale de Toulon et l'institut de médecine de l'air de Brétigny, ainsi que le service des archives médicales hospitalières des armées de Limoges seront également réorganisés.

Sur le plan financier, la réforme devrait générer un déséquilibre conséquent jusqu'en 2015, les économies de rémunération et de fonctionnement ne suffisant pas à couvrir à court terme les dépenses d'infrastructures. La suppression de 510 ETPT dégagera une économie nette de 85 millions d'euros sur la période. Pour ce faire, près de 20 millions d'euros seront mobilisés, dont 5 millions d'euros pour la mobilité et 14,5 millions pour les incitations au départ.

Le resserrement du dispositif devrait générer 35 millions d'euros d'économies et la vente d'emprises devrait rapporter 34 millions d'euros. Ces sommes restent toutefois insuffisantes pour couvrir les 117 millions d'euros de dépenses en infrastructures. La réforme ne sera bénéfique qu'en 2015 avec un gain annuel de l'ordre de 6,5 millions d'euros. Sur la période, les dépenses liées à la réforme sont supérieures de 20,34 millions d'euros aux économies.

Ce décalage s'explique en grande partie par l'aménagement du centre de recherche de Brétigny (médecine spatiale), dont le coût est évalué à 37,5 millions d'euros.

Pourraient s'y ajouter 10 millions d'euros si la décision était prise de construire un laboratoire de sécurité défense. Le SSA étant dépositaire d'une mission originale, qui le conduit à mener des travaux sur certains agents biologiques viraux et microbiens, ou encore à assurer la bonne observance des conventions internationales, il est dépositaire d'une importante virothèque, ce qui nécessite des garanties de protection importantes et un pilotage spécifique pour lesquelles l'organisation militaire paraît convenir particulièrement. La recherche militaire se justifie en effet par le fait qu'elle conduit des projets ne trouvant pas de prolongement économique valorisable, ou parce qu'elle se penche sur des thèmes propres à la défense qui n'intéressent pas directement des pôles de recherche universitaires, comme par exemple les travaux portant sur les « contre-mesures sur les agents biologiques ».

Aujourd'hui, le SSA peut accéder au laboratoire Mérieux à Lyon, sécurisé P4 (haute sécurité), dans le cadre d'une convention représentant une dépense de 350 000 euros par an. Le regroupement des centres de recherche à Brétigny et les difficultés fonctionnelles rencontrées avec le P4 de Lyon rendent nécessaires un nouveau laboratoire de sécurité défense. Des atermoiements administratifs et financiers retardent la décision sur ce projet alors que la lutte NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) est au coeur du plan stratégique du SSA. Profitant de la situation, d'autres entités (DGA, CEA, ...) pourraient vouloir reprendre à leur compte cette recherche cruciale, ajoutant à la confusion. Une

confirmation des missions du SSA et une clarification rapide s'imposent pour conserver à la France son niveau de recherche aujourd'hui mondialement reconnu.

Les autres dépenses permettent d'investir au profit des centres médicaux mutualisés et des établissements de ravitaillement restructurés (80 millions d'euros). Ces projets paraissent aujourd'hui relativement ambitieux et pourraient être revus à la baisse.

À l'avenir, il importera d'aborder l'enjeu de la mutualisation des services de santé des armées au niveau européen. Cette ambition connaît déjà diverses traductions, par exemple en matière d'équipements neurochirurgicaux avec l'Allemagne.

F. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES

Le service des essences des armées (SEA) est un service interarmées qui approvisionne la défense pour l'ensemble des produits pétroliers des armées à l'exception des combustibles de navigation de la Marine. Son champ d'action s'étend de la recherche de la ressource à la distribution en passant par l'expertise. Le SEA emploie actuellement 2 300 personnes dont 60 % de militaires. Organisé autour de 56 dépôts en métropole, il achète environ un million de m³ de carburants chaque année. Il se caractérise par :

- son esprit de service ;
- son sens de l'anticipation ;
- sa forte réactivité, rendue possible par son intégration verticale, une grande connaissance du milieu pétrolier et son imbrication au sein des chaînes de commandement ;
- sa faculté d'adaptation, appréciée notamment sur les théâtres d'opérations extérieures, où la manœuvre pétrolière est extrêmement variable en fonction de la disponibilité de la ressource et du contexte de l'intervention ;
- une structure à taille humaine qui maîtrise l'ensemble de la fonction, y compris l'outil financier, grâce à la gestion d'un compte de commerce, contribue grandement à la confection d'un soutien sur mesure pour une opération donnée.

La réforme de la fonction pétrolière a été anticipée, le service ayant fait des propositions de restructuration dès 2007. Celle-ci vise à accroître le soutien pétrolier des forces projetées tout en réalisant des économies.

Les annonces ministérielles reprennent pour l'essentiel le projet proposé ; il convient d'y ajouter la possible prise en charge par le SEA du soutien des combustibles de navigation de la marine, marquant ainsi une inflexion conséquente dans la position du ministère, consécutive notamment à l'évolution des attributions actuellement assurées par le commissariat de la marine.

À cette fin, le ministre de la défense a adressé, le 31 juillet 2008, une lettre de mission au responsable du projet « produits pétroliers » pour évaluer les avantages et inconvénients de ce transfert pour la défense.

Les conclusions de cette étude menée conjointement avec la marine montrent qu'il n'y a pas d'obstacle au transfert au SEA de tout ou partie de l'activité pétrolière actuellement assurée par 145 personnels de la marine ; ce transfert pouvant être assuré dans des conditions qui garantissent le maintien d'une qualité de service à laquelle la marine tient.

• La mise en œuvre de cette restructuration pourrait permettre de créer des synergies qui renforceraient l'expertise pétrolière ministérielle, de simplifier l'organisation de la fonction, de générer des économies et de faciliter l'identification des acteurs au sein d'une structure légère et spécialisée.

Indépendamment de l'aspect combustibles de navigation, la réforme de la fonction pétrolière entraîne une réorganisation importante de la chaîne de commandement du SEA avec la fusion des échelons régionaux et de l'établissement administratif et technique du service pour donner naissance à la direction de l'exploitation et de la logistique pétrolières interarmées qui sera implantée à Nancy. Pour sa part, la direction centrale reste en région parisienne à proximité des états-majors et des sièges des principaux acteurs pétroliers.

En complément, 18 dépôts fermeront pour prendre en compte, d'une part la diminution des stocks à entretenir, d'autre part les fermetures des sites des armées. À terme, les 38 dépôts pérennes de métropole seront répartis en trois catégories :

- les 30 dépôts dédiés dont la mission est directement liée à celles des unités du site ;
- les deux dépôts dont la mise en œuvre est externalisée ;
- les six dépôts multifonctions.

Ainsi à l'issue de la réforme, le SEA disposera d'une capacité de stockage ramenée de 638 000 m³ à 467 000 m³ répartie en trois parties sensiblement égales :

- 190 000 m³ dans des dépôts dont il est l'exploitant ;
- 147 000 m³ dans des dépôts lui appartenant mais dont il a externalisé la mise en œuvre ;
- 130 000 m³ dans des capacités louées dans des installations sécurisées (réseau OTAN).

En matière de ressources humaines, la réforme du SEA devrait avoir un impact limité à l'échelle de la défense avec le départ de 200 civils (hors étude du transfert du soutien pétrolier de la flotte) et la création de 100 nouveaux postes militaires.

Les effets conjugués d'un allègement des structures et d'une augmentation des effectifs militaires permettront de corriger le déficit récurrent de la capacité de

projection d'un service amené à intervenir de plus en plus sur les théâtres d'opérations extérieures.

Par ailleurs, il convient de noter que le SEA a engagé un large mouvement d'externalisation qui concerne des fonctions non opérationnelles telles la distribution du fioul domestique ou la perception de carburant dans les stations-service civiles au moyen de cartes de paiement par exemple.

● L'externalisation est, en effet, un mode d'action auquel le SEA a l'habitude de recourir même en opération. Ainsi lors des déploiements, un officier du SEA participe systématiquement aux reconnaissances initiales, notamment pour adapter le soutien pétrolier en fonction des ressources et des moyens locaux. Une fois les unités déployées, le SEA doit être capable, en fonction des conditions rencontrées sur le théâtre, d'assurer initialement l'ensemble des fonctions (transport, stockage et distribution). En revanche certains théâtres permettent immédiatement ou progressivement de pratiquer une externalisation maîtrisée, à l'exemple de ce qui est fait au Kosovo. Le SEA qui s'assure toujours de la qualité des produits doit toutefois être toujours en mesure de reprendre à son compte des missions externalisées avec un bref préavis. L'exemple de la première guerre du Golfe est éclairant : les forces armées ont dû assurer du jour au lendemain des fonctions pétrolières abandonnées par les prestataires civils, notamment de transport, en raison des risques encourus.

De plus, en métropole, l'externalisation doit rester compatible avec les impératifs de formation et d'entraînement des personnels à l'ensemble des fonctions pétrolières susceptibles d'être assurées sur les théâtres d'opération.

En ce qui concerne les coûts d'infrastructures, plusieurs dépôts auraient dû faire l'objet d'importants travaux de remise aux normes d'ici à 2010. En les fermant, le SEA économise près de 45 millions d'euros. Par ailleurs, la dépollution et le démantèlement des sites abandonnés sont actuellement estimés à un peu moins de 40 millions d'euros. En revanche, il est pour le moment difficile d'évaluer le produit de la vente des emprises, leur situation étant extrêmement variée.

À terme, la restructuration du service dégagera une économie annuelle de 6,5 millions d'euros, dont 5 millions d'euros pour le titre 2 et 1,5 million d'euros pour le titre 3.

III. — LES ENJEUX RESTANT À EXAMINER

Le travail d'analyse effectué par les rapporteurs a permis d'identifier les principaux enjeux de la réforme et de déterminer quels sont les éléments qui doivent faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle particulièrement attentif. Au vu de ces indications, ils souhaitent que leur mission examine désormais la mise en œuvre de la réorganisation au sein des structures centrales du ministère. En effet, même si l'impact de la réorganisation centrale est moins directement visible, elle conditionne l'ensemble du dispositif dans la mesure où elle en assure le pilotage et la mise en cohérence. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur l'éventuel impact de la réforme sur la gendarmerie nationale ou sur les industries de défense, ne serait-ce que pour éviter, dans ce dernier cas, que l'effort réalisé par le ministère ne finisse par peser sur les entreprises.

A. UN PILOTAGE INCERTAIN DE LA RÉFORME

Pour suivre avec exactitude l'état d'avancement de la réforme, le ministre a créé une mission de coordination et de réforme (MCR) dont il a confié à la direction au général Thierry Cambournac. Structure interne du ministère de la défense, le domaine d'action de la MCR couvre, selon le ministre de la défense, l'ensemble de la réforme, quelle que soit l'origine des décisions (Livre blanc ou RGPP) et quelles que soient leurs modalités de mise en œuvre (restructurations territoriales ou réorganisations transverses). Pour autant, lors de leurs auditions, les rapporteurs ont pu constater que le champ de la MCR est souvent présenté comme se limitant à la seule application des recommandations de la RGPP. Ce décalage doit impérativement être clarifié pour que la mission de la MCR soit appréhendée de la même façon par tous les services du ministère.

La mise en œuvre de la réforme s'articule en 37 projets, chacun étant animé par un représentant des grands subordonnés du ministre de la défense : 18 projets relèvent de l'état-major des armées, 11 du secrétariat général pour l'administration et un de la délégation ministérielle à la communication (DICOd).

Ces projets sont par ailleurs suivis par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) qui relève du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Les travaux de la MCR s'articulent autour de trois axes :

- une mission de *reporting* sur l'état d'avancement des projets aux moyens d'indicateurs ;
- une mission de coordination des actions menées par les chefs de projet ;
- une mission d'accompagnement des chefs de projet grâce à un soutien méthodologique et à une diffusion des bonnes pratiques entre les différents projets.

Il semble difficile d'apprécier dès aujourd'hui la pertinence de ce dispositif et de juger de ses capacités d'influence, la réforme commençant à peine à entrer en vigueur. En revanche, les rapporteurs ne manqueront pas de vérifier que la réforme fait effectivement l'objet d'un suivi de fond, loin d'un simple cadre formel.

Des outils méthodologiques élaborés par la DGME semblent se mettre progressivement en place. Ils sont complétés, autant que de besoin par des outils ad hoc, la mesure de la répartition entre les fonctions de soutien et les fonctions opérationnelles en constituant un exemple. Chaque projet fait l'objet d'une fiche d'avancement régulièrement mise à jour. La synthèse de ces fiches est ensuite présentée au moins une fois par mois au ministre qui réunit pour cela le comité exécutif du ministère, composé de ses principaux subordonnés. Dans la suite de leur mission, les rapporteurs examineront très précisément ses fiches, vérifiant ainsi la réalité de la mise en œuvre de la réforme.

B. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE

La réforme va avoir des conséquences importantes sur les structures centrales du ministère que ce soit avec la création des comités ministériels, des nouvelles directions du soutien et des achats ou avec la réorganisation de la direction des affaires financières.

1. Les comités ministériels

Constatant l'absence d'une structure d'arbitrage entre les différents services du ministère, le ministre de la défense a décidé la création d'un comité ministériel d'investissement (CMI) et d'un comité financier. Les compétences de ces deux nouvelles entités ne semblent pas encore stabilisées. À ce stade, il s'agit plus d'espaces de dialogue et de concertation que de véritables instances de décision.

Présidé par le ministre, le CMI est appelé à devenir un cadre d'échanges avec chacun des grands subordonnés afin d'éclairer la prise de décision sur les investissements de défense. Couvrant un champ plus large que les opérations d'armement, le CMI doit jouer un rôle équivalent pour tous les investissements du ministère. Il devrait également permettre de débattre régulièrement de l'évolution du cadre financier pour l'adapter aux nouveaux besoins. Grâce au CMI, tous les programmes devraient faire l'objet d'un chiffrage initial assorti de *scenarii* de repli aux différents stades d'avancement de l'opération, si d'aventure tous les moyens prévus n'étaient pas disponibles.

Le comité financier réunit quant à lui les principaux responsables du ministère de la défense (état-major des armées, DGA et direction des affaires financières) et la direction du budget. La présence de la direction du budget s'explique par le fait que le ministre du budget est le seul à pouvoir autoriser un engagement financier au travers du visa du contrôleur financier. Pour autant, les

rapporteurs soulignent que ce comité ne saurait conduire à un quelconque affaiblissement du pouvoir de décision du ministre de la défense. Les relations entre les deux ministères doivent être pacifiées, les crédits de la défense ayant été trop longtemps considérés comme des variables d'ajustement.

Au final, ces deux entités restent encore expérimentales et manquent de base juridique et de pratique ; les rapporteurs seront d'autant plus attentifs à leur devenir et veilleront à ce que les objectifs annoncés ne soient pas dévoyés.

2. L'état-major des armées

La création de la direction interarmées du soutien va profondément modifier les habitudes de fonctionnement des armées au niveau national, les changements intervenant localement au niveau des bases de défense. Parallèlement, l'apparition d'une direction centrale des achats doit permettre de rationaliser et de globaliser les marchés, mettant fin à une juxtaposition jugée excessive de trop nombreux contrats. Les rapporteurs souhaitent vérifier que les principes d'ensemble seront effectivement transcrits dans les textes créant ces deux entités et tiennent à s'assurer que ces changements répondent effectivement à une volonté de cohérence et d'efficacité. Ils pourraient en effet entretenir une sorte de mouvement brownien de la réforme, déstabilisant les structures existantes sans apporter d'amélioration significative. Quoi qu'il en soit, une approche résolument pragmatique doit prévaloir : il serait préjudiciable, voire irresponsable, de mettre en place ces organismes sans disposer d'un retour d'expérience minimum des bases de défense.

3. Les directions civiles du ministère

La modernisation de l'outil informatique et comptable du ministère détermine grandement sa capacité à suivre les grandes opérations, qu'il s'agisse des programmes d'armement ou des grands projets d'infrastructures. Les services financiers feront l'objet d'une étude dans les mois à venir, les rapporteurs souhaitant s'assurer qu'ils sont en mesure de suivre et de piloter la réforme sur le plan budgétaire et comptable.

L'expertise du ministère semble particulièrement faible en ce qui concerne le suivi financier et les ressources humaines. L'éclatement des compétences est d'ailleurs préoccupant : en matière de ressources humaines, la direction des ressources humaines du ministère doit composer avec de puissantes directions des ressources humaines dans chaque armée ou service. Il ne s'agit nullement de mettre fin aux nécessaires particularités d'une armée ou d'un service, mais de s'assurer de l'harmonisation des normes et des référentiels. L'existence de plusieurs services ne doit en aucun cas conduire à complexifier inutilement la manœuvre des ressources humaines. De même, la compétence financière semble actuellement éclatée, chaque état-major disposant de ses propres services. La direction des affaires financières ne semble quant à elle pas disposer d'une

capacité d'expertise suffisante pour au moins critiquer et analyser les propositions des autres services ou armées.

C. LA QUESTION DE LA GENDARMERIE NATIONALE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Dans un premier temps, les rapporteurs se sont concentrés sur les structures directement rattachées au ministère de la défense, même s'il est rapidement apparu que la réorganisation aurait des conséquences sur d'autres entités. Le passage de la gendarmerie nationale sous la tutelle organique et budgétaire du ministre de l'intérieur à compter du 1^{er} janvier 2009 est inscrit dans le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale, mais ce texte n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et, dans l'intervalle, cette force armée reste juridiquement liée au ministère de la défense. Au-delà de ce lien organique, se pose la question de l'impact de la réorganisation des unités de la défense sur les forces de gendarmerie. Aujourd'hui, la gendarmerie s'appuie en effet largement sur les fonctions de soutien de la défense, l'exemple le plus net étant celui de la gestion des soldes assurée par le commissariat de l'armée de terre.

Pour autant, la gendarmerie reste une force militaire. À ce titre, entre-t-elle dans le champ de la réorganisation de la défense, ne serait-ce que pour ses missions à caractère strictement militaire ? Les unités de la gendarmerie seront-elles intégrées aux bases de défense ?

Tous ces éléments doivent être précisés, comme d'ailleurs doit l'être l'éventuel impact de la réforme sur les forces de sécurité civile. La récente catastrophe naturelle survenue dans le Sud-Ouest montre que les militaires peuvent être amenés à intervenir en métropole en appui des services ordinaires de secours. La refonte de la carte militaire remettra-t-elle en cause cette capacité ? À l'avenir, les armées pourront-elles, en cas de catastrophe naturelle, continuer à suppléer les forces civiles ? Même si ces enjeux ne sont pas au cœur de la réforme du ministère de la défense, ils ne sauraient être écartés *a priori*. Les rapporteurs veilleront à ce que ces aspects du problème soient bien intégrés à la réflexion et à l'évaluation d'ensemble.

D. L'IMPACT INDUSTRIEL

Les choix stratégiques du Président de la République mettent l'accent sur les équipements et le Livre blanc réaffirme qu'il importe de préserver les compétences industrielles nationales. Toutefois, au-delà de l'effort de visibilité de moyen et long terme, des zones d'ombre demeurent tant en ce qui concerne le calendrier de réalisation de certains programmes qu'en ce qui concerne les moyens qui leur seront alloués. Au-delà des principes directeurs posés par le Livre blanc, aucun élément de calendrier n'a encore été établi. Tout changement de rythme risque d'avoir des conséquences sur les plans de charge et par là même des conséquences sur les personnels, certains sites ayant d'ores et déjà dû faire face à

la modernisation de leurs industries de défense au cours des dix dernières années. Le plan de relance devrait d'ailleurs modifier encore les orientations fixées par le projet de loi de programmation militaire.

Les rapporteurs souhaitent que ces choix soient très précisément estimés et intégrés aux critères de décision. Des négociations sont actuellement en cours entre la DGA et les industriels pour examiner d'une part l'impact des étalements des commandes pour les entreprises et d'autre part les éventuelles conséquences financières pour l'État. Il importe en effet que ces nouveaux décalages ne conduisent pas les industriels à réduire leurs effectifs faute de commandes étatiques et qu'ils n'engendrent pas d'augmentation du coût des programmes. Les exportations constituent une piste intéressante pour compenser le recul de la commande domestique, mais son intérêt dépend très largement de la nature des programmes et des industries concernés.

Ces enjeux doivent d'ailleurs être examinés à une échelle plus large, le Président de la République ayant souhaité que ses choix stratégiques s'intègrent dans un renforcement de la politique européenne de défense et de sécurité. En l'absence d'un Livre blanc européen, les rapporteurs seront attentifs à l'état de la coopération européenne et internationale et à son impact en matière industrielle ou sur l'organisation stratégique nationale.

Dans la suite de leurs travaux, les rapporteurs entendent donc mettre l'accent sur la conduite et le suivi des enjeux industriels nationaux et communautaires.

CONCLUSION : TROIS PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LE SUIVI DE LA RÉFORME

Les axes de la réforme ont été annoncés par le Gouvernement à la fin du mois de juillet 2008 et la plupart des dispositifs d'accompagnement n'ont été définitivement fixés qu'à la fin de l'année. Compte tenu de la complexité de la réorganisation, il apparaît normal que certains éléments soient encore en voie d'élaboration ou de stabilisation. Pour autant, malgré ces impondérables, il est nécessaire d'identifier tous les éventuels points de blocage et d'en assurer un suivi fin. Au-delà des interrogations posées par les rapporteurs, ils souhaitent que le ministère renforce sa compétence technique de suivi et d'évaluation. Les indicateurs qui seront créés à cette occasion constitueront d'ailleurs d'excellents éléments pour les organes de contrôle externe qu'il s'agisse du Parlement ou de la Cour des comptes.

Pour ce faire, les rapporteurs formulent des propositions autour de trois axes principaux.

1. Améliorer la transparence et l'efficacité des dispositifs de suivi

Le suivi de la réforme ne semble pas aujourd'hui défini de façon suffisamment claire : la mission et les prérogatives de la MCR ne sont pas encore intégrées dans tous les services du ministère. La publication des indicateurs n'est pas systématisée, que ce soit envers les chefs d'états-majors ou les directeurs de service. Cette relative opacité peut et doit être rapidement corrigée, les personnels devant être informés en temps réel de l'état d'avancement de la réforme.

Cet effort de transparence doit également concerner les organes de contrôle externe, au premier rang desquels le Parlement. Les commissions de la défense des deux chambres doivent pouvoir suivre avec précision ces enjeux, ne serait-ce que pour vérifier que d'éventuelles inflexions respectent bien les orientations initiales.

En ce qui concerne les bases de défense, le périmètre du soutien doit être précisément arrêté, au moins pour bien fixer la place et le rôle des personnels civils. Ces nouvelles entités résultent de prévisions purement bureaucratiques à ce stade et doivent désormais s'inscrire dans une réalité opérationnelle. Les expérimentations en cours sont pour cela décisives et devront être analysées avec beaucoup d'attention avant de procéder à toute généralisation.

Enfin, compte tenu du contexte économique, le suivi des recettes exceptionnelles pour 2009 et de la manœuvre « ressources humaines » doit être particulièrement resserré. Il en va de la crédibilité interne et externe de la réforme.

2. Renforcer l'expertise financière et humaine de la défense

Le cadre financier et les ressources humaines pâtiennent clairement, à ce stade, d'un niveau d'expertise insuffisant au sein du ministère de la défense. Il importe que ces capacités soient renforcées, ne serait-ce que pour le ministère puisse opposer ses propres diagnostics à ceux du ministère du budget et ainsi veiller à ce que les économies réalisées lui soient effectivement rendues. L'entrée en vigueur des nouveaux outils informatiques, et notamment du progiciel Chorus, devrait faciliter cette démarche. Il n'en reste pas moins que le suivi financier et humain doit être structuré, les services centraux n'étant actuellement pas en mesure de veiller à la mise en cohérence du système.

Il n'existe d'ailleurs à ce jour aucun bilan ni aucune évaluation des externalisations déjà engagées ou prévues. Cette absence constitue un élément d'opacité et ne permet pas d'examiner tous les enjeux de cette question, indépendamment de toute position de principe sur ce sujet.

3. Une systématisation du dialogue social

Il serait souhaitable que les organisations syndicales et plus généralement tous les personnels du ministère soient régulièrement informés de l'état d'avancement de la réforme. Plus encore, toute inflexion devrait faire l'objet de négociations sociales pour éviter que les personnels ne soient, une fois de plus, mis devant le fait accompli.

La réussite de la réforme repose sur une mobilisation générale ; or, aujourd'hui, la gestion administrative de la réorganisation l'emporte sur le volontarisme politique.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 11 février 2009.

Un débat a suivi l'exposé des rapporteurs.

M. le président Guy Teissier. Je partage votre inquiétude en ce qui concerne les recettes exceptionnelles et la manœuvre « ressources humaines ». La crise actuelle ne va-t-elle pas aggraver la situation ? Les personnels actuellement en poste au ministère de la défense ne risquent-ils pas de renoncer à quitter leur poste, faute de retrouver un travail dans le secteur privé ?

M. François Cornut-Gentile, rapporteur. Sur les recettes exceptionnelles, il s'agit d'un enjeu majeur que nous voulons examiner dans les meilleurs délais. Le ministre considère d'ailleurs que cette question relève d'un arbitrage du Premier ministre, ce qui lui permet de ne pas s'engager personnellement sur le sujet. En ce qui concerne l'impact de la crise, les premiers éléments que nous a transmis le ministère sont plutôt encourageants, les demandes de départs étant supérieures aux besoins. Pour autant, ces données, obtenues tardivement, doivent être appréhendées dans la durée, les effets de la crise ne faisant que commencer à se faire sentir.

M. Philippe Vitel. La coordination et le management de la réforme sont de vrais sujets. Une coordination semble exister entre le ministère de la défense, l'état-major des armées et le ministère du budget. La dimension locale, qui implique le ministère de l'aménagement du territoire, les collectivités locales et les structures consulaires ne doit pas être négligée, dans la mesure où les restructurations vont fragiliser nombre de bassins de vie. Comment les niveaux national et local sont-ils coordonnés ? Cette réforme ne peut réussir sans une coordination globale de la réforme tant en matière de personnels que de matériels ou d'infrastructures.

M. Jean-Claude Viollet. Je partage vos inquiétudes concernant les ressources exceptionnelles. Malgré les garanties affichées par le Gouvernement, il ne semble pas que des compensations soient prévues si l'objectif annoncé n'est pas atteint. Dans ce contexte, le problème de l'équilibre global de l'opération « Balard » reste posé. Les rapporteurs ont-ils eu connaissance d'une étude pour ce projet ? Il est parfois dit que ce site n'est pas le meilleur. L'opportunité, la faisabilité, l'équilibre financier de ce projet doivent être étudiés. Il est par ailleurs affirmé qu'il faut marquer architecturalement le site mais cela relève-t-il des missions de la défense ?

S'agissant des modèles présentés « hors pensions », dispose-t-on d'éléments de préfiguration de l'évolution du montant des pensions au regard des objectifs annoncés en matière de dégageant des cadres ?

La réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN pourrait être annoncée d'ici le mois d'avril. De quels éléments dispose-t-on sur ses effets financiers et sur leur éventuelle budgétisation ?

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. S'agissant de l'aménagement du territoire, malgré le volontarisme affiché, le dispositif me laisse quelque peu dubitatif quant aux montants provisionnés et aux critères d'attribution des aides. Sur les 320 millions d'euros dédiés à l'accompagnement des territoires, 220 sont prélevés sur le budget de la défense, les 100 autres relevant du secrétariat d'État chargé de l'aménagement du territoire. La mise en œuvre des critères d'éligibilité aux divers dispositifs d'accompagnement manque par ailleurs de lisibilité. Deux types de mesures ont été votées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008 : les contrats de site de défense à l'attention des bassins perdant plus de 200 emplois (225 millions d'euros seraient réservés à ces 26 sites) et les plans locaux de redynamisation destinés à ceux enregistrant une plus faible perte d'emplois. La région caennaise va faire face à la fermeture de l'établissement du service de santé des armées de Mondeville et du 18^e régiment de transmissions, qui emploient plus de 1 000 personnes. Pour y remédier, le bassin devrait recevoir quelque quatre millions d'euros d'aide, mais la méthode de détermination de ce montant reste inconnue. À Cherbourg, alors que plus de 200 emplois sont supprimés, le dispositif de plan local de redynamisation a été retenu, contrairement aux règles annoncées. Je ne mets pas en doute la bonne volonté et la mobilisation des ministères, mais je me demande si l'enveloppe est suffisante au regard de l'ampleur de la réforme et de ses conséquences humaines et territoriales. De même, la détermination des critères d'allocation et la lisibilité des dispositifs me laissent perplexes.

Le projet de regroupement sur le site Balard relèverait d'un partenariat public-privé. Or, la Cour des comptes a récemment souligné que ce type d'opération peut avoir pour effet de permettre aux investisseurs privés de réaliser des bénéfices, sans que les collectivités publiques en retirent forcément un bénéfice. Quant à la dimension architecturale du projet, son intérêt sera attentivement suivi.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. J'appréhende différemment ces mesures ; je pense qu'un réel effort a été fait tant en ce qui concerne les sommes dédiées que les délocalisations d'organismes centraux vers des sites où sont fermées des entités de la défense. Peut-être eut-il été préférable de ne pas retenir comme critère d'applicabilité des dispositifs un seuil précis d'emplois perdus. Une aide différenciée aurait été plus pertinente et aurait permis de concentrer les aides sur les sites les plus durement touchés.

Concernant Balard, certains interlocuteurs lient ce projet aux ressources exceptionnelles, même si le ministre fait plutôt état de partenariat public-privé. Cela montre bien qu'il faut examiner en amont tous les aspects juridiques et financiers pour que le débat puisse s'instaurer efficacement.

Nous ne disposons que de très peu d'éléments sur les pensions. Un faisceau d'indices invite à penser qu'il s'agit là d'un sujet éminemment sensible. Tout le raisonnement est conduit hors pensions. Le risque de globalisation et d'évolution vers une modélisation incluant les pensions est grand et les conséquences devront alors être intégrées dans la réflexion.

M. le président Guy Teissier. Nous entendrons mercredi prochain les ministres de la défense et des affaires étrangères sur l'OTAN, nous pourrons alors les interroger sur le coût de la réintégration de la France dans le commandement intégré.

La commission a **décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du premier rapport d'étape de la mission d'information en vue de sa publication.

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS

AUDITIONS

- **Ministère de la défense**

- M. Hervé Morin, ministre de la défense ;
- M. André Viau, directeur du cabinet civil et militaire du ministre de la défense, accompagné de M. Stanislas Prouvost, conseiller pour le développement durable, l'environnement et le patrimoine ;
- M. Christophe Maisonneuve, conseiller pour les questions économiques, financières et administratives, accompagné de M. Alexandre Geoffroy, conseiller technique pour la modernisation du ministère de la défense ;
- Le général d'armée Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées ;
- M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, accompagné de M. Bruno Delor ;
- M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense,
- Le général Thierry Cambournac, chef de la mission pour la coordination de la réforme du ministère de la défense, accompagné du capitaine de frégate Sébastien Maloingne ;
- Le contrôleur général des armées Dominique Conort, chef du contrôle général des armées ;
- Le général Stéphane Abrial, chef d'état-major de l'armée de l'air, accompagné du commissaire général Jean-Marc Coffin ;
- L'amiral Pierre-François Forissier, chef d'état-major de la marine nationale ;
- Le général Elrick Irastorza, chef d'état-major de l'armée de terre, accompagné des colonels Christophe de Gouttes et Patrick Alabergère ;
- L'ingénieur général Vincent Gauthier, directeur central du service des essences des armées accompagné de l'ingénieur général Joël Tisserrant, directeur adjoint ;
- Le médecin général Bernard Lafont, directeur du service de santé des armées.

- **Secrétariat d'État chargé de l'aménagement du territoire**
 - M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire accompagné de MM. Vincent Piveteau, directeur de cabinet, Xavier Delarue, directeur-adjoint de cabinet et de Mme Patricia Vigne, chef-adjointe de cabinet et conseillère parlementaire.
- **Présidence de la République**
 - Mme Cécile Fontaine, conseiller défense du Président de la République ;
 - L'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major particulier du Président de la République.
- **Premier Ministre**
 - Le général Jean-Marc Denuel, chef du cabinet militaire du Premier ministre accompagné du colonel Bruno Le Ray.
- **Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique**
 - M. Philippe Josse, directeur du budget, accompagné de MM. Éric Quérenet de Bréville, sous-directeur, Benoît Guérin, chef de bureau, et Guilhem de Robillard.
- **Industries de défense**
 - M. Jean-Marie Poimboeuf, président-directeur général de DCNS et président du groupement industriel des constructions et armements navals (GICAN) ;
 - M. Jean-François Lafore, délégué général du groupement industriel françaises de défense terrestre (GICAT), accompagné de Mme Laetitia Blandin, directrice de la communication.
- **Syndicats des personnels civils de la défense**
 - M. Gilles Goulm, secrétaire général de la fédération syndicaliste FO de la défense, des industries de l'armement et des secteurs assimilés ;
 - M. Jean-Jacques Manach, secrétaire général de la Fédération Établissements et arsenaux de l'État-CFDT ;
 - MM. Dominique Duclos et Jean-Yves Placenti, experts budgets de l'UNSA défense ;
 - MM. Roland Denis et Dominique Gamblin, membres du conseil syndical de Défense-CGC ;

- MM. Patrick Douspis, président fédéral de la fédération CFTC du personnel du ministère de la défense et des établissements et structures connexes et Jean-Jacques Le Gourriec, vice-président fédéral de la fédération CFTC du personnel du ministère de la défense et des établissements et structures connexes ;
- M. Yannick Malenfant, secrétaire général de la fédération nationale des travailleurs de l'État-CGT.

DÉPLACEMENTS

DÉPLACEMENT À CAEN DU 17 DÉCEMBRE 2008

- **Préfecture de région**

- M. Christian Leyrit, préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados ;
- M. Laurent de Galard, secrétaire général de la préfecture du Calvados ;
- Mme Isabelle Dilhac , secrétaire générale aux affaires régionales ;
- M. Jean-Pierre Quelvennec, délégué régional au redéploiement industriel et aux restructurations de défense, délégué de site Cherbourg ;
- Mme Françoise Charles, délégué départemental aux restructurations de défense.

- **Élus locaux**

- M. Philippe Duron, député-maire de Caen ;
- Mme Laurence Dumont, député du Calvados ;
- M. Michel Havard, conseiller général, maire adjoint de Mondeville ;
- M. Pierre Estrade, maire de Bretteville-sur-Odon.

- **18^e régiment de transmissions de Bretteville-sur-Odon**

- Le colonel Patrick Raux, chef de corps ;
- Le capitaine Jean-Pierre Delattre, vice-président des officiers ;
- Le capitaine Delphine Delafosse, direction des ressources humaines ;
- L'adjudant-chef Hugo Basili, président des sous-officiers ;
- Le caporal-chef Vincent Larcher, président des militaires du rang ;

- M. Maurice Cheval, CFDT ;
- M. Patrick Goupil, CGT ;
- M. Laurent Michel, FO.
- **Établissement central des matériels de mobilisation du SSA de Mondeville**
 - Le général Pierre Huet-Pailhes, directeur des approvisionnements en produits de santé des armées ;
 - Le commandant Christophe Jubault, commandant l'établissement central des matériels de mobilisation de Mondeville ;
 - Mme Françoise Poussard, FO ;
 - M. Briquet, FO ;
 - M. Patrick Désert, CGT.

DÉPLACEMENT À CHERBOURG DU 17 DÉCEMBRE 2008

- **Commandement de l'arrondissement maritime de Cherbourg**
 - Le contre-amiral Philippe Périssé, préfet maritime ;
 - Le capitaine de vaisseau François Bandelier, adjoint territorial ;
 - Le capitaine de frégate Philippe Morisson, chargé de mission.
- **Administration préfectorale**
 - M. Arnaud Cochet, sous-préfet de Cherbourg ;
 - M. Jean-Pierre Quelvenec, délégué régional au redéploiement industriel et aux restructurations de défense, délégué de site Cherbourg.
- **Unités de l'arrondissement maritime de Cherbourg**
 - Le capitaine de vaisseau Benoît Coppin, commandant la base navale de Cherbourg ;
 - Le commissaire en chef de 1^{ère} classe Jean-François Ermeneux, directeur du commissariat de la marine de Cherbourg ;
 - Le commissaire en chef de 1^{ère} classe Étienne Devailly, commandant l'école des fourriers de Querqueville ;
 - Le capitaine de frégate Frédéric Tixier, directeur local de l'action sociale (DLAS) de Cherbourg ;

- Le capitaine de frégate Lionel Bartre, directeur interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information (DIRISI) de Cherbourg ;
- L'ingénieur en chef de 2^e classe des études et techniques des travaux maritimes Thierry Troubat, directeur de l'infrastructure de la défense (DID) de Cherbourg ;
- Le lieutenant de vaisseau Eddy Bruhat, commandant les cercles, sports et foyers (CSF) de Cherbourg.
- **Représentants des syndicats des personnels civils de la marine nationale**
 - M. Gildas Péron, CFDT ;
 - M. Philippe Rousselet, CFDT ;
 - M. Claude Letourneur, CGT ;
 - M. Alain Lacombe, CGT ;
 - M. Jean-Pierre Duprat, CFTC ;
 - M. Yann Pencreach, CFTC ;
 - M. Valéry Michel, CGT/FO ;
 - M. Benoît Lelandaix, CGT/FO ;
 - M. Michel Bienfait, UNSA ;
 - M. Jérôme Renard, UNSA.
- **DCNS**
 - M. Daniel Cauchon, directeur de DCNS Cherbourg.
- **Représentants des syndicats de DCNS**
 - M. Pascal Feuardent, CFDT ;
 - M. M. Hervé Renard, CFDT ;
 - M. Jean Guilbert, CFTC ;
 - M. Emmanuel Lequertier, CGT ;
 - M. Luc Vautier, CGT ;
 - M. Philippe Laloux, FO ;
 - M. Alain Lebariller, FO ;

- M. Michel Bienfait, UNSA ;
- M. Jean-Christophe Archimbaud, UNSA.

ANNEXE 2 : COURRIER ADRESSÉ AU MINISTRE DE LA DÉFENSE ET RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Après leurs auditions et une fois leur analyse établie, les rapporteurs ont adressé un courrier au ministre de la défense pour attirer son attention sur les principaux enjeux et connaître sa position sur ces sujets (premier document). Dans un souci de transparence, ils ont souhaité intégrer à leur rapport la réponse du ministre (documents suivants).



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE
ET DES FORCES ARMÉES

MISSION D'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE
ET LE SUIVI DE LA REORGANISATION
DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Paris, le 4 février 2009

Monsieur le ministre,

La commission de la défense nous a nommés rapporteurs de la mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense en mai dernier. Depuis cette date, nous avons rencontré l'ensemble des acteurs de la réforme, qu'il s'agisse des personnels de votre ministère, de ceux de l'aménagement du territoire, des élus locaux ou des représentants des organisations syndicales.

Ce premier travail d'analyse achevé, nous présenterons le 11 février prochain un premier rapport d'étape dans lequel nous ferons état des éléments que vos services nous ont communiqués, notamment en ce qui concerne le cadrage financier et les aspects liés aux ressources humaines. Afin de présenter un rapport le plus précis et le plus complet possible, nous souhaiterions que vous puissiez nous assurer que ces données n'ont pas été actualisées au point de remettre en cause l'économie d'ensemble de la réforme.

Comme nous l'avons demandé à l'état-major des armées depuis le mois de décembre, il est également indispensable que nous puissions présenter un tableau de synthèse des gains et des coûts liés à la réforme, armée par armée, même si bien évidemment nous comprendrions que ces données constituent plus des ordres de grandeur que des objectifs définitifs à ce stade de la réforme. En revanche, l'absence de ce document ne pourrait que révéler une forme d'impréparation, ce qui serait extrêmement préjudiciable pour l'avenir des restructurations. Il s'agit en effet d'un instrument de suivi et de cadrage indispensable aux armées et aux contrôleurs.

Monsieur Hervé MORIN
Ministre de la défense
14, rue Saint Dominique
00 450 ARMEES

Par ailleurs, nous considérons que la question du suivi est déterminante pour le succès de la réorganisation. Pourriez-vous nous indiquer quels sont les organismes en charge du pilotage financier et humain, hors la mission pour la coordination de la réforme qui ne traite que des problématiques liées à la révision générale des politiques publiques ? Nous souhaitons vivement avoir des éléments précis sur la manière dont vos services s'assureront, jour après jour, de la faisabilité financière et humaine et comment ils vérifieront que chaque décision est conforme aux objectifs initiaux. De quel outils méthodologiques et statistiques disposeront-ils ?

Plusieurs sujets peuvent naturellement faire l'objet d'ajustements durant la mise en œuvre mais ils doivent, dès aujourd'hui, être identifiés et suivis avec d'autant plus d'attention qu'ils ne sont pas définitivement arbitrés. L'exemple de la répartition de l'effort entre les fonctions de soutien et l'opérationnel est parlant : chaque suppression de poste ou chaque mouvement se fera-t-il bien au profit de l'opérationnel ?

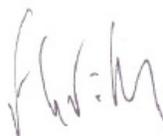
Il serait particulièrement utile que nous puissions disposer de ces indicateurs qui éclaireraient la suite de nos travaux.

Nous vous saurions gré de bien vouloir nous transmettre ces informations avant le 10 février prochain, de façon à ce que nous puissions les intégrer à notre présentation devant la commission.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de notre haute considération.



Bernard CAZENEUVE,
Député de la Manche,
Co-rapporteur de la mission
d'information



François CORNUT-GENTILLE,
Député de la Haute-Marne,
Co-rapporteur de la mission
d'information



MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Le Ministre

09 FEV. 09 - 002256

Paris, le
N° /DEF/CAB

Messieurs les rapporteurs,

Dans votre lettre du 4 février 2009, vous soulevez un certain nombre de questions sur une éventuelle actualisation du cadrage financier de la réforme, sur la répartition des gains et des coûts par armées, sur le dispositif de suivi et sur la répartition de l'effort entre opérationnel et soutien.

1. Actualisation du cadrage financier

En dépit de la crise économique, il n'y a pas, à mes yeux, d'actualisation majeure susceptible de remettre en cause l'économie d'ensemble de la réforme. Les grandes masses du cadrage financier qui vous a été transmis début novembre et qui est joint en annexe 1 restent d'actualité.

Les deux points les plus critiques, et qui font l'objet de toute mon attention, sont les recettes exceptionnelles attendues pour 2009 et le déroulement de la « manœuvre des ressources humaines ».

Concernant les premières, les deux principales opérations en cours sont la cession des fréquences et le projet de portage de l'immobilier parisien et du parc de logements domaniaux. Le portage de l'immobilier parisien fait l'objet d'une étroite concertation avec le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Il doit permettre d'aboutir à des versements de recettes à la fin du premier semestre, notamment en ce qui concerne la gestion du parc de logements domaniaux. La cession des fréquences est conduite principalement par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, avec le concours de l'ARCEP. C'est un arbitrage du Premier ministre qui a déterminé le montant de 600 millions d'euros de recettes exceptionnelles en 2009. A ce stade, cette opération n'appelle pas de commentaire particulier.

Monsieur Bernard CAZENEUVE
Député de la Manche, Co-rapporteur de la mission d'information
et
Monsieur François CORNUT-GENTILLE
Député de la Haute-Marne, Co-rapporteur de la mission d'information

S'agissant de la « manœuvre des ressources humaines », les premiers signaux sont encourageants. Concernant les militaires, alors que le nombre de pécules proposés au titre de l'année 2009 est de 1 200, plus de 4 500 demandes ont été reçues. Ce ratio élevé entre demandes et offres permettra d'effectuer une véritable sélection et de ne faire bénéficier du pécule que des profils choisis par le ministère.

Concernant les transferts dans la fonction publique, 500 postes « d'accueil » ont déjà été identifiés sur les 2 200 attendus pour 2009. Concernant les civils enfin, il est certain que la crise risque de décourager certains départs, mais il est encore difficile, à ce stade, de se faire une idée précise sur son impact car les entretiens individuels viennent tout juste de débiter.

Le ministère suit ces données avec la plus grande attention car tout dérapage pourrait mettre en péril les recrutements nécessaires au maintien des capacités opérationnelles au niveau requis.

2. Répartition des gains et des coûts par armées

Vous souhaitez disposer d'une répartition des gains et des coûts armée par armée. Cet exercice de répartition a été fait pour les réductions d'effectifs 2009. Il est présenté en annexe 2. Pour les années suivantes, les travaux sont en cours et doivent se terminer avant l'été. Comme vous l'avez vous-même noté, ils présenteront un caractère simplement indicatif.

En effet, l'un des volets les plus importants de la réforme consiste en un transfert massif d'effectifs (plus de 40 000 personnes) depuis les armées vers les nouveaux organismes interarmées que sont les bases de défense, le futur commissariat des armées et les autres structures de soutien mutualisées qui sont en cours de création. La baisse des effectifs par armées sera donc très importante mais peu significative parce qu'il s'agit principalement d'une baisse résultant d'un changement de périmètre.

De plus, cette baisse est fortement dépendante de la trajectoire de mise en œuvre de la réforme. Par exemple, la décision a été prise récemment d'accélérer la fusion des commissariats, qui sera réalisée dès le 1^{er} janvier 2010. Cette décision a un fort impact sur les effectifs de chacune des armées. De même, une réflexion est en cours sur le calendrier de la mise en place des bases de défense. Elle pourrait aboutir à une accélération qui entraînerait elle aussi une baisse plus rapide des effectifs des armées au profit de l'interarmées.

Ces évolutions ne révèlent aucune impréparation, elles traduisent simplement le fait que la réforme entraîne des changements de périmètre importants entre les armées et l'interarmées et que des conclusions sont tirées des expérimentations en cours, en particulier pour les bases de défense.

Quant à la répartition des coûts de la réforme par armée, elle présente une réelle difficulté méthodologique : comment répartir par armée des coûts qui visent principalement à construire la chaîne interarmées des soutiens ? Globalement, du fait des importantes évolutions de périmètre et de la montée en puissance de l'interarmées, qui est au cœur de la réforme, une déclinaison complète des coûts et des gains de la réforme armée par armée reposerait sur des hypothèses très contestables et serait d'une faible utilité.

3. Dispositif de suivi

La mission pour la coordination de la réforme (MCR) ne traite pas que des problématiques liées à la révision générale des politiques publiques (RGPP). Son domaine d'action couvre l'ensemble de la réforme, que le ministère pilote comme un tout cohérent, quelle que soit l'origine des décisions prises (Livre Blanc ou RGPP) et quelles que soient leurs modalités de mise en œuvre (restructurations territoriales ou réorganisations transverses). Ainsi la réduction du format des armées prévue par le Livre Blanc est mise en œuvre dans le cadre du projet « restructurations » de la liste fournie en annexe 3, qui définit le périmètre d'action de la MCR et constitue la référence en matière de suivi au niveau interministériel.

Les outils méthodologiques et statistiques qui ont été mis en place sont d'abord ceux qui ont été définis par la direction générale de la modernisation de l'Etat, dont vous trouverez un aperçu complet en annexe 4 (illustration pour le projet « restauration – hôtellerie – loisirs »). Ils sont complétés, pour certaines problématiques plus spécifiques à mon ministère, par des outils *ad hoc*, comme par exemple pour le suivi de la répartition de l'effort entre les fonctions de soutien et l'opérationnel.

4. Répartition de l'effort entre les fonctions de soutien et l'opérationnel

Faire porter l'effort d'économie sur les fonctions de soutien pour renforcer les capacités opérationnelles de nos armées est un objectif clé des réformes, et c'est un point que je surveille tout particulièrement. Pour garantir que cet objectif est atteint, une méthode détaillée a été définie et validée par tous les acteurs concernés. Elle a fait l'objet d'une première application sur l'annuité 2009, qui montre que les postes supprimés se situent à plus de 80% hors des fonctions opérationnelles de combat. La méthode et son application sur 2009 vous sont présentées en annexe 5.

Cette réforme mobilise des équipes très importantes au sein du ministère et j'y consacre moi-même une part importante de mon temps. Je regrette de répondre dans un délai si court à des questions importantes, qui, à mon sens, mériteraient une analyse plus détaillée et des échanges de vues approfondis. J'aurais souhaité à cette occasion aborder avec vous les premières réalisations concrètes de la réforme ainsi que les pistes d'approfondissement qui sont actuellement à l'étude, comme les travaux de mise en place du CMI, la création de l'agence de reconversion, l'accélération du calendrier de la fusion des commissariats, le lancement de l'expérimentation des bases de défense, la réforme de l'organisation et de la gouvernance du ministère, les travaux complémentaires sur la fonction informatique, les premières actions d'accompagnement des restructurations territoriales...

Je vous confirme que les membres de mon cabinet tout comme les principaux acteurs de cette réforme sont en permanence à votre disposition pour vous donner toute l'information que vous pourriez souhaiter sur l'ensemble des actions qui sont conduites.

Je vous prie d'accepter, Messieurs les rapporteurs, l'expression de ma considération distinguée.

Pour le ministre et par délégation Hervé MORIN
le directeur adjoint du cabinet civil et militaire

Jean-Paul BODIN

Annexe 1

**Economies nettes dégagées par la réforme sur la période 2008-2015
(en niveau, soit n/ 2008)
- Mission Défense -**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul en masse 2008-2015	Cumul en masse 2009-2014
Titre 2											
En M€ courants											
<i>Suppressions d'effectifs en masse (E/TPT)</i>	-2,426	-8,922	-17,030	-24,939	-32,580	-40,120	-47,660	-52,715	-54,000	-54,000	-45,234
Economie de masse salariale liée à la réduction des effectifs	-56,62	-203,42	-387,19	-570,03	-749,49	-929,42	-1 112,23	-1 236,75	-1 268,91	-5 245,15	-3 612,03
Plan d'accompagnement social des restructurations	0,00	122,48	146,42	149,47	149,47	149,47	149,47	55,70		922,46	866,76
Economies nettes Titre 2	-56,62	-80,94	-240,77	-420,56	-600,03	-779,95	-962,76	-1 181,05		-4 322,69	-2 745,27
Titre 3											
Economie de fonctionnement liée aux réductions d'effectifs		-37,13	-84,68	-141,30	-198,92	-255,81	-312,34	-354,64		-1 384,82	-1 030,18
Economie de fonctionnement liée à la baisse de la superficie immo		0,00	0,00	-6,19	-13,87	-21,34	-28,59	-35,78		-105,77	-69,99
Economies nettes Titre 3		-37,13	-84,68	-147,49	-212,79	-277,15	-340,93	-390,42		-1 490,59	-1 100,17
Titre 5											
Coûts de restructuration - infrastructure		9,59	185,57	377,95	380,24	280,26	4,54	0,00		1 238,14	1 238,14
Accompagnement économique des restructurations (FRED "nouveau" action 10 du P. 212)		6,00	16,80	39,30	55,00	45,60	30,60	27,20		220,50	193,30
Produits de cession		nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd		nd	nd
Economies nettes Titre 5		15,59	202,37	417,25	435,24	325,86	35,14	27,20		1 458,64	1 431,44
Gains nets totaux	-56,62	-102,48	-123,08	-150,81	-377,58	-731,25	-1 268,55	-1 544,27		-4 354,64	-2 414,00

Economies nettes dégagées par la réforme sur la période 2008-2015 (en niveau, soit n/ 2008) - Mission Défense -

En M€ courants	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul en masse 2008-2015	Cumul en masse 2009-2014	
Titre 2	Suppressions d'effectifs (ETPT)	-2 426	-6 496	-8 108	-7 909	-7 540	-7 540	-5 055	-1 285	-54 000	-45 234	
	Economie de masse salariale liée à la réduction des effectifs	-56,62	-146,80	-183,77	-182,84	-179,46	-179,93	-182,81	-124,52	-32,16	-5 245,15	-3 612,03
	Plan d'accompagnement social des restructurations		+ 122,48	+ 23,94	+ 3,05	+ 0,00	+ 0,00	+ 0,00	-93,77	-55,70	922,46	866,76
Economies nettes Titre 2	-56,62	-24,32	-159,83	-179,79	-179,46	-179,93	-182,81	-218,28		-4 322,69	-2 745,27	
Titre 3	Economie de fonctionnement liée aux réductions d'effectifs		-37,13	-47,55	-56,62	-57,62	-56,89	-42,30		-1 384,82	-1 030,18	
	Economie de fonctionnement liée à la baisse de la superficie immo		0,00	0,00	-6,19	-7,68	-7,47	-7,25	-7,19	-105,77	-69,99	
Economies nettes Titre 3	0,00	-37,13	-47,55	-62,81	-65,30	-64,36	-63,78	-49,49	0,00	-1 490,59	-1 100,17	
Titre 5	Coûts de restructuration - infrastructure		+ 9,59	+ 175,98	+ 192,38	+ 2,29	-99,98	-275,72	-4,54	1 238,14	1 238,14	
	Accompagnement économique des restructurations. (FRED "nouveau" action 10 du P. 212)		+ 6,00	+ 10,80	+ 22,50	+ 15,70	-9,40	-15,00	-3,40	220,50	193,30	
	Produits de cession		nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	
Economies nettes Titre 5	0,00	+ 15,59	+ 186,78	+ 214,88	+ 17,99	-109,38	-290,72	-7,94		1 458,64	1 431,44	
Gains nets totaux	-56,62	-45,86	-20,60	-27,72	-226,77	-353,67	-537,30	-275,72	0,00	-4 354,64	-2 414,00	

Annexe 1 bis

Direction des affaires financières

03/11/08

FICHE

Objet : Hypothèses de calcul des économies et coûts liés aux réformes sur 2009-2015 (mission Défense).

1. Hypothèses globales

L'exercice mené a pour objectif d'isoler, sur la mission "Défense", l'impact global de la réforme menée au ministère de la défense sur les finances publiques : quelles sont les gains financiers dégagés et les coûts associés à la mise en œuvre de la réforme au ministère de la défense ? quelles sont en conséquence les économies nettes de cette réforme sur la période 2009-2015 ?

Il ignore volontairement les autres facteurs d'évolution budgétaire non directement liés à la réforme : retour catégoriel, arbitrages sur le niveau du GVT, effet prix sur les pétrole ou la compensatrice SNCF.

Pour une meilleure lisibilité, il est construit sur la base des euros courants de préférence aux euros 2008 utilisés dans la programmation militaire 2009-2014. Ce choix correspond par ailleurs à la méthode généralement retenue pour le calcul des dotations de titre 2.

2. Economies et coûts de masse salariale (titre 2)

2.1 Déflations des effectifs (cf. tableau joint)

Les chiffres présentés sont les déflations brutes des effectifs (hors créations) en ETPT. Pour sa part, l'article 3 du projet de loi de programmation militaire 2009 – 2014 mentionne une **déflation nette des effectifs**, c'est à dire intégrant les créations liées au renforcement de la fonction connaissance et anticipation. Cette déflation est exprimée en emplois et non en ETPT et aboutit à la formule suivante :

- 54.000 emplois supprimés sur la mission Défense + 690 emplois = - 53.310 suppressions nettes.

2.2 Détermination du coût moyen de valorisation des suppressions d'emplois

La valorisation des suppressions d'emplois a été effectuée sur la base de **coûts entrants**¹, ceux affichés dans le rapport annuel de performances pour l'année 2007 servant de référence (méthode arbitrée par la direction du budget²).

¹ *Comprenant la catégorie 21 « rémunérations d'activité », la catégorie 22 « cotisations et contributions sociales » mais hors contributions au CAS pensions.*

² *Le GVT négatif étant calculé sur la base de coûts sortants.*

Ces coûts entrants ont fait l'objet d'une **revalorisation annuelle** déterminée comme suit :

- 0,7 % en 2009 et 2010 puis de 0,4 % en 2011 pour tenir compte de l'impact de la mise en œuvre de la nouvelle grille indiciaire des militaires,
- 1,6 % annuellement, à hauteur du GVT positif.

Le coût moyen de valorisation des suppressions d'emplois prend en compte également la structuration par catégorie des suppressions d'emplois (telles que connues lors de la conférence de budgétisation) :

Catégorie	Suppressions d'emplois (a)	Coût entrant en € (catégories 21 et 22 hors pensions) (RAP 2007) (b)	Coût moyen de valorisation des suppressions d'emplois en € (a)*(b)/(c)
Officiers	684	20.786	
Sous-officiers	2.737	22.568	
Militaires du rang	2.426	15.741	
Volontaires	453	10.583	
Total militaires (c)	6.300		18.884
Fonctionnaires	496	28.628	
Ouvriers d'Etat	1.604	28.607	
Total civils (c)	2.100		28.612

Coût moyen de valorisation des suppressions d'emplois toutes catégories confondues (base 2007)	21.316 €
--	-----------------

Ce coût moyen est réactualisé de la manière suivante :

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Impact de la grille indiciaire			0,70%	0,70%	0,40%					
Revalorisation annuelle		1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%
Coût moyen de valorisation en M€	21 316	21 657	22 155	22 665	23 118	23 488	23 864	24 246	24 633	25 028
Défations des effectifs en EPTP		-2 426	-6 496	-8 108	-7 909	-7 641	-7 540	-7 540	-5 055	-1 285
Economies associées en M€		-56 624 829	-146 795 679	-183 765 689	-182 840 514	-179 471 200	-179 932 503	-182 811 423	-124 522 219	-32 160 480

Cette valorisation de l'économie, dégagée sur la base de coûts entrants, est prudentielle et devrait être supérieure en prenant en compte un GVT solde négatif.

2.3 Plan d'accompagnement social des restructurations

Pour être cohérent avec le périmètre utilisé pour définir l'agrégat "restructurations" du Livre blanc et repris dans la LPM, le PAR mentionné ici ne comprend pas le surcoût chômage (5,4 M€ sur la période).

En revanche, dans la programmation pluriannuelle 2009-2011, les crédits restructurations affichés intègrent ce surcoût. Ils s'élèvent à 127,9 M€ (122,5 M€ + 5,4 M€).

Les crédits du PAR sont quasi-exclusivement positionnés sur la mission "Défense". Les crédits de la mission "Anciens combattants" relevant de ce plan ne représentent que 21.513 € (complément de l'ICM et prime versée pour la mobilité du conjoint, crédits inscrits au programme 167).

L'ensemble des crédits "restructurations" destinés au personnel civil est positionné sur le programme 212 – action 10 – sous-action 1. Les crédits "restructurations" destinés au personnel militaire sont positionnés pour les aides au départ exclusivement sur les programmes 178 et 146 et pour les crédits liés à la mobilité sur l'ensemble des programmes.

L'évolution du PAR sur la période 2009 – 2011 est due principalement :

- à des mesures nouvelles obtenues en 2010 (23 M€) et 2011 (11,7 M€) et correspondant aux versements fractionnés du pécule d'incitation des militaires à une seconde carrière professionnelle,
- à une décroissance en 2011 des crédits liés aux IDV des ouvriers.

A ce stade, à titre conservatoire pour 2015, le PAR mentionné a été déterminé au prorata des suppressions d'effectifs (- 2.570 emplois) soit 55,7 M€.

3. Economies et coûts de dépenses de fonctionnement (titre 3)

L'économie associée à la déflation d'effectifs sur les coûts de fonctionnement porte :

- sur l'ensemble des crédits liés à l'homme au prorata des baisses d'effectifs,
- sur les autres crédits (liés à l'activité et à la structure) au prorata, selon les cas, des seuls effectifs militaires (carburants opérationnels par exemple) et avec un décalage de un à deux ans.

La part de l'économie liée à l'entretien immobilier apparaît sur une ligne distincte.

4. Economies et coûts de dépenses d'investissement (titre 5)

La ligne "accompagnement économique des restructurations (FRED)" reprend les seuls crédits de paiement du FRED "nouveau" liés à la mise en œuvre de la RGPP et placés à l'action 10 du programme 212 ; elle exclut les CP du FRED liés à des engagements antérieurs à 2009.

La ligne "produits de cession" sera renseignée au terme des travaux conduits sur les modalités d'application de l'amendement sur les cessions à l'euro symbolique adopté dans le PLF pour 2009 le 24 octobre dernier par l'Assemblée nationale.

Annexe 2

**REPARTITION PAR BOP DES GAINS EN
ORGANISATION 2009**

Prog	BOP	
144		-70
	DGA/D4S (144.55C)	3
	EMA/SCRI (144.63C)	17
	DGSE (144.02C)	-125
	DPSD (144.03C)	35
146		646
	Terre (146.60C)	24
	Marine (144.70C)	2
	Air (148.80C)	-6
	BOPs DGA	626
178		7264
	Terre (178.11C)	3630
	Marine (178.21C)	834
	Air (178.31C)	2210
	SSA (178.64C)	72
	SEA (178.65C)	20
	DIRISI (178.66C)	300
	Emploi des Forces (178.61C)	198
212		160
	Admin centrale (212.77C)	134
	SID (212.79C)	26
167		206
	DSN (167.74C)	200
	DICOD (167.04C)	6
169		44
	DSPRS (169.76C)	44
TOTAL		8250

Les BOP apparaissent selon leur nomenclature 2008 (BOP DICOD sur P 167 et non P 212)

Annexe 2 bis

VENTILATION DES SUPPRESSIONS DE POSTES EN ORGANISATION 2009 PAR PROJETS

Pilote	Projets	AT	MN	AA	SGA	DGA	SEA	SSA	Autres	TOTAL
EMA	1. MCO terrestre	608		30						638
EMA	2. MCO Aéro	16	218	1059					90	1383
EMA	31. Protection	5	1	134		28				168
EMA	32. Habillement	208	10	68						286
EMA	33. Alimentation	389	41	164						594
EMA	4. Santé	67	0	0				67		134
EMA	5. Produits pétroliers	17	1	3			16			37
EMA	6. Systèmes d'information	122	46	73					300	541
EMA	72. Echelon central	0	15	0					175	190
EMA	731. Echelons intermédiaires	116								116
EMA	732. Echelon local	0								0
EMA	81. Formation	142	98	36						276
EMA	82. Entraînement	206	6	0						212
EMA	9. Recrutement	66	33	32						131
EMA	101. Transports de surface	39	0	33						72
EMA	102. Munitions	0	0	0						0
EMA	103. Poste interarmées	0	0							0
SGA	131. Infrastructures	197	16	114	26					353
SGA	132. DSN	0	0	0	200					200
SGA	133. Anciens combattants		0		44					44
SGA	134. SMG				60					60
SGA	142. Organisation financière	202	34	10						246
SGA	151. Gestion RH	481	22	87	12			5	10	617
SGA	152. Paie	0	0							0
SGA	153. Pensions	0	0							0
SGA	154. Reconversion	8	0	0						8
SGA	16. Achats courants et métiers									0
DGA	11. Armement					649				649
DICoD	12. Communication	6	2	10	7					25
TOTAL		2895	543	1853	349	677	16	72	575	6980
	Livre Blanc / autres	730	291	328	61					1410
TOTAL par gestionnaire		3625	834	2181	410	677	16	72	575	8390

Annexe 3

Réforme du ministère de la Défense

Liste des projets

Ensembles	Projets	Pilotes	Chefs de projets
Gouvernance	Balard	--	M. Vieillefosse
	Renforcement autorité du CEMA	--	
	Programmes d'armement	--	
	COMEX et CMI	--	CGA Le Guen
Soutiens	MCO terrestre	EMA	GBR Vandebussche
	MCO aéronautique	EMA	IGA Roche
	Protection	EMA	GDA Rouzaud
	Santé	EMA	MGA Tymen
	Produits pétroliers	EMA	IG Tisserant
	Opérateur SIC	EMA	CA L'Hénaff
	Munitions	EMA	GCA Bansard
	Armement	DGA	IGA Delor
	Habillement	EMA	GDA Rouzaud
	Alimentation	EMA	GDA Rouzaud
	Formation	EMA	GDI Bernaille
	Entraînement	EMA	COL Rouzet
	Transport	EMA	GCA Bansard
Poste	EMA	GCA Bansard	
Administration générale	Renforcement de la fonction financière	SGA	CGA Piotre
	Anciens combattants	SGA	Mme Block
	Achats	SGA	M. Bouverot
	Recrutement	EMA	GBR Pontiers
	Communication	DICOD	CRCI Sabatier
	Infrastructures	SGA	GDI Adde
	DSN	SGA	GCA Pernel
	Organisation des finances	SGA	AC Degez
	Gestion RH	SGA	CCOL Français-Cros
	Paie	SGA	CGB Mauduit
	Pensions	SGA	ACHC de Nuchèze
	Reconversion	SGA	ACHC de Nuchèze
Organisation et stationnement	Restructurations	EMA	AL Blairon
	Echelon central	EMA	GCA Bansard
	Echelon intermédiaire	EMA	GCA Bansard
	Echelon local	EMA	GCA Bansard
	Fusion ECS-SMG	SGA	IGA Prats
Manœuvres transverses	Harmonisation juridique		Mme Girelli
	Externalisation		M. Gibot

Annexe 4

FICHE D'AVANCEMENT RGPP

Ministère	Ministère de la défense
Numéro de mesure	F
Intitulé de la mesure	Modernisation de la fonction « restauration-hôtellerie-loisirs » au sein du ministère de la défense.

Validation du document	
Nom / qualité	Date de validation
Ministère	
DGME	
Equipe d'appui	

I. Jalons récents et à venir (3 mois) :

Jalons	Date cible	Date réalisée	Commentaires
Jalons récents			
Identification des sites externalisables en premier – information des agents – définition du dispositif de pilotage de l'externalisation	01/10	16/10/08	- Désignation de 8 sites pilotes représentatifs des différentes caractéristiques du MINDEF, pour acquérir de l'expérience dans l'externalisation de la fonction RHL - Note n° 240 DEF/EMA/ORG/BMAA du 16 octobre 2008
Finalisation de la convention EdA/EMA donnant un cadre à l'externalisation de la restauration	31/12/08	19/12/08	- Convention n° 331 DEF/EMA/SC-ORG / 11266 DGEA/DG du 19 décembre 2008
Jalons à venir			
Présentation au CAB/MINDEF d'un projet de texte relatif aux droits des militaires en matière d'alimentation en vue d'une harmonisation	28/02/09		
Production d'un texte régissant le régime juridique, l'organisation et le fonctionnement des services restauration-hébergement-loisirs	28/02/09		
Fin de la définition des besoins relatifs à l'externalisation en premier : préparation de l'appel d'offres	31/03/09		
Lancement des premières consultations pour l'externalisation des premiers sites Première vague de dissolution de sites de restauration (cf chantier restructuration)	Juin 09		
Présentation aux instances de concertation (CSFM) des textes nécessaires à l'harmonisation des droits des militaires	Oct 09		

II. Indicateurs :

1. Avancement /moyens : **nombre de réunion de groupe projets**, décompte des réunions formelles, cible = 2 réunions par mois.

Mois	2008		2009		2010		2011		2012	
	Cible	Réalisé								
Janvier			14		38		62		86	
Février			16		40		64		88	
Mars			18		42		66		90	
Avril			20		44		68		92	
Mai			22		46		70		94	
Juin			24		48		72		96	
Juillet			26		50		74		98	
Août			28		52		76		100	
Septembre			30		54		78		102	
Octobre			32		56		80		104	
Novembre			34		58		82		106	
Décembre	12	12	36		60		84		108	

2. Avancement / déploiement : **nombre de repas externalisés sur nombre total de repas servis par la Défense en %**, cible : 38%

Mois	2008		2009		2010		2011		2012	
	Cible	Réalisé								
Janvier			3.69%	3.69%	3.69%		8%		23%	
Février			3.69%		3.69%		8%		23%	
Mars			3.69%		3.69%		8%		23%	
Avril			3.69%		3.69%		8%		23%	
Mai			3.69%		4%		8%		23%	
Juin			3.69%		4%		8%		23%	
Juillet			3.69%		4%		8%		23%	
Août			3.69%		4%		8%		23%	
Septembre			3.69%		6%		8%		23%	
Octobre			3.69%		6%		8%		23%	
Novembre			3.69%		6%		8%		23%	
Décembre	3.69%	3.69%	3.69%		8%		23%		38%	

3. Résultats/résultats opérationnels : **coût moyen du repas externalisé** doit se maintenir à 7 euros TTC valeur 2008)

Mois	2008		2009		2010		2011		2012	
	Cible	Réalisé								
Janvier			7		7		7		7	
Février			7		7		7		7	
Mars			7		7		7		7	
Avril			7		7		7		7	
Mai			7		7		7		7	
Juin			7		7		7		7	
Juillet			7		7		7		7	
Août			7		7		7		7	
Septembre			7		7		7		7	
Octobre			7		7		7		7	
Novembre			7		7		7		7	
Décembre	7	NS	7		7		7		7	

4. Résultats/ qualité de service : **taux de satisfaction des clients des sites de restauration défense mesuré par sondage**, en %, l'objectif est de maintenir ce taux à 80 %, dernier taux constaté lors d'un sondage concernant les commissariats

Mois	2008		2009		2010		2011		2012	
	Cible	Réalisé								
Janvier			80%		80%		80%		80%	
Février			80%		80%		80%		80%	
Mars			80%		80%		80%		80%	
Avril			80%		80%		80%		80%	
Mai			80%		80%		80%		80%	
Juin			80%		80%		80%		80%	
Juillet			80%		80%		80%		80%	
Août			80%		80%		80%		80%	
Septembre			80%		80%		80%		80%	
Octobre			80%		80%		80%		80%	
Novembre			80%		80%		80%		80%	
Décembre		80%	80%		80%		80%		80%	

III. Suivi des enjeux

a. Enjeux techniques

Enjeux technique	Qualification du risque			Gestion du risque	
	Pertinence	Criticité	Nature	Action de couverture du risque	Recommandation
Juridique	oui	oui	<ul style="list-style-type: none"> - Homogénéisation des droits alimentaires des militaires - Instauration d'une organisation et d'un régime unique des régimes RHL en BdD 	<ul style="list-style-type: none"> - Recensement des droits et des situations - Projet de texte pour février 2009 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrer au niveau du ministre le projet de texte relatif aux droits des militaires en matière d'alimentation en vue d'une harmonisation
Immobilier	oui	oui	<ul style="list-style-type: none"> - Etat des sites de restauration très hétérogène 	<ul style="list-style-type: none"> - Inventaire et qualification des infrastructures immobilières - Définition des stratégies à adopter par type d'infrastructure, en cohérence avec le regroupement en BdD (cessions immobilières, travaux de remise aux normes par le ministère, transfert en l'état au prestataire...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Prendre en compte dans les RETEX des 8 premiers sites de l'analyse d'impact des travaux de mise aux normes éventuels
Marchés publics	oui		<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté à formaliser les besoins en conformité avec le code des marchés publics - Risques de non candidatures pour les sites les moins intéressants (marchés infructueux) 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui de la mission PPP du Mindef + groupe de projet « externalisation » 	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser PME – PMI, notamment en étudiant les possibilités de réduire les freins à la reprise de sites (reprise de personnels à iso-salaire, reprise et mise aux normes de locaux)
SI	oui	oui	<ul style="list-style-type: none"> - Reprise des SI existants 	<ul style="list-style-type: none"> - Montée en puissance anticipée bureau SI du SCA 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluer rapidement la charge de réalisation d'un SI unique pour la fonction I
Processus budgétaro-compt.	oui	oui	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des recettes dans CHORUS 	<ul style="list-style-type: none"> - Action de formation du personnel existant 	-
Gestion de projet	oui	Non	<ul style="list-style-type: none"> - Complexité et sensibilité du projet - Liens avec les projets d'externalisation et de base de défense 	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement des actions de programmation de l'externalisation dans le cadre des sites pilotes 	<ul style="list-style-type: none"> - Préciser les modalités de passation des appels d'offres pour l'externalisation des 8 sites pilotes en amont de la consultation du CSFM sur l'harmonisation des droits des militaires - Préciser les modalités de rationalisation de la fonction RHL en cohérence avec la constitution des bases de défense
Efficiencia / Qualité de service	Non	Non	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de risque, du fait du savoir faire d'un secteur privé très efficace 	-	-

b. Enjeux RH

Gains en postes attendus de la mesure					
	2009	2010	2011	Cumulé 2009-2011	Commentaires
Total	594	304	466	1364	Ces gains sont envisagés sur les seules rationalisations du dispositif RHL des armées.

Enjeux RH	Qualification du risque			Gestion du risque	
	Pertinence	Criticité	Nature	Action de couverture du risque	Recommandation
Plan d'actions GRH	oui	oui	- Sans spécificité	- Plan d'action GRH	-
Concertation avec les organisations syndicales	oui	oui	- Mouvement social du personnel civil qui représente des effectifs	- information + dispositifs d'aide prévus au plan d'action GRH - Préparation de la consultation du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) - Définition des conditions de maintien des compétences des personnels militaires en cas de projection	

c. Enjeux financiers

Impacts attendus : gains effectifs						
2009	2010	2011	Au-delà	Imput.	Chiffres consensuels ?	Commentaires
				-	-	- Pas chiffrés au-delà RCS des agents dont le poste est supprimé.

Impacts attendus : M hors personnel						
2009	2010	2011	Au-delà	Imput.	Chiffres consensuels ?	Commentaires
				-	-	- Réduction des frais de fonctionnement par réduction du nombre des points de restauration.

Synthèse des facteurs pouvant avoir un impact défavorable sur les gains cible de la réforme

- **Facteur 1** : risque possible mais de faible probabilité
- **Facteur 2** : risque probable
- **Facteur 3** : risque très probable ou déjà avéré

Facteurs pouvant peser sur la réalisation des gains					
	2009	2010	2011	Corrections engagées/possibles pour sécuriser les gains	Commentaires
Ambition de la réforme dégradée	1	2	2	- levée des obstacles liés à l'externalisation ; capacités de financement à mobiliser	-
Risques techniques (cf. supra)	1	2	2	-	-
Risques RH (cf. supra)	1	2	2	- information du personnel concerné – suppression des embauches de personnel civil – réduction des pyramides des militaires des spécialités concernées	-
Investissements à réaliser	1	1	1	- le désengagement de la fonction limite les investissements dans le domaine.	- Immobilier : non évalués à ce jour, devraient être pris en compte dans contrats externalisation. - SI : non évalués à ce stade, noyau de montée en puissance SI à compter de mars 09 - RH : application des mesures générales de la manœuvre RH du MINDEF
Problèmes de périmètre / d'imputation des gains sur plusieurs ministères	0	0	0	- sans objet	-
Difficulté de mesure des gains obtenus	1	1	1	- oui , en dehors des gains RH car les coûts infra et fluides ne sont pas consolidés.	-

Ce tableau doit être rempli en sélectionnant les facteurs de risque et les années sur lesquelles ils peuvent s'appliquer, selon leur importance :

- **Facteur 1** : risque possible mais de faible probabilité
- **Facteur 2** : risque probable
- **Facteur 3** : risque très probable ou déjà avéré

Les commentaires sont complétés pour chaque facteur recensé.

Annexe 5



MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

SGA
Secrétariat général pour l'administration

DIRECTION DES
RESSOURCES HUMAINES DU
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Le directeur

Paris, le 73 NOV 2009
N° DEF/SGA/DRH-MD
210 478

NOTE

à l'attention de

Monsieur le Directeur du cabinet civil et militaire

(sous couvert de Monsieur le Secrétaire général pour l'administration)

OBJET : Distinction des emplois selon qu'ils relèvent de l'opérationnel ou du soutien.

P. JOINTES : a) Annexe 1 : principes et règles de distinction entre opérationnel et soutien ;
b) annexe 2 : référentiel des emplois de la défense (extrait) ;
c) annexe 3 : répartition des déflations de postes en 2009.

Le respect des objectifs de mutualisation et de rationalisation préconisés par la RGPP implique un pilotage qui permette de distinguer les effets de la manœuvre RH tant au sein du domaine soutien que dans le domaine opérationnel.

A ce jour, cette articulation n'apparaît pas dans les référentiels en organisation des armées, directions et services du ministère de la défense. Aussi, une catégorisation des postes en opérationnel et en soutien ne peut être établie qu'au travers d'une nouvelle méthodologie de classification.

Compte tenu des études conduites conjointement avec l'état-major des armées (EMA) et la mission de coordination de la réforme (MCR), les orientations suivantes sont proposées à la validation du cabinet du ministre.

1. Le cadre général de la méthode.

Il est nécessaire dans un premier temps de procéder à une caractérisation des postes en organisation et, pour cela, définir un dispositif de référence commun aux différents responsables de programme qui détiennent les compétences et la légitimité pour procéder à cette opération. Au terme de celle-ci, chaque poste du ministère se trouvera classé dans une des trois catégories suivantes :

- opérationnel ;
- soutien ;
- soutien opérationnel.

Cette classification permettra un suivi de la manœuvre en organisation qui repose sur une identification des postes supprimés selon ces trois catégories. Elle devrait également constituer un préalable pertinent à un suivi des flux d'effectifs, reposant sur un certain nombre d'hypothèses complémentaires, qui figurent en troisième partie de ce document.

Dans un premier temps, la démarche, dont la description suit, sera appliquée sur les postes qui seront supprimés au cours de l'année 2009. La mise en œuvre de cette méthode est confiée aux différents responsables de projet sous la responsabilité de la MCR et en étroite collaboration avec les responsables de programme. Une classification des postes selon cette typologie sera présentée à l'occasion du comité de modernisation du ministère (C2M) qui se déroulera le 21 novembre. En annexe 3 figure le résultat de la répartition des déflations de postes en 2009 en application de ces règles.

2. Description de la méthode de travail.

Le dispositif proposé repose sur une démarche en deux temps faisant appel à des outils distincts. Le premier est constitué d'un ensemble de principes et règles (annexe 1) qui permet de procéder au classement d'une grande partie des postes selon leur appartenance à un ensemble homogène, soit organique, soit fonctionnel (par exemple "relèvent du soutien tous les postes du programme 146").

Pour les postes qui n'auraient pas pu être caractérisés grâce à ce moyen, le référentiel des emplois de la défense (REDEF) (annexe 2) pourra être utilisé dans un second temps. Ce dernier offre, en effet, la possibilité de réaliser une classification des postes par le biais de leur famille professionnelle ou filière d'origine et de les identifier "soutien", "soutien opérationnel" ou "opérationnel", voire de les assimiler, dans une maille plus fine du référentiel, à un emploi-type Défense (ETD) qui peut également être caractérisé selon la typologie soutien, soutien opérationnel ou opérationnel.

Le recours à cette méthode devrait limiter le nombre de postes dont la classification restera indéterminée et pour lesquelles une analyse particulière devra être proposée.

3. La nécessité de disposer d'une information sur la nature des postes de l'ensemble du ministère.

Les enseignements tirés de cette première analyse permettront ensuite, et selon un calendrier à définir, de poursuivre la classification des postes en l'étendant à l'ensemble des référentiels du ministère. La poursuite de cette opération impliquera la participation des bureaux "organisation" des armées, directions et services. Elle devrait permettre de renseigner les référentiels en organisation en classant chaque poste dans une des catégories ("opérationnel", "soutien opérationnel", "soutien").

Cette opération de classification permettra un suivi plus fin de la manœuvre en "organisation" et une caractérisation plus précise des flux d'effectifs. Compte tenu de l'ampleur du travail que représente une telle classification, d'une part, et des difficultés qui pourraient apparaître pour intégrer cette information dans les dispositifs de description en organisation des armées, d'autre part, plusieurs réunions de travail avec l'EMA, la MCR et les armées vont prochainement être programmées afin de prendre la mesure des travaux à réaliser et d'établir un calendrier prévisionnel.

*Ces travaux, limités, vont permettre la production d'un
tableau de bord sous quinze jours.*

Le contrôleur général des armées
~~Jacques ROUDIERE~~



COPIES :

- Mission pour la coordination de la réforme
- Etat-major des armées / ORH
- Délégation générale pour l'armement
- Secrétariat général pour l'administration

ANNEXE 1

LABELLISATION OPS/SOUTIEN DES POSTES EN ORGANISATION

1. Généralités

Le "partage" ops/soutien des postes en organisation s'appuie d'une part sur des **postulats**, d'autre part sur des **règles** qui précisent la manière de distinguer si un poste, ou groupe de postes, relève de la catégorie opérationnelle ou de la catégorie soutien, commun comme spécifique.

Cette grille de lecture s'adresse aux chefs de projet. Sa mise en œuvre, pour être facile et rapide, se fonde sur des approximations qui sont contestables par nature mais qu'il convient d'admettre comme des conventions. Par ailleurs, dans toute la mesure du possible, un décompte poste à poste sera évité.

Le processus d'utilisation de la "grille de lecture" consiste en un examen, par chaque chef de projet de la réforme, des groupes de postes supprimés dans son périmètre en appliquant séquentiellement les règles jusqu'à obtenir une labellisation.

2. Les postulats

Postulat 1 : *il ne faut pas confondre cœur de métier et "opérationnel".*

Commentaire : pour chaque fonction, ou organisme, il est possible de définir un cœur de métier qui apparaîtra comme fondamental et probablement comme opérationnel. L'acception à accorder au mot "opérationnel" s'entend, ici, au sens très restreint "capacité à faire la guerre".

Postulat 2 : *le périmètre hors RGPP n'est pas assimilable à "opérationnel".*

Commentaire : dans le périmètre hors RGPP, on trouve des postes qui relèvent naturellement du soutien. A titre d'exemple, les postes liés à la prévention et l'environnement ne sont pas pris en compte au titre des fonctions RGPP mais ne sont pas pour autant qualifiables d'opérationnel.

Postulat 3 : *le périmètre RGPP n'est pas assimilable au seul "soutien".*

Commentaire : dans les fonctions RGPP, un certain nombre de postes "de soutien" contribuent directement à la mise en œuvre de la force ou des systèmes d'armes. Il apparaît utile d'introduire ici la notion de "soutien opérationnel".

Postulat 4 : *le terme "soutien" dans les règles édictées n'est pas assimilable à "non projetable".*

Commentaire : il sera admis par la suite que dans une unité, ou organisme, labellisé "soutien", il peut y avoir du personnel projetable et/ou projeté.

Postulat 5 : afin de rendre au mieux compte de la réalité des exigences opérationnelles, il est retenu une segmentation en 3 catégories : opérationnel, soutien opérationnel et soutien.

3. Les règles

REGLE 1. : relèvent du "soutien" tous les postes des programmes 146, 167, 169, 212.

REGLE 2. : au sein du P144, les postes sont considérés comme relevant du "soutien" sauf la DGSE dans son ensemble qui est labellisée "opérationnel".

*
* *

Concernant exclusivement le programme 178, les règles suivantes s'appliquent :

REGLE 3. : les postes supprimés au titre d'une mesure de restructuration et qui ne seraient pas comptabilisés au titre d'une fonction RGPP, sont labellisés dans une maille correspondant à l'unité élémentaire. Les postes en organisation seront réputés appartenir à la même catégorisation au sein d'une même unité élémentaire. Les postes sont réputés "opérationnel" sauf si une des règles suivantes s'applique.

REGLE 4. : les postes identifiés dans les fonctions RGPP¹ MCO terrestre et aéronautique sont labellisés "soutien opérationnel".

REGLE 5. : les postes identifiés dans la fonction RGPP protection sont labellisés "soutien" et "opérationnel" dans un ratio 60/40².

REGLE 6. : sont intégralement labellisés "soutien" les postes identifiés dans les fonctions RGPP suivantes : habillement, formation, entraînement, recrutement, transports, poste interarmées, armement, communication, service national, anciens combattants, finances, RH, paie, pensions, reconversion, achats.

REGLE 7. : les postes identifiés dans les fonctions RGPP : alimentation, santé, systèmes d'information, munitions, infrastructures, produits pétroliers, sont labellisés "soutien" et "soutien opérationnel" dans un ratio 60/40.

¹ il s'agit bien des fonctions telles que définies dans l'audit RGPP.

² ce ratio 60/40 est arbitraire, il s'inspire de la proportion soutien / opérationnel estimée du "stock" de postes au sein du ministère.

FAMILLES PROFESSIONNELLES	FILIERES PROFESSIONNELLES	OPS	Soutien OPS	Soutien	Catégorisations/Observations
MANAGEMENT	MANAGEMENT GENERAL				Famille à tendance SOUTIEN mais nécessité de descendre à la maille ETD (Emploi-Type Défense) pour la filière Emploi des Forces qui regroupe des fonctions telles que "Planification et emploi des forces", ou encore "Conduite d'opération"...
	EMPLOI DES FORCES				
	RELATIONS INTERNATIONALES				
ADMINISTRATION	AIDE A LA DECISION				SOUTIEN
	ADMINISTRATION GENERALE				
	AFFAIRES JURIDIQUES				
COMMUNICATION ET CULTURE	MARCHES-ACHATS				SOUTIEN
	COMMUNICATION				
FINANCES	CULTURE				SOUTIEN
	PROCESSUS BUDGETAIRES ET EXPERTISES				
RESSOURCES HUMAINES	COMPTABILITES				SOUTIEN
	CONCEPTION-PILOTAGE RH				
	RECRUTEMENT-SELECTION- RECONVERSION				
	GESTION-ADMINISTRATION				
RESTAURATION HOTELIERE LOISIRS	FORMATION				SOUTIEN
	SCIENTES HUMAINES				
SANTÉ	TRAVAIL SOCIAL				SOUTIEN
	RESTAURATION HOTELIERE LOISIRS				
	SOINS				
INFRASTRUCTURE	TECHNIQUE MEDICO MILITAIRE				SOUTIEN
	RECHERCHE BIOMEDICALE DE DEFENSE				
	MAITRISE DES OPERATIONS D'INFRASTRUCTURE				
PREVENTION ET GESTION DES RISQUES	ENTRETIEN ET GESTION DU BATI ET NON BATI				SOUTIEN
	ETD transverses				
	HYGIENE, SECURITE ET CONDITIONS DE TRAVAIL - ENVIRONNEMENT				
SOUTIEN OPERATIONNEL	SECURITE INCENDIE SAUVETAGE				SOUTIEN OPERATIONNEL
	CONCEPTION ET CONDUITE DE LA LOGISTIQUE DES FORCES				
	MAINTIEN EN CONDITION OPERATIONNELLE				
	GESTION DES MATIERES ET MATERIELS				
	TRANSPORT				
	SOUTIEN PETROLIER				
	GENIE MECANIQUE				
	GENIE ELECTRIQUE				
	ARMEMENT/PYROTECHNIE				
	ETD transverses				
SIC	TRAITEMENT DE L'INFORMATION				Famille mixte SOUTIEN-OPS et SOUTIEN
	RESEAUX ET TELECOMMUNICATIONS				
	SECURITE DES SYSTEMES D'INFORMATION				
RENSEIGNEMENT	ETD transverses				SOUTIEN
	RECHERCHE DU RENSEIGNEMENT ET DE L'INFORMATION				
	EXPLOITATION DU RENSEIGNEMENT ET DE L'INFORMATION				
OPERATIONS EN MILIEU AERONAUTIQUE	PROTECTION DE L'INFORMATION				SOUTIEN OPERATIONNEL
	ETD transverses				
OPERATIONS EN MILIEU MARITIME	OPERATIONS DANS LA TROISIEME DIMENSION				OPERATION
	ENVIRONNEMENT DES OPERATIONS DE LA TROISIEME DIMENSION				
OPERATIONS EN MILIEU TERRESTRE	DEFENSE SOLAIRE				OPERATION
	TECHNIQUES MARITIMES				
	CONDUITE DES OPERATIONS AEROMARITIMES				
SYSTEMES DE FORCES, SYSTEMES D'ARMES ET EQUIPEMENT	ETD transverses				SOUTIEN
	COMBAT DE L'INFANTERIE				
	COMBAT DES BLINDES				
	FELX DANS LA PROFONDEUR				
	APPUI DES OPERATIONS EN MILIEU TERRESTRE				
	PROTECTION DEFENSE				
SYSTEMES DE FORCES, SYSTEMES D'ARMES ET EQUIPEMENT	NUCLEAIRE, RADIOLOGIQUE, BIOLOGIQUE ET CHIMIQUE				SOUTIEN
	CONCEPTION ET DEVELOPPEMENT				
	MANAGEMENT DES PROGRAMMES ET DES PROJETS D'ARMEMENT				
	QUALITE PRODUIT				
INGENIERIE ET PRODUCTION D'ESSAIS					
ETD transverses					

FAMILLES PROFESSIONNELLES	FILIERES PROFESSIONNELLES	EMPLOIS TYPE DEFENSE	Niv	OPS	Soutien OPS	Soutien		
MANAGEMENT	MANAGEMENT GENERAL	Aide de Camp	3					
		Chef de Cabinet	4					
		Directeur d'établissement	4					
		Responsable de domaine	4					
		Grand Décideur	5					
	EMPLOI DES FORCES	Haut responsable dirigeant	5					
		Assesseur dans la conduite d'opération	2					
		Spécialiste des moyens de simulations	2					
		Expert de l'emploi des forces	3					
		Expert de haut niveau chargé des opérations militaires d'influence	4					
		Expert de haut niveau planification et emploi des forces	4					
		Haut responsable de l'emploi des forces	5					
		Expert en relations internationales	3					
		Traducteur-interprète	3					
		Expert haut niveau en poste à l'étranger	4					
	RELATIONS INTERNATIONALES	Expert haut niveau en RI	4					
		Responsable du contrôle des exportations	4					
		Haut responsable dans un organisme à l'étranger	5					
		Haut responsable en RI	5					
		AIDE A LA DECISION	(3,4,5)					
RESTAURATION HOTELIERE LOISIRS	RESTAURATION HOTELIERE LOISIRS	Agent de restauration d'hôtellerie et de loisirs	1					
		Opérateur de production alimentaire	1					
		Gérant d'activité de restauration, d'hôtellerie ou de loisirs	2					
		Responsable de production alimentaire	2					
		Technicien de restauration, d'hôtellerie et de loisirs	2					
		Chef de service de restauration, d'hôtellerie et de loisirs	4					
		Directeur d'établissement de restauration, d'hôtellerie et de loisirs	4					
		Auxiliaire paramédical	1					
		SANTÉ	Soins	Technicien programmable en soins infirmiers	2			
				Technicien d'actions de soins infirmiers	2			
Technicien paramédical	2							
Cadre paramédical	3							
Infirmier militaire des hôpitaux	3							
Responsable en soins spécialisés	3							
Coordonnateur des activités paramédicales	4							
Praticien	4							
Technique médico-militaire	(1;2;4)							
Recherche biomédicale de défense	(2;3;4)							
PREVENTION ET GESTION DES RISQUES	HYGIENE, SECURITE ET CONDITIONS DE TRAVAIL - ENVIRONNEMENT	Agent de sécurité, incendie, sauvetage	1					
		Rédacteur sécurité, incendie, sauvetage	2					
		Technicien intervention sécurité, incendie, sauvetage	2					
		Expert intervention sécurité, incendie, sauvetage	3					
		Expert sécurité, incendie, sauvetage	3					
		Expert haut niveau intervention sécurité, incendie, sauvetage	4					
		Expert haut niveau sécurité, incendie, sauvetage	4					
		Agent d'exploitation ou de support fonctionnel de système d'information	1					
		SIC	RESEAUX ET TELECOMMUNICATIONS	Intégrateur, paramètre, développeur informatique	2			
				Technicien en système d'information	2			
Administrateur bases de données/systèmes d'information/services	3							
Chef de projet d'assistance à maîtrise d'ouvrage informatique	3							
TRAITEMENT DE L'INFORMATION	3							
Expert en système d'information	3							
Architecte technique système d'information d'organisme ou de théâtre	4							
Expert de haut niveau en système d'information qualité, organisation	4							
Responsable d'urbanisation/système d'information/éléments systèmes métier	4							
Agent d'exploitation télécommunications	1							
SECURITE DES SYSTEMES D'INFORMATION	ETD transverses	Gestionnaire Fréquences	2					
		Technicien détection, Microm, chiffre, parc informatique	2					
		Administrateur réseau	3					
		Chef de projet MOA/MDE en télécom	3					
		Expert en télécom et fréquences	3					
		Architecte télécom et fréquences d'organisme ou de théâtre	4					
		Expert haut niveau télécoms et réseaux	4					
		Technicien élémentaire des systèmes d'information et de communication	1					
		Chef d'une entité de proximité des systèmes d'information et de communication	3					
		Spécialiste des systèmes d'information et de communication	3					
Chef d'une entité régionale ou nationale des SIC	4							
Responsable de la politique des systèmes d'information et de communication	4							
Responsable de projets des systèmes d'information et de communication	4							
Haut conseiller des systèmes d'information et de communication	5							
Haut dirigeant des systèmes d'information et de communication	5							

Application des règles aux déflations de postes en 2009

↑ Résultats 2009

Ventilation des gains en opérationnel, soutien opérationnel et soutien

OPERATIONNEL	1494	18%	18%
SOUTIEN OPERATIONNEL	2668	32%	50%
SOUTIEN	4233	50%	82%

Gain total : 8 395

ANNEXE 3 : LISTE DES SITES CONCERNÉS PAR LES RÉORGANISATIONS

Les listes et tableaux ci-après concernent les unités ou les établissements de plus de 50 personnes.

LISTE DES BASES DE DÉFENSE EN 2014

AGEN	MÉRIGNAC
ANGERS	METZ
ANGOULÊME	MONT DE MARSAN
ANNECY	MONT VERDUN
APT	MONTAUBAN
AVORD	MONTLHÉRY
BAYONNE	MOURMELON
BELFORT	NANCY
BESANÇON	NÎMES
BORDEAUX	ORANGE
BOURGES	ORLÉANS
BREST	PARIS
BRICY	PAU
BRIVE LA GAILLARDE	PHALSBOURG
CALVI	POITIERS
CARCASSONNE	RENNES
CASTRES	ROCHEFORT
CAZAUX	SAINT DIZIER
CHAMBÉRY	SAINT GERMAIN EN LAYE
CHARLEVILLE MÉZIÈRES	SAINT MAIXENT L'ÉCOLE
CHAUMONT	SALON DE PROVENCE
CHERBOURG	SAUMUR
CLERMONT-FERRAND	SOLENZARA
COETQUIDAN	STRASBOURG
COGNAC	TARBES
COLMAR	TOULON
CREIL	TOULOUSE
DIJON	TOURS
DRAGUIGNAN	VALENCE
ÉPINAL	VANNES
ÉVREUX	VÉLIZYVILLACOUBLAY
GAP	VERDUN
GRENOBLE	VERSAILLES
HAGUENAU	VINCENNES
ISTRES	
LA VALBONNE	MARTINIQUE
LAUDUN	GUADELOUPE
LE MANS	LA RÉUNION
LILLE	MAYOTTE
LORIENT	GUYANE
LUXEUIL	NOUVELLE CALÉDONIE
LYON	POLYNÉSIE
MAILLY LE CAMP	
MARSEILLE	

LISTE DES UNITÉS TRANSFÉRÉES EN 2009

Département d'origine	Commune d'origine	Formation	Effectif	Armée ou service d'appartenance	Commune d'arrivée	Département d'arrivée
37	Tours	Écoles de la logistique et du train	441	Terre	Bourges	18
75	Paris	Commissariat de l'armée de terre de Paris	89	Terre	Saint Germain en Laye	78
77	Sourdun	2 ^e Régiment de hussards	895	Terre	Haguenau	67

LISTE DES UNITÉS FERMÉES EN 2009

Département	Commune	Nom de l'entité	Effectif	Armée ou service d'appartenance
04	Barcelonnette	Détachement du Centre national d'aguerrissement en montagne	90	Terre
05	Briançon	Centre national d'aguerrissement en montagne	120	Terre
08	Givet	Centre d'entraînement commando	130	Terre
14	Mondeville	Établissement central de matériels de mobilisation du Service de santé des armées	69	SSA
31	Cugnaux	Base aérienne 101 ⁽¹⁾ Toulouse Franczal	1 074	Air
33	Martignas sur Jalle	État-major de la 2 ^e Brigade logistique	114	Terre
57	Bitche	57 ^e Régiment d'artillerie	1 138	Terre
58	Château-Chinon	Établissement d'impression de l'armée de terre	70	Terre
62	Arras	601 ^e Régiment de circulation routière	730	Terre
67	Haguenau	12 ^e Régiment d'artillerie	664	Terre
91	Brétigny-sur-Orge	Centre d'essais en vol (CEV)	50	DGA

(1) La base devient un détachement air pendant un an.

LISTE DES UNITÉS TRANSFÉRÉES EN 2010

Département d'origine	Commune d'origine	Formation	Effectif	Armée ou service d'appartenance	Commune d'arrivée	Département d'arrivée
34	Montpellier	École militaire supérieure d'administration et de management	116	Terre	Guer	56
34	Montpellier	École d'application de l'infanterie	600	Terre	Draguignan	83
44	Nantes	Centre du service national	75	SGA	Angers	49
44	Nantes	État-major de la 9 ^e Brigade légère blindée de marine + compagnie de commandement et de transmissions	195	Terre	Poitiers	86
45	Orléans	État-major de la 2 ^e Brigade blindée + compagnie de commandement et de transmissions	193	Terre	Strasbourg	67
54	Lunéville	État-major de la Brigade de transmissions et d'appui au commandement	76	Terre	Douai	59
57	Metz	État-major de la Brigade de renseignement et Groupement de recueil de l'information	141	Terre	Haguenau	67
89	Joigny	28 ^e Groupe géographique	404	Terre	Haguenau	67
Allemagne	Saarburg	16 ^e Bataillon de chasseurs ⁽¹⁾	1 155	Terre	Illkirch Graffenstaden	67

(1) Hypothèse étudiée en lien avec les autorités allemandes.

LISTE DES UNITÉS FERMÉES EN 2010

Département	Commune	Nom de l'entité	Effectif	Armée ou service d'appartenance
* (1)	*	Directions Interdépartementales de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale	De 30 à 60	SGA
14	Bretteville-sur-Odon	18 ^e Régiment de transmissions	953	Terre
44	Nantes	22 ^e Bataillon d'infanterie de marine	228	Terre
44	Nantes	État-major de force N° 2	146	Terre
54	Essey-lès-Nancy	État-major de la 4 ^e Brigade aéromobile + compagnie de commandement et de transmissions	224	Terre
54	Essey-lès-Nancy	Détachement de Nancy du 3 ^e Régiment d'hélicoptères de combat	118	Terre
56	Plouhinec	Centre d'essais de lancement de missiles	78	DGA
57	Metz	Direction régionale du service des essences des armées Nord Est	56	SEA
57	Metz	2 ^e Régiment du génie	874	Terre
60	Senlis	41 ^e Régiment de transmissions	612	Terre
67	Haguenau	État-major de la Brigade d'artillerie	56	Terre
67	Illkirch Graffenstaden	1 ^{er} Régiment du génie	1042	Terre
67	Strasbourg	État-major de la Brigade du génie	50	Terre
68	Meyenheim	Base aérienne 132 Colmar Meyenheim	1276	Air
78	Maisons-Laffitte	Service des moyens généraux / centre automobile de la défense	239	SGA
78	Versailles	5 ^e Régiment du génie	516	Terre

(1) Cette mesure concerne la fermeture progressive de l'ensemble des directions interdépartementales de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale.

LISTE DES UNITÉS TRANSFÉRÉES À PARTIR DE 2011

(2011 pour les unités marquées d'une (*), post 2011 pour les autres)

Département d'origine	Commune d'origine	Formation	Effectif	Armée ou service d'appartenance	Commune d'arrivée	Département d'arrivée
02	Laon Couvron	1 ^{er} Régiment d'artillerie de marine	867	Terre	Chalons-en-Champagne	51
13	Marseille	District de transit interarmées de Marseille	123	Interarmées	Toulon	83
33	Martignas sur Jalle	503 ^e Régiment du train*	1 112	Terre	Nîmes	30
36	Déols	Détachement des Écoles de la logistique et du train	78	Terre	Castelsarrasin	82
45	Orléans	785 ^e Compagnie de guerre électronique	110	Terre	Saint Jacques de la Lande	35
57	Chatel Saint-Germain	1 ^{er} Régiment médical*	1 055	Terre	Béligneux La Valbonne	01
57	Montigny-lès-Metz	Centre d'instruction santé de l'armée de terre*	69	Terre	Béligneux La Valbonne	01
57	Dieuze et Montigny-lès-Metz	13 ^e Régiment de dragons parachutistes*	913	Terre	Martignas sur Jalle (Souge)	33
60	Compiègne	École d'état-major	194	Terre	Saumur	49
60	Compiègne	Direction centrale du service national	162	SGA	Orléans	45
60	Noyon	Régiment de marche du Tchad*	1 158	Terre	Meyenheim	68
69	Rillieux la Pape	Commissariat de l'armée de terre de Lyon	65	Terre	Lyon	69
73	Bourg-Saint-Maurice	7 ^e Bataillon de chasseurs alpins	1 152	Terre	Varces	38
75	Paris	Direction des ressources humaines de l'armée de terre	703	Terre	Tours	37
75	Paris	Directions des essais et de la qualité	200	DGA	Bordeaux	33
75	Paris	Services de la Direction des ressources humaines du ministère de la défense	100	SGA	La Rochelle	17
78	Rambouillet	Direction centrale du commissariat de l'armée de terre et organismes rattachés	671	Terre	Cambrai Haynecourt	59
78	Versailles	Section technique de l'armée de terre	458	Terre	Bourges	18
87	Limoges	État-major de la 3 ^e Brigade mécanisée* + compagnie de commandement et de transmissions	194	Terre	Clermont Ferrand	63
87	Limoges	Service d'archives médicales et hospitalières des armées	50	SSA	Chanteau	45
92	Malakoff	Service de la Direction centrale du Service des essences des armées	60	SEA	Nancy	54

LISTE DES UNITÉS FERMÉES À PARTIR DE 2011

(2011 pour les unités marquées d'une (*), post 2011 pour les autres)

Département ou DOM-COM	Commune	Nom de l'entité	Effectif	Armée ou service d'appartenance
* (1)	*	Directions interrégionales de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale et services rattachés	Entre 30 et 100	SGA
03	Yzeure	Détachement du 7 ^e Régiment du matériel*	77	Terre
06	Roquebrune Cap Martin	Base aérienne 943 Nice Mont-Agel	310	Air
13	Marseille	Institut de médecine tropicale du Service de santé des armées	117	SSA
13	Marseille	Détachement du 4 ^e Groupe logistique du commissariat de l'armée de terre*	130	Terre
13	Marseille	Centre territorial d'administration et de comptabilité*	249	Terre
17	La Rochelle	519 ^e Régiment du train dont Base de transit interarmées*	992	Terre
23	Guéret	Détachement de la 11 ^e Base de soutien du matériel	116	Terre
24	Bergerac	Établissement spécialisé du commissariat de l'armée de terre	123	Terre
27	Vernon	Laboratoire de recherches balistiques et aérodynamiques	334	DGA
28	Chartres	Établissement central de ravitaillement sanitaire	128	SSA
29	Brest	Groupe d'études sous-marines de l'Atlantique*	79	DGA
30	Garons	Base aéronavale de Nîmes Garons*	1 332	Marine
31	Toulouse	Centre d'essais en vol*	175	DGA
33	Bordeaux	École du Service de santé des armées*	146	SSA
33	Mérignac	Direction régionale du Service des essences des armées sud-ouest	53	SEA
35	Rennes	Centre territorial d'administration et de comptabilité	217	Terre
35	Saint-Jacques-de-la-Lande	Détachement du 1 ^{er} Groupe logistique du commissariat de l'armée de terre	254	Terre
35	Saint Jacques de la Lande	Groupe de soutien logistique du commissariat de l'armée de terre*	107	Terre
36	Déols	517 ^e Régiment du train	966	Terre
37	Tours	Centre du service national*	77	SGA
38	La Tronche	Centre de recherche du Service de santé des armées	200	SSA
49	Montreuil-Juigné	Établissement technique d'Angers	362	DGA
51	Bétheny	Base aérienne 112 Reims*	1 545	Air
51	Châlons en Champagne	402 ^e Régiment d'artillerie	1 046	Terre
52	Langres	Détachement de la 15 ^e Base de soutien du matériel	126	Terre

LISTE DES UNITÉS FERMÉES À PARTIR DE 2011

(2011 pour les unités marquées d'une (*), post 2011 pour les autres)

Département ou DOM-COM	Commune	Nom de l'entité	Effectif	Armée ou service d'appartenance
53	Laval	42 ^e Régiment de transmissions*	939	Terre
54	Essey lès Nancy	Détachement de l'établissement spécialisé du commissariat de l'armée de terre de Mourmelon	50	Terre
55	Commercy	8 ^e Régiment d'artillerie (échéance à confirmer)	849	Terre
57	Augny	Base aérienne 128 Metz-Frescaty	2 502	Air
57	Phalsbourg	15 ^e Base de soutien du matériel	75	Terre
58	Fourchambault	Détachement de la 15 ^e Base de soutien du matériel	138	Terre
59	Haynecourt	Base aérienne 103 Cambrai	1 364	Air
59	Lille	Centre territorial d'administration et de comptabilité	223	Terre
59	Valenciennes	Bureau du service national	171	SGA
69	Rillieux-la-Pape	Établissement spécialisé du commissariat de l'armée de terre/ Centre de production alimentaire*	131	Terre
75	Paris	Commissariat administratif de l'armée de terre de Vincennes	146	Terre
78	Versailles	Détachement d'appui à la numérisation de l'espace de bataille	57	Terre
78	Toussus-le-Noble	Établissement de l'aéronautique navale	83	Marine
83	Toulon	Institut de médecine navale du Service de santé des armées	64	SSA
87	Limoges	Établissement d'infrastructure de la défense*	89	SGA
87	Limoges	État-major de forces N° 4*	151	Terre
87	Limoges	15 ^e Bataillon du train*	225	Terre
87	Limoges	Commissariat de l'armée de terre de Limoges*	56	Terre
89	Saint-Florentin	Détachement de la 15 ^e Base de soutien du matériel	88	Terre
91	Brétigny-sur-Orge	Base aérienne 217	1 955	Air
91	Brétigny-sur-Orge	1 ^{er} Groupe logistique du commissariat de l'armée de terre	414	Terre
93	Dugny	Établissement de l'aéronautique navale*	94	Marine
94	Arcueil	Centre d'expertise parisien (CEP)	133	DGA
95	Taverny	Base aérienne 921*	986	Air
Guadeloupe	Baie-Mahault	41 ^e Bataillon d'infanterie de marine	287	Terre
Martinique	Fort-de-France	33 ^e Régiment d'infanterie de marine	650	Terre
Martinique	Le Lamentin	Base aérienne 365		Air
Réunion	Sainte-Clotilde	Base aérienne 181	281	Air
Polynésie	Arue et Taravao	Régiment d'infanterie de marine Pacifique Polynésie	920	Terre
Polynésie	Faa'a	Base aérienne 190		Air

LISTE DES UNITÉS FERMÉES À PARTIR DE 2011

(2011 pour les unités marquées d'une (*), post 2011 pour les autres)

Département ou DOM-COM	Commune	Nom de l'entité	Effectif	Armée ou service d'appartenance
------------------------	---------	-----------------	----------	---------------------------------

(1) Cette mesure concerne l'ensemble des directions interrégionales de la DSPRS.

LISTE DES RENFORCEMENTS OPÉRATIONNELS À L'ÉCHÉANCE 2014

Département	Commune	Nom de l'entité	Effectif	Armée ou service d'appartenance
01	Béligneux La Valbonne	68 ^e Régiment d'artillerie d'Afrique	50	Terre
08	Charleville Mézières	3 ^e Régiment du génie	151	Terre
13	Marseille	État-major de forces N° 3	82	Terre
16	Châteaubernard	Base aérienne 709 Cognac Châteaubernard	100	Air
18	Bourges	Établissement technique de Bourges	100	DGA
21	Longvic	Base aérienne 102 Dijon	400	Air
25	Besançon	6 ^e Régiment du matériel	119	Terre
25	Besançon	État-major de forces N° 1	82	Terre
25	Valdahon	13 ^e Régiment du génie	127	Terre
26	Valence	1 ^{er} Régiment de spahis	103	Terre
27	Fauville	Base aérienne 105 Évreux	800	Air
30	Nîmes	4 ^e Régiment du matériel	100	Terre
31	Muret	3 ^e Régiment du matériel	81	Terre
31	Balma	Centre d'essais aéronautiques de Toulouse	100	DGA
31	Toulouse	4 ^e Groupe logistique du commissariat de l'armée de terre	335	Terre
33	Bordeaux	Direction régionale du service d'infrastructure de la défense (DRID)	54	SGA
33	Bordeaux	Centre territorial d'administration et de comptabilité	63	Terre
35	Bruz	Centre d'électronique de l'armement	123	DGA
35	Bruz	2 ^e Régiment du matériel	276	Terre
35	Rennes	Direction régionale et établissement du service d'infrastructure de la défense	75	SGA
35	Saint Aubin du Cormier	11 ^e Régiment d'artillerie de marine	60	Terre
37	Tours	BA 705 Tours Saint Symphorien	450	Air
38	Varces	93 ^e Régiment d'artillerie de montagne	50	Terre
40	Biscarrosse	Centre d'essai de lancement de missiles	233	DGA
40	Mont-de-Marsan	Base aérienne 118	380	Air
41	Gièvres	Détachement Air 273 Romorantin-Lanthenay	100	Air
45	Bricy	Base aérienne 123 Orléans Bricy	440	Air
47	Agen	48 ^e Régiment de transmissions	181	Terre
49	Angers	6 ^e Régiment du génie	198	Terre
49	Fontevraud l'Abbaye	2 ^e Régiment de dragons	138	Terre
51	Suippes	40 ^e Régiment d'artillerie	80	Terre
51	Mourmelon	Détachement du 5 ^e Régiment du génie	110	Terre
51	Mourmelon	8 ^e Régiment du matériel	104	Terre

52	Saint-Dizier	Base aérienne 113	260	Air
54	Écrouves	516 ^e Régiment du train	184	Terre
54	Lunéville	53 ^e Régiment de transmissions	129	Terre
54	Nancy	Établissement administratif et technique du Service des essences des armées	55	SEA
54	Nancy	Centre territorial d'administration et de comptabilité	57	Terre
56	Ploemeur	Base aéronavale de Lann-Bihoué	400	Marine
57	Metz	Direction régionale et établissement du Service d'infrastructure de la défense	93	SGA
57	Augny	Groupe de stockage et d'entretien du commissariat de l'armée de terre	101	Terre
57	Thionville	40 ^e Régiment de transmissions	104	Terre
59	Douai	6 ^e Régiment de commandement et de soutien	244	Terre
59	Lille	Commandement des forces terrestres	103	Terre
60	Creil	Base aérienne 110	170	Air
63	Issoire	28 ^e Régiment de transmissions	94	Terre
65	Tarbes	35 ^e Régiment d'artillerie parachutiste	50	Terre
67	Gresswiller	Détachement du 6 ^e Régiment du matériel	60	Terre
69	Bron	École du Service de santé des armées	54	SSA
69	Lyon	Direction régionale et établissement du Service d'infrastructure de la défense	97	SGA
69	Lyon	7 ^e Régiment du matériel	50	Terre
69	Poleymieux au Mont d'Or	Base aérienne 942 Lyon Mont Verdun	320	Air
71	Chalon sur Saône	Base pétrolière interarmées	63	SEA
78	Saint Germain en Laye	Direction régionale du service d'infrastructure de défense Île de France	80	SGA
78	Vélizy-Villacoublay	Base aérienne 107	310	Air
82	Castelsarrasin	31 ^e Régiment du génie	164	Terre
83	Montferrat	Détachement du matériel Canjuers	219	Terre
83	Montferrat	3 ^e Régiment d'artillerie de marine Canjuers	70	Terre
84	Orange	Base aérienne 115	375	Air
86	Poitiers	Régiment d'infanterie chars de marine	103	Terre
90	Bourogne	1 ^{er} Régiment d'artillerie	259	Terre
91	Brétigny sur Orge	Institut unique de recherche du service de santé des armées	246	SSA
94	Arcueil	Service des moyens généraux	69	SGA

S'agissant de la brigade franco allemande, l'avenir des deux régiments français est actuellement à l'étude en concertation avec le gouvernement allemand. Une décision sera prise dans les mois à venir.

ANNEXE 4 : COMPTE RENDU DE L'AUDITION DES REPRÉSENTANTS DES SYNDICATS DES PERSONNELS CIVILS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DU 20 OCTOBRE 2008

M. Gilles Goulm, secrétaire général de la Fédération syndicaliste FO de la défense, des industries de l'armement et des secteurs assimilés, a souligné que la suppression de 54 000 postes intervient alors que les effectifs des personnels civils ont déjà diminué de moitié au cours des 12 dernières années. Pourtant, la nouvelle réforme se distingue de la professionnalisation ou des restructurations industrielles dans la mesure où elle répond avant tout à des impératifs comptables et qu'elle ne propose aucune véritable vision stratégique de moyen et de long terme. À ce titre, il est frappant de constater l'incapacité du ministère à identifier précisément les fonctions relevant exclusivement du personnel civil, les militaires occupant 60 % des postes dans le soutien (112 000 postes occupés par des militaires pour 188 000 postes au total). La création des bases de défense devrait permettre de rééquilibrer ce partage, les civils devant assurer l'essentiel des fonctions des nouvelles structures.

S'agissant de la cohérence entre les objectifs affichés par le gouvernement et leur mise en œuvre, il s'est interrogé sur les déclarations du ministre annonçant que 130 % des économies réalisées par le ministère seraient réinvestis à son profit exclusif.

Il s'est interrogé sur les conséquences d'une éventuelle privatisation de la société nationale des poudres et explosifs (SNPE), prévue par la loi de programmation militaire. Cette société assure en effet la propulsion des missiles nucléaires français ; ne serait-il pas dangereux d'en confier la réalisation à un prestataire privé ? L'évolution de statut de DCNS est également préoccupante, les dispositions de la LPM pouvant masquer une volonté réelle de privatisation de la société. L'avenir du SIAé (service industriel aéronautique) doit enfin être précisé, son directeur ayant indiqué qu'en l'absence d'un plan de charge suffisant, il serait dans l'obligation de réduire ses effectifs à hauteur de 1 300 personnels. Il convient de maintenir la compétence aéronautique en interne : si le MCO du moteur du Rafale est confié à la SNECMA, l'atelier industriel de l'air de Bordeaux sera condamné.

M. Jean-Jacques Manach, secrétaire général de la Fédération Établissements et arsenaux de l'État – CFDT, a regretté l'impréparation totale de la réforme, mise en place sans dialogue social et sans que le ministère ne dispose de la moindre structure de conduite du changement, la seule entité pertinente, la DIRD, ayant été récemment dissoute. Le plan d'accompagnement annoncé (PAR) se fait *a minima*, sans qu'une véritable politique des ressources humaines ne soit mise en œuvre. L'approche globale est strictement budgétaire et se fait au détriment des personnels. Le calendrier de la réforme n'est pas acceptable et ne fait que renforcer les craintes initiales des personnels.

Il a également attiré l'attention des rapporteurs sur l'importance des dispositions de la LPM en ce qui concerne l'avenir de DCNS. Il a noté que ce texte n'a fait l'objet d'aucune concertation ni annonce au sein de l'entreprise.

M. Dominique Duclos, expert budget de l'UNSA défense, a critiqué l'absence de concertation et de conduite de la réforme. Il s'est appuyé sur l'exemple de l'ETAS d'Angers : le projet de revitalisation du bassin aurait échoué à cause du ministère de la défense qui n'a pas souhaité engager une quelconque discussion et a décidé unilatéralement du calendrier et des conditions de fermeture. Il s'est également interrogé sur l'avenir de DCNS considérant que les projets de rapprochement entre marine civile et marine militaire ne repose actuellement sur aucun projet industriel.

Il a également relevé que les services du ministère font trop peu souvent la preuve d'une attitude constructive dans l'accompagnement des départs des agents, entravant souvent leurs souhaits de mobilité vers des collectivités territoriales pourtant demandeuses. D'une façon générale, les mobilités ne répondent pas à des critères satisfaisants, laissant une place trop importante aux informations et aux réseaux personnels.

Il a estimé que le chef d'état-major des armées (CEMA) est le véritable pilote de la réforme, malgré sa méconnaissance des personnels civils. Le secrétaire général du ministère de la défense (SGA) est quant à lui dépossédé de ses prérogatives et ne dispose pas de l'autorité suffisante au sein du ministère pour défendre efficacement les personnels civils.

Il a plaidé pour une clarification des missions dévolues aux militaires et aux civils alors que la création d'un corps d'ouvriers militaires est envisagée. Le ministre a d'ailleurs confié au contrôle général des armées une mission sur ce thème.

M. Roland Denis, membre du conseil syndical de DEFENSE-CGC, a considéré que le ministère de la défense serait bientôt celui des seuls militaires, les personnels civils voyant leur nombre constamment diminuer. La situation des civils est préoccupante, leurs perspectives de carrière sont encore amoindries avec le reclassement de militaires au sein du ministère. Les contractuels souffrent particulièrement du contexte et ne bénéficient d'aucune mesure spécifique. Le plan d'accompagnement ne fait que consacrer une différence de traitement en fonction du statut.

Il a enfin noté que l'imposition des aides à la reconversion affaiblit leur intérêt pour les civils, en particulier pour les agents de catégorie C. Cette situation est d'autant plus incompréhensible que les militaires et les ouvriers d'État sont exonérés de l'impôt sur le revenu pour ces indemnités.

M. Patrick Douspis, président fédéral de la fédération CFTC du personnel du ministère de la défense et des établissements et structures connexes, a rappelé que les éléments présentés aux rapporteurs en juillet sur

l'indifférenciation des postes entre civils et militaires restent d'actualité et concernent 80 % des postes du soutien. Les bases de défense devront impérativement être organisées en tenant compte des personnels civils, seuls légitimes à prendre en charge des tâches de soutien en métropole.

Il a souligné la nécessité de la formation professionnelle qui doit faciliter la mobilité et la reconversion. Les structures d'aides doivent être renforcées et prendre en compte l'ensemble des problématiques et notamment le logement, point particulièrement délicat. La réforme doit, en tout état de cause, faire l'objet d'un traitement humain et pas seulement comptable. La hiérarchie intermédiaire doit être plus impliquée dans les objectifs de la réforme.

Il a fait observer que la réforme en cours est la quatrième restructuration conduite en douze ans et qu'elle est menée de façon « guerrière ».

M. Gilles Goulm a indiqué qu'une des motivations sous-tendant le mouvement actuel de réforme tient à un objectif d'externalisation à long terme, qui toucherait en particulier les fonctions de soutien. Ainsi, le 24 juillet dernier, le ministre a présenté un document dit « annexe 2 » qui liste les fonctions qui feront l'objet de restructurations. Cette liste complète donc la liste des unités restructurées ; elle concerne cette fois des pans entiers comme l'habillement, la restauration... Ces décisions pourraient ainsi conduire des personnels déjà concernés par les restructurations « opérationnelles » à être de nouveau victimes de restructurations « de rationalisation ».

M. Jean-Jacques Manach a estimé que cette annexe 2 s'explique par l'impossibilité du ministère à atteindre l'objectif de suppression de 54 000 emplois grâce aux seules restructurations annoncées le 24 juillet ; il lui faut donc trouver d'autres sources d'économies.

M. Jean-Jacques Le Gourriec, vice-président fédéral de la fédération CFTC du personnel du ministère de la défense et des établissements et structures connexes, a précisé que la réforme ne recherche pas une meilleure efficacité administrative ; elle n'obéit qu'à une logique comptable de meilleure rentabilité. Il a également fait remarquer que les reclassements dans les fonctions publiques d'État seraient d'autant plus difficiles que tous les ministères font face aux mêmes impératifs de réduction des effectifs.

M. Yannick Malenfant, secrétaire général de la Fédération Nationale des Travailleurs de l'État-CGT, a dénoncé la logique comptable de la réforme s'appuyant sur l'exemple du site de Gramat de la DGA transféré au CEA uniquement pour atteindre les objectifs de déflation d'effectifs mais sans que ce changement ne réponde à quelconque nécessité.

En ce qui concerne les bases de défense, les syndicats et les personnels ne disposent d'aucun élément alors que les personnels ont déjà reçu par courriel leurs demandes de vœux de départ. Le manque de concertation réelle dans la conduite des réformes est incontestable : aucune réunion de négociation sur les

restructurations n'a été organisée. Seule une rencontre bilatérale a été organisée avec le chef du CGA, qui ne disposait d'aucun mandat pour négocier.

Au niveau du ministère, des réunions ont été organisées sur les mesures d'accompagnement, mais elles n'ont servi qu'à informer les syndicats, aucun ajustement n'étant possible. Les syndicats n'ont d'ailleurs été officiellement informés de la décision portant sur l'annexe 2 qu'au milieu du mois de septembre alors que le ministre l'a rendue publique le 31 juillet.

Revenant sur les indemnités de départ volontaire, il a regretté que la prime de 24 mois de salaire soit fiscalisée pour les seuls civils, même si elle constitue déjà une avancée, ces personnels ne bénéficiant jusqu'à présent d'aucune aide. Pour autant, le montant des indemnités reste insuffisant et ne correspond pas aux besoins réels. Il a également souligné que les nouvelles mesures visent prioritairement les personnels totalisant 20 à 25 ans d'activité, c'est-à-dire les forces vives du ministère alors que les précédentes mesures s'apparentaient plus à de la pré-retraite. Le départ de ces personnels est préoccupant car il risque de porter atteinte au maintien des compétences en interne.

Il a enfin attiré l'attention des rapporteurs sur les prochaines évolutions législatives concernant les industries de défense, évolutions dont les syndicats ne sont pas informés.

M. Luc Scappini, secrétaire fédéral de la Fédération Établissements et arsenaux de l'État – CFDT a souligné l'urgence pour le secteur industriel au regard de l'impact dangereux de l'article 10 du projet de LPM. Un rapprochement forcé à l'échelle européenne entre DCNS et TKMS ne pourra être que dangereux s'il n'est pas accompagné d'un projet industriel nouveau et structurant. En outre, s'agissant de NEXTER, il s'est alarmé du climat social régnant actuellement dans cette entreprise, son président n'hésitant pas à remettre en question les droits syndicaux élémentaires dans le cadre de la renégociation en cours de l'accord social.