

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

— Présentation du deuxième rapport d'étape de la mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense (MM. Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentile, rapporteurs). 2

Mercredi
7 avril 2010
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 27

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Présidence
de M. Guy Teissier,
président



Présentation du deuxième rapport d'étape de la mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense (MM. Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentille, rapporteurs).

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président Guy Teissier. Nous sommes réunis ce matin pour entendre MM. Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentille qui vont nous présenter leur deuxième rapport portant sur la réforme du ministère.

Nommés en mai 2008, nos collègues ont présenté en février 2009 un premier tome conséquent qui soulignait déjà l'ambition de la réforme, notamment sur le plan financier, et attirait notre attention sur l'enjeu humain.

Depuis, ils nous tiennent régulièrement informés de l'avancée de leurs travaux. Lors de leur communication du 13 octobre dernier, ils avaient fait état des difficultés qu'ils rencontraient, le ministère faisant preuve d'une certaine réticence à leur communiquer les données qu'ils demandaient. J'espère qu'ils pourront nous rassurer sur ce point et qu'ils ont désormais accès à tous les documents dont ils ont besoin.

Je crois que vous avez choisi de mettre cette fois l'accent sur les externalisations, sur l'immobilier et sur le projet de regroupement des administrations centrales à Balard. Je me réjouis que vous puissiez nous éclairer sur ces dossiers complexes qui sont effectivement au cœur de la réforme.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. En préambule, je veux souligner que Bernard Cazeneuve et moi travaillons en totale confiance au-delà de nos éventuelles divergences d'appréciation. Nous avons souhaité organiser notre rapport autour de cinq thèmes principaux : le suivi de nos recommandations ; l'évolution du cadre général de la réforme ; l'enjeu des ressources humaines, qui m'apparaît à la fois décisif et extrêmement compliqué ; l'externalisation et la rationalisation du soutien ; les financements innovants et le projet de regroupement des administrations centrales à Balard.

Lors de notre dernière communication, nous avons fait état de difficultés à obtenir certaines informations, le ministère de la défense semblant se méfier de notre mission. Grâce à notre insistance et au soutien de la commission, la situation s'est progressivement normalisée et nous travaillons désormais en bonne intelligence, notamment avec le cabinet du ministre.

La réforme est un phénomène complexe qui ne peut se satisfaire d'approches simplistes. Je me félicite que le ministère assume désormais cette complexité en faisant face avec sérénité et détermination aux difficultés inévitables qui apparaissent. La mission de coordination de la réforme, dirigée par le général Thierry Cambournac, s'est d'ailleurs affirmée dans son rôle d'alerte et de compte rendu, ce qui est très positif. Il serait peut-être pertinent que la commission l'entende pour faire un point d'ensemble de la réforme.

J'aimerais maintenant insister sur trois points décisifs. Je veux tout d'abord indiquer que malgré la crise, le cadre économique général de la réforme tient bon. Je rappelle que l'objectif est de faire des économies sur les dépenses de personnel et de fonctionnement au profit des dépenses d'investissement. Le schéma initial a été actualisé à l'automne dernier : le

ministère estime désormais pouvoir réaliser 585 millions d'euros d'économies supplémentaires d'ici à 2015. Cette bonne nouvelle doit être tempérée par l'existence de dérapages en 2009 et 2010 sur les dépenses d'infrastructures qui augmentent de 9 % sur toute la période. De même, indépendamment de l'impact des réductions d'effectifs réalisées en 2008 et 2009, la réforme coûte en 2010 plus qu'elle ne rapporte. Nous devons vérifier qu'il s'agit d'un phénomène ponctuel et non tendanciel.

Le schéma tient d'autant mieux que les recettes exceptionnelles n'ont pas été au rendez-vous même si d'autres mesures, et notamment le plan de relance, ont permis de compenser ce manque. Cela veut dire que, malgré les difficultés, le ministère a réussi à préserver l'équilibre du modèle.

Enfin les premiers retours montrent que les mesures d'incitation au départ sont effectivement attrayantes et permettent bien d'atteindre les cibles fixées. La preuve en est que, pour les militaires, le ministère a enregistré cinq fois plus de demandes qu'il n'y a d'offres. Ce résultat est également positif pour les ouvriers de l'État, justifiant l'augmentation du nombre d'indemnités de départ volontaire (IDV) qui passent de 350 à 500 en 2010.

Nous devons cependant rester prudent car 2010 sera une année charnière. Les éléments positifs que j'indiquais doivent être confirmés, notamment pour les recettes exceptionnelles qui figurent dans la loi de finances pour 2010 à hauteur de 1,2 milliard d'euros. Ces recettes ne sont pas virtuelles dans la mesure où elles sont assises sur des biens qui ont effectivement de la valeur, mais leur calendrier de vente est plus incertain d'autant qu'il ne dépend pas du seul ministère de la défense. Cela explique que tous les responsables que nous avons auditionnés soient extrêmement prudents ; nous devons donc être très attentifs à l'évolution de ce dossier.

En ce qui concerne les infrastructures, nous devons vérifier que le dérapage actuel est contrôlé et qu'il ne se reproduira pas.

Qu'en est-il de l'impact de la crise sur les départs des personnels ? Les économies sont pour le moment au rendez-vous mais grâce à l'anticipation des déflations opérées en 2008. Le ministère vit encore sur cet acquis puisqu'en 2009 et 2010, les départs ont été moins nombreux que les prévisions.

La généralisation des bases de défense en 2010 doit aussi être examinée minutieusement car c'est un élément clé de la réforme.

J'en viens maintenant à la question du décalage entre le schéma macroéconomique que je viens de décrire et le ressenti des personnels et des acteurs locaux. Lors de nos visites, nous avons perçu un fort désarroi qui contraste avec l'amélioration du suivi et la réactivité que nous avons constatées au niveau central. Sur le terrain, les personnels ont l'impression que la réforme se limite aux annonces de 2008 alors que des changements sont intervenus depuis. Cette dimension dynamique de la réforme n'est pourtant pas expliquée et cela génère inévitablement des interrogations et des doutes. À Cherbourg, site qui devait être préservé, on a annoncé 86 puis 250 suppressions d'emplois et ceci sans aucune justification. Comment ne pas alors craindre une réforme cachée ? Comment entretenir un climat de confiance ?

Je note également que la réforme intervient en même temps que d'autres changements conséquents. Je pense notamment à la mise en place du nouveau progiciel

CHORUS qui est extrêmement compliqué à déployer. Je suis rassuré par le fait que le ministère a désormais pris conscience de la complexité du dossier, mais un effort majeur de pédagogie est à faire.

Au final, il me semble que cette réforme nécessite que le ministère développe, à tous les niveaux, une véritable culture du *management* pour en améliorer la conduite et lui donner du sens. C'est certainement le point faible le plus manifeste actuellement. La réforme n'est ni bonne ni mauvaise ; c'est sa mise en œuvre qui compte. Il faut pour cela l'expliquer et donner envie aux personnels de se l'approprier.

M. le président Guy Teissier. Vous avez évoqué les projets de ventes immobilières et de fréquences. Il me souvient que le ministre nous avait initialement assuré qu'une société de portage, filiale de la caisse des dépôts et consignations, garantirait la bonne exécution du volet immobilier. Il a ensuite été jugé qu'il ne fallait pas tout confier à une seule société mais mettre directement sur le marché une partie des actifs. Je constate qu'au final, le ministère est revenu au point de départ et que quasiment rien n'a été vendu. À votre connaissance, qu'en est-il du dispositif de portage ? Quelle est par ailleurs la situation pour les fréquences ?

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Il faut bien distinguer les recettes exceptionnelles, qui participent de l'équilibre budgétaire de la loi de programmation militaire, de la réforme du ministère. Celle-ci tient fort heureusement sans l'apport des recettes exceptionnelles.

Dans le schéma adopté en programmation, 3,7 milliards d'euros étaient prévus au titre de ces ressources, se décomposant en 1,6 milliard d'euros au titre des cessions d'actifs immobiliers, le solde provenant de la cession de fréquences hertziennes qui n'a toujours pas été autorisée par l'ARCEP. Par ailleurs, même avec cet accord, rien n'indique que des acheteurs pourraient effectivement être intéressés au prix espéré par la défense.

En ce qui concerne les cessions immobilières, le ministre avait affirmé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 faire preuve de constance pour avoir inscrit en 2010 un montant identique à celui attendu en 2009 mais qui n'avait pu être réalisé. À mon sens, les mêmes projections nous seront proposées pour le prochain exercice budgétaire, car cette année encore les recettes exceptionnelles seront absentes.

La société de portage évoquée par le ministre n'est plus d'actualité, le mécanisme n'ayant pas été jugé raisonnable par les différents acteurs du dossier. Le secrétaire général pour l'administration nous a confirmé cet abandon et a indiqué rechercher des solutions alternatives pour pallier ce manque. Le ministère va donc devoir, une fois encore, utiliser des reports de crédits pour couvrir ses besoins.

Mme Françoise Olivier-Coupeau. Je suis étonnée par l'impréparation qui entoure cette question des ressources exceptionnelles.

En ce qui concerne la cession de bandes de fréquences, on semble ne pas avoir bien anticipé les changements que cela induirait : on s'aperçoit aujourd'hui que certains matériels seront inadaptés et devront être changés, sans connaître réellement le nombre d'appareils concernés ni le montant réel de la dépense que cela va engendrer.

Il en va de même s'agissant de la vente de l'usufruit des satellites militaires. Les recettes étaient initialement attendues pour 2010 mais je constate que l'appel d'offre n'a pas encore été publié. Plus préoccupant encore, le ministère annonçait pouvoir les valoriser à hauteur de 600 millions d'euros alors que l'appel à candidature émis ne paraît tabler que sur 400 millions d'euros. Il semble qu'il y ait un décalage entre l'affichage des recettes anticipées et les prétentions du Gouvernement dès lors qu'il est confronté à la réalité du marché.

L'ensemble du processus me semble souffrir de beaucoup de précipitation et d'impréparation. Et la fuite des responsabilités entre le ministère de la défense et celui des finances nous conduit à nous demander qui assure la gouvernance de ces projets.

M. François Cornut-gentile. Il s'agit d'une réforme d'une très grande ampleur. De fait, le schéma initial avait nécessairement vocation à être ajusté en cours d'exécution. Tout ne pouvait pas être finalisé dès le départ.

La question est plutôt de savoir si le ministère de la défense s'est bien organisé pour faire face aux inévitables aléas. Je dois dire l'avoir trouvé plutôt réactif sur de nombreux aspects. Mais il est vrai que sur l'immobilier, sa réactivité aurait pu être meilleure. Faire reposer les cessions sur une société de portage semblait aléatoire depuis le début et sans doute était-il possible de s'en rendre compte en moins d'un an.

Mais je partage tout à fait vos interrogations sur ces dossiers qui nécessitent un pilotage rigoureux et minutieux.

Mme Patricia Adam. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur le dérapage que vous avez constaté sur les dépenses d'infrastructures ?

Par ailleurs, je remarque que si la réforme tient de façon générale, le ressenti local n'est pas bon. Je constate une incompréhension vis-à-vis des dispositifs mis en place, notamment en ce qui concerne le soutien.

Ce mauvais ressenti est partagé par les élus. À Brest, près de 2 200 emplois doivent être supprimés, alors même qu'en 2008 le ministre nous affirmait que le site ne serait pas touché ou de façon très marginale. Or, cette déflation est très importante pour un bassin d'emploi de 200 000 habitants qui assure notamment des contrats de maintenance des bateaux.

Le manque de communication du ministère est problématique : le maire de Brest, pourtant concerné au premier chef, n'a été informé que grâce à nos collègues rapporteurs. Certes, le rôle de la défense n'est pas d'assurer l'aménagement du territoire, mais cette compétence relève bien de l'État. Les mesures d'accompagnement, en l'occurrence les plans locaux de redynamisation, ne sont pas suffisantes. Il est vrai que dans le cas de Toulon, Brest ou Cherbourg les suppressions de postes sont moins visibles car ce sont des bâtiments qui sont désarmés et non des casernes qui sont vidées. Mais, dans le cas de la *Jeanne-d'Arc*, ce sont par exemple 650 emplois qui sont menacés, sans parler des emplois indirects.

M. le président Guy Teissier. Il ne s'agit pas de suppression d'emplois à proprement parler dans la mesure où les personnels bénéficient de mesures d'encouragement au départ ou qu'ils ont vocation à être redéployés. Le phénomène n'est donc pas aussi brutal qu'en cas de licenciement.

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Il me semble que la question de l'impact des déflations d'effectifs sur l'économie des bassins d'emplois est au cœur de notre mission de contrôle et d'évaluation. Nous avons d'ailleurs consacré une partie importante de notre rapport à l'accompagnement territorial de la réforme après avoir entendu les services du ministre chargé de l'aménagement du territoire, que nous avons notamment interrogés sur les modalités de mise en œuvre de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2008 qui crée ces dispositifs d'accompagnement.

360 millions d'euros sont consacrés, au titre du FRED ou du FNADT, au financement des contrats de site et des plans locaux de redynamisation. Que l'unité soit déplacée ou supprimée, cela représente toujours une perte sèche à l'échelle du bassin d'emploi et cela affecte nécessairement son dynamisme économique.

De façon plus générale, nous voulons être le plus objectifs possibles pour identifier les éléments positifs, mais aussi les difficultés de la réforme. La question de la lisibilité est effectivement déterminante et je partage le sentiment de Patricia Adam. Sur le terrain, il est impossible de comprendre la cohérence d'annonces successives et parfois contradictoires. Comment dans ce contexte rassurer les personnels et les syndicats ? Comment permettre aux responsables locaux de mettre en œuvre ces mesures alors même qu'ils ne disposent pas de tous les éléments ?

Les exemples de Brest et de Cherbourg sont parlants : 18 mois après l'annonce du schéma d'ensemble, on apprend que plus de 2 000 emplois vont être supprimés à Brest qui devait justement être épargné. De même, alors que le président de la République annonçait lors du lancement du SNLE de nouvelle génération que Cherbourg ne serait pas concerné par la réforme, on apprend que 250 emplois disparaîtront.

L'opacité est donc réelle et elle est le fait de la dimension expérimentale de la réforme. La création des centres ministériels de gestion le montre bien : ils n'étaient pas prévus dans le modèle de départ et donc aucun travail préparatoire n'a été fait sur ce dossier. De ce fait, les responsables de ces centres ne disposent aujourd'hui d'aucun pouvoir faute de disposer des textes réglementaires adéquats. Le ministère reconnaît lui-même que parfois la réforme va plus vite que l'évolution des textes !

En ce qui concerne l'équilibre global, j'observe qu'il n'est tenu que grâce aux réductions d'effectifs réalisées en 2008. Cette « surdéflation » n'a d'ailleurs pas permis de réduire la masse salariale mais simplement de la stabiliser. Les économies ne sont pas encore des économies comptables mais uniquement des non-dépenses supplémentaires.

Parallèlement, le ministère doit faire face à une hausse importante des coûts liés à la réforme, notamment en matière d'infrastructures. Nous nous sommes par exemple rendus à Vernon, à la demande de Franck Gilard et des organisations syndicales. Le laboratoire de la DGA qui est installé, et qui travaille essentiellement sur le guidage des missiles, doit être déplacé à Bruz près de Rennes. Le coût de cette délocalisation est passé de quatre millions d'euros initialement à 30 millions d'euros d'aujourd'hui, soit cinq fois plus. Ce changement devait en outre se faire sans détérioration de l'expertise. Or, seuls 35 % des personnels acceptent de partir à Bruz ; il faudra attendre 2017 pour reconstituer la capacité d'expertise ainsi perdue, et ce avec un effort considérable de la DGA dans l'intervalle. C'est encore un exemple criant du défaut de lisibilité et de cohérence de la réforme.

Je voudrais également attirer votre attention sur l'exemple du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement (CAMID) actuellement installé à Brest. Son déplacement à Lille a été évoqué avant que finalement son implantation ne soit confirmée, générant l'inquiétude de tous les personnels. La situation est identique pour l'ETAS d'Angers dont l'avenir a été incertain pendant de longs mois.

Ces cas particuliers sont révélateurs d'un problème de fond : la réforme est vécue comme opaque et incohérente par les personnels. Il faut certes préserver le cadre général, mais il faut maîtriser sa mise en œuvre locale et pratique pour gagner l'adhésion des personnels ; il y a encore beaucoup à faire en la matière.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Le dérapage des dépenses d'infrastructures s'explique par trois facteurs : certains investissements ont été sous évalués, d'autres n'ont pas été identifiés initialement et il y a enfin un effet d'aubaine qui conduit à intégrer dans le dispositif certains projets qui auraient dû en être exclus. Au final, le surcoût est de l'ordre de 9 à 10 % sur la période.

Sur le ressenti, je crois qu'il faut bien insister sur l'idée de processus. Tout n'a pas été établi dès le départ et toutes les conséquences locales n'ont pas été identifiées. Cela demande donc du doigté et des ajustements. Il est regrettable que des annonces soient faites alors que le dispositif final n'est pas encore validé, générant inquiétude et incompréhension. C'est notamment le cas à Brest. Pour ce qui est de l'accompagnement territorial, il n'est possible d'élaborer un contrat de redynamisation ou un plan local qu'une fois que le schéma local est stabilisé. J'ajoute que j'ai le sentiment que les services en charge de l'aménagement du territoire ont plutôt une attitude bienveillante et font preuve de souplesse pour répondre au mieux aux besoins des territoires.

M. Gilbert Le Bris. Depuis le 1^{er} janvier 2010, les trois commissariats d'armée ont disparu au profit d'un service du commissariat des armées (SCA), directement rattaché, et je m'en félicite, au chef d'état-major des armées. Cette évolution n'implique cependant pas la disparition des différents corps des commissaires qui doivent être maintenus dans leurs spécificités, ne serait-ce que pour maintenir le lien avec les unités opérationnelles.

J'ai le sentiment que ce projet est pertinent et répond au besoin de rationalisation des structures, sans pour autant fragiliser la dimension opérationnelle des commissariats. Pour autant, certains pourraient être tentés d'aller plus loin en proposant la fusion des différents corps dans un seul statut des commissaires des armées. Cette solution serait aberrante car elle n'apporterait rien et désorganiserait totalement le nouveau SCA alors même qu'il est en train de se mettre en place. Ne vaudrait-il pas mieux stabiliser le dispositif avant d'envisager de nouveaux changements ? Disposez-vous d'éléments à ce sujet ?

Plus globalement, il me semble que plus la défense fait des efforts, plus on risque de lui en demander, avec, au final, de possibles conséquences sur l'opérationnel.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Je crois qu'il faut que la réforme soit appréhendée avec beaucoup de pragmatisme. La création du SCA est positive. S'il existe encore des sources d'économies potentielles, il ne faut pas hésiter à aller plus loin, mais à condition de préserver l'opérationnel et le cœur de métier. En l'espèce, j'ai le sentiment que CHORUS est un facteur particulièrement aggravant de la complexité pour le SCA. Sans doute

serait-il pertinent d'attendre qu'il soit pleinement opérationnel avant d'envisager toute nouvelle évolution.

M. le président Guy Teissier. Il me semble effectivement qu'il ne faut pas aller trop vite ; les réformes doivent être bien intégrées avant d'en engager de nouvelles.

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Je voudrais revenir sur deux éléments majeurs que François Cornut-Gentille n'a pas évoqués : les externalisations et les bases de défense.

La question des externalisations est décisive dans la mesure où la révision générale des politiques publiques considère qu'elles pourraient concerner 16 000 emplois en plus des 54 000 suppressions déjà prévues, ce qui porterait le total à 70 000 postes.

Le ministère a déjà expérimenté ce dispositif notamment pour la gamme commerciale de son parc automobile. Les retours d'expérience montrent que le ministère peine à maîtriser l'aspect contractuel dans la durée ; il a mis beaucoup de temps et a rencontré des difficultés pour mettre en place les outils de pilotage de ces contrats.

Je suis personnellement hostile à cette logique d'externalisation qui crée une confusion entre les sphères privées et publiques. Pour autant, si le Gouvernement s'engage sur cette voie, il doit impérativement, et préalablement à toute opération, définir précisément les domaines susceptibles d'être concernés, afin d'éviter que des compétences régaliennes ne soient externalisées. L'exemple de l'alimentation est révélateur : ce domaine peut être confié à un prestataire extérieur, mais, dans certains cas et notamment en opérations extérieures, ne vaut-il pas mieux s'appuyer sur des compétences internes ? Il faut aussi qu'une étude d'impact vérifie *a priori* que cette mesure est profitable, notamment par comparaison avec ce que coûterait la régie. Les organisations syndicales doivent enfin avoir accès à toutes ces données le plus en amont possible pour laisser la place au dialogue social et permettre la mise en place d'un accompagnement humain optimal.

J'en viens maintenant aux bases de défense, leur création devant permettre de rééquilibrer le ratio entre le soutien et l'opérationnel. C'est en effet le lieu de la mutualisation et de la rationalisation des structures de soutien. Dans ce domaine, plus que dans tout autre, la dimension expérimentale est majeure : contrairement à ce qui nous a été annoncé, le dispositif n'est nullement finalisé et doit encore beaucoup évoluer. La preuve en est que de 90 initialement annoncées, on est passé à 60 bases environ.

Cette baisse s'explique par le fait que les mutualisations doivent se faire à grande échelle pour générer effectivement des gains de productivité. Malheureusement, il nous est difficile de pousser plus avant cette analyse, le ministère n'étant pas en mesure de nous fournir des données agrégées en la matière, faute d'avoir réalisé ces mesures. Mais alors, comment vérifier que la création des bases de défense est source d'économies ?

Les bases de défense sont également le lieu où se concentrent les dépenses liées à la réforme notamment en matière d'infrastructures. La fermeture du 41^e régiment de Senlis s'explique par exemple par la constitution de la base de défense de Creil. Mais avec la montée en puissance de cette dernière, il faut disposer de logements en nombre suffisant. De ce fait, non seulement on maintient le parc de logements de Senlis, mais on doit construire de nouveaux logements à Creil, ce qui représente un investissement de l'ordre de 8 millions

d'euros. Cet exemple montre bien que les bases de défense créent d'abord des dépenses avant de générer des économies.

Tous ces éléments nous imposent d'être extrêmement vigilants afin de vérifier que les dépenses actuelles généreront bien sur le long terme des économies substantielles.

M. le président Guy Teissier. Je partage l'analyse de Bernard Cazeneuve pour les bases de défense. J'ai récemment rencontré des inspecteurs généraux des armées qui m'ont confirmé que ces bases ne doivent pas être sous-dimensionnées si l'on veut générer des économies d'échelle. À l'inverse, elles ne doivent pas reproduire les phénomènes d'inertie propres aux grandes structures. Il faut donc trouver un équilibre, ce qui explique que le dispositif ne soit pas encore totalement défini.

M. Michel Voisin. Ma question est liée à l'environnement des bases de défense. La base de défense expérimentale de la Valbonne va accueillir 1 051 personnels supplémentaires dans le courant de l'année 2010. Cela représente un changement important pour cette zone rurale, la plus ville la plus importante aux alentours ne comptant que 8 000 habitants. Les élus locaux rencontrent de très importantes difficultés pour accueillir ces familles, aussi bien termes de logement que d'infrastructures collectives au premier rang desquelles les écoles. Outre l'importance des investissements, se pose la question du temps car ils doivent réaliser ces opérations le plus vite possible. Comment cet enjeu est-il pris en compte dans les mesures d'accompagnement ?

M. Bernard Cazeneuve. Nous sommes généralement confrontés plutôt à des questions inverses, les territoires peinant à faire face à des suppressions de postes. Nous allons toutefois examiner cette question plus attentivement.

M. Michel Voisin. Il me semble effectivement que ce problème doit être mieux pris en compte, surtout lorsqu'il s'agit de communes rurales avec des moyens limités. Mais plus encore que les moyens, ce sont les délais qui sont aujourd'hui contraignants.

M. Jean-Claude Viollet. Vous avez insisté sur la dimension évolutive de la réforme ; elle ne réussira en effet que si le ministère réussit à s'inscrire dans une dynamique. Or je m'interroge sur sa capacité à créer un effet d'entraînement, pourtant indispensable. Je suis favorable à la réforme mais elle doit se faire avec les personnels et dans un climat de confiance. Nous ne pouvons pas nous permettre d'échouer sur ce terrain.

On a créé des bases de défense qui reposent sur le principe de la mutualisation interarmées des soutiens. Toutes ne respectent pourtant pas ce concept et on s'étonne ensuite de ne pas avoir d'économie d'échelle. J'ai l'impression qu'on a simplement changé le nom mais conservé les structures existantes, sans que cela amène la moindre amélioration. En Charente, il devait y avoir deux bases de défense, une à Cognac et une à Angoulême. Finalement, c'est Rochefort, dans le département voisin, qui servirait de structure de base à la constitution d'une base de défense englobant Cognac, la situation d'Angoulême n'étant pas réglée. Je m'étonne de ce changement de position et de la faiblesse des justifications. Le fait qu'une école soit implantée à Rochefort suffit-il à contrebalancer l'importance opérationnelle de Cognac, où sont installés d'importants moyens aériens avec des contrôleurs, la plateforme de permanence de sécurité aérienne, mais aussi avec des capacités d'accueil pour le commandement des opérations ou des forces étrangères ? J'ajoute que Cognac a montré l'exemple en accueillant une des premières externalisations. Cette réussite, car tout le monde

s'accorde à reconnaître que ce projet fonctionne bien, devrait-elle lui nuire ? Le fait d'être en avance est-il une contrainte ?

Globalement la logique d'armée semble encore prévaloir alors même que la réforme s'inscrit dans une dimension interarmées très nette. Il faut être très attentif à ce point car j'ai le sentiment que la philosophie même de la réforme est fragilisée.

Je considère pour ma part l'externalisation comme un outil parmi d'autres, sans aucun *a priori*. Il ne faudrait pas renoncer à cette possibilité, d'autant qu'il y a des précédents réussis. Je m'étonne qu'on renonce à des solutions parfois de bon sens en se fondant sur des positions dogmatiques difficilement compatibles avec les impératifs opérationnels. On risque de créer des blocages par simple manque d'explication et de pédagogie ; ce serait dommage. Pour autant, l'externalisation n'est pas une solution parfaite et mérite d'être encore améliorée et surtout examinée au cas par cas. Je ne suis pas choqué que l'alimentation de nos troupes soit prise en charge par des prestataires privés, y compris en opérations extérieures, à condition que cela apporte un réel gain et que cela ne nuise pas à l'opérationnel.

Au final, je suis donc inquiet sur ces deux sujets car aucune ligne claire n'apparaît, entretenant de fait les inquiétudes et les approches doctrinales. Le ministère doit faire un effort d'explication et de pragmatisme pour gagner l'adhésion de tous.

M. le président Guy Teissier. Je ne peux qu'adhérer aux propos de notre collègue. Sur l'externalisation, le pragmatisme doit prévaloir. Dans une armée de métier, il me semble effectivement choquant que l'on confie des tâches ancillaires à des militaires dont ce n'est ni la vocation ni le cœur de métier. Il ne faut cependant pas tomber dans l'excès inverse : en opérations extérieures, les armées ont besoin d'une logistique importante et elle doit être assurée en interne pour conserver toute sa réactivité. C'est un équilibre délicat mais indispensable à préserver. Quoi qu'il en soit toute approche doctrinale est à bannir ; nos partenaires britanniques l'ont bien compris et reviennent sur leur politique d'externalisation généralisée.

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Pour éviter toute ambiguïté, je tiens à préciser que si j'ai marqué ma désapprobation aux externalisations, c'est parce que j'ai le sentiment qu'elles cachent une deuxième révision générale des politiques publiques. Ce n'est pas tant le principe qui me pose problème que la façon dont les externalisations sont utilisées pour diminuer encore les effectifs. Je suis d'autant plus inquiet que l'article 43 de la loi sur la mobilité dans la fonction publique permet la mise à disposition de personnels de l'État au sein d'entreprises privées. Je constate simplement que cette disposition a été présentée et adoptée en catimini, sans que le ministre ait jugé utile de nous informer au préalable. Tous ces éléments m'incitent donc à beaucoup de réserve. Le climat de confiance que Jean-Claude Viollet appelait de ses vœux est loin d'être établi.

M. François Cornut-Gentile, rapporteur. Je crois que nous partageons tous ce souci du pragmatisme. Il faut du temps aux armées pour déterminer ce qui peut effectivement être externalisé ; cela ne peut pas se faire dans la précipitation.

Par ailleurs, je suis frappé par le manque de capacités du ministère en ce qui concerne la négociation et le suivi des contrats. Il faut renforcer ces compétences rapidement.

Ces limites imposent de procéder par étapes car personne ne détient d'emblée le bon mode de fonctionnement. La réforme doit également être portée au plan politique et ne doit surtout pas se résumer à une approche bureaucratique. Il faut une ligne de conduite à laquelle les personnels peuvent s'accrocher.

Mme Françoise Olivier-Coupeau. Je tiens à signaler que la Cour des comptes mène actuellement une étude sur les externalisations en France et plus spécifiquement dans le domaine de la défense.

M. Franck Gilard. Je souhaiterais savoir si les observations de nos collègues feront l'objet d'un suivi dans les années à venir car il me semble qu'il faut inscrire ce travail dans la durée.

M. le président Guy Teissier. La mission que nous avons confiée à nos collègues n'a pas vocation à s'arrêter. Dès le départ, nous avons souligné qu'il s'agit d'un travail de long terme, l'activité de contrôle gagnant à s'inscrire dans la durée.

*

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

La séance est levée à dix heures quarante-cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Patricia Adam, M. Patrick Beaudouin, M. Jean-Claude Beaulieu, M. Jean-Louis Bernard, M. Daniel Boisserie, M. Dominique Caillaud, M. Patrice Calmégane, M. Laurent Cathala, M. Bernard Cazeneuve, M. Gérard Charasse, M. François Cornut-Gentille, M. Bernard Deflesselles, M. Nicolas Dhuicq, M. Jean-Pierre Dupont, M. Laurent Fabius, M. Guillaume Garot, M. Franck Gilard, M. Christophe Guilloteau, M. Marc Joulaud, M. Jack Lang, M. Gilbert Le Bris, M. Michel Lezeau, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Alain Marty, M. Christian Ménard, M. Damien Meslot, M. Georges Mothron, M. Alain Moyne-Bressand, M. Philippe Nauche, Mme Françoise Olivier-Coupeau, M. Daniel Poulou, M. Michel Sainte-Marie, M. Michel Sordi, M. Guy Teissier, M. Marc Vampa, M. Jean-Claude Viollet, M. Philippe Vitel, M. Michel Voisin, M. André Wojciechowski

Excusés. – M. Jean-Jacques Candelier, M. Philippe Folliot, M. Pierre Frogier, Mme Marguerite Lamour, M. Daniel Mach, M. Jean Michel, M. Alain Rousset, M. Bruno Sandras, M. Jean-Pierre Soisson