

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

– Audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, dans le cadre du projet de loi (n° 1216) relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 ... 2

Mercredi

28 janvier 2009

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 30

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Présidence
de M. Guy Teissier,
Président



Audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, dans le cadre du projet de loi (n° 1216) relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014

La séance est ouverte à onze heures quarante-cinq

M. le président Guy Teissier. Monsieur le secrétaire général, merci d'avoir répondu à notre invitation.

Nos rapporteurs, Mme Adam, MM. Beaudouin et Fromion, dans leur remarquable travail sur l'exécution de la programmation 2003-2008, ont mis en lumière des problèmes de cohérence et de cohésion, et cela dès les premières années de mise en œuvre de la loi. Sur le plan humain, si le bilan est plus satisfaisant qu'en matière d'équipements, des difficultés ont été relevées, concernant en particulier la fidélisation des personnels et la réserve. Le processus d'analyse et de prise de décision au sein du ministère a également été examiné et semble perfectible.

Nous aimerions que vous précisiez les mesures envisagées dans le projet de loi de programmation 2009-2014 pour améliorer la situation dans ces différents domaines. Nous souhaiterions aussi vous entendre sur la réforme du ministère, paramètre essentiel pour la réussite de cette nouvelle programmation.

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration. Le projet de loi de programmation militaire 2009-2014 est le cadre temporel d'une réforme visant, d'une part, à mettre en œuvre les conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale portant sur les missions, et d'autre part à tirer les conséquences de la révision générale des politiques publiques sur l'organisation et le mode de fonctionnement du ministère. Mais si les conclusions du Livre blanc fixent un cap, la révision générale des politiques publiques – RGPP – se construit jour après jour. Aussi, la mise en œuvre de la LPM ne sera pas figée, mais devra intégrer au fur et à mesure les résultats de la RGPP.

D'un point de vue fonctionnel, le projet de loi de programmation militaire représente un enjeu majeur en termes de réallocation des ressources. L'évolution des effectifs et la modernisation de l'organisation permettront en effet de renforcer les équipements et la préparation opérationnelle des forces.

La mise en œuvre de cette programmation et le succès de la réforme sont tout d'abord conditionnés par ce que nous appelons la « manœuvre » des ressources humaines.

Celle-ci revêt en premier lieu une dimension quantitative. La réduction des effectifs, fixée à 54 000 postes, hors externalisations, portera pour 75 % sur le soutien et l'administration générale et pour 25 % sur l'opérationnel – conformément aux conclusions du Livre blanc. Il s'agit donc de mettre en œuvre une déflation d'environ 8 000 postes par an, qui concernera à 75 % les personnels militaires et les personnels civils à 25%.

Mais il nous faut aussi donner à cette manœuvre un contenu qualitatif. Tel est bien le but des trente-sept projets élaborés dans le cadre de la RGPP, qui permettent de préciser par grande fonction ou par grande organisation quels sont les postes à supprimer. Les chiffres ont bien sûr été établis pour 2009, et ils doivent l'être pour 2010 et 2011 d'ici fin mars. C'est un

travail exigeant, que nous devons poursuivre sur l'ensemble de la durée de la loi de programmation.

Enfin, il ne faut pas oublier la dimension individuelle : les personnes confrontées à la réforme ont besoin de savoir quel est leur avenir – conservation ou non de leur poste, maintien ou non de l'organisme auquel elles appartiennent, et, éventuellement, reclassement ou reconversion.

Cette manœuvre des ressources humaines est un pilier essentiel de la réforme. La quasi-totalité des instruments juridiques nécessaires à sa conduite sont aujourd'hui réunis. Le ministre de la défense devrait signer dans les vingt-quatre ou quarante-huit heures le plan d'accompagnement des restructurations, regroupant l'ensemble des mesures : législatives, réglementaires et parfois conventionnelles – hormis celles qui figurent dans le projet de loi de programmation ainsi que dans le projet de loi, porté par le secrétaire d'État à la fonction publique, relatif à la mobilité et aux parcours professionnels.

Les armées comme les grands services, ou même le ministère ne peuvent régler seuls les problèmes. C'est pourquoi nous nous inscrivons résolument dans une démarche interministérielle, qui nous permet de rechercher des solutions au sein des autres administrations et des autres fonctions publiques.

La deuxième clé de la réussite réside dans les ressources financières.

Le projet anticipe 3,66 milliards d'euros de ressources exceptionnelles sur l'ensemble de la période de programmation, dont 1,6 milliard d'euros en 2009. Nous avançons progressivement dans la concrétisation des recettes d'origine immobilière. Nous sommes davantage préoccupés par les recettes devant provenir de la cession de fréquences, du fait de la complication des procédures.

Toutefois, des faits nouveaux sont intervenus depuis l'élaboration du projet de loi et auront un impact dès 2009 : le plan de relance apporte des ressources qui n'étaient pas prévues et qui auront des effets sur le maintien en condition opérationnelle, sur les équipements, sur l'amélioration de l'entretien de notre patrimoine immobilier et sur la recherche. Alors que nous avons un report de charges légèrement supérieur à 2 milliards d'euros et des perspectives de report de crédits de 1,7 milliard d'euros, notre entrée en gestion va être améliorée par l'emploi de 500 millions d'euros directement au profit de la réduction du report de charges de 2008 vers 2009.

Tels sont à mes yeux les principaux enjeux, monsieur le président.

M. le président Guy Teissier. Merci. Pensez-vous que nous puissions disposer avant la discussion du projet de loi, prévue pour mars, des résultats du travail en cours que vous avez évoqué sur les effectifs ?

En ce qui concerne les biens immobiliers, que pouvez-vous nous dire de la société qui doit en assurer le portage ? A-t-elle été constituée ? Peut-on compter sur ce milliard d'euros dont on nous parle – et que nous attendons impatiemment ?

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration. Sur l'immobilier, nous progressons, étape par étape. Le niveau exact des recettes demeure incertain, mais la

dynamique est en place. Déjà, le renouvellement pour dix ans de la convention avec la société nationale immobilière (SNI) va générer une soulte de l'ordre de 221 millions d'euros, qui devrait arriver sur le compte d'affectation spéciale dans les jours ou les semaines qui viennent. Nous aurons ainsi 300 millions d'euros sur ce compte en début de gestion.

M. le président Guy Teissier. Cette soulte ne vient-elle pas en sus des recettes exceptionnelles qu'on nous avait annoncées ?

M. Christian Piotre. Non, elle fait partie de ces recettes exceptionnelles, destinées à financer les opérations d'infrastructures. Pour l'année 2009, nous attendons précisément 972 millions d'euros, dont 221 millions d'euros issus de la convention avec la SNI.

M. le président Guy Teissier. Cela ne nous a jamais été dit.

M. Christian Piotre. Il s'agirait là d'une erreur. Il reste donc à percevoir 750 millions d'euros. Pour ce faire, nous devons passer par la société que vous avez évoquée. Elle n'est pas encore créée mais certains principes ont d'ores et déjà été établis avec le ministère des finances : elle prendra la forme d'une filiale commune liant la Caisse des dépôts et consignations à la société de valorisation foncière et immobilière – SOVAFIM –, notamment chargée de céder les actifs immobiliers de Réseau ferré de France. Nous menons actuellement, avec l'aide d'un cabinet, une réflexion technico-juridique sur la façon la plus adaptée de constituer le capital et de définir l'objet social de cette société, en espérant pouvoir établir ses statuts dans le courant du premier trimestre 2009.

M. Jean Michel. Quel est ce cabinet ?

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration. Je sais qu'HSBC en fait partie. Je vous communiquerai davantage de précisions si vous le souhaitez. La procédure de sélection, qui a été dirigée par le ministère des finances, a reposé sur une mise en concurrence, l'objectif étant de fournir à l'État un conseil à la fois juridique, financier et économique.

Nous attendons bien sûr avec impatience la constitution de cette société, qui nous permettra de concrétiser les recettes attendues, lesquelles proviendront pour l'essentiel des emprises situées en région parisienne. Il pourra s'agir notamment de la cession pure et simple des actifs, le rôle d'intermédiaire joué par cette société nous permettant de bénéficier tout de suite des recettes, même si la revente prend un peu plus de temps. En ce qui concerne l'hôtel de la marine, il ne s'agit pas de céder la propriété, mais de valoriser l'exploitation de l'immeuble, par le biais d'une concession – sur une durée à définir avec le partenaire, sans doute entre 20 et 30 ans – et du versement d'une soulte.

M. le président Guy Teissier. Pourriez-vous être plus précis ? Il me semble qu'il n'y a que trois solutions : vendre, louer, ou faire un bail emphytéotique. En outre, cela n'est possible qu'après le déménagement à Balard.

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration. Nous souhaitons valoriser *ab initio* la mise à disposition de l'hôtel de la marine aux fins d'y pratiquer des activités engendrant des revenus. C'est la même logique qu'avec la SNI, à laquelle est confiée la gestion d'un parc domanial, toujours propriété du ministère, et qui en tire des ressources,

dont elle reverse une partie sous forme de soulte à la signature de la convention. Il reste à trouver le partenaire.

M. le président Guy Teissier. Juridiquement, s'agira-t-il d'une mise à disposition ?

M. Jean-Marc Auvray, chef du bureau du pilotage de la gestion. Dans le cas de la SNI, c'est un bail civil. En ce qui concerne l'hôtel de la marine, nous avons encore un peu de temps pour définir le schéma, la recette étant prévue pour 2010.

M. le président Guy Teissier. Mais ce sera, si je puis dire, un fusil à un coup : après le versement de ce que vous appelez la soulte, il n'y aura plus rien à attendre. Il faudra donc qu'elle soit particulièrement élevée, compte tenu de la durée d'engagement que vous envisagez – pour laquelle il me paraît impropre de parler de baux.

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration. Nous espérons bien qu'elle sera importante.

Par ailleurs, nous n'attendons pas que le site de Balard soit disponible pour céder les immeubles. Nous les vendrons à la société qui va être constituée, laquelle nous paiera immédiatement. Elle devra trouver un acquéreur qui consente à nous établir un bail pour trois ans, le temps de construire Balard. Nous disposons des ressources nécessaires pour payer les loyers puisque depuis plusieurs années, nous payons sur ces immeubles des « loyers budgétaires » qui sont reversés au budget général. Il nous faudra, bien sûr, être exigeants sur le calendrier de réalisation du projet Balard car au-delà du bail de trois ans, nous aurions probablement un surloyer à payer.

M. Patrick Beaudouin, rapporteur. Si, à la suite de la crise économique, le prix de cession des immeubles était moins élevé que prévu, Bercy garantirait-il le niveau de recettes escompté ?

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration. La réponse est « non » !

M. Patrick Beaudouin, rapporteur. Dans le cadre de la modernisation du ministère, vous avez lancé le programme CHORUS. Pouvez-vous nous apporter quelques précisions sur cette harmonisation des systèmes d'information et de gestion, élément important de la gouvernance, sur lequel le ministre avait beaucoup insisté ? Par ailleurs, avez-vous mis en place un opérateur de paie unique pour l'ensemble du ministère ?

En ce qui concerne l'accompagnement social des restructurations, qu'envisage-t-on d'un point de vue juridique ? Dans le contexte économique actuel, les dispositifs existants vont-ils suffire ?

Qu'en est-il de la réserve opérationnelle, pour laquelle nous constatons avec une certaine inquiétude l'absence de crédits dans le projet de loi de programmation ?

Concernant le suivi de la loi, au-delà du rapport annuel qui est prévu, comment envisagez-vous le contrôle parlementaire qu'autorisera la réforme constitutionnelle ?

M. Jean-Claude Viollet. J'aimerais avoir quelques éclaircissements à propos de l'immobilier. D'après ce que je comprends, une partie du parc va être vendue et une autre, mise à disposition, fera l'objet d'un bail civil avec soulte. Avec le produit des cessions et les soultes, on veut financer Balard. Mais quel est le coût de ce Pentagone à la française ? J'imagine qu'on l'a évalué, à partir d'un état des besoins.

Et si les cessions rapportent moins que prévu, ou si la négociation des soultes n'aboutit pas au résultat escompté, ou encore si l'opération Balard fait apparaître un surcoût, que deviendront les autres dépenses inscrites dans la loi de programmation, en particulier celles qui concernent l'équipement et le fonctionnement des forces ? L'équation qu'il faut résoudre pour financer Balard comporte, me semble-t-il, trop d'inconnues...

M. Jean Michel. En ce qui concerne l'hôtel de la marine, lieu ô combien emblématique, on envisage une mise à disposition de longue durée contre le versement d'une soulte, mais sait-on déjà quel sera le partenaire ? À qui les obligations du propriétaire incomberont-elles ? Qui aura la charge de l'entretien et des grosses réparations ?

M. Étienne Mourrut. Dans ma commune, je suis en négociation avec la SNI à propos des locaux d'une gendarmerie. La SNI doit verser une soulte, mais son effort d'entretien est prévu au contrat.

M. Philippe Folliot. A-t-on tenu compte, dans l'évaluation du coût prévisionnel de Balard, de l'ambition esthétique et architecturale annoncée ainsi que des implications du Grenelle de l'environnement ?

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration. Monsieur Beaudouin, les systèmes d'information sont en effet un élément fondamental de la modernisation du ministère. Leur « cartographie » est actuellement très compliquée, du fait de la dispersion et du cloisonnement de nos organisations ainsi que d'un manque de gouvernance de la fonction informatique, à laquelle le ministère a commencé à remédier depuis 2003. CHORUS, système d'information financière, va entraîner une véritable révolution. Notre ministère étant l'un des premiers à le rallier – dès 2010 –, il nous faut être rapides et exigeants dans la mise en ordre de cette cartographie, qui va nous conduire à interrompre un très grand nombre de systèmes d'information. Sur CHORUS vont venir se « brancher » une dizaine de grandes applications ministérielles – programmation, gestion de l'immobilier, gestion des stocks, par exemple – permettant de prendre en compte l'ensemble des fonctionnalités dont nous avons besoin. La plupart des autres applications vont disparaître. Il s'agit donc d'un bouleversement profond.

S'ajoute la perspective, en 2016, d'un opérateur national de paie. Sur ce sujet, la mise en œuvre est beaucoup plus progressive. Notre prochaine étape sera la convergence des systèmes propres à chaque armée vers un système unique, baptisé « LOUVOIS », pour le paiement de la solde. Un système est dédié aux civils : « ALLIANCE ». L'un et l'autre ont vocation à rejoindre à terme l'opérateur national.

En ce qui concerne l'accompagnement social des restructurations, le ministre s'apprête à signer une instruction ministérielle regroupant l'ensemble des mesures prévues, qui précisera clairement les droits des personnels. Par ailleurs un arrêté va reprendre, pour les années 2009, 2010 et 2011, la liste des établissements et organisations qui vont être touchés par la réforme – laquelle implique des restructurations, mais aussi des réorganisations au sein

du ministère. Auparavant, les arrêtés ne portaient que sur une année. Désormais, il y aura chaque année un arrêté de mise à jour, donnant aux personnels concernés une visibilité sur trois ans. Par ailleurs, la plateforme ressources humaines qui va être placée auprès des préfets de région – ou, plus précisément, des secrétaires généraux aux affaires régionales, les SGAR – va nous aider à mettre en commun les informations de toutes les administrations. Nous jouons un rôle moteur dans cette démarche : le ministère de la défense finance 60 des 90 emplois qui vont être créés pour être répartis entre les SGAR ; et nous faisons en sorte que des personnels du ministère, civils ou militaires, puissent très vite porter leur candidature pour ces postes, afin de faire valoir nos besoins.

La stabilisation des ressources affectées aux réserves résulte du fait qu'un délai est nécessaire pour repenser le modèle de la réserve opérationnelle, comme le secrétaire d'État M. Jean-Marie Bockel l'a demandé au chef d'état-major des armées. Aujourd'hui, la nouvelle cible est de l'ordre de 40 000 réservistes opérationnels, avec des objectifs d'emploi qui devront être précisés par l'état-major fin février. Nous tirerons les conséquences de ce modèle sur le contenu des formations, le nombre de jours d'activité et les fonctions des réservistes. Sur le plan financier, si un effort supérieur à celui qui est actuellement consenti – environ 80 millions d'euros par an – est nécessaire, il faudra procéder à un redéploiement au sein de la masse salariale.

Monsieur Viollet, les recettes exceptionnelles n'ont pas vocation à financer Balard mais – pendant les trois premières années de la loi de programmation – les opérations d'infrastructures jusqu'à présent financées par des crédits budgétaires au sein du programme 212.

Balard sera financé, dans le cadre d'un partenariat public/privé de longue durée – sans doute vingt-cinq ou trente ans –, par des loyers que nous paierons en utilisant les moyens aujourd'hui affectés aux loyers budgétaires et grâce aux économies de fonctionnement que permettra la réunion sur un même lieu de services actuellement dispersés.

Monsieur Michel, dans le cadre de la renégociation avec la SNI, comme dans celui du partenariat public/privé qu'il nous faudra monter pour l'hôtel de la marine, nous serons exigeants sur le sujet de l'entretien. Ce que nous attendons de la nouvelle convention avec la SNI, c'est aussi un plus grand engagement de sa part sur ce point et la possibilité pour nous de vérifier qu'elle y affecte bien une partie de ses recettes.

Monsieur Folliot, il appartiendra à l'opérateur d'obtenir des architectes un projet correspondant aux ambitions affichées. Les problématiques environnementales auront bien sûr toute leur place dans ce projet. Sur le plan financier, si les recettes exceptionnelles sont moindres que prévu, il faudra procéder à des aménagements dans le déroulement de la programmation, afin de réaffecter certaines ressources. C'est un travail auquel il faudra peut-être se préparer dès 2009, mais le plan de relance apporte déjà des marges de manœuvre.

M. Philippe Vitel. Ma question concerne le devenir de la caisse nationale militaire de sécurité sociale, aujourd'hui sous la tutelle du ministère de la défense, et dont les 1 100 salariés, les milieux militaires et anciens combattants ainsi que les élus concernés ont découvert avec émotion que d'aucuns songeaient à supprimer la tutelle du ministère de la défense. Pouvez-vous nous apporter des éclaircissements ?

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration. M. Hervé Morin a écrit au Premier ministre pour l'alerter sur le fait qu'en vertu des textes actuels, y compris de nature législative, la caisse n'a pas seulement pour fonction de servir des prestations, mais constitue un instrument de la politique sociale qui est de la responsabilité du ministre de la défense. Le projet présenté fin 2008 aurait réduit les pouvoirs de tutelle du ministre de la défense en supprimant notamment sa signature sur les textes réglementaires relatifs à la caisse. Or se passer de sa signature, c'est retirer tout contenu à sa tutelle.

Vous savez par ailleurs que c'est une caisse plus productive que d'autres, qui s'est considérablement modernisée au cours de ces dernières années et qui est capable d'apporter des garanties très importantes puisqu'elle se prépare à reprendre la gestion des soins médicaux gratuits pour les anciens combattants, jusqu'à présent assurée par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

Soyez donc assurés que le ministère est très mobilisé sur ce sujet. Nous espérons que le débat que nous avons engagé avec le cabinet du Premier ministre permettra de maintenir le *statu quo*.

M. Philippe Vitel. Sachez que nous sommes derrière vous.

M. le président Guy Teissier. Je le confirme, et je déplore ce mal français consistant, quand il y a quelque chose de bien, à en faire quelque chose de moyen : au lieu de tirer vers le haut, on nivelle... Pour ma part je saisisrai le Premier ministre au nom de la commission, afin d'éviter le démantèlement d'un système qui fonctionne très bien et à la satisfaction de tous.

M. Jean-Claude Viollet. Nous avons évoqué cette question avec le chef d'état-major des armées. Si l'on va au bout de la logique, les armées seront obligées de reconstituer des services sociaux. Où est la pertinence économique ? Ce n'est vraiment pas sérieux d'envisager une telle réforme.

M. le président Guy Teissier. Monsieur le secrétaire général, merci des éclaircissements que vous nous avez apportés.

La séance est levée à douze heures trente